

Sotsiaalministri määruse „Elutähtsa teenuse osutajate määramine tervishoius“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Elutähtsa teenuse osutajaks on seni olnud kõik kiirabibrigaadi pidajad ja haiglavõrgu arengukavas nimetatud haiglad. Edaspidi lisanduvad elutähtsa teenuse osutajate hulka valitud perearstiabi osutajad, üldapteegid ja ravimite hulgimüüjad. Seni ei ole Eestis ükski nendest olnud elutähtsa teenuse osutaja. Eelnõus sätestatakse kriteeriumid, mille alusel isikud valitakse elutähtsa teenuse osutajaks nimetamisel. See on vajalik, et tagada läbipaistvus ja selgus valdkonnas, kus kõiki eraõiguslikke asutusi, kes tagavad samalaadset teenust oma valdkonnas, ei nimetata elutähtsa teenuse osutajaks.

2024. aasta 18. oktoobril jõustus hädaolukorra seaduse redaktsioon, millega laiendati elutähtsate teenuste loetelu. Seaduse § 53 sätestab, et uued elutähtsa teenuse osutajad peavad olema määratud hiljemalt 2026. aasta 28. veebruariks. Seaduse § 36 lõike 2 kohaselt korraldab Sotsiaalministeerium tervishoiuteenuste toimimise ja ravimitega varustamise kui elutähtsate teenuste toimepidevust. Uue hädaolukorra seaduse redaktsiooniga laiendatakse elutähtsa teenuse osutajate hulka Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi tervishoiuteenuste osakonna juhataja Nikita Panjuskin (nikita.panjuskin@sm.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna terviseõiguse juht Susanna Jurs (susanna.jurs@sm.ee). Eelnõu on keeleteinmetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteinmetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee).

Eelnõu koostati koostöös Eesti Apteekrite Liidu, Eesti Esmatasandi Tervisekeskuste Liidu, Eesti Perearstide Seltsi, Eesti Proviisorapteekide Liidu, Eesti Ravimihulgimüüjate Liidu, Raviameti ja Terviseametiga.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Tegemist on uue määruse kehtestamisega, et tagada tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, ravimiseaduse ja hädaolukorraseaduse rakendamist. Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega hõlma isikuandmete töötlemist isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu paragrahvis 1 sätestatakse perearstiabi osutaja määramine elutähtsa teenuse osutajaks.

Lõikes 1 sätestatakse, et Terviseamet teeb ettepaneku Sotsiaalministeeriumile perearstiabi osutaja määramiseks elutähtsa teenuse osutajaks. Terviseamet teeb ettepaneku kooskõlastatult Tervisekassaga, et arvestada kogu perearstiabi ostmise protsessiga. Terviseameti ettepanekud on vajalikud, kuna Terviseamet on elutähtsa teenuse korraldav asutus ning tervishoiualase hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus.

Lõikes 2 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister otsustab elutähtsa teenuse osutajaks määratavate perearstiabi osutajate arvu. See on vajalik selleks, et Terviseametil oleks teada, kui paljude perearstiabi osutajate kohta on vaja teha ettepanekud. Minister lähtub otsuses üleriigilisest riskianalüüsist, hädaolukorra lahendamise plaanist ja muudest ohuhinnangutest. Mainitud muud

ohuhinnangud on sageli piiratud juurdepääsuga dokumendid (salajased), nende loetelu on lahtine, mistõttu nende nimetamine määruses ei ole võimalik.

Lõikes 3 sätestatakse, millistele põhimõtetele tuginetakse perearstiabi osutajate elutähtsaks teenuseks määramisel. Määramisel arvestatakse riigi ja elanikkonna vajadusi, hinnates piirkonnapõhiselt, milline on optimaalne teenusepakkujate arv, keda kriisiolukorras vaja läheb. Eesmärk on võimaldada perearstiabi teenuse kättesaadavust igas maakonnas vastavalt elanikkonna arvukusele ja paiknemisele. Kui elanikkond ületab 30 000 inimese piiri või on muul põhjusel määratud kõrge riskitasemega (näiteks üleriigilise riskianalüüsi või hädaolukorra lahendamise plaani alusel), võib elutähtsa teenuse osutajaks määrata rohkem kui ühe perearstiabi osutaja maakonnas.

