

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/70
9. september 2002

Tervisekahjustuse tekitamisega seoses määratava hüvitise
maksmisel esinevad riskid

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll hindas riigieelarvest kahjuhüvitisteks aastatel 2000 ja 2001 eraldatud raha kasutamisel esinevaid riske, et selgitada, milline on kahjuhüvitiste maksmise aluseks olev õiguslik raamistik, kas rakendatud meetmed kuritarvitus- ja väärkasutusjuhtumite vältimiseks on piisavad ning kuidas raha on kasutatud.

Auditi läbiviimise põhjuseks oli kahjuhüvitisteks mõeldud raha maht ning Riigikontrollile laekunud info riski kohta, et kõiki potentsiaalseid hüvitisesaajaid ei kohelda võrdselt.

2000. aastal eraldati kahjuhüvitiste maksmiseks **21,6 mln** ja 2001. aastal **29,7 mln** krooni. Summad, mida riigil tuleb hüvitistele kulutada, on aasta-aastalt üha suurenenud.

Kahjuhüvitiste maksmise aluseks on käesoleva ajani osaliselt kehtiv Eesti NSV tsiviilkoodeks ja valitsuse poolt 1992. aastal vastu võetud ajutine kord. Tsiviilkoodeksi ja ajutise korra kohaselt on töötajal õigus saada hüvitist, kui tema tervis on tööandja süü tõttu kahjustada saanud. Tervisekahjustuse põhjuseks võib olla tööõnnetus või pikemaajaline töötamine ebasoodsates tingimustes, mille tagajärjeks on kutsehaigus. Kahju hüvitatakse sissetuleku selle osa ulatuses, millest inimene jäi ilma töövõime kaotuse või selle alanemise tagajärjel.

Hüvitist maksavad reeglina tervisekahjustuse tekitanud tööandjad; kui tööandja on likvideeritud, siis pensioniametid riigieelarves selleks otstarbeks eraldatud rahast. Hüvitist makstakse iga kuu, peale selle kompenseeritakse lisakulutused (retseptiravimid, sanatooriumituusikud jm), kui nende vajadus on kinnitatud arstliku ekspertiisiga.

Peamised järeldused ja ettepanekud

Riigikontroll leiab, et kahjuhüvitiste maksmise **õiguslik raamistik on vananenud**. Seetõttu pole Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet ka kõigi hüvitiste maksmisega kaasnevate riskide maandamisega toime tulnud. Riigikogu menetluses on praegu tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu, mille järgi kavandatakse käivitada alates 01.01.2003 uus süsteem. Uue seaduse vastuvõtmisega saaksid mitmed käesoleva auditi käigus tuvastatud riskid maandatud. Näiteks on eelnõus sätestatud, kuidas toimub kahjuhüvitiste maksmine puuetega inimestele.

- Auditi käigus selgus, et suur osa probleemidest saab alguse **kutsehaiguse tuvastamisest**. Reguleerimata on nõuded kutsehaiguse tuvastamist puudutavale dokumentatsioonile. Diagnoosimisel on oluline, et oleks võimalik uurida töötingimusi, milles inimene töötas. Kui tervisekahjustuse põhjustanud tööandja likvideerimisest on möödunud enam kui 10 aastat, siis üldjuhul kutsehaigust ei diagnoosita. Kehtiv regulatsioon ei sätesta, kuidas tuvastada tööolusid, kui tervisekahjustuse tekitanud tööandja on olnud pikemat aega likvideeritud.

Riigikontroll soovitas sotsiaalministril täiendada regulatsiooni dokumentide loeteluga, mis tuleb esitada kutsehaiguse kindlakstegemiseks ning kinnitada kutsehaiguse diagnoosimise teatise vorm.

- Kehtiva korra kohaselt võib inimese püsivalt töövõimetuks tunnistada kestusega 6 kuud kuni 5 aastat või kuni vanaduspensioniiikka jõudmiseni. Millise kestusega määrata töövõimetus aga **vanaduspensioniiikka** jõudnud inimestele, pole määratletud. Pensioniametid toimisid seetõttu erinevalt – osa määras pensioniealistele tähtajalise, osa tähtajatu töövõimetus.

Riigikontroll soovitas sätestada üheselt mõistetavalt, kuidas määrata töövõimetus kestust vanaduspensioniiikka jõudnud inimestel.

- Mõningatel juhtudel maksavad kahjuhüvitist **ettevõtja(d) ja ka riik**. Praegu puuduvad aga sätted, mis selliseid juhtumeid reguleeriks. Praegu ei ole maandatud risk, et riik võtab endale kahjuhüvitise maksmisel suuremad kohustused, kui on õigustatud.

Riigikontroll soovitas kehtestada ühtse metoodika, mille alusel jaotuks kahjuhüvitise ja lisakulutuste maksmise kohustus erinevate maksjate vahel.

- Praegune regulatsioon ei sea mingeid piiranguid **lisakulutustele**, mida tervisekahjustuse eest vastutav organisatsioon või kodanik on kohustatud kannatanule hüvitama. Ometigi ei rahuldata kõiki lisakulutuste hüvitamise taotlusi ega ka osa neist kindlate kriteeriumide alusel, vaid pensioniametid on rakendanud väga erinevat praktikat. Pole tagatud, et kõiki taotlejaid koheldakse võrdselt.

Riigikontroll tegi ettepaneku tagada, et lisakulutuste vajadus oleks eksperdiotsustes täpsemalt kajastatud, ning kehtestada kriteeriumid lisakulutuste kompenseerimiseks.

- Auditi tulemusena selgus, et sisuliselt ühe ja sama asja eest maksab riik erinevatest allikatest mitu korda. Kehtiv kord võimaldab kahjuhüvitiste saajatel samal ajal ka **puuetega inimestele määratud toetusi** saada. Näiteks makstakse kõrvalabi vajaduse korral üheaegselt hooldajatoetust (puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel) ning hoolduslisa (kahjuhüvitiste maksmist reguleeriva määruse alusel). Vahe on ainult selles, et esimest saab hooldaja, teist hooldatav. Uue seaduse eelnõu järgi pole paralleelne maksmine enam võimalik.

Riigikontroll soovitas täiendada regulatsiooni sättega, mis käsitleks kahjuhüvitise ja puuetega inimestele määratud toetuste samaaegset maksmist kuni uue seaduse jõustumiseni.

- Omaette küsimusena tõstatus auditi käigus küsimus kahjuhüvitiste maksmise põhjendatusest neile, kellele on määratud **soodus- või vanaduspension**.

Riigikontroll soovitas kahjuhüvitise ja pensionide paralleelset maksmist käsitleda ettevalmistatavas seaduses.

- Täiesti lubamatuks peab Riigikontroll olukorda, kus kahjuhüvitist saavad ka need inimesed, kes **jätkavad töötamist tervist kahjustanud tingimustes**. Sellisel juhul võib inimese töövõime aja jooksul veelgi väheneda ning riigil tuleb hüvitada üha suuremaid summasid. Praegu ei kontrolli keegi, kas inimene jätkab töötamist tervisekahjustuse põhjustanud alal.

Riigikontroll tegi ettepaneku täiendada regulatsiooni nõudega, et kahjuhüvitist saavad inimesed ei töötaks tervist kahjustavates tingimustes, ning kehtestada meetmed selle kontrollimiseks.

- Auditi käigus ilmnisid ka üksikud puudused hüvitisesaajate **toimikute vormistamisel**. Toimikute nõuetekohane vormistamine on aga väga oluline, et hiljem oleks võimalik otsuste aluseks olnud infot kontrollida. Samuti polnud alati veatu välja makstud **hüvitiste suurus**.

