



Riigikohus

Teie 09.11.2023 nr 5-23-38/
Meie 05.12.2023 nr 1.2-5/4009-5

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38

Riigikohus on palunud Sotsiaalministeeriumi arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38, mis on algatatud Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu poolt 3. oktoobril 2023. a ja Tartu Linnavolikogu poolt 10. novembril 2023. a Riigikohtule esitatud taotluste alusel tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku või piisava rahastamise riigieelarvest.

Sotsiaalministeerium esitab nimetatud taotluste kohta järgmised seisukohad.

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks on nii sotsiaalteenuste korraldamine kui ka vajadusel nende rahastamine

Eakate hoolekanne ja kohalikul tasandil sotsiaalteenuste korraldamine on kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV) ülesanne Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest alates. Sotsiaalteenuste korraldamise puhul on tegemist kohustusliku omavalitsusliku ülesandega, mille täitmise kohustus tuleb kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse (KOKS) § 6 lõikest 1. Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) 2. peatükis on sätestatud nende sotsiaalteenuste loetelu, mille osutamise peab iga KOV korraldama. Ka väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse (edaspidi üldhooldusteenus) korraldamise kui omavalitsusliku ülesande korraldamise kohustus tuleneb nii kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikest 1 (korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist ja eakate hoolekannet) kui ka selle ülesande paiknemisest sotsiaalhoolekande seaduse 2. peatükis kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatava abi all. Lähimuse põhimõtte kohaselt tuleb otsused alati teha madalaimal võimalikul haldus- ja poliitilisel tasandil ning võimalikult lähedal kodanikele.

Sotsiaalteenuste korraldamine on KOV-idele tingimuslik kohustus (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel) ning nende teenuste korraldamisel on KOV-idel otsustus- ja kaalutlusruum selles osas, kuidas ülesandeid täpselt täita. Esiteks seisneb KOV-ide kaalutlusruum isiku abivajaduse hindamises, et otsustada, milline meede on isikule abiks sobivaim, ning teiseks otsustuses, et kuidas isikule abi osutada. KOV-il ei ole valikut selles, kas isikule abi üldse tagada. Juhul, kui KOV on isiku abivajaduse hindamise järel jõudnud seisukohale, et isikule tuleb osutada konkreetset sotsiaalteenust, peab osutatav teenus vastama SHS-is kehtestatud miinimumnõuetele. Seadusega reguleerimata osas on KOV sotsiaalteenused ja -toetused korraldatavad KOV-ide endi kehtestatud kordade kohaselt.

KOV-i kohustus korraldada sotsiaalteenuseid hõlmab kolme suuremat ülesannet: 1) tagada, et vajalikud sotsiaalteenused on olemas; 2) selgitada välja inimese abivajadusele vastav abi ja 3) vajadusel osaleda sotsiaalteenuse kulude katmisel. KOV-il on vabadus otsustada: 1) kas osutada teenuseid ise, osta need sisse või teha koostööd naabervalla või -linnaga; 2) millist sotsiaalteenust konkreetsele abivajajale on vaja korraldada ning 3) kas ja kui palju peab abivajaja tasu võtmise põhimõtteid (SHS § 16) arvestades sotsiaalteenuse eest ise maksma.¹ Alates 01.07.2023 lisandus tasu võtmise põhimõtete osas ka SHS § 22¹, millest peab KOV edaspidi lähtuma.

Üldhooldusteenuse korraldamise kohustuse täitmiseks ei saa pidada olukorda, et KOV üksnes tuvastab, et tema territooriumil asuvad eraõiguslikud üldhooldusteenuse osutajad või KOV on ise teenuseosutaja ning teenus on sellega korraldatud. SHS §-st 16 tulenev kohustus viitab ka ülesandele hoolitseda, et teenus on isikutele ka rahaliselt kättesaadav. Üldhooldusteenuse kohatasud on 2023. aasta II poolaastal alates 1000-st eurost kuni 2000 euroni ja sõltuvalt täiendavatest teenustest veelgi kallimad. Valdav enamik (91%)² üldhooldusteenuse kasutajatest on 65-aastased ja vanemad inimesed, kelle peamine igakuine sissetulek on vanaduspension (Eesti keskmine vanaduspension on 711 eurot³), mis tähendab, et üldhooldusteenus oleks rahaliselt kättesaamatu enamikule seda teenust vajavatest isikutest.

