



**REGIONAAL- JA  
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM**

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselai@riigikohus.ee

Teie: 10.11.2023 nr 5-23-38/3

Meie: 11.12.2023 nr 1.4-5-3307-8

**Regionaalministri seisukoht põhiseaduslikkuse  
järelevalve kohtuasjas nr 5-23-38**

Austatud härra Kõve

Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu esitasid 3. oktoobril 2023 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi *SHS*) §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.

Tartu Linnavolikogu esitas 10. novembril 2023 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.

Riigikohus liitis 16. novembri 2023 määrusega kohtuasjad ühte menetlusse. Liidetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja numbriks sai 5-23-38. Kohus kaasas menetlusosalisena arvamuse avaldamiseks teiste hulgas regionaalministri ja palus aramus esitada hiljemalt 5. detsembriks 2023. a. Regionaalminister taotles 1.12.2023 kirjaga Riigikohtult vastamise tähtaja pikendamist. Riigikohtu 4.12.2023 kirjaga määrati uueks vastamise tähtpäevaks 12.12.2023.

Käesolevaga esitab regionaalminister arvamuse Tartu Linnavolikogu, Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluse kohta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile seoses sotsiaalhoolekande seaduse §-s 22<sup>1</sup> sätestatud ülesannete rahastamisega.

**I. Taotluse esitamise formaalsed eeldused**

1. Regionaalministri hinnangul on Tartu Linnavolikogu, Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu (edaspidi ühiselt *omavalitsuste*) taotluse, *SHS* § 22<sup>1</sup> ülesannete põhiseaduspärasuse hindamiseks seoses rahastamise piisavusega, esitamine lubatav.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 7 järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte

kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Selleks peaks taotlus olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Need eeldused on formaalsel kujul täidetud.

2. Küll aga tuleb juhtida tähelepanu, et kui kohaliku omavalitsuse üksus hindab oma omavalitsuslike ülesannete rahastatust mõne ülesande täitmisel ebapiisavaks, saaks omavalitsus esitada riigile ka põhjendatud taotluse täiendava raha eraldamiseks, tõendades ära puudujäägi ja rahastuse ebapiisavuse. Seda tehtud ei ole ning ka antud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on omavalitsuste taotluses jäänud täpne eelarveline puudujääk ja selle tekkepõhjused omavalitsustel välja toomata. Juhul, kui täiendava rahastuse taotlus jääb rahuldamata, saavad omavalitsused pöörduda kaebusega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustik § 44 lõike 5 alusel. Kaebuse läbivaatamise käigus saaks halduskohus hinnata ka kohalike omavalitsuse üksuse rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust<sup>1</sup>.

## **II. Küsimus sotsiaalhoolekande seaduse §-st 22<sup>1</sup> kui riiklikust ülesandest kohalikele omavalitsustele**

3. Taotluse esitanud omavalitsused on kokkuvõttes tõstatanud küsimuse SHS §-st 22<sup>1</sup>, kui riiklikult pandud ülesandest kohalikele omavalitsuste üksustele. Omavalitsuste väitel ei sätestanud seadus varasemalt seda, millises ulatuses peab kohalik omavalitsus isikut teenuse eest tasumisel rahaliselt aitama, ülesanne ei võrsunud kohalikest kogukonnast, ei ole vajaduspõhine ja riik on võtnud endale ise täiendava ülesande.

Kokkuvõtvalt ei ole regionaalministri hinnangul 1. juulil 2023. aastal jõustunud SHS § 22<sup>1</sup> väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine regulatsioon omavalitsustele pandud riiklik ülesanne, vaid endiselt omavalitsuse pädevuses olev omavalitsuslik ülesanne (millel on ühishuvi *res mixtae* tunnuseid). See tähendab, et omavalitsus korraldab ülesande ja riik tagab ülesande korraldamise võimalikkuse läbi regulatsioonide ja teenuse standardi ning KOV tulubaasi üldise piisavuse. Seega on regionaalministri hinnangul antud kaasuses tähtsam mitte küsimus ülesande olemuslikust kuuluvusest, vaid küsimus, kas omavalitsuste autonoomia ülesanne lahendamise osas on üleliia piiratud.

Ei ole mõistlik eeldada, et sotsiaalteenuste või selle elementidesse, nagu üldhooldusteenusesse panustamine, muutuks edaspidiselt riigi ülesandeks ja eiraks Euroopa kohalike omavalitsuste harta (edaspidi *EKOH*) art 4 lg 3 sätestatud lähimuse põhimõtet. Lähimuse põhimõte on oluline nii sotsiaal- kui ka näiteks haridusteenuste osutamisel, samas kui riigi roll on välja pakkuda asjakohane regulatsioon teenuse toimivuse ja kvaliteedi tagamiseks.<sup>2</sup>

Ülesande riiklikuks lugemiseks peaks kohaliku omavalitsuse vabadus sotsiaalteenuse korraldamisel olema lõppenud sisuliselt, ehk täielikult puuduma otsustusvabadus teenuse korraldamisel. Seda aga juhtunud ei ole, kuna vaidlustatud SHS § 22<sup>1</sup> regulatsioon võimaldab omavalitsusel ise sätestada hooldusteenuse maksumuse piirmäära, hinnata isiku abivajadust ja otsustada millal toetatud teenusele suunatakse, korraldada teenuse ülesehitust ja võtta teenuse saajalt täiendavaid tasusid.