Sotsiaalminister nõustus suures osas Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega ning leidis, et enamik auditi käigus tõstatatud küsimustest tuleks reguleerida Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõuga. Valesti makstud summad on juba õiendatud või õiendatakse lähemal ajal.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade.....	5
Auditi teostus	8
1. Kutsehaiguse tuvastamine.....	9
2. Töövõimetuse kestuse määramine.....	9
3. Hüvitise määramine.....	10
4. Hüvitise arvutamine ja maksmine.....	11
5. Lisakulutuste hüvitamine.....	12
6. Hoolduslisa maksustamine tulumaksuga.....	13
7. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt puuetega inimeste toetustega	14
8. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt sooduspensioniga.....	15
9. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt vanaduspensioniga.....	15
10. Kahjuhüvitise maksmine töö jätkajatele kutsehaiguse põhjustanud alal.....	16
11. Nõude esitamine pankrotihaldurile	16
12. Avalikustamine.....	17
13. Sanktsioonid	17
SOTSIAALMINISTRI VASTUS.....	18

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Töötajal on õigus saada hüvitist, kui tema tervis on tööandja süü tõttu kahjustada saanud. Tervisekahjustuse põhjuseks võib olla tööõnnetus või pikemaajaline töötamine ebasoodsates tingimustes, mille tagajärjeks on kutsehaigus. Hüvitist maksavad reeglina tervisekahjustuse tekitanud tööandjad; kui tööandja on likvideeritud, siis pensioniametid riigieelarves selleks otstarbeks eraldatud rahast.

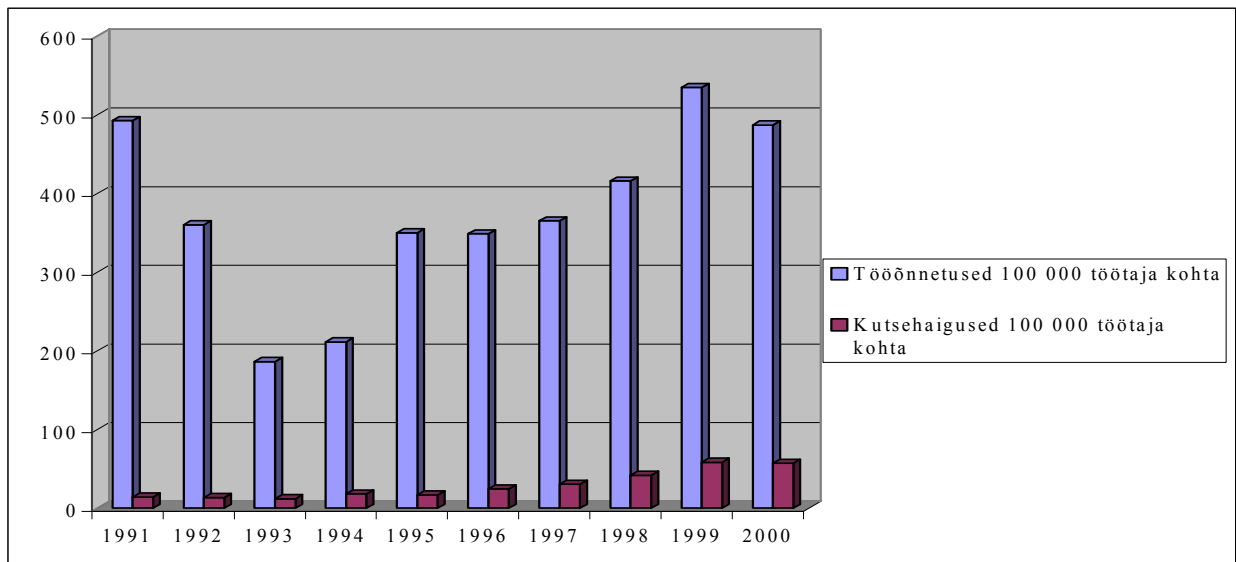
Kahju hüvitatakse sissetuleku selle osa ulatuses, millest inimene jäi ilma töövõime kaotuse või selle alanemise tagajärjel¹. Hüvitist makstakse iga kuu, peale selle kompenseeritakse lisakulutused (retseptiravimid, sanatooriumituusikud jm), kui nende vajadus on kinnitatud arstliku ekspertiisiga.

Riigil on viimastel aastatel hüvitise maksmiseks ja lisakulude kompenseerimiseks tulnud üha suuremaid summasid kulutada: kui 1999. aastal läks kahjuhüvitiste maksmiseks 17,5 mln, siis 2001. aastal juba 29,7 mln krooni.

Kahjuhüvitiste maksmise aluseks on käesoleva ajani osaliselt kehtiv Eesti NSV tsiviilkoodeks ja valitsuse poolt 1992. aastal vastu võetud vastavasisuline ajutine kord.

Auditi läbiviimise ajal oli Riigikogu menetluses tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu, mille kohaselt nähakse alates 01.01.2003 ette uue süsteemi käivitamine. Hüvitisi hakkaksid välja maksuma kindlustusandjad; mitmed käesoleva auditi käigus tuvastatud riskid on maandatud. Näiteks on eelnõus sätestatud, kuidas toimub kahjuhüvitiste maksmine vanaduspensionieas ja puuetega isikutele.

Järgneval graafikul on esitatud tööõnnetuste ja kutsehaiguste jaotumine Eestis aastatel 1991–2000.



Allikas: Tööinspektsiooni andmed

Jooniselt on näha, et enamiku Eestis registreeritud tervisekahjustustest moodustavad tööõnnetused. Viimastel aastatel on suurenenud kutsehaigete arv. Võib eeldada, et see kasvab ka järgnevatel aastatel, sest mõnedes põllumajandus- ja tööstuspiirkondades on seni kutsehaigusi tuvastatud väga vähe.

¹ Vabariigi Valitsuse 10.06.1992. a määruse nr 172 p 2

Järgnevas tabelis on toodud võrdlus naaberriikidega 2000. aasta andmete põhjal (100 000 töötaja kohta).

	Eesti	Läti	Leedu	Soome
Tööõnnetusi	487	137	247	5122
neist surmajuhtumeid	4,4	5,1	5,8	3,6
Kutsehaigusi	57	23	50	144

Allikas: Tööinspektsiooni andmed

Tabelist selgub, et võrreldes Soomega on Eestis tööõnnetusi ja kutsehaigusi märgatavalt vähem. On tõenäoline, et ka Eestis on tööga seotud tervisekahjustuse juhtumite arv tegelikult suurem, ent neid pole lihtsalt ametlikult registreeritud.

Järgnevas tabelis on esitatud kutsehaiguste jaotumine kutsealade kaupa aastatel 1998–2001.

Kutseala	1998	1999	2000	2001
Traktorist	90	132	114	90
Ekskavaatori-, kraana-, auto- ja bussijuht	48	73	65	58
Metsatöölise	4	4	5	10
Põllutöölise, loomakasvataja	26	54	55	42
Ülejäänud	101	96	116	82
Kokku	269	359	355	282

Allikas: Tööinspektsiooni andmed

Suurema osa kutsehaigetest moodustavad endised kolhooside, sovhooside, EPT-de, KEK-ide ja MEK-ide töötajad. Enamikule neist maksab kahjuhüvitist riik, sest ehkki tsiviilkoodeks näeb ette hüvitiste maksmise kohustuse üleandmise riigile ainult ettevõtte, asutuse või organisatsiooni likvideerimise ja õigusjärglase puudumise korral, ei teinud põllumajandusreformi seadus vahet majandite likvideerimisel ja reorganiseerimisel – hüvitise maksmise kohustus anti üle õigusjärglase olemasolust sõltumata.

Enim diagnoositud kutsehaigusteks on auditeeritud pensioniametite andmetel:

- vibratsioonitõbi ja vaegkuulmine (traktoristid, autojuhid, ekskavaatorijuhid);
- ülekoormushaigus (farmitöölised);
- mürgitused (maalrid, keevitajad).

Esmane kutsehaigus diagnoositakse põhiliselt 41–60-aastastel inimestel.

Raha jaotumine

Riigieelarves nähakse ette ainult kulud kahjuhüvitiste maksmiseks. Samal ajal on pensioniametitel vaja katta ka kohtukulud seoses kahjuhüvitiste maksmist käsitlevate kohtuasjade menetlemisega.

Järgnevas tabelis on esitatud kahjuhüvitise saajate arv pensioniametite lõikes ning kulude katmine aastatel 1999–2001.

