



Eesti Puuetega Inimeste Koda
epikoda@epikoda.ee

Teie 08.03.2024 /
Meie 30.04.2024 nr 4.2-3/637-3

Vastus selgitustaotlusele puudega inimeste arvu vähenemise kohta

Täna Eesti Puuetega Inimeste Koda pöördumise eest, mille olete saatnud nii Sotsiaalkindlustusametile (SKA) kui ka Sotsiaalministeeriumile (SoM) ning vastan teile ühiselt mõlema asutuse poolt.

Pöördumises soovite selgitusi puude raskusastmega inimeste arvu statistika kohta ja seetõttu keskendun ka oma vastuses eelkõige sellele. Samas, lisaks puude raskusastmega inimeste statistikale on võimalik erivajadusega inimeste arvu iseloomustamiseks vaadata ka teisi näitajaid, nt vähenenud töövõimega inimeste või tegevuspiiranguga inimeste statistikat. Riikide vahelisel võrdlemisel tuleb arvestada, et puuet tuvastatakse ja statistikat kogutakse erinevalt, kuid näiteks [tegevuspiiranguga inimeste indeksi \(GALI\) alusel](#) on EL keskmine (27 riigi arvestuses) puudega inimeste protsent rahvastikust 2022.a 27,2% ja Eestis samal aastal 28,1%. Sellele tuginedes ei saa öelda, et Eestis oleks puudega inimeste arv EL riikide võrdluses murettekitavalt madal.

Puude raskusastmega inimeste üldandmed

Viimastel aastatel on puude raskusastmega inimeste arv vähenenud nii koguarvuna kui ka osakaaluna rahvastikust. Selleks, et saada terviklikumat pilti puude raskusastmega inimeste arvu muutustest ning trendidest, on viimaste aastate muutuste kõrval sama oluline vaadata ka pikemat ajatelge. Kui 2019–2023 on puuetega inimeste osakaal vähenenud 3,2 protsendipunkti¹, siis 2011–2023 on see vähenenud 1,7 protsendipunkti². Pikemat ajatelge (10+ aastat) vaadates näeme, et puudega inimeste arv ja osakaal rahvastikust on vaikselt kasvanud, saavutanud oma haripunkti 2018.aastal ja hakanud seejärel uuesti langema (vt siin ja edaspidi täpsemalt lisas olevatelt joonistelt).

Puude raskusastmete lõikes on 2019.aastal võrrelduna 2022.aastaga vähenenud keskmise puudega inimeste osakaal rahvastikust 1,5%, raske puudega 0,9% ja sügava puudega 0,2%. Seega suurimad muutused viimastel aastatel on toimunud keskmise puudega inimeste raskusastme tuvastamisel. Puude raskusastme tuvastamise otsuste vaiete arv on aastate lõikes vähenenud.

Kuigi [2024. aasta inimõiguste aruanne](#) viitab viimase kolme aasta puuetega inimeste arvu vähenemisele, toob [2014–2015. aasta aruanne](#) vastupidiselt kasvava probleemina välja töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste arvu kiire kasvu. Seetõttu võime pikemat

¹ 11,7-8,5=3,2

² 10,2-8,5=1,7

ajatelge vaadates ka järeltada, et puude raskusastmega inimeste arv ja osakaal rahvastikust on stabiliseerumas.

Puude raskusastmega inimeste andmed täpsemalt

Selleks, et oleks võimalik anda paremaid selgitusi, vaatasime andmetesse sisse laste, tööaliste ja vanaduspensioniealiste sihtgruppide lõikes eraldi:

1) Lapsed

Kui vaadata muutusi 2011–2023, siis puudega laste arv on kasvanud (400 last). Ajavahemikul 2011–2022 vähenes laste osakaal rahvastikust 0,3 protsendipunkti ja ajavahemikus 2019–2022 0,8 protsendipunkti. Kui puudega laste arv ja osakaal rahvastikust kasvas 2012–2018 (vt joonis 1), siis viimastel aastatel ei ole nendes näitajates enam märkimisväärsed muutusi olnud, jäädes 9000 +/- 200 lapse juurde. Ka laste puude taotluste arv on jäänud viimastel aastatel samasse suurusjärku (nt 2021.a 5211 taotlust ja 2023.a 5201 taotlust). Üheks põhjuseks, miks 2012–2018. aastal puudega laste arv kasvas võis olla [diagnoosipõhisem \(meditsiiniline puude mudel\) ja puuetega inimeste konventsiooniga mitte kooskõlas olnud lähenemine puude raskusastme tuvastamisele](#). Viimaste aastate puudega laste arvu näitajad lubavad hinnata, et puude raskusastmega laste arv on stabiliseerunud. Laste puude tuvastamise selgitamiseks koostas SKA 2020–2021. aastal ka [puude raskusastme tuvastamise põhialused](#).

Viimaste aastate suuremad muudatused laste puude raskusastme tuvastamisega seonduvalt on:

- [2020. aastal lisati võimalus taotleda raske puudega lapse toetust](#) ka [harvikhaguse diagnoosiga](#) lapsele, kellel puude raskusastet ei ole tuvastatud.
- [2020. aastal lisati võimalus muutumatu või progresseeruva püsiva seisundi](#) korral tuvastada raske või sügav puude raskusaste kuni 16-aastaseks saamiseni. 2022.a loodi võimalus muutumatu või progresseeruva püsiva seisundi korral kõikide puude raskusastmete (keskmise, raske, sügav) puhul tuvastada puude raskusaste kuni 16-aastaseks saamiseni.
- [2022. aastal lisati Riigikohtu lahendist tulenevalt](#), et kõrvalabi ja juhendamise hindamisel tuleb ühe asjaoluna teiste seas arvestada ka sellega, kas inimene tuleb iseseisvalt toime ravitoimingutega. [2023.a lõpust on võimalik laste ja vanaduspensioniealiste puude raskusastme tuvastamise taotlus](#) esitada SKA iseteeninduses. Taotlusel on eeltäidetud teada olevad andmed ja kasutusele võeti enesehindamise küsimustik, mis aitab ekspertarstidel paremini mõista terviseseisundist tulenevaid tegutsemis- ja osaluspiiranguid.
- SKA on tellinud analüüsi Rahvusvahelise Funktsioneerimisvõime Klassifikatsioonil (RFK) põhineva puude raskusastme tuvastamise meetodilise juhendi väljatöötamise (töö teostaja Haap Consulting). Juhendi tähtaeg on 2024.a lõpp. RFK võimaldab inimese tegutsemis- ja osaluspiirangute laiapõhjalisemat määratlemist, hõlmates mitte ainult haigusi või diagnoose, vaid inimese tegutsemis- ja osalusvõimet erinevates eluvaldkondades. Tööaliste puhul põhineb töövõime hindamise meetodika samuti osaliselt RFK'l, kuid puuduvad tööaliste isikutega samaväärsed meetodilised juhised laste- ja vanaduspensioniealiste vanusegrupis puude raskusastme tuvastamise ekspertarvamuse koostamiseks. Analüüsi tulemusel töötatakse välja juhend, mis annab selgemad juhised ekspertarstidele laste ja vanaduspensioniealiste puude tuvastamiseks.

2) Tööealised inimesed

Tööealiste puude raskusastme tuvastab SKA enam kui 90% juhtudel töötukassa töövõime hindamise otsuse ja ekspertarsti arvamuse alusel. SKA ekspertarsti hinnang antakse üldjuhul siis, kui töötukassa ekspertarvamusest ei nähtu funktsiooni kõrvalekallete raskusastet (nt töövõimet välistavate seisundite, erijuhtumite või vaidemenetluse korral). Tööealiste puude raskusastme tuvastamise aluseid selgitab 2016. aastast [sotsiaalkaitseministri määrus nr 18](#) ja selle lisa, mis selgitab, millistes valdkondades ja võtmetegevustes piiranguid hinnatakse ning et piirangute raskusastmeid hinnatakse vastavalt lisas toodud vastavustabeli arväärtustele.

