Hooldajatoetuse maksmise riskid

KONTROLLIARUANNE

3. veebruar 2003
nr 2-5/03/3

Hooldajatoetuse maksmise riskid

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Hooldajatoetust makstakse hüvituseks isikutele, kes puudega täiskasvanu või lapse hooldamise tõttu ei saa töötada. Hooldajatoetuse suurus on sätestatud protsendina puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määrast. 2002. aastal oli sotsiaaltoetuste määraks 400 krooni. 3–16-aastase puudega lapse hooldajale makstakse sellest 75% ning 16-aastase ja vanema puudega inimese hooldajale olenevalt hooldatava puude raskusastmest 60 või 100% sotsiaaltoetuste määrast. 2002. aasta 9 kuuga maksti hooldaja-toetuseks u 50 mln krooni.

Riigikontrolli eesmärk oli auditi käigus välja selgitada, kas toetust said need isikud, kel on selleks õigus; kas alusetult makstud toetus nõuti tagasi; ning kas pensioniametid rakendavad puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust sarnaselt.

Olulisemad tähelepanekud ja järeldused

Riigikontroll jõudis järeldusele, et vajakajäämised toetuse määramisel olid tingitud eelkõige seaduse abstraktsusest, aga ka puudustest pensioniametite halduspraktikas.

- Pensioniametid võrdsustasid töötamise võimatuse mittetöötamisega, mistõttu ei pööratud tähelepanu sellele, kas inimene ei töötanud puudega inimese hooldamise tõttu või mõnel muul põhjusel. Nii olid mitmed toetusesaajad end töötuks registreeritud, ehkki töötu puhul on tema mittetöötamine tingitud eeskätt sobiva töö puudumisest ning hooldatava vajadused on tagaplaanil.

- Pensioniametid ei veendunud alati selles, kas toetusesaajal oli võimalus tööle asuda. Nii olid toetust saanud vanemad, kelle puudega laps oli riiklikul ülalpidamisel ning viibis töönädala kestel eriinternaatkoolis.

- Andmed taotleja mittetöötamise kohta ei olnud alati piisavad. Kuigi pensioniametid käsitlesid töötamisena igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust, ei kontrollitud kõikide taotlejate sotsiaalmaksuandmeid. Pensioniametitel puudus ka ligipääs vastavatele andmebaasidele. Auditi käigus ilmes, et mitmed toetusesaajad olid puudega inimese hooldamise ajal maksnud sotsiaalmaksu, mis annab alust oletada, et nad toetuse saamise ajal töötasid.

- Riigikontrollil ei tekkinud veendumust, et puudega inimesele tagati tegelik ja piisav hooldamine kõikidel toetuse määramise juhtudel. Nii olid toetust saanud päevases õppes põhi-, kesk-, kutse- või kõrgharidust omandavad (üli)õpilased, kusjuures mõne õppuri kool asus hooldatava elukohast ligi 100 km kaugusel. Samuti ei suuda pensioniametid täna tagada kontrolli selle üle, et toetust ei makstaks vanemale, kes nt abielulahutuse tõttu enam puudega last ei kasvata, ning hooldajale, kes ei saa oma abistamise kohust täita, sest viibib pikemat aega haiglaravil.

- Olemasolev regulatsioon ei taga järelevalvet selle üle, et toetuse saaja tegelikult puudega inimest hooldab. Kohalikel omavalitsustel, kes puudega inimesele hoolduse seavad, ei ole kohustust puudega inimese hooldamise üle järelevalvet teostada, samas pensionametitel, kes hooldamise eest toetust maksavad, puuduvad selleks võimalused.

- Seaduse järgi peab toetusesaaja teatama pensioniametile asjaoludest, mis toovad kaasa toetuse maksmise lõpetamise, peatamise või suuruse muutmise. Samas pole sätestatud toetuse tagasi-nõudmist, juhul kui neist asjaoludest pole teatatud. Ebapiisav seadusesäte ning puudulik kontroll on kaasa toonud olukorra, kus inimesed jätavad sageli toetusesaamist mõjutavatest faktidest teatamata.

Peamised ettepanekud

- Algatada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine, et kehtestada loetelu tingimustest, mis välistavad hooldajatoetuse maksmise.

- Täpsustada, millist tegevust käsitatakse töötamisena, mis välistab hooldajatoetuse maksmise.

- Luua pensioniametitele võimalused saada erinevatest registritest (maksukohuslaste, õpilaste ja üliõpilaste register) andmeid hooldajatoetuse saajate kohta.

- Kaaluda hooldajatoetust puudutava regulatsiooni muutmist, kindlustamaks toimiv järelevalve selle üle, et hooldaja puudega inimesele tegeliku ja piisava abi tagab.

- Kaaluda puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse täiendust, mille kohaselt nõutaks liigselt makstud summa tagasi ka siis, kui enammakse oli tingitud toetuse maksmise lõpetamist, peatamist või suurust mõjutava asjaolu teatamata jätmisest.

***

Sotsiaalminister käsitles oma vastuses kõiki kontrolliaruandes toodud järeldusi ja ettepanekuid.

Sotsiaalministeerium on välja töötanud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse § 26 ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles on täpsustatud nende isikute ringi, kellele hooldajatoetust ei maksta. Ministeerium lubas täiendada seaduseelnõu võimalusega saada pensioniametitel eri registritest andmeid ning kohustusega nõuda toetus tagasi neilt, kes pole teatanud toetusesaamist mõjutavatest asjaoludest.

Sotsiaalminister on seisukohal, et kuna järelevalve hooldamise tagamise üle on kõige paremini korraldatav omavalitsuse tasandil, siis peakski hoolduse tagamise kontrollimine selle ülesanne olema. Minister lubas omavalitsustega läbi rääkida seaduse-eelnõu vastava kohustusega täiendamise üle.

Samas ei pea sotsiaalminister õigeks töötamise mõiste defineerimist ning leiab, et iga töötava toetuse-taotleja puhul tuleb seda eraldi analüüsida. Minister on ka seisukohal, et ühekordse töö tegemine ei tohiks olla toetuse äravõtmise põhjuseks, juhul kui isik tagab vajaliku hoolduse.

***

Riigikontroll leiab, et vastuses märgitud meetmed aitavad kaasa hooldajatoetuse maksmise riskide maandamisele, kuid ei pea siiski õigeks jätta toetuse maksmise seisukohalt olulise mõiste sisu halduspraktika kujundada, nähes kohtuvaidluste tekkimise ohtu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **8**

1. TOETUSE MAKSMINE JA TÖÖTAMISE VÕIMALIKKUS **10**

1.1. Maksmine töötada saavale hooldajale **10**

1.2. Maksmine töötavale hooldajale **11**

1.3. Maksmine end töötuks registreerinud hooldajale **12**

2. TOETUSE MAKSMINE MUJAL HOOLDATAVA INIMESE HOOLDAMISE EEST **14**

2.1. Maksmine hooldatava haiglas viibides **14**

2.2. Maksmine hooldatava internaatkoolis õppides **14**

3. TOETUSE MAKSMINE PIISAVA HOOLDAMISE KAHELDAVUSE KORRAL **16**

3.1. Maksmine hooldaja haiglas viibides **16**

3.2. Maksmine päevaõppes õppijale **16**

3.3. Maksmine mitme inimese hooldamise eest **17**

3.4. Maksmine hooldatava lapse mittekasvatamise korral **18**

3.5. Maksmine raske või sügava puudega inimesele **19**

3.6. Vajaliku hoolduse tagamine **19**

4. TEATAMINE TOETUSE SAAMIST MÕJUTAVATEST ASJAOLUDEST **21**

5. TOETUSE PIIRSUMMAST KINNIPIDAMINE **22**

SOTSIAALMINISTRI VASTUS **23**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Hooldajatoetus on üks seitsmest puuetega inimestele mõeldud toetusest, mille maksmise sätestas Riigikogu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse vastuvõtmisega 27.01.1999. Seaduse jõustumise tähtajaks oli 01.01.2000, kuid hooldajatoetuse regulatsioon rakendus täies mahus alles 01.01.2001. Praeguseks on seadust muudetud kokku seitsmel korral, kusjuures korduvalt on muudetud ka hooldajatoetust puudutavaid sätteid.

Hooldajatoetus on mõeldud toetama inimesi, kes puudega lapse kasvatamise või puudega täiskasvanu hooldamise tõttu ei saa töötada. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusega tunnistati ühtlasi kehtetuks lastetoetuste seaduse sätted, mis nägid ette igakuise ülalpidamistoetuse mittetöötavale vanemale, kes hooldab lapsinvaliidi või inimest, kes on invaliid lapseeast saadik. Varasem toetus arvutati hooldajatoetuseks ümber.

