

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/81

25. oktoober 2002

Tehniliste abivahendite kompenseerimiseks riigieelarvest
eraldatava toetuse kasutamisel esinevad riskid

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll hindas riske, mis esinevad soodustingimustel müüdavate ja laenutatavate tehniliste abivahendite (proteesid, kuulmisaparaadid jne) kompenseerimisel riigieelarvest. Audit on üks osa Riigikontrolli tegevusriske käsitlevate auditite programmist, millega uuritakse riigieelarvest eraldatavate toetuste, s.o niisuguste summade maksmist, mille eest riik ei saa vastu konkreetset kaupa või teenust.

Riigieelarve seadusega eraldatakse Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kuludesse raha puuetega inimeste abivahendite osaliseks kompenseerimiseks. Soodustingimustel abivahendite saamist reguleerib sotsiaalministri 14.12.2000. a määrus nr 79 "Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord", mis käsitleb toetusesaajatena peale puuetega inimeste ka vanureid ja lapsi.

Viimastel aastatel on tekkinud olukord, kus nõudlus abivahendite järele on suurem kui eraldatud raha ning see on põhjustanud pikki järjekordi ettevõtjate juures.

Nii 2001. kui ka 2002. aastal eraldati riigieelarvest abivahendite kompenseerimiseks 25,2 mln krooni.

Olulisemad järeldused

Riigikontroll jõudis auditi tulemusena seisukohale, et ei abivahendite kompenseerimiseks eraldatavate summade maavalitsustele ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile jaotamise alused ega ka raha muu administreerimine ei anna praegu kindlust, et abivajajaid teenindatakse ning riigi raha kasutatakse parimal moel.

Raha jaotamine ja ettevõtjatega lepingute sõlmimine

Sotsiaalministeerium jaotas maavalitsustele ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile raha elanike ja puuetega inimeste üldarvu alusel. Arvesse ei võetud vanaduspensioniiikka jõudnud inimesi, samuti ei arvestatud inimeste arvu puudeliigiti ja neile vajalike abivahendite maksumust. Eestis puudub ka andmebaas, mis kajastaks, kui palju on nägemis-, kuulmis- ja liikumispuudega inimesi ja milliseid abivahendeid on neile vaja. Andmeid on võimalik saada ainult puude astmete järgi (keskmine, raske, sügav puue).

Nii Sotsiaalministeerium kui ka maavalitsused ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet jätsid osa raha reservi. Eestis tervikuna jäeti 2001. aastal reservi 10,2 mln ja 2002. aastal 8,2 mln krooni, mis moodustas vastavalt 40,5% ja 32,5% eraldatud summast. Kogu reservi jäetud raha kasutati küll sihtotstarbeliselt, ent reservi moodustamisega pandi ebamäärasesse olukorda ettevõtjad, kes ei teadnud oma tegevust planeerida. Kriteeriume, mille alusel maavalitsused ning tervishoiuamet peaksid ettevõtjatega lepinguid sõlmima, ei ole kehtestatud.

Abivahendite kompenseerimine

Maavalitsused ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet kontrollivad enne kompenseerimist, kas ettevõtjate aruannetes esitatu vastab nendega sõlmitud lepingutes toodule (ehkki ametis oli see töömahukas ülesanne ebarealistlikult ühe inimese täita). Riigikontroll tuvastas üksikuid erinevusi aruannete ja lepingute vahel.

Et raha otstarbekalt jaotada, ei kompenseerita kõiki abivahendeid automaatselt, vaid on kehtestatud nõue, et üle 20 000-kroonise abivahendi puhul peab selle vajaja esitama maavanemale või tervishoiuameti juhatajale taotluse. Määruses pole aga täpsustatud, kas 20 000 krooni piiri puhul on mõeldud abivahendi üld- või riigiosalusmaksumust. Samuti polnud maandatud risk, et ettevõtja hajutab ühe inimese mitme kalli abivahendi kompenseerimise mitmesse kuusse, aastavahetusel ka mitmesse aastasse, nii et maavalitsusel või tervishoiuametil, kes kontrollib ühe kuu aruandeid, pole ülevaadet 20 000 krooni piiri ületamisest.

Kuna abivahendeid laenutatavatel ettevõtjatel pole püsiühendust rahvastikuarvestuse andmebaasiga (ettevõtjad peavad seda kalliks), abivahendi laenutamist pikendatakse aga aastakaupa, siis pole tagatud, et riigiosaluse maksimine lõpetatakse laenutaja surma korral õigeaegselt.

Teenuse kättesaadavus ja kvaliteet

Sotsiaalminister on kehtestanud oma määrusega küll nõude, et soodustingimustel abivahendeid taotlevate inimeste puhul tuleb pidada eelisjärjekorda – teenindada esmalt lapsi ja tööealisi isikuid –, kuid jätnud kehtestamata, kuidas järjekorda konkreetselt pidada, ning selle, mis andmed peaks järjekorra pidamisel fikseerima, et tagada abivahendi taotlejate võrdne kohtlemine.

Lisaks järjekordade pidamisele on probleemiks, et praegu pole reguleeritud teeninduse korda ega sätestatud, mida ettevõtja peab kasutajale tagama.

Abivahendite hind

Praegune regulatsioon on üldsõnaline ega kohusta tegema abivahendite laenutamiseks ja ostmiseks vähempakkumise konkursse, mis aitaksid riigil sama raha eest rohkem inimesi aidata. Loomulik peaks olema ka hinnapakkumiste küsimine mitmelt ettevõtjalt, iseäranis Sotsiaalministeeriumi ekspertkomisjonile, kes otsustab kallite, üle 50 000 krooni maksvate abivahendite kompenseerimise üle. Siiski ei ole hinnapakkumiste võtmine tavapärane olnud, ehkki sama abivahendi maksumus võib eri ettevõtetes olla väga erinev.

Raha aitaks kokku hoida ka see, kui vahendi väljavahetamine oleks sätestatud vajaduse korral, mitte formaalse tähtaja möödudes nagu praegu.

Määrus ei reguleeri, milliseid hinnakomponente võib abivahendi maksumusele lisada; seni on hinna sisse arvestatud abivahendi kasutamise õpetus. Valitseb kurioosne olukord, kus õpetuse eest tuleb maksta nii riigil kui ka abivajajal, hoolimata sellest, kas seda on vaja või mitte. Kõnealused summad pole sugugi väikesed: nt oli ühes ettevõttes nägemispuudega inimese valge kepi automaatne hinnalisand kasutusõpetus 10 tundi à 250 krooni.

Samuti on reguleerimata, kas ettevõtja võib väljastada abivahendi, kui inimene pole tasunud omaosalust. Praegu on maandamata risk, et ettevõtja kinnitab abivahenditele kõrge hinna ning omaosaluse tasumine või tasumata jätmine ei mõjuta tema finantsseisu.

Peamised ettepanekud sotsiaalministrile

- Arvestada raha jaotades lisaks elanike ja puuetega inimeste üldarvule ka vanaduspensionieas isikute arvu, samuti lähtuda abivajajate ja tarvilike vahendite arvust puudeliigiti. Analüüsida reservi jäetud raha põhjendatust ning vajadusel kehtestada reservi suuruse piir.
- Täpsustada regulatsiooni mitmeti tõlgendatavad mõisted. Tagada riigiosaluse õigeaegne lõpetamine abivahendite laenutaja surma korral.
- Töötada välja ühtsed teenusstandardid; kehtestada ühtsed järjekorra pidamise nõuded ning sätestada kord, mis võimaldaks maavalitsustel ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametil saada ülevaade järjekorra pikkusest eri ettevõtjate juures.
- Analüüsida, milliste abivahendite puhul on otstarbekas vähempakkumiskonkursse korraldada ja kaaluda nende korraldamist tsentraalselt. Kohustada ekspertkomisjoni kalli abivahendi kompenseerimist otsustades võtma hinnapakkumisi mitmelt ettevõtjalt. Sätestada paindlikumalt abivahendi väljavahetamine ning selle kompenseerimine ainult pärast omaosaluse tasumist; samuti see, millistel juhtudel on abivahendi kasutusõpetus hinna sees.

Sotsiaalminister nõustus kõikide Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega ning lisas, et abivahendite kompenseerimist reguleeriv kord ei ole õigustatud subjektide osas vastuolus riigieelarve seadusega. Mõistet “puue” defineeritakse kui inimese anatoomilise, füsioloogilise või psühholoogilise struktuuri või funktsiooni kaotust või kõrvalekallet. Seetõttu määrus mitte ei laienda õigustatud subjektide ringi, vaid täpsustab seda.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade.....	5
Auditi teostus.....	8
1. RAHA JAOTAMINE SOTSIAALMINISTEERIUMI POOLT	9
2. LEPINGUTE SÕLMIMINE.....	10
3. KONKURSSIDE KORRALDAMINE	11
4. ISIKLIKU ABIVAHENDI KAARDI VÄLJASTAMINE	12
5. KONTROLL ETTEVÕTJATE TEGEVUSE ÜLE	14
5.1. Kohapealne kontroll	14
5.2. Aruannete kontrollimine	14
6. TEHNILISTE ABIVAHENDITE VÄLJASTAMINE ETTEVÕTETES	17
6.1. Abivahendite valimine ja väljastamine	17
6.2. Omaosaluse tasumine	18
6.3. Järjekorra pidamine	18
6.4. Abivahendite hind.....	19
6.5. Abivahendite laenutamine.....	20
7. SOTSIAALMINISTEERIUMI EKSPERTKOMISJONI TEGEVUS	21
8. AVALIKUSTAMINE	22
SOTSIAALMINISTRI VASTUS.....	23

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Sotsiaalhoolekande seaduse alusel on haiguse, kõrge ea või puude tõttu abivahendit vajaval isikul õigus see saada¹. Seadus ei sätesta abivahendite saamise soodustingimusi, need on jäetud sotsiaalministri otsustada.

