



VÄLJAVÕTE SOTSIAALKINDLUSTUSAMETI JÄRELEVALVE TEGEVUSARUANDEST

Hooldereformi rakendumise järgse järelevalve
2023. aasta tulemused

Õiguse ja järelevalve osakond, järelevalve talitus

Sisukord

1. Sissejuhatus.....	2
2. Järelevalve kohalikes omavalitsustes 2023. aasta teisel poolaastal	2
2.2 Valim.....	2
2.3 Metoodika ja fookused.....	3
2.4 Järelevalvete tulemused.....	3
3. Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse järelevalve tulemused	6
3.1 Valim.....	6
3.2 Metoodika ja fookused.....	6
3.3 Järelevalvete tulemused.....	7
4. Kokkuvõte.....	9

1. Sissejuhatus

2023. aasta 1. juulist rakendus [hooldereform](#), mille eesmärgiks oli vähendada inimese enda või tema lähedase koormust hooldekodu kohamaksumuse tasumisel. Riik eraldas kohalikele omavalitsustele (KOV) vahendeid, millest KOV sai osaliselt tasuda inimese hoolduskulud hooldekodus ja arendada ka koduteenuseid.

Hooldereformi rakendamiseks lisati sotsiaalhoolekande seadusesse (SHS) § 22¹, mille järgi tasutakse üldhooldusteenuse eest KOV eelarvest hoolduskomponent¹ ja isiku omaosalusest. Samuti võis KOV kehtestada enda poolt tasutava kulude piirmäära, arvestades teenuse kättesaadavusega. Teenusesaajale jäi seadusemuudatuse järel maksta majutus- ja tootlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud. Üldhooldusteenuse osutaja kohustuseks jäi avalikustada teenuskoha maksumuse ja hoolduskomponendi maksumus ühe teenusesaaja kohta.

Hooldereform oli üks suuremaid, oodatuid ja vajalikuid reforme viimaste aastakümnete jooksul², mistõttu tundis avalikkus kõrgendatud huvi hooldereformi rakendumise ja selle eesmärgi täitmise vastu. Seetõttu võttis Sotsiaalkindlustusameti (SKA) õiguse ja järelevalve osakonna järelevalve talitus teisel poolaastal fookusesse just hooldereformiga seotud teemad ning viis läbi 6 järelevalvet KOVides ja 11 üldhooldusteenuse osutajate üle. Järelevalve tulemusi kajastamegi aruande väljavõttes. Täielik aruanne esitatakse Sotsiaalministeeriumile vastavalt SHS § 157 lg 3 hiljemalt 2024. aasta esimeseks märtsiks.

2. Järelevalve kohalikes omavalitsustes 2023. aasta teisel poolaastal

2.2 Valim

Arvestades, et SHS § 22¹ lg 3 võimaldab KOVil sätestada piirmäära hoolduskomponendi maksmisele, võttis järelevalve talitus järelevalvesse kolm KOVi (Saku vald, Põltsamaa vald, Hiiumaa vald) kelle piirmäärad olid Vabariigi kõrgeimate³ seas, ühe KOVi (Jõgeva vald), kes otsustas jätta piirmäära kehtestamata ning kaks KOVi (Lääne-Nigula ja Vinni vald), kelle kehtestatud piirmäärad olid Vabariigi madalaimate⁴ hulgas. Valimi aluseks on võetud 04.07.2023 seisuga kehtestatud piirmäärad.

¹ Tööjõukulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud ning koolituse ja supervisiooni kulud ehk hoolduskomponent

² Sotsiaalministeerium. Hooldereform. <https://www.sm.ee/hooldereform>, 24.01.2024

³ Saku vald, Põltsamaa vald 700€, Hiiumaa vald 640€)

⁴ Vinni vald 535€ ja Lääne-Nigula 575€

2.3 Metoodika ja fookused

Järelevalvete ettevalmistamisel tutvuti kohalike omavalitsuste kodulehtede ja avalike registritega. Järelevalve meeskonna juhil oli juurdepääs sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) vastava omavalitsuse menetlustele.

Järelevalvemenetluses kasutatud meetodid olid dokumentide vaatlus ja analüüs, vestlused, e-kirjavahetus ning paikvaatlus, mille käigus intervjueriti täisealiste sotsiaalteenuste korraldamisega seotud ametnikke. Järelevalvet ettevalmistaval perioodil koostati küsimustik, mida kasutati tõendite kogumisel kõigis kuues KOVis. Vajadusel kasutati KOVi hallatavate üldhooldekodude järelevalvetes kogutud infot.

