

Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel

Kas toetussüsteem täidab oma eesmärgi?

Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel

Kas toetussüsteem täidab oma eesmärgi?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Eestis on peaaegu 120 000 puudega inimest (sh lapsed). Puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsel alustel. Puuetega inimeste arv on viimase üheksa aastaga kasvanud 38%.

Töövõimetuspensionäre on Eestis ca 78 000. Töövõimekaotus tähendab seisundit, kus inimene on püsiva terviserikke tõttu kaotanud töövõime täielikult või osaliselt ega saa üldse või endises mahus tööga elatist teenida. Püsiv töövõimetus määratakse 16. eluaastast kuni vanaduspensionieani. Töövõimetuspensionäride arv on viimase üheksa aastaga kasvanud 75%.

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas puuetega ja püsiva töövõimetusega inimeste toetamise süsteem on säästlik ja tagab selle, et toetatakse vaid neid inimesi, kelle puudest tulenevad lisakulud vajavad katmist või kes pole võimelised endale elatist teenima.

Miks on see maksumaksjale oluline?

Riik on pidanud vajalikuks toetada inimesi, kes on seoses töövõime kaotamisega jäänud ilma võimalusest endale endises mahus elatist teenida, ning maksab sellistele isikutele töövõimetuspensionari. Kulud on töövõimetuspensionäride arvu ja pensioni suuruse kasvu tõttu pidevalt suurenenud: kui 2000. aastal kulutas riik 663 miljonit, siis 2009. aastal juba 2,5 miljardit krooni.

2009. aastal kulus kõikidele puuetega inimeste sotsiaaltoetustele 716 miljonit, aasta varem oli see summa 662 miljonit. Puuetega inimeste makstakse sotsiaaltoetusi, et hüvitada puudest tulenevaid lisakulusid.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leiab, et praegune puuetega isikute ja töövõimetuspensionäride toetamise süsteem ei ole säästlik ega täida oma eesmärgi, sest riik ei suuda igakülgsest inimeste puudest tulenevaid lisakulusid hinnata ning töövõimetuspensionari suurus ei sõltu samal ajal teenitud tuludest. Lisaks rahalistele toetustele peaksid puudega ja töövõimetud isikud saama abi rehabiliteerivate jm teenuste näol, kuid need teenused pole kõigile neile ühtmoodi kättesaadavad.

Riik suudab tööealiste puhul vaid osaliselt hinnata puudest tulenevaid lisakulusid. Riigikontroll leidis, et riik ei suuda puudest tulenevaid lisakulusid hinnata, sest ligi kolmandik puuetega inimestest, kellel oli üheks puudest tulenevaks lisakuludeks ravimid, polnud pea aasta jooksul olnud mitte ühtegi retseptiravimit. Vaid 15,4% nendest puuetega

inimestest, kellele oli puudest tulenevaks lisakuluks määratud abivahendi soetamise või kasutamise kulu, olid ostnud riigi poolt osaliselt kompenseeritavaid abivahendeid. Vanaduspensioniealisi ja lapseas puudega inimesi toetatakse igal kuul konkreetse rahasummaga, mille suurus sõltub puude raskusastmest. Puue tuvastatakse kõrvalabi vajadusest lähtudes. Tööealistele kehtib alates 2008. aastast toetamise süsteem, mis on üles ehitatud selliselt, et ekspertiisi käigus tuvastatakse puudest tulenevad lisakulud ning nende põhjal kalkuleeritakse isikule igakuiselt makstav toetuse summa.

Riigil puudub ülevaade puuetega inimestele

sotsiaalhoolekandeteenuste pakkumisest. Lisaks toetuseks makstud rahale peaks puudega inimesed saama abi erinevate toetavate teenuste näol. Teenuseid osutavad nii riik kui ka kohalikud omavalitsused. Riigikontroll leidis auditi käigus, et riigil ei ole ülevaadet puuetega inimestele pakutavatest teenustest ja nende rahastamisest. Arvestades omavalitsuste erinevat võimekust ja puuetega inimeste ebaühtlast jaotust omavalitsuste kaupa, ei ole tagatud teenuste võrdne kättesaadavus. Teenuseid saavad inimesed siis, kui kohalik omavalitus on kompetentne neid osutama ja tal on selleks raha. Riigikontroll on ka varem kritiseerinud puuetega inimestele riigieelarvest finantseeritud teenuste (psüühilise erivajadusega inimeste hoolekanne ja rehabilitatsiooniteenused) osutamist.

Riik ei soodusta töövõime kaotanud isikute naasmist tööturule.

Töövõimetuspensionäride arv on aasta-aastalt kasvanud. Püsiva töövõimetuse määramisel hinnatakse isiku võimet teha seda tööd, mida ta varem on teinud. Riik ei hinda seda, kas isik oleks võimeline endale elatist teenima mõnda muud ametit pidades. Püsiva töövõimetuse ekspertiisi tulemused näitasid, et isikute arv, kellele korduva ekspertiisi käigus püsiva töövõimekaotuse ulatust ei määrata, on väga väike. Kõikidest töövõimetuspensionäri saajatest 60% ei teeninud samal ajal mitte mingit muud tulu – sisuliselt on nad riigi ülal pidada. Kõikidest osalise (40–90%) töövõimekaotusega töövõimetuspensionäridest teenis palgatulu ainult 35%.

Riigikontroll leiab, et enne töövõimekao määramist peaks riik üritama ulatusliku rehabilitatsiooniprogrammi kaudu taastada inimese töövõimet, ja juhul kui see ei osutu võimalikuks, siis toetama uue kutse omandamist. Paraku Eestis selliseid programme ei ole.

Töövõimetuspensionäri maksmisel ei arvestata isiku samal ajal teenitud tulu.

Riigikontroll hindab kõrgelt seda, et 41% töövõimetuspensionäridest teenis töövõimetuspensionäri saamise ajal tulu. Osalise töövõimekao puhul on tulu teenimine loomulik, sest töövõimetuspension peaks hüvitama selle tulu, mis seoses töövõime kaoga teenimata jääb. Samal ajal oli tulu teeninud ka 5% nendest, kelle töövõimekadu oli täielik. Kuigi valdaval osal tulu teeninud töövõimetuspensionäridest oli tulu väike, jäädes mõne tuhande krooni juurde, ulatus see 10%-l tulu teenijatest siiski üle Eesti keskmise.

Mida me soovitasime?

Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Tulenevalt puuetega isikute suurematest kuludest ravimitele ja abivahenditele algatada muudatused ravimite ja abivahendite kompenseerimise süsteemi ümberkujundamiseks, nii et riik

võimaldaks puuetega isikutele vajalike ravimite ja abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodusmääradega. Kuna Riigikontrolli analüüs puudutas vaid tööealiste puuetega inimeste toetamist ning kaht peamist lisakulu, siis analüüsida täiendavalt teiste earühmade toetamise ja muude lisakulude kompenseerimise vajadust. Üheks võimaluseks oleks tagada abi kättesaadavus tööealistele puuetega inimesele näiteks omavalitsuste kaudu (vt ka soovitus p 44). Samal ajal kaaluda võimalust lõpetada puuetega isikutele igakuiste rahaliste toetuste maksmine.

- Valmistada ministeeriumis ette eelnõu, mis määraks, milliseid teenuseid ja millistest rahalistest vahenditest kohalikud omavalitsused puudega isikutele osutama peavad, ning tagada ülevaade neist teenustest ja sellele kulunud rahast ning järelevalve kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Eelnõu ettevalmistamise käigus kalkuleerida, kui palju teenuste osutamine sellises mahus maksma läheb, ning näha omavalitsustele selleks raha ette.
- Kujundada edaspidi püsiva töövõimetuse hindamise süsteem ümber selliselt, et ennekõike hinnatakse isiku töövõimet, mitte aga töövõime kadu. Töövõimekaotus tuleks isikule määrata alles siis, kui on selge, et inimene ei ole võimeline tööd tegema ja elatist teenima.
- Loobumata põhimõttest, et võimalikult suur hulk töövõimetuspensionäre võiks olla tööga hõivatud, kaaluda edaspidi töövõimetuspensionäri maksmise sidumist isiku samal ajal teenitud tuluga. Algatada seaduse muudatus, millega kehtestatakse tulumaksimum, mille teenimisel kaob isikul õigus töövõimetuspensionäri saada. Samal ajal luua töövõime kaotanud isikute tööalase rehabilitatsiooni programm, mis võimaldaks ümberõpet ja looks eeldused nende inimeste naasmiseks tööturule.

Auditeeritute vastused:

Riigikontroll esitas auditiaruande arvamuse saamiseks viiele ministrile. Saadud vastustes andsid auditeeritud täiendavaid selgitusi kontrolliaruande teksti suhtes. Riigikontroll on jäänud oma esialgsete seisukohtade ja soovitude juurde.

Sotsiaalminister selgitas oma vastuses ennekõike asjaolusid, mis kontrolliaruandes märkimist leiavad, kuid kõikide soovitude täitmise kohta sisulist analüüsi või tegevusplaani ei esitanud. Ta pidas vajalikuks enne muutuste tegemist analüüsida veel valdkonna eri probleeme ja nende lahendamise teid (näiteks ravimite lisasoodustuste vajadus, töövõimetuspensionäri suuruse sidumine samal ajal teenitud tuluga või ülesannete andmine omavalitsustele).

Riigikontrollil on hea meel, et minister peab sarnaselt Riigikontrolliga vajalikuks teha valdkonnas täiendavaid analüüse.

Sotsiaalminister teatas ka, et lähiaastatel on plaanis üle vaadata püsiva töövõimetuse tuvastamise protsess ning võimaluse korral teha muudatused, mille tulemusena saaks hakata töövõimetuse asemel hindama töövõimet.

Rahandusminister, sotsiaalminister justiitsministri ülesannetes ning regionaalminister on oma vastustes teatanud, et on nõus toetama Sotsiaalministeeriumi kui valdkonna juhtministeeriumi tema tegevuses riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete jaotamisel.

Nii **rahandusminister** kui ka **sotsiaalminister** tunnistasid tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sätestamisega seotud probleeme, kuid pidasid kindlustust siiski vajalikuks.

Haridus- ja teadusminister leidis, et on koostöös Sotsiaalministeeriumiga valmis kaaluma vajalike meetmete ellukutsumist, et parandada töövõime kaotanud isikute tööalast rehabilitatsiooni. Minister leidis samas, et põhjalikuma analüüsiga tuleb selgitada, kas selleks on vajalik eraldiseisev programm või on võimalik olukorda parandada ka olemasolevate meetmete ja programmide abil.

Sotsiaalminister leidis, et ka töövõimetuspensionäridele on tagatud abi töötukassa pakutavate tööturuteenustena.

Sisukord

Puudega ja töövõime kaotanud isikud	6
Puudega ja töövõime kaotanud inimeste arv ning riigi kulutused kasvavad aasta-aastalt	6
Puuetega isikute toetamine	10
Loodud süsteem ei taga, et isikud kasutavad makstud toetusi lisakulude katmiseks	11
Riigil puudub ülevaade, kui palju puuetega inimestele sotsiaalhoolekandeteenuseid pakutakse	15
Töövõime kaotanud isikute toetamine	23
Töövõime määramisel ei lähtuta isiku potentsiaalset	23
Riik maksab töövõimetuspension, olenemata teenitud tulu suurusest	27
Riik ei soodusta töövõime kaotanud isikute naasmist tööturule	31
Riigikontrolli soovitusel ning sotsiaalministri, rahandusministri, sotsiaalministri justiitsministri ülesannetes, regionaalministri ning haridus- ja teadusministri vastused	36
Auditi iseloomustus	43
Auditi eesmärk	43
Hinnangu andmise kriteeriumid	43
Auditi ulatus ja käsitusviis	43
Riigikontrolli varasemad puuetega inimesi käsitlevad auditid	46
Lisa A. Rahvaarv, vanuseline jaotus ja osakaal rahvastikus, töötuse määr, palgatöötajate kuu keskmine sissetulek, puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saajad ja töövõimetuspensionäride saajad maakonniti	47
Lisa B. Puudega inimeste sotsiaaltoetuste liigid, toetuste suurused ja riigi kulutused	49
Lisa C. Püsiva töövõimetuse ja puude raskusastme määramine	51
Lisa D. Lisakulutusi tegevate puuetega inimeste osakaal (%)	52
Lisa E. Puuetega isikute hulk, kes on ravimeid välja ostnud sama diagnoosi alusel, mille alusel on neile puue määratud	53

Puudega ja töövõime kaotanud isikud

Puudega ja töövõime kaotanud inimeste arv ning riigi kulutused kasvavad aasta-aastalt

Puudega ja töövõime kaotanud isikute arv

Puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsel alustel.

Allikas: puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus

Töövõimekaotus tähendab seisundit, kus inimene on püsiva terviserikke tõttu kaotanud töövõime täielikult või osaliselt ega saa üldse või endises mahus tööga elatist teenida. Püsiv töövõime kaotus määratakse 16. eluaastast kuni vanaduspensionieani.

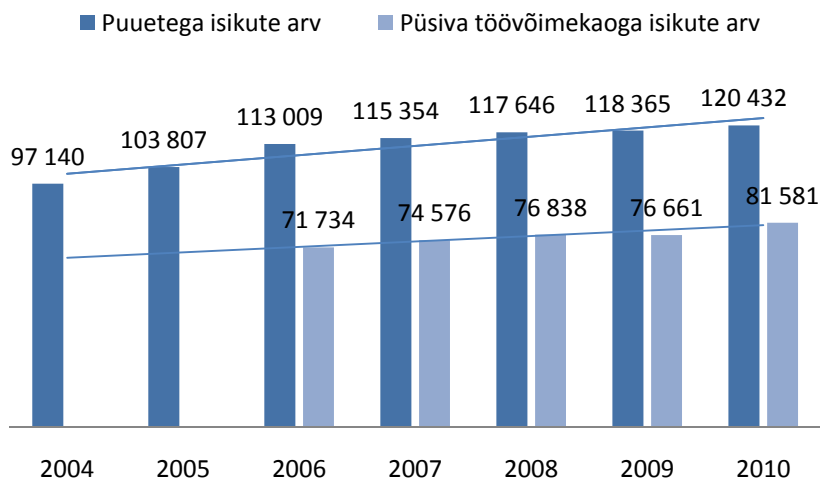
Allikas: riikliku pensionikindlustuse seadus

1. Riik toetab puudega ja töövõime kaotanud inimesi: püsivalt töövõime kaotanud isikutele makstakse pensionit eesmärgiga hüvitada töövõime kaotuse tõttu saamata jäänud tulu; sotsiaaltoetuste ja -teenuste kaudu soovib riik toetada puuetega inimeste iseseisvat toimetulekut, sotsiaalset lõimumist, võrdseid võimalusi, õppimist ja töötamist (vt täpsemalt ptk „Puuetega isikute toetamine“ ja „Töövõime kaotanud isikute toetamine“).

2. Puuetega ja töövõime kaotanud inimeste tegelikele vajadustele vastav toetamise süsteem peaks tagama, et isikud, kes abi vajavad, seda ka saavad ja riik suudab süsteemi üleval pidada, sh hinnata selle toimimist ja jätkusuutlikkust.

3. 2001. aastast alates on kasvanud nii puuetega kui ka töövõime kaotanud inimeste arv. Töövõime kaotanud inimeste arv on kasvanud ca 44 000 inimeselt (2001. a) ca 78 000 inimeseni (2010. a) ehk 75% võrra, moodustades 5,7% rahvastikust. Puuetega isikute (sh lapsed) arv on 2001. aastast kasvanud 118 000 inimeseni (2009. a lõpus) ehk ca 38% (vt joonis 1), moodustades juba 8,8% rahvastikust. Kõikidest töövõime kaotusega inimestest on 48,4%-le määratud ka puude raskusaste. Puuetega inimeste arv on võrreldes teiste Euroopa riikidega keskmine, sest hinnanguliselt on igas riigis puuetega inimesi 5–10% rahvastikust.

Joonis 1. Puuetega isikute ja töövõimekaoga isikute arvu muutus aastatel 2004–2010



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium

Rahvastiku struktuuri muutused

Vanadussõltuvusmäär – 65aastaste ja vanemate inimeste suhe tööealisesse (15–64aastased) elanikkonda.

4. 2010. aasta alguseks oli Eesti rahvaarv kahanenud 1,34 miljonini, mis on ligi 30 000 inimest vähem kui aastal 2000. Eelkõige on vähenenud alla 18aastaste laste ja noorte arv ning kasvanud 65aastaste ja vanemate inimeste osakaal rahvastikus. 2008. aastal oli vanadussõltuvusmäär 25,3% ning see näitaja on alates 2000. aastast pidevalt suurenenud. Rahvastiku vananemise foonil on mõisteta ka puuetega isikute osakaalu kasv

rahvastikus: 59% (2009. a) kõigist puuetega inimestest on vähemalt 63aastased.

5. Puuetega ja püsiva töövõimetusega inimeste arvu kasv ongi põhjendatav ühest küljest eluea kasvuga, s.t üha rohkem on vanas eas inimesi, kelle tervis ei ole enam täiuslik. Teisest küljest on puude ja töövõimetuse taotlemisele kaasa aidanud riigi majanduse üldisem muutumine, kus kehvema tervisega tööealised inimesed taotleavad püsiva töövõimetuse ja/või puude raskusastme määramist, et saada sissetulekut. Ka kohalikud omavalitsused töid intervjuudes välja, et pöördujate hulk, kes soovivad infot puude raskusastme ja püsiva töövõimetuse määramise kohta, on viimasel ajal kasvanud.

6. Arvestades rahvastiku vähenemist ja vananemist, aga ka praegust majandusolukorda, kasvab puuetega ja töövõimetute inimeste arv ka järgnevatel aastatel. Näiteks ületab senise trendi jätkudes (aastas lisandub keskmiselt 1785 puudega inimest) puuetega inimeste arv 2013. aastaks juba 120 000 piiri, hakates edaspidi lähenema 10%-ni prognoositud rahvaarvust. Seoses sellega suureneb ka vajadus täiendava rahastamise järele.

Piirkondlikud erinevused

7. Puuetega ja töövõime kaotanud inimeste vajadustele vastav toetamise süsteem, kus riik abistab neid, kes ise hakkama ei saa, peaks Riigikontrolli hinnangul toimima kõigi võrreldavasse gruppi kuuluvate isikute suhtes ühetaoliselt. Nii võiks näiteks puuetega isikute osakaal rahvastikus olla sarnane üle kogu Eesti. Ometi on puuetega ja töövõime kaotanud isikute jaotus üle Eesti äärmiselt ebahütlane. Näiteks oli puudega isikute osatähtsus maakonna rahvaarvust 2009. aastal Põlvamaal 23%, kuid Harjumaal vaid 5%. Töövõimetuspensionäride osatähtsus oli samuti suurim Põlvamaal, s.o 13% maakonna rahvaarvust, ning väiksem Harjumaal, s.o 3% (vt täpsemalt lisa A).

Kas teadsite, et

Põlvamaa elanikest on 22,5% puudega ja tööealistest inimestes 13% on töövõimetuspensionärid.

Hiiumaa elanikest on ainult 6% puudega ja 5% töövõimetuspensionäri saajad.

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaamet

8. Suured piirkondlikud erinevused on osaliselt põhjendatavad piirkondade elanike vanuselise struktuuriga, kuid kindlasti ka üldisema sotsiaal-majandusliku olukorraga, kus kehvema majandusega piirkondades on ka rohkem puuetega inimesi. See viitab sellele, et isikud üritavad töökohtade puudusel sissetulekute saamiseks vormistada endale puuet või töövõimetust. Näiteks on palgatöötajate kuu keskmine sissetulek võrreldes teiste maakondadega madalam Põlva- ja Valgamaal ning puudega inimeste toetuse ja töövõimetuspensionäri saajate arv rahvastikus seevastu suurem. Jõgevamaal on töötuse määr maakondadest kõige suurem (20,1%), samas on suur ka puuetega ning töövõime kaotanud isikute osakaal (vastavalt 19% ja 8%) (vt täpsemalt lisa A).

Riigieelarve tasandusfondist kohalikele omavalitsustele sotsiaaltoetuste ning -teenuste osutamiseks ja arendamiseks eraldatud raha:
2007. a 32 miljonit,
2008. a 32 miljonit,
2009. a 36 miljonit,
2010. a 44 miljonit.

Allikas: Rahandusministeerium

9. Teatud piirkondades võib puuetega inimeste osakaal kasvada edaspidigi, sest noorem elanikkond rändab välja ning jäävad vanemad inimesed. See omakorda viib olukorrani, kus nendes piirkondades on küll palju puudega inimesi, kuid vähe neid, kes omal käel hakkama saavad, mistõttu puuetega inimeste toetamine muutub omavalitsustele veelgi raskemaks (vt täpsemalt ka ptk „Puuetega isikute toetamine“). Kohalikud omavalitsused toetavad puuetega inimesi, pakkudes neile sotsiaaltoetusi ja -teenuseid oma eelarve ja **riigieelarve tasandusfondist**.

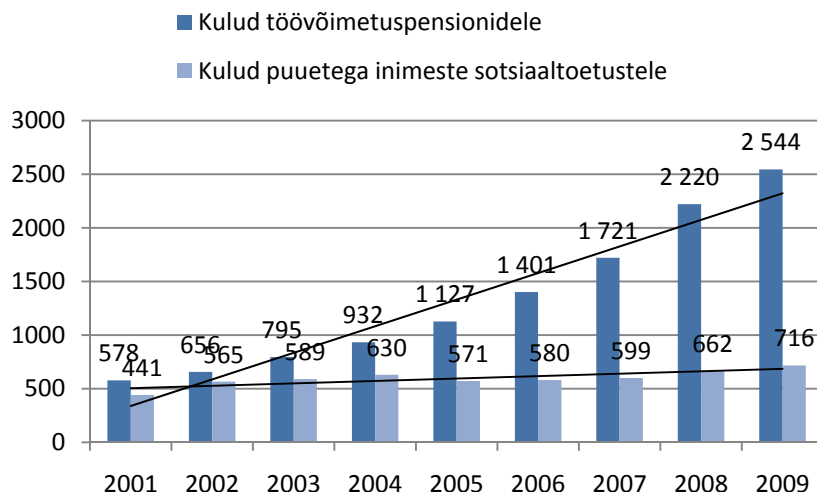
Riigi kulutused

10. 2009. aastal kulus kõikidele puuetega inimeste sotsiaaltoetustele 716 miljonit, aasta varem oli see summa 662 miljonit. 2010. aastaks on planeeritud 704 miljonit (vt täpsemalt ka lisa B). Võrreldes 2008. aastaga

on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kulutused kasvanud 53,9 miljonit krooni ehk 8,1% (vt joonis 2). Kulutuste kasv on toimunud põhiliselt puudega tööealise inimeste ja vanaduspensioniealise inimeste arvu ja toetuse suuruse kasvu arvel. 2008. a rakendunud uus süsteem tööealiste puudega isikute toetamisel on toonud kaasa selle, et keskmiselt on lisakulud suuremad kui varasem puudetoetuse suurus ehk eeldus kulude kasvuks on ka edaspidi olemas.