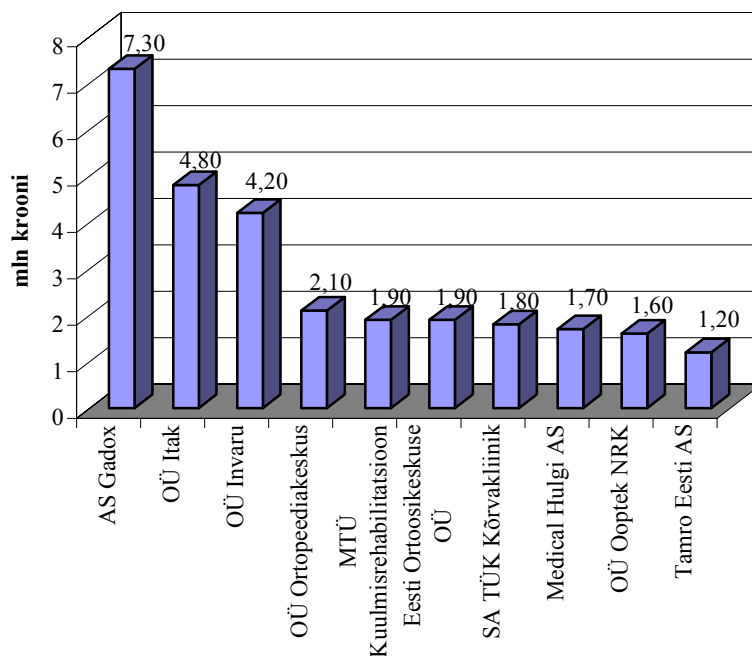
Soodustingimustel saadavate tehniliste abivahendite loetelu ning nende saamise korra kehtestas sotsiaalminister oma 14.12.2000. a määrusega nr 79 “Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord” (edaspidi määrus). Määrus reguleerib abivahendite soodustingimustel müümist ja laenutamist lastele, puuetega inimestele ja vanuritele. Sealjuures on Riigikogu riigieelarve seadusega eraldanud raha ainult puuetega inimeste abivahendite osaliseks kompenseerimiseks (riigieelarve osa 141 ptk 01 art 62).

Tehnilisi abivahendeid müüvad ja laenutavad aktsiaseltsid, osaühingud, mittetulundusühingud, haiglad ja nende osakonnad (edaspidi ettevõtjad). 2001. aastal müüs ja laenutas abivahendeid soodustingimustel 24, 2002. aasta I kvartalis 22 ettevõtjat.

2001. aastal vahendasid ettevõtjad soodustingimustel müüdavaid ja laenutavaid abivahendeid kokku 32,4 mln krooni eest ning sellest kompenseeris riik 24,9 mln. 2002. aasta I kvartalis vahendasid ettevõtjad soodustingimustel abivahendeid 8,4 mln krooni eest ning sellest kompenseeris riik 6,4 mln.

Joonisel 1 on toodud 10 suuremat teenusepakkujat 2001. aastal:

Suuremad teenusepakkujad 2001. aastal



¹ Sotsiaalhoolekande seadus § 12 lg 1

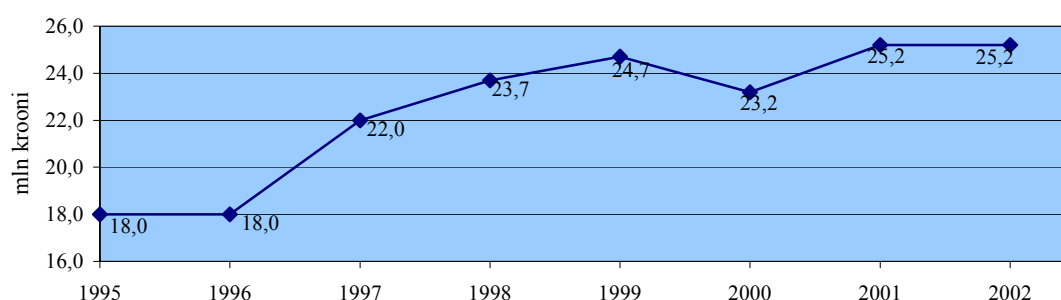
Toetuse² sihtgrupid

Sotsiaalministri määruse kohaselt võivad soodustingimusi taotleda:

- lapse vanemad või eestkostjad;
- tööealised isikud, kellel on tuvastatud töövõime kaotus alates 40% (kuulmispuude puhul kuulmislangusega alates 30 detsibellist) või on määratud invaliidsusgrupp;
- vanaduspensionialised isikud, kellel abivahend võimaldab parandada toimetulekut;
- insuliini süstivad diabeetikud.

Raha jaotumine

Abivahendite ostmist, laenutamist ja nendega seotud teenuseid kompenseeritakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kuludeks määratud rahast. **Joonisel 2** on toodud selleks eraldatud summad alates 1995. aastast:



Nõudlus abivahendite järele on suurem, kui selleks raha eraldatakse. Sotsiaalministeeriumi andmetel jääb aastas puudu u 10 mln krooni ning see põhjustab pikki järjekordi ettevõtjate juures.

Enne 2000. aastat eraldas ettevõtjatele raha Sotsiaalministeerium, sõlmides ise nendega lepinguid. Alates 2000. aastast eraldab ministeerium raha maavalitsustele ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile (edaspidi ka *tervishoiuamet*), kes sõlmivad ettevõtjatega abivahendite kompenseerimise lepinguid.

Tabelis 1 on toodud aastatel 2000 ja 2001 ning 2002. aasta I kvartalis kompenseeritud abivahendite maksumused liikide kaupa:

Abivahendi liik	2000		2001		2002 I kvartal	
	mln kr	%	mln kr	%	mln kr	%
Liikumisabivahendid	5,1	18,0	5,2	16,0	1,2	14,5
Ortoosid ³ ja proteesid	13,0	45,7	14,5	44,7	4,1	49,4
Põetus- ja hooldusabivahendid	5,0	17,6	6,5	20,0	1,8	21,7
Kuulmisabivahendid	3,9	13,8	4,6	14,2	0,9	10,8
Nägemisabivahendid	1,4	4,9	1,6	4,9	0,3	3,4
Kokku	28,4	100,0	32,4	100,0	8,3	100,0

Tabelist on näha, et kõige suurem on ortooside ja proteeside maksumus ning põetus- ja hooldusabivahendite maksumuse osakaal kasvab aasta-aastalt.

² Käesolevas auditis ei tähenda toetus mitte inimesele otse makstavat summat, vaid summat, mille võrra ta saab abivahendeid odavamalt.

³ Ortoos on tugivahend, mis aitab säilitada õige kehaasendi.

Abivahendite saajad

Tabelis 2 on toodud aastatel 2000 ja 2001 ning 2002. aasta I kvartalis kompenseeritud abivahendite saajad abivahendite liikide kaupa:

Abivahendi liik	2000		2001		2002 I kvartal	
	isikuid	%	isikuid	%	isikuid	%
Liikumisabivahendid	5609	28,1	5274	24,7	3179	30,0
Ortoosid ja proteesid	5876	29,4	5152	24,1	1737	16,4
Põetus- ja hooldusabivahendid	5883	29,4	8223	38,5	5051	47,7
Kuulmisabivahendid	1832	9,2	1911	9,0	428	4,0
Nägemisabivahendid	795	4,0	782	3,7	213	2,0
Kokku	19 995	100,0	21 342	100,0	10 608	100,0

Nagu selgus ka abivahendite maksumuse tabelist, näitab viimastel aastatel kasvutendentsi põetus- ja hooldusabivahendite vajajate arv. Liikumisabivahendite ning ortooside-proteeside saajate arv on vähenenud.

Tabel 3 annab ülevaate abivahendite saajate sotsiaalsest seisundist:

Sotsiaalne seisund	2000		2001		2002 I kvartal	
	isikuid	%	isikuid	%	isikuid	%
Vanaduspensionieas isikud	10 812	54,1	13 155	61,6	6845	64,5
Kuni 18-aastased	4723	23,6	4246	19,9	1782	16,8
Töövõimelises eas isikud	4460	22,3	3938	18,5	1981	18,7
neist mittetöötavaid	3437		3278		1743	
Kokku	19 995	100,0	21 342	100,0	10 608	100,0

Kõige rohkem on abivahendite saajate hulgas vanaduspensioniealisi ning nende osakaal kasvab aasta-aastalt. Samuti on kasvanud mittetöötavate isikute osakaal. Laste osakaal on vähenenud.

