

*Sotsiaalministeerium***Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise kontseptsioon**

Sotsiaalkindlustuse osakond

Tallinn 2005

Sissejuhatus

Alates 2001. aasta jaanuarist jõustus täies mahus puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, mille alusel on inimestel, kellele on määratud puue, õigus saada puuetega inimeste sotsiaaltoetuseid. Seaduse eesmärk on puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu.

Nelja aasta jooksul on välja kujunenud praktika puude määramisel ja toetuste maksmisel, mis alati ei toeta seaduse eesmärki, seetõttu soovitakse käesoleva kontseptsiooniga välja töötada suunised, kuidas arendada puuetega inimestele sotsiaaltoetuste maksmise põhimõtteid.

Kontseptsiooni üheks eesmärgiks on rohkem siduda tööturg, tööturuteenused ja toetustesüsteem julgustades tööelisi puudega inimesi tööle asumisele ning toetades neid tööl käimisel. Samas ei jäeta kõrvale ka neid, kes tööl kindlasti käia ei saa.

Seega on ülesandeks puude raskusastme määramise tingimuste ja korra muutmine nii, et toetuste mõte oleks tagada inimeste suurem iseseisvus, hüvitades osaliselt puudest tingitud lisavajadusi ning lisades asjaolu, et isiku võimalik tööle asumine oleks osa toetuste taotlemise ja saamise protsessist.

1. Kehtiv puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus ja probleemid**1.1. Praeguse puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse üldised põhimõtted**

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse [1](#) (PISTS) eesmärk on puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu.

Puue on defineeritud kui inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotuse või kõrvalekaldena, millest tingituna inimene vajab kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet (vt teisi definitsioone lisas 1). Puude raskusastme määrab ja lisakulud tuvastab arstliku ekspertiisi komisjon või ekspertarst. Seejuures võetakse määramisel arvesse iga inimese terviseseisundit; tegevusvõimet; kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mis on suurem inimese tavalisest eakohasest abivajadusest; samuti kõrvalabi ja juhendamise vajadust, mis esineb inimestel tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata; elukeskkonda; puudest tingitud lisakulusid ning rehabilitatsiooniplaani olemasolul selles ettenähtud tegevusi. Nende andmete põhjal määratakse või jäetakse määramata puude raskusaste – sügav, raske või keskmine puue.

Puude raskusastet määratakse tähtajaga kuus kuud kuni kolm aastat, kuna puude raskusaste võib rehabiliteerimise, abivahendite kasutamise, elukeskkonna kohandamise või muude asjaolude mõjul muutuda. Vanematele isikutele kui 65 aastat võib määrata puude raskusastet ka tähtajatult.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetustele annab õiguse keskmine, raske või sügav puue, vastavad sotsiaaltoetused on järgmised (neist esimesed neli on igakuised toetused):

1. puudega lapse toetus;
2. puudega täiskasvanu toetus;
3. hooldajatoetus;
4. puudega vanema toetus;
5. õppetoeetus;
6. rehabilitatsioonitoetus;
7. täienduskoolitustoetus.

Sotsiaaltoetuse määr on 2005. aasta riigieelarve seaduses² sätestatud 400 krooni, mis on aluseks PISTS sätestatud toetuste arvutamisel.

Kehtiva PISTSi alusel makstavat puudega täiskasvanu toetust käsitletakse Euroopa Ühenduse Nõukogu määruse nr 1408/71 valguses kui erihüvitisi, mis on kantud lisasse II, mis tähendab seda, et puudega inimese liikumisel ühest liikmesriigist teise, toetust isikule teise liikmesriiki järele ei saadeta, st ei ekspordita. Samas puudega lapse toetuse, hooldajatoetuse, puudega vanema toetuse ja õppetoeetuse puhul eksporditakse. Rehabilitatsioonitoetus on oma iseloomult mitterahaline haigushüvitis, st raviteenus ja seepärast ei ole seda samuti kantud lisasse II.

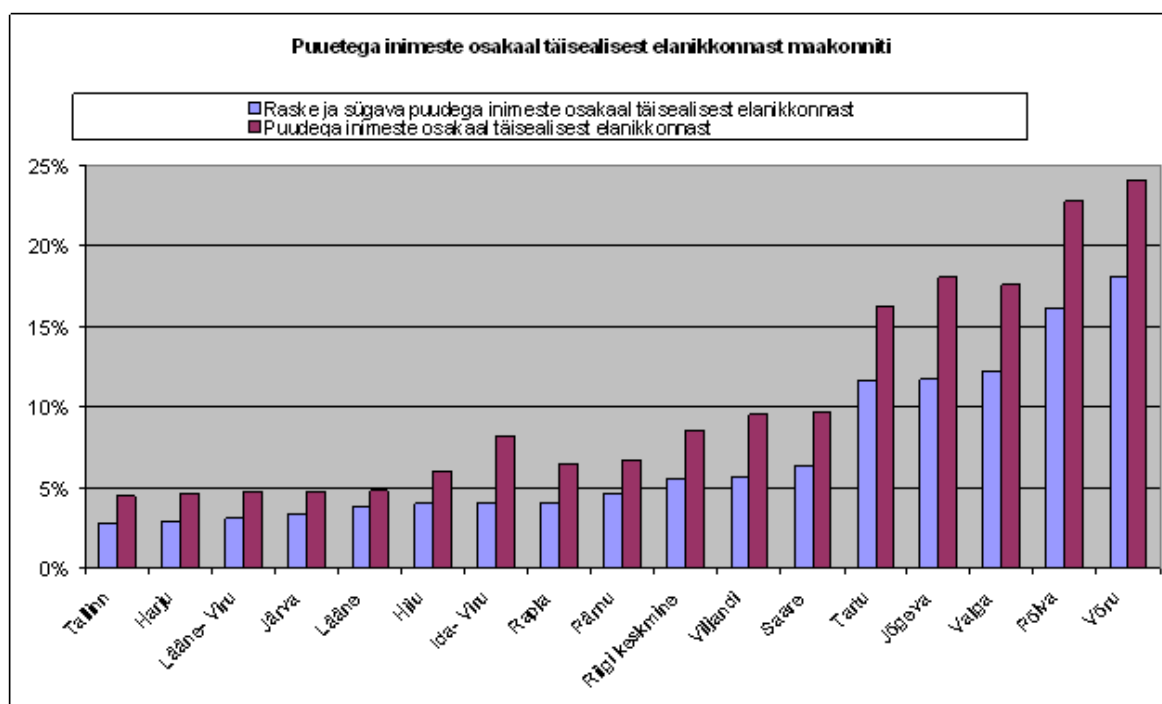
1.2. Probleemi olemuse ja ulatuse määratlemine