Puudega inimeste arvu tõusu haripunkt läheb kokku töövõimereformi rakendumise ajaga ja sellele vahetult järgneva ajaga. [Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajanduslikus analüüsis](#) on samuti välja toodud, et vähenenud töövõimega inimeste seas kiirenes puudega inimeste arvu kasv pärast töövõime reformi algust. Selle üheks põhjuseks analüüsi kohaselt võis olla, et teadlikkus puude taotlemisest kasvas koos töövõime hindamise meetodika muutuse ning puude ja töövõime tuvastamiseks ühise taotlemise esitamise võimalusega.

Ajavahemikus 2011–2023 on puudega tööealiste arv vähenenud, kuid samas kasvas keskmise puudega tööealistel osakaal rahvastikust 0,1%, sügava puudega tööealiste osakaal on jäänud samaks (0,6%) ja raske puudega tööealiste osakaal on vähenenud 0,8%. Puudega tööealiste arv ja osakaal rahvastikust kasvas töövõimereformiga samal ajal ja jõudis haripunkti 2018. aastal, peale mida korrigeeriti meetodikat ja seejärel on vähenenud ka puudega tööealiste koguarv ja osakaal rahvastikust. Kui 2020. aastal said vähenenud töövõime 84% taotlejatest, siis järgnevatel aastatel on see järjest langenud: 2021 - 80%; 2022 - 77%; 2023 – 75%

Samuti on langenud nende tööealiste osakaal, kes koos töövõime hindamisega on soovinud ka puude raskusastme tuvastamist: 2020. aastal oli neid 82% taotlejaist, hiljem aastate kaupa 2021 – 78%; 2022 – 76%; 2023 – 73%. Arvuliselt on tööealiste taotlused vähenenud 2020 kuni 2023 keskmiselt 1400 taotluse võrra aastas (kokku kumuleeruvalt 5773).

Seega üheks põhjuseks, miks ajavahemikus 2016–2018 puudega tööealiste arv kasvas võis olla töövõimereform ja sellest muutunud puude tuvastamise meetodika. Arvestades, et töövõime meetodikat on korrastatud peale töövõime reformi ja et enamik puude tuvastamise otsuseid tehakse töötukassa eksperthinnangu põhjal, siis võib oletada, et see on ka viimaste aastate puudega tööealiste arvu languse üheks põhjuseks. Täpsemalt näeme, et ilmselt on 2017–2019. aastate hindamismetoodika kohased otsused lõppenud ja 2022–2023 aastatel tehtud töövõime korduvhindamised on toonud teistsuguse tulemuse, mis kajastub automaatselt ka puude raskusastme tuvastamise otsustes. Samuti võib olla põhjuseks vähenenud taotluste arv.

Suuremaid õiguslikke muudatusi ei ole viimastel aastatel tööealiste puude tuvastamises tehtud, kuid tulenevalt nii [töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamise analüüsi](#) kui ka [Riigikontrolli auditi](#) tulemustest soovime 2025. aastal alustada analüüsiga selgitamiseks välja, kuidas on puude tuvastamise ja töövõime hindamise süsteeme võimalik ühendada.

3) Vanaduspensioniealised inimesed

2011–2023 perioodil on puudega vanaduspensioniealiste arv vähenenud. Vaadates puudega inimeste osakaalu rahvastikust, siis 2011–2022 vähenes puudega vanaduspensioniealiste osakaal rahvastikust 6,2 protsendipunkti ning 2019–2022 oli vähenemine 4,7 protsendipunkti. Seejuures viimase 12 aastaga on enim vähenenud 80-84-aastaste osakaal (10,2

protsendipunkti). Märkimisväärselt on vähenenud ka vanaduspensioniealiste puude raskusastme tuvastamise taotluste arv (2017.a 26 559 taotlust, 2023.a 16 936 taotlust).

Põhjuseks, miks puudega vanaduspensioniealiste taotluste ja tuvastamiste arv on vähenenud võib olla asjaolu, et toetuse suurus on jäänud ajas samaks, teenuste (nt abivahenditeenus) ja soodustuste saamiseks ei ole puude raskusaste vajalik ning seetõttu on motivatsioon puude taotlemiseks vähenenud.