Toetuse maksmise korraldus

Abivahendite kompenseerimise protseduur on järgmine:

1. Perearst/raviarst või rehabilitatsiooniasutus määrab abivahendi kasutamise vajaduse ning väljastab selle kohta tõendi.
2. Taotleja pöördub arstitõendi või rehabilitatsiooniasutuse otsusega maavalitsusse või kohalikku omavalitsusse (Tallinnas linnaosavalitsusse), kus väljastatakse isikliku abivahendi kaart.
3. Taotleja pöördub abivahendeid müüvasse või laenuavas ettevõttesse ning esitab nii tõendi/otsuse abivahendi vajamise kohta kui ka isikliku abivahendi kaardi.
4. Ettevõtja kontrollib taotleja isikliku abivahendi kaardi olemasolu ja selle nõuetekohast täitmist. Individuaalse abivahendi korral võetakse taotlejalt mõõdud.
5. Abivahend müüakse või laenutatakse juhul, kui taotleja elukohajärgsel maavalitsusel või Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametil on raha abivahendi kompenseerimiseks. Kui raha ei ole, siis pannakse inimene järjekorda.
6. Ettevõtja esitab iga kuu aruanded ja arved maavalitsustele, Tallinnas linnaosavalitsustele.

7. Maavalitsustes ja Tallinna linnaosavalitsustes kontrollitakse ettevõtjate esitatud aruannete ja arvete kokkulangevust. Tallinna linnaosavalitsused saavad kontrollitud ja võrreldud aruanded ja arved Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile, kus kompenseeritavate abivahendite maksumuste vastavust võrreldakse täiendavalt sõlmitud lepingute hinnakirjadega.
8. Maavalitsus või Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet tasub ettevõtjale müüdüd ja laenutatud abivahendite eest.

Auditi teostus

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2002. aasta tööplan.

Auditi eesmärk oli hinnata, millised on peamised riskid soodustingimustel müüdüd ja laenutatavate tehniliste abivahendite kompenseerimiseks riigieelarvest eraldatava toetuse kasutamisel ja kas need on realiseerunud.

Auditiga hõlmatud asutused on Sotsiaalministeerium, Tartu ja Harju maavalitsused ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Lasnamäe Linnaosavalitsus, Keila Linnavalitsus, Saku Vallavalitsus, OÜ Invaru, OÜ ITAK, AS Gadox, MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskus ning SA Tartu Ülikooli Kliinikumi Kõrvakliinik.

Infot abivahenditega seonduva kohta küsiti ka kõikidest teistest maavalitsustest, Eesti Haigekassast, Tallinna Kesklinna Valitsusest, AS-ist Ida-Tallinna Keskhaigla Kõrva-Nina-Kurguhaiguste Keskus, OÜ-st Ooptek, MTÜ-st Inkotuba, Liikumispudega Inimeste Ühingust ja Vaegkuuljate Ühingust.

Auditeeritud periood on 2001. aasta ja 2002. aasta I kvartal.

Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:

- Kas toetuse saajate sihtgrupp ning toetuse määramise kriteeriumid on regulatsioonis selgelt ja üheselt määratud?
- Kas on kehtestatud piisavad kontrollimeetmed raha ebasihipärase kasutamise vältimiseks ja kas need toimivad?
- Kas inimesed on toetuse saamise tingimustest piisavalt informeeritud ning on tagatud nende võrdne kohtlemine?

16-st abivahendeid kompenseerivast üksusest auditeeriti Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametit ning Harju ja Tartu maavalitsusi kui suuremaid rahajagajaid. 2001. aastal eraldas sotsiaalminister abivahendite kompenseerimiseks ametile 6,6 mln, Tartu Maavalitsusele 2,8 mln ja Harju Maavalitsusele 1,7 mln krooni.

Isikliku abivahendi kaartide registreerimist ja väljastamist auditeeriti Harju ja Tartu maavalitsustes, Lasnamäe Linnaosavalitsuses, Keila Linnavalitsuses ja Saku Vallavalitsuses.

Auditeeritavateks ettevõtjateks valiti need, kellele on eraldatud kõige rohkem raha; samuti sai otsustavaks järjekorra pikkus – väga palju inimesi ootab kuulmisabivahendeid.

Auditeerisid auditijuht Mare Haljak ja vanemaudiitor Evi Riives.

1. Raha jaotamine Sotsiaalministeeriumi poolt

2001. aasta riigieelarvest eraldati tehniliste abivahendite kompenseerimiseks 25,7 mln krooni (sh korralduskuludeks 300 000 krooni). Sotsiaalministri käskkirjaga⁴ jaotati maavalitsustele ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile 22,4 mln ning reservi jäeti 3 mln krooni ehk 11%. Reserv oli ette nähtud üle 50 000 krooni maksvate abivahendite kompenseerimiseks (s.o üksikjuhtumiteks) ning selle kasutamise ettepaneku teeb sotsiaalministrile ekspertkomisjon⁵. Kuna kogu reservi ulatuses kalleid abivahendeid ei kompenseeritud, siis 2001. aasta augustis eraldati maavalitsustele ja tervishoiuametile reservist abivahendite kompenseerimiseks täiendavalt 0,9 mln.

2001. aastal tegi Sotsiaalministeerium ettepaneku vähendada ministeeriumi eelarvet 500 000 krooni võrra ning suurendada sama summa võrra Kultuuriministeeriumi sihtotstarbeliste ülekannete eelarvet. Kultuuriministeeriumi haldusalasse anti üle pimedatele ja vaegnägijatele punkt- ja helikirja väljannete valmistamise ja laenutamise teenus, mida seni oli rahastatud Sotsiaalministeeriumi tehniliste abivahendite rahast.

2002. aasta riigieelarves eraldati puuetega inimeste tehniliste abivahendite kompenseerimiseks 25,2 mln krooni (sh korralduskuludeks 232 300 krooni). Sotsiaalministri käskkirjaga⁶ jäeti reservi 2,56 mln krooni ehk 10% ning 22,4 mln jaotati maavalitsustele ja tervishoiuametile. Käesoleva aasta juunis eraldati neile reservist täiendavalt 1 mln krooni.

Korralduskuludeks ette nähtud raha jaotati maavalitsustele ja tervishoiuametile vastavalt elanike arvule; osa jäeti Sotsiaalministeeriumile abivahendite ekspertkomisjoni sekretäri töötasuks ning komisjoni majandus- ja lähetuskuludeks. Ministeeriumi osa oli 2001. aastal 40 600 ja 2002. aastal 24 800 krooni.

Nii 2001. kui ka 2002. aastal lähtuti raha jaotades nii elanike arvust (65% rahast) kui ka puuetega inimeste arvust (35% rahast). Vanaduspensionieas jõudnud inimeste arvu raha jaotamisel arvesse ei võetud, kuigi statistika näitab, et see grupp moodustab 62% abivahendite vajajatest.

Praegu on võimalik saada andmeid puuetega isikute kohta sõltuvalt tuvastatud puude astmest (keskmine, raske, sügav puue), kuid pole andmebaasi nägemis-, kuulmis- ja liikumispuudega inimeste ja neile vajalike abivahendite kohta, ehkki sellise andmebaasi loomine aitaks raha jaotamist planeerida.

Audit näitas, et eri maakondades on eriliigiliste abivahendite järjekorrad väga erineva pikkusega. Kõige rohkem on raha abivahendite kompenseerimiseks puudu Tallinnas ja Tartus. 2001. aasta taotluste järgi jäi puudu 7 mln, 2002. aasta esimese poole taotluste järgi 10 mln krooni, neist summadest ainult kümnendik kompenseeriti reservist.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Andmete kogumisel ja raha jaotamisel arvestada enam kriteeriume kui senised kaks (elanike ja puuetega inimeste arv), sh koguda andmeid mitte üksnes puude raskuse, vaid ka liigi kohta ning 2003. aasta riigieelarvest raha taotledes näha ette abivahendite kompenseerimise kulud lisaks puuetega inimestele ka laste ja vanaduspensionieas isikute tarbeks.

⁴ Sotsiaalministri 16.01.2001. a käskkiri nr 10

⁵ Määrus nr 79 § 10 lg 4

⁶ Sotsiaalministri 17.01.2002. a käskkiri nr 11

2. Lepingute sõlmimine

Kui Sotsiaalministeerium 2000. aastal tehniliste abivahendite alase töö koordineerimise ja lepingute sõlmimise kohustuse maavalitsustele ja tervishoiuametile üle andis, lähtusid viimased ministeeriumist saadud infost, kellega lepinguid sõlmida ning millises ulatuses abivahendeid kompenseerida.

Kuni 02.08.2002 kehtinud määruse sõnastuses ei olnud sätestatud, kui pikaks perioodiks ettevõtjatega lepinguid sõlmitakse. Kuna Sotsiaalministeerium eraldas raha üheks aastaks, siis sõlmiti lepinguid ettevõtjatega üldjuhul samaks perioodiks, osal juhtudel ka pooleks aastaks. 02.08.2002 jõustus määruse muudatus⁷, mille kohaselt on abivahendite kättesaadavuse paremaks tagamiseks maavanemal ja tervishoiuameti juhatajal õigus sõlmida ettevõtjatega lepinguid kuni kolmeks aastaks.