Omavalitsuste kohustusi on täpsustatud, et suudetaks sihtgrupile tagada hooldusteenuse kättesaadavuse minimaalselt nõutaval tasemel, ehk vajadusel koht üldhooldusteenusel (omavalitsuse enda valitud piirmäär peab suutma katta hooldustöötajate kulud vähemalt mõne teenuseosutaja juures, et inimene ei pea täiendavalt kvalifitseeritud hooldustöötajate kulude

<sup>1</sup> Sellisele võimalusele on viidanud muuhulgas Riigikohus 14.10.2015 otsuses asjas nr 3-4-1-23-15 p 92.

<sup>2</sup> Vt Riigikohtu 9.11.2017 otsus asjas nr 5-17-8 p 61.

katmiseks juurde maksm<sup>3</sup>). Varasemalt oli kulude katmise kohustus omavalitsusel samuti olemas (ehk puudus sisuline valikuvabadus) juhul, kui lähedased teenuse eest ei tasunud, kuid selle tõttu oli teenuse kättesaadavus abivajajatele tervikuna kas ebapiisav või lähedaste rahaline koormus liiga kõrge. Reformiga vähendati isikute koormust ja tõsteti avaliku võimu koormust PS § 28 sätestatud õiguste tagamiseks.

4. Omavalitsuste väitel on riik SHS §-ga 22<sup>1</sup> võtnud endale isikute ees täiendava ülesande. Tartu Linnavolikogu väitel on omavalitsuse roll üldhooldusteenuse korraldamine KOKS § 6 lg 1 mõttes kooskõlas SHS § 20 lg-ga 1 ja §-ga 16.

Regionaalministri hinnangul on vastutus sotsiaalhoolekande teenuse korraldamise eest endiselt jagatud riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel ja SHS § 22<sup>1</sup> ei ole teenuse korraldamises drastilisi muudatusi teinud. Seaduses sätestatud üldhooldusteenus on endiselt kohaliku omavalitsuse korraldatav sotsiaalteenus, mis hõlmab inimese abivajaduse väljaselgitamist, sellele sobiva abimeetme (kas kodu- või üldhooldusvajadus ja millises mahus) korraldamist ja teenuse rahastamises osalemist, ning abivajava inimese ja tema ülalpidajate maksevõime hindamist. Teenuse sisuline korraldusvabadus on kohaliku omavalitsuse üksusele samuti säilinud, kuid SHS § 22<sup>1</sup> on sätestanud miinimumtaseme, milleks on hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihoidustöötajate järgmisi kulude tasumise piirmäära, mis tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse, kehtestamise. Ka OECD detsentraliseerimise käsiraamatu järgi on teenusstandardi seadmine omavalitsuste teenustele riikides valdavalt kasutusel ja eriti sotsiaalteenuste puhul soovitatav. Miinimumstandard on kohalike omavalitsuste küsimustes pigem reegel kui erand.<sup>4</sup>

Muudatustega tõsteti teenuse kvaliteedi taset, et tagada inimestele teenuse kättesaadavus ja seeläbi põhiseaduse § 10 ja § 28 sätestatud sotsiaalsete põhiõiguste tagamine minimaalselt nõutavas mahus. Kõik seda ületav jääb endiselt teenuse saaja ja kohaliku omavalitsuse korralduse küsimuseks. Tegemist ei ole SHS §-ga 22<sup>1</sup> mõttes riigi endale võetud täiendava ülesandega, vaid avaliku võimu kui terviku ülesandega, mille kättesaadavus ja kvaliteet vajab sotsiaal-majanduslikust olukorrast tingituna parandamist. SHS § 22<sup>1</sup> jõustumine ei muutnud sotsiaalhoolekandeteenuse olemust oma põhimõtetest, ehk SHS mõttes on jätkuvalt tegemist omavalitsusliku ülesandega, mille suhtes on endiselt olemas ühishuvi nii omavalitsustel kui riigil.

5. Regionaalminister nõustub omavalitsuste taotluses toodud väitega, et üldhooldusteenus on üheks kõige kallimaks omavalitsusüksuse korraldatavaks sotsiaalteenuseks. Sotsiaalteenus on teenuse saaja jaoks olnud alati küll tasuline, kuid teisalt on tegemist isiku põhiseaduse (edaspidi PS) § 14 ja § 28 tulenevalt inimväärikust tagava teenusega, mis peab olema selle vajajatele kättesaadav. See tähendab, et teenuse tasud ei tohi takistada vajaliku teenuse saamist sõltumata isiku elatusasemest.