Pensioniamet	1999		2000		2001	
	Saajaid perioodi lõpul	Kulu	Saajaid perioodi lõpul	Kulu	Saajaid perioodi lõpul	Kulu
Tallinn	78	1 935 000 kr	103	2 488 000 kr	128	35 582 200 kr
Raplamaa	30	612 100 kr	38	694 200 kr	43	933 900 kr
Järvamaa	42	1 019 300 kr	51	1 151 000 kr	60	1 308 900 kr
Tartumaa	130	3 533 000 kr	154	4 153 000 kr	182	4 697 400 kr
Jõgevamaa	65	1 541 700 kr	125	2 112 000 kr	144	2 591 100 kr
Põlvamaa	150	2 966 800 kr	287	4 635 500 kr	378	7 118 500 kr
Valgamaa	29	418 300 kr	31	444 600 kr	33	649 600 kr
Viljandimaa	69	1 216 600 kr	75	1 435 400 kr	75	1 565 700 kr
Võrumaa	59	1 178 500 kr	66	1 340 600 kr	87	1 870 700 kr
Pärnumaa	87	1 717 500 kr	102	1 769 500 kr	128	2 604 400 kr
Hiiumaa	5	122 300 kr	5	124 000 kr	15	499 300 kr
Läänemaa	2	28 300 kr	4	48 500 kr	4	47 900 kr
Saaremaa	8	174 900 kr	8	166 700 kr	12	271 500 kr
Ida-Virumaa	17	449 300 kr	19	321 800 kr	51	1 197 100 kr
Lääne-Virumaa	18	387 200 kr	19	401 600 kr	21	414 600 kr
Narva	13	223 400 kr	24	318 700 kr	26	325 600 kr
Kokku	802	17 524 200 kr	1111	21 605 100 kr	1387	29 678 400 kr

Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed

Nagu tabelist selgub, erineb piirkonniti oluliselt kahjuhüvitise saajate arv. Põhjuseks võib tuua asjaolu, et enim on tuvastatud kutsehaigusi endistes põllumajanduspiirkondades, eriti neis, kus tegutsevad aktiivselt kutsehaigete liidud.

Hüvitise maksmise korraldus

- Inimene pöördub perearsti või eriarsti poole tervisekahjustuse tuvastamiseks.
- Kutsehaiguse kahtluse korral suunab perearst või eriarst inimese Kutsehaiguste Kliinikusse. Kutsehaiguse tuvastamise korral saadab viimane dokumendid perearstile või eriarstile, kes vormistab dokumendid vaegurluse ekspertiisi komisjoni jaoks.
- Vaegurluse ekspertiisi komisjon määrab töövõime kaotuse põhjuse ja protsendi ning lisakulutuste vajaduse.

- Kui tööõnnetuse või kutsehaiguse põhjustanud juriidiline isik on likvideeritud, siis pöördub inimene hüvitise taotlemiseks asukohajärgsesse pensioniametisse ning esitab avalduse koos kõigi nõutavate dokumentidega.
- Pensioniamet arvestab välja kahjuhüvitise suuruse ning vormistab selle maksmise.

Auditi teostus

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan ja 23.04.2002 kinnitatud auditiettepanek.

Auditi eesmärk oli hinnata, millised riskid esinevad riigieelarvest tervisekahjustuse hüvitise määramisel ja maksmisel ning kas need on realiseerunud.

Auditeeritud asutused olid Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ning Tartu Pensioniameti Tartu ja Põlva ja Pärnu Pensioniameti Pärnu osakond.

Auditeeritud perioodiks oli 2000. ja 2001. aasta.

Audit keskendus järgmistele põhiküsimustele:

- Kas hüvitise saajate sihtgrupp ning hüvitise määramise kriteeriumid on regulatsioonis selgelt ja üheselt määratud?
- Kas kavandatud kontrollimeetmed on raha ebaseadusliku ja ebasihipärase kasutamise vältimiseks piisavad ning kas neid rakendatakse vastavalt kavandatule?
- Kas on ette nähtud piisavad sanktsioonid, garanteerimaks valesti välja makstud hüvitise tagastamise riigieelarvesse?
- Kas inimesed on hüvitise saamise tingimustest piisavalt informeeritud ning on tagatud nende võrdne kohtlemine?

Tartu Pensioniameti Tartu ja Põlva ning Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonna valiku tingis asjaolu, et neis oli kahjuhüvitise saajaid kõige enam.

Hüvitisesaajatest moodustati valim, mis hõlmas järgmisi riskijuhtumeid: hüvitise maksmist kutsehaigetele, puudega inimestele ning paralleelselt vanadus- ja sooduspensioniga. Kokku auditeeriti 248 juhtumit ehk 18% kõikidest kahjuhüvitise maksmise juhtumitest auditeeritud asutustes.

Auditi läbiviimise meetoditeks oli dokumentide analüüs ja intervjuerimine.

Auditeerisid auditijuht Mare Haljak ja audiitor Svetlana Rõbakova.

Auditi tulemused

1. Kutsehaiguse tuvastamine

Riigikontroll eeldab, et õigusaktides on sätestatud täpsed nõuded kutsehaiguse tuvastamise lähteandmetele, sh esitatavale dokumentatsioonile, et hüvitist määrataks ühtedel alustel.

Praegu pole sätestatud, millised dokumendid tuleb esitada kutsehaiguse tuvastamiseks. Pere- või eriarsti poolt Kutsehaiguste Kliinikusse suunatud töötaja esitab kliinikule viimase nõudmisel järgmised dokumendid:

- arsti saatekirja;
- ambulatoorse kaardi;
- tööandja olemasolu korral tema koostatava tööiseloomustuse, mis peab sisaldama töötingimusi, sh andmeid keemiliste ainetega, müra ja vibratsiooniga kokkupuutumise kohta;
- enda kirjaliku selgituse töötingimuste kohta;
- väljavõtte tööraamatust.

Diagnoosimisel on erilise tähtsusega just inimese töötingimused. Kui tervisekahjustuse põhjustanud tööandja likvideerimisest on möödunud enam kui 10 aastat, siis Kutsehaiguste Kliinik üldjuhul kutsehaigust ei diagnoosi. Regulatsioon ei sätesta, kui palju aega peab tööandja tegevuse lõpetamisest möödama, et kutsehaiguse tuvastamisest keelduda.

Pärast kutsehaiguse diagnoosimist väljastab Kutsehaiguste Kliinik teatise Tööinspeksioonile, tööandjale ning inimese Kutsehaiguste Kliinikusse suunanud arstile. Teatise vormi pole sotsiaalminister kinnitanud.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- täiendada regulatsiooni dokumentide loeteluga, mis tuleb esitada kutsehaiguse kindlakstegemiseks²;
- kinnitada kutsehaiguse diagnoosimise teatise vorm.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et ministeeriumis on välja töötatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse tooteohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu raames on kavandatud ka uue tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise, registreerimise ning teatamise korra kehtestamine.

2. Töövõimetuse kestuse määramine

Valitsuse määruse kohaselt võib inimese püsivalt töövõimetuks tunnistada kestusega 6 kuud kuni 5 aastat või kuni riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud vanaduspensioniiikka jõudmiseni³. Määrus ei sätesta, millise kestusega määrata töövõimetus neile, kes on jõudnud vanaduspensioniiikka.

Auditi käigus selgus, et eirates eelnimetatud määruse nõuet, määras Tartu Pensioniameti vaegurluse ekspertiisi komisjon pärast 01.04.2000 tähtajata töövõimetuse pensioniameti auditeeritud osakondade

² Regulatsiooni täiendamise all mõistab Riigikontroll ettepanekute tegemist seaduste või valitsuse määruste muutmiseks/täiendamiseks, samuti ministri õigusaktide läbivaatamist ning muutmist.

³ VV 27.03.2000. a määrus nr 94 § 6

viieteistkümnele kutsehaigele, kes ei olnud veel jõudnud vanaduspensioniiikka. Samuti oli tähtajata töövõimetus määratud kümnele vanaduspensioniiikka jõudnud kutsehaigele.

