

Seletuskiri sotsiaalkaitseministri määruse „Vaimse tervise teenusetootus kohalikele omavalitsusele“ juurde

1. Taustinfo

1.1. Sissejuhatus

Määrusega kehtestatakse kohalikele omavalitsustele vaimse tervise teenusetootuse andmise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2021–2023 on üks tegevuspõhimõte (punkt 1.8) pöörata pandeemia tingimustes erilist tähelepanu tervishoiuteenuste kättesaadavusele, inimeste füüsilise ja vaimse tervise hoidmisele ning kvaliteetse hariduse andmisele. Programmi punkt 2.4. kohaselt parandab valitsus vaimse tervise teenuste korraldust, kättesaadavust ja kvaliteeti. Selle saavutamise üheks ülesandeks oli Vaimse Tervise Rohelise Raamatu (VTRR) koostamine. Valminud VTRR- i ühe ettepaneku kohaselt (ptk 4, ettepanek 11) tuleks tugevdada vaimse tervise teenuseid kogukonna tasandil ja tervishoius erinevate sekkumiste ja meetmetega, et tagada inimestele elukoha lähedane, õigeaegne ja kvaliteetne abi.

COVID-19 pandeemia tingimustes on oluliselt halvenenud elanikkonna vaimne tervis – suurenenud on negatiivseid sümptomeid kogunud inimeste hulk, kasvanud on abivajajate hulk ning halvenenud paljude juba mõne vaimse tervise all kannatavate inimeste olukord. Elanikkonna vaimse tervise toetamiseks seoses COVID-19 olukorraga eraldas Riigikogu 2021. aasta lisaelarve seadusega Sotsiaalministeeriumi eelarvesse vahendid eesmärgiga tösta esmatasandil pakutavate vaimse tervise teenuste mahtu ja parandada vaimse tervise teenuste kättesaadavust. Sotsiaalministeerium kutsub nimetatud vahendite toel ellu avatud taotlusvooru „Vaimse tervise teenusetootus kohalikele omavalitsusele“, et parandada kohalikul tasandil psühholoogilise abi osutamist ja leevendada pandeemiast tulenevat negatiivset mõju Eesti elanike vaimsele tervisele.

1.2. Määruse ettevalmistaja

Määruse ja selle seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi juurde loodud vaimse tervise staabi analüütik Vootele Veldre (vootele.veldre@sm.ee).

Määruse juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Piret Eelmets (piret.eelmets@sm.ee; tel 6269 128).

1.3. Märkused

Määrusega kehtestatakse riigieelarve seaduse § 53¹ lõike 1 alusel uus rakendusakti terviktekst. Rakendusakt ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Määruse sisu

Paragrahv 1 sätestab määruse kohaldamisala. Määrusega kehtestatakse kohalikele omavalitsustele vaimse tervise teenusetootuse andmise tingimused ja kord.

Paragrahvis 2 defineeritakse, kesksed määruses kasutatavad terminid. *Psühholoogiks* loetakse selle määruse tähenduses üksnes psühholoogias magistrikraadi või vähemalt samaväärset kvalifikatsiooni omavat isikut, kes osutab inimestele psühholoogilist abi. *Psühholoogiline abi* on professionaalne psühholoogi rakendatav inimesele või inimrühmale suunatud tegevus eesmärgiga leevendada inimese emotsionaalset ja psühholoogilist distressi ning parandada vaimset tervist ja heaolu. *Muu vaimset tervist toetav teenus* on inimese emotsionaalset ja psühholoogilist distressi kahandav ning vaimset tervist ja heaolu parandav teenus, mida võib osutada isik, kes ei ole psühholoog. Selline teenus võib olla näiteks perenõustamine, vaimset tervist toetav kriisiabi vmt.

Üldise tähistaja kasutamine võimaldab omavalitsusel toetusmeetme toel pakkuda just neid teenuseid, mida kogukonnas kõige enam vajatakse.

Toetuse andja on Sotsiaalministeerium. *Toetuse saaja* saab üksnes olla kohaliku omavalitsuse ametiasutus, mis ei ole linnaosavalitsus. Nimetatud kitsendus aitab tagada, et igast omavalitsusest esitatakse vaid üks taotlus omavalitsuse kohta.

Paragrahv 3 sätestab toetuse eesmärgi. Toetust antakse eesmärgiga parandada kohalikul tasandil psühholoogilise abi pakkumist ja seeläbi leevendada COVID-19 pandeemiast tulenevat negatiivset mõju Eesti elanike vaimsele tervisele.