Nagu nähtub sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskirjast<sup>5</sup>, on teenuse koormus aastatega muutunud ebaproportsionaalselt suures ulatuses teenuse saajate endi või lähedaste kanda. Kohaliku omavalitsuse üksused küll aitavad tasu maksta isikutel, kellel endal ja kelle ülalpidajatel ei olnud piisavalt vahendeid, kuid paraku on kohalike omavalitsuste panus tervikuna osutunud siiski ebapiisavaks ja aastate jooksul on kasvanud hooldusvajadusega inimeste osakaal, kellel tegelikult puudus ligipääs minimaalselt

<sup>3</sup> 704 SE seletuskiri, lk 6; leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03>

<sup>4</sup> OECD 2019. Making decentralisation work, lk 110, lk 141, 149; leitav: <https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>.

<sup>5</sup> 704 SE seletuskiri, lk 2, 11-15; leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03>

vajalikule hoolekandeteenusele. Üldhooldusteenuse vajaduse kasv seadusemuudatuse jõustumise järgselt on seda ka näidanud.

6. Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskirja<sup>6</sup> kohaselt on eesmärk vähendada inimeste omaosalust ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel avaliku sektori rahastuse osakaalu suurendamisega. Sotsiaalhoolekande reform on ellu kutsustud riigi poliitilistest valikutest lähtuvalt, kuid selle eesmärk on parandada inimeste – nii hooldajate kui hooldatavate – elukvaliteeti, vähendades teenuse saajale ja tema seadusjärgsetele ülalpidajatele ebaproportsionaalselt suurt koormust ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel. 2021. aastal tasusid teenuse saajad ja nende lähedased keskmiselt 80% ööpäevaringse üldhooldusteenuse kuludest, 19% tasusid kohalikud omavalitsused. Kui 2021. aastal oli teenuse kulu keskmiselt ca 852 eurot kuus, pidid teenuse saajad ja nende lähedased tasuma keskmiselt 679 eurot teenuse kulust ja omavalitsusüksused osalesid kulude katmises keskmiselt 162 euroga.<sup>7</sup>

Valdav osa teenuse saajatest peab teenuse eest tasumisel kasutama lisaks oma igakuisele sissetulekule täiendavalt vahendeid kas oma vara või säästude arvelt või toetuma seadusjärgsetele ülalpidajatele. Selline olukord ohustas hoolealuse isiku kui tema lähedaste põhiseaduse § 10 ja § 28 sätestatud inimväärsel toimetulekut. SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 1 on säilinud isiku vajadus rahastada üldhooldusteenust ka ise, kuid samal ajal tagab muudatus, et teenuste eest inimeselt võetava tasu suurus on talle majanduslikult kättesaadav. Asjaolu, et riik kohustab omavalitsusüksusi finantseerima hoolduskulusid, ei tähenda samal ajal, et omavalitsus peab kõikidele teenuse saajatele teenuse kulud katma ja osutama tasuta teenust. Riik kehtestab küll teenusstandardi, aga jättis omavalitsuse enda otsustada, kuidas piirmäära kehtestamisel sisustada teenuse kättesaadavuse mõiste.

7. Omavalitsuste väitel ei sisalda SHS §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustus kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks piisavalt kaalutlusruumi. Omavalitsused on taotluses lähtunud eeldusest, et omavalitsusliku ülesande osas peab kohalik omavalitsus saama ise otsustada ka selle täitmise vajaduse, kuid nii must-valges tõlgenduses saaksid kõik omavalitsuse täidetavad ülesanded olla vaid vabatahtlikud ülesanded. Nii see siiski olla ei saa. Tegelikult ülesannete puhul, kus omavalitsus on ise samuti põhiõiguste tõhusa kaitse tagajaks, otsustusvabadust ülesande täitmise vajaduse osas ei ole.

Riigikohtu seisukohtades nenditud riigivõimu lõppvastutus põhiõiguste kaitse tagamisel läbi asjakohaste regulatsioonide loomise ja finantsvahendite tagamise, ei tähenda, et mistahes ülesande seaduses reguleerimine, näiteks põhiõiguste tagamiseks vajaliku teenusstandardi kehtestamine, muudab ülesande kohe riiklikuks.<sup>8</sup> Sotsiaalabi ja -hoolekanne on olnud omavalitsuslik ülesanne alates 1993. aasta kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmisest saadik. Samuti on ülesande regulatiivsel andmisel tehtud põhimõtteline valik täita seda lähimuspõhimõttest lähtuvalt omavalitsuse tasandil, nähes samas ette nõuded teenusele. Nii on see teistegi omavalitsuse korraldatavate teenustega, nt alushariduse, jäätmekäitluse või ka näiteks veevarustuse tagamisega.

Omavalitsuslikud ülesanded võivad olla ka seaduse alusel antud kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist saab riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt omavalitsuselt nõuda, kui see on viimase enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks<sup>9</sup>. Näiteks on põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid, kuidas kindlaks määrata inimese rahaline panus valla või linna korraldatava sotsiaalteenuse eest tasumisel ja millal läheb

<sup>6</sup> Sama

<sup>7</sup> Sama, lk 12, leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03>

<sup>8</sup> Vt. Riigikohtu 20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, p 118.