Hooldajatoetuse suurus on seadusega sätestatud protsent puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määrast, mis sel aastal on 400 krooni. Kuni 16-aastaste puudega lapse hooldajale makstakse 75% (2002. aastal 300 krooni) ning 16-aastase ja vanema puudega inimese hooldajale olenevalt hooldatava puude raskusastmest 60 või 100% sotsiaaltoetuste määrast (vastavalt 240 ja 400 krooni).

Alama astme õigusaktidest reguleerivad hooldajatoetuse maksmist sotsiaalministri määrus puuetega inimeste sotsiaaltoetuste taotlemiseks vajalike dokumentide vormide kohta (edaspidi vormid)[1] ning Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestati puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja väljamaksmise juhend (edaspidi juhend)[2].

Hooldajatoetust nagu ka teisi puuetega inimeste sotsiaaltoetusi määravad ja maksavad Sotsiaalkindlustusameti kohalikud asutused – pensioniametid.

Toetuse eesmärk

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses ei sisaldu eraldi hooldajatoetuse eesmärki, küll aga lisas Riigikogu 2001. aasta lõpus eesmärgi seadusele. 01.01.2002 jõustunud seadusemuudatuse kohaselt on seaduse eesmärgiks puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu[3].

Mõisted

Puue[4] **–** inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle.

Puude kolm raskusastet:

sügav puue – anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mille tõttu inimene vajab pidevat kõrvalabi ja juhendamist või ööpäevaringset järelevalvet.

raske puue – anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mille tõttu inimene vajab kõrvalabi ja juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval.

keskmine puue – anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mille tõttu inimene vajab regulaarset kõrvalabi ja juhendamist väljaspool oma elamiskohta vähemalt korra nädalas.

---

[1] Sotsiaalministri 16.01.2002. a määrus nr 16 "Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste taotlemiseks vajalike täiendavate dokumentide loetelu ja dokumentide vormid"
[2] Vabariigi Valitsuse 14.01.2002. a määrus nr 12 "Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja väljamaksmise juhend"
[3] 12.12.2001 vastu võetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seadus § 1 lg 2
[4] Mõisted *puue*, *kõrvalabi ja juhendamine*, *järelevalve* ja *sotsiaaltoetuste määr* on antud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse viimase redaktsiooni järgi.

Kõrvalabi ja juhendamine – abi osutamine inimesele, kes ei tule iseseisvalt toime söömise, hügieenitoimingute, riietumise, liikumise või suhtlemisega.

Järelevalve – ohutuse tagamine inimesele, kes oma tegevuse või tegevusetusega võib tekitada kahju iseenda või teiste inimeste elule, tervisele või varale.

Sotsiaaltoetuste määr – Riigikogu poolt igaks eelarveaastaks riigieelarvega kehtestatud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määr, mis on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste arvutamise aluseks.

Eestkostja[5] – seaduslik esindaja, kelle ülesanne on esindada kohtu poolt perekonnaseaduse alusel piiratud teovõimega isikuks tunnistatud täisealist või last, kelle vanemad on surnud, tunnistatud teadmata kadunuks või teovõimetuks või kelle vanematelt on vanemaõigused ära võetud või kes muudel põhjustel on jäänud ilma vanemlikust hoolitsusest.

Perekonnaseaduse alusel määratud hooldaja[6] – eestkosteasutuse poolt määratud inimene, kes abistab täisealist teovõimelist isikut, kellel on vaimne või kehaline puue, tema õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel.

Võõrasvanem[7] – lapse vanemaga abielus olev isik, kes ei ole selle lapse vanem.

Toetuse sihtgrupid ja nõuded toetuse saajatele[8]

Sihtgruppe on viis:

1. 3–16-aastase keskmise, raske või sügava puudega lapse üks vanem või võõrasvanem, kes ei saa töötada puudega lapse kasvatamise tõttu.
2. 16–18-aastase raske või sügava puudega lapse üks vanem või võõrasvanem, kes ei saa töötada puudega lapse kasvatamise tõttu.
3. 18-aastase või vanema raske või sügava puudega inimese perekonnaseaduse alusel määratud hooldaja või eestkostja, kes ei saa töötada puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve tagamise tõttu.
4. 3–16-aastase keskmise, raske või sügava puudega lapse mittetöötav eestkostja või hooldaja.
5. 16–18-aastase raske või sügava puudega lapse mittetöötav eestkostja või hooldaja.

Nõuded toetuse saajatele on järgmised:

1. Toetuse saaja on Eesti alaline elanik, tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav isik või Eestis viibiv pagulane.
2. Toetuse saaja ei saa töötada.
3. Toetuse saajal ei ole rasket või sügavat puuet.
4. Hooldatav puudega inimene ei viibi hoolekandeasutuses või haiglas hooldusravil.

Kolmanda sihtgrupi puhul lisandub toodud nõuetele veel tingimus, et toetuse taotleja tagab sügava puudega 18-aastasele ja vanemale inimesele kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve ööpäev läbi; raske puudega 18-aastasele ja vanemale igal ööpäeval.

Raha hulk, toetuse maksjad ja saajad

Hooldajatoetuse kulud kaetakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu. Konkreetset rahasummat ei ole võimalik välja tuua, sest eelarves ei ole märgitud eraldi summat hooldajatoetuseks, vaid see sisaldub puuetega inimeste toetusteks määratud raha hulgas.

[5] Perekonnaseadus §§ 92, 93, 97
[6] Perekonnaseadus § 105
[7] Perekonnaseadus § 68 lg 2
[8] Sihtgrupid ja nõuded on antud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse viimase redaktsiooni järgi.

Alates 01.05.2001 on Eestis 4 pensioniametit (Tallinna, Tartu, Pärnu ja Virumaa pensioniamet) varasema 16 pensioniameti asemel. Osa varem eksisteerinud pensioniametitest muudeti allesjäänud pensioniametite osakondadeks[9].

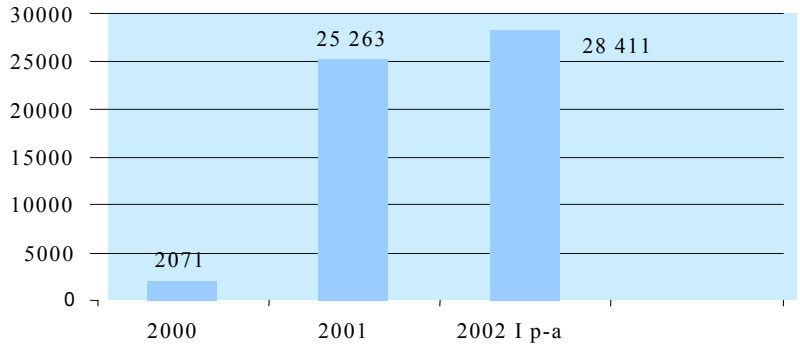
Et pensioniametite osakondade kaupa statistilisi aruandeid ei koostata, on **tabelis 1** 2001. aasta ja 2002. aasta I poole puhul esitatud ainult nelja pensioniameti andmed:

	2000				2001		2002 I pool	
Pensioniamet	Saajaid perioodi lõpul		Rahakulu		Saajaid perioodi lõpul	Rahakulu	Saajaid perioodi lõpul	Rahakulu
Tallinn	**461**		**1 035 800**		**4687**	**12 555 200**	**5120**	**8 891 400**
Rapla	64	**588**	187 500	**1 456 700**				
Järvamaa	63		233 400					
Tartu	**218**		**962 000**		**15 698**	**38 727 500**	**17 696**	**31 935 500**
Jõgevamaa	83		292 700					
Põlvamaa	76	**695**	281 700	**2 716 800**				
Valgamaa	80		289 200					
Viljandimaa	147		610 900					
Võrumaa	91		280 300					
Virumaa					**2180**	**5 038 400**	**2530**	**4 342 200**
Ida-Virumaa	195		776 300					
L-Virumaa	123	**476**	533 500	**1 629 800**				
Narva	158		320 000					
Pärnu	**173**		**634 900**		**2698**	**7 454 900**	**3065**	**5 316 200**
Läänemaa	51	**312**	208 200	**1 167 000**				
Saaremaa	76		281 100					
Hiiumaa	12		42 800					
Kokku		**2071**		**6 970 300**	**25 263**	**63 776 000**	**28 411**	**50 485 300**

Allikas: Sotsiaalkindlustusameti aruandlus

Toetuse saajate arvu hüppelise kasvu 2001. aastal põhjustas asjaolu, et alates 01.01.2001 hakati maksma hooldajatoetust 16-aastase ja vanema puudega isiku hooldamiseks[10].