2003. aastal oli Sotsiaalkindlustusameti³ andmetel Eestis 97 730 puudega inimest, sealhulgas 5 125 last. Märkusena tuleb öelda, et puue võib olla määratud tegelikult veelgi suuremale hulgale inimestele, kuid siin välja toodud hulgale inimestele makstakse puudega täiskasvanu ja puudega lapse igakuist toetust. Kogu elanikkonnast moodustab puuetega inimeste osakaal 7,2%.⁴ Väljamaksed 2003. aastal puudega täiskasvanu ja puudega lapse toetustele on olnud 467 649 600 krooni.

2002. aastal oli Eestis 93 717 puudega inimest, neist 4923 last. Väljamaksed igakuistele toetustele olid siis 453 971 500 krooni. Seega on aastaga puuetega inimeste arv kasvanud 4013 inimese võrra ning sellest tulenevalt suurenenud ka väljamaksed toetustele. Siiski peab taustsüsteemis arvestama ka asjaolu, et teatud perioodi tagant toimub puude raskusastme määramisi rohkem, kuna saab läbi kolme aastane enim määratud intervall.

Vaadeldes puuetega inimeste osakaalu täisealisest elanikkonnast maakonniti tabelis 1 on näha, et ennekõike on puudega inimesi Lõuna-Eestis, so Tartu, Jõgeva, Valga, Põlva ja Võru maakonnas.⁵ Statistikaameti andmetel on nendes maakondades töötuse määr vastavalt 5,3; 15,8; 7,9; 13,7; 10,4%. Sellest tulenevalt võib arvata, et puuetega inimeste toetused on osutunud vaesuse leevendamise- või pensionilisaaladseteks elementideks. Siiski ei saa seda kindlalt väita. Võimalik, et ühe näitena on nendes maakondades puuetega inimeste osakaal elanikkonnas suurem seetõttu, et inimesed on seal palju seotud näiteks põllumajandusega, kus on tarvis teha sageli rasket füüsilist tööd.

Tabel 11



Allikas: Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsuste talitus, 2004.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste eelauditi⁶ tulemused näitasid, et 2001. aastal oli 63-aastaste ja vanemate inimeste osakaal esmase puude raskusastme määramise puhul 63,7%. 2002. aastal aga juba 64,7%. 2005. aasta esimese jaanuari seisuga moodustavad pensioniealised 64,0% kogu puuetega inimeste arvust. Arvestades asjaolu, et elanikkond vananeb, saab järeldada, et pensioniealiste arvelt võib aastate jooksul suureneda ka puuetega inimeste osakaal.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste eesmärgiks on aidata puuetega inimestel katta kulusi, mis neil on oma erivajaduste tõttu suuremad kui teistel inimestel. Kitsaskohaks on osutunud „lisakulude“ mõiste. Kuivõrd „lisakulud“ on piiritletud vaid sõnadega „puudest tingitud“. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse §7 lg1 järgi makstakse puudega täiskasvanu toetust puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selleks ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks. Seaduses ja selle alusel vastu võetud rakendusaktides ei ole täpsemalt lisakulude mõistet ja kriteeriumeid lahti seletatud.

Ühe soovitusena on siseaudiitorid puuetega inimeste sotsiaaltoetuste auditi lõpparuandes⁷ soovitanud määratleda lisakulude kompenseerimise/osalise hüvitamise taotlemise alused esmalt kontseptsiooni tasemel ning samuti määratleda sobiva taseme õigusaktis, milliste lisakulude osalise hüvitamise taotlemine on põhjendatud, et lisakulude tekke üle saaks objektiivselt ja ühtsetel alustel otsustada. Samas ei saa märkimata jätta, et kuna puudeid on erinevaid, siis on ka isikute vajadused väga erinevad. Ühele inimesele võib puudest tingitud lisakuludeks osutada eriliiki transpordi, teisele erinevate abivahendite, kolmandale kõrvalabi ja järelevalve jne vajadus. Sageli võivad lisakulud põhjustada mitmed erinevad vajadused

kombinatsioonis.