SHS §-s 22¹ sätestatu ei viita KOV-i kohustusele rahastada üldhooldusteenust täies ulatuses. KOV-i kohustuseks on katta SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud kulud, milleks riik on eraldanud KOV-idele vahendid. Vajaduspõhine täiendav rahastus, sealhulgas KOV-ide otsustuspädevuses olevad abivajaduse hindamise järgsed valikud, kas teenusesaajale oleks vajalik pärast majutus- ja toitlustuskulude tasumist jätta raha ka isiklikuks kasutamiseks (käiberaha) või üldhooldekodu pakub minimaalsest kõrgema kvaliteediga teenust, ei ole seadusega sätestatud rahastamise kohustuse hulgas. KOV-il on SHS § 22¹ lõige 3 kohaselt õigus kehtestada hoolduskulude tasumisele piirmäär ja praktikas on KOV-idel seatud piirmäärad selliselt, et igas üldhooldekodus ei saagi KOV-i kehtestatud hoolduskulude piirmääraga hooldekodukohta. Seega ei ole ka praktikas kujunenud, et üldhooldusteenust rahastaks KOV täies ulatuses. Ennekõike rahastab teenust teenusesaaja oma sissetulekutest, seejärel KOV oma kehtestatud piirmäära ulatuses (400–760 eurot) ja puudujäävas osas teenusesaaja kas oma säästudest või ülalpidajate poolt. Perekondadel on tulnud teha seejuures valikuid, kas hooldada ööpäevaringset hooldust vajavat isikut ise või tasuda üldhooldusteenuse eest. Ühiskondlik kahju on suurem, kui rahaliselt kättesaamatu üldhooldusteenuse tõttu on inimesed ühiskonnaelust välja langenud hoolduskoormuse tõttu. Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2022. aastal 32 200 hoolduskoormusega inimest, kes hooldasid 65-aastast või vanemat leibkonnaliiget. Neist üle poole (56%) olid tööealised.⁴

Mitmed elanikkonna uuringud on näidanud, et meil on märkimisväärne hulk inimesi, kes oma lähedasi hooldavad. Kui Eesti tööjõu-uuringus on küsitud kitsalt leibkonnaliikmete hooldamise kohta, siis 2022. aastal tehtud elanikkonna hoolduskoormuse uuringus võeti arvesse ka hooldamist väljaspool leibkonda. Selle uuringu andmetel tegeleb mõne teise inimese hooldamisega 15% vähemalt 16-aastastest Eesti elanikest (arvuliselt 159 500 – 180 300 inimest), kellest 75% (arvuliselt 122 900 – 132 700 inimest) hooldab 65-aastast ja vanemat inimest. Vähemalt 65-aastaste hooldajatest moodustavad enamuse (79%) tööealised inimesed. Tööealistest mittetöötavatest vähemalt 65-aastaste hooldajatest oleks 64% valmis asuma tööle osalise või täistööajaga, kui nende lähedase hooldus saaks kaetud teiste

¹ Olle, V. Valdade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme. Juridica 1/2019. Kättesaadav: https://www.juridica.ee/article_full.php?url=2019_1_valdade_ja_linnade_korraldatavate_kohustuslike_kohalike_sotsiaalteenuste_probleeme&pdf=1

² Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika H-veeb, andmed 2022. a 31.detsembri seisuga

³ Statistikaameti [2023. aasta III kvartali andmed](#)

⁴ Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring 2022

abistajate poolt või ametlike teenustega.⁵ Kui need inimesed läheksid tööle, siis lisanduks maksutuluna KOV-idele arvestuslikult 20-45 mln eurot ja riigile 46-107 mln eurot aastas.⁶

2020. aastal tehtud elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring näitas, et Eestis kasutatakse ametlike teenuseid suhteliselt vähe, samas on tegelik vajadus nende järele oluliselt suurem. Peamiseks takistuseks teenuste kasutamisel on võimetus maksta nõutavat omaosalust. Inimestel, kellel on tegevuspiirang või hooldusvajadus, on kõige suurem vajadus koduse abi järele nagu apteegist ravimite, poest toidu ja muude vajalike kaupade koju toomine, transporditeenused ja igapäevaste toimingute toetamine kodus. Hinnanguliselt vajaks sellist täiendavat abi 36 400–53 500 inimest Eestis.⁷

