

Lõppraport

Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs

v 1.3

Tellijad: Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium

Teostaja: SA Poliitikauuringute keskus PRAXIS



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2011 juuni

Sisukord

1.	Sissejuhatus.....	4
1.1	Analüüsi lähtealused	4
1.2	Teostus	4
1.3	Analüüsi tulemustest lühidalt	5
1.4	Soovitused.....	6
2.	Sotsiaalkaitse kontekst.....	7
2.1	Sotsiaalkaitse korralduse õiguslikud alused.....	7
2.2	Sotsiaalkaitse institutsionaalne korraldus	9
2.2.1	Tervisevaldkond	10
2.2.2	Töövaldkond.....	15
2.2.3	Sotsiaalvaldkond	17
3.	Võrdlusanalüüsi lähtealused	21
3.1	Lähteülesanne	21
3.2	Intervjuud võtmeisikutega	22
3.3	Võrdlusanalüüsi raamistik.....	22
3.4	Hüviste taksonoomia	24
4.	Sotsiaalministeeriumi valitsemisala korraldus.....	26
4.1	Poliitikakujundamine	26
4.1.1	Poliitikakujundamise protsess ministeeriumis.....	26
4.1.2	Valitsus- ja riigiasutuste pädevused poliitikakujundamisel	27
4.1.3	Avalik-õiguslike asutuste pädevused poliitikakujundamisel.....	28
4.1.4	Järeldused	29
4.2	Poliitika elluviimise juhtimine	31
4.2.1	Valitsus- ja riigiasutuste pädevused poliitika elluviimise juhtimisel	31
4.2.2	Avalik-õiguslike asutuste pädevused poliitika elluviimise juhtimisel	34
4.2.3	Järeldused	35
4.3	Õiguste andmine valitsemisalas.....	38
4.3.1	Õigusi andvad tegevused valitsusasutustes.....	38
4.3.2	Õigusi andvad tegevused avalik-õiguslikes asutustes.....	39
4.3.3	Järeldused	39
4.4	Riikliku järelevalve teostamine	40
4.4.1	Valitsusasutused ja riiklik järelevalve.....	41
4.4.2	Järeldused	42

4.5	Analüüside läbiviimine	43
4.5.1	Analüüsipädevus valitsemisala valitsus- ja riigiasutustes	43
4.5.2	Analüüsipädevus avalik-õiguslikes asutustes.....	44
4.5.3	Järeldused	44
4.6	Elanikkonna teavitus	45
4.6.1	Sotsiaalministeeriumi läbiviidavad teavitustegevused	45
4.6.2	Teavitustegevused ministeeriumi valitsemisala allasutustes	46
4.6.3	Avalik-õiguslike asutuste teavitustegevused	47
4.6.4	Järeldused	47
4.7	Meetmete administreerimine.....	48
4.7.1	Võimaldatavad hüvisid	48
4.7.2	Meetmete finantseerimine	54
4.7.3	Järeldused	56
4.8	Teenuste osutamine	57
4.8.1	Meetmete administreerijatest teenuseosutajad	57
4.8.2	Volitatud teenuseosutajad.....	57
4.8.3	Järeldused	58
4.9	Järeldused kokkuvõtvalt.....	60
4.10	Soovitused Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ümberkorraldamiseks	61
Lisad		64
Lisa 1.	Haigekassa võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvisid	64
Lisa 2.	Töötukassa võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvisid	67
Lisa 3.	Sotsiaalkindlustusameti võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvisid	78
Lisa 4.	Sotsiaalkaitse hüvisid nende sihtgruppide ning võimaldavate asutuste lõikes.	92

1. Sissejuhatus

1.1 Analüüsi lähtealused

Sotsiaalministeerium ja Justiitsministeerium tellisid Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames Poliitikauuringute Keskuselt PRAXIS (edaspidi Praxis) analüüsi, mille eesmärgiks oli saada sisend Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse ühtsete aluste sätestamisele kavandatavas sotsiaalseadustikus ning võimalusel ja vajadusel ühetaoliste rakenduspraktikate kujundamisele. Soovitu saavutamiseks seati ülesandeks hinnata:

- 1) Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse ja rakenduspraktikate otstarbekust ja vastavust sotsiaalkaitse süsteemile seatud eesmärkidele;
- 2) Sotsiaalkindlustusameti ümberkorraldusvajadust ja -võimalusi.

Analüüsi raames viidi läbi järgmised tegevused:

- (1) Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsevate asutuste ja ministeeriumi valdkondlike osakondade alusõigusaktide¹ analüüs eesmärgiga kaardistada asutuste põhitegevused ja pädevused;
- (2) kesketse riiklike sotsiaalkaitse rakendusasutuste – Haigekassa, Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusameti – asutusesiseste juhendmaterjalide ning klientidele suunatud infomaterjalide analüüs eesmärgiga kaardistada asutuste tegevused teenuste, toetuste ja hüvitiste (edaspidi *hüvised*²) menetlemisel;
- (3) intervjuud sotsiaalkaitse võtmeasutuste ja valitud huvigruppide esindajatega eesmärgiga saada sisend sotsiaalkaitse süsteemi ja selle rakendusasutuste toimimise hindamiseks;
- (4) sotsiaalministeeriumi ja tema valitsemisalas tegutsevate asutuste võrdlusanalüüs eesmärgiga hinnata valitsemisala korralduse terviklikkust ja põhjendatust ning valitsemisalas tegutsevate sotsiaalkaitse rakendusasutuste töökorralduse ja praktikate sarnasuste/erisuste põhjendatust ning ümberkorralduste vajalikkust (sh Sotsiaalkindlustusameti ümberkorraldamiseks).

1.2 Teostus

Analüüs viidi läbi perioodil oktoober 2010-veebruar 2011. Töö teostamist juhtis projektijuht Heli Laarmann, projekti analüütik oli Vootele Veldre. Ekspertidena olid kaasatud Praxise juhatuse esimees ja valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht Annika Uudelepp ning Praxise juhatuse liige ning tervisepoliitika programmi juht Ain Aaviksoo. Külaliseksperdina osales Tallinna Ülikooli Sotsiaaltöö Instituudi direktor ja sotsiaalpoliitika professor Lauri Leppik. Projekti assisteeris Reelika Ermel.

Praxis tänab Sotsiaalkindlustusameti, Töötukassa, Haigekassa ning Sotsiaalministeeriumi töötajaid operatiivse ja konstruktiivse infovahetuse eest. Samuti täname Ametiühingute Keskliitu ja Puuetega Inimeste Koda abi eest.

Analüüsi tulemused on koondatud käesolevasse raportisse. Raport annab kokkuvõtva alaosa järele esmalt põgusa ülevaate sotsiaalkaitse tänasest õiguslikust kontekstist ning institutsionaalsest

¹ Raportis käsitletakse asutuse *alusõigusaktina* seaduseid-määruseid, mis sätestavad asutuse eksistentsi ja põhiülesanded või pädevused. Sotsiaalministeeriumi valdkondlike osakondade puhul on alusõigusaktiks osakonna põhimäärus.

² (**Sotsiaalkaitse**) **hüvis** – sotsiaalkaitse hüvitiste, toetuste ja teenuste koondnimetus.

korraldusest. Järgneb võrdlusanalüüs metoodika kirjelduse ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsevate asutuste funktsioonipõhise käsitlusena. Töö lõpuosas esitatakse võrdlusanalüüsi tulemusena hinnangud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala korraldusele ning soovitud võimalikeks ümberkorraldusteks valitsemisalas, et parandada võimaldavate hüviste koostoimet, muuta sotsiaalkaitse süsteem kliendisõbralikumaks ning selle ülesehitust terviklikumaks ja seeläbi tõhusamaks ja mõjusamaks. Raporti lisad annavad ülevaate rakendusasutuste sihtgruppidest, võimaldavatest hüvistest ja nende taotlemisprotsessist.

Kõigi töösse sattunud ebatäpsuste eest vastutab töö teostaja.

1.3 Analüüsi tulemustest lühidalt

- (1) Sotsiaalkaitse hüviste võimaldamise korraldamine töö- ja tervishoiuvaldkonnas avalik-õiguslike asutuste kaudu on end õigustanud. Haigekassa ja Töötukassa on positiivseteks näideteks toimivast osalusdemokraatiast, asutuste nõukogupõhine juhtimine võimaldab asutuse pädevusvaldkonda puudutavaid otsuseid langetada läbipaistvalt ja huvigruppe kaasavalt.
- (2) Hüviste võimaldamise kvaliteedi kontrollimiseks on loodud mitmetasandiline kontrollimehhanism.
- (3) Sotsiaalministeeriumi valitsemisala funktsionaalne korraldus – eelkõige sotsiaalvaldkonnas – vajab korrastamist.
 - Ministeerium täidab täna mitmeid ülesandeid (nt spetsiifiliste sihtgruppide teavitustegevused), mis ei ole olemuslikult täitevvõimu tiptaseme asutuse ülesandeks ning mille täitmist võiks eeldada selleks loodud valitsemisala allasutuselt. Ministeeriumi seisukohalt kõrvaliste ülesannetega tegelemine võib kahjustada asutuse põhiülesande – poliitikakujundamise – edukat täitmist.
 - Sotsiaalvaldkond on korraldatud viisil, mis on sisuliselt võtnud valdkonnas tegutsevalt Sotsiaalkindlustusametilt juhtimisfunktsiooni, mille täitmist eeldab ametilt Vabariigi Valitsuse seadus. Samas on sotsiaalvaldkonnas mitmeid alamvaldkondasid – nt vanurite sotsiaalhoolekanne, vaimupuudega inimestele tugiteenuste osutamine, lastekaitsetöö –, mille puhul on tajutav vajadus tugevama riikliku koordineerimise järele.
 - Sotsiaalvaldkonnas puudub ministeeriumit analüüsitegevustes toetav asutus, ministeeriumi analüüsivõimekus valdkonna tegelikke vajadustele samas selgelt ei vasta. Oma põhimääruse kohaselt peaks valdkonna analüüsiga tegelema Tervise Arengu Instituut, kuid viimane seda rolli sisuliselt ei täida.
- (4) Mitmete sama riski maandamiseks loodud meetmepaaride disain ja nende rakendamise alused ei ole kliendikesksed ning ei taga hüviste terviklikku koosmõju, mislähbi on loodud eeldused ressursside ebaoptimaalseks kasutamiseks.
 - Haigekassa administreeritava sünnitushüvitise ja Sotsiaalkindlustusameti administreeritava vanemahüvitise taotlemise põhimõtted lubavad naistel, kel on mõlemale hüvitisele õigus, loobuda esimesest ning optimeerida hüviste erinevaid arvestuspõhimõtteid kasutades oma tulusid. Nimetatud optimeerimise lahendust kumbki nimetatud asutus samas ei propageeri mistõttu võivad madalapalgalisel mitteinformeeritud isikul nn standardlahendusega leppides kanda olulist kahju. Kõnealuse hüvitisekorralduse kaudu on loodud tingimused võrdsuspõhiõiguse riiveks.
 - Puudega ja püsivalt töövõimetute isikute rehabilitatsiooniprotsess on lahutatud kahe erineva sotsiaalkaitse asutuse, Sotsiaalkindlustusameti ja Töötukassa vahel, ilma et oleks

loodud eeldused asutustevaheliseks koostööks. Taoline korraldus ei ole terviklik, kliendi huvidest lähtuv ega sotsiaalkaitsele eraldatud ressursse säästev.

- Ajutisest ja püsivast töövõimetusel tuleneva tulukao kompenseerimiseks väljatöötatud hüvitiste – ajutise töövõimetusel hüvitise ja töövõimetuspensioni – arvestamise alused lubavad kattuvat hüvitamist. Sama riski samaaegne hüvitamine riikliku sotsiaalkindlustus süsteemi poolt ei ole optimaalne ressursikasutus.
- (5) Sotsiaalkindlustusameti administreeritavate rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste tänane korraldus ei ole tõhus ega kliendisõbralik, see ei taga ühtlast teenuse kättesaadavust kogu kalendriaasta vältel ega motiveeri teenuse kvaliteedi parandamist.

1.4 Soovitused

- (1) Korrastada Sotsiaalministeeriumi täidetavate funktsioonide jaotust, suurendades ministeeriumi poliitikakujundamise ja rakendatud poliitikate hindamise võimekust ning viies ministeeriumist välja ülesanded, mida suudavad täita valitsemisala allasutused (nt spetsiifilistele sihtgruppidele suunatud teavitustegevused).
- (2) Määratleda sotsiaalvaldkonnas alamvaldkonnad, mis vajavad põhjalikumalt riiklikku koordineerimist ning kaaluda Sotsiaalkindlustusametile asjakohaste valdkondade koordineerimise rolli andmist. Sõltuvalt valdkondade eripäradest ning kaasnevatest vajadustest organisatsioonile tuleks kaaluda Sotsiaalkindlustusameti funktsionaalse ümberkorraldamise vajalikkust.
- (3) Määratleda valitsemisalas asutus, kes toetaks praktikas Sotsiaalministeeriumit sotsiaalvaldkonna analüüsiga.
- (4) Kaaluda rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamise aluspõhimõtete ümberkorraldamist viisil, mis tagaks ühtlasema teenusepakkumise kogu kalendriaasta vältel ning soodustaks teenuste regionaalselt tasakaalustatud korraldust ja kvaliteedi tõusu.
- (5) Kaaluda tuvastatud nn probleemsete meetmete ümberkorraldamist järgmiselt:
 - täisealiste puuetega inimeste rehabilitatsioonialaste tegevuste koordineerimine (või administreerimine) koondatakse ühte rakendusasutusse;
 - ajutise ja püsiva töövõimetusel hüvitamise alused korraldatakse ümber viisil, mis kaotab sama riski samaaegse hüvitamise;
 - vanemahüvitise ja sünnitushüvitise arvestuspõhimõtteid ühtlustatakse või likvideeritakse muul viisil võimalus võrdsuspõhiõiguse võimalikuks riiveks hüvitiste võimaldamisel.

2. Sotsiaalkaitse kontekst

2.1 Sotsiaalkaitse korralduse õiguslikud alused

Riigi kohustuse aidata oma elanikke sotsiaalsete riskide korral sätestavad Eesti Vabariigi põhiseadus ja mitmed rahvusvahelised õigusallikad. Põhiseadusest tulenevaid sotsiaalseid õiguseid ja riigi kohustusi nende tagamisel käsitleb põhjalikult Sotsiaalministeeriumi juhtimisel välja töötatud hoolekande kontseptsiooni kolmas peatükk³ ning Justiitsministeeriumi juhtimisel valminud sotsiaalseadustiku üldosa analüüs⁴; viimane annab põhjaliku ülevaate ka kehtivatest valdkonda reguleerivatest rahvusvahelistest õigusaktidest.

Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on oma lõpparuandes sedastanud, et seadusandja võib luua sellise sotsiaalsüsteemi, nagu ta õigeks peab, kuid ta ei tohi laskuda allapoole põhiseadusega tagatud hädavajaliku miinimumi piirist.⁵ Sotsiaalhoolekande kontseptsioonis⁶ nimetatakse sotsiaalsete õiguste tuumana õigust inimväärsel elustandardile: „Igaüks peab saama kasutada eksisteerimiseks vajalikke õigusi nagu õigus küllaldasele toidule, riietusele, eluasemele, piisavale hoolitsusele ning eneseteostusele. /---/ Esmalt on iga inimene ise kohustatud hoolitsema eluks ja arenguks piisavate ressursside olemasolu eest, teiseks kohustatud subjektiks on teatud grupid (nt perekond) ning alles kolmandaks riik. Riik on kohustatud sotsiaalsete õiguste kaitse tagamise sekkuma juhul, kui eelnevate tasandite võimalused ei ole osutunud piisavaks. Sotsiaalsete õiguste tagamisel on peamisteks põhimõteteks võrdsus, ebaproportsionaalse diskrimineerimise keeld ning proportsionaalsus“.

Sotsiaalkaitse hüvite võimaldamine on avaliku teenuse vorm, hüvite võimaldamise alused on sätestatud kümnetes erinevates õigusaktides, keskseimad neist on ravikindlustuse seadus, töötuskindlustuse seadus, tööturuteenuste ja -toetuste seadus, riikliku pensionikindlustuse seadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, riiklike peretoetuste seadus, vanemahüvitise seadus, elatisabi seadus, ohvriabi seadus ja sotsiaalhoolekande seadus ning nimetatud seaduste alusel välja antud Vabariigi Valitsuse ja sotsiaalministri määrused. Sotsiaalkaitse meetmete rakendamisega on seotud ka mitmed teised, sotsiaalkaitse valdkonnast eraldiseisvad seadused – nt haldusmenetluse seadus, halduskoostöö seadus, isikuandmete kaitse seadus, avaliku teabe seadus, perioodipõhised struktuuritoetuse seadused ning näiteks tervishoiuteenuste osutamise puhul ka võlaõigusseadus.

Seaduseandja poolt loodud riiklike sotsiaalkaitse hüvite võimaldamine on *a priori* riigi ülesanne. Halduskoostöö seadus võimaldab riigil delegeerida avaliku halduse ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksusele, muule avalik-õigusliku juriidilise isikule, eraõiguslikule juriidilise isikule ning füüsilisele isikule, seda seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.⁷

Halduskoostöö seadus eristab nn lihthaldusülesandeid ja täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaid haldusülesandeid. Kui lihthaldusülesandeid on osana nn soodustavast haldusest ehk sooritus-haldusest põhimõtteliselt võimalik delegeerida piiranguteta, siis täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate haldusülesannete puhul, kus avalik võim saab isiku suhtes teha tema õigusi ja vabadusi otseselt mõjutavaid siduvaid otsustusi (avalikes huvides keelata ja käskida), seab halduskoostöö

³ [Sotsiaalministeerium. \(2004\). Sotsiaalhoolekande kontseptsioon.](#)

⁴ [Justiitsministeerium. \(2009\). Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: sotsiaalseadustiku üldosa analüüs.](#)

⁵ [Põhiseaduse analüüs. \(1998\). Lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused".](#)

⁶ [Sotsiaalministeerium. \(2004\). Sotsiaalhoolekande kontseptsioon, lk 4.](#)

⁷ [Halduskoostöö seadus](#) § 3 lg 1. Redaktsioon jõustunud 20.03.2011.

seadus rangemad nõuded. Viimati nimetatud ülesannete alla kuulub nii haldusaktide (tegevuslubade, ettekirjutuste, aga ka suulise korralduse jne) andmine kui ka isiku õigusi ja vabadusi mõjutavate toimingute sooritamine. Osaliselt, sooritusalduseks liigituvate ülesannete korral (nt tegevuslubade andmine), on täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate haldusülesannete täitmise delegeerimine väljapoole valitsusasutusi õiguslikult aktsepteeritav. Seevastu riivehalduseks liigituvate tegevuste korral (nt ettekirjutuste tegemine, järelevalvemeetmete rakendamine, vahetu sunni kasutamine) ei ole kõigi ülesannete üleandmine väljapoole riigi või valitsusasutuste pädevust põhiseaduslikult lubatav.⁸

Delegeerimisel antakse avaliku halduse ülesande täitmine isikule, kelle puhul võib eeldada, et ta on selle täitmisel võimekam kui delegeerija. Riigi ülesannete delegeerimisel väljapoole valitsus- ja riigiasutusi on sõltuvalt ülesannete iseloomust kaalukausil kas avalik-õigusliku juriidilise isiku loomine, mittetulundussektori asutuse (sihtasutus või mittetulundusühing) rakendamine või loomine või äriühingu rakendamine või asutamine.

Kui riik otsustab oma ülesannete täitmiseks luua uue juriidilise kehendi, peaks ta selle õigusliku vormi valikul lähtuma asjaolust, kui suur on üldsuse huvi juriidilise isiku või tema poolt hallatava organisatsiooni poolt teostatavate ülesannete vastu, samuti kas nimetatud ülesanded seonduvad põhiseaduse või seadustega riigile pandud ülesannete täitmisega.⁹

Avalik-õigusliku vormi valimise kasuks räägib oluline avalik huvi, vajadus kaasata pädevusvaldkonda kuuluvate otsuste langetamisse riigi esindajate kõrval teisi olulisi huvigruppe üheskoos vajadusega tagada asutusele valitsus- või riigiasutusest suurem autonoomsus ja stabiilsus.^{10 11 12} Näiteks peeti Haigekassa loomisel avalik-õiguslikuna olulisena hoida loodav asutus täitevvõimust lahus ning lülitada asutuse strateegilisse juhtimisse osalusdemokraatia põhimõtteid järgides mitmete organisatsioonide esindajad, suurendades seeläbi avalikkuse osa ravikindlustussüsteemi juhtimisel ja järelevalves.^{13 14}

Avalik-õiguslik juriidiline isik on käsitletav riigi allüksusena, kellele on otstarbekusest lähtuvalt antud iseseisva õigussubjekti staatus – alusõigusakti vormistamine seadusena annab neile Eesti väiksust arvestades eeldatavasti suurema stabiilsuse.¹⁵

Avaliku halduse ülesannete erasektorile (sh äri- ja mittetulundussektor) delegeerimise idee baseerub eeldustel, et traditsiooniliselt ülesehitatud valitsemisbürokratia ei suuda operatiivselt reageerida kodanikest klientide vajadustele ja nõudmistele ning et traditsioonilised riigistruktuurid ei ole kuigi võimekad säästlikkuse edendamisel ja teenuste efektiivsel osutamisel.¹⁶ Avalike teenuste pakkumise

⁸ [Õiguskantsleri arvamus korrakaitseaduse eelnõu \(49 SE\) kohta. 2007. 10 nr 18-1/071458/00706780](#)

⁹ vt nt [Saare, K. \(2004\). Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Doktoritöö. Tartu Ülikool.](#)

¹⁰ vt nt [IX Riigikogu stenogramm, V istungjärk, 30.05.2001, kell 13:00](#)

¹¹ vt nt [IX Riigikogu stenogramm, V istungjärk, 13.06.2001, kell 13:00](#)

¹² [Seletuskiri „Kliima- ja Energiaagentuuri seaduse“ eelnõu \(926 SE I\) juurde. 27.01.2011](#)

¹³ vt nt [Eesti Haigekassa seaduse eelnõu seletuskiri \(358 SE I\). 2000](#)

¹⁴ vt nt Advokaadibüroo Raidla ja Partnerid. (1999). Memorandum sotsiaalministrile "Haigekassade organisatsiooni juriidiline seisund ning reformi õiguslikud võimalused". Viidatud [Eesti Haigekassa seaduse eelnõu seletuskiri \(358 SE I\). 2000](#)

¹⁵ [Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 4. peatükk "Riigikogu". \(1998\)](#)

¹⁶ vt nt [Lemmik, J. \(1999\). Organisatsiooni struktuur ja disain. Riigi -ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevus-kooolituse õppematerjal. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Tallinn.](#)

üleandmine erasektorile on enamasti ajendatud soovist tagada teenuse osutamise odavnemine või selle kvaliteedi ja seeläbi klientidest kodanike rahulolu paranemine.¹⁷ Nn uue haldusjuhtimise ideede tõlgenduses on avaliku sektori organisatsioonidel väiksem motivatsioon olla finantsiliselt efektiivne. Ühelt poolt sõltub avaliku sektori asutuse eelarve poliitilistest huvidest, mitte organisatsiooni tublidusest, mistõttu puudub avaliku sektori organisatsioonidel huvi oma eelarvelisi vahendeid kokku hoida.¹⁸ Ressursside ebaefektiivse kasutamiseni võib viia ka õiglase menetluse eesmärgil välja töötatud protseduuride täpne järgimine.¹⁹

Teisalt on alust eeldada, et ühiskondlikud protsessid on muutunud üha keerukamaks ning probleemide lahendamine nõuab riigiparaadilt senisest enam ressursi. Samuti vajavad valitsusasutuste valitsemisalad üha enam nii valitsemisalade ülest kui valitsemisala sisest koordineerimist. Delegeerides teenuste pakkumise erasektorile, on avalikul sektoril võimalik piirduda teenuste osutamise korraldamisel lepingute täitmise järelevaataja rolliga ning keskenduda poliitika-kujundamisele.²⁰

2.2 Sotsiaalkaitse institutsionaalne korraldus

Riikliku sotsiaalkaitse korraldamine on Eestis Sotsiaalministeeriumi pädevuses, ministeeriumi valitsemisalasse kuulub selle põhimääruse kohaselt riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimine, laste õiguste ja perede elukvaliteedi edendamine, puudega inimeste sporditegevuse edendamine ja toetamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.²¹ Ministeeriumi tegevuse eesmärk on tagada töötamist stimuleeriv ja iseseisvat toimetulekut toetav tasakaalustatud sotsiaalteenuste ja toetuste süsteem, stabiilne ja usaldusväärne sotsiaalseid riske hõlmav ning adekvaatse sissetuleku tagav sotsiaalkindlustussüsteem, inimeste pikaajaline töövõime ja tööhõive, väärtustatud tervisekultuur ning tervist toetav elukeskkond, tervishoiuteenuste ja ravimite tasakaalustatud kättesaadavus, põlvkondadevahelist hoolimist säilitav ning salliv ja mõistev ühiskond ning laste ja perede hea elukvaliteet (lisaks on eesmärkide all nimetatud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete austamise ning järgimise tagamist kogu ühiskonnas).²²

Ministeeriumi valitsemisala on juhtimise hõlbustamiseks jaotatud tervise-, töö- ja sotsiaalalaks (edaspidi vastav *valdkond*). Iga valdkonna koordineerimise eest vastutab vastav asekanter. Asekanterid koordineerivad juhitava valdkonna arengukavade, strateegiate, kontseptsioonide väljatöötamist ja nende elluviimiseks õigusaktide väljatöötamist, kaasates protsessi kõik asjast huvitatud osapooled (nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist). Asekanterid jälgivad, et arengukavade, strateegiate, kontseptsioonide ja õigusaktide vahel ei oleks konflikte, et need oleksid omavahel seostatud, terviklikud ja ühtsed ning kooskõlas üldisemate üleriigiliste arengukavadega. Ametite ja inspeksioonide peadirektorite kaudu koordineerivad asekanterid juhitava valdkonna

¹⁷ vt nt Gormley, W. T. 1999. "Privatization Revisited." In: F.S. Lane (ed). Current Issues in Public Administration. Bedford/St. Martins: Wadsworth Publishing, 324-339.

¹⁸ vt nt Tõnnisson, K. (1998). [Avalike organisatsioonide juhtimine](#). Eesti Haldusjuhtimise instituut. Tallinn.

¹⁹ [Justiitsministeerium. \(2007\). Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs](#). Tallinn.

²⁰ *Ibid.*

²¹ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 5. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

²² *Ibid.*, § 6.

rakendusasutuste ehk ametite ja inspeksioonide tööd, ministeeriumi hallatavate riigiasutuste juhtide kaudu valdkonna teiste riigiasutuste tööd.²³

Alljärgnevad alapeatükid annavad lühiülevaate valdkondade korraldusest ministeeriumi nn sisuosakondade ja asutuste pädevuste kaudu, tuginedes peamiselt asutuste alusõigusaktidele ning valdkondade korraldust reguleerivatele seadustele. Teatud juhtudel on asutuse alusõigusaktides nimetatud pädevused ja praktikas täidetavad ülesanded vastuolus – probleemkohtasid käsitletakse raporti 4. peatükis. Ministeeriumi valitsemisalas valdkondlikku korraldust asutuste täidetavate funktsioonide lõikes illustreerib joonis 1 lk-l 23.

2.2.1 Tervisevaldkond

Tervisevaldkonna koordineerimisega tegelevad Sotsiaalministeeriumis neli sisuosakonda, mida toetab tervisevaldkonna alamteemade ülene info- ja analüüsi osakond. Ministeeriumi eestvedamisel valminud poliitikaid viivad ellu valitsusasutustest Ravimiamet ja Terviseamet ning avalik-õiguslik Haigekassa, viimane korraldab tervishoiuteenuste osutamist ning rahaliste ravikindlustushüvitiste võimaldamist kindlustatutele. Valdkonna teadus- ja arendustegevusega tegeleb ministeeriumi hallatav riigiasutus Tervise Arengu Instituut.

Ministeeriumi osakonnad

Juhtiv roll tervishoiupoliitika kujundamisel kõigis tervishoiuvaldkondades ja tervishoiupoliitilistes küsimustes on ministeeriumi **tervishoiuosakonnal**. Osakond kavandab tervishoiupoliitikat ja korraldab selle elluviimist eesmärgiga tagada tervishoiuteenuste kättesaadavus, kvaliteet ja ohutus ning elanike teadlikkus tervishoiuteenustest. Oma ülesannete täitmiseks osaleb osakond muuhulgas ministeeriumi arengukava, eelarve ja tegevuskava koostamises tervishoiule suunatud meetmete osas, koordineerib valdkondlike arengukavade elluviimist, analüüsib tervishoiuteenuste pakkumist ja nõudlust ning töötab välja mehhanismid nõudluse ja pakkumise tasakaalustamiseks, et rahuldada rahva tervise vajadusi ning tagada tervishoiusüsteemi efektiivsus.²⁴

Rahvatervise osakond kavandab tervisepoliitikat ja korraldab selle elluviimist eesmärgiga tagada tervist säästev ja tervislik elukeskkond, edendada tervist ning ennetada haigusi ja nendega kaasnevat kahju. Osakonnal on juhtiv roll tervisepoliitika kujundajana keskkonnast tulenevate terviseriskide, sealhulgas joogivee, toidu ja kemikaaliohutuse, nakkushaiguste tõrje, laste- ja koolitervise ning elanikkonna tervisekäitumise valdkonnas. Osakond koordineerib ja suunab allasutuste tööd, sealhulgas arengukavade, eelarve ja tööplaanide koostamist, analüüsib nende töökorraldust ja püstitab tulemuseesmäärke, korraldab seire ja viib läbi analüüsi valdkonna arengu ja tegevuskavade tõhususe hindamiseks.²⁵

Ravimiosakonna põhiülesanne on kavandada ravimite, bioloogiliste preparaatide ja meditsiini-seadmete valdkonna poliitikat ning korraldada selle elluviimist eesmärgiga tagada ravimite, bioloogiliste preparaatide ja meditsiiniseadmete kättesaadavus, kvaliteet ja ohutus ning nende

²³ *Ibid.*, § 11 lg 2 p-d 1-3.

²⁴ [Tervishoiuosakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1; lg 2 p-d 1, 6-7. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 18. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

²⁵ [Rahvatervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, 2 p-d 8-9. Vastu võetud sotsiaalministri 21.11.2003 määrusega nr 131. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

mõistlik kasutamine.²⁶ Oma ülesannete täitmiseks korraldab osakond ravimite, bioloogiliste preparaatide ja meditsiiniseadmete alase teabe kogumist, analüüsimist, avalikustamist ning seonduvat õigusloomet, osaleb valdkonna tegevuslubade ja müügilubade väljaandmise menetluses, korraldab ravimite hinnapoliitikat, töötades välja juurdehindluse piirmäärad ravimite hulgi- ja jaemüügil, sõlmides hinnakokkuleppeid ravimite tootjatega ja kehtestades ravimitele piirhindasid ning korraldab sooduskäibemaksumääraga hõlmata ravimite, meditsiiniseadmete ja sarnaste toodete nomenklatuuri.²⁷ Osakond osaleb allasutuste töö planeerimisel ja tulemuste hindamisel ning korraldab riiklike programmide varustamist ravimitega ning ravimite ja meditsiinivahendite riigi tegevusvaru hoidmist.²⁸

E-tervise osakond vastutab e-terviseprojektide kavandamise ja rakendamise korraldamise ja koordineerimise, tervise infosüsteemi haldamise ja arendamise, tervisevaldkonna meditsiinidokumentide andmekoosseisude, loendite ja klassifikatsioonide standardiseerimise ning nende tervishoiusüsteemi juurutamise korraldamise ja koordineerimise eest. Osakond koostab e-tervise valdkonna, meditsiinidokumentide, tervise infosüsteemi ja registrite arendamise ning rakendamise tegevuskavasid ja koordineerib nende elluviimist, töötab välja põhimõtted ja kriteeriumid ning kavandab tegevused meditsiinidokumentide digitaliseerimiseks ning korraldab juurutamiseks vajalikud tegevused, töötab välja tervise infosüsteemi, sealhulgas registrite, tervishoiuteenuse osutajate infosüsteemide, dokumendihalduse, arhiivisüsteemi ning nendel baseeruvate andmebaaside ning teenuste süsteemi väljaarendamise ja uuendamise põhimõtted ja kriteeriumid, koordineerib ja teeb juhtkonnale ettepanekuid tervise infosüsteemi ning sellega seotud infosüsteemide ning registrite vastutava töötleja ülesannete korraldamiseks ning täidab vastutava töötleja ülesandeid enda pädevuse piires.²⁹

Oma põhiülesannete täitmiseks töötavad kõik eelpool nimetatud sisuosakonnad välja valdkondlikke arengukavasid ning hindavad nende elluviimist, valmistavad ette ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse valdkonnapoliitilised otsused, osalevad lähedalt seotud valdkondade poliitikate väljatöötamises ja nende ühtesobitamises, teevad koostööd siht- ja sidusrühmadega, sh informeerides huvigruppe valdkonda puudutavatest algatustest ja otsustest ning osaledes dialoogis võimalike ootuste ja mõjude määratlemisel, koordineerivad üldriiklikke programme ja projekte ning osalevad rahvusvahelises koostöös.^{30 31 32 33} Tervishoiu-, rahvatervise ja E-tervise osakond osalevad lisaks valdkonna eelarve koostamises ning valdkonna standardite väljatöötamises.^{34 35 36} Pädevus

²⁶ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 13 lg 2 p 8¹. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

²⁷ [Ravimiosakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-2, 5-6, 9. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 20. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

²⁸ *Ibid.*, § 2 lg 2 p-d 7-8, 12.

²⁹ [E-tervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 3-6. Vastu võetud sotsiaalministri 22.02.2008 määrusega nr 10. Redaktsioon jõustunud 03.03.2008.

³⁰ [Tervishoiuosakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-5, 9-10. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 18. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

³¹ [Rahvatervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-5, 7, 11. Vastu võetud sotsiaalministri 21.11.2003 määrusega nr 131. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

³² [Ravimiosakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 3-4, 10, 13-14. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 20. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

³³ [E-tervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-2, 7-11, 13. Vastu võetud sotsiaalministri 22.02.2008 määrusega nr 10. Redaktsioon jõustunud 03.03.2008.

³⁴ [Tervishoiuosakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 6, 8. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 18. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

eelarvestrateegia väljatöötamiseks on põhimääruste kohaselt antud vaid rahvatervise³⁷ ja E-tervise osakonnale³⁸.

Valdkondlikke osakondi toetab **terviseinfo ja analüüsi osakond**, mille põhiülesandeks on luua eeldused ministeeriumi poliitikakujundamise protsessi teadmistepõhisusele, tagades objektiivse ülevaate tervisevaldkonna arengust, rakendatud või kavandatavate poliitikate mõjususest ja parimast rahvusvahelisest praktikast. Selleks hangib ja töötleb osakond tervisevaldkonna arengut puudutavat informatsiooni, modelleerib sotsiaalmajanduslikke protsesse, hindab ühiskonnas toimuvate protsesside tervisemõjusid ja analüüsib rakendatud ja kavandatavate poliitikate, programmide, interventsioonide ning teenuste mõju ja tõhusust. Osakond juhib tervisevaldkonna info- ja analüüsipoliitikat, määratleb tervisevaldkonna tegevus- ja tulemusindikaatorid, arendab nende hindamiseks vajalikke seiresüsteeme (sh struktuuritoetuste kasutamisel), koostab teostatud analüüsile ja monitooringule toetudes regulaarseid valdkondlikke ülevaateid ning teavitab üldsust rahvastiku tervises seisundist ja tervishoiusüsteemi olukorrast, arengutest ja tõhususest. Osakond koordineerib valitsemisalas tervisestatistika kogumist, arendab tervise- ja tervishoiupoliitika analüüsiks vajalikku kohalikku ja rahvusvahelist võrgustikku, arendab ja võtab kasutusele uusi analüüsimeetodeid, korraldab uuringute hankeid ja kvaliteedikontrolli (sh koostab lähteülesandeid), töötab välja struktuuritoetustest rahastavate tervisevaldkonna projektide teostavus- ja tasuvusanalüüsides koostamise juhendmaterjale, koordineerib tervisevaldkonna eelarve koostamise protsessi ja eelarve täitmise aruannete koostamist, analüüsib haiglate majandustegevust ja hindab haiglate omafinantseerimis- ja laenuvõimet. Sarnaselt üldnimetatud osakondadega osaleb terviseinfo ja analüüsi osakond rahvastiku tervise ja tervishoiupoliitika aluste ning tervisevaldkonna strateegiliste dokumentide ja õigusaktide väljatöötamises tehes seejuures koostööd huvi- ja sidusrühmadega.³⁹

Terviseamet

Terviseamet alustas tegevust 1. jaanuaril 2010 Tervishoiuameti, Tervisekaitseinspeksiooni ja Kemikaalide Teabekeskuse õigusjärglasena.⁴⁰ Ameti tegevuse eesmärgiks on tervist toetava ja parendava elu- ja õpikeskkonna kujundamisele suunatud ning kvaliteetsele tervisekaitse- ja tervishoiuteenusele orienteeritud rahvastiku tervise poliitika elluviimine tervishoiu-, tervisekaitse-, kemikaaliohutuse ja meditsiiniseadmete valdkonnas.⁴¹

Terviseamet registreerib tervishoiutöötajaid, proviisoreid ja farmatseute, väljastab tegevuslubasid tervishoiuteenuse ja kiirabi teenuse osutajatele, annab tunnistusi ja kooskõlastusi ning peab oma

³⁵ [Rahvatervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 6, 10. Vastu võetud sotsiaalministri 21.11.2003 määrusega nr 131. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

³⁶ [E-tervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 6, 10. Vastu võetud sotsiaalministri 22.02.2008 määrusega nr 10. Redaktsioon jõustunud 03.03.2008.

³⁷ [Rahvatervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p 1. Vastu võetud sotsiaalministri 21.11.2003 määrusega nr 131. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

³⁸ [E-tervise osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p 1. Vastu võetud sotsiaalministri 22.02.2008 määrusega nr 10. Redaktsioon jõustunud 03.03.2008.

³⁹ [Terviseinfo ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, 2 p 1-17. Vastu võetud sotsiaalministri 30.05.2008 määrusega nr 29; jõustunud 13.06.2008.

⁴⁰ [Tervishoiuameti, Tervisekaitseinspeksiooni ja Kemikaalide Teabekeskuse Terviseametiks ühendamise seaduse Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#). Vastu võetud 30.09.2009. Jõustunud 01.01.2010.

⁴¹ [Terviseameti põhimäärus](#) § 7. Vastu võetud sotsiaalministri 06.11.2009 määrusega nr 82. Jõustunud 01.01.2010.

ülesannete täitmiseks erinevaid andmekogusid. Amet korraldab kiirabiteenuse osutamist ja tervishoiu hädaolukorraks valmisolekut ning nakkushaiguste seire ja epideemiatõrje tegevusi (sh töötab välja hädaolukorraks valmisoleku plaane), korraldab ja teeb terviseohtude riskianalüüsi, teavitab avalikkust avastatud võimalikest terviseriskidest ja nende vältimise võimalustest, nõustab isikuid ameti tegevusvaldkondadega seotud küsimustes. Amet kogub ja töötleb mürgistusteavet, korraldab ja juhib toodete, sealhulgas meditsiiniseadmete, mänguasjade, kemikaale sisaldavate toodete ja kosmeetikatoodete terviseohutuse hindamist, samuti korraldab töötervishoidu ning analüüsib kutsehaigestumise ja tööst põhjustatud haigestumist. Ametile on antud pädevus teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ja väljatöötamiseks, anda vajadusel arvamusi õigusaktide eelnõude kohta ning osaleda õigusaktide eelnõude väljatöötamises.^{42 43 44 45 46 47}

Amet teeb ekspertiise meditsiiniseadmete kliiniliste uuringute taotlustele⁴⁸ ning teostab järelevalvet kõigi ameti tegevusvaldkondade üle, sh tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise, turustatavate meditsiiniseadmete ja nende professionaalseks kasutamiseks kehtestatud nõuete täitmise üle, turustatavate toodete ja kahjuritõrje üle, joogi-, loodusliku mineraal-, ujula- ja suplusvee, koolide- ja koolieelsete lasteasutuste ja noortelaagrite terviseohutuse ning elukeskkonnas esineva müra, vibratsiooni ja mitteioniseeriva kiirguse kohta⁴⁹. Ametil on õigus kasutada sundi õigusaktide nõuete rikkumise korral.⁵⁰

Ravimiamet

Ravimiamet loodi valitsusasutusena 1993. aastal.⁵¹ Ameti eesmärk on tagada, et Eestis inimeste ja loomade haiguste ennetamisel, ravis ja diagnostikas kasutamiseks lubatud ravimid on tõestatud efektiivsed, kvaliteetsed ja ohutud, soodustada ravimite otstarbekohast kasutamist ning tagada, et Eestis läbiviidavate ravimite kliiniliste uuringute puhul on tagatud uuringus osalejate ohutus ja nende õiguste kaitse.⁵²

Raviameti ülesanneteks on ravimitele (sh veterinaarravimitele) müügilubade väljastamine, ravimite müügilubade taotlustele eksperthinnangute andmine ja ravimite keemilis-farmatseutiliste omaduste, ravimite kvaliteedi ja ravimite valmistamiseks kasutatavate toorainete kvaliteedi kontrollimine, samuti ravimipreparaatide klassifitseerimine, toodete määratlemine ravimitena ning ravimite ja ainete määratlemine narkootiliste või psühhotroopsete hulka kuuluvatena. Amet kontrollib valdkonnaga seotud ettevõtete ja asutuste tegevust, menetledes ja väljastades ravimite ja nende lähteainete ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete käitlemiseks tegevuslubasid ja sisse- ja väljaveolubasid, kontrollides ravimeid ning narkootilisi ja psühhotroopseid aineid käsitlevates õigusaktides

⁴² *Ibid.*, § 9 p 2, 4, 8-9.

⁴³ [Tervishoiuosakonna põhimäärus](#) p-d 2.1, 2.2.1-2.2.4. Kinnitatud peadirektori 13.01.2010 käskkirjaga nr 1-1-1/19.

⁴⁴ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 17 lg 4 p 1. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

⁴⁵ [Nakkushaiguste seire ja epideemiatõrje osakonna põhimäärus](#) p-d 2.1.1-2.1.2. Kinnitatud peadirektori 12.01.2010 käskkirjaga nr 1-1.1/16.

⁴⁶ [Kemikaaliohutuse osakonna põhimäärus](#) p 2.1.2. Kinnitatud peadirektori 12.01.2010 käskkirjaga nr 1-1.1/16.

⁴⁷ [Keskkonnatervise osakonna põhimäärus](#) p 2.1.1. Kinnitatud peadirektori 12.01.2010 käskkirjaga nr 1-1.1/16.