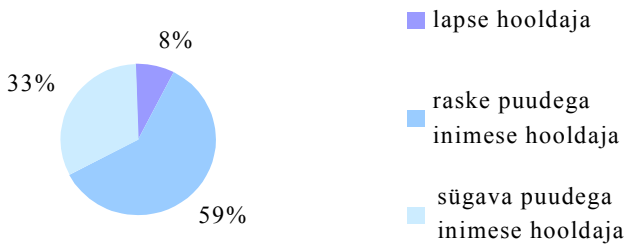
Joonis 1. Hooldajatoetuse saajad perioodi lõpul



Hooldajatest oli 2001. aastal kõige enam 16-aastase või vanema raske puudega inimese hooldajaid (14 733), järgnesid 16-aastase või vanema sügava puudega inimese hooldajad (8410); kõige vähem oli 3–16-aastase puudega lapse hooldajaid (2120)[11].

[9] Sotsiaalministri 23.03.2001. a määrus nr 35 "Sotsiaalkindlustusameti kohalike asutuste ümberkorraldamine"
[10] 10.11.1999 vastu võetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seadus
[11] Sotsiaalkindlustusameti esitatud 2001. aasta riikliku sotsiaalkindlustuse statistiline aruanne

Joonis 2. Hooldajad hooldatavate järgi



Toetuse maksmise korraldus

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste, sh hooldajatoetuse määramine, on reguleeritud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse §-s 17 ja juhendis.

Toetuse määramise protsessi lühikirjeldus on järgmine:

1. Hooldust vajava 18-aastase ja vanema puudega inimese puhul pöördub hooldajatoetuse soovija avaldusega kohaliku omavalitsuse poole puudega inimesele hoolduse seadmiseks.
2. Kohalik omavalitsus küsib hooldatava nõusolekut hooldamiseks, seab hoolduse ja määrab hooldaja.
3. Taotleja esitab pensioniametile vormikohase taotluse koos nõutavate dokumentidega.
4. Pensioniameti spetsialist võtab taotluse ja dokumendid vastu ning kontrollib, kas kõik vajalik on olemas. Kui taotlusele ei ole lisatud kõiki vajalikke dokumente, teatab spetsialist taotlejale, millised dokumendid tulevad veel esitada.
5. Esitatud dokumentide põhjal teeb pensioniamet toetuse määramise või määramata jätmise otsuse. Kui amet otsustab toetust mitte määrata, teatab ta sellest taotlejale 5 tööpäeva jooksul pärast otsuse tegemist kirjalikult. Kui taotlejale määratakse toetus, siis vormistab amet toetusesaaja toimiku ja avab elektroonilise isikuarve, mille alusel vormistatakse maksedokumendid.

Kui hooldatav on laps, hakkab toetuse taotlemine dokumentide ja taotluse esitamisega pensioni-ametile, kohaliku omavalitsuse poole pole vaja pöörduda.

Auditi iseloomustus

Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:

- kas toetust saavad isikud, kel on selle saamiseks õigus?
- kas alusetult saadud toetused nõutakse tagasi?
- kas pensioniametid rakendavad puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust sarnaselt?

Valimi koostamisel lähtuti sellest, et audit hõlmaks eri hooldajagruppe:

- 18-aastase ja vanema puudega inimese töövõimelises eas (18–55) olevad hooldajad[12];
- 3–18-aastase puudega lapse vanemad (võõrasvanemad, eestkostjad või hooldajad);
- puudega inimese hooldajad, kellel on mitu hooldatavat.

Töövõimelises eas hooldajad võeti erilise tähelepanu alla seetõttu, et nende puhul on puudega inimese hooldamata jätmise risk suurem kui pensioniealiste hooldajate puhul. Mitme abivajajaga hooldajate puhul esineb aga tavapärasest suurem võimalus, et piisav abi ei ole tagatud kõigile hooldatavatele; samuti eksisteerib oht, et hooldaja saab toetust rohkem, kui seadus lubab.

Auditeeritud asutused olid Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Tartu Pensioniamet (Viljandi osakond) ja Tallinna Pensioniamet (Paide osakond). Valitud ametites on hooldajatoetuse saajaid kõige

[12] Kuigi töövõimelised (mittepensioniealised) on pensionikindlustuse seaduse järgi ka vanemad inimesed, peeti optimaalseks võtta valimisse kuni 55-aastased isikud, sest naiste pensionile mineku iga jääb praegu 55. ja 60. eluaasta vahele ning osa võib kasutada ennetähtaegse vanaduspensioni võimalust, samuti jääda varem pensionile seoses soodustingimustega.

rohkem (Tartu Pensioniametis 15 700 ja Tallinna Pensioniametis 4687). Nii Viljandi kui ka Paide osakonnas vaadati läbi 100 toimikut.

Infot hooldajatoetuse maksmisega seonduva kohta küsiti Siseministeeriumist, Haridusministeeriumist, Viljandimaa ja Järvamaa Tööhõiveametist, Maksuametist, Haigekassast, Paide, Türi ja Viljandi linnavalitsustest ning õppeasutustest (kõrg-, kutse- ja põhikoolid).

Auditeeritud periood oli 2002. aasta I–III kvartal.

Auditeerisid auditijuht Liisi Uder ja audiitor Tiina Ojasalu.

1. Toetuse maksmine ja töötamise võimalikkus

1.1. Maksmine töötada saavale hooldajale

Hooldajatoetuse eesmärk on toetada rahaliselt ning kindlustada arstiabi ja pensioniga inimesi, kes ei saa ise töötada ja sissetulekut teenida puudega lapse kasvatamise või puudega täiskasvanu hooldamise tõttu[13].

Sotsiaalministeerium on seisukohal, et toetust peaksid saama need, kes on puudega inimese hooldamisega nii palju hõivatud, et neil ei ole võimalik töötada, st mitte kõik mittetöötavad hooldajad. Seejuures tuleks arvestada ka seda, kas mittetöötamine on tingitud puudega inimese hooldamise vajadusest või muust (tööpuudus, taotleja suutmatus töötada alkoholiprobleemide tõttu jne).

Sotsiaalkindlustusamet ja pensioniametid on tõlgendanud seadust ministeeriumist erinevalt, võrdsustades mittetöötamise töötamise võimatusega. Pensioniametid kogusid tõendeid selle kohta, et toetusesaaja ei tööta ning ei saa sissetulekut ettevõtlusest, kuid ei arvestanud toetuse määramisel taotleja võimalust töötada puudega inimese hooldamise kõrvalt, ega ka seda, kas taotleja mittetöötamise põhjuseks oli puudega inimese hooldamine.

Esines juhtumeid, kus pensioniamet oli määranud täiskasvanud puudega inimese hooldamise eest hooldajatoetust keskkooliõpilasele, päevaõppes õppivale üliõpilasele ning kodus alla 3-kuust last hooldavale naisele. Nimetatud juhtumite puhul on kaheldav, et mittetöötamine oli tingitud puudega inimese hooldamisest ning on alust arvata, et töötamist takistavaid tegevusi (nagu õppimine või väikelapse hooldamine) kõrvale jättes olnuks toetuse saajal võimalik puudega inimese hooldamise kõrvalt töötada. Pensioniametid ei olnud juhendi[14] järgi nõutavaid motiveeritud otsuseid toetuste määramise kohta vormistanud, mistõttu ei saanud tuvastada, millistest põhjustest lähtudes otsustati neile inimestele toetust maksta.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses ei ole töötamise mõistet avatud. Sotsiaalkindlustusamet ning pensioniametid on mõistnud töötamise all tegevust, mille pealt tuleb maksta sotsiaalmaksu: tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana, nii töölepingu kui ka töövõtulepingu alusel töötamine. Siiski on töötamise mõiste puudumine seaduses tekitanud probleeme, nt kas maksta hooldajatoetust kohtu kaasistujale või kohaliku omavalitsuse volikogu liikmele.

Riigikontroll leiab, et seadusandja tahte elluviimise tagamiseks peaks norm olema piisavalt konkreetne. Praeguse sõnastuse abstraktsusega on normi sisustamine täielikult pensioniametite õlule pandud, piir töötada saavate ja mittesaavate inimeste vahel võib aga sõltuvalt tõlgendajast olla väga erinevas kohas. See põhjustab toetusetaotlejate ebavõrdset kohtlemist ja ka toetusemaksjate käegalöömist, sest lihtsam on toetus välja maksta kui hakata täpsete kriteeriumide puududes tõendama, et inimesel on võimalik hooldamise kõrvalt töötada.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Algatada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine, et kehtestada loetelu inimestest, kellele ei tohi hooldajatoetust maksta.
- Täpsustada, millist tegevust käsitatakse selle seaduse tähenduses töötamisena, mis välistab hooldajatoetuse maksmise.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- Töötada välja suunised puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse rakendamiseks, sh toetuse taotleja töötamise võimatuse kindlakstegemiseks.