Nagu eespool märgitud, on üldhooldekodude kohatasud sedavõrd suured, et iga teenust vajav inimene osutub teenuse eest ka kogu oma igakuise sissetuleku tasumise järel välisest rahastusest sõltuvaks, sellega ka abivajajaks. Avalik sektor ei saa jääda lootma üksnes sellele, et ööpäevaringse hooldusvajadusega inimene suudab ise või ülalpidajate toega üldhooldusteenust osta, sest teenus on kallis ja lähedase teenuse eest maksmine võib põhjustada ka ülalpidajatele toimetulekuraskusi. Senine statistika näitab, et 2023. aasta esimese üheksa kuu jooksul on ööpäevaringse üldhooldusteenuse kasutajate arv võrreldes 2022. aasta lõpu seisuga suurenenud 800 inimese võrra.⁸ Mõistagi ei tähenda see ootamatut hooldusvajaduse tõusu, vaid teenust tulevad julgemalt taotlema perekonnad, kes on seni ise hooldanud oma abivajavat lähedast, kuna seni ei olnud nad rahaliselt võimelised teenust ostma. 2022. aastal suundus ööpäevaringset üldhooldusteenust saama 5441 inimest, kellest 2607 saabus teenusele oma kodust, kellest omakorda 93% ei saanud teenuseosutajate esitatud andmetel enne üldhooldekodusse elama asumist ühtegi toetavat sotsiaalteenust KOV-ilt.⁹ Kuigi vajadus ööpäevaringse hoolduse järgi võib tekkida ootamatult, ei saa see olla valdav. Seetõttu ei saa nõustuda taotlejate väitega, et KOV-id on märganud kõiki abi vajavaid perekondi ja kohaselt pakkunud nii kodus elamist toetavaid teenuseid kui ka toetanud hooldekodus elamist.

2. Kohaliku omavalitsuse üksusel on väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamisel piisavalt otsustusvabadust

SHS-i kohaselt ei ole abivajajal õigust nõuda KOV-ilt konkreetset teenust, vaid tal on õigus vajadustele vastavale abile. Selleks on KOV-il kaks ülesannet: hinnata abivajadust ja selgitada terviklikult välja kas, millistes tegevustes ja mil määral inimene abi vajab. Milliste abimeetmetega inimese abivajadust katta on aga KOV-i valik. Abimeetmete valikul tuleb pakkuda sellist abi, mis võimaldab inimesel oma elu võimalikult palju ise korraldada ja elada oma kodus või saada kodusarnast keskkonda ning elukorraldust toetavat teenust.

Kaalutusõigust saavad KOV-id kasutada seega nii abimeetme valikul kui selle korraldamise viiside puhul. KOV-ide kätes on kujundada abivajava inimese hoolduse teekond terviklikult. Abivajaduse märkamine ja abivajaja individuaalseid vajadusi arvestav abi saab sündida üksnes kohalikul tasandil, kus tuntakse oma elanikke kõige paremini ja osatakse kohalikke olusid ja kogukonna vajadusi arvestav abi korraldada. Õigeaegselt ja inimese individuaalsele vajadusele vastava abi pakkumine aitab ennetada või edasi lükata hooldusvajaduse süvenemist ja seeläbi ka kulude suurenemist. Inimese abivajadust saaks katta lihtsamate ja vähemkulukamate lahendustega, kui on üldhooldusteenus. Näiteks võib piisata inimese eluruumi või kortermaja trepikoja kohandamisest, sooja toidu koju toomisest, koduteenuse,

⁵ Elanikkonna hoolduskoormuse uuring, 2022. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid>

⁶ Sotsiaalministeeriumi arvutused, 2023 tuginedes Statistikaameti 2023. a III kvartali palgaandmetele

⁷ Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring, 2020. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf

⁸ Sotsiaalministeeriumi arvutused, tuginedes 31.12.2022 H-veebi andmetele ja 01.10.2023 sotsiaaltoetuste- ja teenuste andmeregistri andmetele

⁹ Hooldekandestatistika H-veeb, teenuseosutajatelt kogutud andmed 2022. aasta kohta

päevahoiuteenuse või mõne muu kodus elamist toetava sotsiaalteenuse osutamisest, et inimene saaks veel vähese kõrvalabiga oma kodus toime tulla.