⁴⁸ [Meditsiiniseadmete osakonna põhimäärus](#) p 2.2.5. Kinnitatud peadirektori 13.01.2010 käskkirjaga nr 1-1-1/19.

⁴⁹ [Järelevalveosakonna põhimäärus](#) p-d 2.2.1-2.2.5. Kinnitatud peadirektori 22.01.2010 käskkirjaga nr 1-1.1/31.

⁵⁰ [Terviseameti põhimäärus](#) § 8. Vastu võetud sotsiaalministri 06.11.2009 määrusega nr 82. Jõustunud 01.01.2010.

⁵¹ [Ravimiameti kodulehekülj](#). 28.02.2011.

⁵² [Ravimiameti põhimäärus](#) § 3. Vastu võetud sotsiaalministri 11.10.2005 määrusega nr 105. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

sätestatu järgimist, tehes ekspertiise ravimite kliiniliste uuringute taotlustele ja lubades või keelates uuringute läbiviimist ning keelates või piirates vajadusel mittekvaliteetsete ja ohtlike ravimite ning ravimitoorainete kasutamist või lubades erandjuhtudel kasutada müügiloata ravimeid. Amet annab hinnanguid apteekidest soodustingimustel väljastatavate ravimite loeteludesse kandmise taotlustele, edastab ravimite alast teavet, korraldab ravimite kõrvaltoimetest teatamist ja sellekohast aruandlust, osaleb valdkondlike õigusaktide ettevalmistamises ning koostab õigusaktide rakendamiseks ravimite tootmise, turustamise, säilitamise ja kasutamise juhendeid, samuti klassifitseerib ravimipreparaate, korraldab ravimite turustamise aruandlust, kontrollib selle õigsust ja objektiivsust ning süstematiseerib ja analüüsib seda. Amet teostab järelevalvet käsimüügi- ja retseptiravimite reklaami nõuetest kinnipidamise ning rakkude, kudede ja elundite käitlemise (v.a eemaldamise) nõuete täitmise üle, samuti narkootiliste ja psühhotroopsete ainete järelevalvet.⁵³

Haigekassa

Eesti Haigekassa (edaspidi Haigekassa) on ravikindlustushüvitiste võimaldamiseks loodud avalik-õiguslik asutus. Haigekassa korraldab oma eesmärgi saavutamiseks ravikindlustust kohustusega tagada seejuures ravikindlustusraha efektiivne ja otstarbekas kasutamine, kontrollib Haigekassa poolt tasutavate tervishoiuteenuste kvaliteeti ja põhjendatust, peab hüvitiste võimaldamiseks ravikindlustuse andmekogu, osaleb tervishoiu planeerimisel ning avaldab arvamust Haigekassaga ja ravikindlustusega seonduvate õigusaktide ja välislepingute eelnõude kohta ning annab nõu ravikindlustusega seonduvates küsimustes.⁵⁴

Haigekassal on kohustus sõlmida lepinguid tervishoiuteenuste osutamiseks, tervise edendamiseks ja haiguste ennetamiseks ning tasuda lepingutes ettenähtud teenuste eest vastavalt lepingute tingimustele. Samuti tasub Haigekassa soodustingimustel väljastatud ravimite eest apteekidele ning maksab kindlustatutele ajutise töövõimetuse ja hambaravihüvitisi.^{55 56}

Tervise Arengu Instituut

Sotsiaalministeeriumi hallatava riigi teadus- ja arendusasutuse Tervise Arengu Instituudi (TAI) põhitegevus on tervise- ja sotsiaalvaldkonna teadus-, arendus- ja rakendustegevus eesmärgiga tagada Eesti rahvastiku tervise järjepidev areng ning elukvaliteedi püsiv tõus. TAI teeb rahvastiku tervise- ja elukvaliteedialaseid alus-, rakendus- ja hindamisuuringuid, korraldab ja koordineerib tervisedenduslike ja sotsiaalkaitse valdkonna tegevuste hindamist, kogub ja analüüsib uuringuandmeid ja muud tervisedenduse, sotsiaalkaitse, tervishoiu ja nende juhtimise alast teavet ning korraldab andmete ja teabe levitamist (sh rahvusvaheliselt).⁵⁷

TAI-l on arvestatav roll nii poliitikate kujundamisel kui nende rakendamisel. Ühelt poolt osaleb asutus Sotsiaalministeeriumi valitsemisala poliitikate elluviimise strateegiate kavandamisel, teeb ettepanekuid valdkondlike eesmärkide saavutamiseks vajalike poliitikate kujundamiseks, koostab vastavaid prognoose ja arengukavasid, analüüsib asutuse tegevusvaldkondi käsitlevate õigusaktide ja nende eelnõude, programmide ning projektide võimalikku mõju tervisele ning töötab välja sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kvaliteeti tagavaid standardeid ning spetsialistide pädevusnõudeid. Teisalt

⁵³ *Ibid.*, § 4 p-d 1-21, 24¹.

⁵⁴ [Eesti Haigekassa seadus](#) § 2 lg 2 p-d 1, 3-4, 6-7. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

⁵⁵ *Ibid.*, § 3 p-d 1-4.

⁵⁶ [Ravikindlustuse seadus](#) § 63. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 27.02.2011.

⁵⁷ [Tervise Arengu Instituudi põhimäärus](#) § 3; § 4 p-d 1-2, 10. Vastu võetud sotsiaalministri 23.04.2003 määrusega nr 73. Redaktsioon jõustunud 21.09.2008.

töötab TAI välja ja viib ellu strateegiate rakendamiseks vajalikke tegevuskavasid ja riiklikke ja Euroopa Sotsiaalfondi programme, analüüsib tervisedenduse, sotsiaalkaitse, tervishoiu ning nende juhtimise alase täiendkoolituse vajadust, koostab neis valdkonnas õppekavasid ja õppematerjale ning korraldab teadus- ja koolitusüritusi, samuti osutab ekspertabi rahvastiku tervise- ja sotsiaalkaitse-alastes küsimustes.⁵⁸

2.2.2 Töövaldkond

Töövaldkonda koordineerivad kaks ministeeriumi sisuosakonda, keda toetab valdkonna info- ja analüüsi osakond. Ministeeriumi eestvedamisel valminud töökeskkonna poliitikat viib ellu Tööinspektsioon, tööturupoliitikat Töötukassa, kes korraldab ka töötuskindlustust.

Ministeeriumi osakonnad

Tööturu osakonna põhiülesandeks on kavandada tööturupoliitikat ja korraldada selle elluviimist eesmärgiga tagada tööelise elanikkonna (sh riskirühmade) võimalikult kõrge tööga hõivatus, aidata kaasa Eesti ettevõtjate konkurentsivõime tõstmisele ja vähendada tööpuudusega kaasnevat kahju. Osakonnal on juhtiv roll tööturupoliitika kujundajana tööturuteenuste, tööjõu mobiilsuse, töötusotsiaalse kaitse, tööjõu nõudluse ja pakkumise tasakaalustamise ning tööturu arendamisele suunatud Euroopa Liidu struktuuritoetuste rakendamise valdkonnas, osakond nõustab maakondlike tööhõive tegevuskavade väljatöötamist ning täidab teatud juhtudel rakendusametuse ülesandeid.⁵⁹

Tööelu arengu osakonna põhiülesandeks on kavandada tööelu- ja töökeskkonnapoliitikat ja korraldada selle elluviimist eesmärgiga tagada tööelu kvaliteedi tõus ja ohutu ning tervislik töökeskkond ning kutsehaiguste ja tööõnnetustega kaasneva kahju vähenemine. Osakonnal on juhtiv roll töösuhete arendamise, ebaseaduslike ja vormistamata töösuhete piiramise ning ohutuma töökeskkonna loomise valdkonnas. Osakond edendab sotsiaaldialoogi ja kollektiivlepingute sõlmimist (sh korraldab kollektiivlepingute registri pidamist), nõustab ja teavitab töökeskkonna ja töösuhetega seotud küsimustes, korraldab koostööd Riikliku Lepitaja kantseleiga.⁶⁰

Mõlemad osakonnad töötavad välja arengukavasid ja eelarvestrateegiat, koostavad valdkonna tegevuskavad ning koordineerivad nende elluviimist, hindavad ja annavad aru valdkonna arengukava elluviimisest, valmistavad ette ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse valdkonnapoliitilised otsused, osalevad lähedalt seotud valdkondade poliitikate väljatöötamises ja nende ühtesobitamises, algatavad ja koordineerivad valdkondlikke üldriiklikke projekte, informeerivad huvigruppe valdkonda puudutavatest algatustest ja otsustest ning osalevad dialoogis võimalike ootuste ja mõjude määratlemisel, valmistavad ette valdkondlikke juhendmaterjale ja osalevad standardite ning vastavate õigusaktide eelnõude väljatöötamises, samuti osalevad rahvusvahelises koostöös.^{61 62} Osakondade põhimääruste kohaselt koordineerivad ja suunavad osakonnad ka allasutuste tööd^{63 64}

⁵⁸ *Ibid.*, § 4 p-d 3-5, 7, 9, 11-14.

⁵⁹ [Tööturu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 11-15. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 38. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶⁰ [Tööelu arengu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 6, 11-12. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 39. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶¹ [Tööturu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-5, 7-8, 10, 14. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 38. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶² [Tööelu arengu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-5, 7-8, 10, 13-14. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 39. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶³ [Tööturu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p 9. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 38. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

(kuna 01. maist 2009 tegutseb töövaldkonnas vaid üks allasutus Tööinspeksiooni näol⁶⁵, on mitmuse kasutamise näol sättes tõenäoliselt tegu ajaloolise jäänukiga – õigusliku olukorra muutudes on nimetatud sätete sõnastus muutmata jäänud).

Osakondi toetab **tööpoliitika info- ja analüüsi osakond**, mille põhiülesandeks on luua eeldused ministeeriumi poliitikakujundamise protsessi teadmispõhisusele, tagades objektiivse ülevaate töövaldkonna arengust, rakendatud või kavandatavate poliitikate mõjususest, parimast rahvusvahelisest praktikast ning toetades selleks vajaliku intellektuaalse kapitali arendamist ja efektiivset rakendamist. Osakond viib läbi Eesti tööpoliitika (sh tööturu-, töösuhete- ja töökeskkonnapoliitika) kujundamiseks vajalikke analüüse ja probleemide määratlemist, vastavate sotsiaalmajanduslike protsesside modelleerimist ning õigusmõjude analüüsi, analüüsib rakendatud ja kavandatavate poliitikate, programmide ja teenuste mõju ja mõjusust, hangib ja töötleb töövaldkonna arengut puudutavat (sh rahvusvahelist) informatsiooni, määratleb indikaatorid ja arendab nende seiresüsteeme ning koostab vastavad aruanded. Osakond juhib töövaldkonna infopoliitikat, koostab teostatud analüüsile ja monitooringule toetudes regulaarseid ülevaateid ning teavitab üldsust töövaldkonna olukorrast ja arengutest, teeb koostööd teiste riiklike ja rahvusvaheliste institutsioonidega valdkonna statistika täiustamiseks ja parandamiseks. Osakond korraldab uuringute hankeid ja kvaliteedikontrolli (sh koostab lähteülesandeid), peab töövaldkonnaga seotud registreid, osaleb töövaldkonna eelarve protsessis tagades eelkõige protsessi varustatuse analüüsialase informatsiooniga. Koostöös teise kahe töövaldkonna osakonnaga osaleb tööpoliitika info- ja analüüsi osakond tööpoliitika aluste väljatöötamises ja töövaldkonna strateegiliste dokumentide koostamises ning viib ellu riiklikke valdkondlikke projekte.⁶⁶

Tööinspeksioon

Tööinspeksiooni on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mille põhiülesanneteks on töökeskkonnapoliitika elluviimine, riikliku järelevalve korraldamine töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle, üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamine töökeskkonna ohtudest ning individuaalsete töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganismis.⁶⁷

Inspeksioon teeb Sotsiaalministeeriumile ettepanekuid töökeskkonnapoliitika ning seonduvate õigusaktide väljatöötamiseks, töötab välja strateegia töökeskkonnapoliitika elluviimiseks, analüüsib töökeskkonna olukorda, teeb ennetustööd töökeskkonna ohutuks muutmiseks ja tööelu kvaliteedi tõstmiseks.⁶⁸ Seadustes ettenähtud juhtudel (nt alaealise töölevõtmisel⁶⁹ või sõidukijuhi igapäevase tööaja pikendamisel⁷⁰) annab inspeksioon nõusoleku või kooskõlastuse. Tööinspeksioonil lasub kohustus uurida surmaga lõppenud tööõnnetusi ning vajadusel kutsehaigestumisuhtumeid ja muid

⁶⁴ [Tööelu arengu osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p 9. Vastu võetud sotsiaalministri 29.04.2004 määrusega nr 39. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶⁵ vt nt [Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus](#) § 15. Vastu võetud 28.01.2009. Jõustunud 01.05.2009.

⁶⁶ [Tööpoliitika info ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 1-7, 9-12. Vastu võetud sotsiaalministri 28.04.2004 määrusega nr 36. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

⁶⁷ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#) § 1 lg 1, § 8, § 9 p 1. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

⁶⁸ *Ibid.*, § 9 p-d 2-4, 6.

⁶⁹ [Töölepingu seadus](#) § 8 lg 3. Vastu võetud 17.12.2008. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

⁷⁰ [Liiklusseadus](#) § 20³ lg 4. Vastu võetud 14.12.2000. Redaktsioon jõustunud 01.09.2010.

tööõnnetusi ning teha järelevalvet tööõnnetuste uurimise ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise abinõude rakendamise üle, samuti turujärelevalvet töökeskkonnas kasutatavate isikukaitsevahendite ohutuse ja kaitseomaduste tagamise üle nende valmistamisel ja müümisel. Kohtuvälise menetluse seaduses ettenähtud juhtudel ja korras viib inspeksioon läbi väärteoasju, samuti alustab vajadusel kriminaalmenetlusi ja teeb edasilükkamatuid uurimistoiminguid ning esindab kohtuvaidlustes riiki.⁷¹

Inspeksioon peab oma tööülesannete täitmiseks vajalikke andmekogusid, kogub tööõnnetuste, kutsehaigestumise- ja tööst põhjustatud haigestumisjuhtumite andmeid, koordineerib ja korraldab üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamist tööohutust, töötervishoidu ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide rakendamisest ning järelevalve tulemustest.⁷²

Töötukassa

Eesti Töötukassa (edaspidi: Töötukassa) on avalik-õiguslik tööturupoliitikat ellu viiv ja töötuskindlustust korraldav asutus. Töötukassa maksab hüviseõiguslikele isikutele töötuskindlustushüvitisi ja tööturutoetusi, korraldab tööturuteenuste osutamist ostes teenuseid erinevatelt lepingu-partneritelt ning osutab ka ise teatud teenuseid. Samuti peab asutus arvestust töötute, tööotsijate, tööturuteenuste osutamise, hüvitiste ja toetuste maksmise ning töötuskindlustusseaduse alusel kindlustatute üle.⁷³

Töötukassa osaleb töötuskindlustuse ja tööturumeetmete planeerimisel ning avaldab arvamust töötuskindlustuse ja tööturuteenuste ja -toetustega seotud õigusaktide eelnõude kohta, koostöös Sotsiaalministeeriumiga analüüsib ta rakendatavate tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkust. Töötukassa nõukogu pädevuses on teha ettepanekuid Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmaks määrade ning tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali ülekantavate vahendite määra kehtestamiseks. Laekuva töötuskindlustusmaks paigutab Töötukassa vastavatesse sihtfondidesse ja sihtkapitali, kust teeb väljamakseid kindlustushüvitiste võimaldamiseks, sotsiaalmaksu tasumiseks seaduses loetletud juhtudel ning ka tööturuteenuste osutamiseks.⁷⁴

2.2.3 Sotsiaalvaldkond

Sotsiaalvaldkonna korralduse eest vastutavad ministeeriumis neli valdkondlikku osakonda: hoolekande, laste ja perede, sotsiaalkindlustuse ning sotsiaalpoliitika info- ja analüüsi osakond. Keskseim valdkonna allasutus on Sotsiaalkindlustusamet, mis tegeleb sotsiaalvaldkonna riiklike meetmete administreerimise ning rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuse osutajate tegevuse riikliku järelevalvega. Sotsiaalala asekanstleri vastutusalas tegutseb kaks hallatavat riigiasutust. Astangu Kutser rehabilitatsioonikeskus osutab rehabilitatsiooniteenust puuetega inimestele. Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse eesmärk on korraldada rahvusvaheliselt kokkulepitud teenuseid varjupaigataotlejatele ning teistele mittekodanikele õigusaktides nimetatud juhtudel. Vastutus sotsiaalvaldkonna teadus-, arendus- ja rakendustegevuse eest on Tervise Arengu Instituudil, mida käsitlesime tervisevaldkonda tutvustavas peatükis.

⁷¹ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#) § 9 p-d 5, 7, 9, 12-14. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

⁷² *Ibid.*, § 9 p-d 6 ja 16.

⁷³ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 23 lg 1, 2 p-d 1-3, 5; § 24 lg 1. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

⁷⁴ *Ibid.*, § 23 lg 2 p-d 6-7; § 28 lg 2 p 2; § 36 lg 2; § 37 lg 2 p 1, lg 3; § 38 lg 2 p-d 1-2, lg 3.

Ministeeriumi osakonnad

Hoolekande osakonna põhiülesandeks on kavandada hoolekandepoliitikat ja korraldada selle elluviimist eesmärgiga tagada ühiskonna sidusus ja vaesuse vähenemine ning elanike vajadustest lähtuva, iseseisvat toimetulekut toetava ja töötamist stimuleeriva tasakaalustatud hoolekandeteenuste ja -toetuste süsteemi mõjus toimimine. Osakonnal on juhtiv roll sotsiaalpoliitika kujundajana hoolekandeteenuste ja -toetuste, pagulaspoliitika, erivajadustega inimeste poliitika, eakatepoliitika ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas. Osakond planeerib ja koordineerib riiklike hoolekandeteenuste osutamist ning koostab valdkonna tegevuskavad ja eelarved ning koordineerib nende elluviimist.⁷⁵

Laste ja perede osakonna põhiülesanneteks on kavandada ja ellu viia laste õiguste ja lastekaitse poliitikat ning juhtida tervikliku perepoliitika kujundamist eesmärgiga tagada laste õigused, iga lapse väärtustamine ja hästi korraldatud lastekaitse süsteem ning perede heaolu tõus. Osakond koordineerib valdkonna arengukava elluviimist ja korraldab rahvusvahelist lapsendamist.⁷⁶

Sotsiaalkindlustuse osakond koordineerib sotsiaalkindlustuspoliitika koostamist ja korraldab selle elluviimist eesmärgiga tagada adekvaatne sissetulek kõigile ühiskonna liikmetele ning sotsiaalkindlustus ja -toetuste süsteemi mõjus toimimine. Osakonnal on juhtiv roll sotsiaalpoliitika kujundajana sotsiaalkindlustuse ja -toetuste valdkonnas, osakond koordineerib riikliku sotsiaalkindlustuse (siin pensionite, peretoetuste, vanemahüvitiste, töötuskindlustuse hüvitiste, tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitiste, matusetootuste) aluste kavandamist ja rakendusmehhanismide väljatöötamist, koordineerib ja suunab allasutuste tööd, sealhulgas arengukavade, eelarve ja tööplaanide koostamist, analüüsib nende töökorraldust ja püstitab tulemuseesmäärke, koostab valdkonna tegevuskavad ja eelarved ning koordineerib nende elluviimist.⁷⁷

Kõik kolm osakonda töötavad välja valdkondlikke arengukavasid, valmistavad ette ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse valdkonnapoliitilised otsused, algatavad ja koordineerivad üldriiklikke valdkondlikke projekte, osalevad lähedalt seotud valdkondade poliitikate väljatöötamises ja nende ühtesobitamises, informeerivad huvigruppe valdkonda puudutavatest algatustest ja otsustest ning osalevad dialoogis võimalike ootuste ja mõjude määratlemisel, valmistavad ette valdkondlikke juhendmaterjale ja osalevad standardite ning vastavate õigusaktide eelnõude väljatöötamises, samuti osalevad rahvusvahelises koostöös.^{78 79 80} Hoolekandeosakond ja sotsiaalkindlustuse osakond

⁷⁵ [Hoolekande osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, 2 p-d 2, 6, 8. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 48. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

⁷⁶ [Laste ja perede osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, 2 p 1. Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 16. Jõustunud 08.03.2010.

⁷⁷ [Sotsiaalkindlustuse osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, 2 p-d 6-7, 9. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 46. Jõustunud 22.05.2004.

⁷⁸ [Hoolekande osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1, 3-5, 7, 9-13. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 48. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

⁷⁹ [Laste ja perede osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1-5, 7-8. . Vastu võetud sotsiaalministri 02.03.2010 määrusega nr 16. Jõustunud 08.03.2010.

⁸⁰ [Sotsiaalkindlustuse osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1, 3-4, 8, 10-11. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 46. Jõustunud 22.05.2004.

töötavad välja eelarvestrateegiat ning hindavad ja annavad aru valdkonna arengukavade elluviimisest.^{81 82}

Osakondi toetab **sotsiaalpoliitika info- ja analüüsi osakond**, mis tegutseb eesmärgiga luua eeldused ministeeriumi poliitikakujundamise protsessi teadmistepõhisusele, tagades objektiivse ülevaate sotsiaalvaldkonna arengust, rakendatud või kavandatavate poliitikate mõjususest, parimast rahvusvahelisest praktikast ning toetades selleks vajaliku intellektuaalse kapitali arendamist ja efektiivset rakendamist. Osakond osaleb sotsiaalpoliitika aluste väljatöötamises ja sotsiaalvaldkonna strateegiliste dokumentide koostamises ning eelarveprotsessis, viib läbi Eesti sotsiaalpoliitika kujundamiseks vajalikke analüüse ja probleemide määratlemist (sh korraldab uuringute hankeid ja kvaliteedikontrolli), modelleerib sotsiaalmajanduslikke protsesse, analüüsib rakendatud ja kavandatavate poliitikate, programmide ja teenuste mõju ja mõjusust, hangib ja töötleb sotsiaalvaldkonna (sh rahvusvahelist) arengut puudutavat informatsiooni, määratleb indikaatorid ja arendab nende seiresüsteeme ning koostab vastavad aruanded. Osakond juhib sotsiaalvaldkonna info-poliitikat, koostab teostatud analüüsile ja monitooringule toetudes regulaarseid ülevaateid ning teavitab üldsust sotsiaalvaldkonna situatsioonist ja arengutest, teeb koostööd teiste riiklike ja rahvusvaheliste institutsioonidega (nt valdkonna statistika täiustamiseks ja parandamiseks) ning osaleb sotsiaalvaldkonna registrite pidamises (sh määratleb kogutavad andmed, juhendab andmete töötlejaid küsimustike koostamisel, esitab nõuded andmetöötlusele analüüsides tarvis).⁸³

Sotsiaalkindlustusamet

Sotsiaalkindlustusamet on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kes määrab ja maksab riiklike pensione, toetusi ja hüvitisi (sh elatisabi), nõuab sisse riigile üleläänud elatisnõudeid, hüvitab seaduses ettenähtud juhtudel riigi tagatud õppelaenu, tuvastab puude raskusastet ja puudest tulenevaid lisakulusid ning püsiva töövõime kaotuse määra, tagab ja rahastab rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamist ning peab teenuse saajate üle arvestust, samuti korraldab ja osutab ohvriabi- ja lepitusteenust.⁸⁴

Rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste tagamisel sõlmib Sotsiaalkindlustusamet lepinguid avaliku sektori asutuste (nt kohalike omavalitsuste allasutused, ministeeriumi hallatav riigiasutus Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus) ja eraõiguslike teenuseosutajatega⁸⁵ ning teeb teenuste osutamise üle järelevalvet⁸⁶. Puude raskusastme ja puudest tulenevate lisakulude ning püsiva töövõime kaotuse ekspertiisi läbiviimiseks sõlmib amet ekspertarstidega tsiviilõiguslikke lepinguid

⁸¹ [Hoolekande osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1 ja 2. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 48. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

⁸² [Sotsiaalkindlustuse osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 1 ja 2. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 46. Jõustunud 22.05.2004.

⁸³ [Sotsiaalpoliitika info- ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg-d 1 ja 2. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 45. Jõustunud 22.05.2004.

⁸⁴ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 1 lg 1; § 2 lg 2 p-d 1, 3-7, 9. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

⁸⁵ [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 11⁴ lg-d 1 ja 6; § 11²⁴ lg-d 1 ja 6. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

⁸⁶ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 2 lg 2 p-d 6 ja 7. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

ning koordineerib ja korraldab nende tööd. Amet osaleb ka poliitikakujundamises, osaledes õigusaktide, sealhulgas riikidevaheliste sotsiaalkindlustuslepingute eelnõude väljatöötamises.⁸⁷

Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus

Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus on Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus, mille eesmärk on isiku erivajadusi arvestades erinevate tegevuste kaudu toetada tema iseseisvat toimetulekut ja tööalast tegevust. Keskus osutab rehabilitatsiooniteenust ja muid tööalast karjääri toetavaid või õpi-, töö- ja elukeskkonna kohandamisele suunatud tegevusi ja teenuseid, toetab tööellu üleminekut ja tööga kohanemist, korraldab koolitusi ja viib läbi muid tegevusi tööalase ja sotsiaalse toimetuleku toetamiseks, koostöös haridusasutustega korraldab kutse- ja üldharidusõpet erivajadustega inimestele. Keskus koondab, rakendab ning levitab erivajadustega inimeste sotsiaalset kaasatust ja tööellu kaasatust soodustavate tegevuste ning abivahendite ja kohanduste alast teavet, nõustab isikuid abivahendite valikul ning koostab eksperthinnanguid.⁸⁸

Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus

Ministeeriumi hallatavast riigiasutusest Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus korraldab välismaalase rahvusvahelise kaitse seaduse alusel majutus-, toitlustus-, tõlke-, transpordi- ja muid teenuseid varjupaigataotlejatele ning teistele mittekodanikele õigusaktides nimetatud juhtudel. Keskus informeerib abivajajaid nende õigustest ja kohustustest, võimaldab neile esmavajalikud riietus- ja muud tarbeesemed ning hügieenivahendid, tagab vältimatu abi osutamise ja tervisekontrolli. Vastuvõtukeskus võib nimetatud teenuste osutamiseks sõlmida lepinguid teiste füüsiliste ja juriidiliste isikutega.⁸⁹ Kuna asutuse näol ei ole tegemist nn tavapärase sotsiaalkaitse rakendusasutusega – asutuse teenused ei ole suunatud riigi elanikkonnale –, asutust analüüsis põhjalikumalt ei käsitleta.

⁸⁷ *Ibid.*, § 2 lg 2 p-d 8, 11-12

⁸⁸ [Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse põhimäärus](#) § 1 lg 1; § 6, § 7 p-d 1-8. Vastu võetud sotsiaalministri 02.07.2009 määrusega nr 61. Jõustunud 01.08.2009.

⁸⁹ [Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimäärus](#) § 1 lg 2; §-d 8 ja 9. Vastu võetud sotsiaalministri 10.05.2007 määrusega nr 45. Jõustunud 19.05.2007.

3. Võrdlusanalüüsi lähtealused

3.1 Lähteülesanne

Praxise lähteülesandeks oli hinnata Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse ja rakenduspraktikate otstarbekust ja vastavust sotsiaalkaitse süsteemile seatud eesmärkidele, millena vastavalt lähte-aruandele käsitletakse analüüsis:

- 1) sotsiaalsete õiguste terviklikku tagamist, eesmärgiga kaitsta isikut või perekonda ennetades, kõrvaldades või leevendades sotsiaalseid riske eelkõige töötuse, haiguse, ajutise ja püsiva töövõimetuse, raseduse, laste sünni ja kasvatamise, vanaduse, toitja kaotuse, kuriteoohvriks langemise, sotsiaalse erivajaduse ja toimetulekuraskuste korral;
- 2) kliendikeskset lähenemist;
- 3) ressursside optimaalset kasutamist.

Kuigi võrdlusanalüüsi lähteülesanne nägi ette vaid sotsiaalkaitse süsteemi kesksete rakendusasutuste s.o Haigekassa, Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusameti omavahelist võrdlemist, pidas Praxis vajalikuks – soovist jõuda mõtestatud tulemusteni ja võimaldamaks laiemalt hinnata Sotsiaalkindlustusameti ümberkorraldusvajadusi – hõlmata analüüsi kogu Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ning võrrelda üksikute asutuste asemel erinevate valdkondade, s.o tervise-, töö- ja sotsiaalvaldkonna korraldust.

Analüüsi eesmärgiks oli lähteülesandes fikseeritud ootustest lähtuvalt ning laienenud skoopi silmas pidades hinnata:

- (1) ministeeriumi valitsemisala tänase korralduse põhjendatust ja otstarbekust, sh
 - a. funktsioonide täitmiseks valitud asutuste õiguslike vormide põhjendatust;
 - b. sotsiaalkaitse poliitikakujundamise ja poliitika elluviimise tänase korralduse mõju sotsiaalkaitse süsteemile seatud eesmärkide saavutamisel;
 - c. riikliku järelevalve korralduse otstarbekust valdkondades;
 - d. asutustevahelise koostöö vajadust ja toimimist;
- (2) sotsiaalkaitse meetmeid administreerivate asutuste puhul
 - a. meetmete mõju neid administreeritavate asutuste töökorraldusele;
 - b. finantseerimisskeemide mõju asutuse juhtimisotsustele ja töökorraldusele;
 - c. hüviste võimaldamise korralduse optimaalsust ja vastavust avalike teenuste osutamise üldpõhimõtetele;
 - d. meetmete asutustevahelise jaotuse põhjendatust ning mõju sotsiaalkaitse süsteemile seatud eesmärkide saavutamisel;
 - e. teenuste osutamise korralduse ja teenuseid osutavate lepingupartnerite valiku- ja delegerimisprotsessi korralduse põhjendatust;
 - f. meetmete rakendamise kvaliteedikontrolli korralduse süsteemsust ja otstarbekust.

Töö teostamise kitsast ajaraami silmas pidades piiritleti analüüs ministeeriumi valitsemisalas tegutsevate asutustega ja nende tegevusvaldkondadega, s.t töö ei hõlma sotsiaalkaitse korraldust kohalikes omavalitsustes. Siiski on funktsioonide täitjate kaardistamisel fikseeritud maavanema vastutuskohad (vt joonis 1) – viimaseid on töö rõhuasetusest tulenevalt käsitletud üksnes põgusalt ja eelkõige kirjeldavana. Töö raames ei ole analüüsitud ka üksikute sotsiaalkaitse hüviste tõhusust ja mõjusust.

3.2 Intervjuud võtmeisikutega

Kogumaks hinnanguid sotsiaalkaitstesüsteemi korralduse positiivsete külgede ning võimalike kitsaskohtade kohta, intervjueriti Sotsiaalministeeriumi ja sotsiaalkaitse rakendusasutuste tippjuhte ning valitud huvirühmade esindajaid. Poolstruktureeritud individuaalsete intervjuude käigus paluti intervjueeritavate nägemusi asutuste ja süsteemi ümberkorralduse vajaduste ja võimaluste kohta ning infot huvigruppide kaasatuse kohta. Vestluses rakendusasutuste esindajatega koguti täiendavalt infot asutuste juhtimise kohta.

Intervjueeritavaid oli 11: Sotsiaalministeeriumi kolm asekanterit, Töötukassa juhatuse esimees ja juhatuse liige, Haigekassa juhatuse esimees, Sotsiaalkindlustusameti peadirektor ja mõlemad direktori asetäitjad, Ametühingute Keskliidu esimees ning Puuetega Inimeste Koja tegevjuht. Intervjuude transkriptioonid edastati töö üleandmisel tellijale.

3.3 Võrdlusanalüüsi raamistik

Leidmaks ministeeriumi valitsemisala valdkondade mõtestatud võrdlemiseks sobivat raamistikku, mis tagaks ühtlasi hea lähtealuse Sotsiaalkindlustusameti ümberkorraldusvõimaluste hindamiseks, töötati läbi Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsevate asutuste ja ministeeriumi ning tema nn sisuosakondade alusõigusaktid, peamised sotsiaalkaitse korraldust reguleerivad õigusaktid ning asutuste tegevusaruanded ja tuvastati peamised funktsioonid, mille täitmiseks on ministeeriumi valitsemisalas tegutsevad asutused ellu kutsutud. Funktsioonid on rühmitatavad täidesaatva riigivõimu teostamist eeldavateks ülesanneteks ning haldusülesanneteks (vt ministeeriumi valitsemisala funktsioonidepõhist kaardistust jooniselt 1).

Täidesaatva riigivõimu teostamine:

- 1. Poliitikakujundamine:** valdkonna strateegiate, kontseptsioonide, õigusaktide ja muude poliitike ettevalmistamine ning nende elluviimiseks vajalike eelduste tagamine (nt valdkondlike eelarvete väljatöötamine, ülesannete jaotus). Funktsiooni täitmisele viitab alusõigusakti(de)s sõnastatud poliitikakujundamise või -kavandamise pädevus ning õigus panustada oluliselt valdkonna strateegiatesse, eelarvetesse või õigusaktide väljatöötamisse.
- 2. Poliitika elluviimise juhtimine:** juhtiv/koordineeriv roll valdkonna strateegiate, tegevuskavade ja muude poliitike elluviimisel. Kuigi poliitika rakendamine on käsitletav osana poliitika-kujundamisest, on funktsioone püütud raporti parema struktureerituse huvides lahus käsitleda. Funktsiooni olemasolule viitab alusõigusaktides nimetatud pädevus korraldada mahukat valdkonda ning juhtimisfunktsiooni või poliitika elluviimise sõnaselge nimetamine alusõigusaktis.
- 3. Õiguste andmine** – üks poliitika elluviimise vormidest: pädevus väljastada valdkonnas tegutsemiseks nõutavaid tegevuslubasid ja litsentse või muude õigustoimingute tegemine, mis annavad juriidilise või füüsilisele isikule või asutusele õigusliku aluse tegevuseks (nt registreerimine vastavas registris või tunnistuste väljastamine). Tinglikult liigitub funktsiooni alla tööandjale nõusoleku andmine teatud erandlike kokkulepete sõlmimiseks töötajaga. Funktsioon avaldub valdkondlikes õigusaktides nimetatud pädevustes teostada nimetatud õigustoiminguid.
- 4. Riikliku järelevalve teostamine:** seaduses ettenähtud järelevalveülesannete täitmine õigusega teha ettekirjutusi ning kohaldada riiklikku sundi. Funktsioon avaldub enamasti sõnaselgelt valdkondade korraldust reguleerivates seadustes ning asutuste alusõigusaktides.

Joonis 1. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala funktsionaalne korraldus.

Funktsioon\valdkond	Terviseala			Tööala		Sotsiaalala			
Täidesaatva riigivõimu teostamine									
Poliitikakujundamine	SoM								
Poliitika elluviimise juhtimine			TAI	HK	TI	TK	MV	SKA	
Õiguste andmine	RA					SoM			
Riikliku järelevalve teostamine		TA		MV				SKA	
Haldusülesannete täitmine									
Analüüs	SoM	RA	TA	TAI		SoM		TAI	
Elanikkonna ja siht-rühmade teavitus						TI			
Meetmete administreerimine	HK			MV	TK	MV	SKA		
Teenuste osutamine	Era				Era jm		Era jm	Illuka	Astangu

Tähistused: Astangu – Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, Era – eraõiguslikud, peamiselt juriidilised isikud (jm – töölal ka HTM hallatavad riigi kutseõppeasutused ning sotsiaalalas kohalike omavalitsuste allasutused), Illuka – Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus, HK – Haigekassa, MV – maavanema institutsioon, RA – Raviamet, SKA – Sotsiaalkindlustusamet, SoM – Sotsiaalministeerium, TA – Terviseamet, TAI – Tervise Arengu Instituut, TI – Tööinspeksioon, TK – Töötukassa.

Haldusülesannete (ehk mitte-täitevvõimu ülesannete) täitmine

- Analüüs:** valdkonna süvaanalüüs, süstemaatiline teadmuse loomine valdkonnas. Funktsiooni olemasolule viitab alusõigusaktides nimetatud analüüsipädevus (ka seire ja monitooringu korraldamine) ja/või viited analüüside läbiviimisele lähiminevikus.
- Teavitus:** aktiivsed teavitustegevused, mis on suunatud elanikkonna (sh spetsiifiliste siht-rühmade) teadlikkuse tõstmisele vastavas valdkonnas – nt sotsiaalkampaaniad, konkreetsete poliitikate elluviimise toetamine teavitustegevusega (sh uuenenud või vastloodud õigusakti rakendamise juhiste levitamine), üldist laadi teavitusmaterjalide (voldikud, plakatid) ettevalmistamise ja levitamise koordineerimine. Pressiteadete väljastamine või asutuse veebilehekülje haldamine ei ole funktsioonina käsitlemiseks piisav.
- Meetmete administreerimine:** sotsiaalkaitse hüviste võimaldamine elanikele, st rahaliste hüvitiste ja toetuste väljamaksete tegemine, teenuste ja nende osutamise korraldamine (nt teenuste osutamiseks lepingute sõlmimine). Funktsioon on tuvastatav õigusaktides sõnaselgelt sätestatu põhjal.
- Teenuste osutamine:** hüvist saada õigustatud isikule sotsiaalkaitse hüvisena liigitatavate teenuste vahetu osutamine. Käsitlusse on kaasatud nii sotsiaalkaitse asutuste endi poolt osutatavad teenused kui ka eraõiguslikele ja muudele isikutele täitmiseks volitatud teenused. Funktsiooni omistus on tehtud õigusaktides sõnaselgelt sätestatu ning asutuste infomaterjalide põhjal.

Olulise funktsioonina on täiendavalt võimalik nimetada veel andmekogude pidamist (andmete kogumist), mis on kaasnev funktsioon nii inimestele hüviste võimaldamisel, valdkonnas tegutsejatele

õiguste andmisel kui ka järelevalve toimingute teostamisel. Funktsiooni universaalsuse ja vähese vahetu seotuse tõttu seatud analüüsi eesmärkidega jäi funktsiooni põhjalikum käsitus käesolevast raportist välja.

3.4 Huviste taksonoomia

Analüüsimeetmete administreerimise funktsiooni käsitlemisel huviste eripärade mõju asutuste töökorraldusele – hüvised, mida Haigekassa, Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusamet inimestele võimaldavad, on vägagi mitmekülgsed ja nende hulk võrdlemisi suur – pidas töögrupp vajalikuks hüvised sarnaste tunnuste alusel rühmitada, et tabada sarnaste-erinevate huviste võimaldamise mõju korraldusele. Kuna huviste tavapärane liigitus sotsiaalkindlustuse ja hoolekande huvisteks^{90 91} ei ava piisavalt huviste olemuslikke eripärasid, kasutatakse käesolevas töös Saksa õigusruumis kasutusel olevat hüvise-eesmärgist lähtuvat liigitust, mis jaotab sotsiaalkaitse hüvised neljaks: sotsiaalkindlustuseks, sotsiaalseks edendamiseks, sotsiaalseks kahjuhüvitamiseks ning sotsiaalabiks⁹² (vt Eestis kasutusel olevate huviste liigitust tabelis 1 lk 49).

Sotsiaalkindlustus on siin Eestis tavapäraselt tähistatavast⁹³ kitsama tähendusväljaga – ettenähtavate riskide plaanitud allutamine kindlustuskaitsele. Kindlustusjuhtumi esinemisel tekib isikul vajadusest sõltumatu nõudeõigus. Kindlustussüsteemi finantseeritakse kindlustusmaksete või sihtotstarbeliste maksude kaudu. Kohustuslik sotsiaalkindlustus katab tüüpiliselt tervishoiuteenuseid, ajutist ja püsivat töövõimetust, töö kaotust töötajast mittetulenevatel asjaoludel ning vanadusega kaasneva võivast töövõime kahanemisest tulenevat sissetulekute kahanemise riski. Kindlustushüvitis võib olla nii rahaline kui mitterahaline (teenus). Rahaliste hüvitiste puhul võib hüvitise suurus korreleeruda kindlustusmaksuga.

Sotsiaalse edendamise raames võimaldatakse inimestele hüviseid, mille eesmärgiks on sotsiaalse õigluse ja solidaarsuse põhimõtteil võimaluste võrdsuse parandamine. Tüüpilisemad riskid, mille puhul rakendab riik sotsiaalset edendamist, on laste sünni ja kasvatamisega seotud ning isiku puudest tingitud riskid.

Sotsiaalne kahjuhüvitamine hõlmab riiklikku kaitset mittetavapäraste sotsiaalsete riskide puhul, mille puhul ei saa eeldada isiku eelnevat kindlustamist (näiteks abi tagamine vägivallakuriteo ohvritele) ning riigi võetud vastutus inimese poolt toodud erilise ohvri eest (näiteks hüvised okupatsioonivõimude poolt represserituile).

Sotsiaalabi on individuaalne konkreetsetest abivajadustest lähtuv abistamissüsteem, mis rakendub siis, kui isik ei suuda ennast ise aidata ega saa abi kelleltki kolmandalt; vastab hästi Eestis tavapäraselt kasutatavale *sotsiaalhoolekande* mõistele. Sotsiaalabi eesmärgiks on tagada inimvääriskus ja toimetuleku miinimum. Tüüpiliselt osutab sotsiaalabi isikule kõige lähem riigi tasand, so kohalik omavalitsus; keskvõimul on seejuures kohustus välja töötada üldine riiklik sotsiaalkaitse poliitika. Riiklikul tasandil vahetu abi osutamine leiab aset näiteks töö kaotuse korral, kui sotsiaalkindlustuse

⁹⁰ vt nt [Medar, E. & Medar, M. \(2007\). Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja -teenused](#). Tartu Ülikooli kirjastus.

⁹¹ vt nt [Sotsiaalministeerium. \(2004\). Sotsiaalhoolekande kontseptsioon](#).

⁹² E. Eichenhofer, Sozialrecht, 2007, S. 96; Schäfer, Sozialrecht 1. Allgemeiner Teil, besondere Leistungsgesetze, Verwaltungs- und Prozessrecht, 2008, S 9; H. Zacher, Juridification in the Field of Social Law, p 383, viidatud [Justiitsministeerium. \(2009\). Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine: sotsiaalseadustiku üldosa analüüs](#).

⁹³ vt nt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülj. Sotsiaalkindlustus](#). Külastatud 28.02.2011.

meetmed ei rakendu või on ammendunud (muude oluliste tuluallikate puudumisel on isikul õigus töötutoetusele) ja juhtudel, kui isiku vajab abi seetõttu, et seadusega pandud kohustust isikut abistada eiratakse (nt võtab riik juhtudel, kui perekonnaliikmed ei täida oma ülalpidamiskohustust, üle elatisabi maksmise kohustuse).

4. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala korraldus

4.1 Poliitikakujundamine

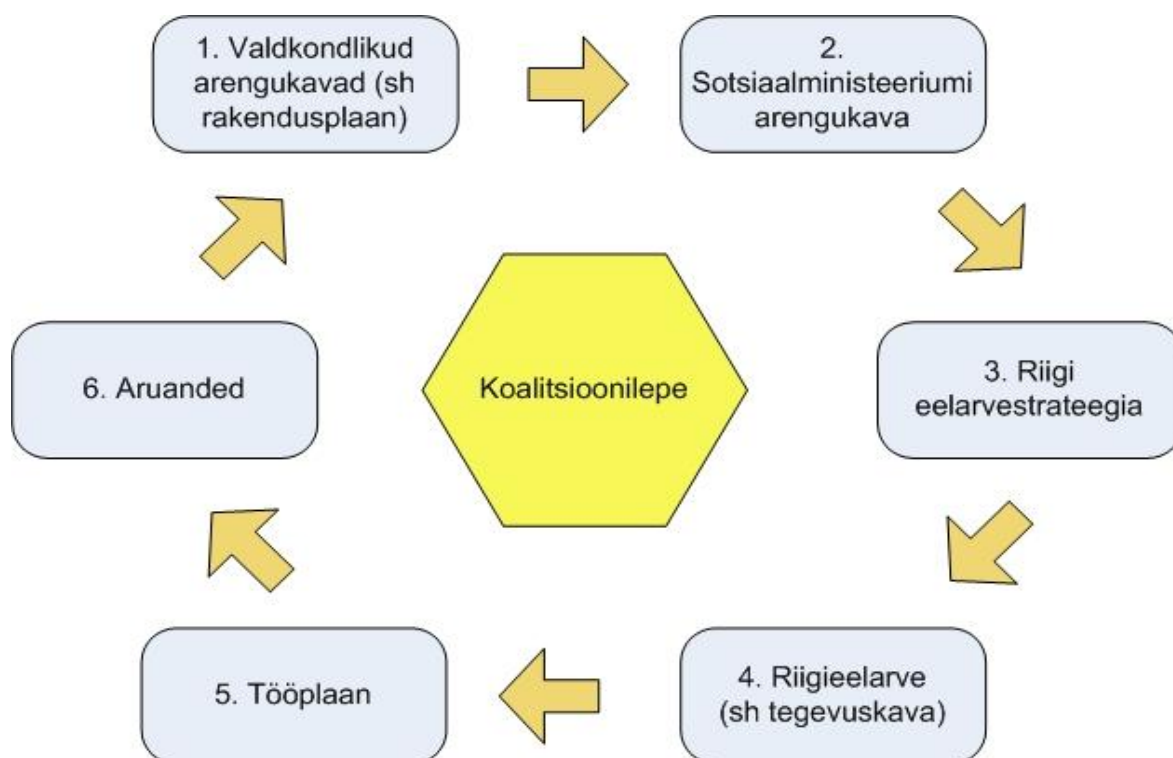
Poliitikakujundamise funktsioon avaldub pädevuses välja töötada strateegiaid, nende rakendusakte, tegevuskavasid, valdkondlikke eelarveid ning kujundada õigusruumi ja osaleda muudes tegevustes, mis loovad eeldusi poliitikate edukaks rakendamiseks. Funktsiooni täitmisele viitab vastav selgesõnaline viide poliitikakujundamise või –kavandamise pädevusele asutuse alusõigusakti(de)s või õiguses osaleda õigusaktide väljatöötamises ning teistes ülalnimetatud tegevustes.

4.1.1 Poliitikakujundamise protsess ministeeriumis

Sotsiaalkaitse poliitikate kujundamine on Sotsiaalministeeriumi ja tema nn sisuosakondade põhiülesanne, seisnedes pädevuse piires korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute ning järelevalvetoimingute teostamises oma valitsemisalas.⁹⁴

Poliitikate kujundamise protsess oma kõikides vormides on otseselt sõltuv ministeeriumi strateegilise juhtimise tsüklist (vt joonis 2). Võimul oleva valitsuse tegevuse aluseks olev koalitsioonilepe määrab valdkonna poliitilised prioriteedid, mis on lähtekohaks ministeeriumi valitsemisalasse jäävate valdkonna arengukavade⁹⁵ koostamisel ja täiendamisel. Valdkonna arengukavadega seotult koostab ministeerium igal aastal järgmiseks neljaks aastaks organisatsioonipõhise arengukava⁹⁶, kuhu koondatakse valdkonna arengukavadest perioodi olulisemad eesmärgid ja eelarvevajadused.

Joonis 2. Strateegilise juhtimise tsükkel Sotsiaalministeeriumis.



Allikas: Sotsiaalministeerium

⁹⁴ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 7 p 1; § 13 lg 2 p-d 2, 3¹-11. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

⁹⁵ vt nt [Rahvastiku Tervise Arengukava 2009-2020](#). Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 17.07.2008 korraldusega nr 325. Jõustunud 17.07.2008.

⁹⁶ vt nt [Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011-2014](#).

Viimaste alusel osaleb Sotsiaalministeerium riigieelarve strateegia läbirääkimistes ja strateegia koostamises, mis toimub Rahandusministeeriumi eestvedamisel ja lõpeb järgneva nelja aasta eelarvestrateegia kinnitamisega Vabariigi Valitsuse poolt. Eelarvestrateegias seotakse valitsuse strateegilised põhieesmärgid ja rahastamismahud keskpikaks perioodiks, et tekiks alus pikemaks tegevuste kavandamiseks kui riigieelarve üheaastane vaade. Strateegiale toetudes valmib Rahandusministeeriumi eestvedamisel riigieelarve ja tegevuskava järgneva aasta kohta. Lähtuvalt Riigikogu poolt vastuvõetud eelarvest koostab ministeerium iga aasta lõpuks järgneva aastaks tööplaani.⁹⁷ Viimasest lähtuvalt töötavad ministeeriumi sisuosakonnad välja konkreetsed poliitikad ning nende rakendamise alused.⁹⁸ Nii tööplaani, eelarve ja tegevuskava kui valdkonna arengukavade täitmise kohta annab ministeerium aru valitsusele ja avalikkusele.

Vastutuse korraldada poliitikakujundamisel koostööd siht- ja sidusrühmadega paneb Sotsiaalministeeriumi põhimäärus asekanstleritele, kel lasub kohustus korraldada neile alluvate osakondade ning ministeeriumiväliste institutsioonide ja huvirühmade koostööd teadmistepõhise poliitika kujundamisel ja valdkonna arengukavade ja kontseptsioonide koostamisel ja nende elluviimisel.⁹⁹ Kohustus informeerida huvigruppe valdkonda puudutavatest algatustest ja otsustest ning osaleda dialoogis võimalike ootuste ja mõjude määratlemisel on sisse kirjutatud ka kõigi ministeeriumi sisuosakondade (v.a info- ja analüüsiosakonnad) põhimäärustesse.¹⁰⁰

4.1.2 Valitsus- ja riigiasutuste pädevused poliitikakujundamisel

Ministeeriumi valitsemisalas tegutsevatel valitsusasutustel – ametitel ja inspeksioonidel avaldub poliitikakujundamise funktsioon nende põhimäärustes sätestatud õigustes töötada välja asutuse eelarveprojekte^{101 102 103 104} ning osaleda valdkonna õigusloomes ning teha ettepanekuid ameti tegevusvaldkonna korraldamiseks. Viimati nimetatud pädevuste piiride sõnastus põhimäärustes erinevad asutusesti oluliselt.

Terviseamet „teeb ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ja väljatöötamiseks ning annab vajadusel arvamusi õigusaktide eelnõude kohta ning osaleb õigusaktide eelnõude väljatöötamises“¹⁰⁵. Ameti peadirektor „esitab valdkonna asekanstlerile ettepanekuid ameti tegevusvaldkonna korraldamiseks“¹⁰⁶.

⁹⁷ [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülj. Eesmärgid ja nende täitmine](#). Külastatud 28.02.2011.

⁹⁸ vt käesoleva raporti ptk-de 2.2.1-2.2.3 alapeatükke *Ministeeriumi osakonnad* ja neis viidatud osakondade põhimääruseid.

⁹⁹ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 11 lg 2 p 2. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

¹⁰⁰ vt käesoleva analüüsi ptk 2.2.

¹⁰¹ [Terviseameti põhimäärus](#) § 9 p 16. Vastu võetud sotsiaalministri 06.11.2009 määrusega nr 82. Jõustunud 01.01.2010.

¹⁰² [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 2 lg 2 p 14. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

¹⁰³ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#) § 9 p 19. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

¹⁰⁴ [Raviameti põhimäärus](#) § 8 p 5. Vastu võetud sotsiaalministri 11.10.2005 määrusega nr 105. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

¹⁰⁵ [Terviseameti põhimäärus](#) § 9 p 7. Vastu võetud sotsiaalministri 06.11.2009 määrusega nr 82. Jõustunud 01.01.2010.

¹⁰⁶ *Ibid.*, § 16 p 6.

Ravimiamet „osaleb ravimeid ning narkootilisi ja psühhotroopseid aineid ja lähteaineid käsitlevate õigusaktide ja seletuskirjade ettevalmistamises“¹⁰⁷. Ameti peadirektor „esitab sotsiaalministrile ettepanekuid ravimite alaste õigusaktide muutmiseks“ ning – tervishoiu asekanstleri kaudu – „ettepanekuid ameti tegevusvaldkonna korraldamiseks“¹⁰⁸.

Sotsiaalkindlustusametil on ülesanne osaleda „õigusaktide, sealhulgas riikidevaheliste sotsiaalkindlustuslepingute eelnõude väljatöötamises“¹⁰⁹. Peadirektor „esitab sotsiaalministrile ettepanekuid ameti tegevusvaldkonna korraldamiseks“¹¹⁰.

Tööinspeksioon „teeb Sotsiaalministeeriumile ettepanekuid tööohutust, töötervishoidu ja töösuheteid reguleerivate õigusaktide väljatöötamiseks ja nende muutmiseks ning annab arvamusi õigusaktide eelnõude kohta“¹¹¹. Tööinspeksiooni peadirektor „esitab sotsiaalministrile ettepanekuid /---/ Tööinspeksiooni tegevusvaldkonna korraldamiseks“¹¹².

Sotsiaalministeeriumi hallatavast riigi ja teadus- ja arendusasutuse **Tervise Arengu Instituudi** (edaspidi TAI) ülesandeks on muuhulgas „ettepanekute tegemine eesmärgi saavutamiseks vajalike poliitikate kujundamiseks, vastavate prognooside ja arengukavade koostamine, osalemine Sotsiaalministeeriumi valitsemisala poliitikate elluviimise strateegiate kavandamisel“¹¹³, TAI „tegevusvaldkondi käsitlevate õigusaktide ja nende eelnõude, programmide ning projektide võimaliku mõju analüüs tervisele“¹¹⁴ ning „sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kvaliteeti tagavate standardite ning spetsialistide pädevusnõuete väljatöötamine“¹¹⁵.

Arvestatav roll poliitikakujundamisel on **maavanema** institutsioonil, kelle ülesandeks on maakonna sotsiaalhoolekandepoliitika (sh programmide ja projektide) väljatöötamine.¹¹⁶

4.1.3 Avalik-õiguslike asutuste pädevused poliitikakujundamisel

Avalik-õiguslike Haigekassa ja Töötukassa poliitikat kujundav roll on sätestatud asutustele eksistentsi andvates ning valdkondlikes seadustes, Haigekassal täiendavalt ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud põhikirjas.

Haigekassa seadus annab **Haigekassale** õiguse osaleda tervishoiu planeerimisel ning avaldada arvamust Haigekassaga ja ravikindlustusega seonduvate õigusaktide ja välislepingute eelnõude kohta.¹¹⁷

¹⁰⁷ [Ravimiameti põhimäärus](#) § 4 p 11. Vastu võetud sotsiaalministri 11.10.2005 määrusega nr 105. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

¹⁰⁸ *Ibid.*, § 7 p-d 9-10.

¹⁰⁹ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 2 lg 2 p14. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 3 lg 2 p 4.

¹¹¹ [Tööinspeksiooni põhimäärus](#) § 9 p 4. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

¹¹² *Ibid.*, § 16 p 5.

¹¹³ [Tervise Arengu Instituudi põhimäärus](#) § 4 p 3. Vastu võetud sotsiaalministri 23.04.2003 määrusega nr 73. Redaktsioon jõustunud 21.09.2008.

¹¹⁴ *Ibid.*, § 4 p 11.

¹¹⁵ *Ibid.*, § 4 p 13.

¹¹⁶ [Sotsiaalhoolekande seadus](#) § 7 lg 1 p-d 1-2. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹¹⁷ [Eesti Haigekassa Seadus](#) § 2 lg 2 p 6. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

Haigekassa nõukogul (15-liikmelisest nõukogust viis esindavad tööandjate organisatsioone, viis kindlustatute huvide eest seisvaid organisatsioone ja viis riigivõimu) on seaduse kohaselt pädevus teha sotsiaalministrile (kes on ametikoha järgi Haigekassa nõukogu esimees) ettepanek teha Vabariigi Valitsusele ettepanek Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu kehtestamiseks või muutmiseks, kinnitada ravijärjekorra maksimumpikkus, teha sotsiaalministrile ettepanek Haigekassa meditsiiniseadmete loetelu kehtestamiseks, kinnitada ravi rahastamise lepingu sõlmimise ning lepingu tähtaja üle otsustamise asjaolude hindamise alused, otsustada juhatuse ettepanekul haigekassa eelmiste perioodide jaotamata kasumi kasutuselevõtt ning kinnitada, samuti juhatuse ettepanekul, Haigekassa eelarve¹¹⁸.

Haigekassa põhikiri annab nõukogule täiendava pädevuse teha sotsiaalministrile ettepanek kindlustatud isikult Haigekassa poolt tasu maksmise kohustuse ülevõtmise korra ja tervishoiuteenuste osutajatele makstava tasu arvutamise meetodika kehtestamiseks¹¹⁹. Ravikindlustuse seaduse kohaselt osaleb Haigekassa tervise edendamise ja haiguste ennetamise sihtotstarbeliste projektide rahastamises Haigekassa eelarves selleks ette nähtud summade ulatuses ja kooskõlastatult Sotsiaalministeeriumiga¹²⁰.

Töötukassa pädevused poliitikakujundamisel sätestavad töötuskindlustuse seadus ning tööturuteenuste ja -toetuste seadus. Neist esimene annab Töötukassale õiguse osaleda töötuskindlustuse ja tööturumeetmete planeerimisel ning avaldada arvamust töötuskindlustuse ja tööturuteenuste ja -toetustega seotud õigusaktide eelnõude kohta¹²¹.

Töötukassa nõukogul (nõukogus on kuus liiget: sotsiaalminister on nõukogu liige ametikoha järgi, Vabariigi Valitsus, Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon nimetavad igaüks ühe nõukogu liikme, Eesti Tööandjate Keskliit nimetab kaks nõukogu liiget) on õigus teha sotsiaalministri kaudu Vabariigi Valitsusele ettepanek töötuskindlustusmakse määrade kehtestamiseks järgmisel kalendriaastal ning töötuskindlustushüvitiste sihtfondi ning koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondi laekuvatest maksetest tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali ülekantavate vahendite määra kehtestamiseks ja muutmiseks.¹²² Tööturuteenuste ja toetuste seadus annab Töötukassale õiguse koostöös Sotsiaalministeeriumiga töötada välja tähtjalisi tööhõiveprogramme.¹²³ Nimetatud programmid kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, kuid selleks on vajalik Töötukassa nõukogu heakskiit (nõukoguliikmest sotsiaalministril on siinjuures vetoõigus).^{124 125}

4.1.4 Järeldused

Kui Sotsiaalministeeriumil on poliitikakujundamine põhiülesanne, siis teiste rolli täitvate asutuste poliitikakujundamise pädevus on eelkõige seotud nende alamvaldkondasid korraldava funktsiooniga. Valitsemisala valitsusasutuste põhiroll on panustada vastutusalas oleva valdkonna õigusloomesse,

¹¹⁸ *Ibid.*, § 12 lg 1 p-d 2-3¹.

¹¹⁹ [Eesti Haigekassa põhikiri](#) § 8 p 6. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 05.01.2001 määrusega nr 3. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹²⁰ [Ravikindlustuse seadus](#) §-d 4 ja 34. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹²¹ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 23 lg 2 p 7. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹²² *Ibid.*, § 28 lg 2 p-d 2 ja 2¹.

¹²³ [Tööturuteenuste ja toetuste seadus](#) § 4¹ lg-d 1 ja 2. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹²⁴ *Ibid.*, § 4¹ lg 1.

¹²⁵ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 28 lg 2 p 2². Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

seda eelkõige valdkonnaspetsiifiliste ekspertteadmistega rakendusaktide väljatöötamisel ning nende ja muude õigusaktide ja nende muutmise eelnõude ja viimaste seletuskirjade koostamisse panustades. Hallatavast asutusest Tervise Arengu Instituut on valdkondlik kompetentsikeskus, mis on oluliseks toetavaks üksuseks ministeeriumile valdkonna poliitika väljatöötamisel ja rakendamise hindamisel.

Ministeeriumi asekanteritele ning ministeeriumi sisuosakondadele pandud huvi- ja sidusgruppide informeerimise ja nendega koostöö korraldamise kohustuse kaudu on loodud tingimused laialt ulatuslikuks huvigruppide kaasamiseks poliitikakujundamisel, mis on kaasaegse demokraatliku riigi korralduse vältimatuks eelduseks¹²⁶.

Ravikindlustuspoliitika ja tööturupoliitika kujundamisel ja elluviimisel on huvigrupid kaasatud valdkondade strateegilisse juhtimisse läbi valdkondasid juhtivate asutuste õiguslikust vormist tuleneva nõukogu-põhise juhtimiskorralduse. Otsustusprotsessis osalemise kaudu jagavad osapooled vastutust tehtavate poliitiliste valikute eest. Kuigi suure osa nõukogu pädevuses olevate küsimuste puhul langetab lõpliku otsuse mõni muu kõrgem instants (Vabariigi Valitsus, Riigikogu), eeldab selle tarbeks ettepanekute tegemine huvigruppidele selget seisukohavõttu.

Poliitikakujundamise funktsiooni täitmisel annavad õigusaktid Töötukassale võrreldes Haigekassaga suurema autonoomsuse Sotsiaalministeeriumist. Mõlema avalik-õigusliku asutusse nõukogusse kuuluv sotsiaalminister on Haigekassas automaatselt nõukogu esimees, kel on nõukogu pädevusse kuuluvate olulisemate küsimuste otsustamisel sisuliselt vetoõigus. Nimetatud olulisteks küsimusteks on Haigekassa eelarve kinnitamine ning Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemine kindlustatute tervise edendamise, haiguste ennetamise ja raviteenuste eest tasumisel ning soodustingimustel ravimite väljastamisel rakendatavate piirhindade ja piirmäärade kehtestamiseks.¹²⁷ Töötukassa nõukogus valitaval¹²⁸ esimehel vetoõigus puudub, nõukogu otsus on vastuvõetud otsus on vastu võetud, kui selle poolt hääletab üle poole nõukogu liikmetest¹²⁹. Sotsiaalministri nõusolek vajalik vaid koostöös Sotsiaalministeeriumiga koostatud tähtajalise tööhõiveprogrammi heakskiitmisel, mille kehtestamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses¹³⁰.

Eelduslikult on Sotsiaalministri suur sõnaõigus Haigekassa nõukogus seletatav ülalmainitud oluliste küsimuste iseloomuga – on mõisteta, et Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas puutuvate küsimuste korral, mille osas langetab otsuse Vabariigi Valitsus, on nende poolt ka sotsiaalminister. Valitsuse liikmest sotsiaalministri nõusoleku vajadus Haigekassa eelarve kinnitamisel on seletatav riigi vastutusega Haigekassa kohustuste täitmisel¹³¹: kaheldavad eelarvelised otsused võivad riigile tuua olulisi kohustusi, mida ministri vetoõigus eelarve kinnitamisel võimaldab ennetada.

Valitsemisalas tegutsevate asutuste puhul väärivad tähelepanu funktsiooni täitmise vormistuse erinevus asutuste alusõigusaktides. Kui Sotsiaalkindlustusametile on antud pädevus üksnes

¹²⁶ vt nt Rueschemeyer, D. (1998). The Self-Organization of Society and Democratic Rule. – D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer, B. Wittrock (eds). Participation and Democracy: East and West. London: M. E. Sharpe. Viidatud: Illing, E., Lepa, E. (2005) Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis. Riigikogu Toimetised 11, 2005.

¹²⁷ Eesti Haigekassa seadus § 9 lg 1; § 17 lg 5. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

¹²⁸ Töötuskindlustuse seadus § 28 lg 2 p 1. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹²⁹ Ibid., § 28 lg 3.

¹³⁰ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus § 41 lg 1. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹³¹ Eesti Haigekassa seadus § 5 lg 4. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

osalemiseks õigusaktide eelnõude väljatöötamisel, siis nii Terviseametilt kui Ravimiametilt on lisaks pelgale osalusele õigusloomes oodatud **ettepanekud õigusaktide muutmiseks** (Ravimiameti puhul on pädevus piiritletud „ravimite alaste“ õigusaktidega). Eeldades, et kõigilt ministeeriumi valitsemisalas tegutsevailt ameteilt oodatakse funktsiooni täitmist sarnasel moel, on põhjendatud sarnasem funktsiooni täitmise õiguslik vormistus asutuste alusõigusaktides. Samas – käsitledes Sotsiaalkindlustusameti poliitikakujundamise rolli vormistust käsikäes asutuse rolliga poliitika elluviimisel (vt järgmist peatükki) on tagasihoidlikud ootused asutusele mõistetavad.

Muud erisused pädevuste täpses sätestamises kõnealuse funktsiooni täitmise reguleerimisel valitsemisala valitsusasutuste tasandil on juba juriidilise maitse küsimus: näiteks kas asutuse põhimäärustes peaksid olema sätestatud täpsed temaatilised piirid õigusaktidele, mille muutmise asjus on asutuse ettepanekud oodatud (*a la* Ravimiamet ja Tööinspeksioon) või mitte (*a la* Terviseamet), kas õigus teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks peaks olema fikseeritud positsioonide tasandil (*a la* Ravimiamet) või olema konkretiseerimata (*a la* Terviseamet). Küll oleks ootuspärane, et sama pädevuse vormistus sama ministeeriumi valitsemisalas sama taseme õigusaktis (ministri määrus) oleks sarnane.

4.2 Poliitika elluviimise juhtimine

Poliitika elluviimise juhtimise funktsioon avaldub käesoleva analüüsi käsitluses pädevuses juhtida, koordineerida või korraldada Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas selgepiirilist ja olulist valdkonda; omades seejuures otsuste tegemisel olulist kaalutusruumi. Funktsiooni olemasolule viitab enamasti asutuste korraldavate-koordineerivate pädevuste sõnaselge fikseerimine valdkondade korraldust reguleerivates seadustes või asutuse alusõigusaktides.

4.2.1 Valitsus- ja riigiasutuste pädevused poliitika elluviimise juhtimisel

Poliitika elluviimise korraldamine käib tavapäraselt käsikäes poliitikakujundamise rolliga. Ministeeriumi tasandil on poliitika elluviimise korraldamist nimetatud kõikide sisuosakondade (v.a valdkondade info- ja analüüsi osakonnad) alusõigusaktides^{132 133}. Valdkondasid reguleerivad seadused panevad samas valdkonna korraldaja kohustused kas Sotsiaalministeeriumile¹³⁴ või sotsiaalministrile¹³⁵.

Oletuslikult tähistab õigusaktides nimetatav ministeeriumi korraldav roll poliitika elluviimisel eelkõige korraldamise tagamist. Poliitika elluviimise juhtimise rolli täidab Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt amet, mis on „ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses“¹³⁶. Juhtimisfunktsiooni all on seaduses silmas peetud peamiselt seda, et seadusest tulenevad asutusele konkreetsed ülesanded, mis eeldavad valdkonna tegevuse korraldamist, juhtimist, koordineerimist, haldamist ehk lisaks järelevalvele ja riikliku sunni kohaldamisele tegeleb asutus ka muude riigile oluliste huvide elluviimise ning juhtimisega. Olulisel kohal on nn järelevaataja kui ka ettevaataja aspekt. Järelevaataja tegevuse peamiseks eesmärgiks on *ex post*

¹³² [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 13 lg 2 p-d 2, 3¹- 4, 6, 7¹-9, 11. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

¹³³ vt käesoleva raporti ptk-de 2.2.1-2.2.3 alapeatükke *Ministeeriumi osakonnad*.

¹³⁴ vt nt [Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus](#) § 17 lg 1. Vastu võetud 12.02.2003. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹³⁵ vt nt [Sotsiaalhoolekande seadus](#) § 5 lg-d 1 ja 2, § 6. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹³⁶ [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 70 lg 1. Vastu võetud 13.12.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

regulatsiooni elluviimine ehk reageerimine tagantjärele, reguleerija ehk korraldaja tegevuse eesmärgiks on lisaks *ex post* regulatsiooni elluviimisele ka *ex ante* regulatsiooni elluviimine ehk ettevaatava tegevuse korraldamine.¹³⁷ Äsjanimetatud rollide poolest eristub amet teistest ministeeriumi valitsemisalast tegutsevast valitsusasutusest inspeksioonist, millel on vaid riikliku järelevalve ja riikliku sunni kohaldamise pädevus.^{138 139}

Terviseameti juhtimisfunktsiooni sätestab ameti põhimääruse esimese paragrahvi esimene lõik¹⁴⁰, mis kasutab sama definitsiooni, mis sisaldub Vabariigi Valitsuse seaduses. Ameti juhtiv roll avaldub pädevuses korraldada kiirabiteenuse osutamist, valmisolekut tervishoiualaseks hädaolukorraks, epideemiatõrjet ning töotervishoidu. Tõsi küll – äsja nimetatud ei kajastu ameti põhimääruses ameti tegevuse eesmärgina¹⁴¹, ameti põhiülesandena¹⁴² ega ameti tegevusena põhiülesannete täitmiseks¹⁴³. Põhimääruses on pädevused osaliselt leitavad määruse struktuuriüksusi käsitlevast peatükist osakondade põhiülesannete kirjeldustes: kiirabi ja tervishoiu hädaolukorraks valmistumise korraldamine on tervishoiuosakonna¹⁴⁴, epideemiatõrje korraldamine nakkushaiguste seire ja epideemiatõrje osakonna põhiülesannete hulgas¹⁴⁵. Terviseameti roll töotervishoiu korraldamisel on sätestatud töotervishoiu ja tööohutuse seaduses¹⁴⁶.

Seadustes ja teistes kõrgema astme õigusaktides on fikseeritud ka teised ülal nimetatud pädevused. Kiirabiteenuse korraldamist reguleerib tervishoiuteenuste korraldamise seadus, mis küll sõnastab Terviseameti pädevuse kiirabi korraldamisel põhimäärusest ahtamalt – „kiirabiteenuse tellimisenä“¹⁴⁷ –, kuid järgnevad lõiked ja punktid¹⁴⁸ avavad ilmekalt ameti kaalutlusruumi demonstreerides asutuse juhtiva ja korraldava rolli. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus avab ameti korraldava rolli epideemiatõrjel.¹⁴⁹ Vabariigi Valitsuse määrus „Tervishoiukorraldus hädaolukorras“ fikseerib Terviseameti juhtiva rolli valmisoleku korraldamisel tervishoiualaseks hädaolukorraks.¹⁵⁰

Ravimiameti juhtimisfunktsiooni nimetab sarnaselt Terviseametiga ameti põhimääruse esimese paragrahvi esimene lõik.¹⁵¹ Ravimiameti põhiülesannete kirjelduses ameti juhtivat rolli sõnaselgelt

¹³⁷ vt nt [Seletuskiri Taimetoodangu Inspeksiooni, 13 piirkondliku maaparandusbüroo ning Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo Põllumajandusametiks ümberkorraldamisega seonduva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu \(470 SE\) juurde](#).

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ vt [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 71 lg 1. Vastu võetud 13.12.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁴⁰ [Terviseameti põhimäärus](#) § 1 lg 1. Vastu võetud sotsiaalministri 06.11.2009 määrusega nr 82. Jõustunud 01.01.2010.

¹⁴¹ vt *Ibid.*, § 7.

¹⁴² vt *Ibid.*, § 8.

¹⁴³ vt *Ibid.*, § 9.

¹⁴⁴ *Ibid.*, § 11 lg 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, § 11 lg 3.

¹⁴⁶ [Töotervishoiu ja tööohutuse seadus](#) § 20¹ p 1. Vastu võetud 16.06.1999. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁴⁷ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 17 lg 4 p 1. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

¹⁴⁸ vt *Ibid.*, § 17 lg 4 p-d 2-3; lg-d 4¹ ja 4³.

¹⁴⁹ [Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus](#) § 18. Vastu võetud 12.02.2003. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁵⁰ [Tervishoiukorraldus hädaolukorras](#) § 3. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 10.07.2002 määrusega nr 222. Redaktsioon jõustunud 01.08.2010

¹⁵¹ [Ravimiameti põhimäärus](#) § 1 lg 1. Vastu võetud sotsiaalministri 11.10.2005 määrusega nr 105. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

nimetatud ei ole, kuid juhtimisfunktsioonina on käsitletav ameti õigusi andvate ja võtvate pädevuste kooslus¹⁵², mille rakendamine lubab või ei luba ettevõtetel-asutustel ravimite valdkonnas soovitud määral tegutseda. Teisisõnu avaldub Ravimiameti tegevuses tegevus-, müügi-, impordi- ja ekspordi-lubade andmisel (vt ka ptk 4.3) ning toodete ravimitena määratlemisel^{153 154} *ex ante* regulatsiooni elluviimine ravimiturul.

Sotsiaalkindlustusameti puhul põhimäärus ameti juhtimisfunktsiooni ei nimeta, Sotsiaalkindlustus-amet on põhimääruse esimese paragrahvi esimeses lõikes defineeritud kui „valitsusasutus, kes täidab õigusaktidest tulenevaid ülesandeid oma tegevusvaldkonnas ning teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses“¹⁵⁵. Ameti tegevusvaldkonnana esitab põhimäärus erinevate rahaliste hüviste määramist ja maksmist, riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmist, ekspertiiside läbiviimist, rehabilitatsiooniteenuse ja erihooletuste teenuste osutamise tagamist ja rahastamist ning ohvriabi ja lepitusteenuse osutamist.¹⁵⁶

Analüüsides ameti põhimääruses nimetatud tegevusvaldkondadest ja ülesannetest¹⁵⁷ lähtudes ametile kõrgema astme õigusaktidega antud pädevusi, avaldub ametile ebatüüpiline piiratud tegutsemisruum. Nn kassafunktsiooni täitmisel ehk rahaliste hüviste määramisel-maksmisel ning teenuste vahetul osutamisel on tegevuste täpne õigusaktidega ettekirjutatus^{158 159 160} ilma kaalutlus-ruumita ootuspärane. Ekspertiiside läbiviimine, s.o püsiva töövõimetuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse tuvastamine¹⁶¹ ning puude raskusastme ja lisakulude tuvastamine¹⁶² on käsitletav osana hüviste määramise protsessist, mis administreerimise lihtsustamise eesmärgil on viimasest lahutatud^{163 164} – töövõimetuse määral ja puude raskusastmel on tähendus üksnes sotsiaalkaitse hüviste (sh Töötukassa administreeritavad puuetega inimestele suunatud tööturuteenused¹⁶⁵) võimaldamise kontekstis¹⁶⁶. Ekspertiisi tulemusena isikule tähtajaliselt omistatav hüvistele õiguse

¹⁵² vt *Ibid.*, § 4 p-d 1-5, 8, 15, tinglikult ka p 9.

¹⁵³ vt [Ravimiseadus](#) § 2 lg 2; § 13 lg 1 p-d 1-2, lg-d 2 ja 5; § 16 lg 9; § 17 lg 1; § 18 lg 1 p 7; § 19, 20 lg-d 3-4; §-d 21-24, 25 lg 4; § 26 lg 6; § 29 lg 3; § 31 lg 2; § 33 lg 2; § 36 lg-d 4 ja 6; § 38 lg 4; § 47 lg-d 1-3, 5-8; § 49 lg-d 1-3; § 50 lg 4; §51 lg-d 3-5; § 68 lg 5; §-d 70, 72, 73 lg 3; § 74 lg 1; § 76; § 96 lg 1; § 97, 98 lg 1. Vastu võetud 16.12.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁵⁴ 01.06.2002-20.10.2005 kehtinud [Ravimiameti põhimääruse redaktsioonis](#) nimetati ameti funktsioonina otsesõnu Eesti Vabariigi ravimipoliitika elluviimist.

¹⁵⁵ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 1 lg 1. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

¹⁵⁶ *Ibid.*, § 2 lg 1.

¹⁵⁷ vt *Ibid* § 2 lg-d 1 ja 2.

¹⁵⁸ vt [Riikliku pensionikindlustuse seadus](#).

¹⁵⁹ vt [Vanemahüvitise seadus](#).

¹⁶⁰ vt [Riiklike peretoetuste seadus](#).

¹⁶¹ vt [Püsiva töövõimetuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse tuvastamise tingimused ja kord ning töövõimetuse põhjuste loetelu](#).

¹⁶² vt [Puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise tingimused, kord ja tähtajad, hüvitatavate lisakulude arvutamise tingimused ja kord ning nõuded rehabilitatsiooniplaani vormi täitmisele](#).

¹⁶³ vt nt [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 11² lg 1 p 1. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁶⁴ vt nt [Riikliku pensionikindlustuse seadus](#) § 14 lg 1 p 2. Vastu võetud 05.12.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁶⁵ vt [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) § 2 p 4; § 9 lg-d 1 ja 5. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁶⁶ vt ka [Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus](#) ptk 1. Vastu võetud 27.01.1999. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

andev staatus muudab hüviste menetlemise protsessi Sotsiaalkindlustusametile ja Töötukassale ressursse säästvamaks, kuid muud õiguslikku tähendust nimetatud staatuse endas ei kanna.

Esmapilgul avaldub ametilt oodatav juhtimisfunktsioon rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamise tagamisel: Sotsiaalkindlustusamet registreerib rehabilitatsiooniteenuse osutajaid majandustegevuse registris¹⁶⁷ ja väljastab erihoolekandeteenuste osutajatele tegevuslube¹⁶⁸ – nimetatud toimingud annavad teenuseosutajate tegevusele õigusliku aluse – ning volitab teenuste osutajaid hüviseõiguslikele isikutele lepingu alusel teenuseid osutama¹⁶⁹. Kuid nendegi ülesannete täitmisel ei oma Sotsiaalkindlustusamet kaalutlusruumi. Ameti vahendusel riigi poolt rahastatavatele teenuste osutamisele on automaatselt õigus kõigil juriidilistel isikutel, kes vastavad sotsiaalhoolekandeseaduses ja halduskoostööseaduses nimetatud objektiivsetele kriteeriumitele, reageerivad ameti kavatsusele sõlmida leping teenuste osutamiseks ning kelle tegevuse suhtes ei ole ametil varasema koostööga seonduvalt pretensioone¹⁷⁰.

Ameti puudub sisuline kaalutlusruum ka ülalnimetatud teenuste finantseerimisel. Kuigi asutuse eelarve projekti koostab Sotsiaalkindlustusamet¹⁷¹, langetatakse finantseerimise otsused teenuste lõikes ministeeriumi tasandil – eelarve kinnitab sotsiaalminister¹⁷², peadirektoril on vaid õigus teha ministrile ettepanekuid ameti eelarve kohta¹⁷³.

Ülaltoodud asjaolude valguses ei saa lugeda Sotsiaalkindlustusametit juhtimisfunktsiooni omavaks ega valdkonna poliitika elluviimist juhtivaks asutuseks.

Valitsemisalas täidab poliitika elluviimist juhtivat rolli ka **maavanema** institutsioon, seda riikliku sotsiaalhoolekande, asenduskoduteenuse ja riigi rahastatava lapsehoiuteenuse ning proteeside, ortopeediliste ja muude abivahenditega varustamise korraldamisel maakonnas.¹⁷⁴

4.2.2 Avalik-õiguslike asutuste pädevused poliitika elluviimise juhtimisel

Avalik-õiguslike Haigekassa ja Töötukassa juhtiv roll poliitika elluviimisel on sätestatud nende alusõigusaktides ning peegeldub hästi asutuste nõukogude poolt kinnitatavates arengukavades^{175 176}.

Haigekassa korraldab ravikindlustushüvitiste võimaldamiseks ravikindlustust, omades seejuures olulist otsustusõigust ravikindlustusraha kasutamise^{177 178}, lepingupartnerite valiku^{179 180} ning tervishoiuteenuste osutamise maksimaalsete tähtaegade üle¹⁸¹.

¹⁶⁷ [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 11⁹. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁶⁸ *Ibid.*, § 21³ lg 1 p 2.

¹⁶⁹ *Ibid.*, §-d 11⁴, 11⁵, 11²⁴ ja 11²⁵.

¹⁷⁰ vt *Ibid.*, § 11⁴ lg-d 4-7; § 11²⁴ lg-d 3-8.

¹⁷¹ vt [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 2 lg 2 p14. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

¹⁷² vt nt [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 41 lg 7. Vastu võetud 13.12.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁷³ vt [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#) § 3 lg 2 p-d 4 ja 5. Vastu võetud sotsiaalministri 19.08.2008 määrusega nr 43. Redaktsioon jõustunud 01.02.2010.

¹⁷⁴ [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 5 lg-d 1-3; § 7 lg 1 p-d 2, 5 ja 7¹. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁷⁵ vt [Eesti Haigekassa arengukava 2011-2014](#). Kinnitatud nõukogu 14.01.2011 otsusega nr. 1

¹⁷⁶ vt [Töötukassa arengukava 2010-2012](#).

¹⁷⁷ [Eesti Haigekassa seadus](#) § 2 lg 1, lg 2 p 1; § 12 lg 1 p-d 3 ja 3¹. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

Töötukassa korraldab töötuskindlustust ja tööturuteenuste osutamist.^{182 183} Sarnaselt Haigekassaga on Töötukassal pädevus valida teenuste osutamiseks lepingupartnereid¹⁸⁴ ja otsustada eelarve ja tegevuse finantseerimise üle¹⁸⁵. Lisaks on Töötukassal pädevus otsustada isikule tööturuteenuse osutamise üle.¹⁸⁶

4.2.3 Järeldused

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatust¹⁸⁷ on poliitika elluviimise juhtimise funktsiooni kontekstis võimalik näha ministeeriumi rollina eeskätt poliitikate rakendamise strateegilist korraldamist, samas kui poliitika elluviimise vahetu juhtimine on esmajoones spetsiaalselt selleks ellukutsutud ametite-inspektsioonide ja maavanema institutsiooni või eraldiseisva või valdkondlikku korraldust reguleeriva seaduse alusel loodud avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesanne.

Valitsemisala valitsusasutuste puhul on ministeeriumil arvestatavad hoovad mõjutamaks vastava alamvaldkonna poliitika elluviimist. Allasutuste pädevused sätestavad põhimäärused kinnitab sotsiaalminister,¹⁸⁸ asutuste tööd koordineerib (asutuste peadirektorite kaudu) vastava valdkonna asekancler¹⁸⁹. Avalik-õiguslike asutuste puhul on samas kõik nende olulisemad korraldavad pädevused sätestatud seaduse tasandil. Kooskõlas avalik-õigusliku juriidilise isiku loomisega talle pandud ootustega loob see eeldused asutuse pädevuste säilimisele ajas ja võimaldab otsustusprotsessi hoida lahus päevapoliitikast.^{190 191} Ministeerium on avalik-õiguslike Haigekassa ja Töötukassa juhtimisse kaasatud üksnes strateegilisel tasandil, so nõukogu liikmete kaudu.^{192 193}

Vääraks omaette põhjalikku analüüsi, kuivõrd piiritletud on praktikas ministeeriumi ja tema valitsemisalas tegutsevate asutuste omavaheline vastutus poliitikate elluviimisel. Esmapilgul näib, et kuna lõppvastutus lasub ministeeriumil, püüab ministeerium maksimaalselt allasutuste tegevust ka kontrollida. Tugev kontroll poliitika elluviimise üle võib kahjustada rakendatavate poliitikate tulemuslikkuse objektiivset hindamist ning nõuda ressursse poliitikakujundamise arvelt.

Funktsiooni täitmise analüüsi olulisimaks tähelepanu väärivaks aspektiks on ametilt eeldatava juhtiva-korraldava funktsiooni puudumine Sotsiaalkindlustusameti puhul. Suutmata käesoleva analüüsi raames määratleda, kas see on olnud teadlik ja eesmärgipärane protsess või juhuslike

¹⁷⁸ [Eesti Haigekassa põhikiri](#) § 8 p-d 9 ja 15. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 05.01.2001 määrusega nr 3. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁷⁹ [Ravikindlustuse seadus](#) § 36 lg 2. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁰ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 8 lg 7. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

¹⁸¹ [Ravikindlustuse seadus](#) § 38 lg 3. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸² [Töötuskindlustuse seadus](#) § 23 lg 1, 2 p 2. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸³ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) § 4 lg 1; § 4¹. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁴ vt nt *Ibid.*, § 13 lg-d 2 ja 5.

¹⁸⁵ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 28 lg 2 p 6; § 39 lg-d 2 ja 3; § 52 lg 13. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁶ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) § 9 lg-d 2-4. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁷ vt [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 45; § 70 lg 1; § 71 lg 1. Vastu võetud 13.12.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁸ [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 43; lg 5. Vastu võetud 13.12.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

¹⁸⁹ [Sotsiaalministeeriumi põhimäärus](#) § 11 lg 2 p 3. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 14.04.2004 määrusega nr 107. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

¹⁹⁰ vt nt [Eesti Haigekassa seaduse eelnõu seletuskiri \(358 SE I\)](#).

¹⁹¹ vt nt [Põhiseaduse analüüs. \(1998\). Lõpparuanne. Põhiseaduse 4. peatükk "Riigikogu"](#).

