



Õiguskantsleri Kantslei
Kohtu 8
15193 TALLINN

Teie 11.04.2025 nr 7-5/250741/2502642
Meie 14.05.2025 nr 12-6.2/06013

Koduteenuse eest tasu võtmine

Austatud õiguskantsler

Olete palunud Tartu Linnavalitsusel vastata küsimustele seoses koduteenuse ümberkorraldamisega, sh olete tõstatanud teema, mil isikule võib teenuse eest tasumine kehtestatud korra kohaselt osutada üle jõu käivaks ja muutuda takistuseks teenuse saamisel.

Täname Teid pöördumise eest ja kinnitame, et koostöös inimesega püütakse leida erinevatele olukordadele parimaid lahendusi. Oleme alles uue koduteenuse korralduse tööle rakendamise alguses. Vastame Teie esitatud küsimustele koduteenuse ümberkorralduste ja teenuse eest tasumisega alljärgnevalt ja tänaseks hetkeks kogunenud andmete pinnalt.

1. Omaosaluse suuruse kehtestamine ja praktika kujundus

Koduteenuse ümberkorraldused on tingitud:

- jaanuarist 2025 sotsiaalkaitseministri uue määruse 29.06.2023 nr 40 „Nõuded koduteenusele“ jõustumisest;
- vajadusest vastata koduteenuse osutamisega seonduvatele kvaliteediootustele;
- vajadusest teenuse osutamise eesmärgi saavutamiseks lisaressursse rakendada;
- sotsiaalhoolekandeline abi vajajate arvu kiirest kasvust;
- teenuste mahtude suurenemisest.

Uues koduteenuse korralduses võtsime arvesse Sotsiaalkindlustusameti ja Õiguskantsleri viimaste aegade soovitusi/juhiseid, samuti Riigikohtu praktikat. Tegelesime linna tasandil koduteenuse disainiga, külastasime teisi KOVe heade praktikatega tutvumiseks (Saaremaa, Saue, Keila jt), lähenesime meetoodiliselt hinnastamisele (sh osalesime hinnastamise meetodite koolitusel), koondasime kogu Eesti koduteenuse korralduse ja hinnastamise praktikaid. Faktina saame kinnitada, et oleme viimaste KOVide seas, kes on kehtestanud koduteenusele hinnakirja.

On oluline ka mainida, et mida aeg edasi, siis oleme hinnakujundust jooksvalt kliendikesksusest lähtudes paindlikult kohandanud ja uued tähelepanekud on igal ajahetkel olnud tervitavad ja võimaluse korral arvesse võetavad.

2. Hinnastamine

Koduteenuse hinnastamise aluseks võeti Päevakeskus Kalda (edaspidi PK Kalda) toimingute info ja eelarve täitmine perioodil 1. jaanuar kuni 30. juuni 2024. aastal. Eelarve täitmise osas on kasutatud eelarve osa, mis puudutab koduteenuse osutamist, st välja on jäetud kulud, mis on otseselt seostatavad päevakeskuse muude teenuste osutamisega.

Eelarve sisaldas lisaks vahetult koduteenust osutavate inimeste tööjõukuludele muid teenuse osutamisega kaasnevaid kulusid (inventar, juhtimine ja koordineerimine, koolitused jne).

Hinnastamisel ei ole võetud arvesse Tartu linnavalitsuse töötajate tehtavaid toiminguid, mis on vajalikud koduteenuse määramiseks ja osutamiseks (nt sotsiaal- ja tervishoiuosakonna töötajate tehtavad toimingud koduteenuse määramiseks ja nende toimingute ajaline kulu, raamatupidamistoimingud ja kulutused raamatupidamisprogrammidele, infotehnoloogilised vahendid ja infotehnoloogiline abi). Seega arvutuslik teenuse tunnihind on tegelikest kuludest soodsam.

Koduteenuse info pärineb teenuse korraldamiseks kasutatavast logistikaprogrammist FleetComplete, mida Eestis kasutavad koduteenuse korraldamisel mitmed teised omavalitsused. Andmeanalüüsiks on kasutatud statistikaprogrammi RStudio versiooni 2024.04.2.

Vaadeldaval perioodil osutas PK Kalda teenust **1304061 minutit**. Selle perioodi eelarve täitmine (koduteenus) oli 566852 eurot. Teenuse omahinna arvutamiseks jagati eelarve teenusminutite arvuga, et saada minutihind ($566852 / 1304061 = 0,435$). Minutihinna väärtuseks on 0,435 eurot ja **tunnihind on sellest arvutatult 26 eurot**.