Samuti on konkreetset üldhooldusteenuse rahastamise regulatsiooni hulgas KOV kaalutusõigusena sätestatud KOV-i poolt tasutavatele hoolduskuludele piirmäär (SHS § 22¹ lg 3), selliselt, mis arvestaks teenuse kättesaadavusega. Arvestades inimeste eelistusi saada ennekõike kodu lähedal teenust, on taas tegemist kohaliku iseloomuga küsimusega, mille üle otsustamisel saab KOV arvestada piirkonnas asuvate üldhooldekodude kohamaksumusest hoolduskulude osa, olla ise teenuseosutaja või sõlmida kohalike teenuseosutajatega kokkuleppeid, et tagada piisav teenusekohtade arv või hinnakontroll avaliku sektori poolt.

SHS § 22¹ lisamine ei ole Sotsiaalministeeriumi hinnangul KOV-ide enesekorraldusõigust riivanud määral, mis teeks sellest olemuslikult riikliku ülesande. Regulatsioon on jäetud piisavalt laiaks, et KOV-id saaksid oma enesekorraldusõigust kasutada. Esmalt on KOV seaduse piires vaba otsustama seda, kas konkreetsele inimesele on vaja abi anda ning milline kohustuslik sotsiaalteenus on talle kõige vajalikum (SHS § 15 lg 1). Samuti on KOV-i otsustada kas ja kui suures ulatuses seada hoolduskulude piirmäär ning milliseid kriteeriume sealjuures arvestada. Seadus ei sätesta, kas üldhooldekodu koht peab tingimata olema inimese kodu lähedal, kui palju jätta inimesele käiberaha ning kas teenust peaks korraldama KOV ise või saab selle sisse osta.

3. Väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust on riik toetanud täiendavate vahenditega ning kohalike omavalitsuste õigus piisavatele rahalistele vahenditele on tagatud

Riigikohus on KOV-ide õiguse kohta piisavatele rahalistele vahenditele selgitanud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahu, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.¹⁰ Riigikohus on selgitanud, et õigust piisavatele rahalistele on riivatud juhul, kui vaidlustatud abinõu vähendab KOV üksuse tulusid või suurendab kohustuslike omavalitsuslike ülesannete mahtu samas rahalisi vahendeid juurde andmata ja raskendab selle tõttu omavalitsuslike ülesannete täitmist.¹¹ Kui KOV väidab, et on rikunud tema õigust piisavatele rahalistele vahenditele, peab ta ära näitama ülesanded, mis võivad rahapuudusel täitmata jääda.¹² Taotlejad ei ole toonud esile, milles seisneb rahapuudus ja millised muud omavalitsuslikud ülesanded jäävad seetõttu täitmata. Taotluses on märgitud, et rahapuuduse peab välja selgitama riik ise, mis tähendab, et KOV-i võimaliku õiguste rikkumise peaks riik ise tuvastama.

SHS § 22¹ lõikes 2 on sätestatud KOV-i kaetavad kulud, milleks on hooldustöötajate ja abihoidustöötajatega seotud kulud. Need kulud arvestati välja üldhooldusteenuse prognoosmudeli ja riigieelarvest muudatuseks saadud eelarve vahendite alusel. Eesmärk oli, et ööpäevaringse üldhooldusteenuse puhul, mis on inimese jaoks kõige kallim sotsiaalteenus, on hooldusteenuse komponent nüüdsest avaliku sektori poolt rahastatud.

Kuigi abivajaja ja tema seadusjärgsete ülalpidajate ülemäärase koormuse pidanuks SHS § 16 alusel leevendada KOV, on üldhooldusteenuse rahastamisel langenud eproportsionaalselt suur koormus teenusesaajatele ja nende pereliikmetele. 2022. aastal moodustasid kogukulud teenusele kokku 112,1 mln eurot, millest katsid teenust saavad inimesed ja nende lähedased 86,9 mln (78%) ja KOV-id 23,9 mln eurot (21,3%). H-veebi andmetel on viimase kümne aasta võrdluses (2012 versus 2022) inimeste kulude osakaal kasvanud 61,7 mln euro võrra ja KOV-ide kulude osakaal 11,7 mln euro võrra.