<sup>9</sup> Vt. Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 67 p 53.

sotsiaalteenuse eest tasumise kohustus üle vallale või linnale.<sup>10</sup> Sotsiaalhoolekanne on kindlasti üks sellistest ülesannetest, mida omavalitsus peab seaduse kohaselt tagama ja lähtuvalt nendest miinimumnõuetest, mis on vajalik hooldust vajava inimese või tema lähedase inimväärikuse säilimiseks.

Teenuse kvaliteedi miinimumnõuete sätestamine, sh miinimumtaseme saavutamiseks vajaliku proportsionaalsete rahastamise kriteeriumide ettenägemine seadusega on regionaalministri hinnangul ka SHS § 22<sup>1</sup> puhul proportsionaalne.

8. Seega ei muuda teenuse rahastamise tingimuste muutmine hoolekandeteenuse osutamist, ega täiendavate kulude kandmist veel riiklikuks. Omavalitsuse taotluses esitatud seisukohtade jaatamine tekitaks olukorra, kus teenuse vajajate hulk kasvab, hoolekande korraldus on jätkuvalt omavalitsuslik ülesanne, aga omavalitsus enda panust aja jooksul suurendama ei peakski.

Regionaalministri hinnangul ei võta SHS § 22<sup>1</sup> omavalitsustelt ära hoolekandeteenusega seotud sisulist korraldusvabadust. Näiteks SHS § 22<sup>1</sup> lõige 1 selgitab, kuidas ööpäevaringse üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust rahastatakse. Omavalitsustel säilib endiselt õigus jätta ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasu maksmise kohustus isikule piirmäära ületavas osas. Lõige 2 nimetab erinevate kulude kategooriad, samas toomata välja konkreetseid määrasid. Lõige 3 sätestab volitusnormi kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada lõike 2 kulukategooriatele piirmäärad arvestades juba hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid. Lõige 4 sätestab kulud, mille tasub teenuse saaja. Lõige 5 sätestab konkreetselt omavalitsusele kohustuse katta teenuse saaja teenuse kulude ja pensioniosa vahe.

Lõige 5 on sotsiaalhooldereformis oluline komponent tagamaks keskmisest madalama pensioniga isikutele hädavajaliku hooldusteenuse kättesaadavuse. Riigikohus on korduvalt nentunud, et isiku põhiõiguste tagamise peavad üheaegselt panustama nii riik kui kohalikud omavalitsused ja seda ka finantsiliselt. Näiteks SHS § 22<sup>1</sup> ei ole seadus määratlenud kättesaadavuse hindamise kriteeriumeid, jättes selle KOV otsustada. Nii riigil kui omavalitsustel on kohustus tagada avalik huvi (maksumaksjate huvi), et teenus oleks vähemalt minimaalselt nõutava kvaliteediga ja sealjuures omavalitsuse poolt võimalikult efektiivselt korraldatud. Nagu omavalitsuste kehtestatud piirmäärad näitavad, võib kättesaadavuse tagada ca 450 EUR või ka 760 EUR eest kuus. See näitab, et omavalitsustel on olnud suur otsustusruum teenuse korraldamisel ka SHS § 22<sup>1</sup> jõustumise järgselt.

Teisalt, ei ole regionaalministri hinnangul vaidlust selles, et riik peab ka omavalitsuslike ülesannete puhul tagama piisava rahastuse kogumina kõigi nendele pandud ülesannete täitmiseks minimaalses nõutud mahus (täpsemalt punktis III).

9. Omavalitsused on leidnud, et SHS §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuse puhul ei ole tegemist vajaduspõhise hüvitisega, mis tõestab selle riiklikku iseloomu.

Regionaalministri hinnangul ei saa tingimus, et teenus peab minimaalselt võrdsetel alustel olema kättesaadav kõigile sihtgrupi inimestele, muuta ülesannet riiklikuks. PS § 28 mõtte kohaselt ei ole aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses.

10. Ka sotsiaalsete põhiõiguste tuum – õigus saada avalikult võimult piisavat abi, et elada mittealandavates tingimustes – on inimväärikuse põhimõtte osa. Riigikohus on § 28 lg 2

---

<sup>10</sup> Vt. Riigikohtu 9.12.2019 otsus asja nr 5-18-7, p 127.

esimeses lauses sätestatud õigust pidanud üheks inimväärikuse väljenduseks.<sup>11</sup> Sotsiaaliigi põhimõtte eeldab, et avalik võim hoolitseks ühiskonna abivajavate liikmete eest ega jäta kedagi hätta. Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.<sup>12</sup>

Sotsiaaliigi minimaalse heaolu tase on samuti ajan muutuv. Tase, mis rahuldab ühiskonna ootusi ja vajadusi viis või kümme aastat tagasi ei pruugi täita ühiskonna ootusi enam majandusolude või või sotsiaalsete ootuste tõttu täita. Sotsiaaliigi põhimõtte nõuab avalikult võimult kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamist, isegi kui juba on tagatud minimaalne äraelamine.