11. Kulutused riiklikule pensionikindlustusele kokku moodustasid 2008. aastal 18,0 miljardit. 2009. aastal kulutati riiklikule pensionikindlustusele kokku 19,6 miljardit krooni. Seejuures on ka kulutused töövõimetuspensionile alates 2000. aastast pidevalt kasvanud: kui 2000. aastal kulutas riik 663 miljonit, siis 2009. aastal juba 2,5 miljardit (vt joonis 2).

Joonis 2. Riigi kulud puuetega inimeste sotsiaaltoetustele ja töövõimetuspensionidele 2001.–2009. aastal (miljonit krooni)



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium

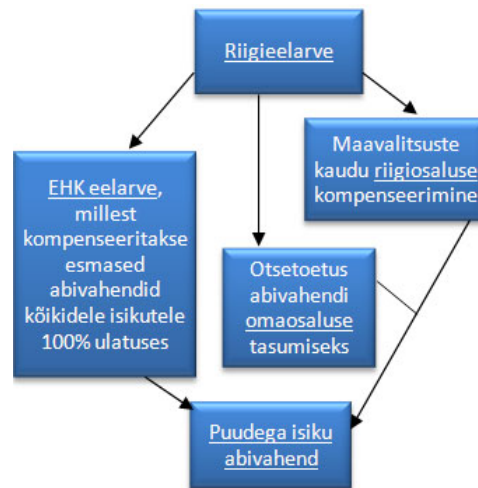
Abivahendite soetamise rahastamine

12. Lisaks puuetega inimeste sotsiaaltoetustele ja -teenustele ning töövõimetuspensionidele kaetakse riigieelarvest ka ekspertiisikulud puude ja töövõimetuse tuvastamiseks. Sotsiaalkindlustusameti arvestuste kohaselt oli 2009. aastal ühe ekspertiisi menetlemise arvestuslik kulu 263 krooni. Selles tulenevalt on süsteemi halduskulud väga suured. Näiteks, kui 2009. aastal tehti kokku 107 763 esmast ja korduvat puude ja töövõimetuse ekspertiisi, on arvestuslikuks kulude suuruseks 28,3 miljonit krooni aastas. Kuigi raviarstidele ei maksta puude raskusastme või töövõimetuse ekspertiisi jaoks terviseseisundi kirjelduse koostamise eest, hindavad arstid oma kulude arvestuslikuks suuruseks 530 krooni. Kui arvestada ka see riigi kulude hulka, siis oleksid kulud veelgi suuremad. Lisaks mainitule kaasnevad süsteemi ülalpidamiseks kaudsed kulud (näiteks infosüsteemi arendus ja hooldus).

13. Eeltoodud kuludele lisaks kaetakse riigieelarvest ka puuetega inimestele vajalike tehniliste abivahendite soetamise kulusid (vt joonis 3). Riik toetab seda mitmest allikast. Riigieelarvest finantseeritakse maavalitsuste kaudu puuetega inimestele tehniliste abivahendite soodustingimustel ostmist ja laenutamist. 2009. aastal maksis riik maavalitsuste kaudu abivahendite kompenseerimiseks 83 miljonit krooni

(nimetatud summa kajastab kõigile tehnilisi abivahendeid soodustingimustel taotlenud isikutele, näiteks lapsed, vanaduspensioniealised isikud, kompenseeritud summat) (vt täpsemalt ptk „Puuetega isikute toetamine“). Ka Eesti Haigekassa (edaspidi ka EHK) hüvitab osa abivahendite ostu või kasutamist.

Joonis 3. Abivahendite soetamise rahastamise skeem



14. Seega on riik puuetega ja töövõime kaotanud isikute toetamiseks võtnud suuri rahalisi kohustusi. Nii isikute rahaline toetamine, teenuste pakkumine kui ka süsteemi haldamine on riigile väga kallis. Rahvastikumuutused ja majandusolukord peaksid Riigikontrolli hinnangul panema riiki mõtlema, kas praegusel moel puuetega ja töövõime kaotanud inimeste toetamine on riigile edaspidi jõukohane.

Puuetega isikute toetamine

Kehtiv toetuse määramise süsteem

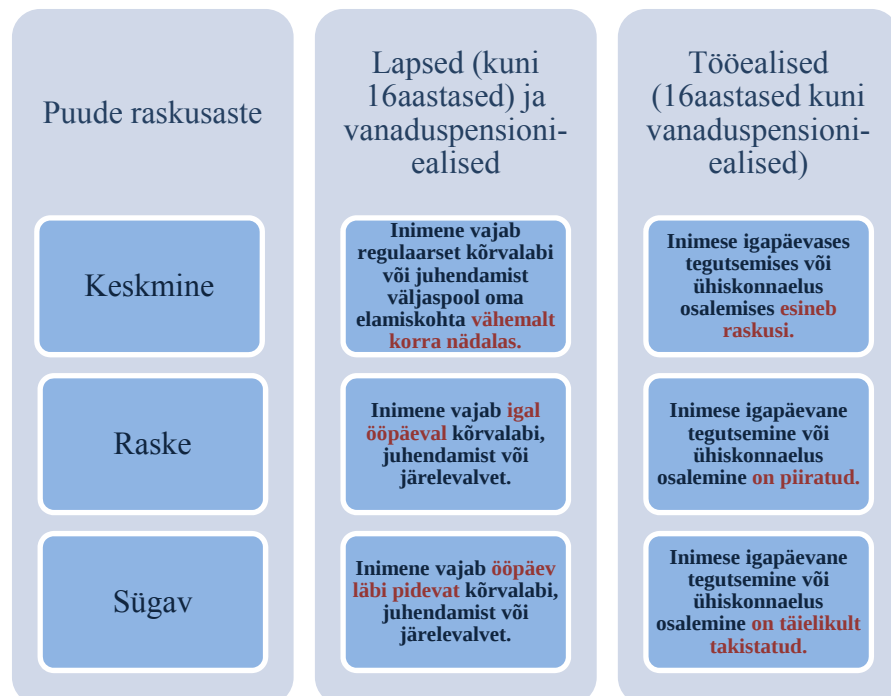
Tööealise inimese puudest tulenev lisakulu on puudest tingitud takistuste vähendamiseks vähemalt kord kuus tehtavad kulutused ravimitele, transpordile, abivahendite korrashoiule, majapidamisele, kommunikatsioonivahendite kasutamisele, riietusele ja jalatsitele. Tööealise inimese puudest tuleneva lisakulu suuruse arvutamiseks on välja töötatud algoritm.

Allikas: Sotsiaalministeerium

15. Riik on otsustanud, et hüvitab osaliselt puudega inimestele puudest tulenevad lisakulud. Kui varem maksti kõigile puuetega täiskasvanud inimestele igakuiseid toetusi hoolimata nende east ühtemoodi (määrav oli puude raskusaste), siis alates 2008. aasta oktoobrist kehtib puuetega inimestele uus süsteem, kus puude tuvastamisel ja toetuse määramisel lähtutakse sellest, kas tegemist on laste ja vanaduspensionäridega või tööealistega (vt joonis 4). Tööealistele puuetega isikutele määratakse toetuse suurus, arvestades **puudest tulenevaid lisakulusid**, mis tuvastatakse puude määramise ekspertiisi käigus, lähtudes tööealise inimese vajadustest ja kompenseerimata funktsioonihäirete suuruselt (puude määramise ekspertiisist täpse ülevaate saamiseks vt lisa C). Näiteks võib vaja olla ravimeid, abivahendeid, hooldust, rehabilitatsiooni või on lisakulud seotud transpordi, töötamise või õppimisega. Mida suuremad on arvestuslikud lisakulud, seda suurem on isikule makstav rahaline toetus. Igakuist toetust siiski kellelegi üle 840 krooni ei maksta. Vanaduspensionäride puudega isikute toetuse suurus on otseselt sõltuvuses puude raskusastmest. Toetuse suuruse määramiseks ei tuvastata puudest tulenevate lisakulude suurust.

16. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast tuleneb, et süsteemi eesmärgiks on aidata puuetega inimestel katta kulutusi, mis neil on oma erivajaduste tõttu suuremad kui teistel inimestel. Nii peaks lisakulude süsteem soodustama ka sotsiaalset lõimumist ja võrdseid võimalusi.

Joonis 4. Puude raskusaste



Allikas: puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus

Puuetega inimeste sotsiaaltoetused

17. Puuetega inimestele makstavate igakuiste toetuste summad on toodud joonisel 5. Lisaks on puuetega inimestel õigus taotleda ühekordseid

toetusi (näiteks rehabilitatsiooni- või täienduskoolitustoetust). Nendest annab ülevaate lisa B.

Joonis 5. Puudega inimese sotsiaaltoetuse suurus kuus 2009. aastal

Puudega tööelise 16aastase ja vanema isiku toetus juhul, kui puude raskusaste on määratud enne 1. oktoobrit 2008	• keskmine puue: 260 krooni • raske puue: 560 krooni • sügav puue: 840 krooni
Puudega tööelise isiku toetus juhul, kui puue on määratud pärast 1. oktoobrit 2008	• määratakse lisakulude alusel suuruses 260–840 krooni
Puudega vanaduspensionäri inimese toetus	• keskmine puue: 200 krooni • raske puue: 420 krooni • sügav puue: 640 krooni

Allikas: puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus; Sotsiaalministeerium

18. Lähtudes puuetega inimeste toetuste eesmärgist – kompenseerida osaliselt puudest tulenevad lisakulud –, hindas Riigikontroll, kas süsteem loob eeldused puudest tulenevate arvatavate lisakulude õigeks hindamiseks.

Loodud süsteem ei taga, et isikud kasutavad makstud toetusi lisakulude katmiseks

Enam levinud lisakulud

19. Arvestades, et puuetega tööeliste inimeste toetamisel püüab riik välja selgitada isiku tegelikud vajadused ja kompenseerida talle puudest tulenevad lisakulud, eeldas Riigikontroll, et valdav osa – 90% – nendest puuetega isikutest, kellele oli lisakulu määratud ja selle alusel toetust makstud, kasutab saadud toetust lisakulude katmiseks. Riigikontroll uuris, kui palju kasutavad puudega isikud retseptiravimeid ja abivahendeid. Need on lisaks transpordile ka kõige enam levinud lisakulud, mille hüvitamiseks riik puudega inimestele sotsiaaltoetusi maksab (vt lisa D). Riigikontroll ei hinnanud auditis, millises ulatuses on need isikud, kellele on määratud puudest tulenevaks lisakuluks transpordikulu, transporditeenuseid kasutanud, kuna riiklikud andmekogud ei sisalda vajalikke andmeid.

Abivahendite kasutamine

Kas teadsite, et

2009. aasta novembri seisuga oli abivahendi lisakulu määratud 24 669 isikule.

20. Et saada teada, kas isikud, kellele oli määratud abivahendi lisakulu, on toetusi kasutatud eesmärgipäraselt, uuris Riigikontroll, kui paljud puuetega tööelistest inimestest soetasid maavalitsuse kaudu osaliselt kompenseeritavaid abivahendeid. Kuna abivahendid on väga kallid, kasutab puudega inimene suure tõenäosusega abivahendi ostmisel maavalitsuse abi ning igakuine sotsiaaltoetus peaks minema omaosaluse tasumiseks.

21. Auditi käigus selgus, et tööelistest puudega isikutest, kellele oli määratud lisakuluks abivahendi kulu, oli abivahendeid viie aasta jooksul maavalitsuse kaudu soetanud ainult 15,4%. Võimalus, et puudega isik ostab abivahendi ainult oma raha eest ja ilma maavalitsuse abita, on

Kas teadsite, et

puuetega inimestel on võimalik riigi kompensatsiooni abil osta mitut liiki tehnilisi väike- ja keerulisemaid abivahendeid:

- liikumisabivahendid (liikumis-, jõu- ja tasakaalutreeningu seadmed; jalgrattad; ratastoolid; istemööbel; auto kohandused jm);
- ortoosid ja proteesid (ortoosid, mis on valmistatud masstoodetena; ülajäsemete ortoosid; alajäsemete ortoosisüsteemid; jäsemeproteesid; alajäsemeproteesid jm);
- põetus- ja hooldusabivahendid (lamatiste vältimise abivahendid; voodid; tualeti kasutamise abivahendid; naha kaitse ja puhastamise vahendid; söömise ja joomise abivahendid jm);
- nägemisabivahendid (optilised abivahendid; elektronoptilised abivahendid; tarkvara; kellad jm);
- kuulmisabivahendid (heli ülekandesüsteemid; telefonid ja telefoneerimisabivahendid; signaalseerimise ja osutamise abivahendid jm).

Allikas: sotsiaalministri 14.12.2000. a määruse nr 79 „Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord“

Ravimite kasutamine

Retseptiravim – ravim, mida haigekassa kompenseerib ravikindlustusrahast kas 100%, 90%, 75% või 50% soodusmääraga.

Omaosalus – inimese enda poolt ravimi ostmiseks kulutatud rahasumma. Omaosaluse suurus sõltub haigekassa hüvitatava ravimi soodustuse määrast ja ravimi müügihinnast.

vähetoenäoline, sest abivahendid on kallid ning riik kompenseerib abivahendikulust keskmiselt 57%. Riigikontroll möönab, et ilmselt ei saa kõiki abivahendeid vajavad puuetega isikud soetada neid maavalitsuste osalise kompensatsiooni abil. Samuti ei kompenseerita sel moel mitte kõiki abivahendeid (näiteks ratastoolitõstukid). Peamine põhjus aga, miks isikud pole riigi toel abivahendeid soetanud, on Sotsiaalministeeriumi kinnitusel riigieelarve, mille piiratuse tõttu võib maakonnas teatud abivahendite soetamiseks mõeldud raha olla otsas juba poole aasta peal. Kuna isik abivahendeid siiski vajab, peab ta need soetama muul moel, kas enda rahast või kohaliku omavalitsuse abiga. Samas ilmnes ka, et Eesti Haigekassa ja maavalitsuste kompenseeritavate abivahendite nimekirjas esineb kattuvusi, mistõttu on võimalik, et isik soetab abivahendi haigekassa kaudu. Samas ei saa see olla lahendus isikutele, kellel on puue juba pikemat aega, sest haigekassa kompenseerib valdavalt n-ö esmaseid abivahendeid.

22. Kuna saadud raha võivad isikud kasutada lisaks abivahendite soetamisele ka nende hooldamiseks, on kindlasti neid inimesi, kes kasutavad raha abivahendite jooksvateks kuludeks, remondiks või hoolduseks. Kuna Riigikontroll võttis oma analüüsis arvesse igat liiki abivahendi soetamise, võis eeldada, et puudega isikud on viie aasta jooksul pöördunud maavalitsuse poole uue abivahendi osaliseks kompenseerimiseks. Pöördujaid oli aga väga vähe.

23. Nagu eelnevast järeldub, ei osta paraku väga paljud puuetega isikud, kellele on määratud abivahendi lisakulu, abivahendeid maavalitsuse kaudu. Sellest tulenevalt on Riigikontrollil alust arvata, et suure tööenäosusega ei ole paljud isikud, kellele on määratud abivahendi lisakulu, antud rahalist toetust üldse selleks otstarbeks kasutanud.

24. Riigikontroll eeldas, et 90% nendest tööealistest isikutest, kellele on puudest tulenevalt üheks lisakulaks määratud ravimikulu, ka ostab **retseptiravimeid** sama diagnoosi alusel, mille alusel neile on puue määratud. Riigikontroll võttis arvesse nii puude määramise aluseks olnud põhidiagnoosi kui ka kõiki lisadiagnoose.

25. Puudega isikute (tööealised ja vanaduspensionärid kokku) retseptiravimite hüvitamiseks kulus ravikindlustusrahast 2009. aastal 1,2 miljardit krooni (sh tööealiste peale 391 miljonit). **Omaosaluse** peale kulus puuetega isikutel 496 miljonit krooni (sh tööealistel 102 miljonit).

26. Riigikontroll uuris ravimikasutuse väljaselgitamiseks puude aluseks olevate ja välja ostetud retseptiravimite diagnooside seost kõikide puuetega tööealiste ja vanaduspensionäride puhul. Peamiseks eesmärgiks oli kindlaks teha nende tööealiste puudega isikute arv, kellele oli määratud puudest tuleneva diagnoosi alusel ravimilisakulu ja kes olid ka tegelikult oma retseptiravimid välja ostnud.

27. Analüüsi tulemused näitasid, et nendest tööealistest puudega isikutest, kellele oli määratud ravimilisakulu, oli retseptiravimeid ostnud sama diagnoosi alusel, mille alusel oli isikule puue määratud, ainult 50,3%. Ülevaate saamiseks viiest kõige sagedamini esinevast sellisest diagnoosist, mille alusel oli isikutele määratud nii puue kui ka sellest tulenev ravimilisakulu, vt lisa E. Nagu näha, et osa diagnooside korral on ravimite väljaostmine veelgi tagasihoidlikum.

Kas teadsite, et

2008. a kulus tervishoiu kogukuludest ravimitele kokku 3,1 miljardit krooni, sh retseptiravimitele 2,6 miljardit ja käsimüügiravimitele 567 miljonit.

Allikas: Eesti tervisestatistika raamat 2005–2008

28. Ravimianalüüsi tulemustest järeldub, et ligi pooled puuetega isikutest, kellele on määratud ravimilisakulu, ei ole ravimeid ostnud ning see seab kahtluse alla toetuse kasutamise eesmärgipärasuse. Seda, et isikud ei osta ravimeid sama diagnoosi alusel, näitas ka see, et kõikidest puuetega täiskasvanud isikutest (tööelised ja vanaduspensioniealised kokku) alla poole (38,3%) on ostnud ravimeid sama diagnoosi alusel, mille alusel neile on puue määratud. Sellise tulemuse põhjuseks võib olla võimalus, et osa puuetega inimesi ostab retseptiravimeid, mille väljakirjutamise aluseks **olev diagnoos ei kattu puude määramise aluseks olnud diagnoosiga**, kuid ometi ravib või leevendab puude määramise aluseks olnud tervisekahjustust. Samas näitasid analüüsi tulemused, et **28,6%** nendest puuetega isikutest, kellele oli määratud ravimilisakulu, ei olnud 2009. aasta jooksul ostnud mitte ühtegi retseptiravimit. Sotsiaalministeeriumi hinnangul võivad puudest tulenevaid probleeme leevendada ka käsimüügiravimid. Ministeeriumil puudub aga ülevaade, millises ulatuses puudega inimesed käsimüügiravimeid kasutavad. Tervise Arengu Instituudi andmetel kulus 2008. aastal ravimikuludest käsimüügiravimitele 18%.

29. Eelnev tähendab, et kehtiv lisakulude kompenseerimise süsteem ei toimi täielikult, kuna ei suuda tagada, et need isikud, kes puudega hakkamasaamiseks ravimeid vajavad, neid ravimeid endale ka soetavad.

Ravimikulud suured kõigil

30. Riigikontrolli analüüsist selgus ka, et retseptiravimeid ostavad paljud puudega inimesed, kuid ravimi lisakulu ja sellest tulenev igakuine suurem rahaline toetus oli määratud vaid osale tööelistest puuetega inimestest. Analüüsi tulemused näitavad koguni, et nendel isikutel, kellele ravimilisakulu määratud polnud, kujunes retseptiravimite omaosalus suuremaks (keskmiselt 3310 krooni ühe inimese kohta) kui nendel isikutel, kellele ravimilisakulu määratud oli (keskmiselt 3268 krooni ühe inimese kohta).

31. Kokkuvõtvalt võib öelda, et suurel osal isikutest ei ole tegelikult puudest tulenevat vajadust retseptiravimeid või abivahendeid soetada või loobutakse sellest vaatamata vajadusele. See seab omakorda kahtluse alla riikliku süsteemi võimekuse hinnata puuetega isikute lisakulusid ja abivajadust. Selge on aga, et kehtiva rahaliste otsetoetuste süsteemi abil ei ole riik saavutanud oma eesmärki lahendada puuetega inimeste puudest tulenevaid probleeme. Olukorras, kus riigi võime hinnata abivajadust on vähene, ei peaks riik andma otsest rahalist toetust, vaid kompenseerima lisakulud ravimitele ja/või abivahenditele.

32. **Soovitused sotsiaalministrile:** tulenevalt puuetega isikute suurematest kuludest ravimitele ja abivahenditele algatada muudatused ravimite ja abivahendite kompenseerimise süsteemi ümberkujundamiseks, nii et riik võimaldaks puuetega isikutele vajalike ravimite ja abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodusmääradega. Kuna Riigikontrolli analüüs puudutas vaid tööeliste puuetega inimeste toetamist ning kaht peamist lisakulu, siis analüüsida täiendavalt teiste eärühmade toetamise ja muude lisakulude kompenseerimise vajadust. Üheks võimaluseks oleks tagada abi kättesaadavus tööelistele puuetega inimesele näiteks omavalitsuste kaudu (vt ka soovitus p 44). Samal ajal kaaluda võimalust lõpetada puuetega isikutele igakuiste rahaliste toetuste maksmine.

Sotsiaalministri vastus: Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatused, millega viidi puuetega tööealiste inimeste toetuste süsteem uutele alustele, jõustusid 01.10.2008. a. Kui varem oli igakuine toetus otseses sõltuvuses puude raskusastmest, siis nüüd tuvastatakse tööealisel inimesel puudest tulenevad lisakulud. Toetuse suurus kujuneb lisakulude alusel. Muudatuse eesmärgiks oli toetada puuetega inimeste aktiivsust – eeldati, et aktiivsematel inimestel on suuremad lisakulud kui passiivsetel inimestel.

Puudega vanaduspensioniealistele inimestele kehtib jätkuvalt endine süsteem, kus lisakulusid ei tuvastata ning puude raskusaste määratakse tulenevalt kõrvalabi ja juhendamise vajadusest.

Tööealistel puuetega inimestel võetakse toetuse määramisel lisakuludena arvesse mitmeid erinevaid kulukomponente: ravimid, transport, abivahendid, erivajadused riidele ja jalatsitele, suurenenud enesehooldus- ja majapidamiskulutused, kommunikatsioonivahendid. Toetuse eesmärgiks ei ole katta kõiki tegelikke lisakulusid, vaid kompenseerida osaliselt puudest tulenevad lisakulud.