Määruses ei ole kriteeriume, mille alusel maavalitsused ja tervishoiuamet peaksid lepinguid sõlmima. Audit näitas, et erinevate lepingumahtude tõttu on eri piirkondade taotlejad ebavõrdses olukorras.

Audiitorid palusid kõikidelt maavalitsustelt ja tervishoiuametilt teavet, kas eriliigiliste abivahendite vajadust on analüüsitud ja kas analüüsi tulemusi on kasutatud lepingute sõlmimise alusena. Kõikidel juhtudel teatati, et lepingute sõlmimise aluseks olid eelnevate aastate analüüsi tulemused. Väidetavalt tugineti eelmiste aastate lepingute täitmise aruannetele, järjekorrapikkustele ettevõtjate juures ja firmade poolt esitatud teenuse pakkumiste tingimustele.

Sama küsimus esitati ka ettevõtjatele ning paljudel juhtudel saadi vastuseks, et lepingusumma aluseks on eelmise aasta summa ja varasemad kogemused. Ettevõtjate selgituste järgi on raha taotlemise põhjendusi maavalitsustele ja tervishoiuametile pidevalt saadetud, kuid lepingute sõlmimisel pole neid arvestatud. Osal juhtudel ei arvestatavat ka eelmise aasta lepingute mahtusid. On esinenud juhtumeid, kus summat vähendatakse, kuigi aasta lõpus pole raha üle jäänud ning põhjust lepingumahtu vähendada ei ole.

Auditeeritud maavalitsuste ja tervishoiuameti sõlmitud lepingutesse oli märgitud nõue, et ettevõtja kohustub planeerima talle eraldatud raha nii, et oleks tagatud tehniliste abivahendite vajajate varustamine aasta läbi. Juhul kui leping sõlmiti hiljem (veebruaris, märtsis), märgiti, et see hakkab kehtima tagasiulatuvalt 1. jaanuarist.

Üldjuhul sõlmiti ettevõtjatega lepinguid veebruaris-märtsis (vahel ka aprillis-mais) ning mahu suurendamiseks või vähendamiseks tehti lepingutesse muudatusi.

Võrreldes Sotsiaalministeeriumi poolt maavalitsustele ja tervishoiuametile eraldatud raha 2001. aasta I kvartalis ettevõtjatele eraldatud rahaga (s.o lepingumahuga), selgus, et suur osa rahast jäeti reservi – 7,2 mln krooni ehk 32%. 2002. aastal jätsid maavalitsused ja tervishoiuamet reservi 5,6 mln krooni ehk 25% ministeeriumi poolt eraldatud rahast. Kõige rohkem jättis reservi Ida-Viru Maavalitsus (2001. aasta I kvartalis 80% ja 2002. aasta I kvartalis 70%) ja tervishoiuamet (vastavalt 54% ja 43%).

Auditeeritud asutused (Tartu ja Harju maavalitsused ning tervishoiuamet) olid 2001. aastal sõlminud ettevõtjatega lepinguid kogu eraldatud raha ulatuses.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Koostada ülevaade Eestis tegutsevate tehniliste abivahendite pakkujatest ja nende toodetest ning informeerida sellest maavalitsusi ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametit.
- Analüüsida maavalitsuste ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti reservi jäetud raha põhjendatust ning vajadusel kehtestada reservi suuruse piirmäärad.

⁷ Sotsiaalministri 09.07.2002. a määrus nr 96 "Sotsiaalministri 14.12.2000. a määruse nr 79 muutmise"

3. Konkursside korraldamine

Maavanemal ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhatajal on õigus korraldada tehniliste abivahendite laenutamiseks ja ostmiseks vähempakkumise konkursse⁸.

Riigikontroll on seisukohal, et määruse selline sõnastus on liiga üldine. Peaks olema määratletud tootegrupid, mille puhul on võimalik konkursse korraldada. Sõnastus ei anna ettevõtjatele kindlustunnet, et kõikidele teenusepakkujatele konkursi läbiviimisest teatatakse.

Auditeeritud perioodil olid vähempakkumiskonkursse korraldanud ainult Harju, Rapla ja Lääne-Viru maavalitsused ning Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, põhiliselt inkontinentsitoodete hankimiseks. Jõgeva Maavalitsus oli 2002. aastal korraldanud ühe riigihanke.

Konkursside mittekorraldamist põhjendasid maavalitsused sellega, et paljudel juhtudel on abivahendid kohandatud abivajaja individuaalsetele iseärasustele või valmistatud neist lähtudes. Arvestatakse ka kliendi soovi, et teenus oleks tema elukohale võimalikult lähemal. Suuresti mõjutab konkursi läbiviimist aeg – riigieelarve vastuvõtmisest kuni lepingute sõlmimiseni kulub mitu kuud. Samuti toob konkursside korraldamine maakondade kaupa lisakulutusi, sest ala spetsiifilisuse tõttu peaks pakkumiste vahel valima ekspertidest koosnev hindamiskomisjon, keda aga ei ole igas maakonnas. Juhul kui iga maavalitsus tellib eksperdid väljastpoolt, muutub konkursi läbiviimine ekspertidele tehtavate kulutuste tõttu mõttetuks.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Analüüsida, milliste abivahendite puhul on otstarbekas konkurss korraldada ja kaaluda konkursside korraldamist tsentraalselt.

⁸ Määrus nr 79 § 9 lg 1 ja 2

4. Isikliku abivahendi kaardi väljastamine

Isikliku abivahendi kaardi väljastamist käsitleb sotsiaalministri määruse § 3.

Kaardi, mis on abivahendi kompenseerimise aluseks, väljastab inimesele arstitõendi alusel allkirja vastu tema elukohajärgne maavalitsus, Tallinnas elukohajärgne linnaosavalitsus, kes peab kaartide kohta arvestust. Maavanemal on õigus delegerida väljastamine kohalikule omavalitsusüksusele.

Abivahendi kasutamise vajaduse määrab väikevahendite korral perearst, keerulisemate abivahendite korral eriarst või rehabilitatsiooniasutus. Isikliku abivahendi kaart nummerdatakse ja sellele tehakse märge puude raskusastme või töövõime kaotuse protsendi kohta ekspertiisiotsuse või invaliidsustunnistuse alusel.

Regulatsioon ei sätesta arstitõendi vorminõudeid ega seda, millised andmed tuleb tõendile kanda.

Igale isikule väljastatakse ainult üks isikliku abivahendi kaart, millele ettevõtjad kannavad kõik soodustingimustel müüdud või laenutatud abivahendid. Kaardi täituses annab elukohajärgne maavalitsus (või omavalitsusüksus) lisalehe, mille järjekorranumber märgitakse kaardile. Lisalehtedele ei ole kehtestatud vorminõudeid. Samuti ei ole kehtestatud, mida teha täitunud kaartidega.

Kui kaardiomanik muudab elukohta, peab ta pöörduma uue elukohajärgse maavalitsuse (või omavalitsusüksuse) poole, kus tema kaart registreeritakse ümber, märgitakse sellele uus number ja väljastaja nimetus, ning teavitatakse kaardi eelmist registreerijat.

Määruse ja kaardil nõutavate andmete vahel on vastuolu. Määruses on nõutud, et tuleb märkida puude raskusaste (keskmine, raske, sügav), kuid kaardil on vastava rea nimetuseks "puude iseloom" (eristatakse nelja puudeliiki: liikumis-, nägemis-, kuulmis- ja vaimupuue).

On reguleerimata, millise sagedusega tehakse kaardile kandeid abivahendi pideval laenutamisel.

Määruses on ka sätestamata, kas inimene võib isikliku abivahendi kaardi alusel soodustingimustel saada abivahendeid, mis tema puudeliigiga kokku ei sobi (näiteks kuulmispuudega isik taotleb mähkmete kompenseerimist).

Auditi tulemusena tuvastati järgmist.

Tühje isikliku abivahendi kaarte saadi Sotsiaalministeeriumist. Nende üle peeti arvestust Harju ja Tartu maavalitsustes. Harju Maavalitsuses tühjad kaardid nummerdati ning jaotati kohalikele omavalitsusüksustele (25 KOV-i). Tartu Maavalitsus teenindas ise kõiki Tartumaa elanikke (3 linna ja 19 valda). Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis tühje kaarte ei nummerdatud, vaid need anti vastavalt vajadusele linnaosavalitsustele (8 LOV-i).

Kõikides auditeeritud asutustes registreeriti välja antud isikliku abivahendi kaardid. Ei selgunud, kas kõikidel puude juhtudel tehti žurnaali vastav märge. Seetõttu polnud ka võimalik kontrollida abivahendite kompenseerimist sõltuvalt puude määramisest.

Osal juhtudel kanti kaardile märge puude olemasolu kohta abivahendi taotleja suuliste ütluste põhjal. Vaegurluse Ekspertiisi Komisjoni otsustest koopiaid üldjuhul ei tehtud (auditeeritud asutustest ainult Saku Vallavalitsuses olid otsustest koopiad). Audiitoritele selgitati, et inimestel ei ole sageli Vaegurluse Ekspertiisi Komisjoni tõendit kaasas ning neil puudub ka info, et see kaasas peaks olema.

Auditeeritud asutused ei teinud enamasti koopiaid ka arstitõenditest. Keila Linnavalitsuses ja Saku Vallavalitsuses oli arstitõenditest koopiad võetud ning neist selgus, et oli esitatud nii retsepte, saatekirju erialaarsti konsultatsioonile kui ka konsultatsioonile ja abikabinettidesse suunamise talonge.