11. Teisalt ei saa ka väita, et SHS § 22<sup>1</sup> ei võimaldaks isiku vajaduspõhisust üldse arvesse võtta. SHS § 22<sup>1</sup> lõige 3 näeb ette, et omavalitsus tagab piirmäära kehtestamisel teenuse kättesaadavusega. Siiski ei tulene SHS § 22<sup>1</sup> ka kohustust omavalitsustel katta kõik hooldusega seotud kulud mistahes hinna eest, vaid täpsema hooldusteenuse piirmäära saab kehtestada iga omavalitsus ise (SHS § 22<sup>1</sup> lg 3).

Kohalikel omavalitsustel on õigus piirmäära kehtestades analüüsida turuolukorda, enda elanike vajaduspõhisust, inimeste sissetulekuid kombinatsioonis, et klientidele tagada piirmäär, mis arvestab ka KOV eelarve võimalustega. Ööpäevaringse üldhooldusteenuse puhul rahastab kohaliku omavalitsuse üksus kvalifitseeritud hooldustöötajatega seotud kulusid. SHS § 22<sup>1</sup> lõige 1 ja lõige 4 samas ei välista hooldust vajavalt teenuse saajalt ka tasu võtmist olukordades, kus teenus ületab miinimumtaset, ehk teenuse saaja maksab hoolduskulud ka KOV piirmäära ületavas osas. Lisaks maksab teenuse saaja teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ja muud teenuse osutamise seotud kulud (administratsiooni ja abipersonaliga seotud kulud, isiklike vajadustega seotud ja muud teenuseosutamisega seotud kulud).<sup>13</sup>

Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud osutama isikule tasuta sotsiaalteenuseid niivõrd, kui võrd isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda ise teha. Kahtlemata ei vaja kõik üldhooldusteenusel olivad tuge riigilt või omavalitsustelt, kuid teenuse soovijate hüppeline kasv näitab, et paljude jaoks oli teenus varasemalt jäänud kättesaamatuks.

12. Üldhooldusteenust ja selle rahastamist ei ole teineteisest võimalik lahutada. SHS § 22<sup>1</sup> sätete üleüldiselt riiklikuks ülesandeks lugemine võib viia ebamõistliku tulemini, kus sisuliselt nihkub omavalitsuslik ja selgelt kohaliku huvisfääri (KOKS § 6 lg 1) kuuluv ülesanne riigi vastustele ja rahastusele koos muude sellega vahetult seotud sotsiaalteenustega (nt koduhooldusteenus, päevakeskused, isiklikud abistajad, kodu ümberkorraldus jne, mille tulemuslik täitmine on oluline ööpäevaringse üldhoolduse ülekoormatuse vältimiseks), kaotades sidususe arvestada teenuste korraldamisel kohapealsete eelistuste ja eripäradega.

Ei ole mõistlik eeldada, et ühiskonna ootusi teenuse minimaalse kvaliteedi tagamise nimel peab rahaliselt oma eelarvest katma vaid riik või isik. Inimväärsema hoolekandeteenuse tagamise nimel peavad oma panuse andma kõik osapooled - riik, kohalikud omavalitsused, hoolealune isik ja teatud määral jätkuvalt ka hoolealuse isiku lähedased.

Reformiga tuli riik omavalitsustele appi pikaajalise hoolduse kvaliteedi tõstmisel ja isikute omavastutuse vähendamisel vastavalt ühiskondlikule ootustele, kuid ei võtnud üle üldhoolduse

<sup>11</sup> Vt Riigikohtu 05.05.2014 otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p 31.

<sup>12</sup> Vt Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p 31 ja 49.

<sup>13</sup> 704 SE seletuskiri, lk 7 leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03>

teenuse rahastamist hoolduskulude osas. Loomulikult ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses, arvestamata inimese ja tema perekonna majanduslikke võimeid või tagama teenuste kvaliteeti rohkemal määral kui on vältimatult vajalik.

Vaidlust ei ole küsimuses, et riik peab tagama kohalikule omavalitsustele tervikuna piisavad vahendid kohalike ülesannete täitmiseks, kuid nagu mainitud, peab hädavajaliku teenuse kvaliteedi kulude kasvuga proportsionaalselt arvestama ka kohaliku omavalitsuse üksus ja korraldama teenuse osutamise läbimõeldult ja efektiivselt.

### III. Ülesande rahastuse piisavus

13. Kohaliku omavalitsuse üksustele peab olema tagatud raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Seadus kirjutab proportsionaalselt ette nõuded teenuse saamiseks, kuid tähtis on, et omavalitsuse osutatava sotsiaalteenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes.

Riigikohus on leidnud, et kuna omavalitsusüksuse täidetavate kohalike ülesannete rahastamist tuleb vaadata kogumis, ei pea iga uue omavalitsusliku ülesande kehtestamine või olemasoleva ülesande reformimine automaatselt tähendama kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi suurenemist ning sellest ei saa ka teha järeldust omavalitsusüksuse kulude suurenemise või omavalitsusüksuse rahastamise põhiseadusvastasuse kohta<sup>14</sup>.