Näitena võib tuua Tallinna Halduskohtu otsuse⁸ Ilona Talvari asjas, kus tunnistati kehtetuks SKA vaidluskomisjoni 24.01.02 otsus nr 2 ning mõisteti välja kahjuhüvitis. Sisuliselt algelt isikule puuet ei määratud, kuna tal puudusid vajadus kõrvalabi järele, ehkki tal oli küll funktsioonikaotus, st ei saanud ilma abivahendita liikuda. Isik kaebas otsuse edasi vaidluskomisjoni, mis jättis muutmata esialgse Tallinna Pensioniameti arstliku ekspertiisi komisjoni otsuse. Isik kaebas otsuse halduskohtusse, kus tunnistati, et puudub pidev kõrvalabi ja juhendamise vajadus, kuid siiski viidati lisakulude olemasolule, mis seisnes taksosõidukuludes. Menetluse käigus määras Tallinna Pensioniameti AEK isikule keskmise puude, seejuures enne kohtuasjas otsuse tegemist, ilma et isiku olukorras oleks midagi muutunud. Seega kohus otsustas tühistada esialgse arstliku ekspertiisi otsuse ja SKA hüvitada õigusvastase haldusaktiga tekitatud kahju, lisaks kohtukulud.

Küsimus tekib, kas kriteeriumid puude määramiseks on üldse õiged ning teiseks, kas lisakuludena käsitleda näiteks taksokulusid, kui isik on võimeline abivahendi abil ise liikuma, kuid vajab transporti pikemateks sõitudeks nagu seda vajavad ka ilma puudeta inimesed.

Võib arvata, et praeguse seaduse eesmärk on liiga laiapiiriline, ühe seaduse raames piiratud ressursside tingimustes soovitakse saavutada paljut, mis võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise ühiskonnas, st need kes tegelikult toetust ja teenuseid vajavad ei saa teotusi piisavalt või teenuseid kvaliteetselt, kuivõrd surve puude raskusastme määramiseks ja toetuste saamiseks toimetuleku eesmärgil on ülemäära suur.

Samuti puudub praeguse olukorra juures inimestel motivatsioon toetusest loobuda juhul kui kõik tema tegelikud vajadused on kaetud. Vaidluskomisjonis on esile kerk inud isegi vastupidine olukord, kus inimesed keelduvad ravist sellepärast, et ei soovi ilma jääda toetusest. Samuti on ministeeriumisse pöördutud küsimusega, kas ei ole võimalik garanteerida isikutele seda, et tööle asudes nende puude raskusastet (ja seega ka toetust) järgmise arstliku ekspertiisiga ei vähendataks, andmata endale aru, et tööle minnes tõenäoliselt isiku üldine majanduslik olukord paraneb isegi juhul, kui toetuse summa väheneb.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et seadus ei ole oma üldist eesmärki täitnud. Algselt hakati toetusi maksma inimestele seetõttu, et teenuseid ei olnud kõigis piirkondades vajalikul tasemel pakkuda. Ei toiminud turumajanduslik loogika – kui on raha ja nõudlus teenuste järele, tekib ka pakkumine. Käesoleval hetkel saab öelda, et arenenud on küll teenused, kuid siiski inimesed ei kasuta sageli sotsiaaltoetusi sihipäraselt makstes lisakulude (sh teenuste) eest, mis on puudest tingitud. Toetusi makstakse ühes määras suurele hulgale inimestele ning rahaliste piirangute tõttu ei ole võimalik toetusi tõsta, sest on ilmne, et teenuste hinnad kasvanud palju, ent toetuste määr mitte. Samas võib arvata, et tihti on toetused osutunud toimetuleku rahaks.

2. Kontseptsiooni täpsem sisu ja mõjud

2.1. Soovitavad lahendused ja erinevad võimalikudabinõud nende saavutamiseks

Järgnevalt tutvustatakse 5 lähenemist, mis võiksid aidata kaasa praeguse olukorra muutmisele. Kirjeldatavad lähenemist on saadud koostöös Eesti Puuetega Inimeste Koja ja

teiste puuetega inimeste poliitika ekspertidega. Siiski ei ole ükski kirjeldatav ettepanek terviklahendus praeguse olukorra muutmiseks. Kuid erinevaid ettepanekuid ja soovitusi arvestades ja kombineerides on võimalik kujundada lahendused praegustele probleemidele.

2.1.1. Ettepanek 1

Eesti Puuetega Inimeste Koda on teinud ettepaneku muuta puude määramise kriteeriume loobudes kõrvalabi vajaduse määramisest ning seades selle asemel lisatingimuseks abivahendite kasutamise vajaduse. Nende poolt pakutud puude raskusastme määramise jaotuse põhimõte oleks järgmine:

- keskmine puue – inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kõrvalekalle, mida on võimalik osaliselt kompenseerida abivahenditega sellisel määral, et isik ei vaja kõrvalabi või juhendamist;
- raske puue – inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mida on võimalik osaliselt kompenseerida abivahenditega, kuid isik vajab kõrvalabi, juhendamist või järevalvet;
- sügav puue – inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus, mida ei ole võimalik kompenseerida abivahenditega ning millest tingituna vajab isik kõrvalabi, juhendamist või järevalvet.

2.1.2. Ettepanek 2

Saavutamaks toetuste paremat sihitust tuleks kitsendada seaduse eemärki, mis on hetkel liiga lai ja soovib hõlmata paljut. Kehtiva PISTS eesmärk on puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu. Antud eesmärki võib kitsendada näiteks nii, et seadusega püütakse tagada ennekõike isikute iseseisev toimetulek ning vajadusel hüvitatakse osaliselt lisakulusid.

