

Sotsiaalministri määruse „Elutähtsa teenuse osutajate määramine tervishoius“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

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 määramisel. See on vajalik, et tagada läbipaistvus ja selgus valdkonnas, kus kõiki eraõiguslikke asutusi, kes tagavad samalaadset teenust oma valdkonnas, ei määrata elutähtsa teenuse osutajaks.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi tervishoiuteenuste osakonna juhataja Nikita Panjuškin (nikita.panjuskin@sm.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna terviseõiguse juht Susanna Jurs (susanna.jurs@sm.ee). Eelnõu on keeleteimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteimetaja 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 on seotud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14. detsember 2022. a direktiivi (EL) 2022/2557 ülevõtmise käigus toimunud Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 426 SE jõustumisega. 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 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 2 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 3 sätestatakse, millistele põhimõtetele tuginetakse perearstiabi osutajate elutähtsaks teenuseks määramisel. Määramisel arvestatakse riigi ja elanikkonna vajadusi, hinnates piirkonnapõhiselt, milline on optimaalne teenusepakujate arv, keda kriisiolukorras vaja läheb. Eesmärk on võimaldada perearsti teenuse kättesaadavus igas maakonnas vastavalt elanikkonna arvukusele ja paiknemisele. Kui elanikkond ületab 30 000 inimese piiri või ligipääs on kauguse tõttu piiratud võib elutähtsa teenuse osutajaks määrata rohkem kui ühe perearstiabi osutaja maakonnas.

Lõikes 4 kirjeldatakse tingimusi, mida võetakse arvesse perearstiabi osutaja elutähtsa teenuse osutajaks määramise ettepaneku tegemisel. Muuhulgas on oluline, et üheks kriteeriumiks perearstiabi osutaja elutähtsa teenuse osutajaks määramisel on tema nõusolek. Järgmises lõigus on täpsustatud, et kõiki kriteeriume arvestatakse tervikuna – see tähendab, et nõusolekut võetakse arvesse, kuid see ei ole määrav kriteerium. Juhul kui samas piirkonnas on mitu teenuseosutajat, kelle üldine kriisivalmidus on sarnasel tasemel, eelistatakse määramisel seda, kellel on nõusolek olemas. Kui aga piirkonnas ei ole ühtegi teenuseosutajat, kes oleks nõus elutähtsa teenuse osutaja rolli võtma, tehakse määramine ülejäänud kriteeriumite alusel. Perearstiabi osutaja võib oma nõusoleku, kui see on olemas, esitada vabas, kuid taasesitatavas vormis.

Lõikes 5 täpsustatakse, et kõiki eeltoodud kriteeriume arvestatakse tervikuna. Elutähtsa teenuse osutaja määramisel võivad erineda kriteeriumid piirkonniti omada erinevat kaalu. Seetõttu valitakse perearstiabi osutaja, kes on määramise hetkel kriisiolukorraks kõige paremini valmis.

Lõikes 6 sätestatakse, et juhul kui Terviseamet ei saa teha ettepanekuid kõigi vajalike perearstiabi osutajate määramiseks samal ajal, tehakse ettepanekud vastavalt valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga kinnitatud kavale. Säte on vajalik, sest perearstiabi kättesaadavuse tagamiseks on vaja määrata 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 määratakse 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 ühe kuu 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. Vajadusel arvatakse elutähtsa teenuse osutaja nimekirjast välja vastavalt hädaolukorra seaduses sätestatule.

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

Lõikes 1 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister otsustab elutähtsa teenuse osutajaks määratavate ravimite hulgimüüjate arvu. See on vajalik selleks, et Ravimiametil oleks ettepanekute tegemisel teada sihtarv.

Lõikes 2 sätestatakse, et Ravimiamet teeb ettepaneku Sotsiaalministeeriumile ravimite hulgimüüja tegevusloa omaja määramiseks elutähtsa teenuse osutajaks. Ravimiameti ettepanekud Sotsiaalministeeriumile on vajalikud, sest Ravimiametil on ravimite käitlemise

järelevalve tegijana ülevaade hulgimüüjate elutähtsa teenuse osutajaks määramise kriteeriumitele vastavuse ja sobivuse osas.

Lõikes 3 loetletakse tingimused, millest Ravimiamet lähtub ettepaneku tegemisel hulgimüüja elutähtsa teenuse osutajaks määramisel. Säte aitab tagada, et määratakse need hulgimüüjad, kellel on suurim mõju. Kavandatav säte toob otsustusprotsessi selged, sisulised ja põhjendatud eelistused. Ravimiamet kontrollib vähemalt kord kahe aasta jooksul ETO vastavust ETO nõuetele Ravimiametile esitatud andmete põhjal (näiteks hulgimüüja turustatavate ravimite nomenklatuur ja turuosa hulgimüügi aruannete põhjal). Andmete ülevaatamine ei too varem ETO-ks määratud ettevõttele kaasa täiendavaid kohustusi. Vajadusel arvatakse elutähtsa teenuse osutaja nimekirjast välja vastavalt hädaolukorra seaduses sätestatule.