Ettepanek pensioniametite direktoritele

- Hakata koostama hooldajatoetuse määramiste ja määramata jätmiste kohta juhendi § 5 lg 2 nõuetele vastavaid motiveeritud otsuseid.

[13] 12.12.2001 vastu võetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seaduse seletuskiri
[14] Vabariigi Valitsuse 14.01.2002. a määrus nr 12 § 5 lg 2

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministeerium on välja töötanud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse § 26 ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi ministri vastuste ja Riigikontrolli seisukohtade juures *seaduse-eelnõu*), milles on täpsustatud nende isikute ringi, kellele hooldajatoetust ei maksta. Ministeerium kaalub selle täiendamist alla 18-aastaste ja päevases õppevormis õppivate õpilaste ja üliõpilastega.

Töötamise mõiste määratlemine sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saamisena ei täidaks toetuse maksmise eesmärki; ühekordse töö tegemine ei tohiks olla toetuse äravõtmise põhjuseks, kui isik tagab vajaliku hoolduse. Pensioniametites on ühtse praktika kujundamiseks läbi viidud koolitused, kus on kokku lepitud põhimõttes mitte lugeda ühekordset tegevust töötamiseks.

Ministeerium on välja töötanud ja 2002. aasta novembris pensioniametitele saatnud juhendmaterjalid puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse rakendamiseks, milles on hõlmatud hooldajatoetuse määramise ja maksmisega seonduvad küsimused.

Pensioniametid arvestavad ettepanekuga hakata koostama hooldajatoetuse määramiste ja määramata jätmiste kohta motiveeritud otsuseid.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontrolli ettepanek töötamise mõiste defineerimiseks ei sisaldanud sotsiaalministrile ettekirjutust mõiste sisu osas. Riigikontroll jättis mõiste sisustamise lahtiseks, rõhutades vaid mõistele eritähenduse andmise vajadust antud toetuseliigi kontekstis. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ega pea õigeks jätta toetuse maksmise seisukohast olulise mõiste sisu halduspraktika kujundada, nähes ohtu kohtu-vaidluste tekkeks.

1.2. Maksmine töötavale hooldajale

Võimalust töötada on kõige kindlam tõendada faktiga, et toetuse saaja töötas toetuse saamise ajal. Kuna pensioniametid käsitlesid oma praktikas töötamisena igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust, oleksid nad pidanud koguma tõendeid toetuse taotleja eest makstud sotsiaalmaksu kohta. Vormide[15] järgi nõutav tööraamat tõendab töötamist töölepingu alusel või avalikus teenistuses, seega mitte igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat töötamist.

Pensioniameti toimikutes olid väljavõtted toetuse taotleja tööraamatust. Muude mittetöötamist tõendavate dokumentidena olid pensioniametid kogunud tõendeid taotleja lapsehoolduspuhkusel oleku ja töötuna arveloleku kohta, samuti üksikutel juhtudel Maksuametist tõendit selle kohta, et taotleja ei ole arvel füüsilisest isikust ettevõtjana. Enamasti asendas viimast taotleja kinnitus. Vormide järgi esitasid taotlejad ka omakäelise kinnituse, et nad ei saa töötada kas puudega lapse kasvatamise või puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve tagamise tõttu.

Sotsiaalmaksuandmeid pensioniametid üldjuhul ei kontrolli, sest neil pole neile andmetele juurdepääsu (v.a juhul, kui toetuse taotleja saab samaaegselt pensioni). Et vanaduspensionieas hooldajatoetuse saajad auditivalimisse ei kuulunud, siis puudus toimikutes ka teave sotsiaalmaksuandmete kontrollimise kohta.

Maksuameti vastusest Riigikontrolli järelepärimisele maksukohustuslaste registrist selgus, et 127-st toetuse saajast 9 eest oli hooldajatoetuse saamise ajal makstud sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksu tasumine annab alust arvata, et need inimesed toetuse saamise perioodil töötasid. Pensioniametitele ei olnud nad enda tööleasumisest teatanud.

---

[15] Sotsiaalministri 16.01.2002. a määrus nr 16 § 3 lg 1 p 2 ja lg 2 p 3

Riigikontroll järeldab, et pensioniametite kogutavad andmed ei tõenda alati toetuse taotleja mitte-töötamist. Vormide järgi nõutav taotleja kinnitus ei anna kindlust, et ta ei tööta. Samuti võib töötamise mõiste lahti seletamata jätmine seaduses olla põhjuseks, et taotleja ei pea iga sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust töötamiseks ning annab kinnituse mittetöötamise kohta, mõistes töötamise all vaid töö tegemist töölepingu alusel.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- Luua pensioniametitele võimalus saada maksukohustuslaste registrist sotsiaalmaksuandmeid kõigi hooldajatoetuse saajate kohta.

Ettepanekud pensioniametite direktoritele

- Juurutada praktika, mille kohaselt kontrollitaks enne toetuse määramist nende taotlejate sotsiaalmaksuandmeid, kelle tööraamatust ei nähtu, et nad oleksid vahetult enne toetuse taotlemist töötanud, ning andmete kontrollimise kohta tehtaks toimikusse märkus; samuti tagada toetusesaajate sotsiaalmaksuandmete kontrolli perioodilisus.

- Nõuda toetuse taotlejatelt, et nad kinnitaksid omakäelises tõendis lisaks töötamise võimatusele hoolduse tõttu ka enda teadlikkust sellest, et töötamine tähendab igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust.

Sotsiaalministri vastus

Pensioniametite juurdepääs kõikide isikute sotsiaalmaksuandmetele on praegu tagatud ning seetõttu on tekkinud ka taotlejate sotsiaalmaksuandmete kontrollimise praktika.

Sotsiaalminister ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga võtta taotlejatelt kinnitus teadlikkuse kohta sellest, et töötamine tähendab igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust, kuna ei poolda töötamise mõiste avamist seaduses. Ministri väitel kontrollitakse enne toetuse määramist taotleja andmeid ning iga juhtumit käsitletakse individuaalselt.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll ei nõustu sotsiaalministri seisukohaga jätta töötamise mõiste seaduses sätestamata (vt Riigikontrolli seisukohta ptk-s 1.1).

Kuna auditeeritud pensioniametites käsitleti töötamist kui igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust, oli Riigikontrolli ettepanek suunatud pensioniametite halduspraktika teadvustamisele toetuse-saajate seas. Tekkinud halduspraktika sisule Riigikontroll kontrolliaruandes hinnangut ei andnud.

1.3. Maksmine end töötuks registreerinud hooldajale

Töötu on isik, kes on tööta, valmis kohe tööle asuma ning otsib tööd[16]. Töötu vastavus hooldajatoetuse nõuetele on kaheldav, sest tema mittetöötamine on põhjustatud sobiva töö puudumisest, mitte aga puudega inimese hooldamisest. Tööleasumine on tingimus, mis välistab hooldajatoetuse maksmise. Puudega inimese abivajadus aga ei lõpe hooldaja tööleasumisega. Hooldaja tööle asudes võib tekkida olukord, kus puudega inimene jääb lühemaks või pikemaks ajaks abita, kuni otsitakse uut hooldajat. Samuti võib puudega inimese hooldamist takistada hooldaja aktiivne töökoha otsimine ja tööturu-koolitustel osalemine.

[16] Töötu sotsiaalse kaitse seadus § 3 lg 1

Viljandi- ja Järvamaa tööhõiveametitest saadud andmetest nähtub, et 126-st hooldajast 10 olid toetuse saamise ajal töötuks registreeritud ning 5 neist sai paralleelselt hooldajatoetusega töötu abiraha.

Enda töötuks vormistamist hooldajatoetuse saamise ajal soodustab asjaolu, et pärast puudega inimese hooldamise lõpetamist võivad hooldajatoetuse saajad end töötuks registreerides töötu abirahast ilma jääda. Töötu sotsiaalse kaitse seaduse järgi ei nõuta töötu abiraha saamiseks varasemat tööga hõivatust isikult, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva hooldanud haiget, püsivalt töövõimetut isikut või vanurit sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud lepingu alusel. Et enne hooldajatoetuse määramist seab kohalik omavalitsus täiskasvanud puudega inimesele hoolduse pere-konnaseaduse alusel, mitte sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud lepinguga, ei vasta täiskasvanud puudega inimest hooldanud isikud töötu abiraha saamise tingimustele ning tööhõiveametid on keeldunud neile töötu abiraha maksmast.