¹⁹² [Eesti Haigekassa seadus](#) § 9 lg-d 1 ja 3; § 14 lg 1. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

¹⁹³ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 29 lg 1. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

sündmuste jada, tuleb tõdeda, et viimase kümne aasta jooksul on ameti pädevustest kõik senised olulised poliitika kujundamise ja elluviimise korraldamise rollid kaotatud (vt näide 1 lk 36). Uute

Näide 1: Sotsiaalkindlustusamet 1993-2011

Sotsiaalkindlustusamet loodi (loomise hetkel nimetus *Riigi Sotsiaalkindlustusamet*) 1993. aastal Eesti Sotsiaalfondi õigusjärglasena eesmärgiga koordineerida ja kontrollida iseseisvate pensioniametite tegevust, viimaste ülesandeks oli kohustusliku sotsiaalkindlustuse korraldamine (sh sotsiaalmaksu kogumine ja aruandlus) ja teostamine oma halduspiirkonnas. Ameti loomise järel viidi seni iseseisvad pensioniametid järk-järgult ameti alluvusse, muutes need Sotsiaalkindlustusameti valitsemisalas tegutsevateks struktuuriüksusteks, mis säilitasid samas juriidilise iseseisvuse.¹⁹⁴

Ameti põhimääruse kohaselt oli Sotsiaalkindlustusamet Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev asutus, kes „korraldab, koordineerib ja juhib riiklikku sotsiaalkindlustuse süsteemi“. Ameti tegevuse eesmärgiks oli Eesti Vabariigi kodanike, teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute kindlustamine Eesti Vabariigi seadustes, valitsuse otsustes ja riikidevahelistes lepingutes ettenähtud pensionide, toetuste, ning muude hüvitiste ja sotsiaalkindlustuse alaste väljamaksetega.¹⁹⁵

Ameti peamiseks tegevusaladeks olid sotsiaalkindlustuse eelarve eelnõu koostamine, sotsiaalkindlustuse ja ravikindlustuse eelarvete (tegu oli *iseseisvate* ja *riigieelarveväliste* eelarvetega) eelnõude esitamine Sotsiaalministeeriumile, sotsiaalkindlustuse eelarve tulude ja kulude arvestus ning analüüs, vastava raamatupidamise korraldamine ning aruandluse koostamine, sotsiaalmaksuna, riigieelarvest ja muudest allikatest laekuva raha kogumine sotsiaalkindlustuse eelarve vastavatesse sihtkapitalidesse sotsiaalkindlustusalasteks ja muudeks väljamakseteks, raha laekumise ja kasutamise õigsuse kontroll ning järelevalve, sotsiaalkindlustusalase ekspertiisi korraldamine, riikliku sotsiaalkindlustuse ja ravikindlustuse eelarve täitmise korraldamine, koordineerimine ja juhendamine pensioniametites, Keskhaigekassas ja haigekassades, tööandjate ja sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute arvestuse pidamine piirkondlike pensioniametite ja haigekassade kaudu, osalemine sotsiaalkindlustusalaste seaduseelnõude väljatöötamisel ja muude sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide eelnõude koostamine; juhendite ja selgituste andmine sotsiaalkindlustusalaste seaduste ja muude õigusaktide rakendamiseks Keskhaigekassa, piirkondlike haigekassade, pensioniametite ja vaegurluse ekspertiisikomisjonide kaudu, sotsiaalkindlustusalase koostöö arendamine teiste riikide sotsiaalkindlustuse institutsioonidega ja osalemine vastavate lepingute ning rahvusvaheliste programmide ettevalmistamises ja sotsiaalkindlustussüsteemi töötajate koolituse korraldamine.¹⁹⁶

Tegutsemise algusaastatel administreeris amet riiklikke pensione, laste- ja peretoetusi ning matusetootusi. Sotsiaalministri poolt ametisse nimetatud peadirektori kaudu korraldati koostöö Sotsiaalministeeriumiga.¹⁹⁷

1999. aastal andis Sotsiaalkindlustusamet maksukogumise üle Maksu- ja tolliametile. Samal aastal käivitati Sotsiaalkindlustusameti kaudu riikliku rehabilitatsiooniteenuse osutamine. Esialgu osutati teenust (sh koostati rehabilitatsiooniplaane) ainult psüühilise erivajadusega täiskasvanutele, kuid seda laiendati mõne aasta vältel ka puude raskusastme määramist taotlevatele täiskasvanutele ja lastele.¹⁹⁸

¹⁹⁴ vt nt Sotsiaalkindlustusamet 10. Tallinn. 2003.

¹⁹⁵ vt nt [Riigi Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus](#). Kinnitatud sotsiaalministri 23.12.1994. määrusega nr 67.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Sotsiaalkindlustusamet 15. Tallinn. 2008.

2000. aastal hakkas Sotsiaalkindlustusamet maksuma toetusi puuetega inimestele vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele ja kaitseväge pensionit vastavalt kaitseväge teenistuse seadusele, samuti lisandus puude ekspertiisi tegemine ja puuetega laste suunamine rehabilitatsiooniasutustesse rehabilitatsiooniplaani koostamiseks ning tööeliste psüühikahäiretega inimeste rehabilitatsiooniteenusele suunamine ja teenuste finantseerimine. Sotsiaalkindlustuse osakonna moodustamise järel Sotsiaalministeeriumis 2000. aastal kadus ametilt aktiivne poliitikakujundamise roll seaduseelnõude välja-töötamise kohustuse näol. Samal aastal hakkas amet haldama riiklikku pensionikindlustuse registrit.¹⁹⁹

2001. aastal lisandus puuetega laste rehabilitatsiooniteenuse rahastamine, kuriteoohvritele riiklike toetuste määramine ja maksmine, samuti hakkas amet maksuma matusetootusi.²⁰⁰

2004. aasta alguses kaotati iseseisvad pensioniametid ning neist said Sotsiaalkindlustusameti struktuuriüksused.²⁰¹ Samal aastal lisandus ameti meetmete hulka vastloodud vanemahüvitise määramine ja maksmine, represseeritutele ja kuriteoohvritele hüvitiste maksmine ning õppelaenu osaline kustutamine lapsevanematele.²⁰²

2005. a. alguses jõustus erivajadustega inimeste riigieelarvest finantseeritava rehabilitatsiooniteenuse kulu hüvitamise kord, Sotsiaalkindlustusamet hakkas tegelema rehabilitatsiooniteenusele suunamisega ja teenuse finantseerimisega ning sõlmima halduslepinguid teenuste osutajatega. Samast aastast tegeleb amet ohvriabiteenuse osutamisega ning represseeritute sõidusoodustuste ja sõidukulude hüvitamisega.²⁰³

2006. aastal andis amet hooldajatoetuste vahendid üle valla- ja linnaeelarvetesse.

2007. aastast osutab amet lepitusteenust ning ohvriabi raames psühholoogilise abi kulude hüvitamist.²⁰⁴ Samast aastast on asutuse IT strateegiline juhtimine Sotsiaalministeeriumi pädevuses.²⁰⁵

2008. aastal hakkas amet korraldama riiklike erihoolekandeteenuste finantseerimist ja teostama nende üle järelvalvet, maksuma välja elatisabi, arvestama lapse sünniga seoses isadele täiendavaid puhkuspäevasid ja neid tööandjale hüvitama.²⁰⁶ Samal aastal alanud majanduslangusega kaasnenud kärpemeetmetes kaotati matusetootuse maksmine eraisikutele, isapuhkuse päevade eest tööandjale hüvitise maksmine ning õppelaenu hüvitamine, viimasega tegeleb amet veel vaid seotuna otsustega, mis langetati enne seaduse jõustumist. Nimetatud muudatused jõustusid 2009. aastal.

2011. aasta veebruari alguses jõustunud põhimääruse redaktsiooni kohaselt on ameti pädevuses riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramine ja maksmine, elatisabi määramine ja maksmine ning riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmine, riigi tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa osaline kustutamine, puude raskusastme ja puudest tulenevate lisakulude ning püsiva töövõimetuse tuvastamine, rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamise tagamine ja rahastamine ning ohvriabi- ja lepitusteenuse osutamine.²⁰⁷

¹⁹⁹ Sotsiaalkindlustusamet 10. Tallinn. 2003.

²⁰⁰ Sotsiaalkindlustusamet 15. Tallinn. 2008.

²⁰¹ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. Redaktsioon jõustunud 10.01.2004.](#)

²⁰² Sotsiaalkindlustusamet 15. Tallinn. 2008.

²⁰³ Sotsiaalkindlustusamet 15. Tallinn. 2008.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ vt [Sotsiaalministri 7. veebruari 2006. a määruse nr 20 "Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus" muutmine](#). Vastu võetud sotsiaalministri 11.12.2006 määrusega nr 67.

²⁰⁶ Sotsiaalkindlustusamet 15. Tallinn. 2008

²⁰⁷ [Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. Redaktsioon jõustunud 01.02.2011](#)

90ndate alguses tegevust alustanud poliitikakujundajast ja täieõiguslikust ametist on viimase 10 aasta vältel saanud juhtimisfunktsioonita meetmete administreerija.

rollide andmisel ei ole aga kaalutlusruumi ette nähtud isegi juhtudel, kus selle järele oleks ilmselge vajadus – näiteks teenuste osutamise korraldamisel (vt põhjalikumat käsitlust ptk-s 4.8).

Poliitika elluviimise juhtimise funktsiooni puudumise fakt on seda tähelepanuväärsem, et sotsiaalvaldkonnas on mitmeid alamvaldkondi, mille puhul on huvigrupid-asjatundjad väljendanud valjuhäälselt vajadust tugevama riiklikult koordineeritud korralduse järele, seda näiteks vaimupuudega inimestele tugiteenuste osutamisel²⁰⁸, vanurite sotsiaalhoolekande korraldamisel²⁰⁹, kuid ka lastekaitsetöö ühtlustamisel²¹⁰. Põhjaliku analüüsita on võimatu öelda, kas just Sotsiaalkindlustusamet on loetletud tegevuste korraldamiseks parim asutus. Asutuse tänase õigusliku vormi ilmse alakasutuse tingimustes näib põhjendatud olevat ametile loomumomase funktsiooni taastamine.

4.3 Õiguste andmine valitsemisalas

Õiguste andmine on üks valdkonna poliitika elluviimise vorme, funktsioon hõlmab pädevusi, millega antakse juriidilisele või füüsilisele isikule õiguslik alus äri- või kutsetegevuseks vm tegevusteks: nt tegevuslubade jm taoliste lubade, litsentside ja tunnistuste väljastamine, kooskõlastuste andmine või muude samaväärsete õigustoimingute tegemine (nt registreerimine vastavas registris). Tinglikult liigitub funktsiooni alla ka tööandjale nõusolekute andmine töösuhete korraldamisel teatud erandjuhtudel. Õigusi andvad pädevused väljenduvad sõnaselgelt valdkondlikes õigusaktides.

4.3.1 Õigusi andvad tegevused valitsusasutustes

Õiguste andmise pädevus on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas kõigil kolmel ametil, Tööinspektsioonil ning ministeeriumil endal.

Terviseamet registreerib tervishoiutöötajaid – arste, hambaarste, ämmaemandaid²¹¹ ja töötervishoiutöötajaid²¹² – ning proviisoreid ja farmatseute, andes seeläbi neile õiguse oma kutsealal tegutseda²¹³. Kiirabi, eriarstiabi ja töötervishoiuteenuste osutamiseks ning iseseisvalt õendus- või ämmaemandusabi osutamiseks väljastab Terviseamet tegevuslube.^{214 215} Viimaste väljastamise eelduseks on teenuseid osutama hakkavate isikute registreeritust tervishoiutöötajate registris.

Ravimiamet väljastab ravimite käitlemise tegevuslube (ravimite tootmiseks, ravimite hulgimüügiks ja apteegiteenuse osutamiseks), ravimite müügilube ja sisse ja –väljaveolube (sh eriload ja ühekordsed

²⁰⁸ vt nt Ibrus, K. [Enamik vaimupuudega inimesi jääb tugiisikuta](#). Eesti Päevaleht 18.03.2011.

²⁰⁹ OECD (2011) Estonia. Towards a single government approach. OECD Publishing. Advanced copy.

²¹⁰ vt [Sotsiaalministeerium \(2005\) Lastekaitse kontseptsioon](#). Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 27.01.2005.

²¹¹ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) §-d 27 ja 27¹. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

²¹² [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#) § 19 lg 2. Vastu võetud 16.06.1999. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²¹³ [Ravimiseadus](#) § 55 lg 1. Vastu võetud 16.12.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²¹⁴ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) §-d 40, 40¹ ja 43 lg 1. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

²¹⁵ [Töötervishoiu ja tööohutuse seadus](#) § 19 lg 2. Vastu võetud 16.06.1999. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

load), kasutuslube (sh ravimite kasutamiseks kliinilises uuringus) ning tõendeid tegevusloa olemasolu kohta.²¹⁶

Sotsiaalkindlustusamet registreerib majandustegevuse registris rehabilitatsiooniteenuse osutajaid ning väljastab erihoolekandeteenuste osutajatele tegevuslube. Vastav registreering või luba annavad õigusliku aluse nimetatud teenuste osutamiseks ning seeläbi ligipääsu ameti vahendatavatele riiklikult rahastatavatele rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamisele.²¹⁷

Tööinspeksioon annab nõusolekuid tööandjale tööandja ja töötaja vaheliste suhete korraldamisel olukordades, kus on kõrgendatud oht töötaja õiguste rikkumiseks. Tööinspektori nõusolek on vajalik alaealisega (7-14 aastasega) töölepingu sõlmimiseks²¹⁸, ametniku, kes on valitud teenistujaid esindavasse organisatsiooni või esindavaks isikuks, töölt vabastamiseks²¹⁹, sõidukijuhi igapäevase tööaja pikendamiseks²²⁰ või laevapere liikme tööpäeva pikendamiseks.²²¹

Õigusi andev roll on ka **Sotsiaalministeeriumil**, seda töövaldkonnas – ministeerium registreerib majandustegevuse registris tööturuteenuste osutajaid ja renditööjõu vahendajaid²²² ning töötervishoiu- ja tööohutusalase koolitusega tegelevaid ettevõtteid²²³.

Maavanem väljastab tegevuslubasid täielikult või osaliselt riigi- või kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest rahastatava lapsehoiuteenuse ning asenduskoduteenuse osutajatele.²²⁴ Tervisevaldkonnas annab maavanem oma korralduse alusel perearsti nimistu kinnitamise ja teeninduspiirkonna määramise kaudu perearstile õiguse tegutsemiseks seatud teeninduspiirkonnas.²²⁵

4.3.2 Õigusi andvad tegevused avalik-õiguslikes asutustes

Avalik-õiguslikest sotsiaalkaitse asutustest on õigusi andev roll **Töötukassal**. Viimane annab tööandjale loa töökoha täitmiseks välismaalasega, kui tööandja ei ole kolm nädalat kestnud avaliku konkursi korras ja töötukassa töövahendusteenust kasutades leidnud sobivat kandidaati Eesti, Euroopa Liidu ega Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide kodanike ega Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste hulgast.²²⁶

4.3.3 Järeldused

Õiguste andmise funktsioon on täitevvõimu ülesandena olemuslikult omane valitsemisalas tegutsevatele valitsusasutustele, Sotsiaalministeeriumis täidavad funktsiooni ootuspäraselt kõik

²¹⁶ [Ravimiseadus](#) § 13 lg 2; § 16 lg 9; § 19; § 21 lg-d 5 ja 7; § 24 lg 1; § 26 lg 6; § 31 lg 2; § 47 lg-d 1-2; § 70. Vastu võetud 16.12.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²¹⁷ [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 11⁴ lg 1; § 11⁸ lg 1; § 11⁹ lg 4; § 11¹⁵; § 11²⁴ lg 5. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²¹⁸ [Töölepingu seadus](#) § 8 lg 3. Vastu võetud 17.12.2008. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²¹⁹ [Avaliku teenistuse seadus](#) § 133 lg-d 3 ja 4. Vastu võetud 25.01.1995. Redaktsioon jõustunud 01.08.2010.

²²⁰ [Liiklusseadus](#) § 20³. Vastu võetud 14.12.2000. Redaktsioon jõustunud 01.09.2010.

²²¹ [Mereteenistuse seadus](#) § 44 lg 4. Vastu võetud 08.02.2001. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

²²² [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) § 39 lg-d 1 & 4. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²²³ [Töötervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe kord](#) § 3¹ lg 1. Vastu võetud sotsiaalministri 14.12.2000 määrusega nr 80. Redaktsioon jõustunud 01.06.2002.

²²⁴ [Sotsiaalhoolekande seadus](#) § 12³ lg 1; § 21³ lg 1 p 1. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²²⁵ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 34 lg 1; § 35 lg-d 1 ja 2. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

²²⁶ [Välismaalaste seadus](#) § 177 lg 2. Vastu võetud 09.12.2009. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

valitsemisala valitsusasutused. Kuna tööturupoliitika valdkonnas valitsusasutusest allasutus puudub – Tööinspektiooni põhiülesandeks on töökeskkonnapoliitika elluviimine –, täidab õigusi andvaid toiminguid siin ministeerium. Piiratud ulatuses täidab funktsiooni avalik õiguslik Töötukassa.

Kuna õigusi andvate toimingute täitmine täitevvõimu tippasutuse poolt on ebatüüpiline – muudes valitsemisala valdkondades täidavad funktsiooni vastavad allasutused –, väärib arutlemist, kas Sotsiaalministeeriumi roll tööturupoliitika valdkonnas on põhjendatud. Funktsiooni sooritushalduse alla liigitatavuse tõttu on seda põhimõtteliselt võimalik delegeerida valitsusasutustest väljapoole²²⁷, Töötukassa täidab funktsiooni juba osaliselt.

Ministeeriumi õigusi andev funktsioon seisneb kannete tegemises majandustegevuse registrisse, Nimetatud register on asutatud eesmärgiga pidada erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate, seadusega nimetatud asutuste, sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle avalikkusele kättesaadaval viisil arvestust ja teostada nende üle järelevalvet.²²⁸ Töötukassale usaldatud roll on käsitletav ekspertarvamuse väljendamisega, mille raames annab Töötukassa hinnangu, kas tööandja tegevused tööturult sobiva töötaja leidmisel on olnud piisavad. Piisavuse korral annab Töötukassa loa konkreetseks toiminguks ehk töökoha täitmiseks välismaalasega. Igapäevaselt tööjõu vahendamise ja tööturuteenuste pakkumisega tegeleva asutusena on Töötukassa näol selgelt tegu adekvaatseima olukorra hindajaga, mistõttu on nimetatud õigusi andva toimingu delegeerimine Töötukassale käsitletav optimaalse lahendusena.

Ministeeriumi pädevuses oleva tööturuteenuste osutajate, renditööjõu vahendajate ning töötervishoiu- ja tööohutusalase koolitusega tegelevate ettevõtete registreerimise vajaduse nõudest ja registri eesmärgist on tuletatav vajadus pidada äsjaloetletud tegevusaladel tegutsevate ettevõtete üle avalikkusele kättesaadaval viisil arvestust ning teostada nende tegevuse üle järelevalvet. Eeldades, et nimetatud vajadus on põhjendatud ning võttes arvesse, et andmekogu registreerimismenetlus näeb kannete tegemise võimaluse ette vaid valitsusasutustele ja valla- või linnavalitsustele²²⁹, tuleb tõdeda, et täna alternatiivne asutus ministeeriumile nimetatud toimingute teostamiseks valitsemisalas puudub. Seega tuleb mõõnda, et kehtiva seadusandluse valguses ei ole täna ministeeriumi pädevuses olevaid toiminguid võimalik valdkonnas tegutsevale Töötukassale delegeerida. Eeldades asjasepuutuvate kannete tagasihoidlikku mahtu ei näi põhjendatud olevat ka üksnes õiguste andmise eesmärgil uue valitsusasutuse loomine.

4.4 Riikliku järelevalve teostamine

Riiklik järelevalve on täidesaatva võimu ülesanne korraldada kontrolli kehtestatud õigusnormide täitmise üle võimalusega kohaldada rikkumiste lõpetamiseks vajadusel sundi. Riikliku järelevalve teostamine on Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt vaid valitsusasutuste ülesanne.²³⁰ Funktsioon avaldub enamasti sõnaselgelt väljendatuna valdkondade korraldust reguleerivates seadustes ning asutuste alusõigusaktides – riiklikku järelevalvet reguleerivat üldseadust Eestis ei eksisteeri, see-eest

²²⁷ vt nt [Õiguskantsleri arvamus korrakaitse seaduse eelnõu \(49 SE\) kohta. 2007. 10 nr 18-1/071458/00706780](#).

²²⁸ [Majandustegevuse registri seadus](#) § 2 lg 1. Vastu võetud 11.02.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²²⁹ *Ibid.*, § 13.

²³⁰ [Vabariigi Valitsuse seadus](#) §70 lg 1; § 71 lg 1; §72 lg 2.

on arvukalt eriseadusi, mis sisaldavad järelevalvekorda konkreetsetes täidesaatva riigivõimu harudes.²³¹

Õiguslikus käsitluses mõistetakse riikliku järelevalve all riiklikult korraldatud välist järelevalvet, st selle eesmärk on halduseväliste ohtude väljaselgitamine ja tõrjumine. Riikliku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees ei tema organite vahel vastastikku ega eri haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.^{232 233}

Riikliku järelevalve pädevusega kaasneb õigus kohaldada riiklikku sundi. Järelevalve teostajal on tüüpiliselt õigus siseneda kontrollitava isiku tegevuskohta, tutvuda asjakohaste dokumentidega, saada seletusi kontrollitava isiku juhtorganitelt ja töötajatelt ning teha kontrollitavale isikule vajadusel ettepanekuid tegevuse parandamiseks ning ettekirjutusi puuduste kõrvaldamiseks. Ettekirjutuses sisalduva kohustuse täitmata jätmise korral võib järelevalve teostaja rakendada sunniraha, peatada tegevuse või teha toiminguid (või taotleda nende tegemist), mis võtavad kontrollitava tegevuselt õigusliku aluse.²³⁴

4.4.1 Valitsusasutused ja riiklik järelevalve

Terviseametil on pädevus teostada järelevalvet tegevusvaldkondi reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle kõikides oma tegevusvaldkondades, millena põhimäärus nimetab tervishoidu, nakkushaiguste seiret, ennetust ja tõrjet, keskkonnatervist, kemikaaliohutust ja meditsiiniseadmete ohutust. Amet teeb järelevalvet üldarstiabi osutajate, kiirabi osutajate ning iseseisvalt õendus- ja ämmaemandusabi osutajate tegevuse üle (perearstide tegevuse üle teostab järelevalvet maa- vanem).²³⁵

Ravimiamet teostab järelevalvet ravimiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle (mille üle järelevalve teostamine ei ole teiste isikute pädevuses) – seega kõigi ravimivaldkonnas tegutsevate ettevõtete-asutuste ravimite käitlemise, tootmise jmt tegevuste üle.²³⁶

Sotsiaalkindlustusamet teeb järelevalvet selle üle, kas erihoolekandeteenuste ja rehabilitatsiooni- teenuste osutajad täidavad sotsiaalhoolekandeseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõudeid.²³⁷

Tööinspektsiooni pädevuses on järelevalve töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle ning tööõnnetuste uurimise ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise abinõude rakendamise üle.²³⁸

²³¹ vt [Kanger, L. \(2010\) Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle](#). Riigikogu Toimetised 22, 2010.

²³² Seevastu teenistuslik järelevalve on ühe haldusekandja (eelkõige riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse) siseste, teenistuslikus alluvuses olevate organite vaheline järelevalvesuhe, ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.

²³³ [Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri](#).

²³⁴ vt nt [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 61 jt. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

²³⁵ *Ibid.*, § 60.

²³⁶ [Ravimiseadus](#) § 100 lg 1. Vastu võetud 16.12.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²³⁷ [Sotsiaalhoolekandeseadus](#) § 38¹ lg 1. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

Maavanemal lasub sotsiaalhoolekandeseaduse kohaselt kohustus kontrollida tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti ning teostada järelevalvet lapsehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse üle.²³⁹ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus paneb maavanemale kohustuse teostada järelevalvet maakonnas perearsti nimistu alusel tegutsevate perearstide tegevuse üle.²⁴⁰ Kuigi kirjeldatud tegevusi seaduses eksplitsiitselt riiklikuks järelevalveks ei nimetata, ei erine maavanemale antud õigused järelevalve sisu poolest ametitele antud õigustest (nt sisaldub õigus sunnimeetmete rakendamiseks).

4.4.2 Järeldused

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riikliku järelevalvega kaetud kõik kesksed inimeste tervise ja toimetulekuga seotud valdkonnad. Ametid ja maavanema institutsioonteostavad järelevalvet peaaesjalikult nende isikute tegevuse üle, kellele amet või maavanem on andnud läbi tegevusloa väljastamise või registrisse kandmise õiguse tegutseda teatud tegevusalal. Inspeksioon teostab järelevalvet spetsiifiliste regulatsioonide täitmise üle vastutusalas olevas valdkonnas.

Arutlemist väärib riikliku järelevalve rakendamise põhjendatus rehabilitatsiooniteenuse osutajate tegevuse üle. Nimelt – kui võrrelda Sotsiaalkindlustusameti poolt tagatavat rehabilitatsiooniteenuse osutamist Töötukassa korraldavate tööturuteenuste osutamisega, siis olulisi olemuslikke erinevusi teenuste vahel ei avaldu. Nii rehabilitatsiooniteenuse kui tööturuteenuste osutamiseks alustamiseks piisab registrikandest majandustegevuse registris. Teenuste osutamine toimub administreeriva asutusega sõlmitavate halduslepingute baasil, milles on kokku lepitud teenuste hulk ja rahaline maht. Ometi teostatakse tööturuteenuste osutajate tegevuse üle vaid lepingukesket haldusjärelevalvet, kuid rehabilitatsiooniteenuse osutajate tegevuse üle riiklikku järelevalvet.

Näib, et riikliku järelevalve kohaldamist rehabilitatsiooniteenuse osutamisel ei ole tinginud mitte teenuse eripäradest tulenev vajadus, vaid ameti õiguslikust vormist tulenev riikliku järelevalve pädevus. Pädevuse olemasolu tõttu on ameti administreeritavate teenuste kontroll lahendatud standardselt, riikliku järelevalvena, kuigi rehabilitatsiooniteenuse osutamisel selleks kriitiline vajadus puudub. Seevastu Sotsiaalkindlustusameti poolt administreeritava teise teenusegrupi – erihoolekandeteenuste osutamise puhul on range riiklik kontroll teenuste osutajate tegevuse üle igati põhjendatud. Erihoolekandeteenused on suunatud psüühilise erivajadusega isikutele, kes oma seisundist tulenevalt võivad olla teenusepakkujast nõrgemal positsioonil (teatud juhtudel võib teenuse osutamine toimuda inimese tahte vastaselt).

Samas peab tõdema, et seaduse tänane sõnastus lubab Sotsiaalkindlustusametil teostada riiklikku järelevalvet ka nende rehabilitatsiooniteenuse osutajate üle, kellelt amet rehabilitatsiooniteenust ei osta. Arvestades aga suhteliselt lihtsat ligipääsu riiklikult rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamisele, on kaheldav selliste teenusepakkujate leidumine, kes soovivad riigis küll rehabilitatsiooniteenust osutada, kuid ei ole huvitatud riiklikust rahastusest. Selliste asutuste olemasolul on

²³⁸ [Tööinspektsiooni põhimäärus](#) § 8, 9 p-d 1 ja 5. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

²³⁹ [Sotsiaalhoolekande seadus](#) §38 lg 1; § 38³ lg 1. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²⁴⁰ [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) § 60 lg 2. Vastu võetud 09.05.2001. Redaktsioon jõustunud 15.01.2011.

samas küsitav nende kontrollimise põhjendatus ameti lepingupartnerite asemel olukorras, kus lepingupartnerite rohkest arvust tulenevalt kõigi nende tegevuse üle kontroll puudub.

4.5 Analüüside läbiviimine

Analüüsi-funktsiooniks liigitub käesolevas töös valdkonna süvaanalüüside läbiviimine, süstemaatiline teadmuse loomine valdkonnas. Funktsioon on tuvastatav läbi analüüsipädevuse nimetamise asutuste alusõigusaktidest ning viidete kaudu analüüside läbiviimisest lähiminevikus.

4.5.1 Analüüsipädevus valitsemisala valitsus- ja riigiasutustes

Sotsiaalministeeriumis on kõigis kolmes valdkonnas loodud info ja analüüsi osakond (IAO), mille põhiülesandeks on luua eeldused ministeeriumi poliitikakujundamise protsessi teadmistepõhisusele, tagades objektiivse ülevaate valdkonna arengust, rakendatud või kavandatavate poliitikate mõjususest ja parimast rahvusvahelisest praktikast. IAOd osalevad sotsiaalpoliitika aluste välja-töötamises ja sotsiaalvaldkonna strateegiliste dokumentide koostamises ning eelarveprotsessis, hangivad valdkonna arengut puudutavat informatsiooni, modelleerivad sotsiaalmajanduslikke protsesse, hindavad ühiskonnas toimuvate protsesside mõjusid valdkonnale. IAOd sätestavad valdkonna tegevus- ja tulemusindikaatorid, arendavad nende hindamiseks vajalikke seiresüsteeme, koordineerivad valdkondliku statistika kogumist, arendavad analüüsimeetodeid ning korraldavad uuringute hankeid ja nende kvaliteedikontrolli.^{241 242 243} Oma tegevuse põhjal koostavad osakonnad valdkonnast regulaarseid analüütilisi ülevaateid.^{244 245} Sotsiaalpoliitika IAO ülesandeks on muuhulgas hoolekandevalase ametkondliku statistika kogumine KOVidelt ja hoolekandeesutustelt²⁴⁶.

Ministeeriumi toetab valdkondade analüüsil **Tervise Arengu Instituut (TAI)**, kellel on analüüsi-tegevused üheks põhifunktsiooniks.²⁴⁷ Oma põhimääruse kohaselt teeb TAI rahvastiku tervise- ja elukvaliteedialaseid alus-, rakendus- ja hindamisuuringuid, korraldab ja koordineerib tervise-edenduslike ja sotsiaalkaitse valdkonna tegevuste hindamist, kogub ja analüüsib uuringuandmeid ja muud tervisedenduse, sotsiaalkaitse, tervishoiu ja nende juhtimise alast teavet, sotsiaal- ja tervisevaldkondi käsitlevate õigusaktide ja nende eelnõude, programmide ning projektide võimalikku mõju tervisele ning töötab välja sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kvaliteeti tagavaid standardeid ning spetsialistide pädevusnõudeid.²⁴⁸ Muuhulgas kogub TAI tervisestatistika osakond tervishoiuteenuste osutajatelt statistiliste aruannete abil valdkonda kirjeldavaid andmeid.²⁴⁹

²⁴¹ [Terviseinfo ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 1-17. Vastu võetud sotsiaalministri 30.05.2008 määrusega nr 29. Jõustunud 13.06.2008.

²⁴² [Sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg-d 1 ja 2. Vastu võetud sotsiaalministri 04.05.2004 määrusega nr 45. Jõustunud 22.05.2004.

²⁴³ [Tööpoliitika info ja analüüsi osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 1, lg 2 p-d 1-7, 9-12. Vastu võetud sotsiaalministri 28.04.2004 määrusega nr 36. Redaktsioon jõustunud 17.12.2007.

²⁴⁴ vt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülj. Toimetised](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁴⁵ vt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülj. Uuringud ja analüüsid](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁴⁶ vt [Sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete vormide kinnitamine ja aruannete esitamise kord](#). Vastu võetud sotsiaalministri 09.05.2007 määrusega nr 44. Redaktsioon jõustunud 07.01.2011.

²⁴⁷ [Tervise Arengu Instituudi põhimäärus](#) § 3. Vastu võetud sotsiaalministri 23.04.2003 määrusega nr 73. Redaktsioon jõustunud 21.09.2008.

²⁴⁸ *Ibid.*, § 4 p-d 1-5, 7, 9-14.

²⁴⁹ vt [Tervishoiustatistika ja tervishoiualase majandustegevuse aruannete koostamise nõuded, andmete koosseis ning esitamise kord](#). Vastu võetud sotsiaalministri 20.12.2007 määrusega nr 92. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

Terviseameti analüütilise ülesandena nimetab töötervishoiu ja tööohutuse seadus kutsehaigestumise ja tööst põhjustatud haigestumise analüüsimist²⁵⁰. Sotsiaalministri kinnitatud töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010-2013 tegevuskava kohaselt on Terviseameti ülesandeks analüüsida Eesti vajadust erinevate töötervishoiuspetsialistide järele.²⁵¹

Teistele ametitele – **Ravimiametile** ja **Sotsiaalkindlustusametile** – nende tegevust reguleerivad õigusaktid analüüsikohustust ei sea. Ravimiameti kodulehe andmetel analüüsib asutus ravimitarbimiste suundumusi.²⁵²

Maavanem täidab funktsiooni sotsiaalhoolekandega seotult, kogudes ja analüüsides maakonna sotsiaalhoolekandele informatsiooni.²⁵³

4.5.2 Analüüsipädevus avalik-õiguslikes asutustes

Töötukassa analüüsifunktsiooni nimetab töötuskindlustuse seadus – asutuse ülesandeks on koostöös Sotsiaalministeeriumiga analüüsida rakendatavate tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkust²⁵⁴, asutusel on funktsiooni täitmiseks loodud eraldi struktuuriüksus.

Haigekassale alusõigusaktid valdkonna analüüsikohustust eksplitsiitselt ette ei näe. Samas eeldab mitmete Haigekassa ülesannete edukas täitmine – nt tervishoiuteenuste hinnakujundus või Haigekassa loetelu raames arvamuse andmine²⁵⁵ asutuselt arvestatavat analüütilist võimekust. Juhatuse otsusega kinnitatud protseduur „Tervishoiukvaliteedi arendamine“ seab tervishoiuteenuste osakonnale kohustuse koos asjaomaste kesk- ja piirkondlike osakondadega koguda tervishoiuteenuste kvaliteeti iseloomustavaid andmeid, neid süstematiseerida ja analüüsida, toetamaks ja motiveerimaks tervishoiuteenuse osutajaid parandama oma tegevuse kvaliteeti²⁵⁶. Lisaks viib Haigekassa süstemaatiliselt läbi analüüse ravijuhendite rakendamise mõjudest Haigekassa kuludele.²⁵⁷ Koostöös Sotsiaalministeeriumiga on Haigekassa osalenud tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse hindamisel.²⁵⁸

4.5.3 Järeldused

Edukas poliitikakujundamine ja -korraldus eeldab kvaliteetset teavet kavandatavate ja rakendatud poliitikate toimivuse kohta. Seega on igati põhjendatud analüüsifunktsiooni olemasolu kõigis asutustes, mis panustavad poliitikakujundamisse või juhivad poliitika elluviimist.

Analüüsi-funktsiooni seotus poliitikakujundamise rolliga avaldub sotsiaalkaitse vallas suurepäraselt avalik-õiguslike Haigekassa ja Töötukassa puhul – mõlemas asutuses on valdkonna analüüs kriitiliselt vajalik sisend asutuste eesmärkide täitmisel. Töötukassal tagab regulaarne valdkonna analüüs ülevaate rakendatud poliitikate mõjususest ja tõhususest, mis läbi on võimalik operatiivselt reageeri-

²⁵⁰ [Töötervishoiu- ja tööohutuse seadus](#) § 20¹. Vastu võetud 16.06.1999. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²⁵¹ [Töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010-2013 tegevuskava](#).

²⁵² vt [Ravimiameti kodulehekülge](#). Ravimiamet. Külastatud 28.02.2011.

²⁵³ [Sotsiaalhoolekande seadus](#) § 7 lg 1 p 6-7.

²⁵⁴ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 23 lg 2 p 6.

²⁵⁵ vt nt [Eesti Haigekassa ravimite loetelu koostamise ja muutmise kord ning loetelu kehtestamise kriteeriumide sisu ja kriteeriumidele vastavuse hindajad](#) §-d 13 ja 14.

²⁵⁶ Eesti Haigekassa protseduur „Tervishoiukvaliteedi arendamine“. Kinnitatud juhatusel 10.01.2007 otsusega nr 12.

²⁵⁷ vt nt [Memorandum „Eesti Haigekassa ja L. Puusepa nim. Neuroloogide ja Neurokirurgide Seltsi vahel sõlmitud kokkuleppe kohta „Insuldi Eesti ravijuhend“ tunnustamiseks](#) 17.01.2005.

²⁵⁸ vt [Thomson, S. et al. \(2010\). Võimalused Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks](#).

Maailma Terviseorganisatsioon.

da tööturu hetkeolukorrale. Haigekassa teostatavad ravikvaliteedi analüüsid aitavad langetada ravikindlustusraha efektiivse ja otstarbekas kasutamise nõudega kooskõlas olevaid otsuseid.

Tähelepanu väärib aga ka kitsaskoht sotsiaalvaldkonna analüüsikorralduses: ministeeriumi info ja analüüsi osakondade kõrval on vastutus sotsiaalvaldkonna analüüsi eest pandud TAI-le, täpsemalt TAI koolitus- ja teabekeskusele. Viimase osalusel lähiminevikus valminud sotsiaalvaldkonna valdkonnas valminud süvaanalüüs pärineb teadaolevalt 2008. aastast.^{259 260}

Arvestades sotsiaalvaldkonna suhteliselt laia teemaderingi – nende seas on perepoliitika, lastekaitse, eakatepoliitika, puuetega inimeste poliitika – on alust eeldada, et sarnaselt tervisevaldkonnaga, kus analüüsi ja poliitikakujundamise funktsiooniga tegeleb ministeeriumi kõrval lausa neli pädevat asutust (TAI, Haigekassa, Terviseamet, Ravimiamet), vajab ministeerium ka sotsiaalvaldkonnas enda kõrvale arvestatava analüüsivõimekusega kompetentsikeskust. Mitmete analüüsi käigus tuvastatud sotsiaalvaldkonna probleemkohtade taga (sotsiaalhoolekande killustatud korraldus, puuetega inimestele suunatud mitteterviklik hüviste komplekt) võib näha just piisavalt laiapõhjalise analüüsi puudumist poliitikate väljatöötamisel. On otsustuskoht, kas õigusaktiga TAI-le seatud sotsiaalvaldkonna analüüsikohustust peaks asutus ka tegelikult täitma või väärriksi rolli pigem valdkonna administratiivsete andmekogude vastutav töötleja Sotsiaalkindlustusamet.

4.6 Elanikkonna teavitus

Teavitusfunktsioon hõlmab aktiivseid teavitustegevusi, mis on suunatud elanikkonna (ka spetsiifiliste sihtrühmade) teadlikkuse tõstmisele vastavas valdkonnas – nt sotsiaalkampaaniad, konkreetsete poliitikate elluviimise toetamine teavitustegevusega eesmärgiga mõjutada aktiivselt poliitika elluviimist või partnerite käitumist; ka üldist laadi teavitusmaterjalide (voldikud, plakatid, trükised) ettevalmistamise ja levitamise koordineerimine. Pressiteadete väljastamine või koduleheküljel info avaldamine teavitusfunktsioonina käesoleva analüüsi mõistes ei kvalifitseeru.

4.6.1 Sotsiaalministeeriumi läbiviidavad teavitustegevused

Teavitamise funktsiooni (käesoleva analüüsi mõistes) enamal määral kui on avalike suhete osakonna roll²⁶¹, Sotsiaalministeeriumi ega tema osakondade põhimäärustesse otsesõnu sisse kirjutatud ei ole. Samas on sisuosakondade põhiülesannete loetelus nimetatud valdkondlike riiklike projektide algatamist ja koordineerimist, samuti on osakondadel üldine kohustus informeerida huvigruppe valdkonda puudutavatest algatustest ja otsustest.²⁶²

Lähiminevikust on mitmeid näiteid ministeeriumi aktiivsest rollist sotsiaalkampaaniate läbiviimisel: 2009. aastal juhtis ministeerium kampaaniat „Abiks töötajale“²⁶³. 2010. aastal viidi ellu prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne elu“ meediakampaania, tubakavaba elu „Help“ kampaania raames koordineeriti vastavate materjalide tõlketöid.²⁶⁴ Ministeerium on koordineerinud ka trükiste koostamist –

²⁵⁹ vt nt [TAI kodulehekülg. Uuringud ja analüüsid:2010](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁶⁰ vt [PITRA II - puudega inimene tööturule rehabilitatsioonisüsteemi arendamisega](#). Tallinn, 2008.

²⁶¹ vt [Avalike suhete osakonna põhimäärus](#) § 2 lg 2. Vastu võetud sotsiaalministeeriumi 28.02.2003 määrusega nr 35. Jõustunud 17.03.2003.

²⁶² vt käesoleva raporti ptk-de 2.2.1-2.2.3 alapeatükke *Ministeeriumi osakonnad* ja neis viidatud osakondade põhimääruseid.

²⁶³ vt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg. Abiks töötajale](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁶⁴ Sotsiaalministeeriumi 2010. aasta tööplan. Kättesaadav riigiportaalist eesti.ee.

https://www.eesti.ee/portaal/ltpis.taitmine_valjund_avalik

nt valmis 2009. aastal ministeeriumi koordineerimisel vaksineerimise teemaline trükis²⁶⁵ –, ajavahemikus 2009-2011 on ministeerium välja andnud Tervisedenduse teabelehte „Tervist“²⁶⁶. Olulisemate valdkonna õigusaktide muutumisel korraldab ministeerium vastava sihtrühma teavitamiseks infopäevi.

2011. aastaks on ministeerium töövaldkonnas kavandanud tööandjatele suunatud teavituskampaania vanemaealisest tööjõust. Sotsiaalvaldkonnas on planeeritud teavitustegevused teenusepakkujate ja inimeste teadlikumaks muutmiseks hoolekandeteenuste võimalustest ja nende nõuetest. Tervisevaldkonnas kavandatakse teavitustegevusi insuldi, luu- ja liigesehaiguste ning diabeedi teemal ning huvide konflikti vältimise juhtnööridest tervishoiusektoris.^{267 268}

4.6.2 Teavitustegevused ministeeriumi valitsemisala allasutustes

Terviseamet on põhimääruse kohaselt kohustatud teavitama avalikkust seire ja järelevalve käigus avastatud võimalikest terviseriskidest ja nende vältimisest. Lähiminevikust on võimalik esile tõsta gripiteemalisi teavitustegevusi vastavasisulise veebilehekülje ning teavitusmaterjalide levitamise kaudu²⁶⁹.

Ravimiameti põhimäärus nimetab ameti kohustusena ravimite kõrvaltoimetest teatamise korraldamist²⁷⁰. Ravimiseaduse kohaselt on ametil õigus kohustada ravimiga seotud ohtudest avalikkuse või tervishoiutöötajate teavitamiseks ravimi müügiloa hoidjat või hulgimüüjat.²⁷¹ Põhimääruses nimetatud kohustust on amet täitnud läbi esinemiste tervishoiutöötajatele.

Kuni 2008. aastani koostas amet Ravimiinfo Bülletääni²⁷².

Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus teavituskohustust ametile eraldi ette ei näe. Koostöös Sotsiaalministeeriumiga korraldab amet administreeritavate meetmete sihtrühmadele infopäevi ning koostab paberkandjal infomaterjale hüviste ja nende taotlemise protsessi kohta.

Tööinspektsiooni põhimäärus näeb üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamist töökeskkonna ohtudest inspektsiooni ühe põhiülesandena²⁷³. Ülesande täitmisel korraldab inspektsioon teabepäevi²⁷⁴ ning kampaaniaid²⁷⁵ ning korraldab seotult erinevate infomaterjalide koostamist.

Tervise Arengu Instituut (TAI) põhimäärus ennetavaid teavitavaid kohustusi sõnaselgelt TAI-le ei pane, kuid sätestab asutuse pädevuse Sotsiaalministeeriumi tellimusel või Sotsiaalministeeriumiga kooskõlastatult riiklike ja Euroopa Sotsiaalfondi programmide väljatöötamiseks, koordineerimiseks ja

²⁶⁵ vt [Sotsiaalministeerium \(2009\) Vaktsiinisüstist on abi.](#)

²⁶⁶ vt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg. Tervisedendus teabeleht Tervist.](#) Külastatud 28.02.2011.