Osajuhitudel ei olnud võimalik arstitõendilt välja lugeda, millist konkreetset abivahendit vajatakse: tõendile oli märgitud haiguse ladinakeelne diagnoos või lihtsalt “tõend abivahendi kaardi saamiseks”.

Vastavalt Sotsiaalministeeriumi suunistele kanti alates käesolevast aastast enamikule isikliku abivahendi kaartidest selle abivahendi nimetus, mille arst oli välja kirjutanud.

Vastuolulise regulatsiooni tõttu täideti auditeeritavates asutustes kaardi rida “puude iseloom” mitmeti. Tartu Maavalitsuses ja Keila Linnavalitsuses märgiti puude raskusaste (keskmine, raske, sügav), Saku Vallavalitsuses märgiti nii puude liiki, vajatavat vahendit kui ka muud (nt kuulmispuue, tallatoed, mähkmed, luumurrud, raskekujuline üldhaigestumine). Lasnamäe Linnaosavalitsuses jäeti rida “puude iseloom” hoopis tühjaks, ehkki puude olemasolust sõltub, millise riigiosalusprotsendiga abivahend kompenseeritakse.

Ka ettevõtjad tegid etteheiteid puude iseloomu märkimise kohta kaardile.

Auditeeritud perioodil anti Tartu Maavalitsuses välja 2779, Lasnamäe Linnaosavalitsuses 968, Saku Vallavalitsuses 63 ja Keila Linnavalitsuses 141 isikliku abivahendi kaarti. Viimases kahes omaavalitsusüksuses auditeeriti kõigi kaartide väljastamise õigsust, Tartu Maavalitsuse kaartidest valiti juhuslikul alusel 57 ja Lasnamäe Linnaosavalitsuse IAK-dest 30 kaarti. Audit näitas, et kõigil juhtudel oli kaart väljastatud teeninduspiirkonna elanikele (kusjuures Tartu Maavalitsusel puudus rahvastiku-registri kasutamise õigus).

Enamikul juhtudel anti elukoha vahetuse korral kaardile uus number. Keila Linnavalitsus ei saanud vanale kaardile uut numbrit anda, sest Harju Maavalitsuselt saadud tühjad kaardid olid nummerdatud.

Täitunud kaarte üldjuhul kokku ei koguta. Kui inimene vahetab elukohta, on tal käes kaks kaarti, mille alusel abivahendeid taotlema.

Enamikel juhtudel olid lisalehed nõrgast paberist ning muutusid pikaajalisel kasutamisel kõlbmatuks.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kaaluda võimalust kehtestada isikliku abivahendi kaardi uus vorm ning kinnitada selle täitmise juhend, sätestades täpselt, millised andmed tuleb kaardile märkida.

5. Kontroll ettevõtjate tegevuse üle

5.1. Kohapealne kontroll

Maavalitsusel, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametil ning Sotsiaalministeeriumil on õigus kontrollida soodustingimustel tehniliste abivahendite müümist ja laenutamist ettevõtetes⁹.

Auditeeritaval perioodil ei olnud Sotsiaalministeeriumi sisekontrolliosakond tehniliste abivahendite osas kontrolli teostanud. 1999. aastal kontrolliti viite ettevõtet ning 2000. aastal lepingute sõlmimist maavalitsustes ja tervishoiuametis. Tuvastati mitmeid puudusi.

Riigikontroll palus teavet kõikidelt maavalitsustelt ja ka tervishoiuametilt, kas ja kuidas on abivahendite müümist ja laenutamist ettevõtetes kontrollitud. Vastati, et üldjuhul on tutvutud lepingu-partnerite töökorraldusega ja klientide teenindamisega, mõningatel juhtudel kontrollitud ka seda, kas järjekorra pikkus vastab tõele. Enamikul juhtudel kontrollitulemusi kirjalikult ei fikseeritud (v.a Jõgeva, Pärnu ja Saare maavalitsused). Tervishoiuamet märkis kontrolliaktide koostamata jätmise põhjendusena seda, et ei avastatud rikkumisi. Enamikul juhtudel vastati, et pidev kontroll aruandluse näol on olemas.

5.2. Aruannete kontrollimine

Määruses on sätestatud, et ettevõtjad esitavad maavalitsustele või Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile kvartaliaruande soodustingimustel müüdud ja laenutatud abivahendite kohta sotsiaalministri kehtestatud aruandevormil¹⁰. Maavalitsused ja tervishoiuamet esitavad iga kvartali kohta aruande vastavalt kinnitatud vormile omakorda Sotsiaalministeeriumile.

Juhul kui inimene vajab ühte või mitut abivahendit kogumaksumusega 20 000 kuni 49 999 krooni või kui ta vajab uut abivahendit enne eelmise kasutusaja möödumist, esitab ta taotluse maavanemale või tervishoiuameti juhatajale, kes teeb otsuse¹¹. Alates 02.08.2002 kehtivas korras on eeltoodud tingimusi laiendatud: maavanem või tervishoiuameti juhataja otsustab abivahendi kompenseerimise ka siis, kui isik vajab kuni 6000 krooni maksvat abivahendit, mis ei ole määruse lisades toodud loetelus.

Ühe ja sama abivahendi maksumust kompenseeritakse eri moodi olenevalt abivajajast: 90% abivahendi maksumusest kompenseeritakse puudega, 50% puudeta lastele; puudega tööealistele ning vanaduspensionäridele kompenseeritakse 30–90% sõltuvalt abivahendi liigist¹².

Määruses ei ole sätestatud, et juhul kui ettevõtja lülitab aruandesse abivahendi, mis ei vasta lepingu hinnakirjale; kuni 49 999 krooni maksva vahendi, mille kohta maavanem pole otsust teinud; või suurendab ettevõtja abivahendite kogust, siis jäetakse kompenseerimata. Samuti pole märgitud, millise perioodi jooksul soetatud abivahendite maksumust tuleb arvestada (üks kuu või aasta). Erinevaid tõlgendusi võimaldab mõiste “abivahendi kogumaksumus” – pole selge, kas tuleb lähtuda abivahendi riigiosalusmaksumusest või üldmaksumusest.

Auditi tulemusel selgus järgmine.

Ettevõtjad esitasid sõltuvalt sõlmitud lepingutest igas kuus või kvartalis maavalitsustele ja Tallinna linnaosavalitsustele aruande teeninduspiirkonnas elavatele isikutele müüdud abivahendite nimetuste,

⁹ Määrus nr 79 § 12 lg 1

¹⁰ Määrus nr 79 § 11 lg 1 ja 2

¹¹ Määrus nr 79 § 4 lg 1 punktid 2–3

¹² Määrus nr 79 lisad 1–2

maksumuste ja koguste kohta. Aruanded esitati nii failina kui ka paberandjal. Maavalitsuse ja Tallinna linnaosavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna spetsialist kontrollis, kas abivahendite saajad on kantud elanikeregistrisse. Maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonnas kontrolliti abivahendite koguse ja maksumuse vastavust lepingule.

Tallinna linnaosavalitsuste spetsialistid vastavust ei kontrollinud, sest Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ei olnud sellist nõuet linnaosavalitsustele kehtestanud. Tervishoiuametis kontrollib aruannete ja lepingute vastavust üks inimene. Tallinnas on 8 linnaosavalitsust, tervishoiuamet on ettevõtjatega aastas sõlminud 13 lepingut ning see tähendab, et iga kuu tuleb ühel inimesel üle kontrollida ligikaudu 100 aruannet, kus on tuhandeid abivahendite saajaid. Et ühte abivahendit võib kompenseerida eri riigiosalusprotsentidega ning abivahendite hinnakirjad on väga pikad, siis on ühel inimesel võimatu kogu tööd ära teha.

Mõni päev pärast aruande saamist saadi ettevõttelt ka arve. Arve tasuti sel juhul, kui summad aruandes ja arvel ei erinenud. Tallinna linnaosavalitsuse spetsialist viseeris arve õigsuse oma allkirja ja kuupäevaga ning saatis tervishoiuametile tasumiseks.

Kompenseeritavate abivahendite maksumuse õigsuse auditeerimiseks kontrollisid audiitorid Tartu Maavalitsusele Tartu Ülikooli Kõrvakliiniku ja OÜ ITAK ning Harju Maavalitsusele ja Lasnamäe Linnaosavalitsusele MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskuse, OÜ Invaru ja AS-i Gadox poolt esitatud aruandeid.

- Tartu Ülikooli Kõrvakliiniku ja MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskuse aruannetes toodu vastas üldjuhul määruses ette nähtud abivahendite kogusele ja lepinguga sätestatud hinnakirjale. Kohati oli individuaalseid kõrvaotsikuid lubatust rohkem kompenseeritud. Mõnikord oli aruandesse lülitatud kuulmisabivahendi maksumus hinnakirjas toodust väiksem, mõnikord ka suurem.

Tartu Maavalitsuse Tartu Ülikooli Kõrvakliiniku aruannetes esines kõrvalekaldumisi 17 korral (368 kompenseerimisjuhust). Harju Maavalitsuse MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskuse aruannetes esines kõrvalekaldumisi 7 korral (115 kompenseerimisjuhust); Lasnamäe Linnaosavalitsuse Kuulmisrehabilitatsiooni Keskuse aruannetes 9 korral (167 kompenseerimisjuhust).