Lõikes 4 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister määrab ravimite hulgimüüja elutähtsa teenuse osutajaks käskkirjaga ühe kuu 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.

Lõikes 1 sätestatakse, et valdkonna eest vastutav minister otsustab käskkirjaga elutähtsa teenuse osutajaks määratavate üldapteekide vajaliku arvu.

Lõige 2 näeb ette, et Ravimiamet teeb Sotsiaalministeeriumile ettepaneku määrata elutähtsa teenuse osutajaks üldapteegi tegevusloa omaja. Ravimiameti ettepanekud Sotsiaalministeeriumile on vajalikud, sest Ravimiametil on ravimite käitlemise järelevalve tegijana ülevaade üldapteekide elutähtsa teenuse osutajaks määramise kriteeriumitele vastavuse ja sobivuse osas

Lõigks 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 suurema rahvaarvuga või piiratud ligipääsuga 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 ning omaniku (proviisori) nõusolekut teenust osutada. Säte tagab, et määratakse need üldapteegid, kellel on tegelik võimekus ja valmisolek. Järgmises lõigus on täpsustatud, et kõiki kriteeriume arvestatakse tervikuna – see tähendab, et nõusolekut võetakse arvesse, kuid see ei ole määrav kriteerium. Juhul kui samas piirkonnas on mitu teenuseosutajat, kelle üldine kriisivalmidus on sarnasel tasemel, eelistatakse määramisel seda, kellel on nõusolek olemas. Kui aga piirkonnas ei ole ühtegi teenuseosutajat, kes oleks nõus elutähtsa teenuse osutaja rolli võtma, tehakse määramine ülejäänud kriteeriumite alusel. Omanik võib oma nõusoleku, kui see on olemas, esitada vabas, kuid taasesitatavas vormis.

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. Arvestades Ravimiametile antud ressursse ravimitega varustamise kui elutähtsa teenuse korraldamiseks, ei ole võimalik samaaegselt toetada kõiki uusi elutähtsa teenuse osutajateks määratud üldapteেকে nende uute kohustuste täitmisel. 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 üldapteegi elutähtsa teenuse osutajaks käskkirjaga ühe kuu 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. Vajadusel arvatakse elutähtsa teenuse osutaja nimekirjast välja vastavalt hädaolukorra seaduses sätestatule.

3. Määruse mõjud

Eelnõu eesmärk on tagada Eesti elanikkonnale perearstiabi ning ravimite kättesaadavus kriisiolukorras. Määruse rakendamisel on suurim mõju määratavatele perearstikeskustele, üldapteekidele 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: üldapteegid ja ravimite hulgimüüjad

Eelnõu soodustab üldapteekide 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, üldapteegid, ravimite hulgimüüjad

Eelnõu põhjustab elutähtsa teenuse osutajaks nimetatud perearstikeskustele, üldapteekidele ja ravimite hulgimüüjatele täiendavaid kulusid uute kohustuste täitmisel, mille suurus sõltub asutuse suuruselt ja senisest toimepidevuse tasemest. Mõju vähendamiseks arvestatakse uute elutähtsa teenuse osutajate nimetamisel muu hulgas nende senise kriisivalmiduse taseme ja valmidusega võtta vastu uus roll. Sotsiaalministeerium ja allasutused otsivad pidevalt eelarvelisi ja muid võimalusi, et vähendada elutähtsa teenuse osutaja staatusest tulenevaid mõjusid ning toetada toimepidevuse kasvu. Näiteks kavandatakse riiklikul rahastusel kriisikoolitusi töötajatele, investeeringuid elutähtsa teenuse osutajate taristu toimepidevusse ning nende kaasamist riigiasutuste korraldatavatesse koolitustesse.

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.

Elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse arendamiseks on vajalikud ühekordsed investeeringud, mille täpne suurus saajate lõikes selgub konkreetsete isikute määramisel – mida kõrgem on teenuseosutaja olemasolev kriisivalmidus, seda väiksem on investeeringuvajadus. Kuigi riigieelarves on ette nähtud ühekordsed eraldised toimepidevuse parendamiseks, jätkab Sotsiaalministeerium süsteemsete lahenduste otsimist vastavate püsikulude katmiseks.

Eelnõu rakendamisest tekkiv tulu väljendub tervishoiuvaldkonna kriisivalmiduse ja kerksusvõime parandamisel.

5. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

6. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu koostamise töörühmas osalesid peamiselt Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ja Ravimiameti esindajad. Eelnõu edastati koostööstamiseks 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.