Pärnu Pensioniameti vaegurluse ekspertiisi komisjon oli pensioniealistele töövõimetus määranud tähtajalisena.

Ettepanek sotsiaalministrile

- sätestada regulatsioonis üheselt mõistetavalt, kuidas määrata töövõimetus kestust vanaduspensioniiikka jõudnud inimestel.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et seda saab teha pärast tööõnnetus-ja kutsehaiguskindlustuse seaduse jõustumist.

3. Hüvitise määramine

Juhend sätestab, et pensioniameti spetsialist vaatab läbi hüvitise määramiseks esitatud dokumendid, valmistab ette hüvitise määramise või määramisest keeldumise otsuse ja esitab selle kinnitamiseks pensioniameti direktorile (pensioniametite struktuuri reformimise tõttu kinnitavad otsuseid osakondade kohapealsed juhid). Hüvitise määramise otsuses näidatakse ära hüvitise saaja, tema kuu-töötasu, töövõimetus kaotuse protsent, invaliidsusgrupp, lisakulude vajadus, väljamakstava hüvitise suurus ja ajavahemik⁴. Alates 2001. aasta märtsist toimub kord aastas hüvitise ümberarvutamine: iga aasta 1. märtsil korrutatakse määratud hüvitisesumma Statistikaameti poolt ametlikult avaldatud eelmise aasta tarbijahinna indeksiga⁵. Ka ümberarvutuse peab kinnitama struktuuriüksuse juht.

Juhendi järgi koostab pensioniameti spetsialist iga hüvitise taotleja kohta toimiku; kirjas on ka koostamise nõuded⁶.

Riigikontroll peab oluliseks, et kahjuhüvitise määramise otsused oleksid nõuetekohaselt vormistatud ja kinnitatud ning toimikud korralikult koostatud, et hiljem oleks võimalik hüvitise maksmise aluseks olnud infot kontrollida.

Auditeerimisel selgitati, et Tartu Pensioniameti Põlva osakonnas olid kõik otsused nõuetekohaselt vormistamata, seal oli kajastatud ainult hüvitise määramise aeg ja summa kuus. Osakonna juhataja oli auditeeritud perioodi 113 kahjuhüvitise maksmise otsusest kinnitanud 6 ehk 5,3%.

Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas olid kõikidel auditeeritud juhtudel otsused direktori poolt kinnitatud ning vastasid kehtestatud nõuetele.

Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas olid hüvitise määramise otsused kõikidel auditeeritud juhtudel samuti direktori poolt kinnitatud ning vastasid kehtestatud nõuetele, kuid iga-aastased ümberarvestused olid kinnitamata. Need kinnitati auditeerimise käigus.

Taotlejate toimikud olid nõuetekohaselt koostatud Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas; Põlva osakonnas ning Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas esines vajakajäämisi.

⁴ Sotsiaalkindlustusameti 08.06.1995. a käskkirjaga nr 24 kinnitatud juhendi p-d 7 ja 8

⁵ VV 10.06.1992. a määrus nr 172 p 11

⁶ Sotsiaalkindlustusameti 08.06.1995. a käskkirjaga nr 24 kinnitatud juhendi p-d 12 ja 13

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- tagada hüvitisetoomikute nõuetekohane koostamine ning iga-aastase ümberarvestuse kontroll pensioniametites.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister vastas, et Sotsiaalkindlustusameti siseauditi osakond arvestab Riigikontrolli tehtud ettepanekut järgmise aasta tööplaani koostamisel.

4. Hüvitise arvutamine ja maksmine

Kahjuhüvitise arvutamisel võetakse aluseks töövigastusele või töövõimetuse tekkimisele eelnenud 12 kalendrikuu keskmine kuusissetulek. Kutsehaiguse korral võib kannatanu soovil hüvitise arvutamisel aluseks võtta haiguse põhjustanud töö lõpetamisele eelnenud 12 kuu keskmise kuusissetuleku⁷.

Mõningatel juhtudel peavad tervisekahjustust hüvitama ettevõtja(d) ja ka riik. Pole sätestatud, kuidas mitme hüvitaja puhul hüvitist arvestada ja lisakulutusi kompenseerida. On maandamata risk, et riik võtab endale suuremad kohustused kui põhjendatud.

Regulatsioon ei sätesta, et kahjuhüvitist makstakse üksnes kehtiva tähtjalise elamisloaga välismaalastele. Elamisloa kehtivuse lõppemisest ei anna märku ka auditeeritud pensioniametites kasutatav tarkvaraprogramm SKAIS. Auditeeritud pensioniametites elamisloata mittekodanikele kahjuhüvitist ei makstud.

Tartu Pensioniameti Tartu ja Põlva osakonnas tehtud kontrollarvutuste põhjal olid hüvitis summad õigesti määratud ja makstud. Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas esines juhtumeid, kus summade arvestamisel oli tehtud vigu. 2000. aasta jaanuarist märtsini oli 56 inimeselt vähem kinni peetud ja vähem riigieelarve tuludesse kantud 16 968 krooni tulumaksu ja selle võrra rohkem kahjuhüvitist makstud. Auditeerimise käigus võttis pensioniamet ühendust enamikuga kahjuhüvitise saajatest, kes nõustasid tulumaksu kinnipidamisega. Auditi ajal kanti riigieelarvesse 8789 krooni.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- töötada välja ja kehtestada ühtne meetodika, mille alusel jaotuks kahjuhüvitise ja lisakulutuste maksmise kohustus erinevate maksjate vahel;
- kaaluda võimalust täiendada regulatsiooni nõudega, mille järgi hüvitist makstaks ainult kehtiva elamisloaga mittekodanikele.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- tagada, et Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas kantaks kahjuhüvitiste maksmisel vähem arvestatud tulumaks riigieelarve tuludesse.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministri arvamusel ei ole täna kehtiv valitsuse määrus välja antud seaduse alusel ning sellesse ei saa parandusi teha. Küll on võimalik parandusi teha Riigikogu menetluses oleva tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõusse, mistõttu tuleks vastavad ettepanekud esitada rahandusministrile.

Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas kahjuhüvitiste maksmisel vähem arvestatud tulumaks kanti riigieelarvesse.

⁷ VV 10.06.1992. a määruse nr 172 p 11

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll nõustub, et kehtiv regulatsioon on vananenud ning sinna muudatuste tegemine komplitseeritud. Küll on aga Sotsiaalkindlustusametil võimalik välja töötada ühtne metoodika, et pensionametites rakendatav praktika kuni uue seaduse vastuvõtmiseni oleks ühesugune ning inimesi koheldaks võrdselt.

5. Lisakulutuste hüvitamine

Valitsuse määruse järgi peab lisakulutuste vajalikkust kinnitama arstlik ekspertiis⁸. Riigikontroll eeldab, et lisakulutuste vajadus on ekspertiisi otsuses täpselt kirjeldatud, et need hüvitatakse avaldusele lisatud arvete alusel ja hüvitamise kinnitab pensioniameti juht; samuti on sätestatud selged kriteeriumid, kellele ja millises ulatuses lisakulusid kompenseeritakse.

Järgmises tabelis on esitatud andmed lisakulutuste katmise kohta 2001. aastal ning 2002. aasta jaanuaris ja veebruaris.

Pensioniamet	Retseptiravimid		Sanatooriumituusikud		Sõidukulud raviasutusse või sanatooriumi		Hooldamiskulud		Proteesid ja abivahendid	
	Saajaid	Summa	Saajaid	Summa	Saajaid	Summa	Saajaid	Summa	Saajaid	Summa
Tartu	639	145 985,6	223	446 449,1	91	13 538,7	5	79 628	12	4 055
Virumaa	-	-	-	-	4	1 170	4	34 199	-	-
Pärnu	2	1 747,4	8	13 538	6	638	4	27 384	-	-
Tallinn	39	8 492,8	32	78 242	31	4 050,6	10	65 628	2	5 465
Kokku	680	156 225,8	263	538 229,5	132	19 397,3	23	206 839	14	9 520

Allikas: pensioniametite andmed

Tabelist nähtub, et lisakulutuste kompenseerimise ulatus on pensioniametite lõikes väga erinev. Enim on lisakulutusi kompenseerinud Tartu Pensioniameti Tartu osakond, kus on ka kõige enam kahjuhüvitise saajaid. Keskmiselt on ühe kahjuhüvitise saaja kohta lisakulutusi kompenseeritud järgmiselt:

- Tartu Pensioniametis 767;
- Virumaa Pensioniametis 361;
- Pärnu Pensioniametis 272;
- Tallinna Pensioniametis 701 krooni aastas.