¹⁰ RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 65

¹¹ RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 48

¹² RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 50

SHS § 22¹ lisamise eesmärk oli vähendada inimeste omaosalust üldhooldusteenuse rahastamisel avaliku sektori rahastuse osakaalu suurendamise kaudu. See aitaks vähendada nii teenusesaajate kui nende seadusjärgsete ülalpidajate rahalist koormust teenuse eest tasumisel, samuti pereliikmete hoolduskoormust ööpäevaringse hooldusvajadusega inimeste hooldamisel. SHS-i kohaselt on üldhooldusteenuse korraldamise kohustus olnud kogu aeg KOV-il ja seaduse muudatuse järel jätkus see samasugusena. Muudatus puudutas vaid teenuse rahastamist ja selle ülesande täitmiseks on riik ette näinud ka vastavad vahendid.

Tagamaks KOV-idele täiendav rahastus täiendati SHS-i § 156 lõigetega 3⁷ ja 3⁸, millega loodi õiguslik alus riigieelarvest täiendavate sihtotstarbeliste vahendite eraldamiseks KOV-idele üldhooldusteenuse ja täisealistele isikutele kodus elamist toetavate teenuste korraldamiseks. Vahendite kasutamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et üldhooldusteenuse korraldamiseks kasutamata vahendid suunatakse eeskätt koduteenuse, päevahoiuteenuse jt pikaajalist hooldust vajavatele täisealiste inimeste kõrvalabi vajadust ja hooldusvajaduse süvenemist või ennetamist ning nende pereliikmete hoolduskoormust leevendavate teenuste korraldamiseks.

SHS § 156 lõigete 3⁷ ja 3⁸ alusel eraldas riik 2023. aastal toetusfondi kaudu KOV-idele sihtotstarbeliselt 39,2 mln eurot. Kuivõrd oli teada, et alates 2024. aastast suunatakse üldhooldusteenuse täiendavaks rahastuseks planeeritud vahendid (59,4 mln) KOV-ide tulubaasi ja tasandusfondi, kehtivad need sätted kuni 2024. aasta 31. detsembrini. Need sätted kaotavad kehtivuse peale seda, kui raha jaotamine hakkab olema tulubaasi ja tasandusfondi kaudu. Selline lahendus, s.t vahendite tõstmine tulubaasi kindlustab, et vastavalt tulumaksu laekumiste kasvule suurenevad ka KOV-ide tulud. Tähtajalised toetusfondi sätted tehti põhimõttel, et kuna tulumaksuseaduse muutmise säte jõustub 1. jaanuarist 2024. a tulude pealt, siis tulumaksu laekumist hakkab see mõjutama veebruarist. See tähendab, et esimene aasta (2024. a) saavad KOV-id tulumaksu juurde 11 kuu osas. Puuduoleva ühe kuu peab riik KOV-idele toimetama muul viisil, kas makstes jaanuari osa jätkuvalt toetusfondist või siis läbi tasandusfondi. Tulumaksu ja tasandusfondi vahendite kasutamise üle otsustab KOV.

Üldpõhimõttena on raha eraldamise aluseks eakate (65+vanuses) inimeste osakaal konkreetsetes KOV-is, sest tõenäosus üldhooldusteenust vajada on just eakama elanikkonna hulgas. 2022. a lõpu seisuga olid 91% üldhooldusteenuse saajatest 65-aastased või vanemad inimesed.¹³

2024. aastast suunatakse üldhooldusteenuse rahastamiseks planeeritud vahenditest 95% KOV-ide tulubaasi ja 5% jaotatakse KOV-idele tasandusfondi kaudu, mis aitab tasandada KOV-ide vahelist ebaühtlast tulude ja kulude jaotust. KOV-ide ettepanekul rakendatakse 2024. aasta vahendite jaotamisel tasandusfondis nn üleminekumeedet, mis arvestab:

- 1) erihoolekandest üldhooldusteenusele suunatute arvu (enne 2001. a erihoolekodusse sisse kirjutatud isikud, kes on suunatud ööpäevaringsele üldhooldusele ja kelle teenust kuni 2023. a 30. juunini hüvitas osaliselt Sotsiaalkindlustusamet) – iga inimese eest KOV-ile riigi vahendeid 580 eurot kuus;
- 2) iga ööpäevaringse üldhooldusteenuse saaja kohta vähemalt 379 eurot kuus.