Auditis käsitleti vaid kahte lisakulu komponenti – ravimeid ja abivahendeid. Tegelikult kasutavad puudega inimesed toetust palju laiemalt (transpordile, eririietusele ja -jalatsitele, vajalike teenuste ostmiseks jne). Seetõttu on ettepanek lõpetada igakuiste toetuste maksmine ennatlik, kuna tugineb vaid kahe kulukomponendi analüüsile, mille põhjal ei saa järeldada, et puudega inimesed ei kasuta toetust sihipäraselt. Soovitus on suunatud kõigile täisealistele, kuid juhime tähelepanu, et eakatel puudega inimestel on toetuse suurus seotud hooldusvajadusega, mitte lisakuludega. Eeltoodust lähtuvalt ei saa väita, et eakad puudega inimesed ei kasuta toetust sihipäraselt.

Kuigi suure osa puudest tulenevatest kuludest moodustavad ravimid, viitab igapäevane tagasiside elanikkonnalt sellele, et tihti põhjustab suurt omaosalust ka tehtud ebasoodne valik võimalike alternatiivide seas:

- 1) kasutatakse piirhinnagrupis kallimaid (originaal-) ravimeid, samas kui on kättesaadaval oluliselt soodsamad alternatiivid. Üksikutel juhtudel erinevad hinnad kordades, kuid enamasti umbes kolmandiku võrra;
- 2) kasutatakse hinnalt kallimaid 50% soodusmääraga ravimeid haiguste raviks, milleks on kättesaadavad ka oluliselt soodsamad samaväärse toimega ravimid kõrgema soodusmääraga.

Tulenevalt eeltoodust leiame, et enne täiendavate ravimi- ja meditsiiniseadme soodustuste kaalumist puude olemasolust lähtuvalt tuleb üksikasjalikult analüüsida, millest konkreetselt on puudega isikute (ülemäärased) ravimikulud tingitud. Et täpsed andmed kindlustatute ravimikasutuse kohta on olemas Eesti Haigekassal, siis saaks see analüüs valmida Sotsiaalkindlustusameti ja Eesti Haigekassa koostööna. Kui analüüsist peaksid selguma puudega isikute ebaproportsionaalselt kõrged kulutused ravimitele ja meditsiiniseadmetele teiste kindlustatutega võrreldes, vaatamata ratsionaalse ravimikasutuse põhimõtete järgmisele, siis oleme valmis kaaluma ka täiendavate soodustuste kehtestamist puude olemasolust lähtuvalt.

Auditis väljatoodud järeldus, et tööealistest puudega isikutest, kellele oli määratud lisakuluks abivahendi kulu, oli abivahendeid kasutanud ainult 15,4%, ei kajasta meie hinnangul olukorda adekvaatselt. Audit keskendus üksnes riigi poolt läbi maavalitsuste kompenseeritavale abivahendite süsteemile. See aga on vaid üks võimalus puudega inimestel abivahendeid soetada.

Peame vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et mitte kõik tehnilised abivahendid, mida puudega inimesed võivad vajada, ei ole lülitatud riigi poolt kompenseeritavate abivahendite nimekirja. Sellest tulenevalt ostavad inimesed tihti täishinnaga tooteid, mis ei kajastu analüüsitud statistikas. Kui toode on ka nimetatud riigi poolt kompenseeritavate tehniliste abivahendite nimekirjas, esineb olukordi, kus inimesed vajavad abivahendeid suuremas mahus, kui seda võimaldab kehtiv kord, ehk inimesed teevad kulutusi, kuid see ei kajastu statistikas. Enim levinud näiteks on inkontinentsitooted.

Järelduste tegemisel tuleb ka arvestada, et sageli ei tee inimesed kulutusi abivahenditele igakuiselt, s.t. vajatakse keerulisemat ja kallimat abivahendit, mis soetatakse korra mingi perioodi jooksul. Näiteks ratastool – omaosalus on 10% ratastooli maksumusest, mis on kaugelt suurem kui igakuine toetus. Seega tuleks mitme kuu toetused kokku koondada, lisaks on vaja aga ratastooli hooldada, selle osasid uuendada jne.

Auditi soovitusel on välja toodud, et riik peaks võimaldama puudega isikutele vajalike abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodusmääradega. Samas abivahendite kättesaadavust ehk küsimust, kas need on inimestele soodsad või mitte, auditis ei käsitletud. Seetõttu ei saa nõustuda järeldusega, et abivahendeid tuleks pakkuda soodsamalt.

Riigil puudub ülevaade, kui palju puuetega inimestele sotsiaalhoolekandeteenuseid pakutakse

Puuetega inimestele pakutavad teenused

33. Arvestades, et lisaks puuetega inimestele makstavatele toetustele peaksid nii riik kui ka kohalikud omavalitsused pakkuma isikutele teenuseid igakülgseks toimetulekuks, eeldas Riigikontroll, et riigil on ülevaade puuetega inimestele pakutavatest sotsiaalhoolekandeteenustest. Riigikontrolli hinnangul on ülevaade vajalik puuetega inimeste abivajaduse ja riigi kulutuste hindamiseks. Riik eraldab igal eelarveaastal omavalitsustele raha: 2009. ja 2010. aastal said tasandusfondist sotsiaalteenuste- ja toetuste osutamise toetust kõik vallad ja linnad. Muu hulgas anti raha ka sotsiaaltoetuste- ja teenuste pakumiseks (2009. a 36,7 miljonit ja 2010. a 44,1 miljonit krooni). Samuti rahastavad sotsiaalteenuseid omavalitsused ise: 2009. aastal kulutasid omavalitsused puuetega inimeste sotsiaalsele kaitsele kokku 194,4 miljonit krooni.

34. Sotsiaalkindlustusameti eelarvest rahastatakse teenuste osutamist psüühilise erivajadusega isikutele (2009. a kulus selleks 235 miljonit), samamoodi ka rehabilitatsiooniteenuste osutamist (2009. a kulus üle 16 aastaste puuetega inimeste rehabilitatsiooniteenustele 22 miljonit; psüühiliste erivajadustega isikute rehabilitatsioonile ligi 11 miljonit krooni). Mõlemat valdkonda on Riigikontroll varem auditeerinud ning leidnud, et nende valdkondade korralduses on olnud probleeme. Iseäranis halb on olukord olnud rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavusega, mida on õigus saada kõigil puuetega inimestel, kuid mida saab vaid väga väike

hulk abivajajatest. Problemaatiline on ka rehabilitatsioonitegevuse järjepidevuse puudumine, sest puudega inimesed saavad tihti rehabilitatsiooniteenuseid vaid korra (ühe kuurina). Käesoleva auditi raames Sotsiaalkindlustusameti teenuste osutamist enam ei auditeeritud.

Sotsiaalteenused:

- sotsiaalnõustamine;
- rehabilitatsiooniteenus;
- igapäevaelu toetamise teenus;
- töötamise toetamise teenus;
- toetatud elamise teenus;
- kogukonnas elamise teenus;
- ööpäevaringne erihooldusteenus;
- proteeside, ortopeediliste ja muude abivahendite andmine;
- lapsehoiuteenus;
- koduteenused;
- eluasemeteenused;
- hooldamine perekonnas, asenduskoduteenus;
- hooldamine hoolekandetasutuses;
- toimetulekuks vajalikud muud sotsiaalteenused.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus

35. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi on lisaks riigile ka kohalikul omavalitsusel kohustus pakkuda sotsiaalteenuseid ja muud abi ning määrata ja maksta sotsiaaltoetusi. Sotsiaalteenuste loetelu on seaduses küll antud, kuid seda, millises ulatuses, millise kvaliteediga ja mis raha eest neid teenuseid kohalik omavalitsus puudega inimesele osutama peab, kindlaks määratud pole. Et väiksema tulubaasiga omavalitsusel oleks üldse võimalik sotsiaalteenuseid osutada ja sotsiaaltoetusi maksta, toetabki riik igal aastal riigieelarve tasandusfondist sotsiaaltoetuse ning -teenuste osutamist. Seega võivad kohalikud omavalitsused pakutavate teenuste ulatuse ja kvaliteedi üle otsustada ise sõltuvalt oma äranägemisest ja rahalistest võimalustest.

36. Riigikontrolli hinnangul vajab riik ülevaadet puuetega inimestele pakutavatest teenustest ühelt poolt selleks, et hinnata inimeste abivajadust ning teiselt poolt kulude planeerimiseks ja kontrollimiseks. Sotsiaalministeeriumi statistikat analüüsid selgus, et riigil on osaline ülevaade kohalike omavalitsuste poolt puuetega inimestele osutatud sotsiaalhoolekandeteenustest. Sotsiaalministeerium kogub statistikat koduteenuse, eluasemeteenuse, isikliku abistaja teenuse, tugiisiku ja tugipere teenuse ning hooldajatoetuse saajate kohta. Samas puudub riigil ülevaade puuetega inimestele pakutava transporditeenuse kohta, ometi on transport puuetega inimestele üheks suurimaks lisakuluartiklaks (vt lisa D). Sotsiaalministeeriumi kogutud statistika järgi ei osutanud 2009. aastal ühtegi teenust (koduteenused, eluasemeteenus, isikliku abistaja teenus ning tugiisiku ja tugipere teenus) 21 (9%) kohalikkude omavalitsust, s.t neid teenuseid ei ole saanud ükski inimene. Puuetega inimestele ei pakuta kõikides kohalikes omavalitsustes sotsiaalhoolekandeteenuseid, näiteks isikliku abistaja teenust ei osutanud koguni 79% kõikidest omavalitsustest. Samas pakkus koduteenuseid vähemalt ühele inimesele 75% omavalitsustest. Sotsiaalhoolekandeteenuseid puudutavat infot analüüsid ilmnedid omavalitsuste erinevused. Riiklik statistika ei võimalda omavalitsuste kaupa tegelikku abivajadust hinnata. Lisaks ei ole riigil võimalik hinnata tehtud kulutuste sihipärasust, kuna tasandusfondi kaudu kohalikele omavalitsustele antud raha arvestatakse omavalitsuse eelarve hulka ning riigil puudub ülevaade, kui suur hulk riigieelarve tasandusfondist ja kohalike omavalitsuste oma eelarvest eraldatavast rahast kulub puuetega isikutele teenuste pakkumiseks.

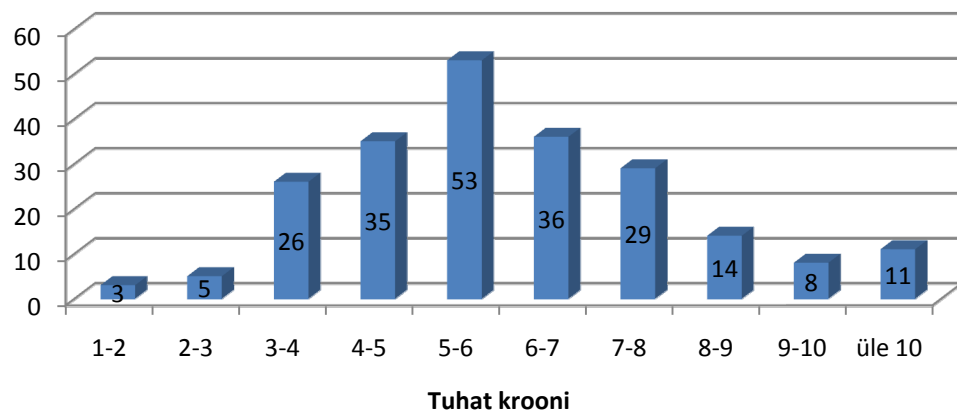
37. Riigikontrolli korraldatud intervjuudest ja kohalike omavalitsuste eelarve täitmise kuuaruannetest selgus, et omavalitsusi, kes finantseerivad puuetega inimestele erinevate teenuste osutamist, on siiski enam, kui näitab eelnevalt kajastatud Sotsiaalministeeriumi statistika. Paraku puudub aga riigil ülevaade ka sellest, kui palju milliseid teenuseid omavalitsused ainult oma eelarvest rahastavad, sest neid andmeid ei koguta. Intervjuudest omavalitsuse ametnikega selgus, et omavalitsused hindavad abivajadust väga erinevaks ning lähtuvad oma võimalustest. Intervjuudest selgus ka see, et teenuste pakkumise võimalused ning teenuse eest maksta tulev omaosalus varieeruvad omavalitsustes suurel määral.

Hooldajatoetus – hooldajale igakuiselt makstav sotsiaaltoetus 18aastase või vanema hooldatava toimetuleku soodustamiseks.

38. Riigikontrolli analüüsi tulemusena ilmnas, et teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on piirkonniti väga erinev. Näiteks sõltub **hooldajatoetuse** (mis selle auditi kontekstis liigitub sisuliselt samuti teenuseks) suurus sellest, millises piirkonnas inimene elab, kusjuures hooldajatoetuse suurus võib erineda omavalitsustes kuni kümme korda (vt joonis 6). Lisaks sellele oli kuus omavalitsust, kes üldse 2009. aastal hooldajatoetust ei maksnud. On selge, et hooldajal, kellele omavalitsus ei maksa üldse hooldajatoetust või maksab 1000 krooni, ei ole võimalik tagada hooldatavale samal tasemel abi kui hooldajal, kellele makstakse 10 000 krooni või rohkem. Seega on omavalitsuste võimekus ning tahe tegeleda puuetega inimestega vägagi erinev, mis omakorda paneb puuetega isikud ebavõrdsesse olukorda. Kohalike omavalitsuste erineva võimekuse üheks põhjuseks oli riigi otsus anda alates 2005. aasta aprillist hooldajatoetuse maksmise kohustus üle omavalitsustele, hindamata piisavalt põhjalikult omavalitsuste erinevat suutlikkust, kompetentsust ning kaasnevaid kulutusi.

Joonis 6. Keskmine hooldajatoetuse kogukulu omavalitsustes ühe hooldatava kohta 2009. aastal (tuhandetes kroonides)

Omavalitsuste arv



Allikas: Riigikontroll

Sotsiaalministri kommentaar: Samuti ei saa nõustuda väitega, et kohalike omavalitsuste erineva võimekuse üheks põhjuseks oli riigi otsus anda alates 2005. aasta aprillist hooldajatoetuse maksmise kohustus üle omavalitsustele, hindamata piisavalt põhjalikult omavalitsuste erinevat suutlikkust, kompetentsust ning kaasnevaid kulutusi (p 38).

Hooldajatoetuse üleandmise põhjuseks oli vastuoluline olukord, kus kohalik omavalitsus määras inimesele hooldaja, kuid hooldajatoetust maksis riik. Valla- või linnavalitsustele hooldajatoetuse määramise ja maksmise üleandmise eesmärk oli muuta toetus rohkem puudega inimese vajadustele vastavamaks. Kuna hooldajatoetust maksti riigieelarvest, siis valla- ja linnavalitsused puudega inimese tegelikku hooldusvajadust sageli ei hinnanud. Seetõttu maksti hooldajatoetust ka siis, kui puudega inimene hooldajat ei vajanud. Varasemat korraldust iseloomustas ka see, et hooldajateks määrati inimesed, kes formaalselt vastasid hooldajatoetuse saamise tingimustele (mittetöötav, ilma raske või sügava puudeta), kontrollimata, kas hooldaja tegelikkuses hooldajaks sobib ja

hooldavat ka tegelikult hooldab. Hooldajatoetuse maksmine tähendas nii varjatud töötust kui ka samal ajal takistust nendele hooldajatele, kes oleksid saanud ja soovinud hooldamise kõrvalt palgatööd teha. Seaduse muutmisele eelnes hooldusvajaduse hindamise koolitus sotsiaaltöötajatele. Muutunud olukorras võis valla- või linnavalitsus hooldajatoetuse saajate sihtgruppi senisega võrreldes kitsendada, lähtudes hooldusvajaduse hindamise tulemustest ning pakkudes varasemate hooldajatoetuse vahendite arvel puudega inimesele muud abi. Hooldajatoetuse üleandmine ei ole põhjuseks, et omavalitsustel on erinev võimekus.

Rahandusministri kommentaar: Konkreetselt hooldajatoetuse kohta väidetakse aruandes täiendavalt, et ebavõrdsus omavalitsuste vahel on vähemalt osaliselt põhjustatud riigi 2005. aasta otsusest anda hooldajatoetuse maksmise kohustus üle kohalikele omavalitsustele. Siin märgime, et hooldajatoetuse maksmise kohustuse üleandmisel anti lisaks kohustusele siiski üle ka sellele kohustusele vastav õigus riigieelarvevahendite saamiseks samas ulatuses, milles oli varem hooldajatoetuste maksmiseks teinud kulutusi riik ise. Seetõttu ei saa me nõustuda aruandes tehtud järeldusega, nagu oleks hooldajateenuse erinev kättesaadavus ja kvaliteet põhjustatud riigi tegevusest.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll väidab kontrolliaruandes, et hooldajatoetuse maksmine anti kohalikele omavalitsustele üle, hindamata piisavalt põhjalikult omavalitsuste erinevat suutlikkust, kompetentsust ning kaasnevaid kulutusi. Riigikontroll möönab, et koos kohustuse üleandmisega riigilt omavalitsusele tagati ka teenuse finantseerimine endises mahus, kuid nagu näitab Riigikontrolli analüüs, siis ei taga see teenuse ühtlast kättesaadavust üle Eesti. See omakorda näitab, et teenuse rahastamine ei pruugi tagada selle kättesaadavust, kui kohalikul omavalitsusel puudub võimekus teenuseid osutada.

39. Riigikontroll on seisukohal, et ühel kohalikul omavalitsusel ongi keeruline ja kulukas kujundada endale pädevus kõikide puuetega inimestele vajalike teenuste kvaliteetseks osutamiseks, sest konkreetse teenuse vajajaid võib olla vähe. Hea süsteemi üheks eelduseks on proportsionaalne kohustuste jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ning koostöö, mille tulemusena tekib teenuste osas kompetentsus piirkonna, mitte omavalitsuse tasemel. Nõustamisteenuste osas on riik nelja nõustamiskeskuse näol Ida-Virumaal ning Lõuna-Eestis üritanud soodustada piirkondlikku puuetega inimeste abistamist. Samas võib Riigikontrolli korraldatud intervjuude põhjal öelda, et koostööd teenuste pakkumiseks omavalitsused veel paljuskki ei tee. Paremate lahenduste saavutamisel on üheks võimaluseks kaasata ka kolmanda sektori organisatsioone ning esitada ühistaotlusi eurotoetuste saamiseks.

40. Riigikontrolli hinnangul ei saa kehtivat süsteemi pidada eesmärgipäraselt toimivaks, sest riik ei suuda abivajadust hinnata ning sellest tulenevalt kulusid planeerida ja kontrollida. Lisaks sõltub osa teenuste kättesaadavus ja kvaliteet sellest, millises piirkonnas inimene elab. Riigikontrolli auditid on näidanud, et omavalitsuste haldussuutlikkus osutada teenuseid ja täita neile pandud kohustusi on äärmiselt erinev.

41. Olukorra parandamiseks planeerib Sotsiaalministeerium esitada ettepanekud sotsiaalhoolekande seaduse täiendamiseks, et panna

Kas teadsite, et

valdade ja linnade erinevale võimekusele erinevate ülesannete täitmisel on Riigikontroll tähelepanu juhtinud järgmistes auditites:

- „Ehitushangete korraldus valdades ja linnades“, 2008
- „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“, 2008
- „Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades“, 2009
- „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“, 2009
- „Valdade ja linnade tuludes ja kuludes ning finantsseisus 2009. aastal toimunud muutuste analüüs“, 2010

kohalikele omavalitsustele kohustus teatud teenuseid osutada, kui isiku seisund seda nõuab. Lisaks sellele on kavas täiendada teenuste nimekirja, mida kohalikud omavalitsused osutama peavad. Sotsiaalministeeriumis on ettevalmistamisel kohalike omavalitsuste hoolekandeteenuste miinimumnõudeid reguleeriv eelnõu. Samuti on Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös käsil sotsiaalkodeksi väljatöötamine, mille raames on planeeritud tervikuna üle vaadata kogu isikute abistamise süsteem, sh omavalitsuse tasand. Justiitsministeeriumi andmetel vaadatakse abistamise põhimõtted üle töös oleva juhtumikorralduse uuringu käigus. Selle eesmärgiks on selgitada, kuivõrd sotsiaalkaitse süsteemi eri valdkondades ja nendes võetavate meetmete puhul isikule jagatav teave, esmatasandi juhtumitöö (sh nõustamine, suunamine) ning juhtumikorralduse õigusaktid ja praktika toetavad sotsiaalkaitse eri valdkondade koostoimet ning sellele seatud eesmärkide saavutamist. Ka Riigikohtu 16.03.2010. a lahend nr 3-4-1-8-09 kohalike omavalitsuste ülesannete eristamiseks riiklikest ülesannetest kohustab riiki välja töötama omavalitsuslike ülesannete loetelu ja alused ning tagama rahastamissüsteemi olemasolu, mis kindlustaks omavalitsustele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikust mahus. Riigikontroll leiab, et teenuste osutamise ja finantseerimise süsteemi saab reformida vaid koos puude määramise ja toetuse maksmise aluste muutmisega, sest see looks eeldused, et teenuseid saavad vaid need isikud, kes seda tõeliselt vajavad.

42. Kuigi puuetega inimesed peaksid endale vajalikku abi saama enne kõike kohalikust omavalitsusest, on oluline ka riigi roll, mis peaks seisnema omavalitsuse pakutavate teenuste standardite ja kriteeriumite väljatöötamises ning oodatavate tulemuste formuleerimises. Tulemuseks peab olema olukord, mille kohaselt ei sõltu isiku võimalused saada piisaval hulgal kvaliteetseid abistavaid teenuseid tema elukohast.

43. Soovitus sotsiaalministrile: valmistada ministeeriumis ette eelnõu, mis määraks, milliseid teenuseid ja millistest rahalistest vahenditest kohalikud omavalitsused puudega isikutele osutama peavad, ning tagada ülevaade neist teenustest ja sellele kulunud rahast ning järelevalve kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Eelnõu ettevalmistamise käigus kalkuleerida, kui palju teenuste osutamine sellises mahus maksma läheb, ning näha omavalitsustele selleks raha ette.

Sotsiaalministri vastus: Soovitakse sotsiaalministril üle vaadata, milliseid teenuseid peaks osutama ja millist abi peaks pakkuma riik ja milliseid kohalikud omavalitsused. Ühe probleemina on välja toodud, et abi ei ole üle Eesti ühtlaselt kättesaadav.

Tänases õigusruumis on reguleeritud kohalike omavalitsuste kohustus korraldada sotsiaalteenuseid. Kohalike omavalitsuste korralduse seaduse §-ga 6 on sätestatud kohaliku omavalitsuse ülesandena korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse abi ja -teenuseid ja vanurite hoolekannet. Kohalike omavalitsuste kohustust korraldada sotsiaalteenuseid toetab ka sotsiaalhoolekande seaduse § 8. Samuti on sotsiaalhoolekande seaduses üldjuhul iga konkreetse teenuse puhul märgitud, milliseid korraldab riik ja milliseid kohalik omavalitsus. Vastavalt kehtivatele õigusaktidele ja kohalike omavalitsuste autonoomsuse põhimõttele on kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate konkreetsete teenuste standardite väljatöötamine kohalike omavalitsuste ülesanne ja pädevus, mida ka

üksikud omavalitsused on teinud. Sotsiaalministeerium on välja töötanud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega reguleeritakse kohaliku omavalitsuse vastutusalas olevate teenuste täpsemad nõuded. Samas on tekkinud diskussioon, kas riigi poolt teenuse nõuete reguleerimine on sekkumine kohalike omavalitsuste autonoomiasse või mitte. Riigikontroll kahjuks ei ole oma analüüsis käsitlenud kohalike omavalitsuse autonoomia põhimõtet ja sellesse sekkumise vajadust sotsiaalteenuste nõuete reguleerimisega.