Regionaalministri hinnangul on omavalitsuste rahastussüsteem ka vaidlusaluse sätte konteksti arvesse võttes piisavalt selge ja omavalitsustele tulubaasi juurde antud vahendid on piisavad tagamaks teenuse korraldamine minimaalselt nõutavas mahus. Taotluse esitanud omavalitsused pole ka tõendanud oma võimetust sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 5 sätestatud kohustusi täita.

SHS § 22<sup>1</sup> ülesande täitmiseks on riik ette näinud kohalikele omavalitsustele piisavad vahendid. 2023. a riigieelarve kohalike omavalitsuste toetusfondis on 39,2 mln eurot pikaajalise hoolduse toetuseks. 2024. a katab pikaajalise hoolduse kulud tulumaksu seaduse § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt laekuv 1,88% residendist füüsilise isiku riiklikust pensionist ning 2024. a riigieelarve tasandusfondis (hetkel eelnõu Riigikogu menetluses 306 SE<sup>15</sup>) ette nähtud 9,1 mln kõigile kohalikele omavalitsustele minimaalselt ühtlane rahastuse tagamiseks, ühtekokku ca 59 mln eurot 2024. aastal. Lisaks on rahastusmudelil arvestatud kohalike omavalitsuste eelarvest seni rahastatu jätkumisega – Sotsiaalministeeriumi andmetel kulutasid kohalikud omavalitsused üldhoolduse korraldamiseks 2022. aastal 23,9 mln eurot<sup>16</sup>, mis oleks reformita kasvanud tulubaasi keskmise kasvu tempos 2024. aastaks 27,9 mln eurole.

Riigi ette nähtud täiendavad vahendid olid kavandatud teenuse täiendavaks rahastamiseks, sh teenuse majandusliku ja ruumilise kättesaadavuse parandamiseks ja kvaliteedi tõusuks. Ei saa nõustuda omavalitsuste taotluses esitatud hinnanguga, et riigi ette nähtud täiendav ressurss tuleks suunata omavalitsuse koormuse vähendamiseks. SHS § 22<sup>1</sup> näeb ette kohalike omavalitsuste laialdase autonoomia pikaajalise hoolduse korraldamiseks (nt hoolduskulude piirmäära kehtestamine) ja omavalitsuste enda otsustest sõltub, kas eelpool nimetatud täiendavalt arvestatud vahenditest piisab hooldusreformiga lisandunud kuluda katmiseks.

<sup>14</sup> Vt Riigikohtu 6.12.2022 otsus asjas nr 5-22-5 p 66.

<sup>15</sup> Leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/eecf6951-4ce2-4c7b-89f3-7c4dd0779bec/2024.-aasta-riigieelarve-seadus>

<sup>16</sup> See on 21,3% teenuse kogukuludest.



14. Tartu Linnavolikogu väidab oma taotluses, et nende kulud üldhooldusele kasvavad 2023. aastal 3,3 mln eurot (kuue kuu arvestus). Samas linna esitatud saldoandmike kohaselt, on linna kulud kasvanud reformi käivituses 2023. aasta juulist oktoobrini keskmiselt kuus 338 tuhande euro võrra (sh tavapärase kulude kasv) II kvartaliga võrreldes. Võrdluseks riigilt sai Tartu linn 2023. aasta II poolaastaks lisavahendeid reformi teostamiseks 2,79 mln eurot (st 465 tuhat eurot kuu kohta).

Tartu Linnavolikogu väitel kasvavad nende kulud 2024. aastal võrreldes 2022. aastaga 5,8 mln eurot (12 kuud), millest 0,5 mln eurot kasvu oleks nad kahe aastaga ka reformita taganud ehk reformi tõttu lisanduvad neile linna hinnangul kulud 5,3 mln eurot. Võrdluseks riigilt saavad nad 2024. a lisaraha ca 3,8 mln eurot. Oma arvestustes on Tartu lähtunud eeldusest, et kõik inimesed hooldekodus vajavad toetust nende kehtestatud piirmäära ulatuses hoolimata hooldusvajadusest, kuigi hoolduse hind sõltub hooldusvajaduse suurusest, ning et isikute arv kasvab 1. jaanuariks 880 isikule (1. oktoobri seisuga oli linnal teenusel 828 isikut).

Oluline on arvestada, et Tartu linna kulud kujunevad lähtuvalt tehtud otsustest ja on mõjutanud mitmest aspektist: rakendatud riigi kõrgeim piirmäär, inimestele kätte jäetav pensioniosa, omaksetelt küsitav osalus, pensionitulu kasvuga arvestamine või mitte arvestamine, hooldajate arv kliendi kohta jne. Kohalike omavalitsuste autonoomia on laialdane ka selle osas, et kuidas inimese abivajadust rahuldatakse – lisaks ööpäevaringsele üldhooldusele on alternatiivideks ka nt koduteenus, päevakeskus, sh ise teenuse pakkuja rolli asumine kui ka jättes inimestele võimaluse teenust mujalt sisse osta võimete kohaselt.