²⁶⁷ Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta tööplan. Kättesaadav riigiportaalist eesti.ee.

https://www.eesti.ee/portaal/ltpis.taitmine_valjund_avalik

²⁶⁸ Sotsiaalministeerium korraldab regulaarselt ka võrdõiguslikkuse-teemalisi kampaaniaid.

²⁶⁹ vt http://www.gripivastu.ee/?page_id=28 Külastatud 28.02.2011.

²⁷⁰ [Ravimiameti põhimäärus](#) § 4 p 10. Vastu võetud sotsiaalministri 11.10.2005 määrusega nr 105. Redaktsioon jõustunud 01.01.2010.

²⁷¹ [Ravimiseadus](#) § 100 lg 7 p 5. Vastu võetud 16.12.2004. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²⁷² vt [Ravimiameti kodulehekülg. Ravimiinfo Bülletään.](#) Külastatud 28.02.2011.

²⁷³ [Tööinspektsiooni põhimäärus](#) § 8. Vastu võetud sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega nr 67. Redaktsioon jõustunud 01.12.2010.

²⁷⁴ vt nt [Tööinspektsiooni kodulehekülg. Teabepäevad ja koolitused.](#) Külastatud 28.02.2011.

²⁷⁵ vt nt [Tööinspektsiooni kodulehekülg. Lõppenud kampaaniad.](#) Külastatud 28.02.2011.

elluviimiseks, strateegiate rakendamiseks vajalike tegevuskavade väljatöötamiseks ja elluviimiseks ning osalemiseks riigisiseses ning rahvusvahelises arendustegevuses.²⁷⁶

TAI määratluses on asutuse tegevusvaldkonnad laste tervise edendamine, südame-veresoonkonna haiguste ennetamine (sh tervisliku toitumise ja füüsilise aktiivsuse propageerimine ning tubaka tarbimise vähendamine ja tubakavaba keskkonna suurendamine), vähktõve ennetamine, alkoholi tarbimise ja sellest tuleneva kahju vähendamine, vigastuste ennetamine, narkomaania ennetamine ja narkootikumide tarbimisest tuleneva kahju vähendamine, HIV/AIDSi ennetamine, tuberkuloositõrje, tervist edendavate võrgustike arendamine ning paikkonna tervise areng.²⁷⁷

Nimetatud tegevusvaldkondadega seotult korraldab TAI regulaarselt teavitus-ennetuskampaaniaid²⁷⁸, korraldab teavitus-koolitusüritusi ja konverentse²⁸⁰ ning haldab mitmeid teemaportaale^{281 282 283}.

4.6.3 Avalik-õiguslike asutuste teavitustegevused

Haigekassa osaleb tervise edendamise ja haiguste ennetamise sihtotstarbeliste projektide rahastamises kooskõlastatult Sotsiaalministeeriumiga.²⁸⁴ Lähiminekust saab esile tõsta Haigekassa kampaaniaid vigastuste vältimiseks²⁸⁵, mõistlikuks ravimikasutuseks²⁸⁶ ning koostöös sihtasutusega Vähi Sõeluuringud ning Tervise Arengu Instituudiga vähi ennetuse kampaaniaid²⁸⁷. Kindlustatutele koostatakse regulaarselt infomaterjale võimaldatavatest rahalistest hüvistest.

Töötukassa teavitamisfunktsioon avaldub tööturuteenuste ja -toetuste seaduses, olles nimetatud ühena tööturuteenuste liikidest (täpsemalt: teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest).²⁸⁸ Tööturuteenuste ja toetuste seaduse alusel kinnitatud tööhõiveprogrammi teavitustegevusi käsitlev punkt nimetab asutuste tegevustena muuhulgas teabepäevade korraldamist, infomaterjalide koostamist ja avaldamist, messidel osalemist, teavitamiseks ja töötösingute nõustamiseks vajalike audio-, video- ja internetipõhiste materjalide väljatöötamist, seminaride, ümarlaudade korraldamist, mobiilset nõustamist piirkondades, kus töötösinguteks vajaliku informatsiooni ja tööturumeetmete kättesaadavus on asukoha tõttu piiratud.²⁸⁹

4.6.4 Järeldused

Teavitusfunktsiooni täidavad kõik Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsevad asutused ning ministeeriumi sisuosakonnad. Kui valitsemisalas tegutsevate asutuste puhul on funktsiooni täitmine

²⁷⁶ [Tervise Arengu Instituudi põhimäärus](#) § 4 p-d 4 ja 7. Vastu võetud sotsiaalministri 23.04.2003 määrusega nr 73. Redaktsioon jõustunud 21.09.2008.

²⁷⁷ vt [TAI kodulehekülj. Arendustegevus](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁷⁸ vt nt [TAI kodulehekülj. Alkoholi liigtarvitamist ennetav kampaania räägib tänavu terviseriskidest](#). 08.11.2010. Külastatud 28.02.2011.

²⁷⁹ vt nt [TAI kodulehekülj. Algab tervisliku toitumise kampaania "Sinu tervis on su enda kätes"](#). 20.09.2010. Külastatud 28.02.2011.

²⁸⁰ vt nt [TAI kodulehekülj. Üritused](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁸¹ vt nt Terviseinfo portaali www.terviseinfo.ee

²⁸² vt nt alkoholi liigtarvitamise ennetamisele suunatud veebilehekülj www.alkoinfo.ee

²⁸³ vt nt www.toitumine.ee

²⁸⁴ [Ravikindlustuse seadus](#) §-d 4 ja 34. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²⁸⁵ vt nt [Haigekassa kodulehekülj. Vigastuste vältimine](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁸⁶ vt nt [Haigekassa kodulehekülj. Kampaania "Erinevus on ravimi hinnas"](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁸⁷ vt nt [Haigekassa kodulehekülj. Maikuus toimub rinnavähi ennetamise kampaania „Ära jää hiljaks!“](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁸⁸ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) § 9 lg 1 p 1. Vastu võetud 28.09.2005. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

²⁸⁹ vt [Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine 2007-2013](#) p 3.4.1.

asutuste eesmärgi arvestades igati loomulik, tegeleb ministeerium teavitusfunktsiooniga määral, mis ei ole täitevvõimu nn tippasutusele loomupärane. Enamiku lähiminevikus ministeeriumi eestvedamisel toimunud ning tulevikku planeeritud teavitustegevuste puhul on valitsemisalas pädev asutus, kellelt võiks eeldada suutlikkust vastavate teavitustegevuste korraldamiseks (eranditeks siin on võrdõiguslikkuse valdkond, kus väljaspool ministeeriumit tegeleb teemaga minimaalse töötajakonnaga soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei ning sotsiaalvaldkonna teemad, mille puhul keskne-koordineeriv asutus täna puudub – nt perepoliitika, lastekaitse, sotsiaaltoetused selle laiemas tähenduses).

Funktsiooni täitmine ministeeriumi poolt on põhjendatav institutsionaalsete ümberkorralduste elluviimisel, et teavitada elanikkonda loodud või ümberkorraldatud asutuste funktsioonidest (*a la* projekt „Abiks töötajale“²⁹⁰) või mahukamate õiguslike ümberkorralduste puhul, mis mõjutavad mitut valdkonda ja nendega seotud asutuste tegevust (*a la* uue töölepinguseaduse rakendamine²⁹¹). Muud teavitustegevused – nt trükiste koostamine ja levitamine, infomaterjalide tõlketööd, nn ühe teema kampaaniate läbiviimine – peaks ministeerium delegeerima valdkonna korraldamise eest vastutava asutuse pädevusse.

Teavitusfunktsioonigi puhul tuleb tõdeda funktsiooni olulist seotust avalik-õiguslike Haigekassa ja Töötukassa põhieesmärkidega. Vaid läbi teavitustegevuste on Töötukassal edukalt võimalik ellu viia tööpoliitikat. Haigekassa seadus paneb Haigekassale ülesande tagada ravikindlustuse korraldamisel ravikindlustusraha efektiivne ja otstarbekas kasutamine.²⁹² Ennetus- ja teavitustegevuste kaudu on võimalik suunata inimesi käituma oma tervist säästvalt (nt vigastuste vältimise ja vähiennetuse kampaaniad) ja kasutama hüviseid otstarbekalt (ravimikasutuskampaania) ja seeläbi säästa olulisel määral ravikindlustusraha.

4.7 Meetmete administreerimine

Sotsiaalkaitse meetmeid administreerivad Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Haigekassa, Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusamet. Asutuste poolt isikutele võimaldavatest hüvistest annab ülevaate tabel 1, detailselt on neid kirjeldatud lisades 1-3. Peatüki sees on visuaalselt esile tõstetud kolm näidet hüviste kooslusest, mida ei saa käsitleda terviklike ja kliendikesksete lahendustena.

4.7.1 Võimaldatavad hüvised

Alljärgnev hüviste lühitutvustus lähtub võrdlusanalüüsi metodoloogia osas käsitletud Saksa õigusruumis kasutusel olevat hüvise-eesmärgist tulenevat eristust.

Sotsiaalkindlustushüvitised

Sotsiaalkindlustushüvitisi võimaldavad kõik riiklikud sotsiaalkaitse asutused – Haigekassa, Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusamet. Hüvitiste ühisosaks on kindlustusjuhtumi esinemisel tekkiv vajadusest sõltumatu nõudeõigus, kindlustussüsteemi finantseerimine sihtotstarbeliste kindlustusmaksete kaudu²⁹³ ning kindlustusskeemis osalemise kohustuslikkus. Kindlustushüvitised on peamiselt rahalised – vaid ravikindlustuse raames võimaldatakse kindlustushüvitisena tervishoiuteenuseid.

²⁹⁰ vt nt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülje Töötajale](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁹¹ vt nt [Sotsiaalministeeriumi kodulehekülje Töölepingu seadus](#). Külastatud 28.02.2011.

²⁹² [Eesti Haigekassa seadus](#) § 2 lg 2 p 1. Vastu võetud 14.06.2000. Redaktsioon jõustunud 01.06.2010.

²⁹³ Pensionisüsteemi puhul kehtib see tinglikult – hetkel ei suuda sihtotstarbeline sotsiaalmaks katta kulu pensionikindlustusele.

Sotsiaalkindlustushüvitise võimaldamise aluseks on kaetus kindlustuskaitsega – erinevates kindlustusskeemides on kindlustuskaitse sisu vägagi erinev.

Ravikindlustuse seaduse kohaselt on ravikindlustatu isik, kelle eest makstakse sotsiaalmaksu, kes maksab ise enda eest sotsiaalmaksu või kes on seaduses loetletud tingimustest tulenevalt kindlusta

Tabel 1 Riiklikud sotsiaalkaitse hüvised hüvise liigi ja hüvise võimaldamise viisi lõikes.

sotsiaalkaitse hüvise liik / asutus	RAHALINE	MITTERAHALINE	
		vahetu	Delegeeritud
Sotsiaalkindlustushüvitsed			
Haigekassa	ajutise töövõimetuse hüvitis ravimihüvitis täiendav ravimihüvitis meditsiiniseadme hüvitis hambaravihüvitis		tervishoiuteenused
Töötukassa	töötuskindlustushüvitis koondamishüvitis tööandja maksejõuetuse hüvitis		
Sotsiaalkindlustusamet	vanaduspension töövõimetuspension toitjakaotuspension		
Sotsiaalne edendamine			
Haigekassa	IVF hüvitis		
Sotsiaalkindlustusamet	peretoetused (sünnitoetus, lapsenda- mistoetus, lapsehooldustasu, lapse- toetus (sh kõrgendatud määraga erandid), seitsme ja enamalapselise pere vanema toetus) vanemahüvitis puudega isikute toetused (puudega lapse, vanema, tööalase ning vanaduspensionialise isiku toetused, töötamistoetus, täienduskoolitus- toetus, rehabilitatsioonitoetus, õppe- toetus, sotsiaalmaksu tasumine töövõimetuspensionäride eest) õppelaenu kustutamine puhkusetasu ja keskmise töötasu hüvitamine		rehabilitatsiooniteenus erihoolekandeteenused
Töötukassa	ettevõtluse alustamise toetus stipendium tööturuteenusel osalejale sõidu- ja majutustoetus tööturu- teenusel osalejale palgatoetus tööandjale sotsiaalmaksu maksmine töötuna arvel olevate isikute eest	karjäärinõustamine töövahendusteenus teavitamine tööturu olukorrast	psühholoogiline ja võla- nõustamine tööturukoolitus tööpraktika, tööharjutus avalik või vabatahtlik töö töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine tööruumide- ja vahendite kohandamine tugiisikuga töötamine tööintervjuul abistamine hooldusteenuse hüvitamine tööturuteenusel osalemise ajal või tööle asumisel
Sotsiaalne kahjuhüvitamine			
Sotsiaalkindlustusamet	ohvriabi hüvitis represseeritud isikute toetused ja soodustused tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamine	ohvriabiteenus	

Töötukassa	sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa maksmine tuumakatastroofi vmt avarii tagajärgede likvideerimisest osa võtnud mittetöötavate isikute eest		
Sotsiaalabi			
Sotsiaalkindlustusamet	elatisabi, elluastumistoetus, rahvapension, sotsiaaltoetus Eestisse elama asunud Eesti kodanikule või eesti rahvusest isikule ja tema abikaasale, lastele ja vanematele		
Töötukassa	töötutoetus		

Tabelis ei sisaldu Sotsiaalkindlustusameti osutatav lepitusteenus, mis on liigitatav justiitsvaldkonda kuuluva ülesandena ega Töötukassa väga üldise iseloomuga ülesanded (nt koondamistest teavitamine).

tuga võrdsustatud isik. Ravikindlustussüsteemis on neli osapoolt – kindlustatu, kindlustuse andja (Haigekassa), kindlustaja (subjekt, kelle kaudu tekib isikul õigus kindlustuskaitsele; enamasti sotsiaalmaksu maksja; kindlustatud isikuga võrdsustatud isiku puhul on kindlustuskande aluseks Sotsiaalkindlustusameti, Maksu- ja Tolliameti, Haridus- ja Teadusministeerium, ning teatud juhtudel ka Haigekassa enda andmed; vabatahtliku lepingu sõlmimise korral ka kindlustusvõtja) ning tervishoiuteenuse osutaja (sh tinglikult meditsiiniseadme ja ravimihüvitise võimaldamist vahendavad apteekrid ja kaupmehed).

Erinevalt muudest sotsiaalkindlustuse liikidest on ravikindlustuskaitse reaalarajaline kvaliteet, mille alusel Eesti tervishoiuteenuse osutajad otsustavad, kas teenuse osutamine isikule toimub kindlustushüvitise või peab seda finantseerima isik ise²⁹⁴. Sarnaselt otsustatakse rahaliste ravikindlustushüvitiste võimaldamisel ravikindlustuse andmekogus olevate andmete põhjal isiku õigus hüvitisele – isik ei pea ei hüvitise taotlemisel ega teenuse kasutamisel tõendama ise oma kindlustuskaitset (küll aga isikut). Seega eeldab ravikindlustuse korraldamine Haigekassalt eelkõige infotehnoloogilist võimekust tagamaks kindlustuskannete tegemise (s.o kindlustuse alustamise, peatamise või lõpetamise) reaalarajas võimaldamist ravikindlustuse andmekogus ning kindlustusandmetega reaalarajas tutvumise võimaldamist kindlustajale, kindlustatule ning tervishoiuteenuste osutajatele.²⁹⁵

Eesti **töötuskindlustuse** eripäraks on see, et kindlustus katab lisaks töötusele veel koondamise ja pankrotiriski. Töötuskindlustussüsteemis on osapooli kolm – Töötukassa kindlustusandjana, tööandja nii kindlustajana kui kindlustatuna (koondamise ja pankroti riski vastu) ning töötaja kindlustajana kui kindlustatuna (töötuse riski vastu)²⁹⁶. Töötuse riski realiseerumisel loetakse kindlustatuks ehk õiguse hüvitisele saab isik, kes on kvalifikatsiooniperioodi jooksul tasunud asjakohaseid kindlustusmakseid. Kaetus töötuskindlustusega garanteerib isikule rahalis(t)e hüvitis(t)e maksmise kindlustusjuhtumi tekkimisel, milleks on töösuhte lõppemine seaduses loetletud tingimustel. Koondamishüvitise ja maksejõuetushüvitise saamise õigus ei sõltu samas sellest, kas tööandja on maksnud nende töötajate palgalt oma kindlustusmakset või mitte.

²⁹⁴ Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikides ja Šveitsis ajutisel viibimisel tõendab isiku õigust arstiabile sealsete inimestega võrdsetel tingimustel Haigekassa väljastatav Euroopa ravikindlustuskaart või selle asendussertifikaat.

²⁹⁵ vt nt Eesti Haigekassa protseduur „Ravikindlustuse haldamine“. Kinnitatud Eesti Haigekassa juhatusel 27.04.2010 otsusega nr 91.

²⁹⁶ Tööandja maksejõuetuse korral lisandub nn kolmnurka pankrotihaldur või temaga võrdsustatud isik, kelle edastatavad dokumendid on aluseks kindlustusjuhtumi määratlemisel.

Kindlustuse korraldus tähendab Töötukassale töötuskindlustusmaksete ja töötuskindlustusstaaži üle arvestuse pidamist (sh sisendandmete regulaarset pärimist Maksu- ja Tolliameti andmekogudest töötuskindlustuse andmekogusse ning andmete säilitamist). Kindlustushüvitiste maksmise aluseks on isiku kindlustusstaaž, mida Töötukassa arvestab kindlustatule iga kalendrikuu eest, mil kindlustatule maksti tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmakse. Kindlustusstaaž omab

Näide 2: Väikelapse emadele suunatud meetmed

Väikelapse emadel on suunatud nii ravikindlustushüvitisest sünnitushüvitis kui vanemahüvitis²⁹⁷ rasedus- ja sünnituspuhkusele järgneva lapsehoolduspuhkuse eest, mõlemad on loodud eesmärgiga hüvitada lapse emale/vanemale lapse sünni ja hooldamise tõttu saamata jääv tulu. Sünnitushüvitist maksab Haigekassa ühe väljamaksena 140 päeva kestusega rasedus- ja sünnituspuhkuse eest lapse emale, vanemahüvitist Sotsiaalkindlustusamet sünnitushüvitisele järgneva 435 päeva eest lapse vanemale (alates lapse 70-päevaseks saamisest on hüvitisele õigus ka lapse isal). Vanemahüvitis asendab sünnitushüvitist juhul, kui emal puudub sünnitamise hetkel töösuhe, mistõttu puudub tal õigus ka rasedus- ja sünnituspuhkusele ja seega ka sünnitushüvitisele, sel juhul on vanemahüvitise maksmise periood lapse sünnist kuni tema 1,5-aastaseks saamiseni (545 päeva +/- 1-2 päeva).

Juhul kui isiku kalendripäeva tulu sünnitushüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal ning ka tema töötasu eeldatavale rasedus- ja sünnituspuhkusele eelneval päeval on oluliselt väiksem Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu miinimummäärast, on tal tulenevalt vanemahüvitise ja sünnitushüvitise erinevast arvutamise viisist soodsam saada 545 päeva vältel Sotsiaalkindlustusametilt vanemahüvitist, selmet saada Haigekassalt 140 päeva eest miinimummäärast oluliselt väiksema kalendripäevatulu alusel arvutatavat rasedus- ja sünnitushüvitist ja seejärel 435 päeva vältel miinimummäär alusel vanemahüvitist. Samuti on sama, soodsamat skeemi teatud juhtudel mõttekas kasutada emal, kes on hüvise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal olnud haigestumise tõttu kaua töölt eemal, kuna Sotsiaalkindlustusamet võtab kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel haiguspäevad maha, Haigekassa aga mitte, mistõttu on Sotsiaalkindlustusameti arvutatava hüvitise keskmine päevatulu suurem (samas – kui emal on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele ning ta seda ei kasuta, makstakse vanemahüvitist esimese 70 päeva jooksul mitte rohkem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu miinimummäär ulatuses).

Töötava inimese puhul rakendub enamikul juhtudel nn standardskeem ehk 140 + 435 päeva, seda ka juhul, kui isik, kelle hüvise aluseks olev eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatav tulu on oluliselt väiksem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud miinimummäär, ei ole teadlik oma õigustest loobuda rasedus- ja sünnitushüvitisest. Loobumise võimalus on praktikas aktsepteeritud²⁹⁸, Haigekassa ega Sotsiaalkindlustusamet hüviseõiguslikke isikuid sellest võimalusest oma infomaterjalide vahendusel ei informeerid.

Sama juhtumi lahendamiseks mõeldud kahe erineva hüvise väljatöötamisega on seega loodud võimalus võrdsuspõhiõiguse võimalikuks riiveks, kuna õigusaktidega sätestatud standardlahenduse asemel on madalapalgalistel isikutel ning pikalt ajutise töövõimetuse tõttu töölt eemal olnud isikutel kasulikum loobuda rasedus- ja sünnituspuhkusest ning saada ca 545 päeva vältel vanemahüvitist. Nimetatud tingimustele vastavad emad, kes seda ei tea ja lasevad rakenduda standardlahendusel, kaotavad seeläbi rahaliselt.

Õigusloome võrdsus eeldab, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ka sisuliselt ühtemoodi, kõrvalekalded õigusloome võrdsuse põhimõttest on lubatavad siis, kui sellele leidub mõistlik ja

²⁹⁷ Tegelikult on vanemahüvitis mõeldud lapse **vanemale**, st seda on õigus taotleda ka lapse isal. Antud näites käsitletakse vanemahüvitist käsikäes sünnitushüvitisega – mõlemale hüvitisele teineteisele järgnevana on õigus vaid väikelapse emadel.

²⁹⁸ vt nt Haigekassa kodulehekül. Dekreedist loobumine? Kättesaadav <http://www.haigekassa.ee/kysi?q=1441> Külastatud 28.02.2011.

asjakohane põhjus²⁹⁹. Antud juhul ei ole sarnases olukorras olevate isikute erinev kohtlemine kuidagi põhjendatav. On eriti kahetsusväärne, et kirjeldatud juhul võivad ebasoodsamasse olukorda sattuda just madalapalgalised emad.

kindlustatu jaoks olulisust kindlustusjuhtumi esinemisel ja sellega kaasneva rahalise hüvitise määramisel-arvutamisel. Töötuskindlustuse staaži arvestab Töötukassa kindlustushüvitise määramise kontekstis töötuskindlustuse andmekogu ning tööandja tõendil esitatud andmete alusel. Hüvitise suuruse aluseks on Maksu- ja Tolliameti andmed.

Nn esimese samba **pensionikindlustuse** (sisaldab endas ka töövõimetuspensioniskeemi) korraldus hõlmab peaaesjalikult kolme osapoolt – Sotsiaalkindlustusamet kui kindlustusandja, sotsiaalmaksu maksja(d) kui kindlustajad ning pensionär kindlustatuna. Toitjakaotuspension korral asendub kindlustatu lähisugulasest taotlejaga. Pensionikindlustuse alusel määratavad pensionid on sõltuvad isiku kindlustusstaažist, staaž fikseeritakse andmekogus pärast pensionitaotluse ja täiendavate dokumentide esitamist andmekogus olevate andmete ja esitatud lisadokumentide alusel.

Sotsiaalse edendamise hüvised

Sotsiaalse edendamise raames võimaldatakse inimestele hüviseid, mille eesmärgiks on sotsiaalse õigluse ja solidaarsuse põhimõttele võimaluste võrdsuse parandamine. Riik rakendab sotsiaalset edendamist töötuse, lapse sünni ja kasvatamise ning isiku puude korral. Hüviseid võimaldavad kõik sotsiaalkaitse rakendusasutused.

Haigekassa vahendab ainsa mittekindlustushüvitisena IVF-hüvitist. Kuigi seda peetakse enamasti ravikindlustushüvitiseks, finantseeritakse seda kulupõhiselt otse riigieelarvest, st mitte sotsiaalmaksu tuludest.

Töötukassa võimaldab töötutele nn edendamise hüviseid eelkõige tööturuteenustena, mida toetavad rahalised hüvised. Võimaldatavate teenuste peamine eesmärk on abistada inimest töö leidmisel. Rahalised hüvised on suunatud eelkõige sissetuleku kahanemise või kaotuse leevendamiseks, palgatoetuse näol tööandjale suunatuna töötü palkamise soodsamaks muutmiseks, ettevõtluse alustamise toetus inimese ettevõtlikkuse realiseerimiseks.

Sotsiaalkindlustusameti nn edendavate hüviste portfellis on suur hulk erinevaid rahalisi hüviseid – nt mitmed peretoetused, vanemahüvitis, hulk puudega isikute toetusi ja soodustusi – ning kaks teenust – rehabilitatsiooniteenus ja erihoolekandeteenused, mis on suunatud vastavalt puuetega inimeste ja psüühiliste erivajadustega inimeste toimetuleku parandamisele.

Ühte edendavat meetmegruppi – proteeside ortopeediliste ja muude abivahenditega varustamise korraldamist – administreerib maakonnas maavanema institutsioon.

Sotsiaalne kahjuhüvitamine

Sotsiaalne kahjuhüvitamine hõlmab hüviste gruppi, mille abil püüab riik heastada või leevendada inimesele osaks saanud ülekohut. Näiteks abistab **Sotsiaalkindlustusamet** vägivallakuritegude ohvreid nii nõustades kui ka neile rahalisi hüvitisi makstes ning administreerib repressseeritute toetusi-soodustusi.

²⁹⁹ Saaremäel-Stoilov, K. [Sotsiaaliigi põhimõtte elementide kaitse Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas](#). Ettekanne põhiseaduse 15. aastapäeva rahvusvahelisel teaduskonverentsil. 07.09 2007.

Töötukassale paneb sotsiaalmaksuseadus kohustuse maksta sotsiaalmaksu tuumakatastroofi, tuumakatsetuse või aatomielektijaama avarii³⁰⁰ tagajärgede likvideerimisest osa võtnud mitte-töötava isiku eest, kes ei saa riiklikku pensioni. See tagab isikule ravikindlustuse ja erinevalt teistest töötuna arvele võetud isikutest ka pensionikindlustuse ja pensioniõigusliku staaži.

Näide 3: Ajutise töövõimetuse hüvitis ja töövõimetuse pension

Töövõimetusest tekkiva sissetuleku kaotuse leevendamiseks on Eestis välja töötatud kaks meetet – ajutise iseloomuga töövõimetuse hüvitamiseks ajutise töövõimetuse hüvitis ning püsiva töövõimetuse kompenseerimiseks töövõimetuspension. Kuigi oma olemuselt võiks eeldada nimetatud skeemide samalaadset iseloomu, on tegemist täiesti eraldiseisvate ja isegi vastandlike põhimõtetega hüvitistega.

Ravikindlustushüvitisest ajutise töövõimetuse hüvitist finantseeritakse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osast, töövõimetuspensionit aga sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast. Kui ajutise töövõimetuse hüvitis on otseselt seotud inimese sotsiaalmaksuga maksustatava tuluga (haigestumise puhul 70 % varem teenitud tulust), siis töövõimetuspension võtab pensioni arvestuspõhimõtetest tulenevalt makstud sotsiaalmaksu oluliselt vähem arvesse.

Töötava inimese puhul sunnib ajutise töövõimetuse skeem töötaja pikaajaliselt (kuni 182. Haigekassa poolt hüvitamise päevaks) tööst eemale – isik ei tohi ajutise töövõimetuse kestmisel mingilgi kujul (st sõltumata töövabastuse iseloomust) tööd teha (täpsemalt: saada sotsiaalmaksuga maksustatavat töötasu) ja Haigekassal on õigus isik rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta. Püsiva töövõimetuse korral töötamine hüvitise maksmist kuidagi ei mõjuta, seda ka juhul, kui isik suudab teenida sissetuleku, mis tagab talle täieliku toimetuleku.

Haigusjuhtumi korral, mis on tingitud samast põhjusest, mille alusel on isikule määratud püsiva töövõimetuse hüvitis, on ajutiselt töövõimetul töövõimetuspensionäril võimalik 60 järjestikuse päeva vältel (90 päeva kalendriaastas) saada Haigekassalt ja Sotsiaalkindlustusametilt samaaegselt sisuliselt samal põhjusel ajutise töövõimetuse hüvitist ja töövõimetuspensionit.

Kuigi mitmetes kesksetes riiklikes dokumentides on rõhutatult tõstetud esile töötamise olulisust^{301 302} nii puuetega inimeste sotsialiseerimisel kui ka vaesuse ennetamisel, ajutise ja püsiva töövõimetuse hüvitamise mehhanismid sellest ei lähtu. Kumbki hüvitamise mehhanism ei stimuleeri olemasoleva töövõime rakendamist ega soodusta tööturult eemale jäänud osalise töövõimega isikute naasmist tööturule ja seega hüvitisüsteemi refinantseerimist.

Ajutise töövõimetuse hüvitamise mehhanism tagab isikule sissetuleku 70% määraga ka juhul, kui isik saaks osaliselt töötada. Nagu eespool öeldud, on isikul oht jääda töötamise korral töötamise päevast alates Haigekassa poolt makstavast hüvitisest ilma. Püsiva töövõimetuse puhul garanteeritakse osaliselt töövõimetule isikule pensioni näol toimetulekut toetav/võimaldav sissetulek, ilma et hinnataks isiku suutlikkust teenida iseseisvalt tulu. Püsiv garanteeritud sissetulek võib demotiveerida seniseid madalapalgalisi isikuid tööturul jätkama / sinna naasma, kuna harjumuspärane sissetulek on tagatud ka kohustuseta tööd teha.

Kirjeldatud vastandlikud hüviseskeemid on negatiivseks näiteks, kuidas ministeeriumi valitsemisalas erinevates valdkondades võivad lahendused sarnastele probleemidele arvestatavalt erineda. Samuti demonstreerivad hüviseskeemide põhimõtted, kuidas strateegilistes dokumentides sätestatu ja tegelik praktika ei käi alati ühte jalga.

³⁰⁰ Hüvis on mõeldud peaaesjalikult isikutele, kes võtsid osa Tšernobõli aatomielektijaama avarii tagajärgede likvideerimisest.

³⁰¹ vt nt [Sotsiaalministeerium \(2006\) Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise kontseptsioon](#)

³⁰² vt nt [Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020](#)

Sotsiaalabi

Sotsiaalabi on ainus hüvise liik, mis lähtub isiku konkreetsetest abivajadustest antud hetkel. Tüüpiliselt osutab sotsiaalabi isikule kõige lähem riigi tasand, so kohalik omavalitsus, kuid üksikutel juhtudel maksab hüvitisi riik.

Näide 4: Puuetega inimeste tööalasele rehabilitatsioonile suunatud meetmed

Tööealiste puuetega inimeste rehabilitatsiooniga tegelevad Eestis kaks riiklikku sotsiaalkaitse asutust. Sotsiaalkindlustusamet võimaldab puudega või töövõimetule tööealisele isikule rehabilitatsiooniteenuse nime all mitmekülgseid teenuseid, mille lõppeesmärgina nähakse „tööle asumise, tööjõu taastamise ja säilitamise soodustamist”³⁰³. Töötamist takistavate tegurite kõrvaldamist või nende mõju leevendamist taotleavad ka Töötukassa administreeritavad tööturuteenused, sh spetsiifiliselt puuetega või pikaajalise tervisehäirega inimestele suunatud aktiivsed tööturumeetmed (tööruumide ja -vahendite kohandamine; tugiisikuga töötamine ning tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine). Lisaks on Töötukassal tööhõiveprogrammi alusel võimalik puuetega inimeste töötamise toetamiseks rahastada erilahendusi, st mistahes abi, mida isik oma puude tõttu vajab selleks, et osaleda aktiivsetes meetmetes, saada tööle või jätkata töötamist.

Kuna nimetatud sotsiaalkaitseasutused hüviste võimaldamisel omavahel koostööd ei tee, on võimalikud olukorrad, kus samal ajahetkel tegelevad sama isikuga samal eesmärgil kaks riigi sotsiaalkaitseasutust, kellest kumbki teise tegevustest ei tea. Riigi seisukohalt vaadates ei ole kaks paralleelset menetlusprotsessi sama eesmärgi saavutamiseks mõistlik ressursikasutus.

Töötukassa maksab isikule töötutoetust, kui sotsiaalkindlustuse meetmed ei rakendu või on ammendunud (õigus töötutoetusele on üksnes muude arvestatavate tuluaallikate puudumisel).

Sotsiaalkindlustusamet võtab juhul, kui perekonnaliikmed ei täida oma ülalpidamiskohustust, üle elatisabi maksmise kohustuse, nõudes elatisabi hiljem sisse kohustuse täitmata jätmalt. Samuti maksab amet sotsiaaltoetusi välisriigist Eestisse elama asunud Eesti kodanikule või eesti rahvusest isikule ja temaga koos Eestisse elama asunud abikaasale, lapsele ja vanemale juhul, kui isiku sissetulekud ei ületa teatud määra. Tinglikult on sotsiaalabiks liigitatav ka rahvapension.

4.7.2 Meetmete finantseerimine

Sotsiaalkaitse meetmete finantseerimisallikatest annab ülevaate tabel 2. Asutuste kulud üksikute hüviste lõikes 2009. aastal kajastuvad lisades 1-3 hüviste kirjelduste juures.

Sotsiaalkaitse meetmeid administreerivate asutuste peamiseks finantseerimisallikateks on sihtotstarbelised maksud. Haigekassa peamiseks sissetulekuks on sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa (osamäär 13% sotsiaalmaksust), Töötukassa olulisim finantseerimisallikas on töötajate ja tööandjate töötuskindlustusmaksed (2011. a alguse sisuga vastavalt 2,8 ja 1,4 % isikule makstavalt töötasult). Sotsiaalkindlustusameti eelarves oleva suurima kuluallika – pensionite – katteallikas on sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (osamäär 20% sotsiaalmaksust).

Sihtotstarbelistest tuludest kaetakse kulu kindlustushüvitistel, Haigekassa ja Töötukassa katavad nimetatud sihtotstarbelistest maksudest ka oma tegevuskulud. Sotsiaalkindlustusameti tegevuskuludid rahastab Sotsiaalministeerium mittesihtotstarbelistest maksutuludest.

Sihtotstarbelise sotsiaalmaksu suur osakaal **Haigekassa** eelarves (vt tabel 2) tuleneb tõsiasiast, et Haigekassa pakutavad hüvised piirduvad vaid ravikindlustushüvitistega, riigieelarvest laekunud

³⁰³ [PITRA II – puudega inimene tööturule rehabilitatsioonisüsteemi arendamisega](#). Tallinn, 2008.

sihtotstarbelise eraldisega (osakaal tuludest 0,16%) kaeti viljatusraviga seotud ravimite ja teenuste kulusid (olemuselt ravikindlustushüvitis).

Seoses Tööturuameti kohustuste ülevõtmisega 2009. aastal lisandusid **Töötukassa** eelarvesse riigieelarvest laekuvad sihtotstarbelised eraldised, millega kaeti töötutoetuse ja osaliselt tööturu-teenuste kulud. Kümnendik Töötukassa 2009. aasta tuludest pärines programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007-2009“ ja EURES töövahendussüsteemiga seotud kulude katmiseks eraldatud vahenditest.

Tabel 2. Rakendusasutuste finantsstruktuur 2009. eelarveaastal.

Asutus	Haigekassa*		Töötukassa**		Sotsiaalkindlustusamet***	
	tuhat krooni	osakaal	tuhat krooni	osakaal	tuhat krooni	osakaal
Tulud	11 429 864	100,00%	2 497 595	100,00%	24 874 265	100,00%
Sihtotstarbelised maksud	11 234 307	98,29%	1 806 660	72,34%	15 651 198	62,92%
sihtotstarbelised eraldised riigieelarvest	18 330	0,16%	356 167	14,26%	9 216 933	37,05%
välismaine sihtfinantseerimine	-	-	253 287	10,14%	-	-
finantstulud	105 131	0,92%	81 481	3,26%	-	-
muud tulud	72 096	0,63%	-	-	6 134	0,02%
Kulud	12 066 310	100,00%	3 274 511	100,00%	24 874 265	100,00%
Rahalised kindlustushüvitised	3 810 199	31,58%	2 539 575	77,56%	19 377 098	77,9%
Mitterahalised kindlustushüvitised	8 149 058*	67,54%	-	-	-	-
Muud rahalised hüvitised	-	-	333 265	10,18%	5 046 165	20,29%
Kulu muudele delegeeritud teenustele	-	-	275 193	8,40%	305 874	1,23%
Tegevuskulud	107 053	0,89%	126 478	3,86%	145 128	0,58%
Asutuse reserve muutus /osakaal kuludest	-636 446	5,27%	-776 916	23,73%	-	-

*Allikas: Eesti Haigekassa majandusaasta aruanne 2009, autorite arvutused. **Allikas: Eesti Töötukassa majandusaasta aruanne 2009, autorite arvutused. *** Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, autorite arvutused. Töötukassa kuludes sisalduvad ühekordsed Tööturuameti funktsioonide ülevõtmise kulud

Sotsiaalkindlustusameti kõik kulud, mida ei kaeta pensionikindlustuse sotsiaalmaksuosast, kaetakse riigieelarvest laekuvate eraldistega.

Haigekassal ja Töötukassal on sotsiaalkindlustushüviste võimaldamise tagamiseks tulude mittepiisavuse tingimustes loodud reservid riskireservide ja reservkapitali näol. Sotsiaalkindlustusameti pensionikindlustusega seonduvate kohustuste tagamiseks loodud riikliku pensionikassa erakorraline reserv on tänaseks ammendunud.

Reserve ja Haigekassa muid finantsvahendeid haldab Rahandusministeerium. Töötukassa puhul on töötuskindlustusmaksetest laekuvate vahendite haldamiseks moodustatud kaks eraldiseisvat sihtotstarbelist fondi: töötuskindlustushüvitiste sihtfond ja koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond. Sihtfonde ja sihtkapitali valitseb Töötukassa. Töötukassal on õigus korraldada oma vahendite paigutamist vahetult või Töötukassa nõukogu otsusega määratud esindaja (välise portfelli halduri) kaudu. Esindaja leidmisel ei kohaldata riigihangete seaduses

sätestatut. Osa fondide varadest haldab Töötukassa ise, osa vahendite paigutamise tegelevad välised portfellihaldurid, sh Rahandusministeeriumi riigikassa osakond (reservkapital).³⁰⁴

4.7.3 Järeldused

Meetmete administreerimine on käsitletav haldusülesandena, mille täitmise korraldamine on seotud pea alati ka valdkonna juhtiva-korraldava rolliga (etteruttavalt – Sotsiaalkindlustusametil oli nimetatud roll asutuse ellukutsumise järel täiesti olemas vt näide 1 lk-l 36). On alust eeldada, et meetmete administreerimise ja valdkonna korraldava-juhtiva käsikäes kasutamine ei ole praktikas tingitud olnud mitte meetmete administreerimise funktsioonist kui sellisest, vaid tingituna administreeritavate hüviste või hüviste grupi olemuslikust eripärast. Juhtiva-korraldava rolli vajadus näib olevat lahutamatult seotud just teenuste korraldamisega – mõelgem siin tervishoiuteenuste kui ka tööturuteenuste osutamise peale. Hea teenusekorraldus eeldab korraldaja teadlikke ja põhjendatud valikuid, mis omakorda eeldavad korraldajalt piisavat kaalutlusruumi.

Nimetatud juhtiv-korraldav roll ei näi aga kehtivat rahaliste hüviste menetlemisel, kus õigus hüvisele on tuletatav seaduses täpselt sätestatust, ning administreerival asutusel kaalutlusruum hüvise määramisel puudub. Siin näib administreeriva asutuse poolt juhtiva-korraldava rolli kandmine olevat põhjendatud vaid juhul, kui selle juhtiva-korraldava rolli keskmel on hüviste rahastamise küsimus (näiteks Töötukassa enne Tööturuameti funktsioonide ülevõtmist).

Just hüviste võimaldamise korraldamises võib näha võtit seletamaks erinevate valdkondade erinevat täna korraldust. Näiteks on **tervisevaldkonna** hüviste võimaldamise süsteemi ülesehitust võimalik näha erinevate huvigruppide esindajatele pandud ülesandena piiratud rahahulga tingimustes saavutada optimaalne tasakaal kindlustatute vajaduste ja tervishoiuteenuste osutajate võimaluste vahel. Nimetatud rahahulga kahanemisel või kasvamisel ajas ning vajaduste-võimaluste muutumisel tuleb huvigruppidel otsustatut regulaarselt ümber otsustada.

Töövaldkonnas on otsustajate – huvigruppide esindajatele tehtud ülesandeks hankida kindlustatutele hüviste võimaldamiseks vajalikud ressursid ning juhtida hüviste võimaldamise süsteemi selliselt, et vajadus maksta hüviseõiguslikule isikule kindlustushüviti kaoks.

Seevastu sotsiaalvaldkonna tänane hüviste võimaldamise korraldus samalaadseid kaalutlusi ei eelda. Valdkonna rahaliste hüviste määramise kriteeriumid on jäigalt õigusaktides paika pandud, koostööpartnereid kaastakse teenuste osutamisse täpselt nende rahaliste mahtude ulatuses, mis riigieelarves on kindlaks määratud. Seega ei näe sotsiaalvaldkonna hüviste tänane koostus ja finantseerimise raamistik ette vajadust aktiivse korraldava rolliga asutuse järele valdkonnas.

Hüviste võimaldamise eripärad mõjutavad arvestatavalt meetmeid administreerivate asutuste regionaalset kaetust. **Töötukassa** laia regionaalse kaetuse (15 maakondlikku osakonda, millel on kokku 27 klienditeenindusbürood) tingib vajadus osutada võimalikult efektiivselt tööturuteenuseid sihtgruppidele, kelle mobiilsus on sissetulekute kadumise/vähenemise tõttu pärsitud. **Sotsiaalkindlustusameti** büroodevõrgustik (neli bürood kokku 17 klienditeenindusbürooga) on suuresti tingitud pensionide määramise nõuetest – nimetatu eeldab taotleja personaalset kohaletulekut.

Haigekassa hüvisekorraldus olulist regionaalset võrgustikku ei vaja. Esiteks puudub Haigekassa klientidel-kindlustatutel tavaolukorras tervishoiuteenuste kasutamisel vajadus suhtluseks

³⁰⁴ [Töötuskindlustuse seadus](#) § 36 lg 3. Vastu võetud 13.06.2001. Redaktsiooni jõustunud 01.01.2011.

Haigekassaga. Samuti puudub vajadus pöörduda asutusse rahaliste hüviste taotlemiseks – kõik toimingud on võimalik teha posti teel või X-tee teenuste vahendusel. Nelja osakonnaga piirkondlik kaetus võimaldab aga hoida efektiivset suhtlust regiooni lepingupartneritest tervishoiuteenuste osutajatega – piirkondlikul osakonnal lepingupartnerite valikul oluline otsustusõigus, samuti on antud neile pädevus kontrollida operatiivselt osutatavate teenuste kvaliteeti³⁰⁵.