Sama metoodikat on kasutanud koduteenuse hinna arvutamisel Tallinna linnavalitsus, kus arvestati koduteenuse osutamisega seotud otseseid ja kaudseid kulusid ning koduteenuse osutamisele kulunud aega.

Koduteenuse omaosalustasu mudeli valik

Kohalikud omavalitsused kasutavad erinevaid mudeleid, mille alusel inimeselt koduteenuse omaosalust küsitakse.

Ehkki omaosaluse küsimine võib olla ebapopulaarne otsus, kaasneb sellega potentsiaalselt mitmeid positiivseid tulemeid, mida on toonud välja omavalitsused, kus omaosalus on kehtestatud:

- omaosalus tagab, et inimesed kasutavad koduteenust vajalikul määral ja kui olemas on lähedased, võib see soodustada tihedamat suhtlust lähedastega, kes saavad teatud toimingud (nt e-poe tellimused) aidata ära teha;
- omaosalus annab koduteenuse osutajale lisaressurssi, et täiustada teenust ja teenuse kvaliteeti ning pakkuda teenust rohkematele abivajajatele;
- teenuse osutamise kohta kogutav statistika paraneb, kuna teenuse kasutaja maksab talle realselt osutatud teenuse eest (töö kohta sisestatud ajamõõde peab vastama tegelikkusele).

Tööpraktikale tuginedes ei eelda uued teenusekasutajad enam, et sotsiaalteenused oleksid tasuta, vaid sageli küsitakse juba ise, kui palju teenus maksab. Valdaval osal inimestel on valmisolek tasuda neile osutatava kvaliteetse teenuse eest.

Tuginedes andmetele selgus, et põhitoimingud tehakse keskmiselt 30-60 minuti jooksul. Arvestades inimkesksust ja võimalust, et osa üksiktegevusi (nt prügi väljaviimine, e-poe tellimuse tegemine jne) võivad võtta vähem aega, oli igati mõistlik mitte võtta arvestuse aluseks tunnihinda, vaid arvestada tööle kuluvat aega **30 minutilise sammuga**. See võimaldab kliendil väiksema ajakulu korral hoida kokku koduteenusele kuluvat raha.

Sobiva ja koduteenuse kliendile parima mudeli leidmiseks omaosaluse arvestamisel kaalusime kolme võimalikku mudelit.

Mudel 1. Sarnane omaosaluse küsimine nagu tervishoiusüsteemis iseseisva statsionaarse õendusabi puhul, kus inimene maksab alati 15% teenuse hinnast. Teenuse hinna arvutamiseks on realselt kliendile teenuse osutamiseks kulunud aeg 30 minutilise sammuga (0-30 minutit makstakse 30 minuti eest, 31-60 minutit makstakse 60 minuti eest jne).

Mudel 2. Nn Saue mudel – teenuse eest makstakse korra alusel. Kui teenust osutatakse vaid kord nädalas, on korra hinnaks 3 eurot, kui teenust osutatakse rohkem kui kord nädalas, on korra hinnaks 5 eurot. Arvestatakse ühe korrana ka neid töid, mille kestus on üle 60 minuti.

Mudel 3. Baashinna ja tunnihinna mudel. Inimene maksab alati baashinda 1 euro (nö visiiditasu) olenemata talle osutatava teenuse kestusest. Baashinnale lisandub tunnitasu arvestuse põhjal 30 minutilise sammuga. Selline lähenemine on kliendikeskne, kuna ei eelda, et kõik tööd mahuvad tunni aja sisse ja võimaldab ka pooletunniste tööde puhul väiksema hinna maksmist. Tunnihinna arvestamisel on oluline inimese sissetulek (väga väikese sissetuleku puhul tasutakse baashinda, tavapärase sissetuleku puhul 25% tunnihinnast ja suure sissetuleku puhul 50% tunnihinnast vastavalt reaalset tööle kulunud ajale).

Mudelite võrdlemiseks kasutasime olemasolevaid andmeid iga kliendi kohta. Arvutasime erinevate mudelite järgi inimese omaosaluse, kui ta oleks pidanud tasuma talle osutatud teenuskordade ja tema töödele kulunud aega arvestades. Iga kliendi kulud on erinevad, kuna sõltuvad nii kordade arvust kui sellest, kui kaua töö aega võttis. Saue mudeli põhjal arvutades lugesime vaid kordade arvu, jättes välja asjaolu, et mitte kõik tööd ei mahtunud 60 minuti sisse.