44. Soovitus sotsiaalministrile, rahandusministrile, regionaalministrile ja justiitsministrile: leppida kokku, millist puuetega inimestele mõeldud abi peaks pakkuma riik ja millist kohalik omavalitsus, arvestades seejuures kohalike omavalitsuste erinevat haldussuutlikkust.

Sotsiaalministri vastus: Riigikontroll on oma varasemates auditites viidanud kohalike omavalitsuste erinevale haldussuutlikkusele. Seetõttu tuleks eelnevalt analüüsida, kuivõrd tagab toetuste ja teenuste üleandmine kohalikele omavalitsustele inimestel abi saamiseks paremad võimalused. Lahendus ei pruugi olla ka kohalikele omavalitsustele vastavate rahaliste vahendite juurdeandmine. Siinkohal võib näitena võib tuua riigi poolt rahastatava lapsehoiuteenuse, mille puhul kohalikele omavalitsustele eraldatakse vahendid teenuse osutamiseks, ent teenus ei ole vaatamata sellele ühtlaselt kättesaadav.

Rahandusministri vastus: Aruandes nimetatakse põhilise puudusena puuetega inimestele osutatavate teenuste, näiteks hooldajateenuse, ebavõrdset kättesaadavust ja kvaliteeti erinevates kohalikes omavalitsustes. Siinkohal märgime, et kohalikul omavalitsusel kui inimestele lähemal seisval haldustasandil on siiski võimalik objektiivsemalt hinnata nende sotsiaalset toimetulekut ning leida konkreetsete inimeste vajadusest lähtuvaid paindlikke lahendusi. Järelkult peaks nii hooldajateenuse kui ka muude sarnaste teenuste osutamine üldjuhul jäämagi kohalike omavalitsuste ülesandeks. Ebavõrdset ligipääsu nii hooldajateenustele kui ka muudele kohalike omavalitsuste osutatavatele teenustele peaks aga ühtlustama kohalike omavalitsuste tasandusfond, mille eesmärgiks ongi nõrgema tulubaasiga kohalike omavalitsuste rahaline toetamine, tagamaks neile seadusega pandud ülesannete täitmist ja aitamaks nii kaasa kohalike teenuste kättesaadavuse taseme ühtlustamisele erinevates omavalitsustes. Soovides parandada kohalike omavalitsuste osutatavate teenuste kättesaadavust, tasuks täiendavalt analüüsida, kas ja mil viisil on võimalik soodustada omavalitsuste koostööd kolmanda sektoriga, mis omakorda võimaldaks kaasata hoolekandeteenuste osutamisse ka välisvahendeid. Lisaks järeldatakse aruandes, et riigil puudub ülevaade kohalikel omavalitsustel sotsiaalhoolekandeteenuste osutamiseks kulunud rahalistest vahenditest. Tegelikult aga esitavad kohalikud omavalitsused meile igakuiselt oma raamatupidamisandmed, mille alusel on võimalik kindlaks teha, kui palju on kohalikud omavalitsused kulutanud erinevate teenuste osutamiseks, käesoleva aruande kontekstis näiteks puuetega inimestele osutatud teenuste osutamiseks.

Sotsiaalministri justiitsministri ülesannetes vastus: Vastuseks Riigikontrolli aruande eelnõus "Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja

puuetega inimeste toetamisel" Justiitsministrile punktis 44 tehtud soovitusel osas selgitame järgmist.

Riigikohtu üldkogu lahendi nr 3-4-1-8-09 pinnalt tõusnud probleemide lahendamiseks moodustati käesoleva aasta alguses töögrupp, kuhu kuulusid Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisala ametnikud. Töögrupp leidis, et Riigikohtu lahendist tuleneb kohustus eristada kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ülesanded olemuslikult omavalitsuslikest ülesannetest ning tagada kohalikele omavalitsustele pandud riiklike ülesannete eraldi rahastamine riigieelarvest. Selleks tuleb määratleda, millised on käesolevalt kohaliku omavalitsuse olemuslikud ülesanded ja millised kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud ülesanded. Küsimuse lahendamisel on võimalik tagada riigieelarves kohaliku omavalitsuse ja riigi rahade selgem eristamine. Kohalikele omavalitsustele peab olema tagatud piisav tulubaas seadusega pandud ülesannete täitmiseks minimaalsel tasemel (täpsema hindamissüsteemi väljatöötamine toimub eraldi protsessina).

Tegevusplaan kujundati järgmine:

1. Siseministeerium koostab KOV-idele pandud kohaliku omavalitsuse olemuslike ja riiklike ülesannete määramist võimaldavad kriteeriumid.
2. Siseministeerium koostöös Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga vaatavad kriteeriumid üle.
3. Siseministeerium saadab ministeeriumidele palve, et nad hindaksid oma valitsemisalade õigusaktides, missugused ülesanded on KOV-idele pandud riiklikud ülesanded ja millised olemuslikult kohaliku omavalitsuse ülesanded.
4. Siseministeerium analüüsib saadud vastuseid ning koostab kokkuvõtte.
5. Siseministeerium koostöös Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga vaatavad kokkuvõtte üle.
6. Rahandusministeerium analüüsib hindamise tulemuste mõju riigieelarvele ning teeb riigieelarves vajalikud muudatused.
7. Siseministeerium ja Justiitsministeerium otsustavad, kas on vaja õigusakte muuta.
8. Hindamise tulemused peavad selguma 2010. a jooksul, et riigieelarve eelnõus saaks võimalike muudatustega arvestada.

Eelnimetatud tegevusplaani alusel on valminud „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“. Juhendi alusel tuleb ministeeriumidel hinnata ning tuvastada, kas ministeeriumi valitsemisala õigusaktides on kohalikele omavalitsustele täitmiseks pandud olemuselt riiklikke ülesandeid. Ministeeriumide tagasiside on oodatud analüüsi vormis, milles on käsitletud kohalike omavalitsuste poolt täidetavate riiklike ülesannete tunnuseid kandvate ülesannete sisu ning milles põhjendatakse, miks nimetatud ülesanded ei ole olemuselt omavalitsuslikud, vaid on riiklikud. Muu hulgas on hõlmatud ka

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ning Sotsiaalministeerium on kohustatud eristama, millist puuetega inimestele mõeldud abi peaks pakkuma riik ja millist kohalik omavalitsus.

Juhendi valmimisel ning sellest tulenevate ülesannete täitmisel on ministeeriumid käesolevalt kohustatud juba koostööd tegema ning täpsemalt selgitama, milline ülesannete jaotus on nende valitsemisalas ette nähtud ning vajadusel seda ka põhjendama. Justiitsministeerium on korduvalt esitanud oma seisukohti juhendi koostamise ja selle täitmise osas. Samuti on Justiitsministeerium viidanud vajadusele lahendada juhendi põhjal läbiviidud analüüside pinnalt üles jäänud lahkarvamused.

Olete õigesti välja toonud, et koostöös Sotsiaalministeeriumiga läbiviidava programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames tegeletakse aktuaalselt sotsiaalõiguse korrastamisega ning sotsiaalseadustikku koondamiseks ettevalmistamisega. 2009. aastal valminud sotsiaalseadustiku üldosa analüüsis rõhutas töögrupp samuti vajadust sotsiaalkaitse kohustuste selgeks jaotamiseks a) isiku ja perekonna vahel; b) avaliku võimu sees. Töögrupp esitas omapoolsed lähtekohad sotsiaalkaitse ülesannete jaotamiseks riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel (järeldused on põhilises osas kaetud ülalviidatud kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhendiga). Töögrupp asus seisukohale, et ülesannete jaotus saab toimuda konkreetsete normide kaupa, s.t mitte üldosa tasandil.

Kontrolliaruande eelnõu punktile 41 viidates täpsustame, et sotsiaalõiguse kodifitseerimise projekti raames ei ole riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotamisele seega eraldi keskendutud, arvestades, et ülesannete jaotamise analüüsiga tegelevad asjaomased sisuministeeriumid. Kontrolliaruande eelnõus viidatud poolelioleva juhtumikorralduse analüüsi tulemusena püütakse saavutada, et (ka selgelt eristatud ülesannete korral) oleks tagatud kvaliteetne õiguslik raamistik, vajalik andmevahetus ja igakülgsest koostööd toetavad tööpraktikad selleks, et sotsiaalkaitse süsteem toimiks koordineeritult ning isiku jaoks võimalikult terviklikult.

Regionaalministri vastus: Vastuseks Riigikontrolli kontrolliaruande "Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste toetamisel" punktis 44 antud soovitusle sotsiaalministrile, rahandusministrile, regionaalministrile ja justiitsministrile märgin järgmist.

Siseministeerium on oma ülesannetest tulenevalt valmis protsessis osalema. Arvestades, et töövõimetuspensionäride ja puuetega inimesi puudutavad probleemid on üks osa sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamisest, mis kuuluvad tulenevalt täidesaatva riigivõimu asutuste vahelisele tööjaotusele Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse, peame oluliseks, et protsessi juhiks ja tulemuste eest lõppvastutuse võtaks Sotsiaalministeerium.

Töövõime kaotanud isikute toetamine

Püsival töövõimetusel on kaks astet:

- Täielik töövõimetus (töövõime kaotus 100%) – inimesel esineb haigusest või vigastusest põhjustatud tugevasti väljendunud funktsioonihäire, mille tõttu ta ei ole võimeline tööga elatist teenima.
- Osaline töövõimetus (töövõime kaotus 10-90%) – inimene on võimeline tööga elatist teenima, kuid haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäire tõttu ei ole võimeline tegema talle sobivat tööd tööaja üldisele riiklikule normile vastavas mahus.

Püsiv töövõimetus määratakse 16. eluaastast kuni vanaduspensionieani.

Töövõime kaotuse protsent määratakse kuueks kuuks kuni viieks aastaks või kuni vanaduspensioniiikka jõudmiseni (kuid mitte kauem kui 5 aastaks).

Allikas: riikliku pensionikindlustuse seadus

45. Püsiv töövõime kaotus tähendab seisundit, kus inimene on püsiva terviserikke tõttu kaotanud täielikult või osaliselt töövõime ega saa üldse või endises mahus tööga elatist teenida. Töövõime kaotus tehakse kindlaks püsiva töövõimetus ekspertiisi (vt täpsemalt lisa C) käigus. Isikule võidakse määrata töövõime kaotus 10–100%. Alates 40% töövõime kaotusest tekib isikul õigus töövõimetuspensionile, mille suurus sõltub töövõime kaotuse ulatusest (vt joonis 7), tasutud sotsiaalmaksu suurusest, vanusest ja pensionistaažist ning mille eesmärgiks on hüvitada isikule töövõimetus tõttu saamata jäänud tulu.

46. Alates 2004. aastast on töövõimetuspensionid tõusnud. 2009. aastal oli keskmine töövõimetuspension (töövõime kaotus 40–100%) 2703 krooni.

Joonis 7. Töövõimetuspensionide keskmine suurus kuus 01.01. 2009. a seisuga

Töövõimekaotus 100%	• 3735 krooni
90%	• 3381 krooni
80%	• 2994 krooni
70%	• 2666 krooni
60%	• 2279 krooni
50%	• 1959 krooni
40%	• 1920 krooni
keskmine	• 2703 krooni

Allikas: Sotsiaalministeerium

47. Riigikontroll uuris, kas töövõimetus määramise ja töövõimetuspensionide maksmise süsteem tagab, et töövõimetus tõttu saamata jäänud tulu hüvitatakse vaid neile, kes ei suuda töövõimetus tõttu endale elatist teenida.

Töövõime määramisel ei lähtuta isiku potentsiaalist

48. Selleks et riigil oleks võimalik raha töövõimetuspensionide maksmiseks otstarbekalt ja inimeste vajadustest lähtuvalt jagada, on oluline, et töövõimetus määratakse, arvestades kõiki olulisi kriteeriume (tervis, töökoht, töövõime, sissetulek jms). Lisaks inimese tervises seisundile tuleks hinnata ka tema võimalusi ja võimet tööd teha.

49. Töövõime kaotust hinnatakse nii esmakordsel kui ka korduval töövõimetus taotlemisel, lähtudes nii isiku kõige kauem kestnud kui ka viimasest ametikohast ning tervises seisundist, arvestades ka inimese haridust ja potentsiaali omandada uusi oskusi. Seejuures ei arvestata isiku sissetulekut, võimalusi tervises seisundit taastada, võimet teha muud tööd või omandada uus amet, mistõttu inimestel puudub motivatsioon püsivat töövõimetust mitte taotleda.

Töövõimetus määramine

50. Nagu eespool öeldud, kasvab töövõimekaoga isikute arv aasta-aastalt. Ka püsiva töövõimetuse ekspertiisi tulemused näitavad, et koos ekspertiiside arvu kasvuga püsib nii esmakordsel kui ka korduval püsiva töövõimetuse tuvastamisel ekspertiisi läbinud isikute osakaal, kellele püsiv töövõimetuse määratakse, 90–100% juures. Neid, keda püsivalt töövõimekaoks ei tunnistata, on väga vähe (vt tabel 1). Arvestades, et püsiv töövõimetuse võidakse nii esmakordse kui ka korduva ekspertiisi tulemusena määrata kuuest kuust kuni viie aastani ja enamikule isikutest tehakse kordusekspertiis, on tähelepanuväärne, et korduval ekspertiisil tuvastatakse püsiv töövõimetuse peaaegu kõigil. Seega soosib praegune töövõime kaotuse tuvastamise süsteem seda, et isikule jääbki töövõime kaotus pikaks ajaks või koguni kuni vanaduspensionieani. Samas võib nende inimeste tervislik seisund aja jooksul paraneda.

Tabel 1. Püsiva töövõimetuse ekspertiisi tulemused 2005–2009

Püsiv töö- võimetuse	Esmakordne					Korduv				
	2005*	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Ekspertiiside arv	12 644	13 320	13 686	13 147	14 364	31 323	31 838	33 035	33 765	37 983
Tuvastati püsivtöövõimetust	10 982 (87%)	12 034 (90%)	12 201 (89%)	11 856 (90%)	12 973 (90%)	29 407 (94%)	31 760 (100%)	32 959 (100%)	33 709 (100%)	37 942 (100%)
Ei tuvastatud püsivat töövõimetust	1 052 (8%)	1 286 (10%)	1 485 (11%)	1 291 (10%)	1 391 (10%)	21 (0%)	78 (0%)	76 (0%)	56 (0%)	41 (0%)

*1401 isiku puhul otsustati ravi jätkata haiguslehel
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Kas teadsite, et

ELi mitmed riigid on jõudnud tõdemuseni, et isik, kes on kord juba töövõimetuse tõttu süsteemi sisenenud, sealt enam ei välju.

Riigid tegelevad puude ja töövõimetuse määramise süsteemide reformimisega eesmärgiga säilitada inimestele võimalus teha tööd.

Allikas: Sotsiaalministeerium

51. Töövõimetuse määramisel ei pakuta inimesele teenuseid, mis võimaldaksid tal edasi töötada või leida sobiv töö. Eestis puudub hästi välja arendatud süsteem, kus kord töövõime kaotanud isikule antakse võimalus saada esmase püsiva töövõimetuse määramise ajal või enne seda rehabilitatsiooniteenuseid, mis tema töövõime taastaksid või annaksid võimaluse leida uus amet (vt täpsemalt punktid 72–76). See on üheks põhjuseks, miks kord juba töövõimekaoks tunnistatud inimesed ka pärast esmase püsiva töövõimetuse lõppu endiselt töövõimetuspensionäriks jäävad.

52. Sotsiaalministeerium on kaalumas töövõimetuse määramise süsteemi muutmist selliselt, et töövõimetuse hindamise asemel hinnatakse inimese võimet teha talle sobivat tööd.

Teave töövõimetuse põhjuste kohta

53. Selleks et võtta kasutusele meetmed töövõimetuse vältimiseks, on vaja teada inimese töövõime kaotuse põhjusi. Eestis kogutakse inimese töövõime kaotuse põhjuste kohta teavet vaid osaliselt. Esmase püsiva töövõimetuse põhjuste kohta vaadates on näha, et valdaval osal isikutest, näiteks 2009. aastal 89%-l (11 601 isikut), on püsiv töövõimetuse määratud üldhaigestumise tõttu. Vaid väga vähestel on töövõimetuse põhjuseks vigastus, töövigastus või kutsehaigus.

Kas teadsite, et

2009. aastal olid esmase püsiva töövõimetuse levinumad põhjused

- üldhaigestumine 11 601 inimesel,
- vigastus 1110 inimesel,
- liiklusõnnetuses saadud vigastus või haigestumine liiklusõnnetuse tagajärjel 101 inimesel,
- töövigastus 92 inimesel,
- kutsehaigus 60 inimesel.

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse vajalikkus

54. Riigikontrolli 2007. aasta audit „Riigi tegevus tööõnnetuste vähendamisel“ näitas, et Eestis puudub täpne info, kui palju toimub tööõnnetusi ja kui suur on kutsehaiguste levik. Töötajate tööga seotud haiguste põhjusi pole piisavalt uuritud. Sellised haigestumised kajastuvad statistikas n-ö üldhaigestumisena ning nende põhjusi ei seota töötingimustega. Teave töökeskkonna riskide kohta on aga puudulik. Praeguseks on sotsiaalminister kinnitanud töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010–2013. Tulemusi olukorra parandamisel veel ei ole.

55. Nagu eespool selgitatud, on riigi kulutused töövõimetuspensionari maksmiseks aasta-aastalt kasvanud. Nii töövõimetuspensionäride arvu, riigi kulutuste kasvu kui ka ekspertiisi tulemusi vaadates on näha, et praegune süsteem soosib jätkuvat töövõimetuspensionäride arvu ja riigi kulutuste kasvu. Riigil puudub praegu usaldusväärne teave töökeskkonnast tingitud haigestumise ja selle põhjuste kohta. Töövõimekaost tekkinud kulud jäävad aga riigi kanda, isegi kui töövõime on kadunud halbade töötingimuste tõttu. Seepärast peaks riik töövõime kaotuse põhjusi rohkem ja süvitsi analüüsima ning motiveerima tööandjaid töökeskkonda parandama või nõudma halvast töökeskkonnast tekkinud töövõimekao kompenseerimist. Töövõimekaotus tuleks isikule määrata alles siis, kui on selge, et inimene ei ole võimeline tööd tegema ja elatist teenima. Mitmed riigid reformivad praegu töövõimetuspensionisüsteemi eesmärgiga säilitada inimestele võimalus ja motivatsioon töötada.

56. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi rakendamist on planeeritud juba üle kümne aasta, kuid siiani edutult. Toimiv kindlustussüsteem motiveeriks ühest küljest muutma tööturu osapooli töökeskkonda ohutumaks ning teisest küljest registreerima tööõnnetusi ja kutsehaigusjuhtumeid. Praegu koostab Sotsiaalministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga erakindlustusel põhineva vabatahtliku tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse õiguslikke aluseid, milles vastutavaks pooleks on tööandja (kindlustus tööandja kaskokindlustuse printsiibil).

57. Praegu puudub riigis süsteem, mis ühelt poolt motiveeriks töötajaid tööturul aktiivselt osalema ja teisalt kindlustaks isikutele nende samaväärse toimetuleku tervisest tingitud töövõimekaotuse korral. Osapooltel (töötajal, tööandjal, riigil) puudub selge vastutus töövõime säilitamisel ja isikute tööturule tagasitoomisel.

58. **Soovitus sotsiaalministrile:** kujundada edaspidi töövõime hindamise süsteem ümber selliselt, et ennekoike hinnatakse isiku töövõimet, mitte aga töövõime kadu. Töövõimekaotus tuleks isikule määrata alles siis, kui on selge, et inimene ei ole võimeline tööd tegema ja elatist teenima.

Sotsiaalministri vastus: Lähiaastatel on plaanis üle vaadata püsiva töövõimetuse tuvastamise protsess ning võimalusel sisse viia muudatused, mille tulemusena saaks hakata töövõimetuse asemel hindama töövõimekust. Muudatuse eesmärgiks on inimeste aktiivsem tagasipöördumine tööhõivesse. Muudatusega kaasnevalt hindame ka töövõimetuspensionari saamise tingimusi.

59. **Soovitus sotsiaalministrile:** korrastada ja koguda teavet töökeskkonnast tingitud haigestumise ja selle põhjuste kohta, sh täpsustada töövõime kao ekspertiisi käigus kogutavat teavet, et selgitada

välja haigestumise põhjusi. Täpsem teave töökeskkonnast tingitud haigestumise kohta võimaldab riigil hinnata, kuidas tulemuslikult vähendada tööga seotud haigestumist.

Sotsiaalministri vastus: Töökeskkonnast tingitud haigestumise ja selle põhjuste kohta toimub pidev andmete kogumine, kuid riigi otsesid kulutusi selles valdkonnas on võimalik hinnata ainult Tööinspeksioonis registreeritud tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste kohta, kuna registreeritud juhtumid kodeeritakse ning need peegelduvad ka haigekassa ja Sotsiaalkindlustusameti aastaaruannetes.

Tööinspeksioonile laekuvad tööandjatelt andmed tööõnnetuste toimumise ja kutsehaigestumise kohta, samuti töötervishoiuarstidelt info tööst põhjustatud haiguste kohta. Tööinspeksioon edastab statistilised andmed Terviseametile iga aasta 1. märtsiks, kes analüüsib saadud andmeid ja koostab sellekohase aastaülevaate. Haigestumise statistika alusel on Tööinspeksioonil võimalik läbi viia töökeskkonna kontrollid ühes või teises piirkonnas või ettevõttes.

Tööinspeksiooni ja haigekassa vahel on sõlmitud andmete edastamise ja riskasutuse leping. Tööinspeksiooni andmeid (raporti kujul) kasutab haigekassa tööga seotud õnnetuste/haigestumiste õigsuse kontrollimisel ning töövõime kao määramisel ekspertiisi käigus.

Haigekassa saadab Tööinspeksioonile infot tööõnnetustega seotud haiguspäevade kohta, mille alusel saab Tööinspeksioon oma registrit täiendada.