Sisuliselt tähendab see seda, et puudega isik saab elada oma kodus, võimalusel käia tööl ning kui tal on lisakulusid, siis neid talle ka osaliselt riigi poolt hüvitatakse.

Seoses sellega tuleks täpsustada lisakulude mõistet. Lisakulud UK seadusandluses⁹ tähendavad sisuliselt hüviseid ja teenuseid, mis on kõigile inimestele tarvilikud, kuid mida puudega inimesed teatud juhtudel vajavad mõnevõrra rohkem. Põhilised lisakulud puuetega inimestel ilmnevad järgmistes valdkondades:

- transport,
- hooldus,
- dieet/toitumine,
- raviteenus,
- haridus.

Neist kõige enam vajatavateks lisakuludeks peetakse hooldus- ja transporditeenust. Seega tuleks ehk lisakulude mõiste defineerida läbi konkreetse lisavajaduse. Sellisel moel oleks kirjeldatud meede täpsema eesmärgiga.

2.1.3. Ettepanek 3

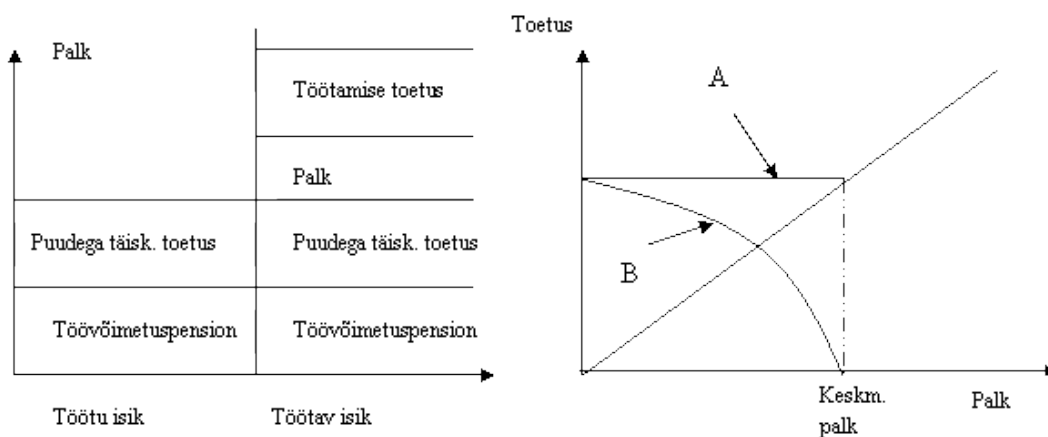
Käesoleva PISTS alusel toetatakse kõiki kõrvalabi vajadusega puudega inimesi sõltumata nende vanusest või positsioonist tööturul. Selline lähenemine ei ole aga kooskõlas põhimõttega, et töövõimelised puudega inimestel peavad olema kõik võimalused aktiivsesse tööellu siirdumiseks. Praegune korraldus ei motiveeri puuetega inimesi tööle minema ning toetuste kõrval endale sissetulekut teenima. Seega tuleks üha enam selgitada puuetega inimestele, et nende rahaline seis tööle asudes tõenäoliselt paraneks (vt joonis 1 vasakpoolne graafik).

Kõnealuse ettepaneku eesmärk on toetada ennekõike tööealisi, so puudega isikuid vanuses 18-63 (vanuse vahemik on üldine praktika tööealiste inimeste määratlemisel, täpsemalt vt lisa 2), aga ka eakamaid töötajaid.

Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepingus¹⁰ on eesmärgina välja toodud inimeste tööelus osalemise võimalusi avardavate poliitiliste meetmete arendamine. Seega on võimalik PISTS ümber kujundada nii, et see oleks seotud ennekõike tööturu ja töötamisega. Näiteks puudega isikule, kes on asunud tööle, makstakse lisaks puudega täiskasvanu jm toetustele eraldi töötamise toetust. Seda toetust makstakse vaid teatud perioodi ja juhul kui isiku palk on näiteks üle kehtestatud keskmise palga, siis toetust ei maksta (sarnane Ühendkuningriigi tax credit süsteemile¹¹ vt joonis 1 parempoolset graafikut variant A) või vanemahüvitiselaadset lahendust, st palga suurenedes töötamise toetus väheneb (joonisel variant B).

Tax credit süsteemi võib Eesti oludes asendada näiteks maksusoodustuse pakkumisega töötavale puudega isikule, st tõstetakse maksuvabamiinimumi, kui isik asub tööle.

Joonis 1



Kokkuvõtvalt, toetuse ümber kujundamise siht on motiveerida puudega inimest aktiivsemalt osalema tööelus ning toetada seeläbi tema iseseisvat toimetulekut.

2.1.4. Ettepanek 4

Senine toetuste süsteemi muutmine teenustepõhiseks, mis tähendaks seda, et kõigi toetuste maksmise asemel tagatakse puudega inimesele teenused talle individuaalselt vajalikud

mahus. Teisisõnu puudest tulenevad erivajadused rahuldatakse riiklike või kohalike omavalitsuste poolt osutatavate teenustega.

Üleminek teenustele saab olla ilmselt järk järguline, kuivõrd momentaanselt ei ole võimalik kõigis Eesti piirkondades kvaliteetseid teenuseid pakkuda. Üleriigiliste kvaliteetsete teenuste arendamiseks peab välja töötama ka standardid.