Mudel 1 arvestab, et kõik inimesed maksavad 15% omaosalust olenemata nende sissetulekutest. Ehkki selle arvutuse kohaselt on ühe teenuskorra hind suhteliselt soodne (keskmiselt 3,70 eurot teenuskord), ei arvesta see inimeste sissetulekute erisust ja võib asetada kehvemas majanduslikus olukorras inimesed ebasoodsasse positsiooni.

Mudel 2 arvestab, et kõik inimesed maksavad teenuskorra hinda ja eeldatakse, et teenus peab saama osutatud 60 minuti jooksul. Ehkki valdav osa teenusest osutatakse tunni ajaga, leidub neidki kliente, kes vajavad teenust vähemas mahus või vastupidi, kelle teenusvajadus on suur. Samuti paneb see mudel ebavõrdsemasse olukorda need, kellel on teenuse järgi sagedasem vajadus. Ehkki sel viisil tuleb keskmiselt teenuskorra hind 4,40 eurot, ei võta see mudel arvesse inimeste sissetulekute erisusi ja paneb sagedasema abivajadusega inimesed ebasoodsasse olukorda.

Mudel 3 puhul tekitab kolm võimalikku summat, mida inimene peab tasuma olenevalt oma sissetulekust. Eeldusel, et kõik kliendid on väikese sissetulekuga ja tasuvad ainult baashinda, oleks ühe teenuskorra keskmine hind inimese jaoks 1 euro, mis on kõigist mudelitest kõige soodsam. Eeldusel, et kõik kliendid kuuluvad tavapärase sissetulekuga inimeste hulka, kes lisaks baashinnale tasuvad 25% teenuse tunnihinnast, oleks teenuskorra keskmine maksumus ca 6,50 eurot. Eeldusel, et kõik kliendid kuuluvad kõrge sissetulekuga inimeste hulka, kes lisaks baashinnale tasuvad 50% teenuse tunnihinnast, oleks teenuskorra keskmine maksumus ca 13 eurot.

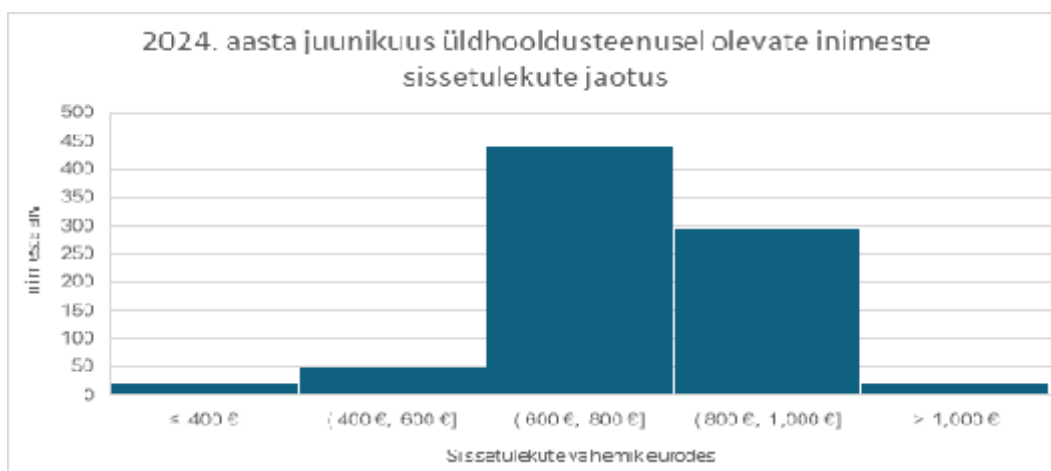
Vaatamata 25% ja 50% omaosaluse puhul keskmiselt kõige kõrgemale teenuskorra hinnale võtab mudel 3 arvesse inimese sissetulekuid. Baashinna küsimine ka väikese sissetulekuga inimestelt annab inimesele teadmise, et ta ostab teenust ja tal on võimalus kaasa rääkida teenuse kvaliteedi osas, teenus ei ole tasuta ega osutata kellegi vastutulelikkusest, inimene tunnetab rohkem kontrolli ja sõnaõigust teenuse osutamise osas. Pooletunnine samm teenuse kestuse arvutamisel tagab, et teenust kasutatakse nii palju kui vajalik. Pooletunnine samm tagab kliendikesksema lähenemise, võimaldades väikese teenusvajadusega inimestel maksta vaid poole tunni teenuse eest ja suure teenusvajadusega inimestel saada teenust vajadusel rohkem kui tund aega korraga.