Riigikontroll ei pea õigeks, et hooldajatoetus määratakse töötutele, kes otsivad tööd ning on valmis töökohta leides puudega inimese hooldamisest loobuma. Hooldajatoetuse määramisel tuleb arvestada eeskätt puudega inimese abivajaduse kestust, mitte rahavajaja lühiajalist hooldamisvalmidust.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Kaaluda seaduse muutmisel võimalust välistada hooldajatoetuse saajate hulgast inimesed, kes on end töötuna arvele võtnud.
- Valmistada ette eelnõu töötu sotsiaalse kaitse seaduse muutmiseks, lisades nende hulka, kellelt töötu riikliku abiraha saamiseks varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta, puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve tagamise eest hooldajatoetust saanud isikud.

Sotsiaalministri vastus

Riigikontrolli ettepanekutega on arvestatud ja seaduse-eelnõusse muudatused sisse viidud.

2. Toetuse maksmine mujal hooldatava inimese hooldamise eest

2.1. Maksmine hooldatava haiglas viibides

Hoolekandeasutuses elava või haiglas hooldusravil viibiva isiku "eest" hooldajatoetust ei maksta[17]. Riigikontroll leiab, et pensioniametid peaksid enne toetuse määramist kontrollima, et puudega inimene, kelle hooldamiseks raha taotletakse, ei ela hoolekandeasutuses ega viibi haiglas hooldusravil.

Toetuse maksmist välistavaid asjaolusid kontrollides tuleks selle kohta toimikusse märge teha[18]. Samuti peaksid pensioniametid ka hooldajatoetuse maksmise ajal perioodiliselt kontrollima, ega hooldatav pole asunud elama hoolekandeasutusse või viibinud haiglas hooldusravil.

Pensioniametite väitel teatavad hoolekandeasutused ja haiglad neile saabunud inimestest. Kui hooldatav on pensioniealine, saab pensioniamet ise tema hoolekandeasutusse minekust teadlikuks, sest hakkab hooldatava pensioni hoolekandeasutusse kandma. Puudega täiskasvanute absoluutne enamus on riikliku töövõimetuspensioni, vanaduspensioni või rahvapensioni saajad.

Haigekassalt saadud andmetest selgus, et 7 inimest 42-st Paide ja Viljandi piirkonna täisealisest hooldatavast oli toetuse saamise perioodil haiglas olnud: üks hooldatav üle ühe kuu, teised 7–11 päeva. Pensioniametid toetusesaajate haiglas viibimisest teadlikud ei olnud. Auditi käigus läbi vaadatud toimikutes, sh toimikutes, mis olid koostatud pärast 01.08.2002, ei olnud dokumente ega märkusi hooldusravil viibimise kontrollimise kohta.

Ülaltoodut arvestades ei ole Riigikontrollil täielikku veendumust selles, et pensioniametid on alati kõigist vajalikest hooldusravil viibimistest teadlikud. Hooldatava hoolekandeasutuses viibimine on pensioniametile enamasti teada, kuna enamus hooldatavatest saavad pensioni.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Valmistada ette regulatsioon, mille kohaselt Haigekassa edastaks regulaarselt riiklikule pensionikindlustuse registrile andmeid hooldusravil viibivate puuetega inimeste kohta.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministeerium kaalub vastava regulatsiooni kehtestamist.

2.2. Maksmine hooldatava internaatkoolis õppides

Riigikontroll on seisukohal, et kui puudega laps viibib töönädala kestel (esmaspäevast reedeni) internaatkoolis ning käib kodus üksnes nädalavahetustel ja koolivaheaegadel, ei ole tema vanemal takistusi tööl käimiseks. Kuna toetuse saamise tingimusteks on asjaolu, et puudega lapse kasvatamine takistab vanemal töötamist, peavad pensioniametid internaadis õppimist kontrollima.

Auditiga selgus, et 8 last 38-st, kelle vanem sai hooldajatoetust, elasid nädala sees eriinternaat- või toimetulekukoolis. 6 neist olid ühtlasi osalisel või täielikul riiklikul ülalpidamisel. Kuigi toimikutes olid taotlejate kinnitused selle kohta, et nad ei saa puudega lapse kasvatamise tõttu töötada, oli ühe internaadis elava lapse vanema eest toetuse saamise ajal makstud sotsiaalmaksu, mis annab põhjust arvata, et ta sel perioodil töötas. Pensioniameti ametnikud olid seisukohal, et kuna laps viibib kodus reedel pärastlõunast esmaspäeva hommikuni ja koolivaheajad ning internaatkool ja toimetulekukool ei ole hoolekandeasutused, siis ei ole alust toetuse määramisest keelduda.

[17] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus § 20 lg 6
[18] Haldusmenetluse seadus § 19 lg 2

Ettepanek pensioniametite direktoritele

- Rakendada praktika, mille kohaselt enne hooldajatoetuse määramist puudega lapse vanemale, võõrasvanemale või eestkostjale kontrollitaks seda, kas laps õpib internaatkoolis ning kas lapse internaatkoolis viibimine võimaldab vanemal tööle asuda.

Sotsiaalministri vastus

Kontrolli on võimalik rakendada pärast andmete saamist õpilaste ja üliõpilaste registrist. Andmete saamine õpilaste ja üliõpilaste registrist eeldab seaduse täiendamist. Minister kaalub seda.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll on seisukohal, et õpilaste ja üliõpilaste registrist andmete saamiseks ei ole seaduste täiendamine vajalik, sest juurdepääs registrile on reguleeritud haridusministri 20.09.2000. a määrusega nr 34 “Õpilaste ja üliõpilaste registri asutamine”.

3. Toetuse maksmine piisava hooldamise kaheldavuse korral

3.1. Maksmine hooldaja haiglas viibides

Seaduse kohaselt peatatakse puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmine, kui toetuse saaja viibib järjest üle kahe kuu haiglaravil[19]. Riigikontroll leiab, et juhul kui toetuse maksmise peatamine on pandud sõltuvusse toetuse saaja haiglas viibimisest, peab pensioniametil olema võimalus sellest asjaolust teada saada.

Tartu Pensioniameti Viljandi osakonna ametnike väitel ei saa pensioniamet üldjuhul hooldaja haiglas olekust teada. See võib ilmsiks tulla üksnes siis, kui hooldaja on pensionieline. Piirkondlik haigekassa osakond ei avaldanud valmisolekut haiglasoleku andmeid pensioniametile väljastada.

Riigikontrolli taotlusel Haigekassast saadud andmetel oli 42-st toetusesaajast (nii Viljandi kui Paide piirkonnast 21) 4 inimest (3 Paide ja 1 Viljandi piirkonnast) toetuse saamise ajal haiglaravil ajavahemikus 4–11 päeva. Pensioniametid toetuse saajate haiglaravil viibimisest teadlikud ei olnud.

Et pensioniametid ei saa üldjuhul hooldaja haiglasviibimisest teada, ei ole neil ka võimalik peatada toetuse maksmist, kui hooldaja on haiglaravil olnud üle ettenähtud tähtaja.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Valmistada ette regulatsioon, mis korraldaks Haigekassa poolt riiklikule pensionikindlustuse registrile andmete edastamist haiglaravil viibivate hooldajatoetuse saajate kohta.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministeerium kaalub vastava regulatsiooni kehtestamist.

3.2. Maksmine päevaõppes õppijale

Riigikontroll leiab, et hooldajateks ei sobi statsionaarses vormis õppivad õpilased ja üliõpilased, seda eriti juhul, kui nad õpivad eemal asulast, kus elab nende hooldatav, sest sel juhul on kõrvalabi, juhendamise või järelevalve tagamine ettenähtud määral ebatõenäoline.

Õpilaste ja üliõpilaste registri andmete põhjal selgus, et hooldajatoetuse saajate hulgas oli nii põhi-, kesk-, ja kutse- kui ka kõrgkoolis õppivaid inimesi. 10 Viljandi piirkonna 39-st kuni 30-aastasest hooldajast olid päevaõppes õppivad õpilased või üliõpilased. 6 toetust saanud õppuritest olid alla 18-aastased. 4 juhul õppis Viljandis elava täiskasvanud puudega inimese hooldaja päevaõppes väljaspool Viljandit. Ükski nimetatud õppuritest polnud toetuse saamise perioodil olnud akadeemilisel puhkusel.

Tartu Pensioniameti Viljandi osakonna ametnike selgitusel ei määra nad hooldajatoetust neile õppuritele, kes ei õpi samas asulas, kus elab hooldatav. Samas puudub pensioniametitel vajalik info, seda ei jaga ka õppurid ise.