2.1.5. Ettepanek 5

Viimane ettepanek näeb ette, et puude määramist ja toetusi sellisel moel enam ei ole. Puuetega lastele määratakse eraldi toetus lisakulude osaliseks hüvitamiseks, mida makstakse peretoetuste seaduse alusel. Puude olemasolu hindamine toimub läbi arstliku ekspertiisi komisjoni sarnaselt praegusele olukorrale. Tööealistel isikutele makstakse vaid töövõimetuspension, seega ei oleks enam eraldi puudega inimesi ja töövõimetuid inimesi. Samas on praegune töövõimetuspension võrdlemisi madal ning seetõttu tuleks üle vaadata pensionimaksmise põhimõtted ses osas, et praeguste toetuste all olevate ressursside arvel oleks võimalik töövõimetuspensionit suurendada.

Pensioniealistele isikutele makstakse vanaduspensionit ning vajadusel on võimalik hooldusvajaduse selgitamiseks pöörduda geriaatriliste meeskondade poole. Geriaatriline hindamismeeskond on töörühm, kes teostab kliendi vajaduste hinnangut ja koostab individuaalse hooldusraviplaani [12](#). Hooldusvajaduse kõigi vanuses inimeste osas lahendab kohalik omavalitsus.

2.2. Erinevate pakutud lahenduste eeldatav mõju

Kõrvutades alapunktis 1.2. välja toodud probleeme ning alapunktis 2.1. lahendusvõimalusi, võib anda hinnangu, missugune mõju on ühel või teisel lahenduskäigul hetkel eksisteerivatele probleemidele (sisu paremaks mõistmiseks on nii probleemid, lahendused kui nende mõju koondatud tabelisse 1 lisas 4).

Ettepanekut 1 (EPI Koda) ja probleeme kõrvutades ning hinnangut andes võib arvata, et regioonide vahel toob kõnealune variant erisused veelgi rohkem esile. Surve puude määramiseks võib suureneka, kuna lisaks kõrvalabi vajadusele on puue defineeritud ka abivahendi läbi. Seega soovivad inimesed endiselt saada toetust ja lisaks on kulutused abivahendile, mis toob kaasa veelgi suurema toetuse saajate arvu, eriti just pensionäride arvelt, kuna vanuse kasvades suureneb ilmselt ka abivahendite vajadus (mähkmed, ratastoolid jne).

Antud variandis ei ole puude definitsioon seotud lisakulude olemasoluga, seega selle järgi puudub vajadus eraldi selgitada lisakulude olemust, kuid selgusetuks jääb, mille alusel siis toetust makstakse, kas toetuse saamise põhjuseks on ainult puude olemasolu ja kaudselt ka abivahendi ja hoolduse vajadus. Kuna toetust saadakse sellepärast, et isikul on puue (ei arvestata vajadusi ja kulusid, mis puudest tingitud), siis tekib mulje, et toetust makstaksegi igavesti, kuivõrd puue ei parane. Kui aga selle asemel arvestataks isiku vajadusi, need täidetakse, siis on võimalik, et inimene tegelikult toetust ühel hetkel enam ei vajagi. Seega ei lahenda antud käsitlus probleemi, et inimesed toetustest loobuksid, kui kõik vajadused kaetud (vt lisa 3). Samuti ei lahenda pakutud variant teenuste alafinantseerimise probleemi.

Ettepaneku 2 korral, mille puhul on määratletud, mis kulude osaliseks katmiseks puudega

inimesele toetust makstakse, võib hinnata, et langeb ära see hulk inimesi, kes praegu puuetega inimeste sotsiaaltoetusi toimetulekurahaks kasutavad. Seega erisused regioonide vahel ilmselt ei suurene, st toetusi ei saada rohkem suurema tööpuudusega piirkondades. Lisakulusid defineerides tekib kontrollivõimalus saamaks teada, kas isikul tegelikult ka vajadused eksisteerivad ning kas saadud toetust kasutatakse vajaduste (lisakulude) katteks. Tõenäoliselt toetuste saajate arv ei kasva pensioniealiste arvelt, kes hetkel sageli puuetega inimeste sotsiaaltoetusi pensionilisa või ravimirahana käsitlevad. Antud juhul on võimalik ka, et inimesel on küll puue, kuid õigus toetusi saada ei ole, kuna puuduvad lisakulud. Kuna on võimalik täpsemalt kontrollida, kas isikul on lisakulud, siis välistab see ka võimaluse, et toetust saavad need, kes seda tegelikult ei vaja. See käsitus tagab inimeste võrdse kohtlemise. Samuti on võimalik saavutada olukord, kus lisakulude kõrvaldamisel pole tegelikult isikul edaspidi vajadust toetuse järele ning lahendusvariant lahendab motivatsiooniprobleemi loobumaks toetustest, kui vajadused kaetud.

Ettepanek 3, kus vaadeldakse inimesi eraldi sõltuvalt east ning arvestades nende sissetulekuid, lahendaks olukorra, kus toetuse saajate arv kasvab pensionäride arvelt ning neis piirkondades, kus on suur tööpuudus. Toetusi ei oleks võimalik kasutada sihipäratult, kuivõrd need seotakse isikute töötamisega.

Samas säilib siin vajadus defineerida lisakulud, mis võiksidki olla seotud näiteks töötamisega. Samuti ei taga see isikute võrdset kohtlemist, kuna puudega inimesel, kes on jõudnud pensioniikka, jäävad ikka puudest tingitud erivajadused ja lisakulud. Siiski motiveerib see lahendusvariant inimesi tööle asuma, kui neile on selgelt ja arusaadavalt põhjendatud, et majanduslik olukord paraneb tööle asudes.