SKA lähtus täisealiste sotsiaalteenuste osutamisele hinnangu andmisel SHS § 14, 15, 16¹ ning koduteenuse ja üldhooldusteenuse osutamist reguleerivatest sätetest. Seoses hooldereformiga on fookuses ka SHS § 22¹ lg 1, SHS § 22¹ lg 3 ja SHS § 22¹ lg 5 sätete täitmine.

2.4 Järelevalvete tulemused

Järelevalvemenetlus on lõppenud Lääne-Nigula Vallavalitsuses (VV), Jõgeva VV ja Vinni VV. Nendes KOV-des järelevalves rikkumisi ei tuvastatud. Teistes KOV-des tuvastati rikkumised, mistõttu järelevalve menetlus jätkub järelkontrollide ja/või ettekirjutuse täitmise kontrollidega käesoleval aastal.

Hiiumaa VV tehti ettekirjutus, muuhulgas kohustusega tagada tähtajaga 30.06.2024 SHS § 4 punkti 3 nõude täitmine, mille kohaselt on sotsiaaltöötaja sotsiaalhoolekandes töötav vastava erialase ettevalmistusega kõrgharidusega isik. Kuna Põltsamaa VV ja Saku VV asusid järelevalvemenetluse ajal puudusi kõrvaldama, ei pidanud SKA otstarbekaks aktis toodud rikkumiste kõrvaldamiseks ettekirjutuse tegemist. Põltsamaa VV ei täitnud SHS § 4 punkti 3 nõuet, mille kohaselt on sotsiaaltöötaja sotsiaalhoolekandes töötav vastava erialase ettevalmistusega kõrgharidusega isik. Saku VV-s ei ole täitnud SHS § 22¹ lõike 1 nõuet, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne välja selgitada isiku vajadus väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele. Järelkontrollid toimuvad Saku VV-s alates 01.04.2024 ja Põltsamaa VV-s alates 01.07.2024.

Kõikides kontrollitud KOVides oli täidetud SHS § 14 lõike 1 nõue. Kohaliku omavalitsuse üksus oli kehtestanud sotsiaalhoolekandele abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust, rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda. Järelevalvetes hinnati SHS § 3 sotsiaalhoolekande põhimõtete järgimist teenuseosutaja poolt. Kvaliteedipõhimõtetest hinnati isikukesket lähenemist sotsiaalteenuse osutamisel, kliendi ja tema lähedaste kaasamist, turvalisuse tagamist teenuse osutamisel, teenuse kättesaadavust ja taskukohasust.

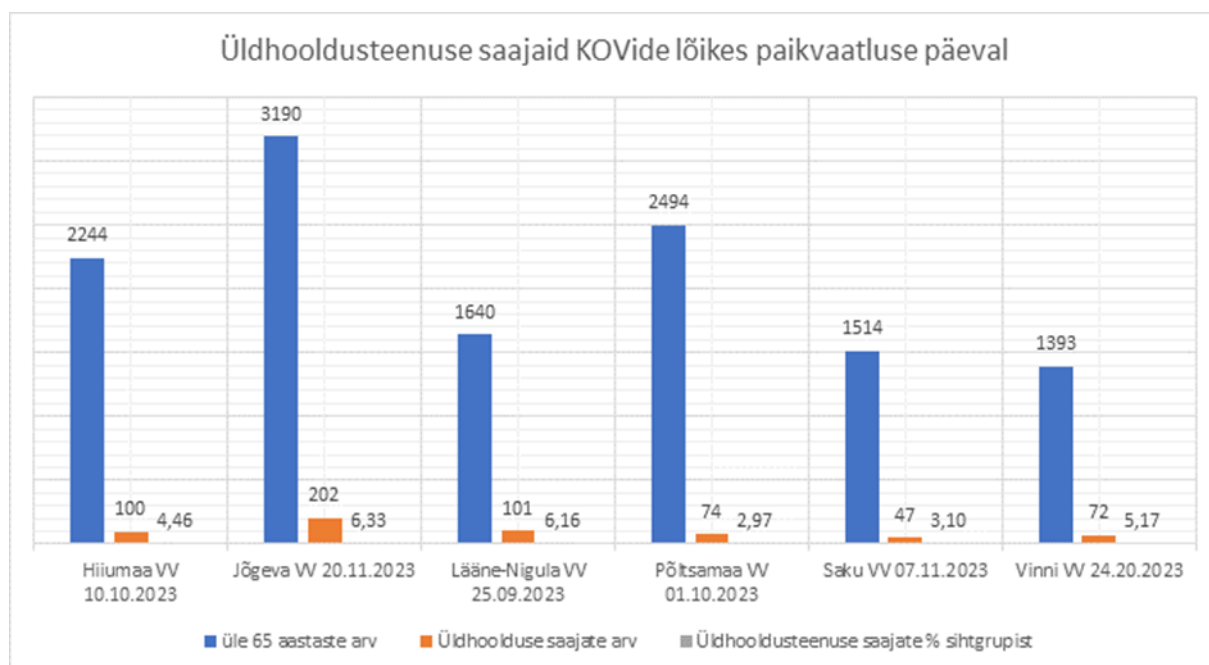
Jõgeva, Lääne-Nigula, Saku ja Vinni vallavalitsustes olid sotsiaaltöö ametnike kohad täidetud nõutava kõrgharidusega ametnikega. Lääne-Nigula VV sotsiaalhoolekande juhataja seletuse kohaselt on nõutava erialase haridusega spetsialistide leidmine väga keerukas. Viimastel aastatel on kulunud uue ametniku leidmiseks ca 6-9 kuud. Põltsamaa VV sotsiaalosakonna juhataja seletuse kohaselt korraldati 2023. aasta jooksul sotsiaaltööspsialisti kohale mitmeid konkursse, et leida nõuetele vastavat ametnikku (kolme ametikoha täitmiseks). Korduvalt nurjunud konkursside tõttu on Põltsamaa Vallavalitsus otsustanud tööle võtta nõutavat kõrgharidust omandava töötaja.