Lõikes 4 kirjeldatakse tingimusi, mida võetakse arvesse perearstiabi osutaja elutähtsa teenuse osutajaks nimetamise ettepaneku tegemisel.

Lõikes 5 täpsustatakse, et kõiki eeltoodud kriteeriume arvestatakse tervikuna. Elutähtsa teenuse osutaja määramisel võivad erinevad kriteeriumid piirkonniti omada erinevat kaalu. Seetõttu valitakse perearstiabi osutaja, kes on kriisiolukorras kõige tõhusam.

Lõikes 6 sätestatakse, et juhul kui Terviseamet ei saa teha ettepanekuid kõigi vajalike perearstiabi osutajate nimetamiseks samal ajal, tehakse ettepanekud vastavalt valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga kinnitatud kavale. Säte on vajalik, sest perearstiabi kättesaadavuse tagamiseks on vaja nimetada üle kahekümne perearstiabi osutaja elutähtsa teenuse osutajaks, kuid Terviseametil ei ole võimalik samaaegselt toetada nii paljude partnerite kohustuste täitmist. Kavandatav kava sisaldab põhimõtteid, mille kohaselt nimetatakse esmajärjekorras elutähtsa teenuse osutajaks need perearstiabi osutajad, kelle mõju kriisiolukorras on kõige suurem – st kelle teenuse maht on suurim ja kes asuvad kõige tihedamini asustatud piirkondades.

Lõikes 7 täpsustatakse, et Terviseamet teeb ettepaneku perearstiabi osutaja määramiseks elutähtsa teenuse osutajaks. Ettepaneku alusel otsustab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga, keda määrata elutähtsa teenuse osutajaks, ja teeb seda mõistliku aja jooksul. Säte on oluline, et iga määratav isik saaks individuaalse haldusakti, mis loob valdkonnas ühetaolise selguse selle kohta, kes on elutähtsa teenuse osutaja ja kes mitte.

Paragrahvis 2 sätestatakse ravimite hulгимүүги tegevusloa omaja määramine elutähtsa teenuse osutajaks.

Lõikes 1 sätestatakse, et Ravimiamet teeb ettepaneku Sotsiaalministeeriumile ravimite hulгимүүжа tegevusloa omaja määramiseks elutähtsa teenuse osutajaks. Ettepanekud on vajalikud, kuna Ravimiamet on elutähtsat teenust korraldav asutus.

Lõikes 2 sätestatakse, et Sotsiaalministeerium otsustab elutähtsa teenuse osutajaks määratavate ravimite hulгимүүжate arvu. See on vajalik selleks, et Ravimiametil oleks ettepanekute tegemisel teada sihtarv. Vajaliku arvu määramisel võetakse arvesse üleriigilist riskianalüüsi, hädaolukorra lahendamise plaani ja muid ohuhinnanguid ning hulгимүүжate nomenklatuuri ja turumahtu. Mainitud muud ohuhinnangud on sageli piiratud juurdepääsuga dokumendid (salajased), nende loetelu on lahtine, mistõttu nende nimetamine määruses ei ole võimalik. Eesmärk on tagada ravimite kättesaadavus kriisiolukorras.

Lõikes 3 loetletakse tingimused, millest Ravimiamet lähtub ettepaneku tegemisel hulгимүүжа elutähtsa teenuse osutajaks määramisel. Säte aitab tagada, et määratakse need hulгимүүжad, kellel on suurim mõju. Kavandatav säte toob otsustusprotsessi selged, sisulised ja põhjendatud eelistused.

Lõikes 4 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister määrab ravimite hulгимүүжа elutähtsa teenuse osutajaks käskkirjaga mõistliku aja jooksul pärast Ravimiametilt ettepaneku saamist. Säte

on oluline, et iga määratav isik saaks individuaalse haldusakti, mis loob valdkonnas ühetaolise selguse selle kohta, kes on elutähtsa teenuse osutaja ja kes mitte.

Paragrahvis 3 sätestatakse üldapteegi tegevusloa omaja määramine elutähtsa teenuse osutajaks.