Ettepanek 4 tooks kaasa kõigi toetuste asendamise erinevate teenustega puuetega inimestele, samas võib arvata, et praegustes Eesti oludes oleks see võrdlemisi raske, kuna esinevad suured erinevused teenuste olemasolus ja kvaliteedis erinevates piirkondades. Samas võib tekkida huvide konflikt, kus teenus on kättesaadav ühes, samas kui abivajajad elavad teises piirkonnas ning nende huvide ühitamine võib osutuda väga kalliks. Samuti suureneb teenuse saajate hulk aastatega, kuivõrd kogu elanikkond vananeb ning ka teenusesoovijate hulk seeläbi suureneb. Teenuste saamine võimaldab inimesi ja nende vajadusi individuaalselt hinnata ning on võimalik, et inimesed saavad kõik vajalikud teenused neile sobivas hulgas, mis lahendaks olukorra, kus ühed on võrdsemad kui teised. Ka lahendaks see variant teenuste alafinantseerituse probleemi. Samas on tarvis välja töötada standardid teenustele, mis märgatavalt kahandavad individuaalse lähenemise ideed.

Ettepanek 5, millega kaotataks kehtiv PISTS ja toetused ei tooks kaasa ilmselt mitte ühegi probleemi lahendust.

2.2.1. Muud mõjud

Kontseptsioonis ei nähta esialgu ette ühelgi eelpool toodud variantide osas vahendite suurenemist toetuste tarvis, pigem on eesmärk rahade eesmärgipärasem jaotus ja täpne sihtus, seega muudatused viiakse läbi juba olemasolevate vahendite arvelt. Vaid teenuste arendamise korral võib vajalikuks osutuda eelarvesse vahendite juurde planeerimine.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetusteks kokku kulus 2002. aastal 574 546 600 krooni ning 2003. aastal 588 751 200 krooni¹³. Käesoleva aasta eelarvesse¹⁴ on planeeritud puuetega inimeste igakuistele toetustele arvestusliku kuluna 570 000 000 krooni.

Sotsiaalkindlustusameti andmetel esineb 2004. aasta kuue kuu eelarve täitmisel puuetega inimeste igakuiste sotsiaaltoetuste osas ülekulu 2,25 protsendipunkti võrra, st 570 000 000st kroonist on kasutatud 297 836 900 tuhat krooni ehk 52,25%.[15](#)

Arvestades kontseptsiooni ülesandeid võib arvata, et ettepanekute koosmõjul ning muutuste rakendamisel paranevad puuetega inimeste võimalused saada kas teenuseid, vajalikul määral toetusi või konkureerida tööturul.

Määruse nr 1408/71 mõistes ei tuleks muudatusi, kasutades terviklahenduses ettepanekuid 1 või 2. Rakendades ettepanekus 3 pakutud nn töötamise toetust, tuleks seda ilmselt eksportida puudega isiku tööle asumisel välismaale, samuti tuleb eksportida töövõimetuspensione ettepaneku 5 korral, mis omakorda toob kaasa kaudseid kulusid muudatuste rakendamisel.

2.3. Töögrupi poolt pakutud lahendus

Ühisel diskussioonil[16](#) koos kohalike omavalitsuste esindajatega tõid puuetega inimeste organisatsioonide esindajad välja, et lisakulude defineerimine ei ole hea mõte, samas kui kohalike omavalitsuste esindajad seda samas mitu korda välja tõid. Seejuures otsustati, et

1. puuetega inimeste esindajad täpsustavad oma puudest tingitud lisakulusid, et anda aramus, kas ministeeriumi poolt pakutud lisakulusid (variant 2) põhjustavad valdkonnad katavad nende vajadusi;
2. kindlasti on vaja üle vaadata puude definitsioon ja puude raskusastme määramise protsess;
3. vältimaks uut nõrka ja osapooli mitterahuldavat seadust ei tohi eelnõu valmistamisega kiirustada.

Alates 2004. aasta detsembrist on lisaks koos käinud sotsiaalministeeriumisisene töögrupp, mis on kontseptsioonis esitatud ettepanekute kombinatsioonina esitanud oma nägemuse, mille kohaselt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramisel eristatakse tulevikus 3 erinevat gruppi, kelle puhul ei rakendata enam ühtset lähenemisviisi. Grupid on 1) lapsed kuni 18 a vanuseni 2) tööealised töövõimelised puudega isikud ning töötavad puudega pensionärid 3) pensioniealised mittetöötavad isikud ning 100% töövõimetud isikud.

- Lapsed:

Puuetega laste igakuiseid toetusi makstakse laste 18-aastaseks saamiseni senise 16-aastaseks saamise asemel. Vajadus on tingitud sellest, et 16-aastased puudega laste tööturule pääs on keerulisem kui puueteta lastel. Lisaks on tõenäoline, et puuetega laste õppimise vajadus on pikaajalisem. Puude raskusastme määramise juures hinnatakse täpsemalt lapse lisavajadusi.

Töövõimetuspensioni hakatakse maksma alates isiku 18-aastaseks saamisest (mitte 16-aasaseks saamisest, nagu praegu).