Võib nõustuda, et linna enda prognoosi eelduse kohaselt ja rakendatud otsuste tagajärjel on tulnud linnal leida juurde vahendeid lisaks riigi juurde antavatele vahenditele 2024. aastal (kuigi suurema osa sellest saavad nad ära katta 2023. aasta toetuse jääkide arvelt). Samas nähtub andmetest, et see on tingitud linna enda teadlikest otsustest autonoomia rakendamisel, mitte muutunud miinimumstandardi täitmisest.

15. Tartu linn märgib, et teenuste kättesaadavus tuleb tagada arvestades „Kohaliku omavalitsuse üksusele on küll jäetud õigus kehtestada kulude tasumise piirmäär, kuid piirmäära kehtestamisel tuleb tagada teenuse kättesaadavus, arvestades seaduses sätestatud hooldustöötajate arvu nõudeid (SHS § 22<sup>1</sup> lg 3).“ Vastavad hooldustöötajate nõuded ei jõustu enne 2026. aastat ning linna kehtestatud piirmäär ületab oluliselt ka 2026.a kavandatavaid nõudeid arvestades.

Lisaks ei ole seadusega määratud, et teenuse kättesaadavus tuleks tagada ka kõigis kõige kallimates Eesti üldhooldekodudes ning hoolimata inimeste hooldusvajadusest. Tartu linna kehtestatud piirmäär ületab Eesti keskmist omavalitsuste kehtestatud piirmäära 29% (Eesti omavalitsuste kehtestatud keskmine piirmäär on 591 eurot ning üldhooldekodude kehtestatud keskmine hoolduskulu maksumus erineva hooldusvajadusega isikuid arvestades on 609 eurot)<sup>17</sup>.

Seejuures ollakse valmis maksma kõrget hoolduskulu nii väiksema kui ka kõrgema hooldusvajadusega inimese eest. Kui Tartu linna hooldusel olevate isikute keskmine pension oli 700 eurot, siis näiteks 600 eurose hoolduskulude piirmäära puhul oleks ainuüksi Tartu maakonnas olnud neile kättesaadavaid üldhooldekodusid, kus kogu kohatasu oleks kuni 1300 eurot, kokku kaheksa ehk üle pooltes üldhooldekodudes. Samas, kui inimesel jääb puudu vahendeid kohatasu maksmisel (sh üle piirmäära hoolduskulude osa tasumisel), saab omavalitsus hinnata ja vajadusel jätkuvalt lasta selle vahe tasuda inimese omaksetel või hooldekodus oleva isiku enda varast (nt vara müügist).

---

<sup>17</sup> KOV piirmäärad ja kohatasude maksumused, leitavad: <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostööpartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine/uldhooldusteenus>.



Juba ainuüksi piirmäära kehtestamisega teiste kohalike omavalitsuste keskmisel tasemel oleks Tartu linna kulude kasv olnud väiksem kui riigilt saadud täiendavad vahendid. Lisaks linna tehtud muud heaolu tõstvad otsused reformiga paralleelselt (inimeste omaosaluse täiendav vähendamine ning oma hoolekandeesutuste turu keskmisest kiirem kulude kasvatamine) on toonud kaasa täiendavaid kulusid, mis ei tulene reformist, vaid omavalitsuste enda otsustest.

16. Reformiga nähti ette, et kohalike omavalitsuste omaosalus teenusel jääb alles ja kasvab proportsionaalselt nende tulubaasi võimekusele (st osakaaluna ei vähene)<sup>18</sup>. Samuti nähti ette jätkuvat isikute omaosalust, mis võrreldes 2022.a peaks kasvama 0,5%. Tartu linn on aga vähendanud saldoandmike andmetel inimeste omaosalust teenuste tasumisel oma allasutuse vormis tegutsevates üldhooldekodudes 2023.a III kvartalis -32% sama aasta II kvartaliga võrreldes ning -14% 2022.a III kvartaliga võrreldes (võrdluseks teistel omavalitsustel olid näitajad vastavalt -16% ja -4%).

Tartu Linnavolikogu viitab küll oma määruses, et kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud osutama isikule tasuta sotsiaalteenuseid niivõrd, kui võrd isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda ise teha. Samas andmete alusel ei nähtu, et kuigi linnal selle arvestamiseks võimalused on, siis seda teiste omavalitsustega samas ulatuses tehtaks.

Tartu Linnavolikogu väited on vastuolulised, sest linn ise märgib näiteks p 45, 47 ja 48, et omavalitsustel on liialt suur kaalutusõigus jäetud piirmäära kehtestamisel, kuigi teisalt on linna seisukoht, et see peaks olema üleriigiliselt ühtne ja seetõttu muutuma riiklikuks ülesandeks.

17. Räpina vald kulutas pikaajaliseks hoolduseks 2022. aastal omavahendeid saldoandmike andmetel 205 tuhat eurot. Samas on linn oma 2023. aasta eelarve koostamisel arvestanud, et reformi rakendamiseks ei ole neil vaja üldhooldusele 2023. a II poolaastast enam omavahendeid planeerida, mis tähendab et tänu riigilt laekuvatele rahadele saaksid nad selle suunata oma muude eelarvekulude katteks<sup>19</sup>.