2024. aasta arvestuses saavad kõik KOV-id lisavahendeid selliselt, et koos KOV-ide keskmise omanusega oleks Eesti keskmine hoolduskulu komponent ühes kuus üldhooldusteenuse saaja kohta kaetud, mis 2023. aasta juunis oli 616 eurot. Lähtudes KOV-ide senisest rahastamise osakaalust (2022. a 23,9 mln eurot) ja nende tulubaasi prognoositavast kasvust on arvestatud KOV-i keskmiseks panuseks 237 eurot ja riigitoetuseks vähemalt 379 eurot teenusesaaja kohta kuus.

2023. aasta sügisprognoosi järgi suurenevad KOV-idele riigi eraldatud vahendid kavandatust kõrgemaks – 2024. a-l 56,7 mln asemel 59,4 mln eurot. KOV-ide tulumaksu laekumine kasvab

¹³ Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika H-veeb, 2023

järgnevatel aastatel riikliku pensionimaksete kasvuga samas tempos, tagades jätkusuutlikku rahastamise ka edaspidi.

Lisaks on Sotsiaalministeerium KOV-e toetanud varasemalt ja toetab ka edaspidi Euroopa Liidu struktuurfondivahenditest. Välisvahendite abil on KOV-idel täiendavad võimalused parandada eeskätt kodust elamist toetavate teenuste kättesaadavust ja osalt seeläbi vähendada ka nõudlust asutuspõhise hoolduse järele. 2024. aasta alguses avatakse kaks toetusvooru:

1) jaanuaris saavad KOV-id taotleda toetust erinevate kodus elamist toetavate sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamiseks, ennetustegevuste arendamiseks ja hoolduskoormusega inimeste toetamiseks. Meetmeks on planeeritud kokku 12,3 miljonit eurot; 2) aprillis avaneb teine toetusvoor, millest KOV-id saavad taotleda rahastust kogukonnapõhiste toetatud eluasemete rajamiseks ja milleks on planeeritud kokku 26,1 miljonit eurot.

Oluline on ka välja tuua, et üldhooldusteenuse rahastamise regulatsiooni ettevalmistamisel loodi üldhooldusteenuse kulude prognoosimudel, mida täpsemate andmete saamisel jooksvalt uuendatakse. Mudelis on välja arvestatud, kui palju keskmiselt teenusekoht maksab, kui suure osa moodustab sellest hoolduskulu ja teenusesaaja omaosalus ning kuidas need aastate lõikes muutuvad. Siiski, tegemist on prognoosiga ja selle kulgu mõjutavad ka mitmed muud tegurid, näiteks kui kiiresti paranevad kodus elamist toetavate teenuste kättesaadavus või kui palju tekib juurde uusi teenuskohti üldhooldekodudes jms.

Tartu linn on välja toonud, et riik eeldas teenusesaajate arvu kasvu 1%, aga Tartu linnas ainuüksi on sel aastal teenusesaajate arv suurenenud 30% võrra. Nagu eespool öeldud lähtuti arvestustes kulude prognoosimudelist, mida uute andmetega jooksvalt uuendatakse. Mudelis on arvestatud teenuskohtade arvu tõusuga 2022/2023 3,9% ja sealt edasi 3% aastas. Samuti arvestab mudel teenuskohtade, mitte teenusesaajate arvu ja teenuskohtade arvu protsent on arvestatud kogu Eesti peale kokku. Ühte teenusekohta võib aasta jooksul täita mitu teenusesaajat. Arvestustes on ka eeldatud, et kõik teenuskohad on täidetud. Viimase viie aasta statistika aga näitab, et teenuskohtade täituvus on varieerunud 87-95% vahel.¹⁴ Sotsiaaltoetuste- ja teenuste andmeregistri andmetel oli 1. oktoobri 2023. a seisuga täidetud 94% teenuskohtadest, mis tähendab, et üle 600 teenuskoha oli täitmata.