Viimaste aastate suuremad muudatused vanaduspensioniealiste puude raskusastme tuvastamisega seonduvalt on:

- [2022. aastal lisati Riigikohtu lahendist tulenevalt](#), et kõrvalabi ja juhendamise hindamisel tuleb ühe asjaoluna teiste seas arvestada ka ravitoimingutega.
- [2022.aastal lisati](#) võimalus muutumatu või progresseeruva püsiva seisundiga vanaduspensioniealistel puude raskusaste tuvastada eluajaks.
- [2023.a lõpust on võimalik laste ja vanaduspensioniealiste puude raskusastme tuvastamise taotlus](#) esitada SKA iseteeninduses. Taotlusel on eeltäidetud teada olevad andmed ja kasutusele võeti enesehindamise küsimustik, mis aitab ekspertarstidel paremini mõista terviseseisundist tulenevaid tegutsemis- ja osaluspiiranguid.
- SKA on tellinud analüüsi Rahvusvahelise Funktsioneerimisvõime Klassifikatsioonil (RFK) põhineva puude raskusastme tuvastamise meetodilise juhendi väljatöötamise (töö teostaja Haap Consulting). Juhendi tähtaeg on 2024.a lõpp. RFK võimaldab inimese tegutsemis- ja osaluspiirangute laiapõhjalisemat määratlemist, hõlmates mitte ainult haigusi või diagnoose, vaid inimese tegutsemis- ja osalusvõimet erinevates eluvaldkondades. Tööealiste puhul põhineb tööväime hindamise meetodika samuti osaliselt RFK'l, kuid puuduvad tööealiste isikutega samaväärsed meetodilised juhised laste- ja vanaduspensioniealiste vanusegrupis puude raskusastme tuvastamise ekspertarvamuse koostamiseks. Analüüsi tulemusel töötatakse välja juhend, mis annab selgemad juhised ekspertarstidele laste ja vanaduspensioniealiste puude tuvastamiseks.

[2023. aastal saatsime kooskõlastamisele sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste väljatöötamiskavatsuse](#), milles tegime ettepaneku kõigile üle 80-aastastele maksta 60-eurot pensionilisa kuus, mis asendaks selles vanuses puudega vanaduspensioniealise inimese toetuse ja üksielava pensionäri toetuse. Muudatus eeldab riigieelarvest lisaraha.

Puude raskusaste ja abi saamine

Toote pöördumises murekohana välja, et teie poole pöörduvad inimesed, kes on puude raskusastme omamise ajal kohaliku omavalitsuse poolt abi saanud, kuid on sellest ilma jäänud kui puude raskusastet enam ei tuvastata. Seda analüüsis ka Riigikontroll oma auditis Riigi ja omavalitsuste tegevus erivajadusega inimeste toetamisel, mille omavalituste tegevuse aruanne peaks avalikuks saama mais 2024.

Rõhutame, et sotsiaalhoolekande seaduse järgi kohaliku omavalitsuse korraldatavate teenuste eeltingimuseks ei tohi olla eelnev puude raskusastme tuvastamine. Seda, et eelnimetatud teenuseid tuleb korraldada lähtuvalt inimese abivajadusest, oleme varasemalt ja toome seda ka sel aastal ministeeriumi poolse ettepanekuna välja Eesti linnade ja valdade liidu riigi eelarvestrateegia läbirääkimistel. Samuti peame jätkuvalt vajalikuks sellesisulise teadlikkuse tõstmist.

Lihtsustamaks kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate abivajaduse hindamist, luuakse Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) keskkonda täisealise abivajaduse hindamise arendus, mis tehakse KOV-idele kättesaadavaks 2025.a.

Kokkuvõtteks

Loodetavasti aitas see vastus varasemast rohkem selgitada puudega inimeste statistikat ja muutuseid puude raskusastmega inimeste arvus.

Hea meelega oleme valmis vastama täpsustavatele küsimustele ja ka Eesti Puuetega Inimeste Kojaga täiendavaks aruteluks kohtuma.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Signe Riisalo
sotsiaalkaitseminister

Lisa:
Lisa 1

Kadri Mets
Kadri.Mets@sm.ee