Mitmed kliendisõbralikud infotehnoloogilised lahendused on juurutanud ka Sotsiaalkindlustusamet ja Töötukassa. Vanemahüvitist ja lapsetoetust on võimalik taotleda riigiportaali eesti.ee kaudu, samast näeb menetlusinfot pensionide kohta. Töötukassa iseteenindusportaal loob inimestele Töötukassa kaudu töö otsimiseks ja tööandjatele tööpakkumiste avaldamiseks mugavad tingimused.

4.8 Teenuste osutamine

Teenuste osutamise funktsioon hõlmab hüviseõiguslikule isikule riiklikest sotsiaalkaitse hüvistest teenuste osutamist, st antud juhul ei peeta silmas tavapäraselt letiteenindust asutuste klienditeenindusbüroodes vmt üksustes. Teenuseid osutavad nii valitsusasutusest Sotsiaalkindlustusamet, hallatavatest riigiasutustest Astangu Kutser rehabilitatsioonikeskus, avalik-õiguslik Töötukassa, Riigi omanduses olev äriühing AS Hoolekandeteenused, kui ka mitmed teised eraõiguslikud juriidilised isikud, kohalike omavalitsused ja nende hallatavad asutused, üksikutel juhtudel ka eraisikud (sh FIE-d) (vt teenuste põhjalikumat kirjeldust lisad 1-3).

4.8.1 Meetmete administreerijatest teenuseosutajad

Sotsiaalkaitse meetmeid administreerivatest isikutest osutavad teenuseid ise Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusamet.

Töötukassa osutab ise vahetult töövahendusteenust, teavitamist tööturu olukorrast ja karjäärinõustamist, so esmaseid teenuseid tööotsija pöördumisel Töötukassa poole. Töövahendust toetab oluliselt tööotsingute juhendamine ja nõustamine, mida viib Töötukassa ise läbi lisaks regulaarsetele kohtumistele karjääriinfotubades (avatud kõigile) ja tööotsingu töötoa või tööklubi vormis. Samuti osutab töötukassa ise näiteks tööintervjuul abistamise teenust, kui selleks on pädevus olemas.

Sotsiaalkindlustusamet osutab abivajajatele ohvriabiteenust (sisuliselt nõustamine) ning justiitsvaldkonda liigituvat lepitusteenust.

4.8.2 Volitatud teenuseosutajad

Enamikel juhtudest on teenuste administreerijad volitanud teenuse osutamise nn välisele osapoolle.

Kõiki **Haigekassa** administreeritavaid teenuseid osutavad vastavate tegevuslubadega eraõiguslikud isikud, kes otsustavad ise, kas ja millist teenust ravikindlustatu vajab. Teenuseliigiti on teenuste eest tasumine erinev – eriarstiabi, hooldusravi ja hambaraviteenuste puhul tasub Haigekassa teenuseosutajale raviarvete alusel vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud tervishoiuteenuste loeteluga kehtestatud hinnakirjale, üldarstiabi puhul toimub perearstide tasustamine pearaha alusel (lisandub kulu uuringutele ja tulemustasu).

³⁰⁵ nt Haigekassa piirkondlike osakondade põhimäärused.

Ravi rahastamise leping oma õiguslikult olemuselt haldusleping.³⁰⁶ Patsiendi ja tervishoiuteenuse osutaja vaheline suhe on eraõiguslik ning allub võlaõigusseaduse regulatsioonile.³⁰⁷ Tüüpolukorras tervishoiuteenuste osutamisel kindlustatutel otsekontakt Haigekassaga puudub.³⁰⁸

Töötukassa on välistele osapooltele volitanud kõigi tööturuteenuste osutamise, mis eeldavad spetsiifilisi pädevusi (a la psühholoogiline ja võlanõustamine, töövahendite ja -ruumide kohandamine) või töötaja ajutist rakendamist (nt avalik töö, tööpraktika) või koolitamist. Teenuseosutajateks on peaaegslikult eraõiguslikud juriidilised isikud, kuid ka eraisikud ja kutseõppeasutused.

Nõustamis- ja koolitusteenust ning tööharjutuse teenust hangib Töötukassa vastavalt maakondlikele vajadustele hanke korras. Valituks osutunud parima(te) pakkuja(te)ga (sh nt tasuta teenuse pakkujad) sõlmib Töötukassa halduslepingu.

Tööotsijat ajutiselt rakendavate teenuste puhul võib teenusepakkujast tööandja otsida ka teenust sooviv isik ise. Enamikel juhtudel (v.a nt vabatahtliku töö) sõlmib Töötukassa tööandjaga halduslepingu (abivahendi tasuta kasutada andmise korral ka isiku endaga), teatud juhtudel makstakse tööandjale tasu (nt juhendamistasu) või hüvitatakse tööandjale täielikult või osaliselt teenuse raames tehtud kulutused (nt tööruumide kohandamisel).

Sotsiaalkindlustusameti volitatud teenuseosutajate ring on lai – erihooldekandeteenuseid ja rehabilitatsiooniteenust osutavad eraõiguslikud juriidilised isikud, mitmed kohalike omavalitsuste administreeritavad asutused, oluliseks partneriks on ka hallatav riigiasutus Astangu Kutserehabilitatsioonikeskus. Erinevalt teistest sotsiaalkaitseasutustest, kus rahamahukate teenuste puhul sõlmitakse leping parimate pakkujatega, on Sotsiaalkindlustusameti vahendusel riigi poolt rahastatavatele teenuste osutamisele automaatselt õigus kõigil teenusepakkujatel, kes vastavad sotsiaalhoolekande seaduses ja halduskoostöö seaduses nimetatud objektiivsetele kriteeriumitele ja reageerivad ameti kavatsusele sõlmida leping teenuste osutamiseks ning kelle tegevuse suhtes ei ole ametil varasema koostöö raames kaebusi olnud.³⁰⁹

Sarnaselt tervishoiuteenuste osutamisega on teenuseosutajal rehabilitatsiooniplaani koostamise näol pädevus otsustada missuguseid teenuseid inimene vajab – ametil on konkreetsete teenuste osutamise osas lõppsõna. Oluliseks teguriks rehabilitatsiooniplaanis toodud teenuste elluviimisel on vabade vahendite olemasolu eelarves. Teenuse osutamise mahu määrab Sotsiaalministeeriumi kalendriaasta eelarve, Sotsiaalkindlustusametil puudub arvestatav võimalus teenuste rahastamist mõjutada³¹⁰.

4.8.3 Järeldused

Teenuste ise osutamise ja teenuste volitamise tänane vahetõrge Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on põhjendatud. Nii tervise-, töö- kui sotsiaalvaldkonnas on välistele teenusepakkujatele delegeeritud ülesanded, mille täitmisel on alust eeldada teenusepakkuja kõrgemat suutlikkust teenuste osutamisel.

³⁰⁶ [Ravikindlustuse seadus](#) § 35 p 2. Vastu võetud 19.06.2002. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011.

³⁰⁷ [Võlaõigusseadus](#) §-d 758-762. Vastu võetud 26.09.2001. Redaktsioon jõustunud 23.02.2011.

³⁰⁸ Kontakt on vajalik juhtudel, kui tervishoiuteenust osutatakse välisriigis.

³⁰⁹ Sotsiaalhoolekande seadus § 11⁴ lg-d 4-7; §11²⁴ lg-d 3-8. Vastu võetud 08.02.1995. Redaktsioon jõustunud 01.01.2011

³¹⁰ vt *Ibid.*, § 11³ lg 3; § 11¹⁸ lg 1; § 42 lg 1.

Töövaldkonnas on administreerijale vahetuks osutamiseks jäänud meetmed, mis on esimeseks sammuks edasiste teenuste osutamisel (või mitteosutamisel). Olulisimana saab neist käsitleda töövahendusteenust, mille raames toimub töökohtade vahendamine nii otsesuhtluses tööandjate ja töötajatega, kui ka infosüsteemi vahendusel, kus sobitatakse automaatselt töötute tausta ja tööpakkumiste nõudmisi ning teavitatakse kliente sobivatest tööpakkumistest.

Sotsiaalvaldkonnas on ohvriabi näol loodud isikule bürokraatiatoiminguteta ja ilma omavastutusega nõustamisteenus, mille vahetu osutamine on põhjendatud vajadusega pakkuda abivajajale seda koheselt vajaduse tekkimisel ning ilma bürokraatlike takistusteta.

Teenuste korralduse analüüsimisel pälvis tähelepanu rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste delegeerimise viis – teenuseid saavad osutada kõik asutused, kes täidavad teenuse osutamiseks tarvilikud minimaalsed kriteeriumid. Kuna teenustepakkujate suur hulk võimaldab teenindada enam teenusevajajaid, kui eelarvevahendid suudavad tagada, lõpevad teenuste osutamiseks ette nähtud eelarvevahendid enne kalendriaasta lõppu ning Sotsiaalkindlustusamet ei suuda klientidele kuni uue eelarveaasta alguseni teenust tagada³¹¹. Selle tulemusena ei ole uutele teenustaotlejatele (ka neile, kellel on juba koostatud rehabilitatsiooniplaan) võimalik kalendriaasta lõpus teenuseid pakkuda, mis paneb mõlemad teenuse osapooled ebameeldivasse olukorda ning ei taga teenuste osutamise järjepidevust.

Probleem on tingitud senisest poliitikakujundamisest, mille raames on ameti tegevusvaldkonnad õiguslikult reguleeritud määral, mis ei jätta seal tegutsevatele asutustele kaalutluseks ruumi. Kui rahaliste hüviste võimaldamisel on kaalutlusruumi puudumine igati mõistetav, muudab samalaadne jäik korraldus küsitavaks nn sisseostetavate teenuste, antud juhul rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste efektiivse korraldamise võimalikkuse.

Üheks võimalikuks lahenduseks kirjeldatud probleemile oleks teenuse osutamise volitamise korralduse muutmine viisil, mis võimaldaks Sotsiaalkindlustusametil valida teenuse osutamiseks parimad lepingupartnerid, kellele garanteeritakse teenuse rahastus kogu kalendriaastaks. Stabiilsemast teenusepakkumisest, mis võib aidata kaasa teenuste kvaliteedi paranemisel võidaksid kliendid tõenäoliselt ka juhul kui teenuseosutamisele tekivad mõõdukad järjekorrad. Sisuline valikuprotsess muudab teenuste administreerimise senisest tõenäoliselt kulukamaks.

Rehabilitatsiooniteenuse korraldusega väärib tähelepanu teinegi oluline probleem. Nimelt administreerivad puuetega inimestele ja pikaajalise tervisehäirega isikutele (st osaliselt või täielikult töövõimetuks tunnistatud inimestele) suunatud rehabilitatsioonitegevusi sisuliselt nii Sotsiaalkindlustusamet kui ka Töötukassa. Kuigi põhimõtteliselt ei ole takistusi, miks isiku rehabilitatsiooniprotsessi ei võiks edukalt panustada kaks riiklikku sotsiaalkaitse rakendusasutust, on antud juhul probleemiks tõsiasi, et asutuste vahel puudub ametlik koostöösuhe.

On vägagi kaheldav, et taoline korraldus suudaks pakkuda abivajajatele parima tulemuse. Samuti loob lahendus eeldused sotsiaalkaitsevahendite ebaotstarbekaks kasutamiseks, kuna isikul on õigus kasutada mõlema asutuse teenuseid, ilma et asutuste panust kuidagi ühildataks.

³¹¹ Eesti Puuetega Inimeste Koja liikmesorganisatsioonidelt saadud tagasiside seoses SKA töökorraldusega.

4.9 Järeldused kokkuvõtvalt

Järgnevalt on esitatud võrdlusanalüüsist lähtudes peamised järeldused sotsiaalkaitse süsteemi korraldusele.

(1) Täna Eesti sotsiaalkaitse süsteemis on välja töötatud meetmed kõikide peamiste sotsiaalsete riskide maandamiseks ja leevendamiseks. Samas ei ole meetmete kooslus mitmetel juhtudel terviklik ega kliendikeskne ning ei taga ressursside optimaalset kasutust:

- a. sünnitushüvitise ja vanemahüvitise arvestuspõhimõtete erisus koos hüvitiste taotlemise tingimustega loovad võimaluse olukorraks, kus standardlahenduse (sünnitushüvitisele järgneb vanemahüvitis) rakendumine on madalapalgalistele väikelapse emadele ebasoodsam, kui alternatiivne lahendus (sünnitushüvitisest loobutakse, et hakata lapse sünni järel saama kohe vanemahüvitist). Seeläbi on loodud võimalus võrdsuspõhiõiguse riiveks;
- b. isiku tervises seisundist tuleneva töövõimetusega kaasneva tulu vähenemise riski ennetamiseks ja maandamiseks loodud ajutise töövõimetuse hüvitise ja töövõimetuspensioni aluspõhimõtted on vastandlikud;
- c. tööealiste puuetega inimeste rehabilitatsiooniga tegelevad nii Töötukassa (läbi tööturuteenuste) kui ka Sotsiaalkindlustusamet (rehabilitatsiooniteenuse kaudu), kuid mehhanisme tegevusi koordineerivate asutuste koostöös meetmete rakendamist reguleerivad õigusaktid ette ei näe.

(2) Sotsiaalkaitse hüviste võimaldamise korraldamine töö- ja tervishoiuvaldkonnas avalik-õiguslike asutuste kaudu on end hästi õigustanud. Avalik-õigusliku staatusega kaasnev autonoomia üheskoos garanteeritud ja ennustatavate tuludega, võimalusega koguda reserve ning juhtimisorganite õigusega otsustada asutuse prioriteetide ja tegevuskulude üle on võimaldanud asutustel tulemuslikult ja paindlikult oma vastutusalas toimida, seada pikaajalisi sihte ning nende poole järjekindlalt pürgida ka olukorras, kus tulud on kahanenud.

Kõnealused avalik-õiguslikud asutused – Haigekassa ja Töötukassa – on positiivseks näiteks toimivast osalusdemokraatiast, nõukogupõhine juhtimine võimaldab asutust puudutavaid otsuseid langetada läbipaistvalt ja huvigruppe kaasavalt; nõukogusse kuuluvate huvigruppide esindajatel on võimalik osaleda muuhulgas valdkonna strateegiliste eesmärkide püstitamisel ning otsustada valdkondliku eelarve üle.

(3) Sotsiaalministeeriumi valitsemisala funktsionaalne-institutsionaalne korraldus erineb valdkondade lõikes oluliselt; sotsiaalvaldkonna tänast korraldust ei saa pidada põhjendatuks – valdkond on korraldatud viisil, mis on võtnud valdkonnas tegutsevalt Sotsiaalkindlustusametilt ametilt eeldatava juhtimisfunktsiooni.

(4) Sotsiaalministeerium täidab mitmeid ülesandeid, mille täitmist võiks eeldada valitsemisala allasutuselt. Näiteks tegeleb ministeerium teavitustegevustega määral, mis ei ole täitevvõimu tippasutusele loomupärane. Ministeeriumi seisukohalt kõrvaliste ülesannetega tegelemine võib kahjustada ministeeriumi põhiülesande poliitikakujundamise funktsiooni edukat täitmist.

(5) Sotsiaalvaldkonna analüüsifunktsiooni täitmise õiguslik korraldus ja praktika on vastuolus. Sotsiaalministri kinnitatud TAI põhimäärus paneb vastutuse sotsiaalvaldkonna analüüsi eest TAI-le, kes aga funktsiooni reaalset ei täida. Kogu valdkonna riikliku analüüsiga tegeleb valitsemisalas seega ministeerium, kelle tänane suutlikkus ei ole kooskõlas tegeliku vajadusega.

(6) Probleemid puuetega inimestele suunatud meetmete korralduses, väikelapse emale suunatud hüviste võimaldamisel ning ajutise ja püsiva töövõimetuse hüvitamise vastuolu indikeerivad nõrka valdkondade ülest analüüsi meetmete väljatöötamisel.

(7) Ministeeriumi valitsemisala korralduses hakkab teravalt silma maavalitsuste/maavanema roll nii valdkonna kui selle üle järelevalve korraldamisel ning valitud meetmete administreerimisel valdkonnas, kus tegutseb juba vastav riiklik asutus (nt järelevalve tervisevaldkonna teenuseosutajate üle, proteeside, ortopeediliste ja muude abivahenditega isikute varustamise korraldamine). Taoline samalaadsete funktsioonide täitmise põhjendatus erinevate institutsioonide poolt vajab põhjalikumat analüüsi.

(8) Rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste tänane korraldust ei saa käsitleda tõhusa ja kliendisõbralikuna, see ei taga ühtlast teenuse kättesaadavust ega motiveeri teenuse osutajaid panustama teenuse kvaliteedi parandamisse.

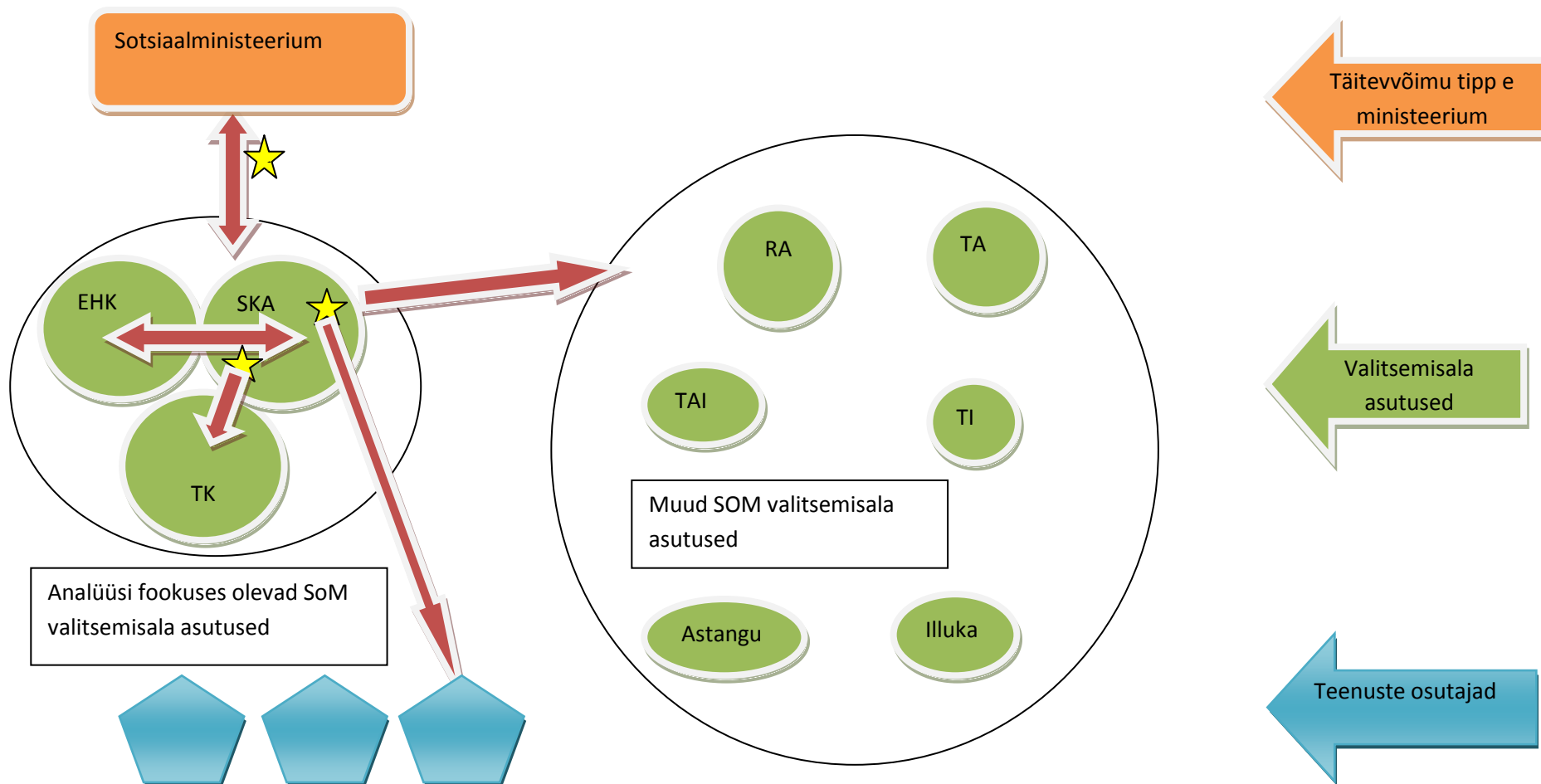
4.10 Soovitused Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ümberkorraldamiseks

Eelmises alapeatükis esitatud järeldustest on tuletatavad valitsemisala ümberkorralduse vajadused ministeeriumi valitsemisala kolmel erineval tasandil (vt joonis 3: kollased tärnid koos punaste nooltega märgivad peamisi otsustus-muudatuskohti):

- (1) Korrastada ministeeriumi täidetavate funktsioonide jaotust, suurendades ministeeriumi poliitika-kujundamise ja rakendatud poliitikate hindamise võimekust ning viies ministeeriumist välja ülesanded (nt spetsiifilistele sihtgruppidele suunatud teavitustegevused), mille täitmine sobiks paremini valitsemisala allasutusele. Ümberkorraldus võimaldab ministeeriumil keskenduda enam poliitika kujundamisele ja rakendatud poliitikate mõjususe-tõhususe hindamisele.
- (2) Kaaluda Sotsiaalkindlustusameti funktsionaalset ümberkorraldamist. Määratleda sotsiaalvaldkonnas alamvaldkonnad, mis vajavad põhjalikumat riiklikku koordineerimist ning rakendamist nende teemadega tegelemisel. Lähtuvalt teemade ringist ja vajadustest kaaluda Sotsiaalkindlustusameti funktsionaalse ümberkorraldamise vajalikkust.
- (3) Määratleda valitsemisalas asutus, kes toetaks praktikas ministeeriumit sotsiaalvaldkonna analüüsiga.
- (4) Kaaluda rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamise aluspõhimõtete ümberkorraldamist viisil, et teenuste osutamise korraldus tagaks ühtlasema teenusepakkumise kogu kalendriaasta vältel ning soodustaks teenuste regionaalselt tasakaalustatud korraldust ja kvaliteedi tõusu.
- (5) Kaaluda tuvastatud nn probleemsete meetmete ümberkorraldamist järgmiselt:
 - a. täisealiste puuetega inimeste tööalasele rehabilitatsioonile suunatud tegevuste administreerimine koondatakse Töötukassasse.
 - b. ajutise ja püsiva töövõimetuse tõttu saamata jääva tulu hüvitamise põhimõtteid ühtlustatakse, kaaludes seejuures hüvitiseskemide järgnevusse seadmist või integreerimist.

- c. ühtlustatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise arvestuspõhimõtteid või likvideeritakse muul viisil võimalus võrdsuspõhiõiguse võimalikuks riiveks hüvitiste võimaldamisel

Joonis 3. Peamised ümberkorraldusvajadused Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas



Lisad

Lisa 1. Haigekassa võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvised³¹²

I Mitterahalised ravikindlustushüvitised

Tervishoiuteenused

Tervishoiuteenuste osutamine on delegeeritud vastava tegevusloaga teenuseosutajatele, kes otsustavad teenuse osutamise vajaduse. Eriarstiabi, hooldusravi ja hambaraviteenuste puhul tasub Haigekassa tasub teenuseosutajale kindlustatutele osutatud teenuste eest Haigekassale edastatavate raviarvete alusel vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud tervishoiuteenuste loeteluga kehtestatud hinnakirjale. Üldarstiabi puhul toimub teenusepakujate, so perearstide tasustamine pearaha alusel – teenusepakujale tasutakse iga tema nimistusse kantud kindlustatud isiku eest Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud tervishoiuteenuste loetelus sätestatud summa, mis sõltub kindlustatu vanusest. Täiendavalt hüvitatakse perearstile kulu uuringutele, samuti makstakse lepingu alusel tulemusliku töö eest tulemustasu ning kauguse lisatasu praksistele, mis paiknevad lähimast aktiivravihaiglast 20 või enama kilomeetri kaugusel.

2009. aastal kasutas üldarstiabi 973 129 isikut, pearaha maksis Haigekassa 1 280 795 isiku eest, kokku rahastati üldarstiabi 1,06 miljardi krooni eest. Eriarstiabi ravijuhte, mille eest Haigekassa tasus oli 3 017 986, hooldusravijuhte 33 395 ning hambaravijuhte 380 859 – kulu oli vastavalt 6,35 miljardit krooni, 237 miljonit ning 287,18 miljonit krooni. Lisaks tasus Haigekassa haiguste ennetusprojektide raames tervishoiuasutustele 114,12 miljonit krooni.

II Rahalised ravikindlustushüvitised

Ravimihüvitis

Õigusaktides määratletud ravimite puhul võtab Haigekassa osa kindlustatu poolt väljaostetava ravimi maksumusest enda kanda. Hüvitise võimaldamine on korraldatud viisil, mis võimaldab isikul saada hüvitise näol soodustust juba ravimi ostmise hetkel. Ravimihüvitise maksmise aluseks on arsti või ämmaemanda poolt kindlustatule väljakirjutatud retsept. Apteeker kahandab retsepti esitamisel ravimi hinda kompenseeritavas määras. Haigekassa tasub apteegile hinnaerinevuse apteekri poolt retseptikeskusele esitatava koondarve alusel. 2009. aastal kompenseeris Haigekassa ravimeid 6 435 700 retsepti alusel 829 748 kindlustatule kogusummas 1,38 miljardit krooni.

Täiendav ravimihüvitis

Täiendavat ravimihüvitist makstakse isikutele, kelle kulutused soodusravimitele ületavad kalendriaastas 6000 krooni. Hüvitise taotlemiseks piisab, kui kindlustatud isik või tema seaduslik esindaja esitab ühe korra vastavasisulise avalduse Haigekassale, avaldust on võimalik esitada riigiportaalis. Esitatud avalduse alusel kontrollib Haigekassa igal aastal kord kvartalis kindlustatud isiku ravimitele tehtud kulutusi ning õiguse tekkimisel hüvitab need täiendavalt kandes hüvitise kindlustatud isiku või volitatud isiku pangakontole. Täiendava ravimihüvitise menetluse käigus haldusakti ei väljastata, hüvitise määramist ja maksmist puudutavate andmete täiskoosseisuga on isikutel võimalik tutvuda

³¹² Lisas 1 olevad kirjeldused on koostatud Haigekassa juhatuse poolt kinnitatud protseduurijuhendite ning asutuse veebileheküljel www.haigekassa.ee avaldatud materjalide põhjal, kui pole märgitud teisiti. Kasutatud arvandmete allikas on Haigekassa.

riigiportaalis. Täiendavat ravimihüvitist maksti 2009. aastal 1830 isikule kogumahus 6,75 miljonit krooni.

Kehavälise viljastamise ravimihüvitis

Kehavälise viljastamisega ja embrüosiirdamisega seotud ravimite hüvitis on eraldiseisev ravimihüvitise liik, mille kulud katab Haigekassale Sotsiaalministeerium sihtotstarbeliste eraldistena. Hüvitist saavad taotleda kuni 40-aastased (k.a) ravikindlustatud naised, kel on meditsiiniline näidustus kehaväliseks viljastamiseks ja/või embrüosiirdamiseks, kes on antud protseduuri läbinud, ning kes on 90 päeva enne protseduuri osutamise kuupäeva apteekidest välja ostnud protseduuriks vajalikud Haigekassa ravimite loetelusse kantud ravimid. Kõnealuse hüvitise saamiseks tuleb Haigekassa piirkondlikule osakonnale esitada vormikohane avaldus pärast iga kehavälise viljastamise ja/või embrüosiirdamise protseduuri. Avalduse võib esitada eposti teel digitaallkirjastatuna, postiteenuseid kasutades peab avalduse esitama tähtitud kirjana.

Positiivse otsuse korral (otsust isikule ei väljastata) makstakse hüvitis avalduses toodud pangaarvele. Haigekassa kehavälise viljastamisega ja embrüosiirdamisega seotud ravimite hüvitise andmeid nende delikaatsuse tõttu elektrooniliste kanalite kaudu ei vahenda. Haigekassa käitumist negatiivse menetlusotsuse korral edastatud sisedokumendid ei käsitle.

Kunstliku viljastamise ravimihüvitist kindlustatud isikutele sihtfinantseerib Sotsiaalministeerium, 2009. aastal maksti hüvitist 1 066 isikule kogumahus 11,93 miljonit krooni.

Meditsiiniseadme hüvitis

Haigekassa hüvitab kindlustatud isikutele meditsiiniseadmeid, mille abil on võimalik ravida haigusi ja vigastusi või mille kasutamine hoiab ära haiguse süvenemise. Meditsiiniseadme vajaduse määrab raviarst. Kui isikul on diagnoositud haigus, mille raviks on vajalik Haigekassa meditsiiniseadmete loetelus oleva meditsiiniseadme kasutamine, kirjutab raviarst välja saatekirja soodustingimustel meditsiiniseadme ostmiseks. Teatud juhtudel (proteesi, ortoosi või põletushaigete surveriiete ostmiseks) piisab arsti saatekirjast, millega võib pöörduda otse meditsiiniseadme valmistaja/müüja poole, kellelt saab arsti saatekirja alusel osta soodustingimustel vajaliku meditsiiniseadme. Haigekassa hüvitab hinnavahe hüvitise ulatuses retseptikeskusesse esitatud koondarvete alusel. Nende meditsiiniseadmete soodustingimustel ostmiseks, mida tarvitatakse pikemal perioodil etteantud koguste piires, peab kindlustatu esmalt pöörduma Haigekassa klienditeeninduse poole, kus arsti saatekirja alusel väljastatakse meditsiiniseadme kaart. Haigekassa maksis meditsiiniseadme hüvitist 2009. aastal 32 099 inimesele kogumahus 62,14 miljonit krooni.

Ajutise töövõimetuse hüvitis

Ajutise töövõimetuse hüvitis on rahaline kompensatsioon, mida Haigekassa maksab kindlustatud isikule, kellel jääb ajutise töövabastuse tõttu saamata sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Hüvitist jaguneb töövabastuspõhjuste alusel haigus-, hooldus-, sünnitus- ja lapsendamishüvitiseks. Hüvitist makstakse töövõimetuslehe alusel, lehe väljastab isikule arst või ämmaemand, lehe väljastamise järel edastab ta arsti alaosa andmed elektrooniliselt X-tee vahendusel Haigekassale. Isik edastab lehe oma tööandjale, kes saadab lehe või selle koopia koos saatekirjaga Haigekassale (seda ka juhul, kui on ilmne, et lehe alusel isikule hüvitist ei maksta). Töövõimetushüvitiste arvestaja lisab töövõimetuslehtede haldamise rakendusse töövõimetuslehel tööandja alaosa andmed. Rakendus arvutab maksuametist päritavate isikustatud sotsiaalmaksuandmete põhjal hüvitise summa ja määrab hüvitise maksmisele.

Hüvitist makstakse juhul, kui selleks annab aluse lehe põhjuse ja töövõimetusjuhtumi kestuse kombinatsioon ning puuduvad asjaolud, mis välistavad õiguse hüvitisele. Hüvitis makstakse isiku või tema poolt volitatud isiku pangakontole. Positiivse otsuse korral isikule otsust ei väljastata, ajutise töövõimetus hüvitise määramine tehakse isikule teatavaks rahasumma kandmisega isiku pangaarvele. Isikul on otsusele viitavaid andmeid võimalik näha kodanikuportaalist (51). Haldusakti ei väljastata ka juhul, kui edastatud töövõimetuslehe kestus ja hüvitise põhjus välistavad Haigekassa poolt hüvitise maksmise (nt kuni 8-päevased haiguslehed). Keeldumise puhul antakse alati kirjalik haldusakt üldjuhul Haigekassa piirkondliku osakonna direktori korraldusena. Aktis põhjendatakse hüvitise määramisest ja maksmisest keeldumist, lisatud on vaidlustamisviide ja akt antakse isikule üle allkirja vastu või saadetakse tähtitud kirjaga. Haldusakt väljastatakse ka juhtudel, kui tuvastatakse erisusi ühe kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel, millega kaasneb kindlustatud isikule makstava ajutise töövõimetus hüvitise vähenemine (50).

2009. aastal maksis Haigekassa ajutise töövõimetus hüvitisi 343 659 isikule kogumahas 2,2 miljardit krooni, sellest 1,22 miljardit haigushüvitistele (sh tööõnnetushüvitised), 318,44 miljonit hooldus-hüvitistele ning 661,23 miljonit krooni sünnitus- ja lapsendamishüvitistele.

Hambaravihüvitis

Hambaravihüvitist makstakse vähemalt 63-aastastele kindlustatud isikutele, vanadus- ja töövõimetuspensionäridele, rasedatele, alla 1-aastaste laste emadele ning suurenenud hambaravi-vajadusega isikutele. Vähemalt 63-aastastele kindlustatud isikutel, vanadus- ja töövõimetuspensio-näridel on täiendavalt õigus proteesiteenuse hüvitisele. Hüvitise saamiseks peab kindlustatud isik edastama Haigekassale vastavasisulise avalduse ning teenuse eest tasumist tõendava dokumendi. Positiivse otsuse korral maksab Haigekassa hüvitise isiku pangaarvele, otsust sellisel juhul ei väljas-tata, hüvitise maksmist puudutavad andmed avaldatakse kodanikuportaalil. Negatiivse otsuse korral edastatakse isikule keeldumise teatis või korraldus (viimane proteesihüvitisest keeldumise korral).

Proteesiteenuse korral võib teenuse osutaja kahandada isiku avalduse põhjal teenuse osutamise järel hüvitise summa võrra isikule esitatava arve maksumust ning taotleda Haigekassalt ise hüvitise määras saamata jäänud summa kompenseerimist. 2009. aastal hüvitas Haigekassa 154 726 taotlusjuhtu, kulu hambaravihüvitistele oli 153,87 miljonit krooni, millest proteesiteenuse hüvitis moodustas 121,92 miljonit krooni.

Lisa 2. Töötukassa võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvised³¹³

I Töötuskindlustushüvitised

Töötuskindlustushüvitis

Töötuskindlustushüvitise eesmärk on tagada kindlustatule töö kaotamise korral sissetulek, mis võimaldaks tal uue töö otsimise ajal toime tulla. Hüvitise saamiseks on kolm põhitingimust: töötuna arvelevõtmine, nõutav töötuskindlustusstaaz ja sunnitud töötus. Hüvitise taotlemiseks peab töötu pöörduma Töötukassa maakondlikku osakonda ning töötuna arvelevõtmisega üheskoos või selle järel esitama vormikohase avalduse, töö- või teenistussuhte lõppemise põhjust ja aega näitava dokumendi ja (tööandja) tõendi, kus on kuude kaupa välja toodud viimasel kolmel töötatud kuul makstud tasud ja kinni peetud töötuskindlustusmaksed. Hüvitise arvutamise aluseks on viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul makstud tasud, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaksed, hüvitise suurusel on ülem- ja alampiir. Periood, mille vältel hüvitist makstakse on piiratud, see sõltub isiku kindlustusstaazist.

Vastavalt kindlustatu avalduses tehtud valikule tehakse otsus hüvitise määramise või määramata jätmise kohta taotlejale kättesaadavaks Töötukassa kohalikus osakonnas või saadetakse isikule elektrooniliselt viie päeva jooksul otsuse tegemisest arvates. Positiivse määramisotsuse korral arvestab Töötukassa hüvitist alates kaheksandast päevast pärast avalduse esitamist. Hüvitist makstakse iga kuu eelmise kuu eest avalduses märgitud pangakontole. Hüvitise regulaarse maksmise eelduseks on töötu staatus ning vähemalt kord 30 päeva jooksul määratud ajal Töötukassa maakondlikus osakonnas vastuvõtul käimine, individuaalse tööotsimiskava täitmine ning sobiva töö pakkumisel selle vastuvõtmine. Töötustaatus lõppemisel ning äsjanimetatud tingimuste rikkumisel on Töötukassal õigus lõpetada seaduses sätestatud asjaoludel töötuskindlustushüvitise maksmine enne määratud tähtaega.

2009. aastal rahuldas Töötukassa 55 331 taotlust töötuskindlustushüvitise maksmiseks, hüvitise kulu oli 1,75 miljardit krooni.

Koondamishüvitis

Koondamishüvitis on ühekordne kindlustushüvitist koondamise korral töötajatele ja avalikele teenistujatele, kelle töö- või teenistussuhe tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle töösuhe on lõppenud koondamise tõttu või muudel töölepingu seaduses ja avaliku teenistuse seaduses nimetatud erandjuhtudel.

Koondamishüvitise taotlemiseks esitab tööandja Töötukassale vormikohase avalduse viie kalendripäeva jooksul töö- või teenistussuhte lõppemisest arvates koos nõuetekohaste dokumentidega. Juhul, kui tööandja ei ole tähtaega järginud, on tal õigus taotleda mõjuval põhjusel avalduse esitamise tähtaja ennistamist. Töötukassa vaatab tööandja avalduse läbi ja teeb otsuse kindlustushüvitise määramiseks koondamise korral 14 kalendripäeva jooksul avalduse vastuvõtmise päevast arvates. Otsuse hüvitise määramise kohta toimetab Töötukassa tööandjale ja kindlustatule kätte vastavalt avalduses tehtud valikule lihtkirjaga või elektrooniliselt viie kalendripäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates.

³¹³ Lisas 2 toodud kirjelduste aluseks on Töötukassa juhatuse kinnitatud protseduurireeglid ning veebilehel www.tootukassa.ee avaldatud infomaterjalid. Kasutatud arvandmete allikas on Töötukassa.

Isikule määratava hüvitise arvutamise aluseks on töötuskindlustuse andmekogus olevad isiku viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksa kuu keskmise kalendripäeva töötasu andmed. Isikul, kelle töösuhe on kestnud viis kuni kümme aastat, makstakse hüvitist ühe kuu keskmise töötasu ulatuses. Isikul töösuhte kestusega üle kümne aasta makstakse hüvitist kahe kuu keskmise töötasu ulatuses. Hüvitis makstakse viie kalendripäeva jooksul arvates otsuse tegemisest isiku pangakontole. 2009. aastal maksis Töötukassa koondamishüvitisi 13 517 isikule kogusummas 210,89 miljonit krooni (sh tänase koondamishüvitise nn eelkäija töölepingute kollektiivse ülesütlemise hüvitis).

Tööandja maksejõuetuse hüvitis

Maksejõuetuse hüvitise eesmärk on katta tööandja makse jõuetuse (pankrot või pankrotimenetluse raugemine) tõttu töötajal saamata jäänud palk, puhkusetasu ja/või töölepingu lõpetamisel töölepingu seaduses ettenähtud hüvitis. Maksejõuetuse hüvitise saamine ei sõltu töötuskindlustustaažist – töötajal on õigus saada hüvitist sõltumata sellest, kas ja kui kaua ta ise või tema tööandja on tasunud töötuskindlustusmaksid. Maksejõuetuse hüvitise suurust arvestatakse saamata jäänud tasude liikide kaupa, iga liigi hüvitamisel kehtib ülempiir. Hüvitise taotlemiseks esitab Töötukassale vormikohase avalduse koos tööandja maksejõuetuks tunnistamist tõendavate dokumentidega pankrotihaldur või muu vastava pädevusega isik. Töötukassa vaatab halduri avalduse läbi, kontrollib taotletava summa põhjendatust ja teeb otsuse hüvitise määramise või määramata jätmise kohta hiljemalt kümnendal päeval avalduse vastuvõtmise päevast arvates ning saadab otsuse haldurile posti teel viie päeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates. Hüvitise määramisel maksab Töötukassa hüvitise töötaja pangakontole hiljemalt viiendal päeval hüvitise määramise päevast arvates.

2009. aastal määras Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitisi seoses 491 ettevõtte maksejõuetusega 6 709 inimesele. Hüvitisi maksti kogusummas 213,48 miljonit krooni.

II Muud rahalised hüvised

Töötutoetus

Töötutoetus on käsitletav riikliku sotsiaalabi meetmena, toetuse eesmärk on toetada sissetulekuta töötu tööotsinguid. Õigus töötutoetusele on isikutel, kes on Töötukassas töötuna arvele võetud, on töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega ning kelle sissetulek on väiksem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast. Töötutoetuse taotlemiseks tuleb töötul pöörduda Töötukassa maakondlikku osakonda ning töötuna arvelevõtmisega üheskoos või selle järel esitada vormikohane avaldus ja tõendada töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul töötamist või muud hõivet ning selle lõppemist. Otsuse töötutoetuse määramise kohta teeb Töötukassa kuni viie tööpäeva jooksul avalduse esitamisest arvates. Töötutoetuse päevamäär on kehtestatud riigieelarve seadusega. Töötutoetust arvutatakse ja makstakse tagasiulatuvalt Töötukassas vastuvõtul käimiste vaheliste päevade eest. Töötutoetust makstakse vähemalt kord 30 päeva jooksul töötu isiklikule pangakontole. 2009. aastal määrati töötutoetus 38 179 korral, Töötukassa kulu töötutoetustele oli 139,16 miljonit krooni.

Palgatoetus³¹⁴

Palgatoetuse eesmärk on toetada kaua töötanud inimeste töölesaamist, vähendades nende värbamiskulusid. Toetust makstakse tööandjale halduslepingu alusel, kui ta rakendab tööle töötajat, kes on töötuna arvel olnud järjest vähemalt 12 kuud, 16-24-aastase töötaja, kes on olnud töötuna arvel järjest vähemalt kuus kuud või töötaja, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vabanenud vanglast sõltumata tema töötuna arveloleku ajast. Palgatoetust makstakse 50% töötaja töötasust või teenistuja palgast, kuid mitte rohkem kui kehtiv töötasu alammäär. Toetus kantakse tööandja arvele üks kord kuus esitatud palgatõendi alusel. 2009. aastal rakendus palgatoetusega tööle kokku 158 inimest, kulu toetusele oli 1,32 miljonit krooni.

Ettevõtluse alustamise toetus

Ettevõtluse alustamise toetus on töötule antav rahaline abi, mille eesmärgiks on töötaja motiveerimine ning toetamine ettevõtlusega alustamisel. Õigus ettevõtluse alustamise toetusele on Töötukassas arvele võetud vähemalt 18 aastasel töötul, kes on läbinud ettevõtluskoolituse või kellel on kutse- või kõrgharidus majanduse alal või kellel on ettevõtluskogemus.

Toetuse saamiseks tuleb Töötukassale esitada vastavasisuline avaldus, äriplaan ning ettevõtluskoolituse läbimist, ettevõtluskogemust või nõutavat haridust tõendavad dokumendid. Toetuse saamist välistavate asjaolude puudumisel vaatab äriplaani läbi hindamiskomisjon. Töötukassa teeb otsuse toetuse saamiseks 30 tööpäeva jooksul arvates avalduse esitamisest. Positiivse otsuse korral kannab Töötukassa määratud toetuse töötaja pangakontole 10 tööpäeva jooksul pärast otsuse langetamist. Toetuse maksmisega kaasneb töötuna arveloleku lõpetamine ning töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksmise lõpetamine. Samas võimaldatakse ettevõtluse alustamise toetuse saajatele kahe aasta vältel pärast toetuse eraldamist vajadusel erialast täiendkoolitust ja järelnõustamist või mentorklubis osalemise võimalust, et tõsta vastse ettevõtja konkurentsivõimelisust.