Majandustegevuse registri (MTR) andmetel oli juba selle aasta oktoobri lõpu seisuga 2/3 ööpäevaringset üldhooldusteenust pakkuvates hooldekodudes 2026. a-l kehtima hakkavatele nõuetele (SHS § 22 lõike 6 alusel kehtestatud määruuses sätestatud nõue hooldustöötajate arvule) vastav arv hooldustöötajaid ja abihoidustöötajaid. Vaid 1/3 asutustest on suhtarvunõude saavutamiseks töötajaid juurde vaja, kokku 400 töötajat.¹⁵ Kuigi MTR andmed ei pruugi 100% täpsed olla (register ei näita töötajate töökoormust, mõned asutused on unustanud töötaja registrist maha võtta, kui ta on töölt lahkunud jne), ei saa nõustuda väitega, et vaid üksikud hooldekodud vastavad 2026. aastal kehtima hakkavatele nõuetele.

Tabel 1. Kulude prognoosimise eeldused, periood 2022-2026

	2022	2026	Kasv
Teenuskohtade arv	10 887	12 358	14%
Hooldustöötajate ja abihoidustöötajate arv	2312	3334	44%
Keskmine hoolduskulu (suur hooldusvajadus), eur	476	804	70%
Keskmine teenuskoha maksumus (suure hooldusvajadus), eur	1076	1570	46%

Allikas: Sotsiaalministeerium, prognoos 05.12.2023 seisuga

¹⁴ Hooldekandestatistika H-veebi andmed, 2017-2022

¹⁵ Sotsiaalkindlustusameti esitatud andmed, tuginedes MTR väljavõttele 28. okt 2023. aastal

Kõigi tabelis 1 toodud eelduste kohaselt on üldhooldusteenuse regulatsiooni rakendamisel tekkinud kulu 2023. a II poolaastal ligi 26 mln. Riik eraldas KOV-idele 2023. aastal kokku 39,2 mln ja 2024. aastal laekub KOV-idele arvestuslikult 59,4 mln eurot, millest lisanduv kulu üldhooldusteenusele on 2023. a detsembri prognoosi kohaselt on 58 mln eurot.

Vaadates, kui palju kui on prognoositud kulud üldhooldusteenusele ja KOV-idel käesoleval ja järgmistel aastatel vahendeid kasutada, oleme seisukohal, et vahendeid on piisavalt, et KOV- id saaksid üldhooldusteenust rahastada. KOV-ide kohustus on katta riigi antud vahenditega SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud kulud. Kui osa riigi eraldatud vahenditest jääb selleks kasutamata, tuleks neid vahendeid kasutada teiste kodus elamist toetavate teenuste pakkumiseks.

Ka KOV-ide enda rahaline panus peab riigi panuse kõrval jätkuma. Juhul kui üldhooldusteenuse kohatasud ja hoolduskulud kasvavad prognoositust kiiremini, siis kogukulu vaates väheneb see osa riigi antud vahenditest, mida KOV- id oleks lisaks üldhooldusteenuse rahastamisele saanud kasutada kodus elamist toetavate teenuste osutamiseks. KOV-ide panus üldhooldusteenuse kogukulude rahastamisel aastate lõikes on jäänud 20% piiresse. Seetõttu on riik eeldanud, et KOV- id jätkavad samas suurusjärgus panustamist ehk nende panus kasvab tulubaasi kasvuga samas tempos, nagu ka siis kui üldhooldusteenuse rahastamise regulatsiooni muutatust ei oleks tehtud. KOV-ide panuse jätkumisele ja selle kasvu vajadusele viidati ka sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704SE seletuskirjas.¹⁶

Eeltoodut arvestades ei saa Sotsiaalministeeriumi hinnangul nõustuda väitega, et on jäetud andmata sellised õigustloovad aktid, mis sätestaksid KOV-idele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