[19] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus § 20 lg 2

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kaaluda seaduse muutmist, et välistada hooldajatoetuse maksmine päevaõppes õppijatele (v.a akadeemilise puhkuse ajal).

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- Luua pensioniametitele võimalus saada elektroonilisel teel andmeid õpilaste ja üliõpilaste registrist.

Ettepanekud pensioniametite direktoritele

- Rakendada praktika, mille kohaselt vähemalt alla 30-aastaste isikute puhul kontrollitaks enne hooldajatoetuse määramist õpilaste ja üliõpilaste registrist andmeid õppimise kohta ning selgitataks välja, kas puudega inimese hooldamine seaduses ettenähtud määral on õpingute kõrvalt tõenäoline.
- Koguda perioodiliselt õpilaste ja üliõpilaste registrist andmeid alla 30-aastaste toetusesaajate võimaliku õppimaasumise kohta.

Sotsiaalministri vastus

Minister kaalub seaduse-eelnõu täiendamist sättega, millega välistataks hooldajatoetuse maksmine päevaõppes õppijatele.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll jääb ptk-s 2.2 toodud seisukoha juurde.

3.3. Maksmine mitme inimese hooldamise eest

Riigikontroll eeldab, et pensioniamet arvestab toetuse määramisel hooldajale, kellel on juba hooldatav(aid), et toetusesaajal oleks võimalik tagada abi igale hooldatavale nõutaval määral.

Tavaliselt oli ühel hooldajal kuni kaks hooldatavat, kuid esines ka juhtumeid, kus hooldajal oli neid üheaegselt kolm.

Tallinna Pensioniameti Paide piirkonnas oli juhtum, kus hooldajal oli kaks sügava puudega täisealist hooldatavat, kellest ta ühega elas samal aadressil. Toimikus ei olnud toetusesaaja selgitust selle kohta, kuidas ta tagab mõlemale ööpäevaringse kõrvalabi. Sama piirkonna teisel hooldajal oli samuti kaks täisealist hooldatavat: neist sügava puudega elas hooldajaga samal, raske puudega teisel aadressil. Ka sel juhul puudus toimikus toetusesaaja selgitus nõutava abi tagamise kohta.

Tallinna Pensioniameti Paide osakonnas leiti mitme hooldatava puhul, et kuna kohalik omavalitsus määrab puudega inimesele hooldaja, peab ta ka hoolduse piisavust kontrollima. Tartu Pensioniameti Viljandi osakonnas oli juhtudel, kui hooldatavate elukoht ei langenud hooldaja omaga kokku, võetud toetusesaajalt abi tagamise kohta selgitus.

Riigikontroll ei pea õigeks, et pensioniametil ei ole kohustust välja selgitada, kas hooldaja on valmis tagama puudega inimesele küllaldast abi. Hooldajatoetuse määrajaks on ikkagi pensioniamet ning toetuse saamise tingimuseks asjaolu, et hooldus vastab puude raskusastmele.

Ettepanek Tallinna Pensioniameti direktorile

- Juurutada praktika, mille kohaselt mitme hooldatava olemasolul koguks pensioniamet tõendeid selle kohta, kuidas hooldaja tagab üheaegselt mitmele hooldatavale kõrvalabi, juhendamise või järelevalve seaduses ettenähtud määral.

Sotsiaalministri vastus

Riigikontrolli ettepanekuga on arvestatud. Edaspidi võetakse vastavad seletused pensioniametis kirjalikult.

3.4. Maksmine hooldatava lapse mittekasvatamise korral

Riigikontroll on seisukohal, et enne vanemale või võõrasvanemale puudega lapse hooldamise eest toetuse määramist peab pensioniamet kindlaks tegema, kas vanem või võõrasvanem tegelikult puudega last kasvatab. Selleks peaks pensioniamet koguma andmeid selle kohta, ega vanemalt pole vanemaõigusi ära võetud, ega laps pole pärast vanemate lahutamist asunud elama teise vanema juurde jms. Võõrasvanemast taotleja puhul tuleks kindlaks teha, kas abielu lapse vanemaga kestab.

Siseministeeriumi poolt Riigikontrollile esitatud andmete kohaselt olid kõigil kontrollitud 33-l toetust saanud vanemal vanemaõigused alles, samuti polnud neilt last võetud vanemaõiguste äravõtmiseta. Ühtegi võõrasvanemat valimisse ei sattunud.

Andmeid lapse kasvatamise kohta saavad pensioniametid seoses peretoetuste määramisega – lapse kasvatamise või mittekasvatamise kohta saadavad ametitele andmeid kohalikud omavalitsused. Rahvastikuregistrit pensioniametid vanemaõiguste ja lapse äravõtmise selgitamiseks reeglina ei kasuta, kuna sealsed andmed on puudulikud.

Kuna isik, kellele makstakse peretoetusi, ning hooldaja ei pruugi kattuda, kahtleb Riigikontroll selles, et peretoetuste määramise kaudu on pensioniametitel alati olemas andmed, mis tõendavad puudega lapse kasvatamist hooldaja poolt. Läbivaadatud toimikutes puudusid märkused selle kohta, et andmeid lapse kasvatamise kohta oleks kontrollitud.

Ettepanek pensioniametite direktoritele

- Tagada nii enne hooldajatoetuse määramist kui ka selle maksmise ajal kontroll selle üle, kas vanem ikka kasvatab last; võõrasvanema puhul selle üle, kas abielu lapse vanemaga jätkub. Teha nende andmete kontrolli kohta märge ka toimikutesse.

Sotsiaalministri vastus

Lapse kasvatamise kontroll on lahendatud koostöös omavalitsustega. Omavalitsus teatab pensioniametile, kui vanem ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ning valla- või linnavalitsuse korralduse alusel peatab pensioniamet toetuste maksmise. Abielulahutuste info aluseks võetakse rahvastikuregistri andmed.

Riigikontrolli seisukoht

Pensioniamet peatab peretoetuste maksmise valla- või linnavalitsuse korralduse alusel riiklike peretoetuste seaduse järgi. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses puudub säte toetuste maksmise lõpetamise kohta omavalitsuse korralduse alusel. Riigikontrollil ei ole täit veendumust, et riiklike peretoetuste seaduse rakendamisel saadud tõendusmaterjale kasutatakse järjekindlalt hooldajatoetust määrates ja makstes. Peretoetuste ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kohta koostatakse erinevad toimikud, sageli tegelevad pensioniametites nende toetuste määramisega erinevad spetsialistid, samuti puudusid toimikutes märked, et lapse tegelikku kasvatamist toetuse taotleja poolt on kontrollitud.

3.5. Maksmine raske või sügava puudega inimesele

Hooldajatoetust ei maksta isikule, kellele on määratud raske või sügav puue[20]. Seega peab pensioniamet enne hooldajatoetuse määramist veenduma, et toetuse taotlejal seda ei ole.

Auditi käigus selgus, et pensioniametid koostavad puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramiseks inimesele ühe toimiku. Kui makstakse mitut toetust, on toimikus kõigi toetuste määramisega seotud dokumendid. Juhul kui hooldajatoetuse taotlejale on määratud puue, on toimikus arstliku ekspertiisi otsus puude ning selle raskusastme kohta. Samuti on andmed taotleja puude kohta toetuse määramisel kasutavas tarkvaraprogrammis SKAIS.

Seega on risk, et toetust makstakse raske või sügava puudega inimesele, hästi maandatud.

Siiski on selle sätte puhul tekkinud tõlgendamise erinevus, mis põhjustab taotlejate ebavõrdset kohtlemist. See puudutab neid raske ja sügava puudega taotlejaid, kellele oli toetus määratud enne 01.01.2002. Samal kuupäeval jõustunud seadusemuudatuse kohaselt makstakse enne 01.01.2002. a määratud toetusi endistel alustel ja suuruses edasi[21]. Sotsiaalkindlustusamet oli samas seisukohal, et raske ja sügava puudega hooldajatelt tuleb toetus ära võtta, sest nad ei suuda täita seaduses sätestatud pideva järelevalve tagamise nõuet[22]. Sama arvati ka Tallinna Pensioniametis. Tartu Pensioniameti Viljandi osakonnas aga maksti raske ja sügava puudega inimestele toetust edasi.

3.6. Vajaliku hoolduse tagamine

Riigikontroll on seisukohal, et toetust määraval ja maksval asutusel peab olema võimalus välja selgitada kõik toetuse maksmist mõjutavad olulised asjaolud.