Andmeid tööga seotud haigestumiste kohta kogutakse ka küsitluste teel. Vastavalt Euroopa Liidu rahvatervise ning töötervishoiu ja tööohutuse statistika seadusele peavad liikmesriigid koguma andmeid tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste kohta iga üksikjuhtumi kohta eraldi vastavalt ESAW ja EODS klassifikaatoritele (tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste klassifikaatorid) ning edastama need Statistikaametile ja EUROSTAT-ile. Seda teeb Tööinspeksioon.

Tööga seotud tervisehäirete kohta kogutakse andmeid ka küsitlusuuringute abil. EUROSTAT on töötanud välja vastava mooduli, mille Statistikaamet on lisanud Eesti tööjõuuuringusse, mis on riiklik statistiline vaatlus. Mooduli abil on kogutud infot kahel korral – 2007. ja 2009. aastal. Moodul võimaldab hinnata töötajate terviseprobleeme, sealhulgas neid probleeme, mille põhjuseks on tööõnnetus või kutsehaigus ning analüüsida andmeid soo, vanusegruppide, ameti, tegevusala ja maakonna järgi.

Kõik eeltoodud andmed võimaldavad hinnata tendentse töökeskkonnas ja kujundada töökeskkonna poliitikat selles suunas, et vähendada haigestumist ja tööõnnetuste arvu riigis. Selleks et parandada töötajate haigestumisega seotud kvaliteetsete andmete olemasolu ja kättesaadavust, on Sotsiaalministeerium töötanud välja poliitika muudatuse lähtepaberi, mis näeb ette:

1) perearstide koolitamise eesmärgiga avastada patsiendi vastuvõtul ka võimalik tööga seotud tervisehäire;

- 2) tööga seotud tervisehäirete kodeerimissüsteemi täiustamise, et oleks võimalik eristada nii Haigekassa kui ka Sotsiaalkindlustusameti andmebaasides töötajate tööga seotud haigestumiste erinevaid liike:
- tööõnnetus,
 - kutsehaigus,
 - tööst põhjustatud haigus.

60. Soovitus sotsiaalministrile ja rahandusministrile: kaaluda kohustusliku tööõnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse sisseseadmist. Riigikontrolli hinnangul aitaks kohustuslik tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus kaasa inimeste tervise säilitamisele ja töökeskkonna ohutumaks muutmisele.

Sotsiaalministri vastus: Vabariigi Valitsus arutas oma kabinetiarutelul 14.05.2010 muu hulgas ka tööõnnetus- ja kutsehaigustega seotud temaatikat. Kabinetinõupidamise jätkuna toimus sotsiaalministri eestvedamisel 25.05.2010 kohtumine sotsiaalpartneritega, et arutada võimalikke lahendusi tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi loomiseks. Kahjuks lõpliku konsensuseni ei jõutud. Siiski jätkab Sotsiaalministeerium koos Rahandusministeeriumiga erinevate lahenduste analüüsimist kindlustusskeemi loomiseks. Muu hulgas analüüsitakse käesoleval ajal nn Hollandi mudeli rakendamise võimalusi. Samas rõhutame veel kord, et tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi eduka rakendamise eelduseks on sotsiaalpartnerite kokkulepe süsteemi põhimõtete osas, mis käesoleval ajal kahjuks puudub.

Rahandusministri vastus: Vastates kontrollaruandes rahandusministrile tehtud kahele ettepanekule, alustame rahandus- ja sotsiaalministrile tehtud ettepanekust kaaluda Eestis tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sisseviimist. Tuletame meelde, et kord juba ettevalmistatud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja 2003. aastal. Vaatamata sellele leiame, et tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus kohustusliku kindlustusena võiks pikemaajalises perspektiivis olla otstarbekas lahendus, leevendamaks ka kontrollaruandes nimetatud probleeme. Samal ajal on sotsiaalkindlustuse korralduse ja rahastamise, aga ka majanduse kui terviku seisukohalt oluline, et tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust kaalutakse eelnevalt nii koosmõjus kui ka võrdlevalt alternatiivsete lahendustega, hinnates kõiki kaasnevaid mõjusid ning kaasates arutellu kõik huvigrupid. Nimetades kaasnevaid mõjusid, suurendaks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sätestamine kohustusliku kindlustusena vältimatult tööjõu maksustamisest tulenevaid kulutusi. Kuid me osaleme jätkuvalt tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse aruteludes, aidates kaaluda eelkõige riskipõhiseid ja erakindlustusele tuginevaid lahendusi. Eeldatavasti valmib 2012. aasta juunis ka sotsiaalkindlustuse rahastamise perspektiive käsitlev üldine uuring, milles muu hulgas käsitletakse tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud kulude rahastamise küsimust.

Riik maksab töövõimetuspension, olenemata teenitud tulu suurusest

Töövõimetuspension saamise ajal saadavad sissetulekud

61. Riikliku pensionikindlustuse seaduse järgi on töövõimetuspension maksmise eesmärk hüvitada isikule töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu. Riigikontroll leiab, et arvestades rahvastikumuutusi ja eesmärki tagada inimestele nende võimete ja võimaluste kohane toimetulek, tuleks töövõimetuspension maksta vaid nendele isikutele, kes ise ei ole

võimelised tulu teenima, ning pensioni suurus peaks sõltuma isiku teenitud tulust.

62. Et hinnata, milline on töövõimetuspensionäride olukord, uuris Riigikontroll, kas töövõimetuspensionäride hulgas on neid, kes saavad lisaks töövõimetuspensionile veel sissetulekuid (tulumaksuga maksustatavat tulu, sh ettevõtlustulu, palka või vanemahüvitist). Samuti analüüsis Riigikontroll sissetulekute suurusi.

Kas teadsite, et

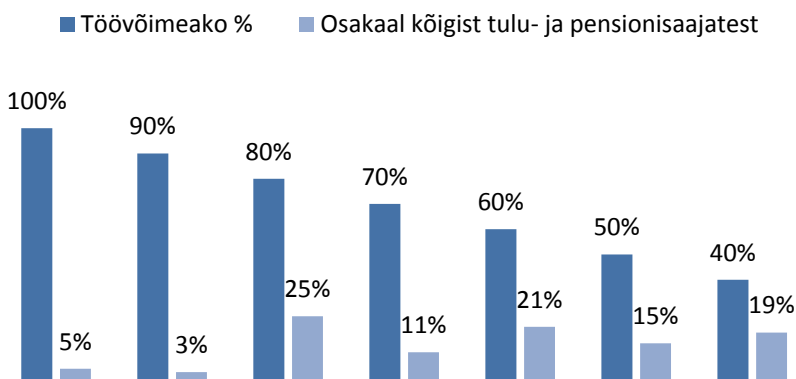
kuigi täielikult töövõimetul isikul peaks seaduse järgi puuduma võimalus elatist teenida, on 2008. ja 2009. aasta jooksul 1850 täielikult töövõimetuks tunnistatud isikut teeninud palgatulu ja saanud samal ajal ka töövõimetuspensionit.

Allikas: Riigikontroll

63. Kõigist töövõimetuspensionäridest sai palgatulu töövõimetuspensionile saamise ajal kokku 41%: naistest 46% ja meestest 35%.

64. Seega saavad peaaegu pooled töövõimetuspensionärid pensionile lisaks sissetulekuid. Sissetulekuid saavad isikud sõltumata sellest, milline on tuvastatud töövõime kaotuse protsent. Töövõimetuspensioniga samal ajal palgatulu saanud isikute töövõimekao protsenti vaadates on näha, et töövõime kaotuse ulatus ei ole määrava tähtsusega näitaja, mille alusel otsustada, kas isik on võimeline tööga elatist teenima. Näiteks oli kõigist pensionit ja palgatulu korraga saanud isikutest 5% tunnistatud täielikult töövõimetuks (töövõimekadu 100%) (vt joonis 8).

Joonis 8. Töövõimetuspensionit ja palgatulu saanud töövõimetuspensionäride osakaal töövõimekao protsendi järgi



Allikas: Riigikontroll

65. Et hinnata, kui suur oli töövõimetuspensionile saamise ajal töövõimetuspensionäride sissetulek, võrreldi palgatulu saajate 2009. aasta palgatulu Eesti keskmise brutopalgaga. 2009. a oli Eesti 11 kuu (jaanuarist novembrini) keskmine brutopalk 12 185 krooni.

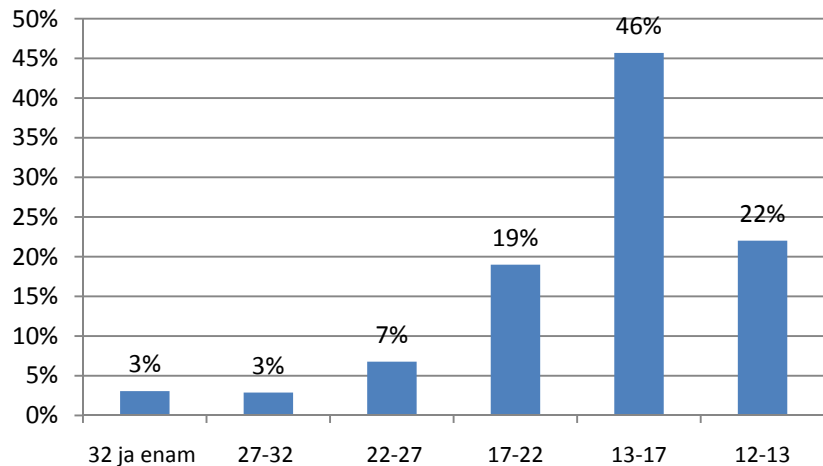
Kas teadsite, et

töövõimetuspensionäridest palgatulu saajate hulgas oli üks inimene, kelle 11 kuu keskmine brutopalk ulatus 85 000 kroonini.

Allikas: Riigikontroll

66. Töövõimetuspensionäridest palgatulu saajatest 10%-l (3363 isikul) oli 11 kuu keskmine brutopalk Eesti keskmisest suurem. Neist 46% brutopalk oli 1000–5000 krooni Eesti keskmisest brutopalgast kõrgem (vt joonis 9). Naistest teenisid Eesti keskmisest brutopalgast rohkem 8% (1379 naist) ja meestest 13% (1986 meest).

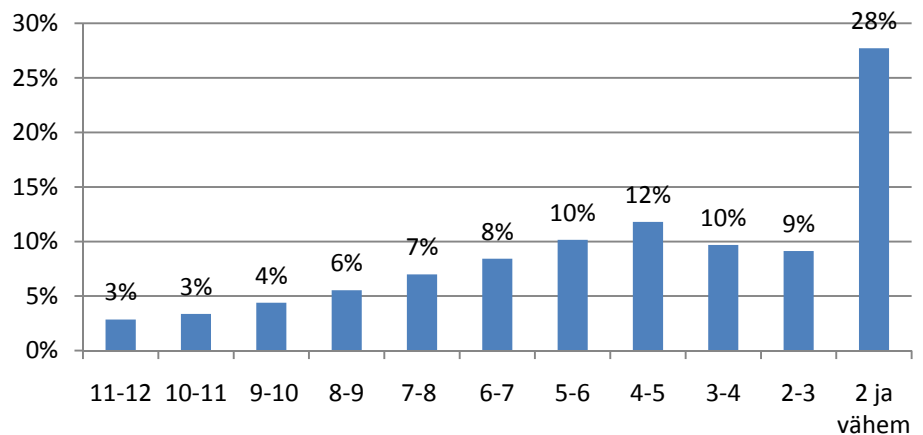
Joonis 9. Töövõimetuspensionäride osakaal, kelle 2009. a palgatulu oli suurem kui Eesti keskmine brutopalk (tuhat krooni)



Allikas: Riigikontroll

67. Töövõimetuspensionäridest palgatulu saajatest 90%-l (29 941 isikul) oli 11 kuu keskmine brutopalk väiksem Eesti keskmisest brutopalgast. Nende isikute hulgast moodustasid suurima grupi ehk 28% (8299 isikut) need, kelle brutopalk oli kuni 2000 krooni (vt joonis 10).

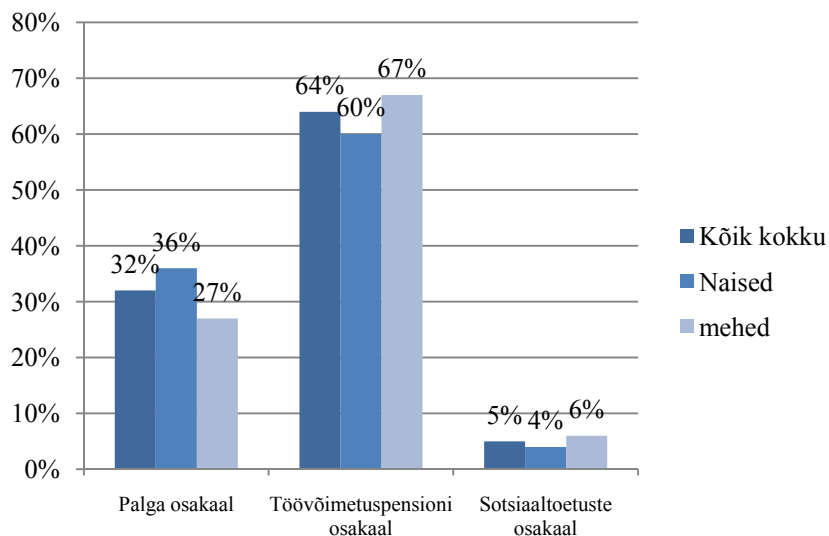
Joonis 10. Töövõimetuspensionäride osakaal, kelle 2009. aasta palgatulu oli Eesti keskmisest brutopalgast väiksem (tuhat krooni)



Allikas: Riigikontroll

68. Kuigi palgatulu saajatest enamikul jäi 2009. a 11 kuu keskmine brutopalk Eesti keskmisest brutopalgast madalamale, on töövõimetuspensionäride hulgas üsna palju neid, kelle palgatulu ei ole väike. Et saada teada, kui oluliseks sissetulekuks on töövõimetuspension isikutele töövõime kaotuse korral, uuris Riigikontroll ka seda, kui suure osakaalu moodustas 2009. aastal esmakordselt töövõimetuspensionile jäänud isikute sissetulekust palk, töövõimetuspension ja puudega tööealise inimese toetus perioodil, mil isik sai nii palka, töövõimetuspensioni kui ka sotsiaaltoetust. Selgus, et palga osakaal moodustas keskmiselt 32% sissetulekutest, töövõimetuspensioni osakaal moodustas 64% (vt joonis 11).

Joonis 11. Esmase ning seejuures 40–100% töövõimekaoga töövõimetuspensionäride sissetulekute osakaal 2009. aastal



Allikas: Riigikontroll

69. Töövõime kaotuse protsenti arvestades moodustas sissetulekust keskmiselt kõige suurema osakaalu (66%) palk nendel töötavatel töövõimetuspensionäridel, kellel tuvastati töövõime kaotus 40%; väikseim oli palga osakaal neil, kellel oli tuvastatud töövõime kaotus 100% (vt tabel 2). Riigikontrollil ei olnud võimalik arvesse võtta, kas ja kui palju töövõimetuspensionäre töötas osalise koormusega, kuid tähelepanuväärne on, et vaatamata suurele töövõimekao protsendile on palju neid töövõimetuspensionäre, kelle palga osakaal on suurem kui töövõimetuspension. See tõendab veel kord, et isikud, kes tahavad ja saavad tööd teha, teenivad ka tulu.

Tabel 2. 2009. aastal esmase ja seejuures 40–100% töövõimekaotusega ning samal ajal töötavate töövõimetuspensionäride sissetulekute osakaal

Töövõimekao %	Sissetuleku osakaal, %		
	Palk	Töövõimetuspension	Sotsiaaltoetus
100	45	50	5
90	51	45	4
80	53	44	3
70	55	42	3
60	58	40	2
50	65	34	1
40	66	33	1

Allikas: Riigikontroll

70. Riigikontroll ei saa pidada töövõimetuspensiooni maksmise süsteemi säästlikuks, kuna töövõimetuspensiooni maksmisel ei võeta arvesse töövõimetuspensiooni saamise ajal teenitud tulusid. Audit näitas, et paljud (ka täieliku) töövõimekaoga inimesed teenivad pensiooni saamise ajal tulu, mistõttu tasuks riigil edaspidi töövõimetuse määramisel ja vastava

pensioni maksmisel arvestada nii isiku võimet teha tööd ning teenida tulu kui ka sissetulekute suurust.

71. Soovitus sotsiaalministrile: loobumata põhimõttest, et võimalikult suur hulk töövõimetuspensionäre võiks olla tööga hõivatud, kaaluda edaspidi töövõimetuspensioni maksmise sidumist isiku samal ajal teenitud tuluga. Algatada seaduse muudatus, millega kehtestatakse maksimaalne tulu suurus, mille teenimisel kaob isikul õigus töövõimetuspensioni saada.

Sotsiaalministri vastus: Auditis pakutud muudatus tähendaks regulaarset sissetuleku kontrollimist ning töövõimetuspensioni suuruse muutmist või maksmise lõpetamist.

Oleme arvamusel, et töötamine, sõltumata isiku töötasu suurusest, soodustab paremat toimetulekut nii majanduslikult kui ka sotsiaalselt. Töövõimetuspensioni suuruse ja maksmise viimist sõltuvusse inimese tõisest sissetulekust (s.t. piirangute kehtestamist) tuleb hoolikalt kaaluda, kuna süsteemi muutmise tulemus võib viia teatud hulga inimeste tööhõivest väljumiseni või mitteformaalse töötamiseni. See omakorda mõjutaks tõisest sissetulekust sõltuvaid hüvitisi ning ka vanaduspensioni suurust. Töövõimetuspensioni maksmise tingimuste muutmine ei tohi võtta inimestelt motivatsiooni töötada. Samuti on küsitav, miks piiratakse töötavate töövõimetuspensionäride, kui ühe haavatavama grupi, pensioni saamise võimalusi samal ajal, kui ülejäänud pensionärid (v.a. ennetähtaegset vanaduspensioni saavad isikud) saavad töötamise korral pensioni täies ulatuses.

Riik ei soodusta töövõime kaotanud isikute naasmist tööturule

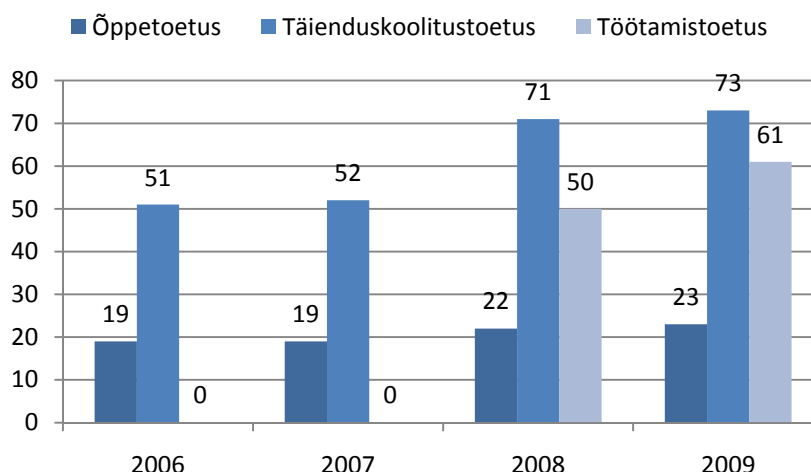
72. Et nii puuetega kui ka töövõime kaotanud isikutel oleks võimalik toimetulekuprobleeme lahendada ja tööturul osaleda, peaks riik töövõime kaotanud isikutele looma võimalused uue eriala õppeks või omal erialal täiendusõppeks, et teha enda võimetele vastavat tööd. Sotsiaalministeeriumi 2006. a valminud „Puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuringust“ selgus, et tööealiste puuetega inimeste toimetuleku sõltus nende staatusest tööturul. Nende seas, kes töötasid, oli 24% neid, kes tõdes, et toimetulemisega neil probleeme pole, samas kui mittetöötajate seas oli probleemideta inimesi vaid 9%.

73. Mitmetes riikides, näiteks Soomes, Rootsis, Hollandis, rakendatakse ka töövõime kaotanud isikute töötamise võimaldamiseks ja kiireks tagasitoomiseks tööturule nii tervise- kui ka tööalast rehabilitatsiooni. Näiteks on Hollandis tööandjal koguni 2 aasta jooksul pärast töötaja töövõime kaotuse tuvastamist kohustus pakkuda talle sobivat tööd ja rehabilitatsiooni. Kuigi ka Eestis oli sotsiaalhoolekande seaduse alusel pakutav rehabilitatsiooniteenus esialgu mõeldud tööealistele eelkõige selleks, et toetada nende sotsiaalset integratsiooni ja töötamist, on senine praktika näidanud, et teenus on raskesti kättesaadav. Riigikontroll on oma 2008. aastal lõppenud järelauditis teinud rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse ja eesmärkide suhtes tõsist kriitikat, leides, et ennekõike täidab see ravikindlustusest alafinantseeritud taastusravi ülesandeid ega suuda täita rehabilitatsioonile pandud teisi eesmärke nagu sotsiaalne lõimimine ning töötamise ja tööle asumise soodustamine.

Puuetega inimeste toetused õppimiseks ja töötamiseks

74. Viimastel aastatel on Sotsiaalkindlustusameti makstavaid töötamise, õppe- või täienduskoolitustoetusi kasutanud vähesed puudega isikud (vt joonis 12). Töötamistoetus ja täienduskoolitustoetus on mõeldud töötavale puudega inimesele. Õppetoeetus on mõeldud mittetöötavale puudega õppurile. Sotsiaalministeeriumi hinnangul peaks tööleasumist motiveerima tööst saadav sissetulek, eneseteostus jms, mitte toetus. Puudega inimesi koondavad organisatsioonid leiavad, et toetuse saamise kriteeriumid on liiga kitsad ja toetussummad liiga väikesed, et need motiveeriks isikuid tööle või õppima minema (nende toetuseliikide suuruste ja taotlemise tingimuste kohta vt ka lisa B).

Joonis 12. Õppe-, täiendus- ja töötamistoetust saanud puuetega isikute arv, 2006–2009



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Ümberõpe

75. Nagu juba öeldud, on töövõimetuse määramise aluseks isiku sobivus töötama tema varasematel ametikohtadel. See ei motiveeri inimesi uut ametit õppima, sest töövõimetuspension tagab neile siiski teatud sissetuleku. Töövõime kaotanud isikutest ei teeninud tulu ligi 60%. Arvestades probleeme täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe korralduses, on töövõime kaotanud isikutel keeruline ise endale uus ja sobiv amet leida. Nagu näitas Riigikontrolli audit „Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe“, on ümberõpet isikutel raske või suisa võimatu riigi kulul saada mujal kui tasemeõppes.