4. Kohalikud omavalitsused on olnud muudatuste protsessi kaasatud ja saanud seisukohti avaldada

Hoolduskoormuse vähendamise seotud lahendusi on riik koostöös KOV-idega aktiivselt otsinud ajast, kui Vabariigi Valitsuse 03.12.2015 otsusega loodi hoolduskoormuse vähendamise rakkerühm.¹⁷ Rakkerühma kahe aastase töö tulemusena tehtud ettepanekute põhjal jätkati lahenduste väljatöötamist. Selleks moodustati 2019. aastal Sotsiaalministeeriumi juurde seitse teemapõhist töörühma, mis keskendusid pikaajalise hoolduse süsteemi loomisele ja erivajadusega inimeste poliitika ajakohastamisele. Töörühmadesse kuulusid sihtrühmade huvikaitse- ja erialaorganisatsioonide, Eesti Linnade ja Valdade Liidu, KOV-ide (sealhulgas Põlva valla ja Tartu linna sotsiaalosakondade juhid), Rahandusministeeriumi (tänapäevane Regionaal- ja Põllumajandusministeerium) kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna esindajad ja eriala eksperdid. Arutelude tulemusena loodi erinevaid mudeleid, kuidas võiks pikaajalise hoolduse teenuseid Eestis korraldada ja rahastada. Üheks peamiseks valikuks on alati olnud KOV-ide ja riigi partnerlusmudel, kus pikaajalise hoolduse korraldamisel jagunevad kulud ja KOV-ide vahel.

Töörühmade töö ja kaasamise tulemusena on Sotsiaalministeerium aastatel 2017-2021 esitanud Vabariigi Valitsusele viiel korral ettepanekuid, kuidas parandada pikaajalise hoolduse korraldust ja tuua esile vajadus suurendada avaliku sektori rahastust pikaajalise hoolduse valdkonnas. Viimati arutas Vabariigi Valitsus pikaajalise hoolduse korraldust puudutavaid ettepanekuid 25.03.2021 valitsuskabineti istungil. Üheks ettepanekuks oli muuta üldhooldusteenuse rahastamist.

¹⁶ Sotsiaalhoolekande seaduse seletuskiri, lk 19. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03>

¹⁷ Hoolduskoormuse vähendamise rakkerühm. Lisainfo: <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/rakke-ja-ekspertruhmad>

2022. a kevadel saatis Sotsiaalministeerium kooskõlastusringile sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse¹⁸ (VTK), milles esitati kaks võimalikku lahendust ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamiseks ja millele said omavalitsused ELVL kaudu tagasisidet anda. Sellele järgnevalt toimus 02.06.2022 veebikohtumine, kus tutvustati väljatöötamise kavatsuses esitatud lahendusi ja küsiti KOV-ide tagasisidet. Kohtumisel osales 73 kohaliku omavalitsuse või selle hallatava üldhooldekodu esindajat.

Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 704SE menetluse jooksul toimusid mitmed kohtumised Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna ja ELVL liikmete vahel. Ainuüksi 2023. a oktoobris kohtuti neljal korral (03.10, 07.10, 17.10 ja 27.10). Sellele lisaks toimusid arutelud Riigikogu sotsiaalkomisjonis.

Regulaarsed arutelud KOV-idega toimuvad Sotsiaalministeeriumi juurde loodud töö-, sotsiaal- ja tervise valdkonna töörühmas. 2023–2026. aasta riigieelarve läbirääkimistel oli Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL) üheks ettepanekuks rahastada üldhooldusteenust osaliselt riigieelarvest, selleks kas KOV-ide tulubaasi suurendamise või sihtotstarbeliste eraldistega.¹⁹ Seda teed on tänaseks ka mindud – 2023. aastal eraldas riik KOV-idele täiendavad sihtotstarbelised vahendid toetusfondi kaudu ja alates 2024. aastast tõstetakse need vahendid KOV-ide tulubaasi. Põhjalikum mõjuanalüüs üldhooldusteenuse rahastamise regulatsiooni muudatuste kohta on kavas läbi viia 2026. aastal.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Alice Sündema

õigusloome- ja isikuandmete kaitse nõunik

Ketri Kupper 5913 9135

Ketri. Kupper@sm.ee

Meeli Tuubel 5916 5850

Meeli.Tuubel@sm.ee

Alice Sündema 5911 1796

Alice.Syndema@sm.ee

¹⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a26050cc-c7f6-4e0d-a2aa-4a10aeab3628#S7T1Vt96>

¹⁹ Vabariigi Valitsuse ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja riigi eelarvestrateegia 2023-2026 ja riigieelarve 2023 läbirääkimiste töörühmade arutelude koondtabel, lk 21. Kättesaadav: https://www.elvl.ee/documents/21189341/32786139/VV_seisukohad_2023-2026_RES_ja_RE_ELVL_labiraakimised_tooruhmad.pdf/d7d21687-84a3-455d-9956-f5de73155cc9