Kõige väiksem summa saaja kohta oli 710 (Tartu Pensioniametis), kõige suurem 4421 krooni (Virumaa Pensioniametis).

Auditi käigus ilmnas, et Tartu ja Pärnu pensioniametite vaegurluse ekspertiisi komisjonid märgivad oma kõikides otsustes lisakulutuste vajaduse üldsõnaliselt (nt ravimid, kord aastas sanatooriumituusik, taastusravi). Komisjonid lähtuvad Kutsehaiguste Kliiniku teatisest, mille vormi pole kinnitatud (vt 1. ptk) ning kus soovitatav ravi on samuti üldsõnaliselt märgitud.

Kuna vaegurluse ekspertiisi komisjoni otsusel pole märgitud, millised ravimid on kahjuhüvitise saajale vajalikud, on auditeeritud pensioniametid hüvitanud enamiku ravimeid, püüdes ise selgitada, kas ravimid on kutsehaigusega seotud. Tartu Pensioniameti Põlva osakonnas on esinenud juhtumeid, kus

⁸ VV 10.06.1992. a määruse nr 172 p 8

kuludokumentidele on märgitud lihtsalt “ravimid”, ent lisakulu on kompenseeritud täpsema teabe puudumisele vaatamata.

Auditeeritud asutustes on lisakulutusi kompenseeritud kahjuhüvitise saajate avalduste ja kulu tõendavate dokumentide alusel. Pärnu Pensioniameti Pärnu ja Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas on pensioniameti direktor ka kulude hüvitamise kinnitanud, Põlva osakonnas pole osakonna juhataja seda teinud.

Auditeerimisel tuvastati, et kuigi vaegurluse ekspertiisi komisjoni otsustes ei olnud märgitud sõidukulude vajadust, hüvitasid auditeeritud pensioniametid sellest hoolimata esitatud sõidudokumentide alusel sõidukulusid: 2000. aastal 6537 ja 2001. aastal 8083 krooni.

Auditeeritud pensioniametites ei olnud tagatud kahjuhüvitise saajate võrdne kohtlemine lisakulutuste kompenseerimisel. Puudusid selged kriteeriumid, kellele ja mis ulatuses lisakulutusi kompenseeritakse. Nt erines kompenseeritav sanatoorse ravi pikkus: Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas hüvitati sanatoorset ravi keskmiselt 14, Põlva osakonnas 10 ja Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas 10–13 päeva. Osa sanatoorse ravi kulude katmise taotlusi jäeti rahuldamata, samal ajal hüvitati mõne kahjuhüvitise saaja ravikulud mitmel järjestikusel aastal.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- tagada, et lisakulutuste vajadus oleks eksperdiotsustes täpsemalt kajastatud;
- kehtestada kriteeriumid lisakulutuste kompenseerimiseks.

Sotsiaalministri vastus

Lisakulutuste vajaduse täpsemat fikseerimist eksperdiotsustes ei pea minister otstarbekaks, põhjendades seda asjaoluga, et täpset lisakulude vajadust ei ole võimalik hinnata mitte ühekordse arstliku ekspertiisi, vaid rehabilitatsiooniplaani koostamise käigus. Lisakulutuste kompenseerimise kriteeriumide kehtestamist minister ei kommenteerinud.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll nõustub, et täpset lisakulude vajadust on raske ühekordse ekspertiisi alusel hinnata ning et seda tuleks teha rehabilitatsiooniplaani koostades. Kehtiva regulatsiooni kohaselt määratakse lisakulutuste vajadus aga arstliku ekspertiisi tulemusena, mis ei ole seotud rehabilitatsiooniplaani koostamisega. Sotsiaalministri pädevuses on praegusse korda vajalikud muudatused teha. Riigikontroll peab äärmiselt oluliseks, et pensioniametites rakendataks lisakulutuste kompenseerimisel ühtseid kriteeriume, tagamaks inimeste võrdset kohtlemist ning välistamaks ametnike suvaotsuseid.

6. Hoolduslisa maksustamine tulumaksuga

Valitsuse määrus sätestab, et hooldamise lisakulud ei tohi spetsiaalset meditsiinilist hooldust vajavatel invaliididel ületada riigieelarvest finantseeritava tervishoiuasutuse hooldusõe või sanitari kuupalga alammäära, teiste kannatanute puhul 60% sellest määrast⁹. Juhul kui hooldamiskulud vastavad määrusega kehtestatud tingimustele, siis ei maksustata neid tulumaksuseaduse alusel füüsilise isiku tulumaksuga¹⁰.

Auditi tulemusena selgus, et Pärnu Pensioniameti Pärnu ja Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas viiele kahjuhüvitise saajale makstud hoolduslisa vastas määrusega kehtestatud tingimustele ega kuulunud maksustamisele. Nii Pärnu kui ka Tartu osakond olid aga tulumaksu hoolduslisast maha arvestanud,

⁹ VV 10.06.1992. a määruse nr 172 p 8

¹⁰ Tulumaksuseaduse § 13 lg 3 p 10

pidades 2000. ja 2001. aastal alusetult tulumaksu kinni vastavalt 13245 ja 10356, kokku 23 601 krooni. Auditeerimise käigus tehti ümberarvestus ja maksti vähem makstud hoolduslisa 6993 krooni inimestele välja.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile:

- selgitada, kas ka teistes pensioniametites on kahjuhüvitise saajatele hoolduslisa makstud vähem kui ette nähtud ning tagada, et pensioniametid teeksid ümberarvestused ja maksaksid kahjuhüvitise saajatele vähem makstud hoolduslisa juurde.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et pensioniametite andmetel on kahjuhüvitise saajatele vähem makstud 110 299 krooni hoolduslisa ning et pensioniametid korraldavad vähemmakstud hoolduslisa väljamaksmise 2002. aasta III kvartalis.

7. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt puuetega inimeste toetustega

Regulatsioon võimaldab kahjuhüvitiste saajatele samal ajal ka puuetega inimestele mõeldud toetusi maksta, juhul kui vaegurluse ekspertiisi komisjon on inimesele määranud nii töövõime kaotuse kui ka puude. Riigikogu menetluses oleva tööõnnetus- ja kutsahaiguskindlustuse seaduse eelnõu kohaselt ei ole kahjuhüvitist ja puuetega inimestele mõeldud toetust võimalik paralleelselt saada – töövõime kaotuse ja puude samaaegse esinemise korral makstakse üksnes kahjuhüvitist.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse kohaselt makstakse puudega 16-aastase ja vanema inimese toetust sügava, raske ja keskmise puudega isikule puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks (keskmine puude korral 200, raske puude korral 420 ja sügava puude korral 640 krooni kuus)¹¹. Sama seaduse alusel makstakse hooldajatoetust sellele inimesele, kes tagab 18-aastasele ja vanemale sügava või raske puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve¹².

Kõrvalise hooldamise kulud on võimalik kompenseerida ka kahjuhüvitist makstes. Erinevus on selles, et kahjuhüvitise puhul saab raha hooldatav (hoolduslisa), puudega inimese toetuse puhul aga hooldaja (hooldajatoetus). Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas ühe ja Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas kahe inimese puhul makstigi 2001. aastal nii hoolduslisa kui ka hooldajatoetust.

Riigikontroll leidis, et Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas on 183 kahjuhüvitise saajast määratud puue 138-le (75,4% saajatest), Põlva osakonnas 384 saajast 305-le (79,4% saajatest) ning Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas 182 kahjuhüvitise saajast 59-le (32,4% saajatest). Neile inimestele makstakse üheaegselt nii puuetega inimesele mõeldud toetusi kui kahjuhüvitist.