76. Eesti Töötukassa kaudu on tööandjatel võimalik kasutada tööturumeetmeid, mis toetavad tööandjaid töökohtade loomisel ja säilitamisel, töötü tõõlevõtmisel ning koondamisel. Puude või pikaajalise tervisehäirega inimeste töötamise toetamiseks on Töötukassas ette nähtud lisaks erilised teenused: töötukassa abistab puudega inimest töõvestlusel, võimaldab töötada koos tugiisikuga, annab töötamiseks abivahendi ning hüvitab tööruumi või töõvahendi kohanduse. Tööturumeetmed nagu tööruumide ja -vahendite kohandamine ning töötamiseks vajalikud abivahendid eeldavad töökohta olemasolu, sest siis on selge, millist abinõu (nt kaldtee rajamine, ergonoomiline töötool) vajatakse.

Aktiivsed tööturumeetmed

77. Töötukassa andmetele tuginedes on puudega töötutele pakutud 2010. aastal suhtarvuna teenuseid rohkem kui enne majandussurutist. Samas saavad töötukassa kaudu tööturuteenuseid vaid töötuna arvel olevad puudega inimesed ning ennekõike need, keda teenused tegelikult ka tööle

aitavad (töökoht peab sisuliselt kindlalt olemas olema), mistõttu valdavale osale neist jäävad need teenused kättesaamatuks. Abivahendeid, kohandusi ja erilahendusi pakutakse küll ka töötavatele puudega isikutele, kuid neid on kasutatud väga vähe. Majanduslanguse ajal on tööandjate huvi puudega töötute töölevõtmise vastu leige.

78. Praeguses majandussituatsioonis on puuetega inimeste positsioon tööturul nõrgem kui varem ning riigil on raske, et mitte öelda võimatu parandada puuetega inimeste olukorda tööturul. Töötukassa hinnangule tuginedes on puudega inimesed saanud koolitusi suhtarvuna teistest töötutest isegi rohkem. See aga tähendab, et tuleks jätkuvalt keskenduda nende täiendus- ja ümberõppele, et tööturutsituatsiooni paranedes oleks võimalik neid inimesi rakendada.

79. Riigikontroll leiab, et riik ei ole loonud eeldusi töövõime kaotanud isikute naasmiseks tööturule. Nagu audit näitas, määratakse peaaegu kõigile, kellele on korra töövõimetus määratud, see ka edaspidi. See näitab aga, et riik ei ole piisavalt panustanud töövõime kaotanud inimeste tööalasesse rehabilitatsiooni ja ümberõppesse. Kuna inimestel puuduvad võimalused ja oskused ilma riigi abita uuesti tööturule naasta, jäävadki paljud neist elama vaid töövõimetuspensionist.

80. Soovitus sotsiaalministrile ning haridus- ja teadusministrile: luua programm töövõime kaotanud isikute tööalaseks rehabilitatsiooniks, mis võimaldaks ümberõpet ja looks eeldused nende naasmiseks tööturule. Kui isik on kaotanud võime teha tööd oma endises ametis, peab olema talle tagatud võimalus omandada uus eriala ning naasta tööturule.

Sotsiaalministri vastus: Oleme seisukohal, et tööalane rehabilitatsioon ja ümberõpe on olulised, kuid eelnevalt on vaja teha kõik võimalik, et töötav puudega isik või töövõimetuspensionär ei kaotaks puude või püsiva töövõimetus määramise tõttu tööd. Seetõttu peame väga oluliseks 1. juulist 2009 jõustunud töölepingu seaduse § 88 lg 2 sätestatud põhimõtet, et enne töölepingu ülesütlemit, eelkõige juhul kui isik ei ole pikka aega (nelja kuu jooksul) tulnud toime tööülesannete täitmisega tervises seisundi tõttu või ta ei ole pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega ebapiisava tööoskuse, töökohale sobimatuse või kohanematusse tõttu, peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Tööandja peab pakkuma töötajale teist tööd, sealhulgas korraldama vajadusel töötaja täiendusõppe, kohandama töökohta või muudab töötaja töötingimusi, kui muudatused ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulusid ning teise töö pakkumist võib asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada. Kuna töölepingu seadus on jõus olnud vaid lühikest aega, on vara hinnata selle mõju praktikale. Siiski loodame, et nimetatud säte ja selles esitatud põhimõtete teadvustamine aitab oluliselt kaasa puudega või püsiva töövõimetusse isikute hõives püsimisele.

Töö kaotanud tööealiste puudega inimeste tööle naasmise seisukohalt on tööalane rehabilitatsioon määrava tähtsusega. Riikliku rehabilitatsiooniteenuse eesmärgiks on arendada või taastada inimese iseseisvat toimetulekut, toetada tööle saamist või tööl püsimist, mille abil saab edaspidi vähendada hoolduskoormust ja toetusvajadust. Töö valdkonnas on rehabilitatsiooniteenuse eesmärk aidata inimest tööellu reintegreerumisel, sobiva töö valimisel, saamisel ja säilitamisel.

Püsivalt töövõime kaotanud isikutele eraldi ümberõppe võimalusi pakkuva programmi loomine ei ole põhjendatud, kuna ümberõppe võimalused on ka praegu olemas. Ümberõpet pakuvad kutsehariduskeskused kutseõppe erinevate tasemetega baasil. Lisaks rakendab Haridus- ja teadusministeerium erinevaid programme, mis võimaldavad tööealistele isikutele (sh. töötavatele, töötajatele või töötutele) töölaseid koolitusi nii kutse- kui vabahariduskeskustes.

Isik, kellel tuvastatakse püsiv töövõimetuse kaotamine ning kes on jäänud töötaks ja vajab uut tööd, saab ennast töötuna arvele võtta Eesti Töötukassas. Töötukassal on tööturumeetmete näol võimalus hinnata põhjalikult isiku võimalusi töötamiseks (sh. kasutades rehabilitatsioonimeeskondade kompetentsust). Koostöös isikuga selgitatakse välja, kas ja milliseid teenuseid võiks isik vajada, et pöörduda tagasi tööturule. Püsiva töövõimetusega isikutele on võimalik osutada kõiki n-ö. tavateenuseid (kui nende vajadus on põhjendatud). Siia hulka kuuluvad erinevat liiki nõustamised (sh. psühholoogiline nõustamine, karjäärinõustamine jne.), tööalased koolitused (kestusega kuni üks aasta), tööpraktika, ettevõtluse alustamise toetust või töölesuunamine palgatoetusega. Lisaks puuetega inimestele abistamine tööintervjuul, tööruumide ja -vahendite kohandamine või abivahendi eraldamine. Eespool nimetatud meetmed kuuluvad samuti tööalase rehabilitatsiooni hulka, kuna aitavad vähendada tööle naasmisega seotud takistusi ja tõsta isiku konkurentsivõimet tööturul. Siinjuures peame vajalikuks märkida, et selliseid meetmeid nagu tööruumide ja -vahendite kohandamine ning töötamiseks vajalike abivahendite tasuta kasutamine andmine, osutatakse alates 2007. aastast ka töötavatele puudega ja/või püsiva töövõime kaotusega inimestele eesmärgiga ennetada nende töötuks jäämist. Paljudel juhtudel ei vaja nad aga eraldi meetmeid, vaid sarnaselt teiste töötajatega vajatakse eeskätt põhjalikku nõustamist ning töövahendust. Seda kinnitab ka 2006. aastal avaldatud puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuring.

Täiendavalt lisame, et käesoleval aastal piloteeritakse ESF programmi „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“ rehabilitatsiooniprogrammide osutamist eesmärgiga aidata puudega inimesed tööle.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on koostöös Sotsiaalministeeriumiga valmis kaaluma vajalike meetmete ellukutsumist. Kas selleks on vajalik eraldiseisev programm või on võimalik olukorda parandada ka olemasolevate meetmete ja programmide abil, on vajalik selgitada põhjalikuma analüüsiga. Leiame, et hinnangu, kui paljud sihtgrupist suudavad töötada ja mis töö neile sobiks, peaks kujundama eelkõige Sotsiaalministeerium, HTM saaks aidata sobivate õppeliikide, -asutuste ja õppimisvõimaluste leidmise osas.

Eraldiseisva programmi ellukutsumine vajab kindlasti täiendavaid arutelusid finantseerimisallikate leidmiseks. Oleme seisukohal, et võimalikult palju nooremast sihtgrupist peaks õpinguid jätkama tasemeõppes. Juba praegu saaks olukorda leevendada, tõhustades sihtgrupi teavitamist olemasolevatest õppimisvõimalustest nii tasemekoolituses kui ka mitteformaalses õppes, millest paljud on õppija jaoks tasuta (nt õppimine täiskasvanute gümnaasiumites, kutseõppeasutustes, täiskasvanute tööalase koolituse kursustel, kutse- või kõrgharidusõpingute katkestanute tagasitoomise programmides).

Rahandusministri kommentaar: Üldise tähelepanekuna toome välja, et ei saa nõustuda kontrollaruandes esitatud väitega, nagu puudusid riigil täielikult puudega isikutele mõeldud ja tööturule naasmist toetavad rehabilitatsiooniprogrammid. Nimelt rahastatakse aastate 2007–2013 struktuuritoetustest meetet „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed” toetusmahuga 117 miljonit krooni. Meetme juurde kuulub avatud taotlusvoor ja avatud programmid – praegu hõlmab meede 20 erinevat projekti. Meetme raames on juba kohustusi võetud 86,1 miljoni krooni eest ning 20. septembri 2010. a seisuga on meetme raames väljamakseid tehtud 30,6 miljoni krooni eest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning sotsiaalministri, rahandusministri, sotsiaalministri justiitsministri ülesannetes, regionaalministri ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal sotsiaalministrile, rahandusministrile, haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile ning regionaalministrile mitmeid soovitusi. Haridus- ja teadusminister saatis 30.09.2010 oma vastuse Riigikontrolli soovistele, rahandusminister 5.10.2010, regionaalminister 6.10.2010, sotsiaalminister 11.10.2010 ja sotsiaalminister justiitsministri ülesannetes 13.10.2010.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Puuetega inimeste toetamine 32. Soovitus sotsiaalministrile: tulenevalt puuetega isikute suurematest kuludest ravimitele ja abivahendite algatada muudatused ravimite ja abivahendite kompenseerimise süsteemi ümberkujundamiseks, nii et riik võimaldaks puuetega isikutele vajalike ravimite ja abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodusmääradega. Kuna Riigikontrolli analüüs puudutas vaid tööealiste puuetega inimeste toetamist ning kaht peamist lisakulu, siis analüüsida täiendavalt teiste eärühmade toetamise ja muude lisakulude kompenseerimise vajadust. Üheks võimaluseks oleks tagada abi kättesaadavus tööealistele puuetega inimesele näiteks omavalitsuste kaudu (vt ka soovitus p 44). Samal ajal kaaluda võimalust lõpetada puuetega isikutele igakuiste rahaliste toetuste maksmine. (p-d 19–31)	Sotsiaalministri vastus: Puuetega inimeste sotsiaalsete seaduse muudatused, millega viidi puuetega tööealiste inimeste toetuste süsteem uutele alustele, jõustusid 01.10.2008. a. Kui varem oli igakuine toetus otseses sõltuvuses puude raskusastmest, siis nüüd tuvastatakse tööealisel inimesel puudest tulenevad lisakulud. Toetuse suurus kujuneb lisakulude alusel. Muudatuse eesmärgiks oli toetada puuetega inimeste aktiivsust – eeldati, et aktiivsematel inimestel on suuremad lisakulud kui passiivsetel inimestel. Puudega vanaduspensionäridele inimestele kehtib jätkuvalt endine süsteem, kus lisakulud ei tuvastata ning puude raskusaste määratakse tulenevalt kõrvalabi ja juhendamise vajadusest. Tööealistel puuetega inimestel võetakse toetuse määramisel lisakuludena arvesse mitmeid erinevaid kulukomponente: ravimid, transport, abivahendid, erivajadused riidele ja jalatsitele, suurenenud enesehooldus- ja majapidamiskulud, kommunikatsioonivahendid. Toetuse eesmärgiks ei ole katta kõiki tegelikke lisakulusid, vaid kompenseerida osaliselt puudest tulenevad lisakulud. Auditis käsitleti vaid kahte lisakulu komponenti – ravimeid ja abivahendeid. Tegelikult kasutavad puudega inimesed toetust palju laiemalt (transpordile, eririietusele ja -jalatsitele, vajalike teenuste ostmiseks jne). Seetõttu on ettepanek lõpetada igakuiste toetuste maksmine ennatlik, kuna tugineb vaid kahe kulukomponendi analüüsile, mille põhjal ei saa järeldada, et puudega inimesed ei kasuta toetust sihipäraselt. Soovitus on suunatud kõigile täisealistele, kuid juhime tähelepanu, et eakatel puudega inimestel on toetuse suurus seotud hooldusvajadusega, mitte lisakuludega. Eeltoodust lähtuvalt ei saa väita, et eakad puudega inimesed ei kasuta toetust sihipäraselt. Kuigi suure osa puudest tulenevatest kuludest moodustavad ravimid, viitab igapäevane tagasiside elanikkonnalt sellele, et tihti põhjustab suurt omaosalust ka tehtud ebasoodne valik võimalike alternatiivide seas: 1) kasutatakse piirhinnagrupis kallimaid (originaal-) ravimeid, samas kui on kättesaadaval oluliselt soodsamad alternatiivid. Üksikute juhtudel erinevad hinnad kordades, kuid enamasti umbes kolmandiku võrra; 2) kasutatakse hinnalt kallimaid 50% soodusmääraga ravimeid haiguste raviks, milleks on kättesaadaval ka oluliselt soodsamad samaväärse toimega ravimid kõrgema soodusmääraga. Tulenevalt eeltoodust leiame, et enne täiendavate ravimi- ja meditsiiniseadme soodustuste kaalumist puude olemasolust lähtuvalt tuleb üksikasjalikult analüüsida, millest konkreetselt on puudega isikute (ülemäärased) ravimikulud tingitud. Et täpsed andmed kindlustatute ravimikasutuse kohta on olemas Eesti Haigekassal, siis saaks see analüüs valmida Sotsiaalkindlustusameti ja Eesti Haigekassa koostööna. Kui analüüsist peaksid selguma puudega isikute ebaproportsionaalselt kõrged kulutused ravimitele ja meditsiiniseadmetele teiste kindlustatutega võrreldes, vaatamata ratsionaalse ravimikasutuse põhimõtete järgmisele, siis oleme valmis kaaluma ka täiendavate soodustuste kehtestamist puude olemasolust lähtuvalt. Auditis väljatoodud järeldus, et tööealistest puudega isikutest, kellele oli määratud lisakulude abivahendi kulu, oli abivahendeid kasutanud ainult 15,4%, ei kajasta meie hinnangul olukorda adekvaatselt. Audit keskendus üksnes riigi poolt läbi maavalitsuste kompenseeritavale abivahendite süsteemile. See aga on vaid üks võimalus puudega inimestel abivahendeid

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	soetada. Peame vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et mitte kõik tehnilised abivahendid, mida puudega inimesed võivad vajada, ei ole lülitatud riigi poolt kompenseeritavate abivahendite nimekirja. Sellest tulenevalt ostavad inimesed tihti täishinnaga tooteid, mis ei kajastu analüüsitud statistikas. Kui toode on ka nimetatud riigi poolt kompenseeritavate tehniliste abivahendite nimekirjas, esineb olukordi, kus inimesed vajavad abivahendeid suuremas mahus, kui seda võimaldab kehtiv kord, ehk inimesed teevad kulutusi, kuid see ei kajastu statistikas. Enim levinud näiteks on inkontinentsitooted. Järelduste tegemisel tuleb ka arvestada, et sageli ei tee inimesed kulutusi abivahenditele igakuiselt, s.t. vajatakse keerulisemat ja kallimat abivahendit, mis soetatakse korra mingi perioodi jooksul. Näiteks ratastool – omaosalus on 10% ratastooli maksumusest, mis on kaugelt suurem kui igakuine toetus. Seega tuleks mitme kuu toetused kokku koondada, lisaks on vaja aga ratastooli hooldada, selle osasid uuendada jne. Auditi soovitus on välja toodud, et riik peaks võimaldama puudega isikutele vajalike abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodumääradega. Samas abivahendite kättesaadavust ehk küsimust, kas need on inimestele soodsad või mitte, auditis ei käsitletud. Seetõttu ei saa nõustuda järeldusega, et abivahendeid tuleks pakkuda soodsamalt.
Kohalike omavalitsuste tugi puuetega inimestele 43. Soovitus sotsiaalministrile: valmistada ministeeriumis ette ette, mis määraks, milliseid teenuseid ja millistest rahalistest vahenditest kohalikud omavalitsused puudega isikutele osutama peavad, ning tagada ülevaade neist teenustest ja sellele kulunud rahast ning järelevalve kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Eelnõu ettevalmistamise käigus kalkuleerida, kui palju teenuste osutamine sellises mahus maksma läheb, ning näha omavalitsustele selleks raha ette. (p-d 33–42)	Sotsiaalministri vastus: Soovitakse sotsiaalministril üle vaadata, milliseid teenuseid peaks osutama ja millist abi peaks pakkuma riik ja milliseid kohalikud omavalitsused. Ühe probleemina on välja toodud, et abi ei ole üle Eesti ühtlaselt kättesaadav. Tänases õigusruumis on reguleeritud kohalike omavalitsuste kohustus korraldada sotsiaalteenuseid. Kohalike omavalitsuste korralduse seaduse §-ga 6 on sätestatud kohaliku omavalitsuse ülesandena korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse ja –teenuseid ja vanurite hoolekannet. Kohalike omavalitsuste kohustus korraldada sotsiaalteenuseid toetab ka sotsiaalhoolekande seaduse § 8. Samuti on sotsiaalhoolekande seaduses üldjuhul iga konkreetse teenuse puhul märgitud, milliseid korraldab riik ja milliseid kohalik omavalitsus. Vastavalt kehtivatele õigusaktidele ja kohalike omavalitsuste autonoomsuse põhimõttele on kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate konkreetsete teenuste standardite väljatöötamine kohalike omavalitsuste ülesanne ja pädevus, mida ka üksikud omavalitsused on teinud. Sotsiaalministeerium on välja töötanud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega reguleeritakse kohaliku omavalitsuse vastutusalas olevate teenuste täpsemad nõuded. Samas on tekkinud diskussioon, kas riigi poolt teenuse nõuete reguleerimine on sekkumine kohalike omavalitsuste autonoomiasse või mitte. Riigikontroll kahjuks ei ole oma analüüsis käsitlenud kohalike omavalitsuste autonoomia põhimõtet ja sellesse sekkumise vajadust sotsiaalteenuste nõuete reguleerimisega.
Kohalike omavalitsuste tugi puuetega inimestele 44. Soovitus sotsiaalministrile, rahandusministrile, regionaalministrile ja justiitsministrile: leppida kokku, millist puuetega inimestele mõeldud abi peaks pakkuma riik ja millist kohalik omavalitsus, arvestades seejuures kohalike omavalitsuste erinevat haldussuutlikkust. (p-d 33–42)	Sotsiaalministri vastus: Riigikontroll on oma varasemates auditites viidanud kohalike omavalitsuste erinevale haldussuutlikkusele. Seetõttu tuleks eelnevalt analüüsida, kuidas tagab toetuste ja teenuste ülevaade kohalikele omavalitsustele inimestel abi saamiseks paremad võimalused. Lahendus ei pruugi olla ka kohalikele omavalitsustele vastavate rahaliste vahendite juurdeandmine. Siinkohal võib näitena võib tuua riigi poolt rahastatava lapsehoiuteenuse, mille puhul kohalikele omavalitsustele eraldatakse vahendid teenuse osutamiseks, ent teenus ei ole vaatamata sellele ühtlaselt kättesaadav. Rahandusministri vastus: Aruandes nimetatakse põhilise puudusena puuetega inimestele osutatavate teenuste, näiteks hooldajateenuse, ebavõrdset kättesaadavust ja kvaliteeti erinevates kohalikes omavalitsustes. Siinkohal märgime, et kohalikul omavalitsusel kui inimestele lähemal seisval haldustasandil on siiski võimalik objektiivsemalt hinnata nende sotsiaalset toimetulekut ning leida konkreetsete inimeste vajadusest lähtuvaid paindlikke lahendusi. Järelikult peaks nii hooldajateenuse kui ka muude sarnaste teenuste osutamine üldjuhul jääma kohalike omavalitsuste ülesandeks. Ebavõrdset lipipääsu nii hooldajateenustele kui ka muudele kohalike omavalitsuste osutatavatele teenustele peaks aga ühtlustama kohalike omavalitsuste tasandusfond, mille eesmärgiks ongi nõrgema tulubaasiga kohalike omavalitsuste rahaline toetamine, tagamaks neile seadusega

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	pandud ülesannete täitmist ja aitamaks nii kaasa kohalike teenuste kättesaadavuse taseme ühtlustamisele erinevates omavalitsustes. Soovides parandada kohalike omavalitsuste osutatavate teenuste kättesaadavust, tasuks täiendavalt analüüsida, kas ja mil viisil on võimalik soodustada omavalitsuste koostööd kolmanda sektoriga, mis omakorda võimaldaks kaasata hoolekandeteenuste osutamisse ka välisvahendeid. Lisaks järeldatakse aruandes, et riigil puudub ülevaade kohalikel omavalitsustel sotsiaalhoolekandeteenuste osutamiseks kulunud rahalistest vahenditest. Tegelikult aga esitavad kohalikud omavalitsused meile igakuiselt oma raamatupidamisandmed, mille alusel on võimalik kindlaks teha, kui palju on kohalikud omavalitsused kulutanud erinevate teenuste osutamiseks, käesoleva aruande kontekstis näiteks puuetega inimestele osutatud teenuste osutamiseks. Sotsiaalministri justiitsministri ülesannetes vastus: Vastuseks Riigikontrolli aruande eelnõus "Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste toetamisel" Justiitsministrile punktis 44 tehtud soovitus osas selgitame järgmist. Riigikohtu üldkogu lahendi nr 3-4-1-8-09 pinnalt tõusetunud probleemide lahendamiseks moodustati käesoleva aasta alguses töögrupp, kuhu kuulusid Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisala ametnikud. Töögrupp leidis, et Riigikohtu lahendist tuleneb kohustus eristada kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ülesanded olemuslikult omavalitsuslikest ülesannetest ning tagada kohalikele omavalitsustele pandud riiklike ülesannete eraldi rahastamine riigieelarvest. Selleks tuleb määratleda, millised on käesolevalt kohaliku omavalitsuse olemuslikud ülesanded ja millised kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud ülesanded. Küsimuse lahendamisel on võimalik tagada riigieelarves kohaliku omavalitsuse ja riigi rahade selgem eristamine. Kohalikele omavalitsustele peab olema tagatud piisav tulubaas seadusega pandud ülesannete täitmiseks minimaalsel tasemel (täpsema hindamissüsteemi väljatöötamine toimub eraldi protsessina). Tegevusplaan kujundati järgmine: 1. Siseministeerium koostab KOV-idele pandud kohaliku omavalitsuse olemuslike ja riiklike ülesannete määramist võimaldavad kriteeriumid. 2. Siseministeerium koostöös Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga vaatavad kriteeriumid üle. 3. Siseministeerium saadab ministeeriumidele palve, et nad hindaksid oma valitsemisalade õigusaktides, missugused ülesanded on KOV-idele pandud riiklikud ülesanded ja millised olemuslikult kohaliku omavalitsuse ülesanded. 4. Siseministeerium analüüsib saadud vastuseid ning koostab kokkuvõtte. 5. Siseministeerium koostöös Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga vaatavad kokkuvõtte üle. 6. Rahandusministeerium analüüsib hindamise tulemuste mõju riigieelarvele ning teeb riigieelarves vajalikud muudatused. 7. Siseministeerium ja Justiitsministeerium otsustavad, kas on vaja õigusakte muuta. 8. Hindamise tulemused peavad selguma 2010. a jooksul, et riigieelarve eelnõus saaks võimalike muudatustega arvestada. Eelnimetatud tegevusplaani alusel on valminud „Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend“. Juhendi alusel tuleb ministeeriumidel hinnata ning tuvastada, kas ministeeriumi valitsemisala õigusaktides on kohalikele omavalitsustele täitmiseks pandud olemuselt riiklike ülesandeid. Ministeeriumide tagasiside on oodatud analüüsi vormis, milles on käsitletud kohalike omavalitsuste poolt täidetavate riiklike ülesannete tunnuseid kandvate ülesannete sisu ning milles põhjendatakse, miks nimetatud ülesanded ei ole olemuselt omavalitsuslikud, vaid on riiklikud. Muu hulgas on hõlmatud ka Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ning Sotsiaalministeerium on kohustatud eristama, millist puuetega inimestele mõeldud abi peaks pakkuma riik ja millist kohalik omavalitsus. Juhendi valmimisel ning sellest tulenevate ülesannete täitmisel on ministeeriumid käesolevalt kohustatud juba koostööd tegema ning täpsemalt selgitama, milline ülesannete jaotus on nende valitsemisalas ette nähtud ning vajadusel seda ka põhjendama. Justiitsministeerium on korduvalt esitanud oma seisukohti juhendi koostamise ja selle täitmise osas. Samuti on