Baashind ja sellele lisanduv tunnihind

Lähtudes sellest, et inimese omaosaluseks teenuse eest tasumisel jääb igakordselt ühe euro baashinna tasumine ja vastavalt sissetulekute suurusele 25 või 50 protsendi tasumine tunnihinnast vastavalt reaalsele ajakulule, oli vaja määratleda, milliste sissetulekute puhul millise protsendiga omaosalust tasutakse.

Juulis 2024 oli SKA andmetel **Tartu linna elanike keskmine vanaduspensioni suurus 819 eurot**. Võrdluseks võib öelda, et SKA andmetel on Saue valla elanike keskmine vanaduspensioni suurus 856 eurot ja Tallinna linnas 822 eurot. Seega ei erine Tartu linna elanike vanaduspensioni suurus palju Tallinna linna elanike vanaduspensionist.

Keskmine pensioni suurus ei näita siiski inimeste reaalseid sissetulekuid ega anna infot, kui palju on väga väikese ja väga suure pensioni saajaid ning mis on kõige kõrgema sissetulekuga ja kõige väiksema sissetulekuga inimeste sissetulekute vahe. **Seetõttu võtsime analüüsi aluseks Tartu linna üldhooldusteenusele suundunud isikute sissetulekud (sissetulekud on teada nende inimeste kohta, kes taotlesid Tartu linnalt üldhooldusteenuse kohatasu osalist tasumist).** Analüüsisime juunis 2024 aastal üldhooldusteenust saava 881 inimese sissetulekuid. Valdava enamiku sissetulekud on suuremad kui 600 eurot, väga väikese hulga inimeste sissetulekud jäävad alla 600 euro või ületavad 1000 eurot.



Statistikaameti andmetel oli absoluutne elatusmiinimum (summa, mis on vajalik ühe inimese igapäevavajaduste katmiseks ja mis sisaldab kulutusi eluasemele, toidule ja muudele kuludele nagu tervis, haridus, vaba aeg jne) 2023. aastal 338 eurot. Riiklik toimetulekupiir on 200 eurot, ehk summa, mis peab inimesele kätte jääma pärast eluasemekulude katmist selleks, et katta muud igapäevaelu vajadused. Eeldame, et koduteenuse kasutajal on suur abivajadus ja tervises seisundist tulenevalt suuremad kulutused. Seega on koduteenuse tunnihinna tasumisel arvestatud muude kulutustega ja koheselt **vabastatud** tunnihinna tasumisest kõik need inimesed, **kelle sissetulekud on väiksemad kui kolmekordne toimetulekupiir (600 eurot)**. Kui sissetulek jääb vahemikku **601 – 800 eurot**, kehtib tunnihinna tasumisel **25% omaosalus**. Kui sissetulek on suurem kui **801 eurot**, kehtib tunnihinna tasumisel **50% omaosalus**. **Olenemata sissetulekust tasub inimene alati baashinna üks euro ühe koduteenuse külastuse eest.** Ametnikul on võimalus arvestada inimese sissetulekuid ja väljaminekuid täpsemalt ja vajadusel vabastada inimene täielikult teenuse eest tasumisest.

Kokkuvõtvalt sõltub teenuse hind abivajaja sissetulekust ja sellest, mis mahus (mitu tundi) teenust kasutatakse. Kui teenuse kasutaja igakuine sissetulek jääb alla 600 euro, siis temalt teenustunni tasu ei küsita. Kui teenuse kasutaja igakuine sissetulek jääb vahemikku 601-800 eurot, siis tuleb tal tasuda 6,50 tunnis (st 25% teenuse kogukulust). Kui teenuse kasutaja igakuine sissetulek on üle 801 euro, siis tuleb tal tasuda 13 eurot tunnis (st 50% teenuse kogukulust). Iga kodukülastuse korra eest tuleb maksta lisaks 1 euro.

3. Keskmine teenuse osutamise maht

– Uus koduteenuse hinnakiri rakendus alates 01.04.2025. Seisuga 06.05.2025 on koduteenuse teenustunde abivajaduse hindamise järgselt määratud keskmiselt 9,1 tundi kuus 557 kliendile. Muud arvandmed selguvad juuni alguses 2025, st mis on tegelikult keskmine kasutatavate teenustundide arv, kui suured on keskmiselt inimestele esitatud arved. Seisuga 06.05.2025 on:

- 24 inimesele määratud koduteenus, kelle sissetulekud jäävad alla 600 euro kuus, neile teenustunni tasu ei rakendu;
- 264 inimesele määratud koduteenus, kelle sissetulekud jäävad vahemikku 601-800 eurot kuus, kellele rakendub teenustunni tasu 6,50 eurot;
- 269 inimesele määratud koduteenus, kelle sissetulekud on kõrgemad kui 801 eurot kuus, neile rakendub teenustunni tasu 13 eurot.