Riigi antud lisavahendid üldhooldusele olid mõeldud siiski täiendavalt omavalitsuste panusele ning vähendamaks inimeste koormust kasvavate üldhoolduskulude katmisel. Ei saa nõustuda Räpina valla sooviga, et neile antud lisavahendite eesmärk oleks vähendada hoopis omavalitsuse senist koormust üldhooldusteenuse kulude katmisel.

Kui Räpina vald jätkaks oma tulubaasist sama proportsiooni panemist üldhoolduse teenusele nagu nad tegid seda 2022. aastal, siis ei ole käesolevaks teada olevate andmete alusel näha, et vallal tekiks puudujääke reformiga kaasnenud lisakulude katmisel. Valla netokulud<sup>20</sup> üldhooldusele on reformi rakendamiseks 2023. aasta juulist oktoobrini olnud keskmiselt kuus 27 tuhat eurot rohkem kui sama aasta I poolaastal (ja 33 tuhat eurot rohkem kui 2022. aastal). Sealhulgas on osa kulude kasvust tingitud tavapärasest elukalliduse muutusest. Võrdluseks riigilt said nad 2023. a lisavahendeid 237 tuhat eurot ehk 40 tuhat eurot kuus ning vallale laekub 2024. aastal reformiga seonduvalt lisavahendeid ca 462 tuhat eurot ehk 38 tuhat eurot kuus.

---

<sup>18</sup> Ekslik on Tartu Linnavolikogu lähenemine, et varasemalt üle 20% kogukuludest panustanud omavalitsus võiks edaspidiselt panustada hoopis 20% riigi täiendavate vahenditega võrreldes ehk senisest olulisemalt vähem, aga mitte säilitades oma senise panuse osakaaluna tulubaasist.

<sup>19</sup> Räpina valla 2023. aasta eelarve eelnõu seletuskiri: „Kulu kokku 243 095 eurot on planeeritud puuetega inimestele ja nende hooldajatele toetuste maksmiseks, hooldajate eest sotsiaalmaksu tasumiseks, hooldekodudelt hooldusteenuste ostmiseks. 2023. a 01. juulist hakatakse riigieelarvest toetama pikaajalise hoolduse korraldamist, seega on eelarvesse arvestatud I poolaasta prognoositavad hooldekodudes hoolduse toetamise kulud.“. Eelarve lisa 1 leitav: <https://www.rapina.ee/et/eelarve>.

<sup>20</sup> Andmed pärnevad Räpina vallalt. Kogukuludest on maha arvestatud nende allasutuseks oleva üldhooldekodu tulud.

18. Kui Põlva vald jätkab oma tulubaasist sama proportsiooni panemist üldhoolduse teenusele nagu nad tegid seda 2022. aastal, siis ei ole ka nende puhul näha, et vallal tekiks puudujääke reformiga kaasnenud lisakulude katmisel. Valla netokulud<sup>21</sup> üldhooldusele on reformi rakendamisest 2023. aasta juulist oktoobrini olnud keskmiselt kuus 53 tuhat eurot rohkem kui sama aasta I poolaastal (ja keskmiselt 56 tuhat eurot kuus rohkem kui 2022. aastal). Sealhulgas on osa kulude kasvust tingitud tavapärasest elukalliduse muutusest. Võrdluseks riigilt said nad 2023. a lisavahendeid 461 tuhat eurot ehk 77 tuhat eurot kuus ning vallale laekub 2024. aastal reformiga seonduvalt lisavahendeid ca 782 tuhat eurot ehk 65 tuhat eurot kuus.

19. Keskvalitsus on täiendavalt tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seadusega (215 SE) ühtlustanud kohalike omavalitsuste rahalisi võimalusi, suunates vähem tulukamatele KOV-dele vahendeid juurde tulukamate KOV-de arvelt. Selle muudatusega seonduvalt kasvab 2024. aastal täiendavalt Räpina valla tulubaas ca 74 tuhat eurot ja Põlva valla tulubaas ca 220 tuhat eurot. Omavalitsustel on võimalik neile täiendavalt laekuvaid vahendeid suunata oma teenuste katteks, sh üldhoolduse rahastamise täiendavalt kasvatamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Kallas

Regionaalminister

Martin Kulp

5885 1442 [martin.kulp@agri.ee](mailto:martin.kulp@agri.ee)

Andrus Jõgi

5885 1311 [andrus.jogi@agri.ee](mailto:andrus.jogi@agri.ee)

---

<sup>21</sup> Saldoandmikest on võetud kulud, mis on sisse kantud tegevusalale 10200 eakate sotsiaalhoolekande asutused. Nimetatud tegevusala võib sisaldada ka päevakeskuste kulusid. Siiski päevakeskuste kuludes ei ole eeldatavasti enamikel juhtudel toimunud hooldusreformiga paralleelselt 1. juulist 2023. a olulisi muutusi kuludes, mistõttu on võimalik välja tuua peamiselt reformiga kaasnevalt toimunud üldhoolduse kulude muutus.