- Mõningatel juhtudel kompenseeriti üle 20 000 krooni maksvaid abivahendeid ilma taotluseta.

20 000 krooni piiri tõlgendati erinevalt. Harju Maavalitsuses lähtuti sellest, et taotlus maavanemale tuleb esitada juhul, kui ühes kuus kompenseeritava abivahendi riigiosalusmaksumus on üle 20 000 krooni; tervishoiuametis ja Tartu Maavalitsuses sellest, et taotlus peab olema, kui ühe abivahendi üldmaksumus kuus ületab 20 000 krooni.

Tervishoiuamet oli AS-ile Gadox kompenseerinud ilma taotluseta 4 korral proteese, kui võtta 20 000 krooni riigiosaluspiiriks. Kui võtta 20 000 krooni abivahendi üldmaksumuse piiriks, siis kompenseeriti ilma taotluseta 6 juhul. Samuti oli amet MTÜ-le Kuulmisrehabilitatsiooni Keskus kompenseerinud üle 20 000-kroonise üldmaksumusega kuulmisaparaadi ilma taotluseta.

- OÜ ITAK aruandeid kontrollides müügi puhul erinevusi hinnakirjast ei esinenud. Samuti polnud eksitud määruses sätestatud abivahendite koguse vastu.

Laenutatud abivahendite maksumuse õigsust ei testitud, sest aruannetest ei nähtu, mitmeks kuuks abivahendit laenutati. Kuukaupa saab laenutamishindu kontrollida, kuid see nõuab aega. Kuna OÜ ITAK 2001. aasta hinnakirjas oli märgitud ainult toote täishind, mitte soodushind, ning laenutamise hinnakirjas 29 abivahendit, siis oli laenutatud abivahendite kompenseerimise õigsust ka maavalitsuse töötajal töömahukuse tõttu raske kontrollida. 2002. aasta laenutatavate abivahendite hinnakirjast oli see viga kõrvaldatud.

- 2001. aastal oli OÜ Invaru soodustingimustel laenutatavate abivahendite hinnakirjas 94 ja müüdavate abivahendite hinnakirjas 261 nimetust. 2002. aastal oli laenutatavaid tooteid 261 ja müüdavaid 399; inkontinentsitoodete ja patsiendi hooldusvahendite hinnakirjas oli 187 nimetust.

Nii mahukad hinnakirjad teevad võimatuks iga kuu abivahendite maksumuse õigsust kontrollida. Sealjuures enamikku hinnakirjas olevaid abivahendeid ei kompenseerita kunagi, sest raha ei jätku.

- AS-i Gadox aruandeid auditeerides selgus, et esines juhtumeid, kus aasta jooksul kompenseeriti abivahendeid, mille riigiosaluse aastamaksumus oli üle 20 000 krooni, sealjuures üksikute abivahendite maksumus ei ületanud 20 000 krooni piiri. Näiteks tervishoiuamet kompenseeris Lasnamäe teeninduspiirkonna elanikule 2002. aasta I kvartalis reie proovihülsi (2392 krooni), reie kordushülsi (18 337 krooni), reieproteesi põlvesõlme vahetuse (5821 krooni), reieproteesi kosmeetika vahetuse (2293 krooni) ja kinnitusvöö (2184 krooni). See teeb kokku 31 027 krooni.

Tartu Ülikooli Kõrvakliiniku aruandeid auditeerides selgus, et 2001. aastal kompenseeriti Tartumaa elanikule 2 kuuldeaparaati, mille maksumus oli 27 582 krooni (sh riigiosalusmaksumus 24 823 krooni), ent taotlust Tartu maavanemale ei esitatud. Ettevõtja selgituste kohaselt lähtuti asjaolust, et aparaadid kompenseeriti eri kuudes ning üks aparaat maksis 13 800 krooni.

Et maavalitsus kontrollib jooksvalt ühe kuu aruandeid, siis pole välistatud risk, et ettevõtja hajutab ühe inimese mitme kalli abivahendi kompenseerimise mitmesse kuusse (aastavahetusel ka mitmesse aastasse).

- Ei ole võimalik kontrollida, kas inimesele müüdi uus abivahend vastavalt määruses kehtestatud kasutustähtaja lõppemisel.
- Maavalitsus ja tervishoiuamet kontrollib tagantjärele – inimesele on juba kallis abivahend valmistatud ning aruandesse lülitatud.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täpsustada abivahendite kompenseerimise korras üheselt tõlgendatavaks mõiste “abivahendi kogumaksumus”.
- Töötada välja ühtsed ettevõtete kontrolli nõuded maavalitsustele ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile.

6. Tehniliste abivahendite väljastamine ettevõtetes

6.1. Abivahendite valimine ja väljastamine

Kui inimene on kohalikust omavalitsusest või maavalitsusest (Tallinnas linnaosavalitsusest) isikliku abivahendi kaardi saanud, pöördub ta abivahendeid väljastavasse ettevõttesse.

Ettevõtja kannab abivahendi väljastamist puudutavad andmed kaardi vastavale reale ning peab klientide teenindamise kohta arvestust¹³. Laenutamise puhul sõlmib ettevõtte kasutajaga lepingu; pole märgitud, millised on laenutustingimused ja mida peab ettevõtja abivahendi kasutajale tagama.

Reguleerimata on, kas inimene peab andma allkirja abivahendi kättesaamise kohta (sama valdkonda reguleerivas varasemas määruuses oli selline nõue kehtestatud). Pole reguleeritud teeninduse korda ega loetletud tingimusi, millele ettevõtja peab vastama. Puuduvad nõuded abivahendite kasutusõpetusele.

Kui isikliku abivahendi kaardi väljastab maavalitsus, siis seal soovitatakse abivahendeid väljastavaid ettevõtjaid. Kohaliku omavalitsuse või Tallinna linnaosavalitsuse töötaja inimesele soovitusi ei oska anda, sest tal puudub info eri ettevõtjate samaliigilistest abivahenditest ja nende maksumusest. Kohalikele omavalitsustele ja Tallinna linnaosavalitsustele ei saadeta ettevõtjatega sõlmitud lepingute hinnakirju.

Ettevõtjad on huvitatud võimalikult suurest läbimüügist. Hinnakirjas on samaliigilisi tooteid madalamate ja kõrgemate hindadega. Klienditeenindaja pakub kõiki, ka neid, mida klient ei teadnud ning arst pole soovitanud.

Selgus, et kõikides auditeeritavates ettevõtetes oli sisse seatud kaart, kuhu inimene andis allkirja abivahendi kättesaamise kohta. OÜ-s Invaru võeti kliendi allkiri kaardile üldjuhul ainult esmasel pöördumisel. Kui klient laenutas mitut abivahendit, siis teist korda allkirja enamasti ei võetud. Mähkmete müümist ja nende kättesaamist ettevõtte kaardile ei kantud ja selle kohta allkirja ei võetud.

2001. aastal sõlmis OÜ Invaru klientidega abivahendite laenutamise lepinguid (tähtajaga kuni 31.12.2001, s.o maavalitsusega/tervishoiuametiga sõlmitud lepingu lõppemiseni). Sel aastal klientidega enam rendilepinguid ei sõlmitud, vaid koostati rendiakt abivahendi väljastamise kohta. Audiitoritele antud selgituste kohaselt jäeti rendilepinguid sõlmimata, sest ettevõttel puudub kindlustunne, kas ja kui palju maavalitsused/tervishoiuamet edaspidi abivahendite kompenseerimiseks lepinguid sõlmivad. Tervishoiuamet sõlmis sel aastal OÜ Invaruga lepingu pooleks aastaks, see tähendab, et ka klientidega tulnuks rendilepingud sõlmida pooleks aastaks. 2002. aasta I kvartalis laenutas OÜ Invaru abivahendeid 2403 kliendile. Ettevõtte kommenteeris, et lepingute sõlmimine tähendanuks suurt paberikulu ja klientide jooksutamist, seetõttu seda ei tehtudki.

OÜ ITAK sõlmis kliendiga rendilepingu juhul, kui klient laenutas abivahendi täiesti oma raha eest. Soodustingimustel laenutamise puhul andsid kliendid kaardile allkirja laenutustingimustega tutvumise kohta ja abivahendi kättesaamise kohta.

Auditeerimisel selgus, et kasutatav tarkvaraprogramm Ave maandab riski, et ettevõtja sisestab andmeid abivahendi kompenseerimiseks mitmest maakonnast (s.o juhul kui lepingud on sõlmitud mitme maakonnaga).

Ettepanek sotsiaalministrile

- Moodustada töörühm, kes töötaks välja standardid, millist teenust ettevõtja peab tagama.

¹³ Määrus nr 79 § 8 lg 1 ja 2

6.2. Omaosaluse tasumine

Regulatsioon ei sätesta, et ettevõtja võib väljastada taotlejale abivahendi ilma omaosaluse tasumiseta. Riigikontroll eeldab, et tehniline abivahend väljastatakse siis, kui abivahendi taotleja maksab omaosaluse.