Ettepanek sotsiaalministrile

- täiendada regulatsiooni sättega, mis käsitleks kahjuhüvitise ja puuetega inimestele määratud toetuste samaaegset maksmist kuni uue seaduse jõustumiseni.

Sotsiaalministri vastus

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus välistab osaliselt puudega täiskasvanu toetuse maksmise samaaegselt riigieelarvest makstava kahjuhüvitisega. Sotsiaalministeerium kaalub puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatuste ettevalmistamisel vastava piirangu täpsustamist, sh laiendamist hooldajatoetusele.

¹¹ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 7 lg 1

¹² Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 8 lg 2

8. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt sooduspensioniga

Valitsuse määruse järgi on õigus saada vanaduspensioni eriti rasketes ja eriti tervist kahjustavates tingimustes töötamise eest 10 aastat ning rasketes ja kahjustavates tingimustes töötamise eest 5 aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist¹³. Riigikontroll eeldab, et õigusaktides on sätestatud sooduspensioni ja kahjuhüvitise samaaegne maksmine või maksmata jätmine. Paraku pole seda käsitletud ei praeguses regulatsioonis ega ka menetletavas tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõus.

Riigikontroll leidis, et Tartu Pensioniameti Tartu osakond määras aastatel 1976–1982 sooduspensioni eriti raskete ja kahjustavate töötingimuste eest neljale inimesele. Aastatel 2000–2001 maksis Tartu osakond neile sooduspensioni 140 535 krooni. Kahjustavate ja raskete töötingimuste eest määrati aastatel 1979–1999 sooduspension kuuele inimesele. Aastatel 2000–2001 maksti neile sooduspensioni 179 561 krooni. Kõigil loetletud juhtudel maksti samal ajal ka kahjuhüvitist kokku 119 252 krooni.

Tartu Pensioniameti Põlva osakond määras aastatel 1979–2000 sooduspensioni kahjustavate ja raskete töötingimuste eest kuuele inimesele. Aastatel 2000–2001 maksti neile sooduspensioni 189 240 krooni ning kahjuhüvitist 204 516 krooni.

Pärnu Pensioniameti Pärnu osakond määras aastatel 1975–1999 kahjustavate ja raskete töötingimuste eest sooduspensioni üheksale inimesele. Aastatel 2000–2001 maksti neile sooduspensioni 334 242 ja kahjuhüvitist 270 954 krooni.

Kõik nimetatud 25 inimest võivad lisaks sooduspensionile ja kahjuhüvitisele saada toetust ka vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele.

Ettepanek sotsiaalministrile

- täiendada nii praegust regulatsiooni kui ka tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu sättega, mis käsitleks kahjuhüvitise ja sooduspensioni samaaegset maksmist.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalministri arvamuse kohaselt tuleks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu muutmise ettepanek esitada rahandusministrile.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll pöördub rahandusministri poole ettepanekuga teha vastavad muudatused tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõusse.

9. Kahjuhüvitise maksmine paralleelselt vanaduspensioniga

Valitsuse määruse järgi arvatakse hüvitisest maha invaliidsusgrupile ja töövõimetuse astmele vastav pension¹⁴, vanaduspensioni ja kahjuhüvitise suhet pole praeguses regulatsioonis määratletud. See on olemas tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõus.

Probleem pole sugugi marginaalne, sest nt seisuga 01.01.2002 oli Pärnu Pensioniameti Pärnu ja Tartu Pensioniameti Tartu osakonnas kahjuhüvitise saajatest vanaduspensionäre vastavalt 57 ja 76, mis moodustas hüvitisesaajate üldarvust 31,3% ja 41,5%.

¹³ VV 16.07.1992. a määruse nr 206 p 1

¹⁴ VV 10.06.1992. a määruse nr 172 p 2

Ettepanek sotsiaalministrile

- täiendada regulatsiooni sättega, mis reguleeriks kahjuhüvitise ja vanaduspensioni samaaegset maksmist kuni uue seaduse vastuvõtmiseni.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et tuleks esitada rahandusministrile ettepanek vajalike muudatuste sisseviimiseks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõusse.

10. Kahjuhüvitise maksmine töö jätkajatele kutsehaiguse põhjustanud alal

Regulatsioon ei sätesta, et kahjuhüvitist saav isik ei või pärast kutsehaiguse tuvastamist töötada alal, mis haiguse põhjustas. Kutsehaiguste Kliinik märgib teatistes vaegurluse ekspertiisi komisjonile kutsehaiguse põhjustanud tööala ning tervist kahjustanud tegurid. Teatistes on öeldud, et edaspidine kontakt tervist kahjustanud teguritega on keelatud. Riigikontroll eeldab, et inimene, kellele makstakse riigieelarvest kahjuhüvitist, ei tööta edasi samal alal, mis kutsehaiguse põhjustas, ning seda kontrollitakse.

Auditi tulemusena selgus, et seni pole seda keegi kontrollinud.

Tartu Pensioniameti Põlva osakond maksis kahjuhüvitist seitsmele farmitöölisele ja ühele ekskavaatorijuhile ning Pärnu Pensioniameti Pärnu osakond ühele ehitustöölisele, kes töötasid edasi samal alal, mis oli kutsehaiguse põhjuseks.

Ettepanek sotsiaalministrile

- kaaluda regulatsiooni täiendamist nõudega, et kahjuhüvitist saavad isikud ei töötaks tervist kahjustavates tingimustes, ning kehtestada meetmed selle kontrollimiseks.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et oleks otstarbekas reguleerida töötajate omavastutust ning teha Rahandusministeeriumile ettepanek täiendada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu.

11. Nõude esitamine pankrotihaldurile

Kui firma likvideeritakse pankrotimenetlusega, siis läheb kahjuhüvitise maksmise kohustus riigile¹⁵. Riik peab hüvitist maksma pärast seda, kui kohus on firma tegevuse lõpetamise oma määrusega kinnitanud. Pankrotiseaduse järgi rahuldatakse kahjuhüvitise nõue teises järjekorras¹⁶.

Eeltoodust tulenevalt peaksid pensioniametid peaksid pärast kahjuhüvitise maksmise kohustuse ületulemist esitama pankrotihaldurile avalduse, et riik saaks kahjuhüvitist maksta pankrotivara arvel.

Pärnu ja Tartu pensioniametite auditeeritud osakonnad ei ole pankrotihalduritele avaldusi esitanud. Järelikult pole tagatud, et riigi poolt makstavaid kahjuhüvitisi kaetakse pankrotivarast.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile

- tagada, et pankrotiprotsessis oleks esindatud riigi nõue kahjuhüvitiste maksmise osas.

¹⁵ Riigikohtu 23.04.2001. a lahend tsiviilasjas nr 3-2-1-44-01

¹⁶ Pankrotiseaduse § 86 lg 1 p 2

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister teatas, et Sotsiaalkindlustusamet on teatanud pensioniametitele vajadusest esitada pankrotihalduritele avaldus katta kahjuhüvitis pankrotivarast.

12. Avalikustamine

Riigikontroll eeldab, et kõik need, kellel on õigus kahjuhüvitist saada, on hüvitise määramise ja maksmise tingimustest piisavalt informeeritud.

Praegu saab kahjuhüvitise kohta infot pensioniametitest ja Sotsiaalkindlustusametist. Auditi käigus läbi viidud intervjuude põhjal võib väita, et hüvitise saamise tingimused ja kord ei ole üldsusele piisavalt mõistetavad ja kättesaadavad. Eriti ebaselge on teave, mis käsitleb lisakulutuste kompenseerimist.