2. Tööealiste ja töötavate eakate puhul on terviklahenduseks kombinatsioon ettepanekutest 2, 3 ja 4.

Tööealiste puuetega inimeste hindamine seotakse varasemast rohkem tööturu ja tööle pääsemisega. Täpsustatakse ja defineeritakse puuetega inimeste puudest tingitud

lisavajadused, mida ei ole võimalik rahuldada teistest vahenditest (KOV, THA) või teenuste näol (transporditeenuse lisavajadus) ning mis annavad õiguse saada toetust igakuiselt või harvem (kord aastas, kvartalis).

Hinnatakse järgmisi puudest tulenevaid lisakulusid:

Abivahend

Töötamisega seonduvad lisakulud

Isiklik abistaja, kõrvalabi, juhendamine

Igapäevased toimingud

Kulud abivahendile kaetakse kord aastas, muud kulud on igakuised või kvartaalsed.

Transpordikulud kaetakse töötavate isikute puhul töötamisega seonduvate lisakulude alt, mittetöötavatele isikutele pakub transporditeenust kohalik omavalitsus. Kõrvalabi, juhendamise ning igapäevaste toimingute lisakulud tuleb detailselt defineerida, hooldusvajaduse katab kohalik omavalitsus.

Töötamisega seonduvad lisakulud kaetakse igakuiselt seni kuni puudega isik töötab.

Samuti seotakse praegune puude raskusastme määramise ja toetuste saamise protsess märksa enam rehabilitatsiooniplaani ja sellega seotud tegevustega.

3. Eakad ja töövõimetud:

Pikemas perspektiivis sooviksime, et eakate vajadusega tegeleb kohalik omavalitsus, kes hindaks rahaliste hüvitiste või teenuste vajadust. Enne seda korrastatakse puude hindamise kriteeriumid ja vaadatakse üle eakate võimalikud puudest tingitud vajadused.

Ajatabel:

Märts - dets. 2005 Töötatakse välja lisavajaduste hindamise instrument

Kaasatakse eksperte ülikoolidest ja rehabilitatsiooniasutustest, praeguste ekspertarstide hulgast, samuti on võimalik koostöö UK ekspertidega *know-how* saamiseks ja hea praktika tundma õppimiseks.

Alustatakse läbirääkimisi kohalike omavalitsustega eakate osas.

Alustatakse eelnõu ettevalmistamisega.

2006 *Twinning Light* projekti raames (jaan-aug 2006), mida hetkel valmistatakse ette, koolitatakse ja valmistatakse ette ekspertarste, kes hakkavad uut hindamisinstrumenti rakendama ja vajadusel teadmisi teistele ekspertarstidele edasi andma.

Lisaks on projekti eesmärgiks tõhusta töö- ja kutsealase rehabilitatsiooni süsteemi väljatöötamine, mis hõlmaks rehabilitatsioonivajaduse hindamist, planeerimist ja elluviimist

juhtumikorralduse põhimõttel. Oluline on senisest enam arvestada kriteeriume, mille alusel inimene rehabilitatsiooniteenusele suunatakse. Teiseks oluliseks eesmärgiks on toimiva töö- ja kutsealase rehabilitatsiooni teenuste hindamissüsteemi rakendamine.

Samuti juurutatakse senisest enam juhtumikorralduse printsiipi – lisakulutusi finantseeritaks tulevikus vastavalt rehabilitatsiooni-plaanis ettenähtud tegevustele ja sellel alusel oleks võimalik vajadusel rahastada ka muid tegevusi ja teenuseid kui ainult rehabilitatsioon, kui need osutuvad vajalikuks. Projekti tulemuseks paraneb puude määramise- ja rehabilitatsioonisüsteem, mis aitaks puudega inimesi edasi tööturule, tõstaks nende sotsiaalset kaasatust ja vähendaks vaesusriski.

2007 Seaduse rakendamine. Töövõimetuse hindamisinstrumendi ümberkujundamine.

Lisateave

***Praktiline teave kontseptsiooni valmimise kohta**

Riho Rahuoja – Sotsiaala ala asekanstler

Merle Malvet – Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja

Katre Pall – Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna hüvitiste ja toetuste poliitika juht

Agne Nettan – Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialist

Sirlis Sõmer – Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna juhataja

Gert Scultz – Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna peaspetsialist

Karin Hanga – Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna peaspetsialist

Monika Sarapuu – Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna nõunik

Mike Buckley – UK nõunik Sotsiaalministeeriumile

Aleksandr Vassenin – Eesti Pimedate Liit

Airi Püss – Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit

Genadi Vaher – Liikumispuudega Inimeste Liit/EPI Koda

Küllli Urb – Liikumispuuetega Laste Tugiühing

Kontseptsiooni väljatöötamiseks kulus 11 kuud, aprill 2004 kuni märts 2005.