Kõigil auditi käigus läbivaadatud juhtudel oli täiskasvanud puudega inimese hooldajaks kohaliku omavalitsuse poolt perekonnaseaduse alusel määratud hooldaja. Hooldus seatakse puudega inimestele, kes vaimsete või kehaliste puuete tõttu vajavad abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel[23], kusjuures hooldus seatakse mingi toimingu või toimingute tegemiseks[24]. Perekonnaseaduses pole täpsustatud millised need toimingud on. Neid polnud nimetatud ka Paide ja Viljandi linnavalitsuse korraldustes, millega hooldus puudega inimese üle seati.

Niisiis ei tulenenud hoolduse seadmise korraldusest hooldaja kohustus tagada puudega inimesele vajalikul määral abi. Vaatamata sellele käsitasid omavalitsused hoolduse seadmist kui puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve korraldamist. Abi tagamise kohustus on toetusesaajale pandud hoopis puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusega, ja et toetust maksavad pensioniametid, peaks ka selle täitmise kontrollimine nende ülesanne olema. Pensioniametitel pole aga võimalik otseselt hooldamist kontrollida nii piirkonna suuruse kui ka oma töö iseloomu tõttu.

Kohalikud omavalitsused on palunud hooldajatel abistamise kohta selgitusi anda, samuti on Viljandis ja Paides sotsiaaltöötajad käinud kontrollimas, kas ja kuidas toetusesaaja hooldatavat abistab, kuid linnade suuruse tõttu ei ole kõiki olnud võimalik kontrollida ning seetõttu ei ole välistatud ka pettuse võimalused. Samuti on omavalitsused edastanud teavet puudega inimeste hooldamise kohta pensioniametitele, kuid juhuslikult – see polegi seaduse järgi nende kohus.

Sotsiaalkindlustusametini on jõudnud teave juhtumitest, kus mõned omavalitsused on väga kergekäeliselt inimesi hooldajateks seadnud. Põhjuseks on asjaolu, et omavalitsusele hoolduse seadmisega rahalisi kohustusi ei kaasne, pigem väheneb hooldajatoetuse maksmise tõttu toimetulekutoetuse ning kohaliku omavalitsuse osutatavate sotsiaalteenuste vajajate arv.

---

[20] 12.12.2001 vastu võetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seadus § 8 lg 3
[21] Sama § 26 lg 6
[22] Sama § 8 lg 3
[23] Perekonnaseadus § 105 lg 1
[24] Sama § 105 lg 3

Auditi tulemusena selgus, et olemasolev regulatsioon ei taga järelevalvet selle üle, et hooldaja tegelikult ja ka vajalikul määral puudega inimest hooldab. Kohalikel omavalitsustel ei ole ei perekonnaseaduse ega puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse järgi kohustust puudega inimese hooldamise üle järelevalvet teostada, pensioniametitel pole selleks aga võimalusi.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kaaluda hooldajatoetust puudutava regulatsiooni muutmist, kindlustamaks toimiv järelevalve selle üle, et hooldaja puudega inimesele tegeliku ja piisava abi tagab.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister leiab, et hoolduse tagamise kontrollimine peaks olema kohaliku omavalitsuse ülesanne ning lubab läbirääkimistel kohalike omavalitsustega arutada seaduse-eelnõu täiendamist vastava kohustusega.

Ka senises praktikas on pensioniametid pöördunud kohalike omavalitsuste poole, selgitamaks välja, kas puudega inimesele tagatakse vajalik hooldus.

4. Teatamine toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest

Riigikontroll leiab, et seaduses sätestatu täitmata jätmise korral tuleks kogu alusetult saadud toetus tagasi nõuda.

Seadus sätestab, et puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saaja peab pensioniametile teatama asjaoludest, mis toovad kaasa toetuse maksmise lõpetamise, peatamise või suuruse muutuse[25]. Liigselt makstud summa on kohustus tagasi maksta, kui enammakse põhjustas teadlik valeandmete esitamine[26].

Pensioniametite praktikas on esinenud juhtumeid, kus toetusesaajad pole pensioniametile toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatanud. Tavaliselt saavad ametid neist teada teiste toetuste määramise kaudu.

Toetuse maksmise ajal on pensioniametid selle saamise ja suuruse õigustatuse kontrollimiseks järelepärimisi teinud üksikutel juhtudel. Neid, kes pole toetusesaamist mõjutavatest asjaoludest teatanud, on kutsutud kohapeale selgitusi andma. Liigselt makstud summad on tagasi nõutud.

Riigikontroll peab seaduse sõnastust arvestades problemaatiliseks alusetult makstud toetuste väljanõudmist nendelt toetusesaajatelt, kes ei ole teatanud pensioniametile toetuse maksmise lõpetamist, peatamist või suuruse muutust tingivatest asjaoludest, sest ehkki seadus nõuab viimastest teatamist, on toetuse tagasimaksmine sätestatud ainult valeandmete esitamise, mitte aga asjaolude muutumisest teatamata jätmise korral.

Riigikontroll on seisukohal, et ebapiisav seadusesäte koos nõrga kontrolliga toetuse maksmist mõjutavate asjaolude üle on tekitanud olukorra, kus toetusesaajad jätavad kergekäeliselt pensioniameteid vajalikel juhtudel teavitamata.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kaaluda puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmisel täiendada § 24 lõiget 1, mille kohaselt nõutaks liigselt makstud summa tagasi ka siis, kui enammakse on tingitud § 20 lõikes 7 nimetatud asjaolude teatamata jätmisest.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministeerium täiendab seaduse-eelnõu vastava sättega.

[25] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus § 20 lg 7
[26] Sama § 24 lg 1

5. Toetuse piirsummast kinnipidamine

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse järgi makstakse isikule, kellel on õigus mitmele igakuisele puuetega inimeste sotsiaaltoetusele, toetuste kogusumma, kuid mitte rohkem kui kahekordne sotsiaaltoetuste määr kuus[27]. Pensioniametitel tuleb tagada, et sellest piirangust kinni peetaks.

Pensioniametite kasutatav tarkvaraprogramm SKAIS välistab võimaluse lubatud kahekordset määra ületada – juhul kui summa on suurem, s.o 2002. aastal üle 800 krooni, tõkestab arvutiprogramm maksmise toimingu.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

[27] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus § 18 lg 1

Sotsiaalministri vastus

SOTSIAALMINISTEERIUM

Teie 11.12.2002 nr 2-7.1-TR/02/1995

Riigikontroll

Meie 24.01.2003 nr 1-6/6997

Hooldajatoetuse maksmisest

Sotsiaalministeeriumi seisukoht Teie kontrolliaruande eelnõus nr 2-4/02/85 "Hooldajatoetuse maksmise riskid" esitatud ettepanekute kohta on järgmine:

1. Ettepanekud sotsiaalministrile

1.1 Algatada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine, et kehtestada loetelu inimestest, kellele ei tohi hooldajatoetust maksta

Sotsiaalministeerium on välja töötanud "Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse §26 ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse muutmise seaduse" eelnõu, milles on täpsustatud isikute ring, kellele hooldajatoetust ei maksta (vt Sotsiaalministeeriumi kodulehekülge: www.sm.ee). Kaalume nimetatud isikute ringi täiendamist alla 18-aastaste ja päevases õppevormis õppivate õpilaste ja üliõpilastega.

1.2 Täpsustada, millist tegevust käsitletakse selle seaduse tähenduses töötamisena, mis välistab hooldajatoetuse maksmise.

Töötamise mõiste defineerimine sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saamisega ei täidaks hooldaja toetuse maksmise eesmärki. Sotsiaalministeerium on seisukohal, et ühekordse töö tegemine (n: ajalehe artikli kirjutamine vms) ei tohiks olla toetuse äravõtmise põhjuseks, juhul kui isik tagab vajaliku hoolduse. Sotsiaalministeerium on pensioniametites läbi viinud koolitused ühtse praktika kujundamiseks ja leppinud kokku põhimõtetes, et üldjuhul ei loeta ühekordset tegevust töötamiseks (eeldusel, et muud tingimused on täidetud).

1.3 Kaaluda seaduse muutmisel võimalust välistada hooldajatoetuse saajate hulgast need inimesed, kes on end töötuna arvele võtnud.

Nimetatud eelnõusse (vt p 1.1) on vastav säte sisse viidud.

1.4 Valmistada ette eelnõu töötu sotsiaalse kaitse seaduse muutmiseks, lisades nende hulka, kellelt töötu riikliku abiraha saamiseks varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta, puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve tagamise eest hooldajatoetust saanud isikud.