Ettepanek sotsiaalministrile

- tagada, et info kahjuhüvitiste kohta oleks avalikkusele senisest paremini kättesaadav ja mõistetav, kasutades selleks Sotsiaalkindlustusameti kodulehekülge, pensioniametite infostende jt võimalusi; samuti peaks vastavat infot jagama Tööinspeksioon.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister vastas, et info kättesaadavamaks muutmise eesmärgil tehakse Tööinspeksiooni koduleheküljele link, mis viib Sotsiaalkindlustusameti koduleheküljele, samuti hakkab Tööinspeksioon jagama Sotsiaalkindlustusametis ette valmistatud infot.

13. Sanktsioonid

Riigikontroll peab oluliseks, et regulatsioon sätestaks vastutuse ja sanktsioonid juhtudeks, kui töövõimetus on ebaõigesti määratud või kui kahjuhüvitis on ebaõigesti määratud või välja makstud.

Praegu regulatsioon vastutust ja sanktsioone ei sätesta.

Ettepanek sotsiaalministrile

- sätestada regulatsioonis sanktsioonid hüvitiseraha vale määramise ja maksmise eest.

Sotsiaalministri vastus

Sotsiaalminister ei pidanud täiendavate sanktsioonide sätestamist vajalikuks, sest seadustes on piisavalt ametnike vastutust reguleeritud.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et ekspertarstid, kes viivad läbi psühhiaatrilist ekspertiisi, töötavad tööettevõtulepingu alusel. Konkreetne vastutus ja sanktsioonid peaksid sel juhul olema sätestatud ekspertarstidega sõlmitavas lepingus.

Tallinnas 09.09.2002

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör



SOTSIAALMINISTEERIUM

Hr. Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond
Riigikontroll

Teie *28.06.2002 m a-7.1-TR/02/1161*

Meie *19.08.2002 m 1-6/3865*

Kontrolliaruande eelnõu nr 5050 28.06.2002
"Riigieelarvest kahju hüvitamiseks seoses
tervisekahjustuse tekitamisega määratava
hüvitise maksimisel esinevate riskide hindamine" kohta

Austatud härra Kõrge

Täname Teid põhjaliku auditi läbiviimise ja tehtud ettepanekute eest. Sotsiaalministeeriumil on Riigikontrolli ettepanekute kohta järgmised kommentaarid ja selgitused:

1. Kontrolliaruande eelnõu punktis 1. "Kutsehaiguse tuvastamine" on esitatud ettepanekud, mille kohaselt tuleb regulatsiooni täiendada kutsehaiguse diagnoosimiseks esitatavate dokumentide loeteluga ning ühtlasi kinnitada kutsehaiguse teatise vorm.

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (RT I 1999, 60, 616; 2000, 55, 361; 2001, 17, 78) kohaselt saadab töötajal kutsehaigust kahtlustav arst töötaja töötervishoiuarsti juurde, kes diagnoosib kutsehaiguse, kogudes selleks andmed töötaja praeguste ja varasemate tööolude ja töö laadi kohta (§ 23 lõiked 2 ja 3). Töötervishoiuarst teatab kutsehaiguse diagnoosimisest tööandjale ja Tööinspektsiooni kohalikule asutusele (§ 23 lõige 5).

Nõustume esitatud väitega, mille kohaselt ei ole kehtivas õiguses sätestatud dokumentide loetelu, mis tuleks töötajal esitada töötervishoiuarstile kutsehaiguse diagnoosimiseks.

Kuigi ei ole kehtestatud vastavat kutsehaiguse teatise vormi, saadab töötervishoiuarst tulenevalt Vabariigi Valitsuse 13.09.2000. a. määruse nr 301 "Tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise ja registreerimise kord" § 5

lõikest 1 hiljemalt 3 tööpäeva jooksul, arvates kutsehaiguse diagnoosimisest, nii Tööinspektsiooni kohalikule asutusele kui ka tööandjale teatise, mis peab sisaldama järgmisi andmeid: 1) töötaja ees- ja perekonnanimi, amet; 2) tööandja ja tema aadress; 3) kutsehaigus ja selle põhjustanud ohutegur; 4) kutsehaiguse diagnoosimise kuupäev; 5) soovitus edasise töökorralduse kohta; 6) töötervishoiuarsti ees- ja perekonnanimi. Eelnimetatud määrusega on seega kehtestatud töötervishoiuarsti esitatava kutsehaiguse teatise sisu nõuded.

Käesolevaks hetkeks on Sotsiaalministeeriumis välja töötatud ning korraldisele kooskõlastusringile saadetud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning toote ohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Nimetatud eelnõu raames on kavandatud ka uue tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise, registreerimise ning teatamise korra kehtestamine.

Seaduse eelnõu täiendamisel ning rakendusaktide kavandamisel võtab Sotsiaalministeerium arvesse Riigikontrolli esitatud ettepanekud ning vastavalt vajadusele täiendab kehtivat regulatsiooni.

2. Kontrolliaruande eelnõu punktis 2 "Töövõimetuse kestuse määramine" tehakse sotsiaalministrile ettepanek sätestada regulatsioonis üheselt mõistetavalt, kuidas määrata töövõimetuse kestust vanaduspensioniiikka jõudnud inimestel.

Valitsuse määrus, mis reguleerib töövõimetuse kestuse määramist, on välja antud riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, mis ei reguleeri töövõimetuse määramist tööõnnetuste ja kutsehaiguste puhul. Sotsiaalministeerium nõustub, et töövõimetuse kestuse määramine vanaduspensionieas tuleb sätestada üheselt mõistetavalt, kuid me saame seda teha pärast Riigikogu menetluses oleva tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse (TÕKS) eelnõu jõustumist seadusena. Samas juhime tähelepanu, et ülalnimetatud määrus ei näe ette töövõimetuse määramist tähtajatult.

3. Kontrolliaruande eelnõu punktis 3 "Hüvitise määramine" on tehtud ettepanek Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile tagada hüvitisetoimikute nõuetekohane koostamine ja iga-aastase ümberarvestuse kontroll pensioniametites.

Sotsiaalkindlustusamet on juhtinud pensioniametite tähelepanu hüvitiste määramise otsuste vormistamise ja toimikute koostamise nõuete järgimisele, mis on kehtestatud "Pensioniametis hüvise toimikute vormistamise, pidamise ja asjaajamise juhendiga" (kinnitatud Sotsiaalkindlustusameti 08.06.1995.a

käskkirjaga nr 24). Seejuures hüvitiste määramise ja ümberarvutamise otsused tuleb kinnitada pensioniameti direktoril, tema asetäitjal või struktuuriüksuse juhil (osakonnajuhataja).

Sotsiaalkindlustusameti siseauditi osakond võtab arvesse järgmise aasta tööplaani koostamisel Riigikontrolli ettepanekud kontrollida hüvitiste määramist, arvutamist ja ümberarvutamist ning hüvitisetoimikute vormistamist.

4. Kontrolliaruande eelnõu punktis 4. "Hüvitise arvutamine ja maksmine" on tehtud järgmised ettepanekud:

1) Sotsiaalministeeriumile on tehtud ettepanek töötada välja ja kehtestada ühtne meetodika, mille alusel jaotuks kahjuhüvitise ja lisakulutuste maksmise kohustus erinevate maksjate vahel ning kaaluda võimalust täiendada regulatsiooni nõudega, mille järgi hüvitist makstaks ainult kehtiva elamisloaga mittekodanikule.

Valitsuse määrus nr. 172, mille alusel toimub kahjuhüvitiste maksmine, ei ole välja antud seaduse alusel ega seaduse täitmiseks. Justiitsministeerium on seisukohal, et analoogilistesse määrustesse ei saa teha parandusi, vaid tuleb esitada vastav seaduseelnõu, mis sisaldaks määruse väljaandmiseks vajaliku volitusnormi. Riigikogu menetluses on rahandusministeeriumi ette valmistatud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse (TÕKS) eelnõu, kus vastavad volitusnormid on antud rahandusministrile. Seetõttu tuleks eeltoodud ettepanekud esitada rahandusministrile vajalike muudatuste tegemiseks eelnõusse ja arvestamiseks regulatsioonide väljatöötamisel.

2) Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile on tehtud ettepanek tagada, et Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnas kantaks kahjuhüvitiste maksmisel vähem arvestatud tulumaks riigieelarve tuludesse.