Paragrahv 4 piiritleb toetatavad tegevused. Toetust antakse elanikele kas vahetu psühholoogilise abi osutamiseks või muude vahetult vaimset tervist toetavate tegevuste rahastamiseks. Toetatavaid teenuseid tuleb üldjuhul osutada vahetul kohtumisel, kuid juhtudel, kui vahetu nõustamine ei ole võimalik või mõistlik võib abi osutada kaugteenusena (nt veebinõustamise või telefoniteenusena).

Paragrahv 5 sätestab nõuded taotlejatele, taotlejana kvalifitseerub vaid kohaliku omavalitsuse ametiasutus, mis ei ole linnaosavalitsus, kellel on teenuseleping või muu kokkulepe teenuste pakkumiseks ajavahemikus 01.09.2021–31.12.2021. Üksnes kohalikele omavalitsustele on meede suunatud selleks, et soodustada omavalitsuses terviklikku teenusekorraldust. Toetuseperiood on seotud riigieelarveseadusega, riigieelarveseaduse alusel antavat toetust on võimalik anda vaid vastaval kalendriaastal toimuvate tegevuste toetamiseks.

Taotlejal ei tohi taotluse esitamisel olla riiklike maksude maksuvõlgasid või need peavad olema ajatatud. Taotleja peab olema täitnud taotluse esitamise ajaks maksudeklaratsioonide esitamise kohustuse.

Paragrahv 6 sätestab toetatavad kulud ja toetuse suuruse. Toetust antakse reaalsete otseselt teenuseosutamisega tekkivate kulude katmiseks, kuid toetuse summa on piiratud 1937,42 euroga kalendrikuus (arvestamata käibemaksu) iga omavalitsuses elava 7000 elaniku kohta. Näiteks 28 000 elanikuga omavalitsusel on õigus toetusele summas $(28\ 000 / 7000) \times 1937,42$ ehk 7749,68 eurot. Toetuse andmise kord lubab omavalitsusel maksta toetatavate teenuste eest nii vähem kui ka rohkem – kui kavandatud kulud jäävad seatud ülempiirist madalamaks, katab toetus kogu teenusekulu. Kui teenusekulud ületavad nimetatud piirmäära, makstakse toetust üksnes seatud piirmäära ulatuses. Rahalise piirmäära alus on 2020. aasta keskmiselt brutopalgalt arvatud tööjõukulu. Nii rahaline piirmäär kui ka elanike arvu piir on kehtestatud piiratud eelarvest tulenevalt pakkudes omavalitsustele hinnanguliselt optimaalset rahalist abi vaimse tervise teenuste pakkumiseks oma elanikele. Toetus on mõeldud üksnes otseste kulude katmiseks, kaudseid kulusid ei rahastata.

Et vältida olukorda, kus suured omavalitsused kasutaks ära kogu meetme eelarve, on toetuse summa taotleja kohta piiratud ülal nimetatud summa 1937,42 viiekordse määraga, s.o 9687,1 euroga. Põhjendatud juhul, s.o oluliste argumentide korral on toetuse andjal võimalik siiski rakendada viiekordsest määrast suuremat määra. Selline olukord on näiteks võimalik juhul, kui toetust taotlevad vaid üksikud omavalitsused ning suurematele omavalitsustele suuremas ulatuses toetuse andmine ei kahjusta ühegi teise omavalitsuse huve.

Toetust antakse nende kulude katteks, mis tekivad perioodil 01.09.2021–31.12.2021 (edaspidi toetusperiood). Nagu ülal öeldud, on toetuseperiood seotud riigieelarveseadusega – toetust on võimalik anda vaid vastaval kalendriaastal toimuvate tegevuste toetamiseks.

Paragrahv 7 sätestab toetuse taotlemise üldised alused. Toetuse taotlemine toimub jooksvalt alates taotlusvooru avamisest. Taotluse esitamise hiliseim kuupäev on 15. detsember 2021. Pikk periood annab taotlejatele arvestatava ajaraami, et kaaluda taotlusvoorus osalemist. Teisalt saavad kõik need, kes on otsustanud osaleda, juba järgmisel kuul tagasiside, kas nende taotlus rahuldatakse või mitte. Potentsiaalsete taotlejate katusorganisatsioone teavitatakse hiljemalt kolmandal tööpäeval arvates määruse jõustumisest.

Toetuseks eraldatud eelarve ammendumisel on toetuse andjal õigus taotlusvoor ennetähtaegselt sulgeda. Sellisel juhul teavitab toetuse andja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitused hiljemalt järgmisel tööpäeval arvates eelarve ammendumisest.