Lõige 1 näeb ette, et Ravimiamet teeb Sotsiaalministeeriumile ettepaneku määrata elutähtsa teenuse osutajaks üldapteegi tegevusloa omaja. Ettepanekud on vajalikud, kuna Ravimiamet on elutähtsat teenust korraldav asutus.

Lõikes 2 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister otsustab käskkirjaga elutähtsa teenuse osutajaks määratavate üldapteekide vajaliku arvu, võttes arvesse üleriigilist riskianalüüsi, hädaolukorra lahendamise plaani ja muid ohuhinnanguid. Mainitud muud ohuhinnangud on sageli piiratud juurdepääsuga dokumendid (salajased), nende loetelu on lahtine, mistõttu nende nimetamine määruses ei ole võimalik. Eesmärk on tagada ravimite kättesaadavus inimestele ka kriisiolukorras.

Lõikes 3 sätestatakse põhimõtted, millest lähtutakse elutähtsa teenuse osutajateks määratavate üldapteekide arvu määramisel. Määratakse vaid nii palju üldapteেকে, kui on vajalik teenuse toimepidevuse tagamiseks — igas maakonnas vähemalt üks, vajadusel rohkem kõrgema riskitasemega või suurema rahvaarvuga piirkondades. Eesmärk on tagada apteegiteenuse järjepidevus ja kättesaadavus kogu Eestis.

Lõikes 4 sätestatakse kriteeriumid, mida Ravimiamet arvestab ettepaneku tegemisel üldapteegi määramiseks elutähtsa teenuse osutajaks. Hinnatakse üldapteegi asukohta ja ligipääsetavust, erialatöötajate arvu, ruumide sobivust ja kriisivalmidust, varustust ja sisseseadet, ravimite valmistamise ja jaendamise võimekust ning omaniku (proviisori) valmisolekut teenust osutada. Säte tagab, et määratakse need üldapteegid, kellel on tegelik võimekus ja valmisolek.

Lõikes 5 sätestatakse, et üldapteekide hindamisel võetakse kõiki kriteeriume arvesse tervikuna. Elutähtsa teenuse osutajaks määratakse piirkonnas see üldapteek, kellel on parim valmisolek kriisidega toimetulekuks. Kavandatav säte tagab, et otsus tehakse tervikvaate põhjal, mitte üksiknäitajate alusel, sest erinevatel kriteeriumidel võib olla piirkonniti erinev tähtsus. See võimaldab valida kõige sobivama apteegi, suurendades teenuse toimepidevust kriisiolukorras.

Lõikes 6 sätestatakse, et juhul kui Ravimiamet ei saa teha ettepanekuid kõigi vajalike üldapteekide kohta üheaegselt, tehakse need ettepanekud vastavalt ministri käskkirjaga kinnitatud kavale. Säte on vajalik, sest ravimite kättesaadavuse tagamiseks tuleb määrata suur hulk üldapteেকে elutähtsa teenuse osutajaks, kuid Ravimiametil ei ole võimalik samaaegselt toetada nii paljude partnerite kohustuste täitmist. Kavas sätestatakse põhimõtted, mille kohaselt määratakse esmalt need üldapteegid, mille mõju kriisiolukorras on kõige suurem – st need, mis asuvad kõige tihedamini asustatud piirkondades.

Lõikes 7 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister määrab apteegi elutähtsa teenuse osutajaks käskkirjaga mõistliku aja jooksul pärast Ravimiametilt ettepaneku saamist. Säte on oluline, et iga määratav isik saaks individuaalse haldusakti, mis loob valdkonnas ühetaolise selguse selle kohta, kes on elutähtsa teenuse osutaja ja kes mitte.

3. Määruse mõjud

Eelnõu eesmärk on tagada Eesti elanikkonnale perearstiabi ning ravimite kättesaadavus kriisiolukorras. Määruse rakendamisel on suurim mõju määratavatele perearstikeskustele, apteekidele ning ravimite hulgimüüjatele, kellele luuakse uusi kohustusi, sealhulgas lisandub asutustele täiendavaid kulusid. Mõju avaldub ka Terviseametile ja Ravimiametile, kelle ülesanne on teha ettepanekuid elutähtsa teenuse osutajate nimetamisel ning edaspidi täita elutähtsa teenuse korraldava asutuse ülesandeid.