Auditeeritavate ettevõtete raamatupidamises oli sisse viidud arvestus, mis näitas omaosaluse tasumist.

Kuulmisabivahendeid müüvatel ettevõtetel (MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskus ja Tartu Ülikooli Kõrvakliinik) ei olnud omaosaluse võlgnevust; OÜ-de ITAK ja Invaru omaosalusvõlgnevused ei olnud olulise suurusega. AS-is Gadox tuvastasid audiitorid, et omaosaluse võlgnevus oli 31.12.2001. a aasta seisuga 256 000 (3,5% soodustingimustel müüdud abivahendite kogumaksumusest) ning 31.03.2002. a seisuga 469 000 krooni (21%).

AS-ist Gadox saadud selgituste kohaselt maksab kallite abivahendite korral omaosaluse osal juhtudel kohalik omavalitsus, kliendi töökoht või Sotsiaalministeeriumi kaudu taotletud abivahendi korral riik. Osal juhtudel koostatakse graafik omaosaluse maksmiseks. Kohalikud omavalitsused hilinevad sageli rahamaksmisega. Vahel jäetakse ka maksmata.

Kui abivahendi hind on küllalt kõrge, pole ettevõtja abivahendi omaosaluse tasumisest eriti huvitatudki.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Täpsustada määrust nii, et riik tasuks abivahendi eest pärast omaosaluse maksmist.

6.3. Järjekorra pidamine

Eelisjärjekorras on õigus abivahendeid saada lastel, tööealistel isikutel, kellel on tuvastatud töövõime kaotus rohkem kui 40%, kuulmispuude puhul kuulmislangusega alates 30 detsibellist ning invaliidsusgrupi puhul. Kui soodustingimustel müümine või laenutamine ei ole kohe võimalik, seab ettevõtja sisse taotlejate järjekorra, mille alusel võimaluse avanedes abivahendeid müüakse või laenutatakse¹⁴.

Määrus ei kehtesta nõudeid järjekorra pidamisele ega seda, millised andmeid peaks järjekorra pidamisel fikseerima.

Järjekorrapidamise testimisel selgus järgmine.

- MTÜ Kuulmisrehabilitatsiooni Keskuses peeti järjekordi paberilehtedel. Lehtedele ei märgitud isikukoodi ega vanuserühma, et saaks kontrollida eelisjärjekorra teenindamist. Suuremad järjekorrad olid Tallinnas (189), Harju maakonnas (74), Pärnumaal (91) ja Järvamaal (56). Alates 2001. aasta algusest kuni auditeerimiseni (20.05.2002) oli keskus lülitanud järjekorda 216 taotlejat, neist oli kuuldeaparaadi kätte saanud 27 klienti. Aparaaate polnud väljastatud mitte järjekorra alguses olevatele inimestele, vaid sõltumata asukohast järjekorras. Keskuse juhataja selgituste kohaselt teenindati esmajärjekorras neid, kellel oli vaja ülivõimast aparraati, samuti eelistati lapsi.
- Tartu Ülikooli Kõrvakliinikus peeti järjekordi nii arvutis kui ka käsitsi. Teenindamisel eelistati lapsi. Selgituste kohaselt saab laps esmase kuulmisabivahendi kohe, kalli aparraadi saamiseks lülitatakse ta järjekorda. Auditeerimise ajal (04.06.2002) oli arvutis järjekorras 574 taotlejat. Neile lisandus veel 400 taotlejat Ida-Virumaalt, kelle andmeid ei olnud arvutisse sisestatud ning kes olid abivahendi soodustingimustel muretsemise võimalusest teada saanud alles sel aastal. Pikad järjekorrad olid ka Tartumaal (211), Viljandimaal (138), Võrumaal (95) ja Jõgevamaal (68).
- AS-is Gadox peeti järjekordi proteesimeistrite juures käsitsi ning kontoris arvutis. Järjekorras olid Harju, Tartu, Viljandi, Pärnu, Lääne-Viru maakondade ja Tallinna inimesed, kokku ligikaudu 260.

¹⁴ Määrus nr 79 § 6

Auditeerimise ajal selgus, et osa järjekorras olijaid oli juba teenindatud. Näiteks Tallinna 112-st järjekorras olijast oli abivahendi kätte saanud 48. Selgituste kohaselt on inimesed järjekorras seni, kuni maavalitsus/tervishoiuamet on nende eest maksnud.

- OÜ ITAK selgituste kohaselt peab iga maakonna filiaal oma järjekorda ning kuna teenust pakutakse piirangutega, siis erilisi järjekordi ei ole. Pole teada, kui pikad oleksid järjekorrad siis, kui kliente teenindataks vastavalt sooviavaldustele. Rahapuuduse korral hakatakse esmalt piirama abivahendite müüki, siis mähkmete müüki ning lõpuks abivahendite laenutamist uutele laenutajatele.
- OÜ Invaru Tallinna teeninduskeskuses peeti Tallinna ja Harjumaa elanike abivahendite järjekorda (90, sh oli Harjumaa elanikke järjekorras 4). Maakondade teeninduspunktid pidasid järjekordi kohtadel ning need olid auditeerimise ajal järgmised: Pärnumaa (28), Järvamaa (28). Raplas, Lääne-Virumaal, Saaremaal, Hiiumaal ja Läänemaal järjekordi ei olnud. Selgituste kohaselt kindlustatakse abivahenditega esmalt need isikud, kes neid juba eelnevatest perioodidest laenutavad. Lisati, et inimesi ei saa teenindada kronoloogilises järjekorras: osal juhtudel on abivahendid hädavajalikud, osal juhtudel võivad taotlejad ka oodata – see sõltub abivahendi liigist ja inimese puude astmest. Väidetavalt eelistati üldjuhul anda odavam abivahend mitmele kui kallid ühele taotlejale.

Enamikus maakondades ei ole kontrollitud järjekordade pikkust ettevõtjate juures; osa ettevõtjaid saadab ise maavalitsusele/tervishoiuametile järjekorras olijate nimekirju (et raha juurde taotleda).

2002. aastal lisandus abivahendite müügi hinnale 5%-line käibemaks. Rohkem raha aga ei eraldatud, mis tähendab seda, et järjekorrad pikenevad veelgi.

Audit näitas, et praeguse järjekorrapidamisega ei ole tagatud abivahendite taotlejate võrdne kohtlemine.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Kehtestada ühtsed järjekorra pidamise nõuded, sh ülesmääritava info sisu (mitte ainult vahendi vajaja nimi ja vahendi nimetus, vaid ka järjekorda panemise kuupäev, isikukood, elukoht, telefoninumber, taotletava vahendi nimetus ja maksumus, märkuste lahter, kuhu kantakse loobumisest teatamise või vahendi kättesaamise kuupäev); eelisjärjekorra tingimused.
- Sätestada kord, mis võimaldaks maavalitsustel ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saada ülevaade järjekorrapikkustest eri ettevõtjate juures.

6.4. Abivahendite hind

Määruse lisades on toodud riigi doteeritavate tehniliste abivahendite loetelu. Igale abivahendile on antud ISO-kood. Ettevõtjad lülitavad ühe ISO koodi alla palju erinevate hindadega tootenimetusi. Määrus ei reguleeri, milliseid hinnakomponente võib abivahendi maksumusele lisada. Kokkuleppel Sotsiaalministeeriumiga lülitatakse hinna sisse ka abivahendi kasutusõpetuse hind.

Kohati on probleemiks see, et kliendid ei saa piisavalt kasutusõpetust, sest abivahendi pakkuja juures pole võimalusi (ruumi) harjutamiseks. Suur probleem on aga ka see, et kasutusõpetuse eest tuleb maksta nii abivajajal kui ka riigil hoolimata sellest, kas seda on vaja või mitte. Nt OÜ-s Ooptek, kes müüb ja laenutab nägemisabivahendeid, maksis kasutusõpetus 250 krooni tund, kusjuures valge kepi kasutamise õpetamiseks kulub aega 10 tundi, pimekirja õpetamiseks 50 tundi. OÜ-st Ooptek polnud võimalik valget keppi ilma kasutusõpetuseta osta.

Enamiku ettevõtjate tavamüügi osakaal moodustas kogu tegevusest väikese osa (v.a OÜ-s Invaru, kus tavamüük moodustas u 40%). Audit näitas, et ettevõtjatel oli üks hinnakiri nii soodustingimustel kui

ka tavamüügi/laenutuse jaoks. Soodustingimustel abivahendeid on nimekirjades palju, kusjuures enamikku neist raha nappusel ei müüda/laenutata.

Riigikontroll on seisukohal, et ministeerium ja maavalitsused ei saa abivahendeid müüvate ja laenutavate ettevõtjate hinnakujundust kontrollida. Ainus võimalus on võtta hinnapakkumisi mitmelt ettevõtjalt, mida maavalitsused on ka teinud: nt AS Gadox nõudis kahe sääre proteesi eest 57 636, Eesti Ortoosikeskuse OÜ 31 710 krooni. Proteesi valmistas viimane.