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Justiitsministeerium viidanud vajadusele lahendada juhendi põhjal läbiviidud analüüside pinnalt üles jäänud lahkavumused. Olete õigesti välja toonud, et koostöös Sotsiaalministeeriumiga läbiviidava programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames tegeletakse aktuaalselt sotsiaalseaduse korrastamisega ning sotsiaalseadustikku koondamiseks ettevalmistamisega. 2009. aastal valminud sotsiaalseadustiku üldosa analüüsis rõhutas töögrupp samuti vajadust sotsiaalkaitse kohustuste selgeks jaotamiseks a) isiku ja perekonna vahel; b) avaliku võimu sees. Töögrupp esitas omapoolsed lähtekohad sotsiaalkaitse ülesannete jaotamiseks riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel (järelkõige on põhilises osas kaetud ülalviidatud kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhendiga). Töögrupp asus seisukohale, et ülesannete jaotus saab toimuda konkreetsete normide kaupa, s.t mitte üldosa tasandil. Kontrolliaruande eelnõu punktile 41 viidates täpsustame, et sotsiaalseaduse kodifitseerimise projekti raames ei ole riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotamisele seega eraldi keskendutud, arvestades, et ülesannete jaotamise analüüsiga tegelevad asjaomased siseministeeriumid. Kontrolliaruande eelnõus viidatud poolelioleva juhtumikorralduse analüüsi tulemusena püütakse saavutada, et (ka selgelt eristatud ülesannete korral) oleks tagatud kvaliteetne õiguslik raamistik, vajalik andmevahetus ja igakülgset koostööd toetavad tööpraktikad selleks, et sotsiaalkaitse süsteem toimiks koordineeritult ning isiku jaoks võimalikult terviklikult. Regionaalministri vastus: Vastuseks Riigikontrolli kontrolliaruande "Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste toetamisel" punktis 44 antud soovitusel sotsiaalministrile, rahandusministrile, regionaalministrile ja justiitsministrile märgin järgmist. Siseministeerium on oma ülesannetest tulenevalt valmis protsessis osalema. Arvestades, et töövõimetuspensionäride ja puuetega inimesi puudutavad probleemid on üks osa sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamisest, mis kuuluvad tulenevalt täidesaatva riigivõimu asutuste vahelisele tööjaotusele Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, peame oluliseks, et protsessi juhiks ja tulemuste eest lõppvastutuse võtaks Sotsiaalministeerium.
Töövõimetuse hindamine 58. Soovitus sotsiaalministrile: kujundada edaspidi töövõime hindamise süsteem ümber selliselt, et ennekõike hinnatakse isiku töövõimet, mitte aga töövõime kadu. Töövõimekaotus tuleks isikule määrata alles siis, kui on selge, et inimene ei ole võimeline tööd tegema ja elatist teenima. (p-d 48–57)	Sotsiaalministri vastus: Lähiaastatel on plaanis üle vaadata püsiva töövõimetuse tuvastamise protsess ning võimalusel sisse viia muudatused, mille tulemusena saaks hakata töövõimetuse asemel hindama töövõimekust. Muudatuse eesmärgiks on inimeste aktiivsem tagasispöördumine tööhõivesse. Muudatusega kaasnevalt hindame ka töövõimetuspensionäri saamise tingimusi.
Töökeskkonna parandamine 59. Soovitus sotsiaalministrile: korrastada ja koguda teavet töökeskkonnast tingitud haigestumise ja selle põhjuste kohta, sh täpsustada töövõime kao ekspertiisi käigus kogutavat teavet, et selgitada välja haigestumise põhjusi. Täpsem teave töökeskkonnast tingitud haigestumise kohta võimaldab riigil hinnata, kuidas tulemuslikult vähendada tööga seotud haigestumist. (p-d 48–57)	Sotsiaalministri vastus: Töökeskkonnast tingitud haigestumise ja selle põhjuste kohta toimub pidev andmete kogumine, kuid riigi otsesed kulutusi selles valdkonnas on võimalik hinnata ainult Tööinspeksioonis registreeritud tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste kohta, kuna registreeritud juhtumid kodeeritakse ning need peegelduvad ka haigekassa ja Sotsiaalkindlustusameti aastaaruannetes. Tööinspeksioonile laekuvad tööandjatelt andmed tööõnnetuste toimumise ja kutsehaigestumise kohta, samuti töötervishoiuarstidelt info tööst põhjustatud haiguste kohta. Tööinspeksioon edastab statistilised andmed Terviseametile iga aasta 1. märtsiks, kes analüüsib saadud andmeid ja koostab sellekohase aastaülevaate. Haigestumise statistika alusel on Tööinspeksioonil võimalik läbi viia töökeskkonna kontrollid ühes või teises piirkonnas või ettevõttes. Tööinspeksiooni ja haigekassa vahel on sõlmitud andmete edastamise ja riskasutuse leping. Tööinspeksiooni andmeid (raporti kujul) kasutab haigekassa tööga seotud õnnetuste/haigestumiste õigsuse kontrollimisel ning töövõime kao määramisel ekspertiisi käigus. Haigekassa saadab Tööinspeksioonile infot tööõnnetustega seotud haiguspäevade kohta, mille alusel saab Tööinspeksioon oma registrit täiendada. Andmeid tööga seotud haigestumiste kohta kogutakse ka küsitluste teel. Vastavalt Euroopa Liidu rahvatervise ning töötervishoiu ja tööohutuse

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	statistika seadusele peavad liikmesriigid koguma andmeid tööõnnnetuste ja kutsehaigestumiste kohta iga üksikjuhtumi kohta eraldi vastavalt ESAW ja EODS klassifikaatoritele (tööõnnnetuste ja kutsehaigestumiste klassifikaatorid) ning edastama need Statistikaametile ja EUROSTAT-ile. Seda teeb Tööinspeksioon. Töoga seotud tervisehäirete kohta kogutakse andmeid ka küsitlusuuringute abil. EUROSTAT on töötanud välja vastava mooduli, mille Statistikaamet on lisanud Eesti tööjõuuuringusse, mis on riiklik statistiline vaatlus. Mooduli abil on kogutud infot kahel korral – 2007. ja 2009. aastal. Moodul võimaldab hinnata töötajate terviseprobleeme, sealhulgas neid probleeme, mille põhjuseks on tööõnnnetus või kutsehaigus, ning analüüsida andmeid soo, vanusegruppide, ameti, tegevusala ja maakonna järgi. Kõik eeltoodud andmed võimaldavad hinnata tendentse töökeskkonnas ja kujundada töökeskkonna poliitikat selles suunas, et vähendada haigestumist ja tööõnnnetuste arvu riigis. Selleks et parandada töötajate haigestumisega seotud kvaliteetsete andmete olemasolu ja kättesaadavust, on Sotsiaalministeerium töötanud välja poliitika muudatuse lähtepaberi, mis näeb ette: 1) perearstide koolitamise eesmärgiga avastada patsiendi vastuvõtul ka võimalik töoga seotud tervisehäire; 2) töoga seotud tervisehäirete kodeerimissüsteemi täiustamise, et oleks võimalik eristada nii haigekassa kui ka Sotsiaalkindlustusameti andmebaasides töötajate töoga seotud haigestumiste erinevaid liike: - tööõnnnetus, - kutsehaigus, - tööst põhjustatud haigus.
Töökeskkonna parandamine 60. Soovitus sotsiaalministrile ja rahandusministrile: kaaluda kohustusliku tööõnnnetuse- ja kutsehaiguskindlustuse sisseseadmist. Riigikontrolli hinnangul aitaks kohustuslik tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustus kaasa inimeste tervise säilitamisele ja töökeskkonna ohutumaks muutmisele. (p-d 48–57)	Sotsiaalministri vastus: Vabariigi Valitsus arutas oma kabinetiarutelul 14.05.2010 muu hulgas ka tööõnnnetus- ja kutsehaigustega seotud temaatikat. Kabinetinõupidamise jätkuna toimus sotsiaalministri eestvedamisel 25.05.2010 kohtumine sotsiaalpartneritega, et arutada võimalikke lahendusi tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi loomiseks. Kahjuks lõpliku konsensuseni ei jõutud. Siiski jätkab Sotsiaalministeerium koos Rahandusministeeriumiga erinevate lahenduste analüüsimist kindlustusskeemi loomiseks. Muu hulgas analüüsitakse käesoleval ajal nn Hollandi mudeli rakendamise võimalusi. Samas rõhutame veel kord, et tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi eduka rakendamise eelduseks on sotsiaalpartnerite kokkulepe süsteemi põhimõtete osas, mis käesoleval ajal kahjuks puudub. Rahandusministri vastus: Vastates kontrollaruandes rahandusministrile tehtud kahele ettepanekule, alustame rahandus- ja sotsiaalministrile tehtud ettepanekust kaaluda Eestis tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sisseviimist. Tuleb meelde, et kord juba ettevalmistatud tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja 2003. aastal. Vaatamata sellele leiame, et tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustus kohustusliku kindlustusena võiks pikemaajalise perspektiivis olla otstarbekas lahendus, leevendamaks ka kontrollaruandes nimetatud probleeme. Samal ajal on sotsiaalkindlustuse korralduse ja rahastamise, aga ka majanduse kui terviku seisukohalt oluline, et tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustust kaalutakse eelnevalt nii koosmõjus kui ka võrdlevalt alternatiivsete lahendustega, hinnates kõiki kaasnevaid mõjusid ning kaasates arutellu kõik huvigrupid. Nimetades kaasnevaid mõjusid, suurendaks tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse sätestamine kohustusliku kindlustusena vältimatult tööjõu maksustamisest tulenevaid kulutusi. Kuid me osaleme jätkuvalt tööõnnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse aruteludes, aidates kaaluda eelkõige riskipõhiseid ja erakindlustusele tuginevaid lahendusi. Eeldatavasti valmib 2012. aasta juunis ka sotsiaalkindlustuse rahastamise perspektiive käsitlev üldine uuring, milles muu hulgas käsitletakse tööõnnnetuste ja kutsehaigustega seotud kulude rahastamise küsimust.
Töövõimetuspensioni maksmine 71. Soovitus sotsiaalministrile: loobumata põhimõttest, et võimalikult suur hulk töövõimetuspensionäre võiks olla tööga hõivatud, kaaluda edaspidi töövõimetuspensioni maksmise sidumist isiku samal ajal teenitud tuluga. Algatada seaduse muudatus, millega	Sotsiaalministri vastus: Auditis pakutud muudatus tähendaks regulaarset sissetuleku kontrollimist ning töövõimetuspensioni suuruse muutmist või maksmise lõpetamist. Oleme arvamusel, et töötamine, sõltumata isiku töötasu suurusest, soodustab paremat toimetulekut nii majanduslikult kui sotsiaalselt.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
kehtestatakse maksimaalne tulu suurus, mille teenimisel kaob isikul õigus töövõimetuspensionile saada. (p 60–70)	Töövõimetuspensionile suuruse ja maksamise viimist sõltuvusse inimese tõisest sissetulekust (s.t. piirangute kehtestamist) tuleb hoolikalt kaaluda, kuna süsteemi muutmise tulemus võib viia teatud hulga inimeste tööhõivest väljumiseni või mitteformaalse töötamiseni. See omakorda mõjutaks tõisest sissetulekust sõltuvaid hüvitisi ning ka vanaduspensionile suurust. Töövõimetuspensionile maksamise tingimuste muutmise ei tohi võtta inimestelt motivatsiooni töötada. Samuti on küsitav, miks piiratakse töötavate töövõimetuspensionäride, kui ühe haavatavama grupi, pensionile saamise võimalusi samal ajal, kui ülejäänud pensionärid (v.a. ennetähtaegset vanaduspensionile saavad isikud) saavad töötamise korral pensionile täies ulatuses.
Puuetega ja töövõimetute inimeste tööalane rehabilitatsioon 80. Soovitus sotsiaalministrile ning haridus- ja teadusministrile: luua programm töövõime kaotanud isikute tööalaseks rehabilitatsiooniks, mis võimaldaks ümberõpet ja looks eeldused nende naasmiseks tööturule. Kui isik on kaotanud võime teha tööd oma endises ametis, peab olema talle tagatud võimalus omandada uus eriala ning naasta tööturule. (p 72–79)	Sotsiaalministri vastus: Oleme seisukohal, et tööalane rehabilitatsioon ja ümberõpe on olulised, kuid eelnevalt on vaja teha kõik võimalik, et töötav puudega isik või töövõimetuspensionär ei kaotaks puude või püsiva töövõime määramise tõttu tööd. Seetõttu peame väga oluliseks 1. juulist 2009 jõustunud töölepingu seaduse § 88 lg 2 sätestatud põhimõtet, et enne töölepingu ülesõtmist, eelkõige juhul kui isik ei ole pikka aega (nelja kuu jooksul) tulnud toime tööülesannete täitmisega tervises seisundi tõttu või ta ei ole pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega ebapiisava tööoskuse, töökohtale sobimatuse või kohanematus tõttu, peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Tööandja peab pakkuma töötajale teist tööd, sealhulgas korraldama vajadusel töötaja täiendusõppe, kohandama töökohta või muudab töötaja töötingimusi, kui muudatused ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulusid ning teise töö pakkumist võib asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada. Kuna töölepingu seadus on jõus olnud vaid lühikest aega, on vara hinnata selle mõju praktikale. Siiski loodame, et nimetatud säte ja selles esitatud põhimõtete teadvustamine aitab oluliselt kaasa puudega või püsiva töövõimega isikute hõives püsimisele. Töö kaotanud tööealiste puudega inimeste tööle naasmise seisukohalt on tööalane rehabilitatsioon määrava tähtsusega. Riikliku rehabilitatsiooniteenuse eesmärgiks on arendada või taastada inimese iseseisvat toimetulekut, toetada tööle saamist või tööl püsimist, mille abil saab edaspidi vähendada hoolduskoormust ja toetusvajadust. Töö valdkonnas on rehabilitatsiooniteenuse eesmärk aidata inimest tööellu reintegreerumisel, sobiva töö valimisel, saamisel ja säilitamisel. Püsivalt töövõime kaotanud isikutele eraldi ümberõppe võimalusi pakkuva programmi loomine ei ole põhjendatud, kuna ümberõppe võimalused on ka praegu olemas. Ümberõpet pakuvad kutsehariduskeskused kutseõppe erinevate tasemetega baasil. Lisaks rakendab Haridus- ja teadusministeerium erinevaid programme, mis võimaldavad tööealistele isikutele (s.h. töötavatele, töötajatele või töötutele) tööalaseid koolitusi nii kutse- kui vabahariduskeskustes. Isik, kellel tuvastatakse püsiv töövõime ning kes on jäänud töötuks ja vajab uut tööd, saab ennast töötuna arvele võtta Eesti Töötukassas. Töötukassal on tööturumeetmete näol võimalus hinnata põhjalikult isiku võimalusi töötamiseks (sh. kasutades rehabilitatsioonimeeskondade kompetentsust). Koostöös isikuga selgitatakse välja, kas ja milliseid teenuseid võiks isik vajada, et pöörduda tagasi tööturule. Püsiva töövõimega isikutele on võimalik osutada kõiki n-õ. tavateenuseid (kui nende vajadus on põhjendatud). Siia hulka kuuluvad erinevat liiki nõustamised (sh. psühholoogiline nõustamine, karjäärinõustamine jne.), tööalased koolitused (kestusega kuni üks aasta), tööpraktika, ettevõtluse alustamise toetust või tööle suunamine palgatoetusega. Lisaks puuetega inimestele abistamine tööintervjuul, tööruumide ja -vahendite kohandamine või abivahendi eraldamine. Eespool nimetatud meetmed kuuluvad samuti tööalase rehabilitatsiooni hulka, kuna aitavad vähendada tööle naasmisega seotud takistusi ja tõsta isiku konkurentsivõimet tööturul. Siinjuures peame vajalikuks märkida, et selliseid meetmeid nagu tööruumide ja -vahendite kohandamine ning töötamiseks vajalike abivahendite tasuta kasutamine andmine, osutatakse alates 2007. aastast ka töötavatele puudega ja/või püsiva töövõime kaotusega inimestele eesmärgiga ennetada nende töötuks jäämist. Paljudel juhtudel ei vaja nad aga eraldi meetmeid, vaid sarnaselt teiste töötajatega vajatakse eeskätt põhjalikku nõustamist ning töövahendust. Seda kinnitab ka 2006. aastal avaldatud puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuring. Täiendavalt lisame, et käesoleval aastal piloteeritakse ESF programmi

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	„Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“ rehabilitatsiooniprogrammide osutamist eesmärgiga aidata puudega inimesed tööle. Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on koostöös Sotsiaalministeeriumiga valmis kaaluma vajalike meetmete ellukutsumist. Kas selleks on vajalik eraldiseisev programm või on võimalik olukorda parandada ka olemasolevate meetmete ja programmide abil, on vajalik selgitada põhjalikuma analüüsiga. Leiame, et hinnangu, kui paljud sihtgrupist suudavad töötada ja mis töö neile sobiks, peaks kujundama eelkõige Sotsiaalministeerium, HTM saaks aidata sobivate õppeliikide, -asutuste ja õppimisvõimaluste leidmise osas. Eraldiseisva programmi ellukutsumine vajab kindlasti täiendavaid arutelusid finantseerimisallikate leidmiseks. Oleme seisukohal, et võimalikult palju nooremast sihtgrupist peaks õpinguid jätkama tasemeõppes. Juba praegu saaks olukorda leevendada, tõhustades sihtgrupi teavitamist olemasolevatest õppimisvõimalustest nii tasemekoolituses kui ka mitteformaalses õppes, millest paljud on õppija jaoks tasuta (nt õppimine täiskasvanute gümnaasiumites, kutseõppeasutustes, täiskasvanute tööalase koolituse kursustel, kutse- või kõrgharidusõpingute katkestanute tagasitoomise programmides). Rahandusministri kommentaar: Üldise tähelepanekuna toome välja, et ei saa nõustuda kontrollaruandes esitatud väitega, nagu puuduksid riigil täielikult puudega isikutele mõeldud ja tööturule naasmist toetavad rehabilitatsiooniprogrammid. Nimelt rahastatakse aastate 2007–2013 struktuuritoetustest meedet „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“, toetusmahuga 117 miljonit krooni. Meetme juurde kuulub avatud taotlusvoor ja avatud programmid – praegu hõlmab meede 20 erinevat projekti. Meetme raames on juba kohustusi võetud 86,1 miljoni krooni eest ning 20. septembri 2010. a seisuga on meetme raames väljamakseid tehtud 30,6 miljoni krooni eest.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas puuetega ja püsiva töövõimetusega inimeste toetamise süsteem on säästlik, tagades, et toetatakse vaid neid inimesi, kelle puudest tulenevad lisakulud vajavad katmist ja/või kelle püsiv töövõime kaotus ei võimalda tulu teenida.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- 90% puuetega inimestest kasutab otsetoetusena saadud raha puudest tulenevate lisakulude katmiseks.
- Puuetega inimesed saavad abistavaid teenuseid, sõltumata elukohast.
- Töövõime kaotanud isikule makstakse töövõimetuspensioni vaid juhul, kui ta ei ole võimeline endale elatist teenima.

Auditi ulatus ja käsitlemisviis

Auditi käigus keskenduti vaid tööealistele ja pensioniealistele puuetega isikutele ning jäeti teadlikult välja alla 16aastastele puuetega isikutele makstud toetused. Laste hulk puuetega inimeste seas on suhteliselt püsiv ning piirkondlikud kõikumised väiksemad kui täiskasvanutel.

Auditi käigus hinnati vaid puudest tulenevate lisakulude määramist, mitte puude raskusastme määramist, kuna puudus võimalus kasutada vajalikke eksperte.

Auditi käigus tutvuti puuetega inimeste valdkonda käsitlevate strateegiatega, uuringutega, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsiooniga jt dokumentidega. Analüüsi valdkonda reguleerivaid õigusakte.