Eelnõul on mõju riigi julgeolekule ja majandusele. Teisi mõjusid ei ole tuvastatud.

3.1. Mõju riigi julgeolekule

Sihtrühm: perearstikeskused

Eelnõu rakendamine tugevdab perearstiabi osutajate toimepidevust kriisiolukordades, võimaldades neil jätkata vältimatu arstiabi osutamist ka hädaolukordades. Selle tulemusel paraneb esmatasandi tervishoiuteenuste kättesaadavus elanikkonnale ning tagatakse tervishoiusüsteemi olulisemate lülide stabiilne toimimine riikliku julgeoleku seisukohalt kriitilistes olukordades. See on vajalik inimeste tervise toetamiseks kriisiajal ning seeläbi nende heaolu, kriisivalmiduse ja kaitsetahte suurendamiseks, samuti vältimatu meditsiini liigse koormuse vältimiseks kriisiolukorras.

Sihtrühm: apteegid ja ravimite hulgimüüjad

Eelnõu soodustab apteekide ja ravimite hulgimüüjate suutlikkust tagada teenuse katkematu osutamine kriisiolukordades. Paraneb ravimite tarneahela toimepidevus, mis võimaldab tervishoiuasutustel ja elanikkonnal parema juurdepääsu vajalikele ravimitele. See omakorda suurendab elanikkonna varustuskindlust ja toetab tervishoiusüsteemi toimepidevust, millel on otsene positiivne mõju riigi siseturvalisusele ja kriisivalmidusele.

Eelnõul on keskmine mõju julgeolekule, kuna uute elutähtsa teenuse osutajate nimetamine parandab oluliselt tervishoiuteenuste ja ravimite kättesaadavust kriisiolukorras.

3.2. Mõju majandusele

Sihtrühm: perearstikeskused, apteegid, ravimite hulgimüüjad

Eelnõu põhjustab elutähtsa teenuse osutajaks nimetatud perearstikeskustele, apteekidele ja ravimite hulgimüüjatele täiendavaid kulusid uute kohustuste täitmisel, mille suurus sõltub asutuse suurusest ja senisest toimepidevuse tasemest.

Eelnõuga seotud elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks on taotletud kokku 4 912 000 eurot riigieelarvest perioodiks 2026-2029. Vahendid on vajalikud toimepidevuse võimekuse loomiseks ja tagamiseks, küberrünnete tõkestamiseks ning kriisikoolituste läbi viimiseks. Lisaks sellele Vabariigi Valitsus juba otsustas eraldada 500 000 eurot 2026. aasta eelarvesse tervishoiuvaldkonna ETO-de toimepidevuse tagamiseks.

Mõju elutähtsa teenuse osutajate majandusele on keskmine – uuest staatusest tulenevad kulud on püsivad, ent riiklikud toetusmeetmed on hetkel mittesüsteemsed.

4. Eelnõu rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu rakendamisel otseseid püsikulusid riigiasutustele ei teki, välja arvatud tööjõukulud. Kuid kulud tekivad elutähtsa teenuse osutajaks määratud isikutele. Samuti toob rakendamine kaasa halduskoormuse suurenemise Ravimiametile, Terviseametile ja Sotsiaalministeeriumile. Potentsiaalselt võivad tekkida kaudsed kulud Tervisekassale, kui toimepidevuse tagamisega kaasnevad püsikulud osutuvad planeeritust oluliselt suuremaks.

Eelnõu rakendamisest tekkiv tulu väljendub tervishoiuvaldkonna kriisivalmiduse ja kerksusvõime parandamisel.

5. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

6. Eelnõu koostamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu koostamise töörühmas osalesid peamiselt Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ja Ravimiameti esindajad. Eelnõu edastati koostamiseks eelnõude infosüsteemi kaudu Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Pangale, Tervisekassale, Terviseametile, Ravimiametile, Eesti Apteekrite Liidule, Eesti Esmatasandi Tervisekeskuste Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Proviisorapteekide Liidule ja Eesti Ravimihulgimüüjate Liidule.