Ühtegi keelduvat otsust koduteenuse kohta ei ole veel tehtud.

4. Kaasamine

– Muutustest oleme käinud rääkimas Tartu Puuetega Inimeste Kojas (koondab endas ligi 20 puuetega inimeste haiguste alusel formuleeritud organisatsiooni), eakate organisatsioonides, päevakeskustes, suhelnud teenuse osutajatega, jaganud infot kodulehel, meedias. Nii enne 1. jaanuari 2025 Tartu linna sotsiaalhoolekandeline abi andmise korra, kuhu on koondatud kõik Tartu linnas korraldatavad sotsiaaltoetused ja -teenused sh koduteenus, kehtima hakkamist, kui selle järgselt.

5. Informeerimine

– Info jagamise töö peab olema järjepidev ja teeme seda igapäevases klienditöös. Alati on Tartu Linnavalitsuse hoolekande spetsialistid ja teenuse osutaja sotsiaaltöötajad valmis minema inimese juurde koju selgitavat infot jagama, lisaks jagavad infot koduhooldustöötajad jt linnavalitsuse ametnikud, kelle telefoninumbrid on avalikult kodulehtedel kättesaadavad. Alustasime võimalike muudatuste osas linlaste informeerimist 2024 viimases kvartalis ja sealt alates on olnud see meie igapäevatöö osa. Seisuga 06.05.2025 on personaalselt suheldud kõigi klientidega, kellele on määratud koduteenus ja koostatud sellekohane otsus (557 klienti).

Teie poole pöördunud kliendile on teenuse osutaja poolt saadetud personaalselt uut koduteenuse korraldust tutvustav info märtsi alguses 2025 ja uut korraldatust on lahti rääkinud teenuse osutaja sotsiaaltöötaja ja linnavalitsuse hoolekande spetsialist. Käesoleva ajani on inimesele koduteenuse osutamist jätkatud, kuigi sellekohane avaldus teenuse saamiseks on siia maani jäänud esitamata ja abivajaduse hindamist läbi viia ei ole saanud.

6. Koduteenusele kuluva aja arvestamine, teabe saamine, omaosaluse kujunemine

– Koduteenuse iga kliendi personaalse ajakulu arvestamisel kasutatakse FleetComplete lahendust. **Aega registreerib koduhooldustöötaja kliendiga otsekontaktis olemise kohta (kliendi juurde jõudmisel alustab keskkonnas tööga – nn avab töö ja lahkumisel lõpetab töö).** Lisaks kinnitavad kliendid nutipliatsit kasutades või sõrmega FleetComplete keskkonnas, et tööd on tehtud. Tehtud tööd märgib koduhooldustöötaja hoolduspäevikusse. Erinevasse sihtrühma kuulumine või abivajadus selles osas erisusi kaasa ei too, kuna aja registreerimise ülesanne on antud teenuse osutajale, kes on töötajaid lahenduse kasutamise osas koolitanud ja kes omakorda juhendavad klienti kasutama nutipliatsit või sõrme, et töid kinnitada. Murelikud kliendid ja nende lähedased saavad detailset ülevaadet ajaarvestuse kohta küsida teenuse osutajalt, küsides välja logid.

Kui inimese juures osutatakse ühe päeva jooksul teenust rohkem kui 1 kord, siis nn visiiditasu 1 euro peab maksma inimene ühe korra eest päevas. Kui inimese juures käib mitu koduhooldustöötajat samaaegselt, ei tasu inimene teenustunni- ega visiiditasu eest topelt summat. Tasu arvestamisel lähtutakse 30 minuti pikkustest ajaühikutest.

Kuu lõpus summeeritakse teenuse osutamisele kulunud minutid tundideks ja alati ümardatakse neid poole tunnise sammuga, st kliendi kasuks allapoole. Nt kui inimesele osutati teenust 3 tundi ja 25 minutit, siis inimene saab ümardatud arve 3 tunni kohta. Kui inimesele osutati kuu jooksul teenust nt 3 tundi ja 50 minutit, siis ümardatakse arve inimesele on 3,5 tunni kohta. Koduteenust osutav töötaja märgib üles kuu jooksul inimese juures veedetud aja ja külastuste arvu ning selle alusel arvestatakse kuu lõpus makstava teenustasu suurus.