Nimetatud eelnõusse on vastav säte sisse viidud.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 28.01.2003 Reg nr 2-7.1-TR/02/1995-2

Gonsiori 29
15027 TALLINN

tel. 626 9700
faks 699 2209

Reg. nr. 70001952
Internet: http://www.sm.ee
E-post:smin@sm.ee

1.5 Valmistada ette regulatsioon, mille kohaselt Haigekassa edastaks regulaarselt riiklikule pensionikindlustuse registrile andmeid hooldusravil viibivate puuetega inimeste kohta.

Sotsiaalministeerium kaalub eelnimetatud eelnõu täiendamist vastava regulatsiooniga.

1.6 Valmistada ette regulatsioon, mis korraldaks Haigekassa poolt riiklikule pensionikindlustuse registrile andmete edastamise haiglaravil viibivate hooldajatoetuste saajate kohta.

Sotsiaalministeerium kaalub eelnimetatud eelnõu täiendamist vastava regulatsiooniga.

1.7 Kaaluda seaduse muutmist, et välistada hooldajatoetuse maksmine päevaõppes õppijatele (v.a akadeemilise puhkuse ajal).

Sotsiaalministeerium kaalub eelnimetatud eelnõu täiendamist (vt märkust 1.1).

1.8 Kaaluda hooldajatoetust puudutava regulatsiooni muutmist, kindlustamaks toimiv järelevalve selle üle, et hooldaja puudega inimesele tegeliku ja piisava abi tagab.

Kuna hooldamise tagamise üle järelevalve korraldamine on kõige paremini teostatav kohaliku omavalitsuse tasandil, peaks hoolduse tagamise kontrollimine olema kohaliku omavalitsuse ülesanne ja ka huvi. Kaalume läbirääkimistel kohalike omavalitsustega nimetatud eelnõu täiendamist.

Praktikas on pensioniametid pöördunud kirjalikult kohaliku omavalitsuse poole selgitamaks välja, kas puudega isikule on tagatud vajalikul määral hooldus.

1.9 Kaaluda puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmisel täiendada § 24 lõiget 1, mille kohaselt nõutaks liigselt makstud summa tagasi ka siis, kui enammakse on tingitud § 20 lõikes 7 nimetatud asjaolude teatamata jätmisest.

Sotsiaalministeerium täiendab eelnimetatud eelnõud.

2. Ettepanekud Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

2.1 Töötada välja suunised puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse rakendamiseks, sh toetuse taotleja töötamise võimatuse kindlakstegemiseks.

Ühtse halduspraktika kujundamiseks on 2002. a. mais, juunis ja septembris pensioniametite töötajatele läbi viidud koolitusseminare (vt p 1.2). Seminaride keskseks teemaks on olnud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel hooldajatoetuse maksmine, toetuse määramisel ja maksmisel tõusetunud probleemide lahendamine.
Välja on töötatud ning novembris 2002 pensioniametitele töös juhindumiseks saadetud juhendmaterjal puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse rakendamiseks. Nimetatud materjalis käsitletakse hooldajatoetuse määramise ja maksmise küsimusi, sh maksmist töötuna tööhõiveametis arvelevõetud isikule, päevases õppes või täiskoormusega õppivale üliõpilasele, lapsehoolduspuhkusel olevale isikule. Seejuures antakse ka suuniseid töötamise võimatuse kindlakstegemise kohta.

2.2 Luua pensioniametitele võimalus saada maksukohustuslaste registrist sotsiaalmaksuandmeid kõigi hooldajatoetuse saajate kohta.

Käesoleval ajal on tagatud pensioniametite juurdepääs kõikide isikute sotsiaalmaksuandmetele. Maksukohustuslaste registrist pensionikindlustuse registrisse kantud sotsiaalmaksuandmete vaatamise võimalus loodi 2002. aasta oktoobris.

2.3 Luua pensioniametitele võimalus saada elektroonilisel teel andmeid õpilaste ja üliõpilaste registrist.

Andmete saamine õpilaste ja üliõpilaste registrist eeldab seadusandlusesse vastava aluse loomist. Sotsiaalministeerium kaalub vastavasisulise muudatuse tegemist eelnimetatud eelnõusse.

3. Ettepanekud pensioniametite direktoritele

3.1 Hakata koostama hooldajatoetuse määramiste ja määramata jätmiste kohta juhendi § 5 lg 2 nõuetele vastavaid motiveeritud otsuseid.

Pensioniametid arvestavad tehtud ettepanekuga. Otsuste koostamisel juhindutakse samuti haldusmenetluse seadusest.

3.2 Juurutada praktika, mille kohaselt kontrollitaks enne toetuse määramist nende taotlejate sotsiaalmaksuandmeid, kelle tööraamatust ei nähtu, et nad oleksid vahetult enne toetuse taotlemist töötanud, ning andmete kontrollimise kohta tehtaks toimikusse märkus; samuti tagada toetusesaajate sotsiaalmaksuandmete kontrolli perioodilisus.

Kuna pensioniametite juurdepääs kõikide isikute sotsiaalmaksuandmetele on tagatud (vt p 2.2), on vastav praktika juba tekkinud.

3.3 Nõuda toetuse taotlejatelt, et nad kinnitaksid omakäelises tõendis lisaks töötamise võimatusele hoolduse tõttu ka enda teadlikkust sellest, et töötamine tähendab igasugust sotsiaalmaksuga maksustatavat tegevust.

Tehtud ettepanek eeldab puuetega inimeste seaduse muutmist, kus sätestataks täpsemalt töötamise mõiste, mida me ei pea otstarbekaks (vt p 1.2). Praeguse regulatsiooni kohaselt kontrollitakse enne hooldajatoetuse määramist iga toetuse taotleja andmeid ning igat juhtumit käsitletakse kui üksikjuhtumit ja lahendatakse individuaalselt.

3.4 Rakendada praktika, mille kohaselt enne hooldajatoetuse määramist puudega lapse vanemale, võõrasvanemale või eestkostjale kontrollitaks seda, kas laps õpib internaatkoolis ning kas lapse internaatkoolis viibimine võimaldab vanemal tööle asuda.

Täies mahus kontrollimist on võimalik rakendada alles pärast andmete saamist õpilaste ja üliõpilaste registrist. Andmete saamine õpilaste ja üliõpilaste registrist eeldab vastavasisulise täienduse tegemist seadusesse. Sotsiaalministeerium kaalub menetluses oleva p 1.1 nimetatud eelnõu täiendamist vastava sättega.

3.5 Rakendada praktika, mille kohaselt vähemalt alla 30-aastaste isikute puhul kontrollitaks enne hooldajatoetuse määramist õpilaste ja üliõpilaste registrist

andmeid õppimise kohta ning selgitataks välja, kas puudega inimese hooldamine seaduses ettenähtud määral on õpingute kõrvalt tõenäoline.
Koguda perioodiliselt õpilaste ja üliõpilaste registrist andmeid alla 30-aastaste toetusesaajate võimaliku õppimaasumise kohta.

Andmevahetus õpilaste ja üliõpilaste registriga eeldab vastavate sätete sisseviimist seadusesse (vt p 3.4)

3.6. Ettepanek Tallinna Pensioniameti direktorile: juurutada praktika, mille kohaselt mitme hooldatava olemasolul koguks pensioniamet tõendeid selle kohta, kuidas hooldaja tagab üheaegselt mitmele hooldatavale kõrvalabi, juhendamise või järelevalve seaduses ettenähtud määral.

Tehtud ettepanekuga on arvestatud. Tallinna Pensioniamet rakendab praktikat, mille kohaselt kogutakse selgitusi, kuidas teatud juhtudel hooldaja suudab tagada hooldatavale kõrvalabi, juhendamise või järelevalve.

Nimetatud selgitused olid saadud ka kontrollaruande eelnõus viidatud Tallinna Pensioniameti Paide osakonna juhtumi korral, kuid seda oli tehtud suusõnaliselt. Edaspidi kogutakse kõik selgitused kirjalikult.

3.7. Tagada nii enne hooldajatoetuse määramist kui ka selle maksmise ajal kontroll selle üle, kas vanem ikka kasvatab last; võõrasvanema puhul selle üle, kas abielu lapse vanemaga jätkub. Teha nende andmete kontrolli kohta märge ka toimikutesse.

Kontroll lapse kasvatamise küsimuses on lahendatud koostöös kohaliku omavalitsusega. Juhul kui vanem ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda, teavitab sellisest vanemast kohalik omavalitsus pensioniametit. Valla- või linnavalitsuse korralduse alusel peatab pensioniamet toetuste maksmise.
Abielulahutuste kohta võetakse aluseks rahvastikuregistri andmed.

Lugupidamisega

Siiri Oviir
Minister

Maarja Mändmaa
Kantsler

Leili Matsar
626 97 53