Lisa 1

Puude mõiste

- Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse mõttes : Puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle.
- Tööturu mõttes : isik, kellel on puue või pikaajaline haigus, mis kestab vähemalt 12 kuud ning takistab töölesaamist või töötamist.
- **Suurbritannia puuetega inimeste võrdõiguslikkuse seadus (Disability Discrimination Act (DDA))** :inimesel on puue, kui ta omab füüsilist või vaimset kahjustust nii et sel on ebasoodne mõju tema võimele läbi viia normaalseid igapäevaseid tegevusi ning seejuures on see mõju märkimisväärne ning pikaajaline.
- **Maailma Terviseorganisatsioon** : puude definitsioon hõlmab keha funktsioone ja struktuuri, individuaalseid tegevusi ja osalemist ühiskonnas. Puuet vaadeldakse kui vastastikust toimet tervises seisundi, isiklike faktorite ja keskkonna vahel.
- **Euroopa Komisjon** : Puue on mitmetahuline mõiste, mis esindab isiku ja teda ümbritseva keskkonna vahelist suhet. Tüüpiliselt on see funktsiooni kõrvalekalle, mis tuleneb füüsilisest või vaimsest puudest. Definitsioon on keeruline, sest isik, kelle tegevusvõime teatud keskkonnas on piiratud, ei pruugi olla piiratud juhul, kui keskkonda on kohandatud või kui isik saab tegutseda mõnes teises keskkonnas.
- **Kanada Inimõiguste Seadus** : Puue on möödunud või eksisteeriv vaimne või füüsiline vaegus, mis hõlmab kõrvalekallet ja möödunud või eksisteerivat alkoholisõltuvust.
- **Uus-Meremaa Inimõiguste Seadus** : füüsiline puue või vaegurlus; füüsiline või psüühiline haigus; intellektuaalne või psühholoogiline puue või vaegurlus; muu psühholoogiline või füsioloogiline anatoomilise funktsiooni- või struktuurikaotus või kõrvalekalle; sõltuvus abikoerast, ratastoolist või muust abivahendist; haigustekitajate olemasolu organismis.

Lisa 2

Vanuseline jaotumine uuringutes ja erinevate seaduste mõistes

1. Statistikaamet kasutab tööhõive näitajate arvutamisel tööealise elanikkonna hulka kõik 15-74 aastased inimesed. Teatud uuringutes on vanuse ülempiiri alandatud 69ni, st 15-69 aastat.
2. Perekonna seaduse mõistes loetakse alaealiseks kuni 18 aastast isikut.
3. Põhikooli- ja gümnaasiumi seaduse §17 alusel peab isik koolikohustust täitma kuni 17 aastaseks saamiseni.
4. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel võib taotleda töövõimetuspensioni 16 aastaselt.

Pensioniga on sätestatud samas seaduses §7, mis algab meestel 63 aasta ja naistel 59 aasta vanuselt.

Lisa 3

T a b e l l

Lahendusvariandid - > Probleemid I V	1 Puude definitsiooni muutmine – EPIKOJA lahendus	2 Lisakulude täpsem defineerimine	3 Ealine diferentseeritus; sissetulekuid arvestav	4 Rahaliste toetuste asemel teenused	5 Toetuste ja PISTS kaotamine
1 Regionaalsed erisused arvestades	Erisused	Erisused hinnanguliselt	Erisused hinnanguliselt ei	Huvide konflikt;	+

	majanduslikke erisusi piirkondades ning muutusi perekondlikus struktuuris	suurenevad	ei suurene	suurene	Erisused teenuste olemasolus ja kvaliteedis piir-konniti; Teenused ühes piirkonnas, vajadused teises piirkonnas	
2	Toetusi ei kasutata sihipäraselt, need on kui lisasissetulek	Ei lahenda probleemi	Ressursside efektiivsem kasutus	+	Iseseisvat elu toe-tav lähenemine	Ei lahenda probleemi
3	Toetuste saajate arv kasvab, ennekõike pensioniealiste arvelt	Saajate arv kasvab	Ei kasva	Ei kasva	+	Ei kasva
4	Lisakulude definitsioon ebaselge; kompenseeritakse isiklikke, mitte puudest tingitud lisakulutusi	+	+	Vaja defineerida lisakulud	Puudub vajadus defineerida	Ei lahenda probleemi
5	Puude määramise kriteeriumid pole head, hooldusvajadus pole seotud lisakuludega; puudega isikul on suured lisakulud, kuid puudub hooldusvajadus	+	+	Lisakulude seotus töötamisega; lahendab probleemi	Ei lahenda probleemi	Ei lahenda probleemi
6	Võrdne kohtlemine	+	+	Ei lahenda probleemi	+	Ei lahenda probleemi
7	Inimeste motivatsioon loobumaks	Ei lahenda probleemi	+	Motivatsioon töötamisele	Motivatsioon olemas; teenuste	Motivatsioon puudub

	toetustest, kui kõik vajadused kaetud			suureneb	standardeid vaja	
8	Teenuste alafinantseeritus	Ei lahenda probleemi	+	Ei lahenda probleemi	+	Ei lahenda probleemi

1 RT I 1999, 16, 273

2 RT I 2005, 92, 630

3 www.ensib.ee

4 Statistikaameti andmetel oli 2003. aastal Eestis elanikke 1 356 045; www.stat.ee

5 Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsuste talitus, 04.02.2004

6 Sotsiaalministeeriumi siseauditi osakond, 26.01.2004.

7 Sotsiaalministeeriumi siseauditi osakond, 04.06.2004.

8 17.12.2003 Haldusasi nr 3 – 92/03

9 Dokument Mike Buckley`ga arutelust, 21.06.2004

10 www.riigikantselei.ee

11 James Wolfe, Phare projekti „Puuetega inimeste tööhõive edendamine“ raames 16.03.04 toimunud seminar

12 Eesti hooldusravivõrgu arengukava 2004-2015

13 Sotsiaalkindlustusamet, Riiklik statistiline aruanne 2002, Riiklik statistiline aruanne 2003

14 Seadus „2004. aasta riigieelarve“

15 Sotsiaalkindlustusamet 14.07.2004

16 PISTS kontseptsiooni kohtumise protokoll, 05.10.04