Küll saab rahakulu reguleerida abivahendi kasutusajaga. Seda määrus praegu teebki, ent üsna ebaõnnestunult. Kasutusaeg on osal juhtudel konkreetne (nt proteesid 3 aastat), osal juhtudel on märgitud ajavahemik (nt kuulmisabivahendid 3–8 aastat). Audiitoritele aga selgitati, et proteesi kasutusaeg sõltub inimese aktiivsusest, sageli polegi vaja proteesi tervenisti välja vahetada, piisab remondist. Ajavahemiku puhul jääb määruse sõnastusest selgusetuks, kas on tegu abivahendi amortisatsiooniga või on inimesel õigus selle perioodi jooksul uus abivahend saada. Ajavahemik 3–8 aastat võimaldab saada 2 uut abivahendit.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täiendada regulatsiooni hinnakujunduse osas – sätestada määrusega, millistel juhtudel on abivahendi kasutusõpetus hinna sees.
- Kaaluda regulatsiooni muutmist nii, et abivahendi kasutusaeg lõppemine ei tähendaks automaatselt uue abivahendi väljastamist, vaid et arvestataks tegeliku vajadusega (nt remont).

6.5. Abivahendite laenutamine

Abivahendite laenutamise süsteem on loodud Norra ja Taani abivahendikeskuste eeskujul. Suuremad laenutajad on OÜ Invaru ja OÜ ITAK, kes laenutasid liikumis- ja põetushooldusabivahendeid 2001. aastal kogumaksumusega vastavalt 3 mln ja 2,6 mln krooni. Invaru laenus moodustas 71% ja ITAK-i laenus 54% soodustingimustel pakutavast teenusest. Ülejäänud osa moodustas abivahendite müük.

Invaru ja ITAK-i spetsialistide sõnul on laenutamise plussiks see, et kliendil on alati võimalus abivahendit vastavalt vajadusele vahetada: seisundi, kasvu, kaalu või vahendi kasutamise keskkonna muutudes. Kliendile on tagatud vahendi tasuta hooldus. Samuti on plussiks maksete hajutatud – kui ratastooli müügi korral peab maavalitsus kompenseerima 4000 krooni korraga, siis laenutamise puhul tuleb aastas maksta 1200 krooni.

Laenutatavaid abivahendeid on pärast korrastamist võimalik korduvalt kasutada, ent praegu pole nõudeid korduvkasutusega abivahendite töökindluse tagamiseks.

Soodustingimustel laenutatakse abivahend kuni üheks aastaks, st laenutusaega pikendatakse aasta-kaupa. Invarul ja ITAK-il polnud rahvastiku arvestuse andmebaasi kasutamise õigust, mis aitaks õigeaegselt abivahendeid laenutatavate klientide surmast teada saada. OÜ Invaru oli andmebaasi kasutamise õigusest loobunud, sest pidas seda kalliks (u 5000 krooni kuus). Selgituste kohaselt loetakse ajalehtedest surmakuulutusi. Oldi seisukohal, et maavalitsused peaksid ettevõtetele abivahendite kasutajate surma kohta infot saatma.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Tagada selline laenutussüsteem, et riigi osaluse maksmine õigeaegselt lõpetatakse (abivahendite laenutaja surma korral).
- Koostada tehnilised nõuded korduvkasutusega abivahenditele.

7. Sotsiaalministeeriumi ekspertkomisjoni tegevus

Määruse järgi moodustab sotsiaalminister tehniliste abivahenditega varustamise üleriigiliseks koordineerimiseks ekspertkomisjoni¹⁵. Komisjon moodustatakse kolmeks aastaks ning selle koosseisus on ette nähtud 12 liiget.

Ekspertkomisjon vaatab abivahenditaotlused maavanema või Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja ettepanekul läbi ja teeb otsuse kui:

- puudega laps vajab kolme või enam abivahendit, mille omaosalus kokku ületab aasta jooksul 5000 krooni ning mille lisakompenseerimist lapsevanem või eestkostja taotleb;
- isik vajab 50 000 krooni ja enam maksvat abivahendit;
- taotletavat abivahendit ei ole määruse lisas toodud loeteludes;
- abivahendit vajav isik taotleb põhjendatult 50 000 ja enam maksva abivahendi omaosaluse kompenseerimist¹⁶.

Sotsiaalminister on kinnitanud ekspertkomisjoni töökorra, mille kohaselt ekspertkomisjoni istungid on otsustusvõimelised, kui neil osaleb vähemalt pool koosseisust¹⁷.

2001. aastal toimus 6 istungit ja 2002. aastal (seisuga 10. juuni) oli toimunud 3 istungit. Kõikidel juhtudel olid istungid otsustusvõimelised. Istungitest osavõtt oli tõendatud osavõtjate allkirjadega ning otsused olid protokollitud.

2001. aastal otsustas ekspertkomisjon abivahendeid eraldada 22 juhul, riigiosalusmaksumuseks oli kokku 1,6 mln ning abivahendi keskmine maksumus 73 000 krooni. 2002. aasta 10. juuni seisuga oli neid juhtumeid 18, riigiosalusmaksumus 1,2 mln ning abivahendi keskmine maksumus 67 000 krooni.

Ekspertkomisjon abivahendi taotlejat ei küsitlenud, vaid tegi otsuse esitatud dokumentide alusel. Enamasti taotleti individuaalselt valmistatavaid proteese. Ettevõtja esitas hinnakalkulatsiooni esmalt maavalitsusele või tervishoiuametile, kes selle läbi vaatas ning siis Sotsiaalministeeriumile saatis. Osal juhtudel oli võetud hinnapakkumisi eri ettevõtetelt: kohati olid seda teinud maavalitsused, kohati Sotsiaalministeerium. Erinevate hindade näitena võib tuua, et sama proteesi maksumus oli ühes firmas 95 000, teises 61 000 krooni.

Siiski ei ole hinnapakkumiste võtmine kallite abivahendite korral reegel. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ei võeta neid kõikidel juhtudel seetõttu, et klient soovib abivahendit kindla meistri käest, sest on rahul tehtud tööga.

Riigikontroll on seisukohal, et üle 50 000 krooni maksvate abivahendite kompenseerimisel võib ettevõtte näidata abivahendi hinda kõrgemana kui 50 000 krooni. Kui abivahendi hind oleks 49 999 krooni, siis see raha tuleks maavalitsusel või tervishoiuametil kompenseerida ja kui neil on raha otsas, jääb abivahend müümata. Kõrgema hinna korral müüakse abivahend ning saadakse pealegi rohkem raha.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Kohustada ekspertkomisjoni kalli abivahendi kompenseerimist otsustades võtma võimalikel juhtudel hinnapakkumist mitmelt ettevõtjalt.

¹⁵ Määrus nr 79 § 5 lg 1, 2, 4

¹⁶ Määrus nr 79 § 4 lg 2 punktid 1–4

¹⁷ Sotsiaalministri 06.03.2000. a käskkiri nr 68

8. Avalikustamine

Riigikontroll peab oluliseks, et kõik need, kellel on õigus soodustingimustel abivahend saada, on sellest piisavalt informeeritud.

Infot abivahendite kompenseerimise kohta jagavad arstid, samuti abivahendeid väljastavad ettevõtted. Suuremad ettevõtjad annavad teavet oma internetilehel. Reeglina puuetega inimesed ja pensionärid aga internetti ei kasuta. Infot saadakse ka puuetega inimeste ühendustelt. Seda näitab ilmekalt Ida-Virumaal kiiresti moodustunud pikk kuulmisabivahendite järjekord, kus varem, enne puuetega inimeste ühenduse loomist, ei teatudki võimalusest saada endale soodustingimustel kuulmisabivahend.

Paljudel juhtudel ei olnud abivahendite saajad teadlikud, kuhu ja mis dokumente on vaja esitada. Pärast arstitõendi kättesaamist mindi ettevõttesse, kes saatis inimese kohalikku omavalitsusse või maavalitsusse isikliku abivahendi kaardi saamiseks. Siis tuli ettevõttesse tagasi minna. Tarbetuid käike tuli napi teabe tõttu teha ka liikumispuudega inimestel.

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör

Sotsiaalministri vastus



SOTSIAALMINISTEERIUM

Teie 16.09.2002 m 2-7.1-TR/02/1581

Meie 15.10.2002 m 1-6/5130

Hr. Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll

Tehniliste abivahendite kompenseerimisest

Sotsiaalministeerium on läbi vaadanud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/74 "Tehniliste abivahendite kompenseerimiseks riigieelarvest eraldatava toetuse kasutusel esinevad riskid".

Ettepanekute osas ei näe me vastuolu Riigikogu riigieelarve seaduse vahendite eraldamise ja sotsiaalministri tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimuste ja korra õigustatud subjektide osas. Mõistet puue defineeritakse kui inimese anatoomilise, füsioloogilise või psühholoogilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle. Sellest tulenevalt sotsiaalministri määrus, reguleerides soodustingimustel abivahendite müümist ja laenutamist lastele, puuetega inimestele ja vanuritele nende puude tekke või süvenemise ennetamiseks, täpsustab mitte ei laienda õigustatud subjektide ringi.

Ülejäädud kontrolliaruande eelnõus toodud ettepanekutega oleme nõus.

Lugupidamisega

Siiri Oviir
Minister

Sirlis Sõmer 62 69 741

RIIGIKONTROLL

Kuupäev

Reg nr

17.10.02

2-7.1-TR/02/1581-21

Gonsiori 29
15027 TALLINN

tel. 626 9700
faks 699 2209

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