Auditi käigus korraldati intervjuusid (vt tabel 3)

Tabel 3. Auditi käigus intervjueeritud isikud

Asutus	Nimi ja ametikoht
Sotsiaalministeerium	Marelle Erlenheim – kantsler Riho Rahuoja – perepoliitika ja sotsiaallabi asekancler Merle Malvet – sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja Kati Lõbu – sotsiaalkindlustuse osakonna hüvitiste ja toetuste poliitika juht Monika Haukanõmm – hoolekande osakonna eakate ja puuetega inimeste poliitika juht Anu Irval – sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialist Mari Kreitzberg – sotsiaalpoliitika ja analüüsi osakonna analüütik Helmi Tampere – tööturu osakonna peaspetsialist
Nõmme Linnaosavalitsus	Anu Lehtla – sotsiaalhoolekande osakonna juhataja Sirje Kuuse – juhataja asetäitja
Eesti Puuetega Inimeste Koda (EPIK)	Helve Luik – EPIK juhatuse esimees Eha Leppik – EPIK peaspetsialist Genadi Vaher – SA EPI Fond juhataja
Eesti Haigekassa	Mari Mathiesen – juhatuse liige Kaie Mõtte – ravimiosakonna juhataja Anna Beznosova – ravimispetsialist

	Reet Kambla – siseauditi osakonna juhataja Asta Zirk – klienditeeninduse peaspetsialist
Eesti Perearstide Selts	Diana Ingerainen – arst
Sotsiaalkindlustusamet	Merlin Kreis – peadirektori asetäitja Kersti Valge – ekspertiisi osakonna juhataja Airi Nõmm – ekspertiisi osakonna juhataja asetäitja
Märjamaa Vallavalitsus	Gaili Ilisson – sotsiaalhoolekande osakonna juhataja Riina Sui – sotsiaaltöö spetsialist Sirje Praks – lastekaitse spetsialist Lea Tiigisoos – lastekaitse spetsialist
Tallinna Ülikool	Lauri Leppik – sotsiaaltöö instituudi juhataja, professor
Sõmeru Vallavalitsus	Anneli Saaber – sotsiaaltöö spetsialist
Mustvee Linnavalitsus	Age Mitt – sotsiaalnõunik
Lohusuu Vallavalitsus	Anneli Kaasik – sotsiaalspetsialist Piret Tomson – sotsiaalnõunik
Vara Vallavalitsus	Vaike Torokvei – sotsiaalnõunik
Peipsiääre Vallavalitsus	Maria Dudkina – vallavolikogu esimees Olga Sovovljova – sotsiaaltöö spetsialist
Räpina Vallavalitsus	Katrin Taimre – sotsiaalnõunik
Meremäe Vallavalitsus	Hilju-Hilja Kadak – sotsiaalnõunik
Mõniste Vallavalitsus	Sirje Zilmer – sotsiaaltöö spetsialist
Taheva Vallavalitsus	Maili Keskoja – sotsiaalhooldustöötaja
Jõelähtme Vallavalitsus	Kristiina Välba – hariduse-, kultuuri- ja sotsiaalosakonna juhataja
Imavere Vallavalitsus	Ada Nõmmküla – sotsiaalnõunik
Vändra Vallavalitsus	Lembi Uulimaa – sotsiaalnõunik
Padise Vallavalitsus	Reet Velberg – sotsiaalnõunik
Eesti Töötukassa	Pille Liimal – juhatuse liige Katrin Raadom – teenuste osakonna juhataja asetäitja Anne Lauringson – analüüsiosakonna juhataja Tiina Lille – peaspetsialist

Et hinnata kohalike omavalitsuste valmisolekut ja võimekust osutada puuetega inimestele abi,

- analüüsis Riigikontroll Sotsiaalministeeriumi peetava s-veebi (kajastab sotsiaalhoolekande statistilisi aruandeid) andmete põhjal, milliseid teenuseid ja toetusi on kohalikud omavalitsused puuetega inimestele pakkunud; ning
- korraldas 14 kohalikus omavalitsuses intervjuud.

Et teada saada, millised on puuetega inimeste seisukohad riigi tegevuse suhtes puuetega inimeste toetamisel, korraldati küsitlus suuremate puuetega inimeste organisatsioonide (nii piirkondlikud kui ka puude liigi alusel koondunud) seas.

Et uurida ekspertarstide kui isikule puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise protsessis osalejate seisukohti puude määramise süsteemi suhtes, korraldati ekspertarstide küsitlus. Küsimustik saadeti kõigile 39 ekspertarstile. Küsimustikule vastas 30 ekspertarsti ehk 76,9% küsimustiku saajatest.

Et leida põhjusi, miks puuetega inimeste osatähtsus piirkonniti erineb, analüüsiti Eesti Haigekassa andmetele tuginedes perearstide nimistute isikulist koosseisu.

Auditiga soovis Riigikontroll hinnata, kas tööelised isikud, kellele on üheks puudest tulenevaks lisakuluks määratud kulu ravimitele, on retseptiravimeid otnud. Selleks uuriti puude aluseks olevate diagnooside ja nende diagnooside seost, mis olid kirjutatud retseptidele, millega ravimeid välja osteti, võrreldes omavahel Sotsiaalkindlustusameti ning Eesti Haigekassa andmeid. Teiseks eesmärgiks oli üldiselt isikurühmade kaupa vaadata, kui palju on puudega isikud otnud retseptiravimeid sama diagnoosi alusel, mille alusel on neile puue määratud.

Et hinnata, kas need tööelised puudega isikud, kellele on üheks puudest tulenevaks lisakuluks määratud abivahendi lisakulu, on otnud maavalitsuste kaudu riigi poolt osaliselt finantseeritud abivahendeid, kasutas Riigikontroll maavalitsuste aastaaruandeid ning juhuvalimit. Aastaaruannetes olev info abivahendi saajate ja maksumuse kohta (sh eraldi riigi kompenseeritud summa ja omaosalus) võimaldas Riigikontrollil analüüsida keskmisi kulutusi abivahendiliikide kaupa, et hinnata puuetega isikute võimalusi abivahendeid soetada. Juhuvallim koosnes 500-st puudega isikust (kusjuures juhuvalimis olid esindatud puudega isikud kõikidest maakondadest), kellele oli abivahendi lisakulu määratud. Vallimi alusel kontrollisid maavalitsuste ametnikud, kas need isikud on 2005.–2009. a jooksul maavalitsuse abiga abivahendeid soetanud või mitte.

Maksu- ja Tolliameti andmetele tuginedes hinnati, kas ja kui palju on töövõimetuspensionärid teeninud muud tulu (palgatulu, ettevõtlustulu, saanud vanemahüvitist).

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud lõpetati juunis 2010.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitor Raina Loom ja audiitor Mart Vain.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70018/28.

Riigikontrolli postiaadress on

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad puuetega inimesi käsitlevad auditid

25.07.2008 – **Riigieelarvest erivajadustega inimeste rehabiliteerimiseks teenuste osutamine (järelaudit)**

05.02.2008 – **Riigi tegevus psüühiliste erivajadustega isikute riikliku hoolekande korraldamisel**

11.09.2006 – **Riigieelarvest erivajadustega inimeste rehabiliteerimiseks teenuste osutamine**

14.05.2003 – **Rehabilitatsioonitoetuse maksmise riskid**

03.02.2003 – **Hooldajatoetuse maksmise riskid**

25.10.2002 – **Tehniliste abivahendite kompenseerimiseks riigieelarvest eraldatava toetuse kasutamisel esinevad riskid**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Rahvaarv, vanuseline jaotus ja osakaal rahvastikus, töötuse määr, palgatöötajate kuu keskmine sissetulek, puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saajad ja töövõimetuspensioni saajad maakonniti

Maa- kond	Rahvaarv 1.1.2010 seisuga	Lapsed (0–16 a) 1.1.2010 seisuga	Tööealised (mehed 17- 62; naised 17-60) 1.1.2010 seisuga	Vanaduspensioni -ealised (mehed 63 ja +; naised 61 ja +) 1.1.2010 seisuga	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste saajad 31.12.2009 seisuga			Töövõimetus- pensionärid 1.1.2010 seisuga		Töötuse määr 2009. a kesk- mine	Palga- töötajate kuu keskmine sissetulek 2009. a keskmine
					puudega lapse toetuse saajad	puudega tööealise inimese toetuse saajad	puudega vanadus- pensioniealise inimese toetuse saajad				
		osakaal rahvasti- kus, %	osakaal rahvasti- kus, %	osakaal rahvastikus, %	osakaal rahvasti- kus, %	osakaal rahvasti- kus, %	osakaal rahvastikus, %	osa- kaal rah- vasti- kus, %	osa- kaal töö- ealis- test, %		
Harjumaa	526 505	90 831	332 862	102 812	1 605	19 292	6 455	17 492		12,9	13 658
		17,3	63,2	19,5	0	4	1	3	5		
Hiiumaa	10 032	1 684	6 445	1 903	41	414	146	546		11,1	11 841
		16,8	64,2	19	0	4	1	5	8		
Ida- Virumaa	168 656	25 413	107 584	35 659	1 310	11 372	5 010	13 626		18,1	9 792
		15,1	63,8	21,1	1	7	3	8	13		
Jõgevamaa	36 671	6 309	22 516	7 846	226	5 369	1 292	3 358		20,1	10 252
		17,2	61,4	21,4	1	15	4	9	15		
Järvamaa	36 058	6 310	22 447	7 301	187	1 733	576	1 916		11,9	10 699

		17,5	62,3	20,2	1	5	2	5	9		
Läänemaa	27 366	4 607	17 056	5 703	102	1 219	441	1 455		15,5	10 979
		16,8	62,3	20,8	0	4	2	5	9		
Lääne-Virumaa	66 996	11 993	41 482	13 521	330	2 550	1 033	3 316		16,4	10 792
		17,9	61,9	20,2	0	4	2%	5	8		
Põlvamaa	30 889	5 293	18 902	6 694	258	5 554	1 226	4 117		12	10 420
		17,1	61,2	21,7	1	18	4	13	22		
Pärnumaa	88 428	15 171	53 973	19 284	336	4 823	1 938	5 016		10,6	10 778
		17,2	61	21,8	0	5	2	6	9		
Raplamaa	36 620	6 624	22 908	7 088	182	1 756	503	1 952		15,5	11 662
		18,1	62,6	19,4	0	5	1	5	9		
Saaremaa	34 644	5 827	21 288	7 529	138	2 590	1 076	2 203		10,4	11 072
		16,8	61,4	21,7	0	7	3	6	10		
Tartumaa	150 074	28 211	93 210	28 653	820	16 450	3 879	9 790		11,9	12 173
		18,8	62,1	19,1	1	11	3	7	11		
Valgamaa	34 048	6 052	20 337	7 659	265	4 533	1 298	2 845		17,8	9 939
		17,8	59,7	22,5	1	13	4	8	14		
Viljandi	55 447	9 531	33 962	11 954	410	4 077	1 445	4 426		11,9	10 466
		17,2	61,3	21,6	1	7	3	8	13		
Võrumaa	37 693	6417	22 857	8 419	206	6 283	1 199	3 292		16	10 276
		17	60,6	22,3	1	17	3	9	14		
Kokku	1 340 127	230 273	837 829	272 025	6 416	88 015	27517	76 662		13,8	
		17,2	62,5	20,3	0	7	2	6	9		

Allikas: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaamet

Lisa B. Puudega inimeste sotsiaaltoetuste liigid, toetuste suurused ja riigi kulutused

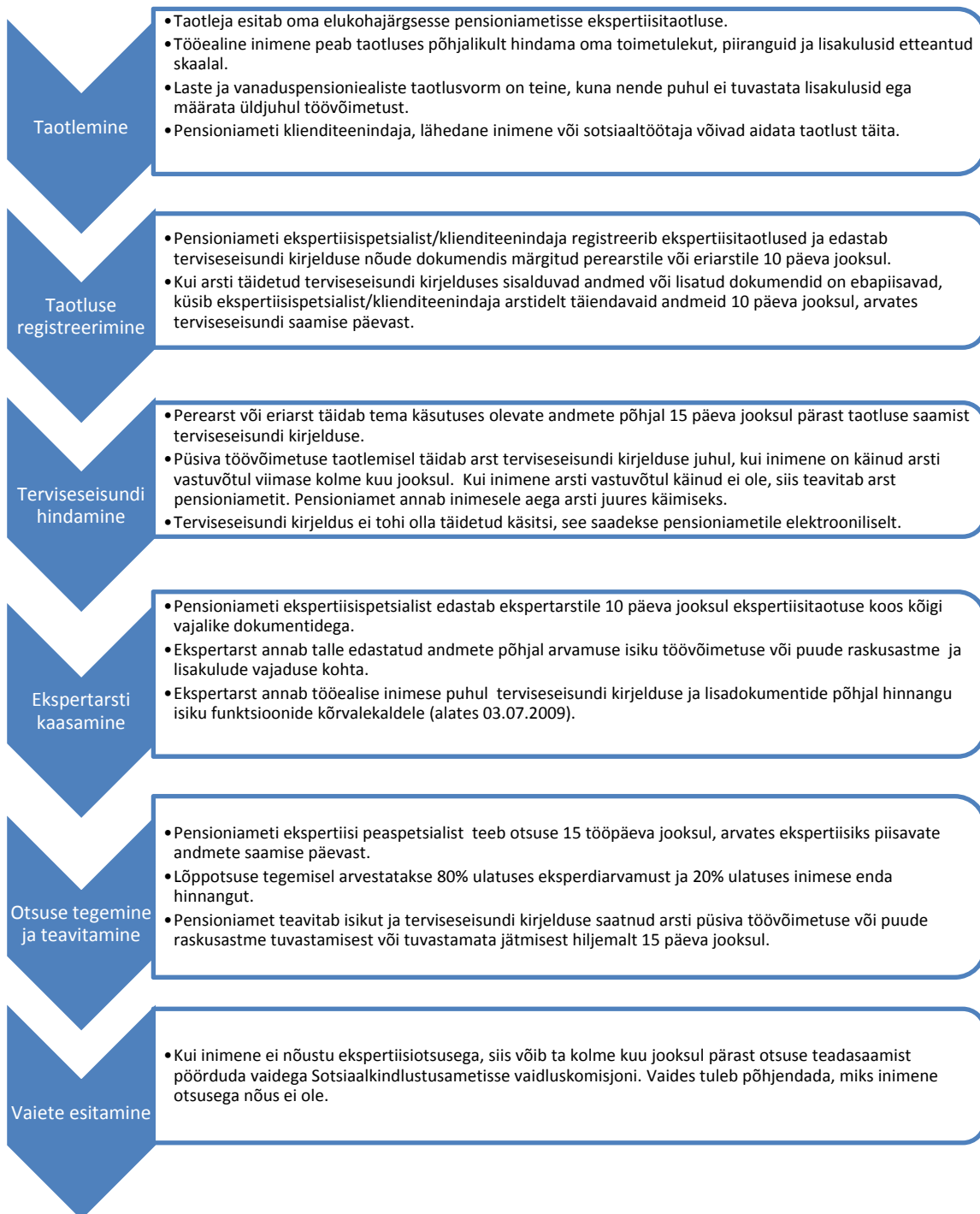
Toetuse nimetus	Ühes kuus makstava toetuse suurus 2010. a			Toetuse maksmise eesmärk	Toetuse saajate arv 2009. a (ühekordsete toetuste puhul arv)	Riigi makstud summa 2009. a (mln kr)
	keskmine puue	raske puue	sügav puue			
Puudega lapse toetus	270% sotsiaal-toetuste määrast* ehk 1080 krooni	315% sotsiaal-toetuste määrast ehk 1260 krooni	315% sotsiaal-toetuste määrast ehk 1260 krooni	Igakuuline toetus puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooni-plaanis ettenähtud tegevusteks	6 416	93,8
Puudega tööealise inimese toetus (kehtiv alates 01.10.2008)	Mitte vähem kui 65% sotsiaaltoetuste määrast ja mitte rohkem kui 210% sotsiaaltoetuste määrast ehk 260–840 krooni			Igakuuline toetus puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks	38 786	205,3
Puudega vanadus-pensioniealise inimese toetus	50% sotsiaal-toetuste määrast ehk 200 krooni	105% sotsiaal-toetuste määrast ehk 420 krooni	160% sotsiaal-toetuste määrast ehk 640 krooni	Igakuuline toetus puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooni-plaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks	27 517	104,5
Puudega 16aastase ja vanema isiku toetus (kehtib, kui puude raskusaste on määratud enne 01.10.2008)	260 krooni	560 krooni	840 krooni	Igakuuline toetus puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooni-plaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks	51 059	303
Puudega vanema toetus	75% sotsiaaltoetuste määrast ehk 300 krooni			Last üksi kasvatavale puudega isikule makstakse igakuiselt toetust kuni 16aastase lapse ja põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppiva kuni 19aastase lapse kasvatamisel	1 057	5,3
Õppetoetus	25–100% sotsiaaltoetuste määrast ehk 100–400 krooni			Igakuiselt, v.a juuli ja august mittetöötavale puudega õppurile, kes õpib gümnaasiumi 10.–12. klassis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis ja kellel on puudest tingituna õppetööga seotud lisakulutusi. Toetust makstakse tegelike lisakulude järgi	23	0,08

Töötamistoetus (kehtib alates 01.01.2008)	Kuni 10kordses sotsiaaltoetuste määras kolme kalendriaasta jooksul kuni 4000 krooni			16aastasele ja vanemale töötavale puudega inimesele makstakse puudest tingituna tööga seotud tegelike lisakulutusi	68	0,1
Täienduskoolitus toetus	Kuni 24kordses sotsiaaltoetuste määras kolme kalendriaasta jooksul kuni 9600 krooni			Töötava puudega inimese tööalaseks ja tasemekoolituseks tegelike koolitus- kulude osaliseks hüvitamiseks	73	0,3
Rehabilitatsiooni -toetus	Kuni 200% sotsiaaltoetuste määrast kalendriaasta jooksul ehk 800 krooni			16–65aastasele puudega isikule rehabilitatsiooni- teenuse saamiseks. Makstakse tegelike kulude järgi	2 903	2,4
Hooldajatoetus (kehtis kuni 01.03.2009)	Sõltuvalt lapse vanusest ja puude raskusastmest			Keskmise, raske või sügava puudega last kasvatavale ühele vanemale, kes ei saa töötada puudega lapse kasvatamise tõttu	1 066	0,9
	300 krooni	240 krooni	400 krooni			

* Toetuste arvutamise aluseks on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määr, mille kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks (võetakse vastu koos riigieelarvega). Alates 2000. aastast on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määr olnud püsivalt 400 krooni kuus ja see näitaja ei muutunud ka 2010. aastal.

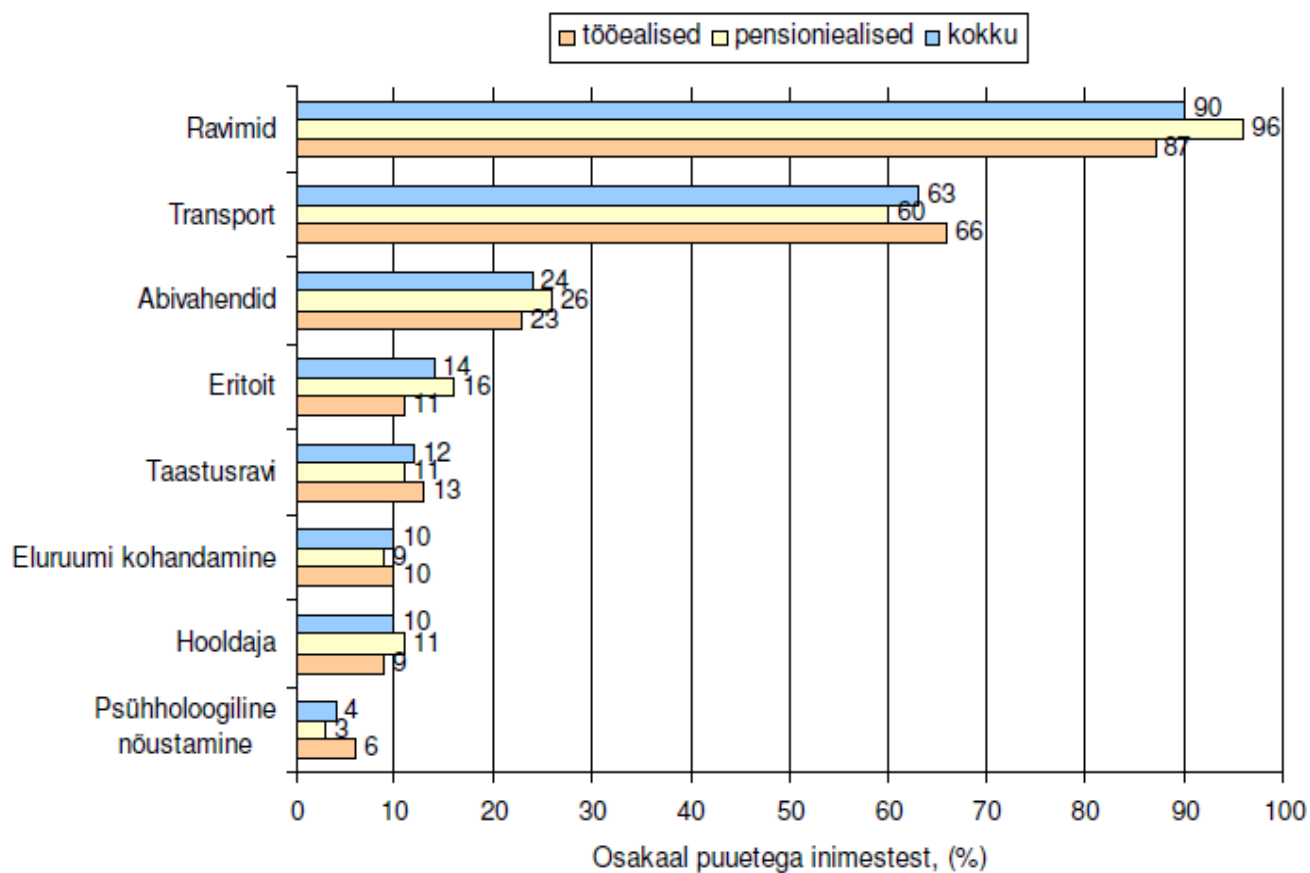
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Lisa C. Püsiva töövõimetuse ja puude raskusastme määramine



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Lisa D. Lisakulutusi tegevate puuetega inimeste osakaal (%)



Allikas: Sotsiaalministeeriumi: puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuring (2006)

Lisa E. Puuetega isikute hulk, kes on ravimeid välja ostnud sama diagnoosi alusel, mille alusel on neile puue määratud

Tabel 4. Tööealiste puuetega isikute viis kõige sagedamini esinevat sellist diagnoosi 2009. a, mille alusel on isikutele määratud puue ja sellest tulenev ravimi lisakulu.

Diagnoos	Nende isikute hulk, kellele on antud diagnoosi alusel puue ja sellest tulenev lisakulu määratud	Nende isikute arv, kellele on puue ja lisakulu määratud ning kes on ka sama diagnoosi alusel ravimeid ostnud	Isikute osakaal, kellele on teatud diagnoosi alusel määratud puue ja sellest tulenev ravimi lisakulu, kuid kes <u>ei ole</u> sama diagnoosi alusel ravimeid välja ostnud, %
Südamekahjustusega hüpertooniatõbi (I10–I15)	5327	2889	45,8
Artroos (M15–M19)	3955	658	83,4
Skisofreenilised häired (F20–29)	3223	1022	68,3
Orgaanilised psüühikahäired (F00–F09)	3722	574	84,6
Vaimne alaareng (F70–F79)	3536	673	81,0

Allikas: Riigikontroll