Ettevõtluse alustamise toetust saanu peab alustama majandustegevusega 6 kuu jooksul toetuse saamisest ning kasutama toetust sihtotstarbeliselt vastavalt esitatud äriplaanile. Kui majandustegevuse alustamata jätmine või lõpetamine ei ole seotud mõjuvate põhjustega peab toetuse saanu toetuse täies ulatuses tagastama.

Toetuse saaja koolituskulud hüvitatakse vaid juhul, kui koolitus on otseselt seotud ettevõtja tegevusvaldkonnaga. Koolitusvajadust ja selle seotust ettevõtja Töötukassale esitatud äriplaaniga hindab ning koolituse võimaldamise üle otsustab maakondliku osakonna teenusekonsultant. Koolituskulud hüvitatakse toetuse saanule pärast koolituse läbimist ning kuludokumentide ja koolituse läbimist tõendava tunnistuse või muu dokumendi esitamist Töötukassale. Hüvitamisele kuulub üks koolitus, hüvitisel on ülempiir.

2009. aastal maksti ettevõtluse alustamise toetust 495 inimesele kogusummas 27,54 miljonit krooni.

Hooldusteenuse hüvitamine hoolduskohustusega töötule

Töötukassa hüvitab hoolduskohustusega koormatud töötule tööturuteenuses (nt tööturukoolitus, tööpraktika) osalemise ajal ja või tööle asumisel hooldusteenuse kasutamisega seotud kulud. Õigus

³¹⁴ Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse kohaselt on palgatoetuse ja ettevõtluse alustamise toetuse näol tegemist tööturuteenusega. Kuna aga mõlemal juhul on hüvis vaid konkreetne rahasumma, mille Töötukassa kannab isiku või tema tööandja pangaarvele (s.t teenust selle tavatähenduses ei osutata), on nimetatud hüvised käesolevas töös liigitatud rahaliste hüvistega alla.

teenuse hüvitamisele on kuni 6-aastase lapse hooldamisega hõivatud lapsevanemal (v.a. vanemahüvitise saaja või lapse vanem, kelle laps on kantud lasteaia nimekirja) ning puudega lapse, puudega täiskasvanu või vanuri hooldajal.

Hüvitise saamiseks peab hoolduskohustusega isik pöörduma Töötukassa maakondlikku osakonda, kus selgitatakse välja isiku vajadused hooldusteenuse hüvitamiseks. Esmakordsel taotlemisel peab hooldusteenuse hüvitamise taotleja tõendama hoolduskohustuse asjaolusid nt lapse sünnitunnistuse või hooldajaks olemist tõendava dokumendi abil. Hooldusteenus hüvitatakse, kui hoolduskohustus takistab isiku osalemist tööturuteenustes või tööle asumist. Hoolduskohustusega töötuleiab ise või Töötukassa abiga oma piirkonnas nõutud kvalifikatsiooniga isiku või tegevusluba omava hooldusteenuse osutaja.

Hooldusteenus hüvitatakse taotlejale avalduse ja arve esitamisel eelmisel kalendrikuul kasutatud hooldusteenuse eest pärast seda, kui tööturuteenuse osutaja on esitanud Töötukassale teenusel osalemise osavõtugraafiku või isik on tööle asumise järel esitanud töölepingu või muu dokumendi, millest nähtub töötamise aeg. Järgnevate hüvitamiste taotlemisel peab taotleja tõendama eelneva kalendrikuu hüvitatud hooldusteenuse arve eest tasumist (nt maksekorraldusega). Hüvitist makstakse tööturuteenuses osaletud päevade eest tööturuteenuse osavõtugraafiku alusel või töötatud päevade eest. Teenuse hüvitamise periood on mõlemal juhul piiratud, samuti on päevalimiidiga piiratud hüvitatav summa.

Stipendium ja sõidutoetus tööturuteenustel osalejatele

Tööpraktikal, tööharjutusel ja tööturukoolitusel osalejal on õigus saada stipendiumi. Stipendium arvutatakse teenuseosutaja esitatud andmete alusel iga teenusel osaletud päeva eest. Stipendium makstakse kord kuus teenusel osaleja pangakontole.

Tööturuteenusel osalemise eest on võimalik taotleda ka sõidutoetust, toetuse saamiseks tuleb täita vormikohane avaldus. Toetust makstakse osavõtugraafiku alusel, kus teenusel osalemist tõendab osaleja allkiri ning mille teenuse korraldaja esitab Töötukassale. Sõidutoetust ei maksta nende päevade eest, mil teenusel ei osaletud. Sõidukulude arvutamisel võetakse aluseks lühim vahemaa teenusel osaleja elukoha ja tööturuteenuse toimumiskoha vahel. Toetust makstakse läbitud kilomeetrite alusel.

2009. aastal maksis Töötukassa stipendiumeid kogumahas 16,36 miljonit krooni ning sõidutoetusi mahus 14,03 miljonit krooni.

Sotsiaalmaksu maksmine

Vastavalt töötuskindlustuse ja sotsiaalmaksuseadusele maksab Töötukassa töötuskindlustuse seaduse alusel makstud hüvitistelt ja töötuna arvel olevate isikute ning tuumakatastroofi, tuumakatsetuse või aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerimisest osavõtnud mittetöötavate isikute eest, kes ei saa riiklikku pensioni, sotsiaalmaksu. Viimasel juhul peab isik esitama Töötukassale avalduse ja vajadusel täiendavad dokumendid. Kui on olemas kõik otsuse tegemiseks vajalikud andmed ja dokumendid, teeb Töötukassa sotsiaalmaksu maksmise või maksmisest keeldumise otsuse. Positiivse otsuse korral teostab Töötukassa edaspidi igakuiselt sotsiaalmaksu deklareerimise ja tasumise. Kui ilmnevad maksmise lõpetamist tingivad asjaolud (laekub vastavasisuline dokument või laekuvad vastavad andmekogude andmed), koostab menetleja sotsiaalmaksu maksmise lõpetamise otsuse, misjärel lõpetatakse isiku eest sotsiaalmaksu maksmine.

III Vahetult osutatavad tööturuteenused

Töövahendusteenus

Töövahendusteenus on töötule ja tööotsijale sobiva töö ning tööandjale sobiva töötaja leidmine – Töötukassa suunab töötuid ja tööotsijaid sobivatele tööpakkumistele ning otsib tööandjale tema esitatud nõuete järgi sobivat töötajat. Teenus on mõlemale tööturu osapoolele tasuta. Tööotsija peab teenuse saamiseks ennast sobivas Töötukassa maakondlikus osakonnas registreerima töötuks või tööotsijaks. Tööandja peab Töötukassale edastama tööpakkumise.

Tööandjale pakutav teenus on liigitatav kolmeks alatüübiks. Avaliku töövahenduse korral avaldatakse tööpakkumine Töötukassa kodulehel ja kohaliku osakonna infostendil. Lisaks saadetakse töötule, kes vastab seatud tingimustele, tööpakkumine e-kirjaga ning teda motiveeritakse vastuvõtule pöördudes töökohale kandideerima. Valida saab ka eelvaliku töötule suunamisega – tööpakkumist ei avaldata Töötukassa kodulehel ega infostendidel vaid edastatakse e-kirja teel ja pakutakse kohalikus osakonnas ainult nendele töötutele, kes vastavad sobivale kandidaadile seatud tingimustele. Sobivaid kandidaate motiveeritakse pakutavale töökohale kandideerima. Eelvalikut töötute nimekirjaga saab tööandja kasutada juhul kui vabu töökohti on mitu ja otsitakse väga spetsiifiliste oskustega töötajaid. Ka sel juhul ei avaldata tööpakkumist Töötukassa kodulehel ega infostendidel. Tööandjate konsultant otsib Töötukassa andmebaasist tingimustele vastavaid kandidaate ja edastab tööpakkujale nende sobivate kandidaatide andmed, kes on lubanud oma andmeid töövahendamiseks tööandjatele anda. Edastatud andmete alusel on tööpakkujal endale sobivate kandidaatidega võimalik ise ühendust võtta.

Töötukassa ei sekku tööandja ja töövõtja vahelistesse läbirääkimistesse.

Karjäärinõustamine

Karjäärinõustamise käigus toetatakse inimesi karjääri kujundamisega seotud otsuste tegemisel ja elluviimisel. Tasuta teenus on mõeldud Töötukassas registreeritud töötutele ja koondamisteate kätte saanud tööotsijatele. Nõustamine toimub kas individuaalselt või grupis, Nõustamine toimub kas individuaalselt või grupis, karjääriinfotubade või tööotsingutubade formaadis. Teenust pakuvad vastava ettevalmistusega Töötukassa karjäärinõustajad.

2009. aastal nõustati soovijaid 23 916 juhul.

Teavitamine tööturu olukorrast

Teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest on teabe andmine töötule tööturu seisu ja muudatuste, tööturuteenuste sisu ja nende saamise tingimuste ning tööturu-toetuste saamise tingimuste kohta. Teavet pakutakse töötule tema pöördumisel Töötukassasse ning kommunikatsioonikanalite vahendusel.

IV Delegeeritud tööturuteenused

Delegeeritud teenuste seas on loetletud ka sellised, mida nn tavaolukorras osutab Töötukassa (nt abistamine tööintervjuul ja tööklubi), kuid juhtudel, kus Töötukassa piirkondlikus osakonnas pädevus puudub (nt vajatakse viipekeele tõlki või tööklubi on vaja korraldada suuremas mahus) delegeeritakse teenuse osutamine halduslepingu alusel vastavat pädevust omavale teenuseosutajale.

Tööklubi

Tööklubi eesmärk on valmistada osalejat ette tööotsimiseks ja tööeluks, anda ülevaade tööturu olukorrast ja töövõimalustest juhendatud klubilise tegevuse vormis. See võimaldab jagada kogemusi ning saada tuge samas olukorras olijatelt ja juhendajalt.

Tööklubi teenust korraldatakse töötutele, kelle töölesaamine eeldab tööotsimiseks vajalike teadmiste ja oskuste arendamist, tööotsingute juhendamist ning tööeluks ettevalmistamist. Tööklubi viib osaliselt läbi Töötukassa, kuid ka hankemenetluse raames edukaks osutunud pakkuja, kes vastutab ruumide, juhendajate olemasolu ja tegevuste elluviimise eest vastavalt lepingule ja hanke tehnilisele kirjeldusele. Tööklubi tegevusi juhib ja juhendab sobiva ettevalmistusega spetsialist.

Tööklubi toimub sessioonidena. Hankemenetluse korras tellitava tööklubi sessioonid toimuvad üldjuhul järjekorras nädalatel, ühel tööpäeval nädalas. Tööklubi sisuline tegevus koosneb kohustuslikest tegevustest ning muudest töölesaamist toetavatest vabalt valitud tegevustest vastavalt klubis osalejate vajadustele ja teenuse eesmärgile. Tööklubis osalejatele makstakse sõidutoetust.

Psühholoogiline ja võlanõustamine

Psühholoogi teenust ja võlanõustamisteenust on Töötukassa kulul võimalik kasutada registreeritud töötutel ning koondamisteate saanud töötajatel, kes on selleks oma konsultandile soovi avaldanud. Viimane suunab isiku vastavat nõustamist pakkuva lepingupartneri poole, kellele tasutakse lepingu alusel vastavalt Töötukassale esitatavatele arvetele.

Psühholoog aitab töötul probleeme arutada ja analüüsida ning aitab isikut lahenduste leidmisel ja toetab nende elluviimisel. Võlanõustamise eesmärk on toetada isikut võlgnevusega seotud probleemide lahendamisel, mis takistavad isikul töö otsimist, aktiivsetes tööturumeetmetes osalemist ja töölesaamist. Võlanõustaja selgitab koos isikuga välja tema rahalise olukorra ning kavandab tegevused, mis aitavad olukorda parandada. Võlanõustamine koosneb kahest peamisest osast – isiku (pere) eelarve planeerimise õpetamisest ning suuna ja juhiste andmisest võlgnevuste likvideerimiseks.

Töötukassa hangib teenuseid vastavalt maakondlikele vajadustele ning teenust osutab hanke raames valituks osutunud pakkuja või piirkonnas tasuta teenust osutav pakkuja. Teenuse osutamiseks vajalike ruumide ja muude tingimuste eest vastutab teenuse osutaja vastavalt lepingule või koostööleppetele.

Psühholoogilise nõustamise mahuks on maksimaalselt 10 akadeemilist tundi, võlanõustamise puhul maksimaalselt 6 akadeemilist nõustamistundi isiku kohta ühe lepingu raames. Psühholoogiline nõustamine võib toimuda nii individuaalselt kui ka grupinõustamisena, vajaduse viimase järele otsustab teenuse pakkuja. Tasuta teenuse osutaja puhul otsustab teenuse mahu teenuse pakkuja. Kui koostöös lepingulise teenuse osutajaga selgub, et isik vajab teenust suuremas mahus, siis tuleb see kooskõlastada teenusejuhiga. Selleks teavitab juhtumikorraldaja/ töövahenduskonsultant teenusejuhti teenuse mahu suurendamise vajadusest ja selle põhjendusest. Nõustamisel osalemiseks on isikul võimalik taotleda sõidutoetust.

Töötukassa kulu nõustamisteenustele oli 2009. aastal 3,3 miljonit krooni.³¹⁵

³¹⁵ Summa ei sisalda samal aastal Tööturuameti poolt tehtud kulutusi teenustele.

Sõltuvusnõustamise teenus

Sõltuvusnõustamine on psühholoogilise nõustamise üks alaliike, mille eesmärk on toetada isikut sõltuvusprobleemidest ülesaamisel, et ta oleks suuteline tööd otsima, aktiivsetes tööturumeetmetes osalema ja tööle asuma. Sõltuvusnõustamist pakutakse eelkõige alkoholi-, narko-, hasartmängu- ja arvutisõltuvuse puhul. Sõltuvusnõustamisel pööratakse tähelepanu nii sõltuvuse bioloogilistele, psühholoogilistele kui ka sotsiaalsetele aspektidele.

Teenusepakkuja koostöös Töötukassaga selgitab välja sõltlase täpse vajaduse nõustamise järele. Sõltlane võib läbida kas kindla pikkusega programmi või osaleda nõustamisseanssidel, mille koguarv selgub nõustamise käigus. Mõlemal juhul arvestatakse sõltlase individuaalsete vajadustega. Programmis on oluline rõhk psühhoteraapial ja teistel toetavatel tegevustel.

Sõltuvusnõustamise teenust tellitakse hanke korras. Teenust osutab hanke raames valituks osutunud pakkuja või teenust tasuta osutav isik. Teenuse osutaja vastutab teenuse osutamise ja teenuse osutamiseks vajalike ruumide ja muude tingimuste eest vastavalt lepingule või koostööleppel.

Sõltuvusnõustamisel osalejal on võimalus saada sõidutoetust teenusel osalemiseks.

Tööturukoolitus

Tööturukoolituse eesmärk on toetada töölesaamist. Koolitust pakub Töötukassa juhul, kui tööotsimise tulemusel on selgunud, et töölesaamiseks on vaja omandada või täiendada konkreetseid teadmisi ja oskuseid. Töötukassa tellib tööturukoolituse hanke korras, sõlmib koolitajaga halduslepingu ja suunab töötut tellitud koolituskohale või võimaldab koolitust koolituskaardiga. Hanke korras tellitakse koolitust koolitajatelt, kes omavad Haridus- ja Teadusministeeriumi koolitusluba. Teenusepakkujale tasutakse teenuse eest vastavalt sõlmitud lepingule.

Kui koolitust võimaldatakse koolituskaardiga, on töötul õigus valida endale vajalik kursus Töötukassa kinnitatud koolitajate pakutavate koolituste hulgast. Kui koolituskaardiga on vajalik kursus leitud ning konsultant valikuga nõustunud, peab inimene end ise kursusele registreerima ning informeerima koolitajat, et ollakse Töötukassa koolituskaardi klient.

Hanke korras tellitaval tööturukoolitusel pole maksumuse ülempiiri sätestatud. Koolituskaardiga koolitusel osalemisel on koolituse eest tasutavale summale kehtestatud ülempiir, piiri ületava osa peab katma isik ise. Nii hanke korras tellitav kui koolituskaardiga pakutav tööturukoolitus saab kesta maksimaalselt üks aasta.

2009. aastal osales tööturukoolitusel 14 916 inimest, kulu koolitusteenustele oli 234,03 miljonit krooni.

Tööpraktika

Tööpraktika eesmärk on anda töötule töö leidmiseks vajalik praktiline töökogemus ning täiendada töölesaamiseks vajalikke ametialaseid oskuseid ja teadmisi. Tööpraktika vajaduse selgitab välja töövahenduskonsultant või juhtumikorraldaja võttes arvesse isiku varasemat töökogemust, oskuseid ja teadmisi ning töösoove. Praktika on vajalik, kui aktiivse töö otsimise tulemusel on näha, et isikul puudub tööpakkumistes nõutav töökogemus või töölesaamiseks on vaja täiendada ametialaseid oskuseid ja teadmisi. Praktika eelduseks on, et leidub vaba töökoht, mille täitmine eeldab töötut praktiliste tööoskuste või erialaste teadmiste täiendamist.

Töötu võib praktikakoha otsida ise, vajadusel aitab seda teha Töötukassa. Tööpraktikat võimaldada sooviv tööandja peab esitama Töötukassale tööpakkumise andmed märkega valmisolekust pakkuda töökoha täitmisel ka töötule väljaõppeks tööpraktikat. Tööpraktika korraldamiseks sõlmitakse tööandjaga haldusleping – tööpraktika ajaks tööandja praktikandiga töölepingut ei sõlmi ega maksa talle töötasu. Tööpraktika kestab nii kaua, kui on töötamiseks vajalike praktiliste oskuste omandamiseks tarvis, aga mitte üle 4 kuu. Tööpraktika ajal makstakse tööandjale juhendamistasu. Praktikandile maksab Töötukassa praktilal osaletud päevade eest stipendiumi ja vajadusel sõidutoetust. 2009. aastal oli tööpraktika juhtusid 1550, kulu juhendamistasudele oli 22,43 miljonit krooni.

Tööharjutus

Tööharjutus on tööturuteenus töötule tööharjumuse taastamiseks või esmase tööharjumuse kujundamiseks. Tööharjutuse eesmärgiks on tõsta töötule valmisolekut aktiivsetes tööturumeetmetes osalemiseks või tööle rakendumiseks. Teenus on eelkõige suunatud töötule, kes pole pikka aega töötanud, kellel puudub töökogemus, kes ei ole valmis töötama iseseisvalt avatud tööturul. Tööharjutusega püütakse eelkõige pakkuda töötule kollektiivis töötamise, tööalase vastutuse ning tööks vajaliku kohusetunde ja täpsuse kujundamise kogemust. Harjutusel osalejatelt nõutakse kokkulepitud aegadest ja tegevustest kinnipidamist ja pakutakse neile tegevusi, mis hoiavad neid aktiivsena ja motiveerituna – tehakse kergemaid töid, mis ei nõua erialaseid teadmisi või milleks vajalikud oskused on omandatavad tööharjutuse käigus juhendaja nõustamisel ja juhendamisel. Tööharjutuse kestus on kuni kolm kuud. Pärast tööharjutuse läbimist võib töötule vajadusel saada ka teisi tööturuteenuseid nagu tööturukoolitus ja tööpraktika. Tööharjutusel osalemise ajal makstakse töötule stipendiumi ning vajadusel ka sõidutoetust.

Töötukassa tasub tööharjutuse läbiviijale teenuse korraldamise eest vastavalt esitatavatele arvetele. 2009. aastal osales tööharjutusel 1528 inimest, teenuse kulu Töötukassale oli 30,24 miljonit krooni.

Avalik töö

Avalik töö on töötule korraldatav ajutine tasuline töö, mis ei eelda töötult kutse-, eri- ega ametialase ettevalmistuse olemasolu (nt heakorratööd). Töötukassa võib avalikule tööle suunata töötule, kes on nõus avalikku tööd tegema ja kellel on vastav märge individuaalses töötusimiskavas. Avalikul tööl võib osaleda kuni 10 tööpäeva kuus ning mitte kauem kui 50 tundi ühes kuus.

Avalikule tööle ei kohaldata tööõigusakte, välja arvatud töötervishoiu ja tööohutuse seadus. Töötukassa sõlmib avaliku töö korraldamiseks halduslepingu kohaliku omavalitsuse üksuse, mittetulundusühingu või sihtasutusega. Avalikus töös osalevale isikule maksab tasu avaliku töö korraldaja, kes peab tasult kinni ning maksab isiku eest kõik maksud ning maksed (v.a töötuskindlustusmaksed). Avalikus töös osaleja töötuna arvelolekut ei lõpetata, osalemise ajal säilib töötul õigus töötuskindlustushüvitisele või töötutoetusele. Avaliku töö korraldajale tasu ei maksta. 2009. aastal rakendati töötuid avalikus töös 1561 juhul.

Vabatahtlik töö

Vabatahtliku töö eesmärk on anda töötule uus kogemus ning aidata tekitada või säilitada tema tööharjumust. Vabatahtlikuna töötades saab töötule proovida erinevaid tegevusi, õppida tundma oma tugevaid külgi ja hinnata erinevat laadi tegevuste ja valdkondade sobivust. Samuti pakub vabatahtlikuna töötamine võimalusi uute tööalaste kontaktide loomiseks ja sisukaks aja kasutamiseks. Vabatahtlik töö hõlmab peamiselt tegevusi, mida vabatahtliku töö pakkuja viib läbi avalikes huvides ja

ühiskonna heaks - kultuuri, hariduse, sotsiaaltöö, keskkonnakaitse, ühistegevuse või muus avaliku huviga seotud valdkonnas, kuid vabatahtlikuks tööks võib ka olla ettevõtete korraldatud heategevuslikes tegevustes osalemine.

Töötukassa kohalik osakond otsib vabatahtliku töö võimalusi ja koostab vabatahtliku töö korraldamiseks koostööleppe. Vabatahtliku töö olemasolul teavitab töövahenduskonsultant/juhtumikorraldaja sihtrühma kuuluvat töötut vabatahtliku töö võimalustest ja tingimustest ning selgitab välja isiku motivatsiooni vabatahtlikku tööd teha ning julgustab töötut vabatahtliku töö võimalusi kasutama. Vabatahtliku töö pakkuja ja töötu lepivad vabatahtliku töös osalemises omavahel kokku. Vabatahtliku töö eesmärk ei või olla majandustegevus, tulu saamine ega tööjõukulu kokkuhoid. Vabatahtliku tööna ei või teha sama tööd, mille tegemiseks vabatahtliku töö pakkuja kasutab peamiselt palgalist tööjõudu. Kummalegi osapoollele töö eest tasu ei maksta. Vabatahtliku töö tegemisel on töötul võimalus taotleda sõidutoetust ning saada stipendiumi. Sõidutoetust ja stipendiumi makstakse vormikohase avalduse ja osavõtulehe alusel – viimase esitab Töötukassale teenuse osutaja.

Tööproov

Kuna sageli tuleb tööle kandideerimisel teha proovitöö, pakub töötukassa koos töövahendusega ka tööproovi tegemise võimalust.

Tööproovi eesmärk on anda tööotsijale võimalus pakutaval töökohal töötamine järele proovida ning seeläbi oma sobivust tööandjale näidata. Tööandjale annab tööproov enne töölepingu sõlmimist kinnituse kandidaadi sobivusest pakutavale töökohale. Üldjuhul kestab tööproov ühe tööpäeva. Kui töö iseloom nõuab siiski põhjalikumat tööga tutvumist, võib ühe tööandja juures ühe konkursi raames tööd proovida maksimaalselt kolm päeva.

Tööproovi korraldamise eelduseks on, et tööandja otsib vabale töökohale töötajat töötukassa kaudu. Selleks tuleb tööandjal edastada Töötukassale andmed vaba töökoha kohta.

Kui tööotsija soovib läbida tööproovi, kandideerides töökohale, mida töötukassa ei vahenda, ei sekku töötukassa tööproovi korraldusse ega maksa töötule tööproovil osalemisega seotud sõidukulude hüvitamiseks sõidutoetust. Samuti ei korralda töötukassa tööproovi, kui proovitööd läheb tegema töötu, kes on varem sama tööandja juurde samale ametikohale kandideerides tööproovi läbinud või selle tööandja juures samal ametikohal töötanud või olnud tööpraktikal.

Töötukassa vahendatud tööproovil osalemise ajal säilib õigus olla töötuna arvel ning saada töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ning osaletud päevade eest sõidutoetust.

Juhul, kui tööandja sõlmib inimesega tööproovi kestel töölepingu, peab töötu sellest töötukassale koheselt teada andma. Sel juhul töötuna arvelolek lõpetatakse ning töötukassa maksab sõidutoetust ainult töötuna arveloleku ajal tööproovil osalemise eest.

Tööruumide- ja vahendite kohandamine puudega inimesele

Tööruumide ja vahendite kohandamisega muudetakse töökeskkond või töövahend puudega inimesele ligipääsetavaks ja kasutatavaks. Kui tööandja teeb vajalikud kohandused ning võtab seejärel tööle töötu puudega või pikaajalise tervisehäirega inimese, hüvitab Töötukassaga tööandjale kuni 100% kohanduse maksumusest. Kui kohandus tehakse tööandja juures juba töötava inimese

töökeskonna parendamiseks, hüvitab Töötukassa tööandjale kuni 50% kohanduse maksumusest. 2009. aastal teenust ei kasutatud.

Töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmine puudega inimesele

Töötamiseks vajalik tehniline abivahend on vahend, ilma milleta puudega või pikaajalise tervisehäirega inimene ei saa oma tööülesandeid täita. Tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmiseks sõlmib Töötukassa halduslepingu kas tööandja või inimese endaga. Haldusleping sõlmitakse sama tähtajaga, milleks on puudega või pikaajalise tervisehäirega inimesega sõlmitud tööleping või vormistatud teenistusse võtmine, kuid mitte kauemaks kui 3. aastaks. Vajadusel lepingut pikendatakse. 2009. aastal kasutas teenust 2 inimest.

Individaalne töölerakendamine

Individaalne töölerakendamise teenuse (ITR) eesmärk on pakkuda tuge töö otsimisel ja töölerakendumisel töötutele, kelle töölesaamine on raskendatud pikaajalise töötuse, sotsiaalsete probleemide või puude tõttu. Tugitegevused hõlmavad tööotsingute motiveerimist, abi sobiva töö leidmisel, juhendamist ja tuge töötamise ajal, tööandja ja töökaaslaste nõustamist.

ITR vajadust hindab juhtumikorraldaja, kaasates vajadusel ka teisi spetsialiste või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja. Juhtumikorraldaja suunab kliendi teenusele ja jälgib tema teenusel osalemist.

ITR teenust tellib töötukassa hanke korras ja seda osutab hanke raames valituks osutunud pakkuja, kes vastutab tugisikute olemasolu ja tegevuste elluviimise eest vastavalt lepingule.

ITR teenusele suunatud kliendi individuaalseid vajadusi töölerakendumisel hindab ning töö otsimiseks ja töölesaamiseks vajalikke tugitegevusi kavandab ja osutab tugisik. Vajadusel korraldab tugisik töötule tugiteenuste osutamist koostöös kohaliku omavalitsuse või teiste teenusepakkujatega. Võimalusel kaasab tugisik tugitegevuste planeerimisel ja osutamisel ka kliendi lähivõrgustikku (nt pereliige, sõber, sugulane).

ITR teenuse eest tasumine toimub etapi kaupa kahes osas. Tasu makstakse lepingus sätestatud tingimustel - esitatud arve ja tegevusplaanide alusel.

Tugisikuga töötamine

Tugisikuga töötamise teenuse eesmärgiks on puudega või pikaajalise tervisehäirega inimeste tööleasumise või töötamise toetamine, võimaldades puudest või tervisehäirest tulenevalt abi ja juhendamist töökohal. Tugisikuga töötamise teenust võimaldatakse puudega või pikaajalise tervisehäirega töötava töölerakendamiseks või juba töötava puudega või pikaajalise tervisehäirega isiku töötamise jätkamise toetamiseks.

Tugisikuga töötamise teenuse vajaduse selgitab välja juhtumikorraldaja. Teenuse saamise eelduseks on tähtajatu töö- või teenistussuhe. Teenust osutatakse puudega või pikaajalise tervisehäirega töötule kuni ühe aasta jooksul töö- või teenistussuhte algusest. Juba töötavale isikule võimaldatakse tugisikuga töötamise teenust kuni ühe aasta jooksul halduslepingu sõlmimisest Töötukassa ja tööandja või tugisiku vahel. Juhtumikorraldaja teavitab isikut, tugisikut ning tööandjat tugisikuga töötamise võimalustest ning vormistab osapoolte valmidusel tugisikuga töötamise lepingu.

Teenuse maht määratletakse vastavalt individuaalsetele vajadustele ja proportsionaalselt isiku tööajaga. Juhtumikorraldaja määratleb teenuse mahu (täistööajaga töötamisel esimesel kuul kuni 8 tundi päevas, teisel kuul kuni 4 tundi päevas, järgnevatel kuudel kuni 2 h päevas) vastavalt individuaalsetele vajadustele ja proportsionaalselt isiku tööajaga (kuid kokku mitte rohkem kui 700 tundi aastas). Juhtumikorraldaja jälgib ja hindab koostöös tööandjaga jooksvalt teenuse vajadust ning teeb vajadusel ettepaneku halduslepingu muutmiseks.

Tugiisikuga töötamise teenuse tasu arvestusperioodiks on kalendrikuu. Tasu arvestamise aluseks on tugiisiku teenuse aruanne (lepingus määratletud tundide mahule ühes kuus), kuhu on märgitud tugiisiku töötundide arv ühel tööpäeval. Tugiisikuga töötamise teenuse osutamise eest makstav tunnitasu määr kehtestatakse igaks eelarve aastaks riigieelarvega. 2010. aastal kasutas teenust kümme inimest.

Abistamine tööintervjuul

Tööintervjuul abistamise teenus on mõeldud isikule, kes vajab puude või pikaajalise tervisehäire tõttu tööandjaga suhtlemisel abi. Vajaduse abi järele tööintervjuul selgitab välja juhtumikorraldaja (nt isikule sobiva töö leidmisel). Kui tal endal puuduvad vajalikud oskused (nt viipekeelee oskus) abistamiseks isikut tööintervjuul, leiab ta sobiva teenusepakkuja, kellega sõlmitakse haldusleping teenuse osutamiseks. Teenuse eest tasutakse lepingu alusel esitatava arve alusel. Teenuse osutaja võib olla ka vabatahtlik (nt abi vajava isiku pereliige), viimasele Töötukassa tasu ei maksa, kuid hüvitab avalduse alusel teenuse osutamisega kaasnevad sõidukulud.

Lisa 3. Sotsiaalkindlustusameti võimaldatavad sotsiaalkaitse hüvised³¹⁶

I Sotsiaalkindlustushüvitised

Vanaduspension

Vanaduspension on üks riikliku pensioni liikidest, vanaduspension eesmärk on tagada palgatööd teinud või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsenud töötajale samaväärne elatustase, mis tal oli töötades. Vanaduspension saamise õigus on Eesti alalisel elanikul või tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel, kes on saanud 63-aastaseks (kuni 1952. aastani sündinud naiste puhul määratakse pensioniea võrdsustumiseni pension kuni kolm eluaastat varem) ning kellel on vähemalt 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži. Pensionit on võimalik ka taotleda soodustingimustel ning ennetähtaegselt, samuti on võimalik lükata pensioni määramist hilisemasse vanusesse. Seadustes sätestatud ametites töötanud isikutel on õigus vanaduspensionile eritingimustel.

Vanaduspension taotlemiseks tuleb pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse ning esitada vormikohane avaldus ning õigust vanaduspensionile tõendavad ning pensioni korrektset määramist võimaldavad dokumendid. Vanaduspension määrab elukohajärgse pensioniameti direktor või tema asetäitja või pensioniameti direktori poolt volitatud pensioniameti struktuuriüksuse juht. Pensionitaotleja nõudmisel või kollegiaalset lahendust nõudva pensionitaotluse korral otsustab pensioni määramise pensionikomisjon. Vanaduspension määratakse pensionikka jõudmise päevast eluajaks. Pensioni koosneb kolmest osast: baasosast, staažiosakust ning kindlustusosakust.

Pension makstakse elukohajärgse pensioniameti kaudu igakuuliselt jooksva kuu eest pensionäri soovile vastaval viisil (pangaülekandega, postiteenuse vahendusel või koju kohaletoomisega). 2009. aastal määrati vanaduspension 9312 isikule, aasta lõpu seisuga oli pensionisaajaid 293 393, kulu sotsiaalmaksupõhistele vanaduspensionitele (sh ennetähtaegne vanaduspension ning väljateenitud aastate pension) oli 16,2 miljardit krooni.

Töövõimetuspension

Töövõimetuspension on üks riikliku pensioni liikidest, mille eesmärgiks on hüvitada isikule töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu. Õigus töövõimetuspensionile on püsivalt töövõimetuks tunnistatud vähemalt 16-aastaselt isikul, kelle töövõime kaotuseks on töövõimetuse ekspertiisi käigus tuvastatud vähemalt 40 protsenti ja kes on märgitud ulatuses püsiva töövõimetuse tuvastamise algtähtajaks omandanud vajaliku pensionistaaži. Töövõime kaotuse või kutsehaiguse tagajärjel tekkinud püsiva töövõimetuse puhul staažinõue puudub.

Pension taotlemiseks tuleb pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse ning esitada vormikohane avaldus ning õigust töövõimetuspensionile tõendavad ning pensioni korrektset määramist võimaldavad dokumendid. Töövõimetuspension määrab elukohajärgse pensioniameti direktor või tema asetäitja või pensioniameti direktori poolt volitatud pensioniameti struktuuriüksuse juht. Pensionitaotleja nõudmisel või kollegiaalset lahendust nõudva pensionitaotluse korral otsustab pensioni määramise pensionikomisjon.

³¹⁶ Lisas 3 toodud kirjelduste aluseks on Sotsiaalkindlustusameti teenusestandardid ning veebilehel www.ensib.ee avaldatud infomaterjalid. Kasutatud arvandmete allikas on Sotsiaalkindlustusamet.

Töövõimetuspension määratakse püsiva töövõimetuse kindlakstegemise päevast, kui pensioni avaldus on esitatud kolme kuu jooksul arvates püsiva töövõimetuse kindlakstegemise päevast. Töövõimetuspensioni suurus sõltub töövõime kaotuse ulatusest, tasutud sotsiaalmaksu suurusest, isiku vanusest ja tema pensionistaažist. Positiivse otsuse korral hakkab Sotsiaalkindlustusamet pensioni maksuma elukohajärgse pensioniameti kaudu igakuuliselt jooksva kuu eest pensionäri soovile vastaval viisil.

2009. aastal määrati töövõimetuspension 8650 inimesele, aasta lõpu seisuga sai töövõimetuspensionit 77 344 isikut. Sotsiaalkindlustusameti kulu töövõimetuspensionitele oli 2,54 miljardit krooni.

Toitjakaotuspension

Toitjakaotuspensioni eesmärk on toitja surma korral toetada tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmeid. Toitjakaotuspensionile õigust omavateks perekonnaliikmeteks on

- toitja laps, vend, õde või lapselaps, kes on alla 18-aastane (alla 24-aastane gümnaasiumi või kutseõppeasutuse päevases õppevormis või täiskoormusega või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis õppiv õpilane või ülikooli või rakenduskõrgkooli täiskoormusega õppiv üliõpilane) või sellest eest vanem, kui ta on tunnistatud püsivalt töövõimeetuks enne 18-aastaseks (päevases õppevormis või täiskoormusega õppija enne 24-aastaseks) saamist;
- toitja vanem, kes on vanaduspensionieas või püsivalt töövõimeetu;
- toitja mittetöötav lesk, kes on rase või kes on püsivalt töövõimeetu või vanaduspensionieas ja kelle abielu toitjaga oli kestnud vähemalt ühe aasta;
- toitja lahutatud abikaasa, kes jõudis vanaduspensionieasse või tunnistati püsivalt töövõimeetuks enne abielu lahutamist või enne kolme aasta möödumist abielu lahutamisest ja kelle abielu toitjaga oli kestnud vähemalt 25 aastat;
- mittetöötav toitja lapse vanem või eestkostja, kes kasvatab toitja kuni kolmeaastast last oma perekonnas.
- võõraslaps või kasulaps, kelle võõrasvanem või kasuvanem on surnud ja kes ei saa elatist oma vanemalt;
- võõrasvanem või kasuvanem, kes on võõraslast või kasulast kasvatanud ja ülal pidanud vähemalt kaheksa aastat.

Õigus pensionile on toitja lapsel, vanemal või lehel sõltumata sellest, kas nad olid toitja ülalpidamisel või mitte. Toitjakaotuspension määratakse ka juhul, kui toitja on vähemalt 12 kuu vältel olnud teadmata kadunud. Toitjakaotuspension määratakse, kui toitjal oli Eestis omandatud nõutav pensionistaaž. Alla 21-aastase toitja korral ning juhul, kui toitja suri töövigastuse või kutsehaiguse tõttu, määratakse toitjakaotuspension staažinõuet esitamata.

Toitjakaotuspensioni taotlemiseks tuleb pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse ja esitada vormikohane avaldus ning õigust toitjakaotuspensionile tõendavad ning pensioni korrektset määramist võimaldavad dokumendid. Õppurite puhul kasutab amet õppimise faktis veendumiseks Eesti Hariduse Infosüsteemi andmeid.

Toitjakaotuspensioni määrab elukohajärgse pensioniameti direktor või tema asetäitja või pensioniameti direktori poolt volitatud pensioniameti struktuuriüksuse juht. Pensionitaotleja nõudmisel või kollegiaalset lahendust nõudva pensionitaotluse korral otsustab pensioni määramise pensionikomisjon. Toitjakaotuspension määratakse toitja surma päevast või politsei poolt teadmata kadunud isiku asukoha tuvastamise menetluse algatamise päevast, kuid tagasiulatuvalt mitte üle 12 kuu pensioni taotlemisest arvates.

Toitjakaotuspensioni arvutamise aluseks on toitja pensioniõigusliku staaži alusel arvutatud vanaduspension. Toitjakaotuspensionile õigust omavatele perekonnaliikmetele määratakse ühine pension, pensionile õigust omava isiku avalduse alusel eraldatakse toitjakaotuspensionist tema osa ja makstakse see talle eraldi välja. Pensioni suurus sõltub perekonnaliikmete arvust – ühe pensioniõigusliku perekonnaliikme korral on see 50% arvutamise aluseks võetud vanaduspensionist, kahe korral 80%, kolme ja enama perekonnaliikme korral 100% arvutamise aluseks võetud vanaduspensionist.

Pensioni makstakse elukohajärgse pensioniameti kaudu igakuuliselt jooksva kuu eest pensionäri soovile vastaval viisil. Toitjakaotuspension määrati 2009. aasta jooksul 600 perele, pensionisaajaid oli aasta lõpu seisuga 6246, Sotsiaalkindlustusameti kulu toitjakaotuspensionitele oli 238,91 miljonit krooni.

II Peretoetused

Sünnitoetus

Sünnitoetus on ühekordne toetus lapse sünni korral. Hüvitise taotlemiseks tuleb Sotsiaalkindlustusametile esitada vormikohane avaldus, selle saab vormistada nii pensioniametis kui ka esitada elektrooniliselt kodanikuportaali kaudu. Vajalike seoste olemasolul rahvastikuregistris makstakse hüvitis avaldusel märgitud arveldusarvele. 2009. aastal määrati sünnitoetus 15 930 juhul, Sotsiaalkindlustusameti kogukulu sünnitoetustele oli 78,33 miljonit krooni.

Lapsendamistoetus

Lapsendamistoetus on ühekordne toetus, mida Sotsiaalkindlustusamet maksab lapsendajale, kui varem ei ole sellele perele sama lapse kohta sünnitoetust makstud. Hüvitise taotlemiseks tuleb elukohajärgsele pensioniametile esitada vormikohane avaldus ja kohtuotsus. Hüvitis makstakse avaldusel märgitud arveldusarvele või kojukandena. 2009. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet lapsendamistoetust 28 perele 32 lapse lapsendamise eest. Kulu toetusele oli 160 000 krooni.

Lapsetoetus

Lapsetoetus on igakuine toetus, mida Sotsiaalkindlustusamet maksab lapse vanemale või seaduslikule hooldajale lapse sündimisest kuni tema 16-aastaseks saamiseni. Lapse õppimisel põhikoolis, gümnaasiumis või põhikooli baasil kutseõppeasutuses või põhihariduseta lapse õppimisel kutseõppeasutuses makstakse toetust lapse 19-aastaseks saamiseni (kui see juhtub õppeaasta keskel, siis õppeaasta lõpuni).

Toetuse taotlemiseks tuleb kodanikuportaali kaudu või kohalikus pensioniametis esitada Sotsiaalkindlustusametile vormikohane avaldus. Toetuse kõrgendatud määras saamiseks – sellele on õigus ajateenija või üksikema lapsel ning eeskostel või perekonnas hooldamisel olevale lapsel – ka nõutavad täiendavad dokumendid. Rahvastikuregistrist ja Eesti Hariduse infosüsteemist laekunud

piisavate andmete olemasolul ning toetuse kõrgendatud määras taotlemisel nõutavate dokumentide piisavusel määratakse taotlejale toetus õiguse tekkimise päevast (kuni kuus kuud tagantjärele), toetuse arvutamise aluseks on lapsetoetuse määr. Hüvitis makstakse igakuiselt jooksva kuu eest avalduses soovitu viisil kas avaldusele märgitud arveldusarvele või kojukandena. 2009. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet lapsetoetusi 285 767 lapse eest kogusummas 1,2 miljardit krooni.

Lapsehooldustasu

Lapsehooldustasu on igakuine toetus, mida makstakse kuni kolmeaastast last kasvatavale ühele vanemale või vanema asemel lapsehoolduspühkust kasutavale isikule või kolme- ja enamalapselises perele, kus on kolm või enam vähemalt kolmeaastast lapsetoetust saavat last. Hüvitise taotlemiseks tuleb Sotsiaalkindlustusametile esitada vormikohane avaldus. Vajalike seoste olemasolul rahvastiku-registris makstakse hüvitis avaldusel märgitud arveldusarvele. Sotsiaalkindlustusamet maksis 2009. aastal lapsehooldustasu 40 928 lapse eest kogusummas 228,56 miljonit krooni.