Näiteks kui inimest, kelle sissetulek on enam kui 601 eurot kuus, külastatakse kaks korda nädalas ja igal korral veedab hooldustöötaja tema juures ühe tunni, siis tuleb tal kuu jooksul maksta 4 nädalat x 2 külastust x 1 tund x 6,50 eurot = 52 eurot kuus. Sellele lisandub veel 1 euro iga külastuskorra tasu ehk kokku 52 eurot + 8 eurot = 60 eurot kuus. Antud näide on koostatud täistundide arvestuse alusel. Tavapäraselt tööd ei kesta täpselt täistunde, seetõttu summeeritakse kuu lõpus töö tegemisele kulunud minuteid.

Teenuse osutaja esitab kuu lõpus/uue kuu alguses arve inimesele. Teenuse saajal on järjepidevalt õigus esitada küsimusi nii teenuse osutajale kui Tartu Linnavalitsusele. Klientidele on jagatud kontaktid, kelle poole nad küsimustega pöörduda saavad.

7. Omaosaluse vähendamine

Teenustasust tagantjärele vabastamise otsuse tegemise kogemust meil uue koduteenuse korralduse puhul veel ei ole. Saame paralleeli tõmmata ööpäevaringse üldhooldusteenusega, kus erinevate asjaolude ilmnemisel võib osutuda vajalikuks sellise sisuga otsuse koostamine ja oleme seda praktikas ka rakendanud. Siiski kehtib eeldus, et inimesed tasuvad teenuste eest omaosalust ise. Kui on olukord, millel puuduvad muud lahendused, tuleb paindlik olla, et tagada inimesel abile ligipääs. Kuid abi osutamine saab toimuda avaliku raha eest ainult objektiivsete asjaolude ilmnemise ja abivajaduse väljaselgitamise järgselt. Uus koduteenuse korraldus on toonud kaasa inimestes omajagu emotsioone, mis on mõistetav, sest muutustega kaasas käia on keeruline. Ent emotsioonide pinnalt automaatselt avalikke hüvesid jagada ei saa, kui majandusliku toimetuleku raskus ei ole kehtivate normide alusel tuvastatav.

Siiski on praktilised kogemused tasulisele koduteenuse üleminekul ilmsiks toonud vajaduse koduteenuse tasuga seotud regulatsiooni (sh majandusliku toimetuleku arvestamist) täiendada. Vastav määruse eelnõu on koostamisel ja loodame selle jõustada hiljemalt sügise hakul.

Infolehed ei kajasta automaatselt majandusliku toimetuleku raskustega seonduvat asjaajamist, kuna oleme saanud varasemalt arvestatavat tagasisidet, et kliendid ei soovi seda. Teiste abist sõltuvusse jäämine ja igasuguse abi vastu võtmine (sh teenused jm abi) on paljudele inimestele emotsionaalselt raske ja nad ei soovi, et neid automaatselt kõigis eluvaldkondades abivajajateks peetaks. Oleme neutraalsel viisil palunud alati kõikide küsimuste korral julgelt inimestel pöörduda, kaasa arvatult teistel abivajaduse märkajatel. Oleme teadlikud, et erinevaid seisukohti on palju, kuid kontakti loomise ja hoidmise osas Tartu Linnavalitsus ja teenuse osutajad takistusi ei sea. Kaasaegse sotsiaaltöö sekkumiste eelduseks on terviklik abivajaduse hindamine, st sotsiaaltöötaja viib läbi hindamise ja kliendiga koostöös jõutakse kokkuleppele, missugust abi on vaja osutada, kas sh toetada inimeste abivajadust majandusliku toimetuleku vaates.

Abivajaduse väljaselgitamise ja teenuse määramise eelduseks on kahepoolne, abivajaja ja abistaja, koostöö. Juhul kui inimene ei soostu sel viisil asju ajama, jääb ta meie vaatevälja ja püüame inimest veenda abi vastu võtma. Kui inimene keeldub teenuse eest tasumast, on see ka meie ja teenuse osutaja jaoks keeruline olukord, mida lahendada.

Vabandame vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kairi Avastu
juhataja asetäitja

Maarika Kurrikoff
7361305 Maarika.Kurrikoff@tartu.ee