Pärnu Pensioniameti andmetel on kahjuhüvitiste maksmisel vähem arvestatud tulumaksu 16 968 krooni kantud täies ulatuses riigieelarve tuludesse. 22 kahjuhüvitise saajalt on võlg osaliselt ja 34 saajalt täies ulatuses sisse nõutud, kokku 12 168 krooni 30 senti. Pensioniametil jääb veel kahjuhüvitise saajatelt kinni pidada kokku 4799 krooni ja 70 senti.

5. Kontrolliaruande punktis 5 on sotsiaalministrile tehtud ettepanek tagada, et lisakulutuste vajadus oleks ekspertiisi otsustes täpsemalt kajastatud ning kehtestada kriteeriumid lisakulutuste kompenseerimiseks.

Nagu selgitatud vastuses eelmisele punktile, ei ole võimalik muuta praegu kehtivat korda. Täpset lisakulude vajadust ei ole võimalik hinnata ühekordse arstliku ekspertiisi käigus. Selleks on vajalik inimese põhjalikum uuring erinevate spetsialistide poolt. Sotsiaalministeerium tegi rahandusministeeriumile ettepaneku lülitada TÕKS eelnõu § 28 hüvitatavate kulude loetellu ka rehabilitatsiooniplaani koostamine, mille järel saaks sätestada, et isikule hüvitatakse kulusid rehabilitatsiooniplaanist lähtudes. Rahandusministeerium kahjuks meie ettepanekut ei aktsepteerinud.

Isiklik rehabilitatsiooniplaan on sotsiaalministri määrusega kehtestatud nõuetele vastavas rehabilitatsiooniasutuses koostatud kirjalik dokument, milles antakse hinnang isiku tegevusvõimele (kõrvalabi, juhendamise või järelevalve vajadusele) ning tuuakse ära isiku iseseisvaks toimetulekuks ja sotsiaalseks integreerumiseks vajalikud tegevused, tegevuste maht ja sagedus ning nendega seotud lisakulud.

Sotsiaalministeerium on endiselt seisukohal, et rehabilitatsiooniplaani koostamine on vajalik, kuna sellega on tagatakse nii isiku tulemuslikum rehabiliteerimine (tegevus- ja töövõime tõstmine) kui ka üksnes põhjendatud kulutuste hüvitamine.

Arvame, et rahandusministeeriumile tuleks teha vastav ettepanek

6. Kontrolliaruande punktis 6 on Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile tehtud ettepanek selgitada, kas pensioniametites on kahjuhüvitise saajatele hoolduslisa makstud tulumaksuga maksustamise tõttu ettenähtust vähem ning tagada, et pensioniametid teeksid ümberarvestused ja maksaksid kahjuhüvitise saajatele vähem makstud hoolduslisa tagantjärele välja.

Pensioniametid on teinud tagasiulatuvalt hoolduslisa tulumaksu ümberarvestuse. Pensioniametite andmetel on kahjuhüvitise saajatele tulumaksuga maksustamise tõttu makstud hoolduslisa vähem 110 299 krooni. Pensioniametid korraldavad vähemakstud hoolduslisa väljamaksmise 2002. aasta III kvartalis.

7. Kontrolliaruande punktides 7 - 9 sotsiaalministrile tehtud ettepanekud tuleks esitada rahandusministrile vajalike muudatuste sisseviimiseks TÕKS-i eelnõusse.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus välistab osaliselt puudega täiskasvanu (16-aastase ja vanema isiku) toetuse maksmise samaaegselt riigieelarvest makstava kahjuhüvitisega. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 7 lõige 1 kohaselt makstakse toetust "puudest tingitud lisakulude

hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse või riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks". Sotsiaalministeeriumi kaalub puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatuste ettevalmistamisel vastava piirangu täpsustamist ja laiendamist hooldajatoetusele.

8. Kontrolliaruande punktis 10 on sotsiaalministrile tehtud ettepanek kaaluda regulatsiooni täiendamist nõudega, et kahjuhüvitist saavad isikud ei töötaks tervist kahjustavates tingimustes, ning kehtestada meetmed selle kontrollimiseks.

Oleme põhimõtteliselt nõus, et inimene ei peaks saama kahjuhüvitist, töötades samal ajal edasi tingimustes, mis süvendavad tervisekahjustust. Samas ei saa nõustuda, et tuleks keelata inimesel edasi töötada samal tööalal, kuna kutsehaigust ei põhjusta mitte tööala, vaid tööalal esinevad ohutegurid. Kutsehaiguse puhul väljamakstavad hüvitised maksab reeglina tööandja, kes pole huvitatud, et tal edaspidi tuleks rohkem maksta. Kui kohustus on üle tulnud riigile, siis üldjuhul seda töökohta enam polegi. Tööinspeksioon uurib kutsehaiguse juurdluse käigus töökeskkonda ja teeb ettekirjutuse tööandjale. Tööinspeksiooni kontrollifunktsioon täiendavat regulatsiooni ei vaja.

Seega töötaja töö jätkamine samal tööalal ei ole midagi lubamatut tingimusel, et kutsehaiguse põhjustanud ohutegurid on vahepeal kõrvaldatud või viidud normi piirsesse.

Etstarbekas oleks reguleerida töötaja omavastutust - teadvalt arsti soovitusel eiravale töötajale, kes jätkab tööd endisel alal endistes tingimustes, haigustoetusi ega hüvitisi ei maksta.

Ettepanek vastavate muudatuste tegemiseks TÕKS-i eelnõusse tuleks teha rahandusministeeriumile.

9. Kontrolliaruande punktis 11 on Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile tehtud ettepanek tagada, et pankrotiprotsessis oleks esindatud riigi nõue kahjuhüvitiste maksmise osas.

Sotsiaalkindlustusamet on teavitanud pensioniameteid vajadusest esitada pankrotihaldurile pärast kahjuhüvitise maksmise kohustuse ületulemist avaldus riigi makstud kahjuhüvitise katmiseks pankrotivara arvel.

10. Kontrolliaruande punktis 12 on sotsiaalministrile tehtud ettepanek tagada, et info kahjuhüvitiste kohta oleks avalikkusele senisest paremini kättesaadav ja mõistetav, kasutades selleks Sotsiaalkindlustusameti kodulehekülge,

pensioniametite infostende jt võimalusi; samuti peaks vastavat infot jagama Tööinspeksioon.

Sotsiaalkindlustusameti koduleheküljel on avaldatud selgitus tööülesannete täitmisel saadud tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise kohta. Samas on tutvustatud hüvitise taotlemise korda. Selgitus kahjuhüvitise ja selle taotlemise korra kohta on edastatud kõikidele pensioniametitele, kasutamaks seda infostendidel jm. Tööinspeksiooni koduleheküljele tehakse link Sotsiaalkindlustusameti koduleheküljele, samuti hakkab Tööinspeksioon jagama Sotsiaalkindlustusametis ette valmistatud infot paberkanalil.

11. Kontrolliaruande punktis 13 on sotsiaalministrile tehtud ettepanek sätestada regulatsioonis sanktsioonid valeandmete esitamise ning töövõimetuse ebaõige määramise juhtudeks.

Sotsiaalministeerium ei pea vajalikuks seadusandlusesse täiendavate sanktsioonide sätestamist töövõimetuse ebaõige määramise tuvastamisel, sest seadusandluses on piisavalt reguleeritud ametnike varaline vastutus. Töövõimetuse ekspertiise teostavad ekspertarstid ja ekspertiisikomisjonid, milliste koosseisu kuuluvad ametnikud.

Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi osakond teostab regulaarselt pistelist kontrolli arstliku töövõimetuse ekspertiise teostavate ekspertiisikomisjonide ja ekspertarstide tegevuse üle.

Riigivastutuse seaduse lõppsätetega muudeti avaliku teenistuse seadust, sätestades ametniku varalise vastutuse.

Lugupidamisega



Siiri Oviir
Minister

Vilja Kuzmin 6269 757
Külli Pedak 6408 120
Thea Treier 626 98 32