Paragrahv 8 sätestab taotlusele esitatavad nõuded. Taotlus tuleb esitada ettenähtud ajaks ja määruse lisas 1 sätestatud vormil koos nõutud dokumentidega. Taotlus ja lisatud dokumendid peavad sisaldama määruses nõutud teavet, taotlus peab olema digitaalselt allkirjastatud. Taotlusega koos tuleb esitada teenust vahetult osutatava isiku CV, millelt nähtub isiku kutsealane ja hariduslik ettevalmistus ning töökogemus. Nõue on vajalik selleks, et luua oma elanikele kvaliteetseid teenuseid pakkuvatele omavalitustele eelis ning välistada mittetöendus põhiste teenuste rahastamine toetusvoorst. Kuna vaimset tervist toetavaid teenuseid vajavad inimesed on keskmisest populatsioonist haavatavamad olukorras on põhjendatud võimalikult kõrgete standardite rakendamist ka väljaspool ravisüsteemi, et maandada vaimse tervise kahjustamise riske teenuseosutamisel.

Juhtudel kui teenust osutab juriidiline isik, mis ei ole kohalik omavalitsuse hallatav asutus, peab taotleja esitama koos taotlusega teenust osutava juriidilise isiku esindaja või füüsilisest isikust ettevõtja allkirjastatud kinnituse või muu tõendi, millelt nähtub isiku valmisolek osutada toetusperioodil taotlejale teenuseid. Nõue on vajalik, et välistada olukorrad, kus taotlus esitatakse ühtede andmetega, kuid praktikas ostetakse teenust pakkujalt, kes ei pruugi samaväärsetele standarditele vastata.

Paragrahv 9 reguleerib taotluse menetlemise protsessi. Taotluse menetlus koosneb taotluse registreerimisest, taotluse ja taotleja nõuetele vastavuse kontrollimisest ning taotluse hindamisest koos taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse tegemisega. Kalendrikuu jooksul laekunud taotluste rahuldamine otsustatakse hiljemalt järgneva kalendrikuu 20. kuupäevaks. Pärast 15. detsembrist 2021 või taotlusvooru ennetähtaegset sulgemise järel saadetud taotlusi menetlusse ei võeta ja sellest informeeritakse taotlejat hiljemalt viie tööpäeva jooksul arvates taotluse esitamisest.

Paragrahv 10 sätestab taotluse registreerimise ning taotleja ja taotluse vastavuse kontrollimise üldised alused. Sotsiaalministeerium registreerib esitatud taotlused ning kontrollib taotleja ja taotluse vastavust määruse sätestatud nõuetele. Kui taotluses esineb puudusi, antakse taotlejale kolm tööpäeva puuduste likvideerimiseks. Puuduste korral võib pikeneda toetuse taotluse menetlemise tähtaeg.

Paragrahv 11 reguleerib taotluste hindamist ja selle aluseks olevaid valikukriteeriumeid ja valiku korda. Määrus annab volitusnormi kehtestada sotsiaalkaitseministri käskkirjaga taotluste hindamise täpsem kord ja moodustada kolmeliikmeline komisjon. Komisjon hindab taotlusi nelja hindamiskriteeriumi lõikes, milleks on a) teenuse vastavus määruse eesmärgile ning b) teenust vahetult osutava isiku tasemehariduslik ettevalmistus, c) kutsealane ettevalmistus ja d) kogemus teenusepakkujana.

Komisjon koostab taotluste keskmiste koondhinnete alusel taotluste paremusjärjestuse, milles esimesel kohal on kõrgeima hinde saanud taotlus. Paremusjärjestusse ei arvata taotlusi, mille keskmine hinne on alla 16 punkti või kus taotleja on saanud mõne hindamiskriteeriumi puhul null punkti. Nagu eelpool öeldud, keskendutakse vaimse tervise teenust vahetult osutava isiku ettevalmistusele ja kogemusele, et eelistada teenuste rahastamisel võimalikult põhjaliku ettevalmistusega teenuseosutajaid ja välistada toetuse andmine taotlejatele, kelle ettevalmistus ei vasta ootuspärasele miinimumtasemele. Taotluse maksimaalne koondhinne on 34 punkti. Hindamise aluseks olevad täpsemad hindamiskriteeriumid sätestatakse määruse lisaga 2.

Komisjon annab oma hinnangu eelmisel kalendrikuul laekunud taotlustele hiljemalt järgneva kalendrikuu viiendaks tööpäevaks. Toetuse andja teavitab taotlejaid otsusest taotlusvormil märgitud e- posti aadressil mitte hiljem kui taotluse esitamisele järgneva kalendrikuu 20. kuupäevaks.