Seitsme ja enamalapselise pere vanema toetus

Seitsme ja enamalapselise pere vanema toetus on igakuiselt makstav riiklik peretoetus, mida Sotsiaalkindlustusamet maksab ühele vanematest, eestkostjale või hooldajale, kes kasvatab seitset või enamat lapsetoetust saavat last. Toetuse taotlemiseks tuleb kodanikuportaali kaudu või kohalikus pensioniametis esitada Sotsiaalkindlustusametile vastavasisuline avaldus. Rahvastiku-registrist ja Eesti Hariduse infosüsteemist laekunud piisavate andmete olemasolul määratakse taotlejale toetus õiguse tekkimise päevast (kuni kuus kuud tagantjärele), toetuse arvutamise aluseks on lapsehooldustasu määr. Hüvitis makstakse igakuiselt jooksva kuu eest avalduses soovitu viisil kas avaldusele märgitud arveldusarvele või kojukandena. 2009. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet hüvitisi 173 perele kokku 1 346 lapse eest kogusummas 5,57 miljonit krooni.

Vanemahüvitis

Vanemahüvitis on igakuiselt makstav rahaline hüvitis, mille eesmärgiks on kompenseerida väikelapse kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu. Õigus vanemahüvitisele on last kasvataval vanemal, lapsendajal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal.

Vanemahüvitise saamiseks tuleb hüvitise taotlejal esitada elukohajärgsele pensioniametile vormikohane avaldus ning vajadusel ka täiendavad dokumendid. Avalduse võib esitada elektrooniliselt kodanikuportaali kaudu või viies pensioniametisse. Hüvitise maksmise otsuse langetab asutuse peaspetsialist esitatud dokumentide, riiklikusse pensionikindlustuse registrisse kantud rahvastiku-registri ning isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatud tulu andmete põhjal. Juhul, kui vanemahüvitise taotleja ei saanud hüvitisele õiguse tekkimisele eelnenud aastal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, võrdub ühe kalendrikuu hüvitise suurus riigieelarve seadusega kehtestatava määraga.

Positiivse otsuse korral määratakse vanemahüvitis sünnitus- või lapsendamishüvitisele õigust andva sünnitus- või lapsendamislehe lõpupäevale järgnevast päevast või lapse sünnikuupäevast 435 päevaks. Otsusest teavitatakse taotlejat kirjalikult, otsuse allkirjastab pensioniameti direktor või selleks volitatud isik. Hüvitist makstakse igas kuus eelmise kalendrikuu eest elukohajärgse pensioniameti kaudu, hüvitis maksustatakse tulumaksuga.

Kui isik teenib vanemahüvitise maksmise perioodil sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis ületab hüvitise määra, vähendatakse hüvitise summat. Kui tulu ületab viiekordset hüvitise määra, hüvitist ei

maksta. Hüvitise määrast suurema sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saamise korral peab hüvitise saaja sellest elukohajärgset pensioniametit viivitamata kirjalikult teavitama.

Alates lapse 70 päeva vanuseks saamisest võivad vanemad vanemahüvitise saajat omavahelisel kokkuleppel vahetada. Hüvitise saaja vahetamiseks peab hüvitise uus taotleja elukohajärgsele pensioniametile esitama avalduse, millel on seni vanemahüvitist saanud isiku nõusolek, oma tööandja tõendi, millel on märgitud lapsehoolduspuhkuse kestus ja lapse nimi juhul, kui enne vanemahüvitise saaja vahetamise taotlemist oli lapsehoolduspuhkusel teine vanem, kellele maksti vanemahüvitist ning lapsehoolduspuhkusel olnud teise vanema tööandja tõendi, millel on märgitud lapsehoolduspuhkuse lõppemine ja lapse nimi juhul, kui enne vanemahüvitise saaja vahetamise taotlemist oli lapsehoolduspuhkusel teine vanem, kellele maksti vanemahüvitist. Uue taotleja hüvitise suurus arvutatakse sama ajavahemiku tulude alusel, mille alusel oli arvutatud seni hüvitist saanud isiku vanemahüvitis.

2009. aastal määras Sotsiaalkindlustusamet vanemahüvitise 17 860 juhul, aasta lõpus sai hüvitist 19 668 isikut kogusummas 2,39 miljardit krooni.

III Rahalised hüvised puudega inimestele

Puudega lapse toetus

Puudega lapse toetust makstakse igakuiselt kuni 16-aastasele puudega lapsele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevusteks. Toetuse saamiseks peab puudega lapse vanem või hooldaja esitama Sotsiaalkindlustusametile vormikohase avalduse ning lapse sünnitunnistuse. Puudega lapse toetuse suurus sõltub talle määratud puude raskusastmest, mis tuvastatakse lähtuvalt kõrvalabi, juhendamise või järelevalve vajadusest. Toetus makstakse taotluse esitaja pangakontole. Amet maksis 2009. aastal puudega lapse toetusi 6416-le isikule kogumahas 93,8 miljonit krooni.

Puudega tööelise ja vanaduspensioniealise isiku toetused

Puudega 16-aastaselt kuni vanaduspensioniealisel inimesel (tööelisel inimesel) on õigus igakuisele toetusele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks. Hüvitatavaks lisakuludeks loetakse vähemalt kord kuus tehtavad kulutused ravimitele, transpordile, abivahendite korrashoiule, enesehooldusele ja majapidamisele, kommunikatsioonivahendite kasutamisele, riietusele ja jalatsitele. Tööeliste makstakse toetust vastavalt lisakuludele, kuid mitte vähem kui 65 protsenti ja mitte rohkem kui 210 protsenti sotsiaaltoetuste määrast kuus.

Puudega vanaduspensioniealisel inimesel on õigus igakuisele toetusele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, mida ei finantseerita ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest. Vanaduspensioniealistel erinevalt tööelistest isikutest lisakulusid ei tuvastata. Toetuse suurus sõltub neil puude raskusastmest, mis tuvastatakse lähtuvalt kõrvalabi, juhendamise või järelevalve vajadusest.

2009. aastal maksis amet toetust kokku 115 532 puudega tööelisele ja vanaduspensioniealisele isikule kogusummas 612,96 miljonit krooni.

Puudega vanema toetus

Puudega vanema toetust makstakse igakuiselt kuni 16-aastast last ja põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppivat kuni 19-aastast last üksi kasvatavale puudega vanemale (ka võõrasvanemale ja eestkostjale) või ühele puudega abikaasadest. Toetuse saamiseks tuleb Sotsiaalkindlustusametile esitada vormikohane avaldus, lapse sünnitunnistus, õppeasutuse teatis või õpilaspilet lapse õppimise kohta põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses (kui toetust taotleb 16–19-aastast last kasvatav vanem), perekonnaseisu tõendav dokument või üksikvanema tõend või toetuse taotleja omakäeline kinnitus, et ta kasvatab last üksinda (kui toetust taotleb last üksi kasvatav puudega isik) ning teise abikaasa kirjalik nõusolek, kui toetust taotleb üks puudega abikaasadest.

Amet maksis 2009. aastal puudega vanema toetust 1057 isikule kogusummas 5,34 miljonit krooni.

Õppetoetus

Õppetoetusele on õigus mittetöötaval puudega õppuril, kes õpib gümnaasiumi 10.-12. klassis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis ja kellel on puudest tingituna õppetööga seotud lisakulutusi. Toetust makstakse igakuiselt (v.a juuli- ja augustikuu) vastavalt isiku tegelikele lisakulutustele, kuid mitte vähem kui 25 protsenti ega rohkem kui 100 protsenti sotsiaaltoetuste määrast. Hüvitise saamiseks tuleb õppuril esitada Sotsiaalkindlustusametile vormikohane avaldus koos õppeasutuse teatisega õppimise kohta või (üli)õpilaspilet, dokument puudest tingitud ja õppetööga seotud lisakulude olemasolu või selliste kulutuste tegemise vajaduse kohta ning omakäeline kinnitus mittetöötamise kohta. 2009. aastal maksis amet õppetoetusi 23 puudega inimesele kogusummas 84 100 krooni.

Töötamistoetus

Töötamistoetus on puuetega inimeste sotsiaaltoetus, mida makstakse 16-aastasele ja vanemale töötavale puudega inimesele, kellel on keskmisest raskest või sügavast puudest tingituna tööga seotud lisakulutusi, mida ei hüvitata muudest vahenditest.

Toetuse saamiseks tuleb elukohajärgsele pensioniametile esitada vormikohane avaldus, tööraamat või muu töötamist tõendav dokument, kuludokument puudest tingitud ja töötamisega seotud lisakulude kohta ning kirjalik selgitus puudest tingitud ja töötamisega seotud lisakulude vajaduse kohta. Toetusega hüvitatavad kulutused peavad olema tehtud töötamise ajal.

Töötamistoetuse arvutamise aluseks on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määr, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Töötamistoetust makstakse tegelike töötamisega seotud kulutuste osaliseks hüvitamiseks. Töötamistoetuse maksimaalsuurus on 10-kordne sotsiaaltoetuste määr kolme kalendriaasta jooksul, arvates toetuse esmakordsest määramisest. Kui kolme kalendriaasta jooksul tehtud lisakulud on maksimumsummast väiksemad, makstakse toetusena välja puudega inimese poolt kauba või teenuse eest tegelikult tasutud summa. Toetust makstakse vastavalt esitatud kuludokumentidele kalendriaasta kestel tehtud kulutuste eest. Positiivse otsuse korral kannab amet toetuse summa isiku pangakontole või maksab välja posti teel nõutavate dokumentide esitamise päevale järgneva kahe kalendrikuu jooksul. 2009. aastal maksis amet töötamistoetust 68 isikule kokku 168 800 krooni ulatuses.

Täienduskoolitustoetus

Täienduskoolitustoetust makstakse töötava puudega inimese tööalase ja tasemekoolituse tegelike kulude osaliseks hüvitamiseks. Toetuse taotlemisel tuleb lisaks vastavasisulisel avaldusel esitada tööraamat või muu töötamist tõendav dokument ning dokument täienduskoolituskulude kohta. Ameti otsusel makstakse hüvitis toetusesaajale teenust osutanud asutusele. 2009. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet täienduskoolitustoetusi 73-le puuetega inimesele kogumahus 257 910 krooni.

IV Teenused puudega isikutele

Rehabilitatsiooniteenus

Rehabilitatsiooniteenus on sotsiaalteenus, mille eesmärk on parandada puudega inimese iseseisvat toimetulekut, soodustada ühiskonda kaasatust ja töötamist või tööle asumist. Teenus hõlmab rehabilitatsioonivajaduse hindamist ja rehabilitatsiooni planeerimist, rehabilitatsiooniplaani täitmise juhendamist ning füsioterapeudi, tegevusterapeudi, loovterapeudi, psühholoogi ja sotsiaaltöötaja teenust. Teenust osutab valitsusasutuse hallatav asutus või füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik või kohaliku omavalitsuse asutus, kelle Sotsiaalkindlustusamet on registreerinud majandustegevuse registris rehabilitatsiooniteenuse osutajana. Teenust osutatakse halduslepingu alusel, mis sõlmitakse raamlepinguna kolmeks aastaks, lepingu maht kinnitatakse igal eelarveaastal eraldi.

Õigus teenusele on kõigil puuet taotlevatel lastel ja neil puuet taotlevatel tööealistel isikutel, kelle suhtes teeb vastava otsuse Sotsiaalkindlustusamet, lastel ja täiskasvanutel, kellele on puue määratud, tööealistel psüühilise erivajadusega inimestel (töövõime kaotusega vähemalt 40%) ning alaealiste komisjoni otsusel suunatud isikutel. Rehabilitatsiooniteenuse käigus hinnatakse inimese toimetulekut ja kõrvalabi vajadust, tehakse ettepanekuid kodu-, töö- ja õpikeskkonna kohandamiseks, abivahendi saamiseks ja kasutamiseks samuti nõustatakse erinevates valdkondades parandamaks sotsiaalsel toimetulekut.

Teenuse saamiseks tuleb esitada vormikohane taotlus nõutavate lisadokumentidega Sotsiaalkindlustusametile, täidetud taotluse võib saata postiga, esitada digitaalselt, viia täidetud taotlus klienditeenindusse või täita seal. Taotlust ei pea esitama isikud, kes suunatakse rehabilitatsiooniteenusele ekspertarsti otsusel seoses puude raskusastme määramisega, ning alaealised õigusrikkujad, kelle kohta esitatakse Sotsiaalkindlustusametile alaealiste komisjoni otsus, kus mõjutusvahendina on märgitud rehabilitatsiooniteenus. Isikule, kellel on õigus rehabilitatsiooniteenust saada, väljastab Sotsiaalkindlustusamet vormikohase suunamiskirja rehabilitatsiooniteenusele.

Suunamiskiri ja rehabilitatsiooniteenuse osutajate nimekiri saadetakse isikule posti teel tähtkirjaga taotluses märgitud aadressil. Suunatav isik saab talle esitatud teenusepakkujate seast valida, millises rehabilitatsiooniasutuses ta teenust kasutab. Valik tuleb langetada 21 päeva jooksul pärast suunamiskirja saamist ja registreeruda asutuse rehabilitatsiooniteenuse järjekorda. Registreeruda võib telefoni e-posti või posti teel. Rehabilitatsiooniplaani koostamiseks registreeritakse eeljärjekorda puuet taotlev isik, kes on suunatud rehabilitatsiooniplaani koostama puude ekspertiisi käigus, ning erihooldesteenust saav isik, kelle suhtes sotsiaalteenuste ja ekspertiisi osakonna juhtumikorraldaja on teinud ettepaneku hinnata osutatava erihooldesteenuse vastavust isiku vajadustele. Teenuse osutaja teatab järjekorda registreerumisel isikule teenuse osutamise tähtpäeva või tähtaja.

Teenust osutatakse järjekorda registreerimisel kokkulepitud ajal, teenuseosutamine võib olla ambulatoorne või statsionaarne. Teenusele minnes tuleb teenuseosutajale esitada suunamiskiri, isikut tõendav dokument ning rehabilitatsiooniplaani olemasolul ka see. Teenust osutavad majandustegevuse registris registreeritud rehabilitatsioonimeeskonna spetsialistid.

Enamikku teenustest võib vajadusel osutada kokku kuni kalendriaastaks kehtestatud maksimaalse maksumuse täitumiseni, teatud teenustel on kehtestatud eraldi piirmäärad. Amet kompenseerib rehabilitatsiooniasutusele tehtud kulutused halduslepingu alusel pärast teenuse lõppu edastatavate arvete alusel. Teenuse saaja annab arvele allkirja, millega kinnitab, et on arvele märgitud teenuseid saanud ning avaldab teenuse jätkamiseks või lõpetamiseks.

Kui inimese elukoht ja rehabilitatsiooniteenuse osutaja asukoht on erinevates omavalitsusüksustes, kompenseerib amet sõidukulud nii rehabilitatsiooniteenuse saajale kui ka vajadusel tema saatjale kalendriaastaks sätestatud piirides. Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatakse vajadusel rehabilitatsiooniasutuses ka majutusteenust. Sõidukulude hüvitamiseks on vajalik esitada vabas vormis taotlus koos rehabilitatsiooniteenuse osutamisega seotud sõidukulu tõendavate dokumentidega elukohajärgsele pensioniametile pärast rehabilitatsiooniteenuse saamist. Amet maksab positiivse otsuse korral sõidukulude hüvitise välja isiku avaldusse märgitud pangakontole või muul avalduses nimetatud viisil.

Vastavalt rehabilitatsioonitoetuse teenusstandardile on puudega isikul võimalik lisaks taotleda rehabilitatsiooniteenuse eest tema poolt tehtavate kulude (osalist) hüvitamist kuni 200% sotsiaaltoetuste määra kalendriaasta jooksul nii enne kui pärast kulu tekkimist. Esimesel juhul makstakse toetus teenuseosutajale, teisel kulu kandnud isikule.

2009. aastal kasutas Sotsiaalkindlustusameti vahendusel rehabilitatsiooniteenust 16 255 isikut, kulu teenustele oli kokku 70,66 miljonit krooni.

Erihoolekandeteenused

Erihoolekandeteenused on suunatud täisealistele isikutele, kellel on raskest, sügavast või püsivast psüühikahäirest (v.a dementsuse diagnoosiga vanaduspensioniealised isikud) tulenevalt välja kujunenud suurem kõrvalabi, juhendamise või ka järelevalve vajadus ning kes vajavad toimetulekuks professionaalset kõrvalabi. Erihoolekandeteenuste eesmärk on inimese iseseisva toimetuleku võime arendamine ning tegevuste juhendamine Erihoolekandeteenuseid on viis: igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus, toetatud elamise teenus, kogukonnas elamise teenus ning ööpäevaringne erihooldusteenus. Kolm esimest toetavad inimeste toimetulekut harjumuspärasel elukeskkonnas, ennetamaks nende sattumist asutushooldusele. Teenuseid osutavad halduslepingu alusel Sotsiaalkindlustusameti väljastatud vastavasisulise tegevusloaga füüsilisest isikust ettevõtjad, juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või riigiasutused.

Erihoolekandeteenusele suunataval isikul peab olema koostatud rehabilitatsiooniplaan, milles on täpsustatud isiku vajadus erihoolekandeteenuse saamiseks (v.a igapäevaelu toetamise teenuse korral ning kohtuotsuse korral – esimesel juhul on teenusele suunamise aluseks psühhiaatri või rehabilitatsiooniteenuse osutaja kirjalik hinnang, teisel kohtumäärus). Erihoolekandeteenust saada õigustatud isik (v. a isik kelle ööpäevaringsele erihooldusteenusele asumise vajaduse otsuse on langetanud kohus) esitab erihoolekandeteenusele suunamise saamiseks taotluse koos nõutavate dokumentidega Sotsiaalkindlustusameti elukohajärgse piirkonna pensioniametile. Dokumendid võib

saata postiga või viia isiklikult klienditeenindajale või pensioniameti juhtumikorraldajale. Kui isik vajab ööpäevaringset erihooldusteenust kohtumääruse alusel, esitab isiku elukohajärgne valla- või linnavalitsus ameti juhtumikorraldajale kohtumääruse isiku nõusolekuta hoolekandetasutusse paigutamise kohta.

Taotluse vastuvõtmise järel otsustab juhtumikorraldaja erihoolekandeteenuse osutamise või sellest keeldumise, välja arvatud kohtumäärusega hoolekandetasutusse paigutatud isiku puhul, 15 tööpäeva jooksul taotluse ja kõikide nõutavate dokumentide saamisest arvates. Positiivse otsuse korral otsustab ta lisaks teenuse osutamise eesmärgi õigustatud isiku jaoks, eesmärgi elluviimiseks vajalikud soovituslikud tegevused, soovitusliku tegevuste läbiviimise sageduse ja teenuse osutamise maksimaalse tähtaja. Teenust pakkuv asutus valitakse Sotsiaalkindlustusameti, isiku ja teenuse osutaja vahelises koostöös. Võimalusel korraldab juhtumikorraldaja kolmepoolse kohtumise, kus hoolekandetasutuse esindaja tutvustab isiku ja hoolekandetasutuse vahel sõlmitava lepingu üksikasju.

Teenusele asumiseks väljastab juhtumikorraldaja isikule suunamisotsuse, kui isik vastab tema poolt taotletavale teenusele õigustatud isikule esitatavatele nõuetele, riigieelarves on olemas rahalised vahendid isikule teenuse osutamiseks, teenuse osutajal, kelle juurde isik soovib teenusele minna, on vaba koht teenuse osutamiseks, kogukonnas elamise teenusele ja ööpäevaringse erihooldusteenusele suunamist sooviv isik nõustub tasuma omaosaluse toitlustamise ja majutamise eest. Erihoolekandeteenust saama suunatud isik peab pöörduma erihoolekandeteenuse osutaja poole suunamisotsuses märgitud teenuse osutamiseks kokku lepitud tähtpäeval, kuid mitte hiljem kui kolme päeva jooksul kokkulepitud tähtpäevast arvates. Juhul, kui isik soovib pärast suunamisotsuse väljastamist hoolekandetasutust vahetada, tuleb tal esitada sellekohane taotlus juhtumikorraldajale. Soovitud hoolekandetasutuses vaba koha olemasolul väljastab Sotsiaalkindlustusamet isikule uue suunamisotsuse.

Kui teenust saama õigustatud isikul ei ole sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud arvestades piisavalt rahalisi vahendeid omaosaluse tasumiseks, hüvitatakse isiku eest puudujääv osa riigieelarvest Sotsiaalkindlustusameti kaudu otsuse tegemise kuupäevast. Selleks tuleb isikul esitada juhtumikorraldajale taotlus omaosaluse puudujääva osa hüvitamiseks riigieelarvest. Kohtumäärusega teenusele paigutatud isikute korral pole taotlus vajalik, isiku rahalise suutlikkuse omaosaluse tasumiseks selgitab välja Sotsiaalkindlustusamet ning teeb vajadusel otsuse puudujääva osa hüvitamise kohta riigieelarvest.

Amet hüvitab teenuseosutajale erihoolekandeteenuse osutamise maksumuse halduslepingu alusel edastatavate arvete alusel. Teenuse maksumusele on Vabariigi Valitsus kehtestanud ülempiiri.

V Muud teenused

Ohvriabiteenus

Ohvriabiteenus on avalik sotsiaalteenus, mille eesmärgiks on säilitada või parandada hooletusse langenud või halva kohtlemise, füüsilise, vaimse või seksuaalse vägivalla ohvri toimetulekuvõimet. Teenus seisneb ohvri nõustamises ja abistamises suhtlemisel riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega pakkudes sealjuures emotsionaalset tuge ja jagades informatsiooni abi saamise võimaluste kohta. Teenuse saamise eelduseks ei ole kuriteo toimepanemine.

Teenust osutavad Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi osakonna peaspetsialistid või juhtivspetsialistid. Nõustamise kaudu aitab ohvriabi töötaja ohvri mõista oma olukorda, jõuda otsusele ja leida vajalikke ressursse. Süüteoohvritel ja/või tema perekonnaliikmetel on õigus taotleda ametilt toimetulekuvõime taastamiseks psühholoogilise abi (psühholoogiline nõustamine, psühhoteraapia või tugigrupi teenus) kulu hüvitist.

Ohvriabiteenust kasutas 2009. aastal 111 isikut, Sotsiaalkindlustusameti kulu täiendavate teenuste sisseostmisele oli 245 400 krooni.

Lepitusteenus

Lepitusteenus (lepitusmenetluse korraldamise tähenduses) on avalik teenus, mille eesmärgiks on saavutada kokkulepe kannatanu ja kahtlustatava või süüdistatava leppimiseks ning kuriteoga tekitatud kahjude heastamiseks. Lepitamine toimub kohtuväliselt, lepitaja vahendusel ja eeldab osapoolte nõusolekut. Lepitusmenetluse näol on tegemist alternatiiviga riiklikule kriminaalmenetlusele, menetluse käigus tegeldakse kuriteoni viinud konflikti põhjustega. Ohvri kaasamisega otsustusprotsessi püütakse suurendada inimeste osalus- ja turvatunnet ning vähendada kuriteoga kaasnenud pingeid, hirmu, viha jms tundeid. Menetluse taotluseks on saavutada ausam ja objektiivsem kuriteoga tekitatud kahju hüvitamine ning kannatanu õiguste ja huvide kaitse.

Kriminaalasja võib osapoolte nõusolekul suunata lepitusmenetlusse nii prokurör kui kohus. Menetlus on kohaldatav vaid teise astme kuritegude korral, kui teo asjaolud on selged ja avalik menetlushuvi puudub. Lepitusmenetluse rakendamise määrus saadetakse täitmiseks Sotsiaalkindlustusametile, kes määrab lepitaja. Viimaseks on Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi osakonna peaspetsialist või juhtivspetsialist, kes on läbinud vastava koolituse. Lepitaja võtab telefoni või kirja teel ühendust kannatanu ja kahtlustatava või süüdistatavaga ning piiratud teovõimega isiku puhul tema seadusliku esindajaga ning lepib kokku esimese kohtumise. Esimese kohtumise korraldab lepitaja ühe kuu jooksul määrase Sotsiaalkindlustusameti registreerimisest arvates ning kannatanu ja kahtlustatavaga eraldi. Kohtumise käigus kontrollib lepitaja üle osapoolte nõusoleku asja lahendamiseks lepitusmenetlusega ja selgitab osapooltele lepitusmenetluse olemust ja käiku. Lepitaja teavitab osapooli vastutusest lepituskokkuleppe rikkumise eest ja lepitusmenetluse katkestamise tagajärgi. Lepitaja roll seisneb eelkõige osapoolte suunamises normaalsele ja täidetavale kokkuleppele (nt mõne töökohustuse täitmine kannatanu heaks, ravikohustusele allumine ja teraapias osalemine jmt). Kahju heastamise tingimused on õigus esitada kannatanul.

Lõplik kokkulepe osapoolte vahel sõlmitakse kahe kuu jooksul alates määrase Sotsiaalkindlustusameti registreerimisest arvates. Osapoolte leppimine vormistatakse kirjaliku lepituskokkuleppena, kokkuleppe sõlmimisel peavad üldreeglina kohal olema mõlemad osapooled isiklikult. Lepitaja saadab sõlmitud lepituskokkuleppe ära kirja ja lepituse käiku kirjeldava aruande määrase koostanud prokuratuurile või kohtule hiljemalt viie tööpäeva jooksul lepituskokkuleppe sõlmimisest arvates. Kui prokurör leiab, et lepituskokkuleppes loetletud kohustuste täitmine asendab karistuse eesmärgi, taotleb ta kriminaalmenetluse lõpetamist kohtult või lõpetab ise menetlemise.

Kriminaalmenetluse lõpetamine vormistatakse määrasega, milles sätestatakse kohustused, mille mittetäitmisega seotakse kriminaalmenetluse uuendamine. Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus saadetakse lepitajale, kes hakkab teostama kontrolli kriminaalmenetluse lõpetamise määruks märgitud kohustuste täitmise üle. Kohustuste täitmise aeg on piiratud kuue kuuga. Selle aja jooksul on lepitajal õigus nõuda osapooltelt kohustuste täitmist kinnitavate dokumentide ja teabe esitamist.

Asjaolude ilmnemisel, mis oluliselt raskendavad kohustuste täitmist, võib prokuratuur või kohus isikule määratud kohustust tema nõusolekul määrusega muuta või ta kohustusest vabastada. Kohustuste muutmise ja kohustustest vabastamise korral on vajalik ka kannatanu nõusolek. Kohustuste täitmise või täitmata jätmise kohta koostab lepitaja lõpparuande ja saadab selle kriminaalmenetluse lõpetamise määruse vormistanud prokurörile või kohtule.

VI Muud rahalised hüvitised

Rahvapension

Rahvapension määratakse 63-aastaseks saanud isikule, kellel puudub vanaduspensioni saamiseks nõutav pensionistaaž ja kes on elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel vähemalt 5 aastat vahetult enne pensioni taotlemist ning samuti vanaduspensioniiikka jõudnud isikule, kellele maksti püsiva töövõimetuse alusel rahvapensioni ning püsiva töövõime kaotuse korral isikule, kelle töövõime kaotuse protsent on vähemalt 40 ja kellel puudub töövõimetuspensioni saamiseks nõutav pensionistaaž ning ta on elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel vähemalt 1 aasta vahetult enne pensioni taotlemist. Rahvapensioni suurus püsivalt töövõimetule isikule moodustab töövõime kaotusele vastava protsendi rahvapensioni määrast.

Rahvapensioni taotlemiseks tuleb pöörduda elukohajärgsesse pensioniametisse ja esitada vormikohane avaldus ning õigust rahvapensionile tõendavad ning pensioni korrektset määramist võimaldavad dokumendid. Sotsiaalkindlustusamet määras 2009. aastal rahvapensioni 539 isikule, aasta lõpu seisuga said rahvapensionit 6246 inimest, kulu rahvapensionitele oli 121,18 miljonit krooni.

Elluastumistoetus

Elluastumistoetus on ühekordne toetus vanemliku hoolitsuseta isikule, kes on kasvanud lapsena hoolekandenasutuses või erivajadustega laste koolis või kelle üle seati eestkoste või kelle suhtes sõlmiti kirjalik perekonnas hooldamise leping, kui ta asub uude elukohta iseseisvalt elama hiljemalt kahe aasta möödumisel hoolekandenasutuse või erivajadustega õpilaste kooli nimekirjast kustutamisest või eestkoste või perekonnas hooldamise lepingu lõppemisest.

Hüvitise taotlemiseks tuleb elukohajärgsele pensioniametile esitada vormikohane avaldus ning tõend, milles on märgitud vanemliku hoolitsuseta taotleja hoolekandenasutuses või erivajadusega laste koolis elamise aeg ja uus elukoht, kuhu taotleja asus või asub iseseisvalt elama. Avalduse saab taotleja vormistada pensioniametis või esitada elektrooniliselt kodanikuportaali kaudu. Toetust tuleb taotleda kuue kuu jooksul arvates uude elukohta iseseisvalt elama asumisest. Toetuse määramise aluseks on pensionikindlustuse registrisse laekunud rahvastikuregistri ja Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed.

Elluastumistoetuse arvutamise aluseks on lapsetoetuse määr, toetust makstakse lapsetoetuse neljakümnekordses määras. Hüvitis makstakse avaldusse märgitud arveldusarvele. 2009. aastal määrati toetus 161 isikule, kulu toetusele oli 966 000 krooni.

Represeeritud isikute toetused ja soodustused

Okupatsioonirežiimide poolt represeeritud isikute seaduse kohaselt on represeeritud ja võrdsustatud isikutel muude soodustuste hulgas õigus tervise taastamise toetusele ning 50-protsendilisele

sõidusoodustusele ühistranspordis riigisisel liniveol ühistransporditeenuse kulust. Tervise taastamise toetus on isiku avalduse alusel makstav tervise taastamise toetus, mille puhul kuludokumente esitamise ei pea, repressseeritu saab oma äranägemisel otsustada, milliseid tervise taastamise teenuseid ta vajab. Seevastu sõidukulu hüvitamiseks peab repressseeritu lisaks piirkondlikule pensioniametile vormikohase avalduse esitamisele esitama ka hüvitamisele kuuluvad sõidupiletid või sõidukulu tõendavad dokumendid.

Tervise taastamise toetust makstakse kalendriaasta kohta seaduses piiritletud määras ühekordse summana. Sõidukulu hüvitist makstakse 50% määras esitatud kuludokumentide kogusummast, kuid mitte rohkem kui kalendriaastaks sätestatud määras. Hüvitamisele kuuluv summa makstakse vastavalt repressseeritu soovile repressseeritu või volitatud isiku arveldusarvele.

Elatisabi

Elatisabi on riigi makstav lühiajaline toetus lapsele, kelle vanem ei täida ülalpidamiskohustust või ei tee seda perekonnaseaduses nõutavas ulatuses. Elatisabi eesmärk on tagada lapse ülalpidamine olukorras, kus üks vanem ei täida oma kohustust ja elatise nõudmiseks tarvilikud abinõud ei ole veel soovitud tulemusi andnud. Samuti on meetme eesmärk ärgitada vanemaid senisest aktiivsemalt elatisnõudega kohtusse pöörduma. Sotsiaalkindlustusamet maksab elatisabi vanemale, kes taotleb kohtult elatise väljamõistmist ja kelle kasuks on tehtud lapse elatisnõude maksekäsu kiirmenetluse korral kohtu makseettepaneku määrus või vanemat elatist maksma kohustava hagi tagamise abinõu rakendamise määrus.

Elatisabi taotlemiseks tuleb Sotsiaalkindlustusametile esitada avaldus, isikut tõendava dokument ja kohtumenetluse algatamist tõendav dokument. Taotluse võib esitada pensioniametisse kohale tulles kui elektrooniliselt digiallkirjastatult. Elatisabi määramise otsustab ameti peaspetsialist hiljemalt 15 tööpäeva jooksul arvates määramiseks vajalike dokumentide esitamisest. Elatisabi määratakse, kui taotlemiseks vajalikud dokumendid on esitatud 30 päeva jooksul arvates makseettepaneku määruuse või elatist maksma kohustava hagi tagamise määruuse tegemisest. Elatisabi määramisel saadetakse sellekohane otsus taotlejale ja elatisnõude võlgnikule tähtitud kirjaga. Elatisabi määramisest keeldumisel saadetakse sellekohane otsus ainult elatisabi taotlejale. Pensioniamet maksab positiivse otsuse korral elatisabi määratud aja vältel igakuiselt taotleja pangaarvele.

Elatisabi määramise otsuse tegemisel läheb elatisabi saaja nõue üle riigile elatisvaidluses tehtud kohtulahendis märgitud ulatuses, kuid mitte rohkem kui elatisabi taotlejale riigi poolt väljamakstud elatisabi osas. Võlgnikule tehakse koos kirjaliku otsusega ettepanek riigi nõue rahuldada ja antakse nõude rahuldamiseks vajalikke juhiseid. Kui elatisnõude võlgnik ei ole riigile üle läinud nõuet vabatahtlikult rahuldanud, nõuab riik võla sisse pärast elatise maksmiseks kohustava kohtulahendi jõustumist. Kui võlgnik ei rahulda riigile üle läinud elatisnõuet, teeb Sotsiaalkindlustusamet riigi nimel avalduse lapsevanema poolt elatisasjas algatatud täitemenetlusega ühinemiseks. Kui elatise sissenõudmiseks ei ole täitemenetlust algatatud, teeb seda Sotsiaalkindlustusamet. Vanemalt, kelle eest elatisabi makstakse, nõuab amet makstud summa hiljem sisse.

Riigipoolse sotsiaalmaksu tasumine isikute eest, kes saavad töövõimetuspensioni³¹⁷

Sotsiaalkindlustusamet maksab sotsiaalmaksuseaduse § 21 nimetatud kuumääralt sotsiaalmaksu äriühingu, mittetulundusühingu, sihtasutuse või füüsilisest isikust ettevõtja töötaja eest, kes saab töövõimetuspensioni. Äriühing, mittetulundusühing, sihtasutus või füüsilisest isikust ettevõtja esitab Sotsiaalkindlustusametile igal kuul riigipoolse sotsiaalmaksu ülekandmise taotluse, kus näidatakse töötajate, kes saavad töövõimetuspensioni, ees- ja perekonnanimed, isikukoodid, maksuperioodi algus- ja lõppkuupäeva ning riigi poolt makstava sotsiaalmaksu summa. Tööandja tasub sellisel juhul isiku töötasult sotsiaalmaksu vaid kuumäära ületavalt töötasuosalt.

Puhkusetasu ja keskmise töötasu hüvitamine

Õigusaktides loetletud juhtudel hüvitab riik tööandjale isiku puhkusetasu või makstud töötasu (nt puhkusetasu alaealisele või töövõimetuspensioni või rahvapensioni töövõimetuse alusel saavale isikule ettenähtud põhipuhkuse 28 kalendripäeva ületava puhkuseosa eest, puhkusetasu emale või isale lapsepuhkuse eest). Puhkusetasu ja keskmise töötasu hüvitamise taotlemiseks riigieelarve vahenditest tuleb tööandjal täita andmik riigieelarvest puhkusetasu ja keskmise töötasu hüvitise taotlemiseks ja esitada see Sotsiaalkindlustusametile.

Kuriteoohvrite riiklik hüvitis

Hüvitise saamise õigus on Eesti Vabariigi territooriumil või erandjuhul välisriigis toimepandud vägivallakuriteo tagajärjel kahju kannatanul, kes on vägivallakuriteo ohver või ohvri ülalpeetav või füüsiline isik, kes kannab ohvri ravikulud või ohvri matuse korraldamise kulud. Hüvitist makstakse juhul, kui kuriteo tagajärjel on ohvril tekkinud raske tervisekahjustus, vähemalt kuus kuud kestev tervisehäire või kui ohver on saanud kuriteo tagajärjel surma. Hüvitamisele kuulub vägivallakuriteoga tekitatud varaline kahju, so töövõimetusest tulenev kahju, ohvri ravikulud, ohvri surmast tulenev kahju, ohvri matusekulud ning muule varale tekkinud kahju. Ohvri ravikulude hulka loetakse ka kulutused psühholoogilisele nõustamisele.

Hüvitist saab taotleda üldjuhul aasta jooksul pärast kuriteo toimumist või ohvri surma päevast, hüvitise taotlemise eelduseks on kriminaalasja algatamine. Hüvitise taotlemiseks peab kannatanu pöörduma Sotsiaalkindlustusameti piirkondliku pensioniameti poole ja esitama taotluse ning hüvitise määramist võimaldavad dokumendid.

Otsuse hüvitise maksmise kohta teeb amet 30 päeva jooksul taotluse ja sellele lisatud dokumentide saabumisest. Juhul, kui kahju hüvitamine kannatanule kahju tekitaja poolt on arutluse all maakohtus, on ametil õigus hüvitise määramise otsustamist edasi lükata kuni kohtu vastava otsuseni. Otsusest hüvitise määramise, sellest keeldumise või otsustamise edasilükkamise kohta tehakse hüvitise taotlejale teatavaks posti teel või elektrooniliselt viie tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast. Hüvitamise otsuse korral makstakse hüvitis isiku taotlusel märgitud pangaarvele. Hüvitise suurus on piiratud.

Psühholoogilise nõustamise kulud hüvitab teenusepakkuja Sotsiaalkindlustusamet vastavalt esitatud arvetele. Kulu hüvitatakse kuni ühe kuupalga alammääras, ühe pere liikmetele hüvitatakse psühholoogilisele abile tehtud kulutused kokku kuni kolme kuupalga alammäära ulatuses. Psühho-

³¹⁷ Lisaks töövõimetuspensionäridele tasub Sotsiaalkindlustusamet sotsiaalmaksu ka teiste, sotsiaalmaksuseaduse § 6 lg 1 p-des 1, 1¹, 5, 8, 9 ja 10 nimetatud isikute eest, kuid juhud ei ole käsitletavad hüvistena võimaldamisena.

loogilise abi kulude hüvitise saamise eelduseks on süüteo kohta väärteo-või kriminaalmenetluse alustamine, kulu hüvitatakse õigustatud isikule ühe aasta jooksul süüteo toimepanemisest arvates.

Tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitis

Töötajal, kes on saanud tööülesannete täitmisel tööandja süül tervisekahjustuse, on õigus nõuda tööandjalt tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamist. Kahjuks võib olla töövigastuse tõttu saamatajäänud sissetulek kui ka töövigastusest tingitud lisakulutus, nt proteesid ja abivahendid, retseptiravimid, sanatooriumituusikud, sõidukulud raviasutusse või sanatooriumi ning kannatanu hooldamiskulud.

Juhul kui kahju eest vastutav tööandja on õigusjärglaseta likvideeritud, võtab Sotsiaalkindlustusamet saamatajäänud sissetuleku ja lisakulutuste hüvitamise kohustuse üle. Hüvitise taotlemiseks peab isik hüvitise taotlemiseks esitama elukohajärgsele pensioniametile avalduse ja õigust hüvitisele tõendavad dokumendid. Hüvitist maksab amet igakuiselt. 2009. aastal maksti hüvitist 2532 isikule, asutuse kogukulu hüvitisele oli 46,21 miljonit krooni.

Õppelaenude kustutamine

Alates 2009. aasta 1. juulist uusi õppelaenu kustutamise taotlusi enam vastu ei võeta, kuid inimeste puhul, kelle suhtes on juba tehtud õppelaenu kustutamise otsus, jätkatakse õppelaenu kustutamist kustutamisotsuses määratud ulatuses ja korras.

Lisa 4. Sotsiaalkaitse hüvised nende sihtgruppide ning võimaldavate asutuste lõikes.

Sihtgrupp	Haigekassa	Töötukassa	Sotsiaalkindlustus- amet
Lapsed (kuni 19 aastased isikud)	tervishoiuteenused		lapsetoetus elluastumistoetus* elatisabi**
Rasedad/väikelapse vanemad	tervishoiuteenused sünnitushüvitis haigushüvitis hambaravihüvitis		sünnitoetus vanemahüvitis
Last/lapsi kasvatavad isikud	tervishoiuteenused hooldushüvitis lapsendamishüvitis	hooldusteenuse hüvitamine	lapsehooldustasu lapsendamistoetus õppelaenu põhiosa kustutamine***
Haigestunud/ vigastatud****	tervishoiuteenused ravimihüvitis haigushüvitis täiendav ravimihüvitis meditsiiniseadme hüvitis hambaravihüvitis (suurenenud hambaravi- vajadusega isikutele)		tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitis
Haiget või puudega isikut hooldavad isikud	hooldushüvitis tervishoiuteenused	hooldusteenuse hüvitamine	
Toitja kaotanud isikud	tervishoiuteenused		toitjakaotuspension
Kuriteoohvriks langenud ja nende lähedased			ohvriabiteenus kuriteoohvri hüvitis lepitusteenus****
Töö kaotanu / tööotsija*****	tervishoiuteenused (registreeritud töötutele)	töötuskindlustushüvitis koondamishüvitis tööandja maksejõuetuse hüvitis töötutoetus töövahendusteenus tööturukoolitus tööpraktika ettevõtluse alustamise toetus palgatoetus avalik töö tööharjutus stipendium tööpraktikal, tööharjutusel ja tööturu- koolitusel osalejale sõidu- ja majutustoetus tööturukoolitusel osalejale teavitamine tööturu olukorrast ning tööturu- teenustest ja toetustest hooldusteenuse hüvita-	

		mine tööturuteenusel osalemise ajal sotsiaalmaksu maksmine karjäärinõustamine psühholoogiline ja võla-nõustamine	
Puudega isikud	tervishoiuteenused hambaravihüvitis (sh proteesihüvitis)	töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmise teenus tugiisikuga töötamise teenus abistamine tööintervjuul tööruumide ja -vahendite kohandamine	töövõimetuspension puudega lapse, vanema, tööealise ning vanaduspensioniealise isiku toetused töötamistoetus õppetoetus täienduskoolitustoetus rehabilitatsioonitoetus rehabilitatsiooniteenus erihoolekandeteenus
Represseeritud isikud			tervise taastamise toetus sõidusoodustus
Eakad	tervishoiuteenused hambaravihüvitis (sh proteesihüvitis)		vanaduspension (sh soodustingimustel) rahvapension väljateenitud aastate pension

* vanemliku hoolitsuseta isikule, kes on kasvanud lapsena hoolekandeesutuses või erivajadustega laste koolis või kelle üle seati eeskoste või kelle suhtes sõlmiti kirjalik perekonnas hooldamise leping, kui ta asub uude elukohta iseseisvalt elama

** lapsele, kelle vanem ei täida ülalpidamiskohustust

*** Alates 2009. aasta 1. juulist jõustunud seadusemuudatuse kohaselt õppelaenu osaline kustutamine uutele taotlejatele enam ei laiene. Inimeste jaoks, kelle suhtes on juba tehtud õppelaenu kustutamise otsus, õiguslik olukord ei muutu, nende õppelaenu kustutamist jätkatakse kustutamisosuses määratud ulatuses ja korras.

**** Loetletud Haigekassa hüvitiste saamiseks on tarvilik kindlustatus.

***** Lepitusteenus on liigitatud sotsiaalkaitse hüvitiste hulka tinglikult.

***** Tööstaažita töötajatele nimetatud kindlustushüvitised ei laiene.