Paragrahv 12 reguleerib toetuse määramist ja maksmist. Taotlusi rahuldatakse kuni taotlusvooru eelarvehandide lõppemiseni. Kui taotleja vastab korras sätestatud tingimustele ja koht

paremusjärjestuses võimaldab taotlejale toetust maksta, määrab toetuse andja toetuse lähtudes §-st 6 ja taotluses esitatud andmetest. Kui taotleja määruuses sätestatud tingimustele või nõuetele ei vasta, jäetakse taotlus rahuldamata. Toetust ei määrata selle teenust osutava isiku tegevuse eest, keda on vähemalt ühe hinnatava kriteeriumi lõikes hinnatud 0 punktiga.

Toetuse saavad taotlejad ja neile määratava toetuse suuruse ning taotlejad, kelle taotlust ei rahuldata, kinnitab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga. Taotlejale, kelle taotlus rahuldatakse, teeb toetuse andja ettepaneku sõlmida toetuse kasutamise leping. Paragrahv sätestab täpsemad lepingu sõlmimise ja toetuse maksmisega seotud tähtajad.

Paragrahv 13 sätestab toetuse saaja kohustused. Toetuse saaja on kohustatud tegema hiljemalt 10 päeva jooksul arvates toetuse kasutamise lepingu sõlmimisest oma kodulehel teatavaks teenuse osutamise üksikasjad ning edastama asjakohase veebilehe andmed toetuse andjale. Samuti peab toetuse saaja pidama toetuse kohta arvestust vastavalt raamatupidamise seadusest tulenevatele nõuetele, sealhulgas eraldi kuluarvestust toetuse maksmise aluseks olevate tegevuste kohta, ning eristab maksmise aluseks olevate tegevuste dokumendid muudest dokumentidest. Elektroonsel kujul säilitatavaid kuludokumente peab olema võimalik kirjalikult taasesitada.

Toetuse saaja on kohustatud võimaldama toetuse andjal või tema määratud isikul kontrollida toetuse kasutamise aruandluse õigsust, toetuse saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust, toetuse kasutamise sihipärasust ja mõjusust ning muude lepingutingimuste täitmist ning esitama toetusperioodi lõppemise järel teenuse osutamise aruande (sätestatud määruse lisas 3).

Kui tegelikud kulud, mille eest toetust taotleti, osutuvad väiksemaks välja makstud toetusest, on toetuse saaja kohustatud toetuse summa ja tegeliku kulu vahe toetuse andjale tagasi maksuma. Toetuse saaja täpsemad kohustused lepatakse kokku toetuse kasutamise lepingus.

Paragrahv 14 sätestab tegurid, mis välistavad toetuse saamise. Esiteks ei maksta toetust või see nõutakse tagasi, kui toetavat tegevust rahastatakse muust toetusemeetmest. Teiseks tunnistatakse taotluse rahuldamise otsus kehtetuks või toetus nõutakse tagasi, kui ilmnevad asjaolud, mille kohaselt taotlust ei oleks rahuldatud või on toetuse saaja või psühholoogilise abi osutaja rikkunud teenuse osutamise käigus isikuandmete kaitse nõudeid või abi osutamise korraldus ei vasta lepingus sätestatule.

3. Määruse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus on kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusega. Tegemist ei ole vähese tähtsusega abi ega riigiabi andmisega, vaid KOV haldusülesande toetamisega riigieelarvest, tegemist ei ole ettevõtluse ega majandustegevuse toetamisega. Eelnõuga parandatakse psühholoogilise abi ja muude vaimset tervist toetavate teenuste kättesaadavust omavalitsustes. Meede võimaldab katta edukatest taotlejatest omavalitsuste kulud toetusega ja suurendada omavalitsuse valmidust pakkuda vaimset tervist toetavaid teenuseid. Vaimse tervise teenuste pakkumine elanikele, kelle abivajadust ei ole hinnatud, on omavalitsuste vabatahtlik ülesanne, mida pakuvad vaid mõned omavalitsused.

4. Määruse mõjud

Määruse rakendamisega mõjutatavad sihtrühm(ad)

Määruse rakendamisel on potentsiaal mõjutada kohalikke omavalitsusi (78) ning Eesti elanikke, kaudsemalt mõjutatakse vaimse tervise teenuseid pakkuvaid organisatsioone (teadmata hulk, suurusjärg sadakond) ja nende personali (teadmata hulk, suurusjärg 250–600)

Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Määruse rakendamise üks keskseid eesmärke on leevendada pandeemiast tulenevat negatiivset mõju Eesti elanike vaimsele tervisele. Selleks parandatakse psühholoogilise abi ja muud vaimset tervist toetavate teenuste kättesaadavust omavalitsustes. Arvestades toetuse kuluga 1937,42 eurot iga 7000 elaniku kohta kalendrikuus, võimaldab toetusmeede eelarvega 400 000 tagada teenusepakkumise võimekuse arvestuslikult populatsioonile suurusega 361 305 (s.o (400 000 eurot/(1937,42 eurotX4 kalendrikuud)X7000 elanikku). Eeldades, et toetusega 1937,42 eurot on võimalik pakkuda 120 kliendikontakti kalendrikuus (s.o keskmiselt 6 kontakti tööpäevas) võimaldab kavandatud eelarve pakkuda toetusperioodil 120X(400 000/1937,42) ehk 24 775 kliendikontakti. Hinnanguliselt võimaldab meetme rakendamine pakkuda kiiret esmast psühholoogilist abi või tuge 7000 kuni 15 000 inimesele, kes ei pruugi praeguses varieeruva ligipääsetavusega teenuse-süsteemis abi saada.

Määruse rakendumise mõju saab hinnata keskmiseks – kuigi meetmest saab otsest kasu vaid kuni protsent elanikkonnast, on meetme otsene mõju vahetutele abi saajatele väga suur. Toetusmeetme toel luuakse toetusperioodi ajaks kogukonnatasandil kas peamine või täiendav üks sisenemaks vaimset tervist toetavate teenuste süsteemi. Tõenäoliselt ei kaasne määruse rakendamisega ebasoovitava mõju riski.

Mõju majandusele ja regionaalarengule

Määrus rakendamine toob vaimse tervise teenuste valdkonda 400 000 eurot ning võib aidata luua toetusperioodiks 10–30 täiendavat töökohta. Toetusmeede on disainitud toetuse ülempiiriga – sel moel loob meede enam väärtust madala keskmise töötasuga piirkondades ja võib avaldada positiivset mõju töökohtade loomisele peamistest tömbekeskustest kaugemal asuvates omavalitsustes. Tõenäoliselt ei kaasne määruse rakendamisega ebasoovitava mõju riski.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Meetme otsene eesmärk on parandada psühholoogilise abi ja muude vaimset tervist toetavate teenuste kättesaadavust omavalitsustes. Meede võimaldab katta edukatest taotlejatest omavalitsuste kulud toetusega ja suurendada omavalitsuse valmidust pakkuda vaimset tervist toetavaid teenuseid. Vaimse tervise teenuste pakkumine elanikele, kelle abivajadust ei ole hinnatud, on omavalitsuste vabatahtlik ülesanne, mida pakuvad vaid mõned omavalitsused. Kogukondlike vaimse tervise teenuste arendamine võimaldab pakkuda abi elanikele, kelle vaimse tervise olukord ei vaja veel kliinilist sekkumist, kuid kellel võib ilma õigeaegset abi saamata kujuneda välja vaimse tervise häire.

Määruse rakendumise mõju saab hinnata keskmiseks. Kuigi meedet kasutavate omavalitsuste osakaal 2021. aastal ei ületa tõenäoliselt kolmandikku omavalitsustest, siis neis, kus meede rakendub on mõju tõenäoliselt suur. Meetme edukas rakendumine 2021. aastal võimaldab toetusmeedet skaleerida ja pakkuda suuremas mahus vaimse tervise teenuseid ka järgnevatel aastatel.

Valdkonnad, mida meede ei mõjuta

Määruse rakendamine ei avalda mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Toetust rahastatakse 2021. aasta lisaelarve seadusega Sotsiaalministeeriumile eraldatud vahenditest meetmest *Elanikkonna vaimse tervise toetamine seoses COVID-19 olukorraga*. Toetusmeetme rahastamiseks on kavandatud 400 000 eurot.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras, määruse tingimused võimaldavad taotleda toetust nende kulude katteks, mis on tekkinud alates 1. septembrist 2021.

7. Määruse kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Toetusmeetme kavandamisel ja eelnõu koostamisel konsulteeriti vaimse tervise staabi liikmete, vaimse tervise mõttekoja liikmete ning omavalitsuste esindajatega. Lähtudes Vabariigi Valitsuse 16. aprilli 2021. a määruse nr 38 „COVID-19 põhjustava viiruse levikuga seotud kriisi leevendamiseks ette nähtud toetusprogrammide üldtingimused“ §-st 2, esitati eelnõu heakskiitmiseks Vabariigi Valitsusele. Eelnõu kiideti heaks 9. septembri Vabariigi Valitsuse istungil. Määruse vastuvõtmise järel edastatakse määrus Eesti Linnade ja Valdade Liidule, et tagada potentsiaalsete taotlejate informeeritus meetmest.