SHS § 22¹ lõike 3 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus kehtestada hoolduskomponendi kulude tasumise piirmäära. Jõgeva Vallavolikogu piirhinda ei kehtestanud. Teistes kontrollitud omavalitsustes kehtestati piirhind vallavalitsuste poolt enne 01.07.2023.

Järelevalve teostajad analüüsisid järelevalve käigus, kuidas hinnati isiku abivajadust - kes hindas, kus hinnati, keda kaastati, kas abivajaduse hindamise dokument lisati haldusaktile/halduslepingule või kuidas edastati abivajaduse hindamisest tulenev vajalik teave teenuseosutajale. Viis KOV-i täitsid SHS § 15 lg 1 nimetatud kohustust hinnata abi saamiseks KOV poole pöördunud isiku abivajadust. Vaid Saku VV-s oli teenusesaaja abivajadus ametnike poolt hindamata. STAR-i menetlustesse oli lisatud teenuseosutajate koostatud kokkuvõtted, hinnangud või hooldusplaanid.

SHS § 21 lõike 1 kohaselt koostab kohaliku omavalitsuse üksus koostöös teenust saava isiku ja teenuseosutajaga teenuse osutamise haldusakti või halduslepingu, määrates selles muu hulgas kindlaks kõrvalabi vajaduse määrast tulenevad toimingud, mis tagavad isiku turvalisuse ja toimetuleku hooldusteenuse kasutamise ajal.

Kontrollitud omavalitsustes otsustavad Lääne-Nigula VV ja Saku VV vallavalitsuse korraldusega üldhooldusteenuse hoolduskulude ning kliendi väiksema sissetuleku puhul osaliselt ka majutus- ja toitlustuskulude rahastamise. Teistes kontrollitud omavalitsustes on rahastamise aluseks ametniku otsus. Vinni VV-s koostab ametnik otsuse STARi keskkonnas. Kõrvalabi vajaduse määrast tulenevad ööpäevaringse hoolduse toimingud määrab teenuseosutaja hooldusplaanis. Saku Vallavolikogu määruse § 28 lõige 3 näeb ette, et vallavalitsuse korralduse alusel sõlmitakse teenuseosutajaga haldusleping, kuid seni pole lepinguid sõlmitud. Vallavalitsuse korraldused ja ametnike otsused edastatakse avalduse/taotluse esitajatele ja teenuseosutajatele e-postiga. Seni ei ole edastatud korraldustele abivajaduse hindamise dokumenti lisatud. Üheski järelevalvatud KOV-s ei sõlmitud teenuseosutajatega kolmepoolset halduslepingut.



Joonis 1. Üldhooldusteenuse saajate arv KOVide lõikes paikvaatluse toimumise kuupäeva seisuga.

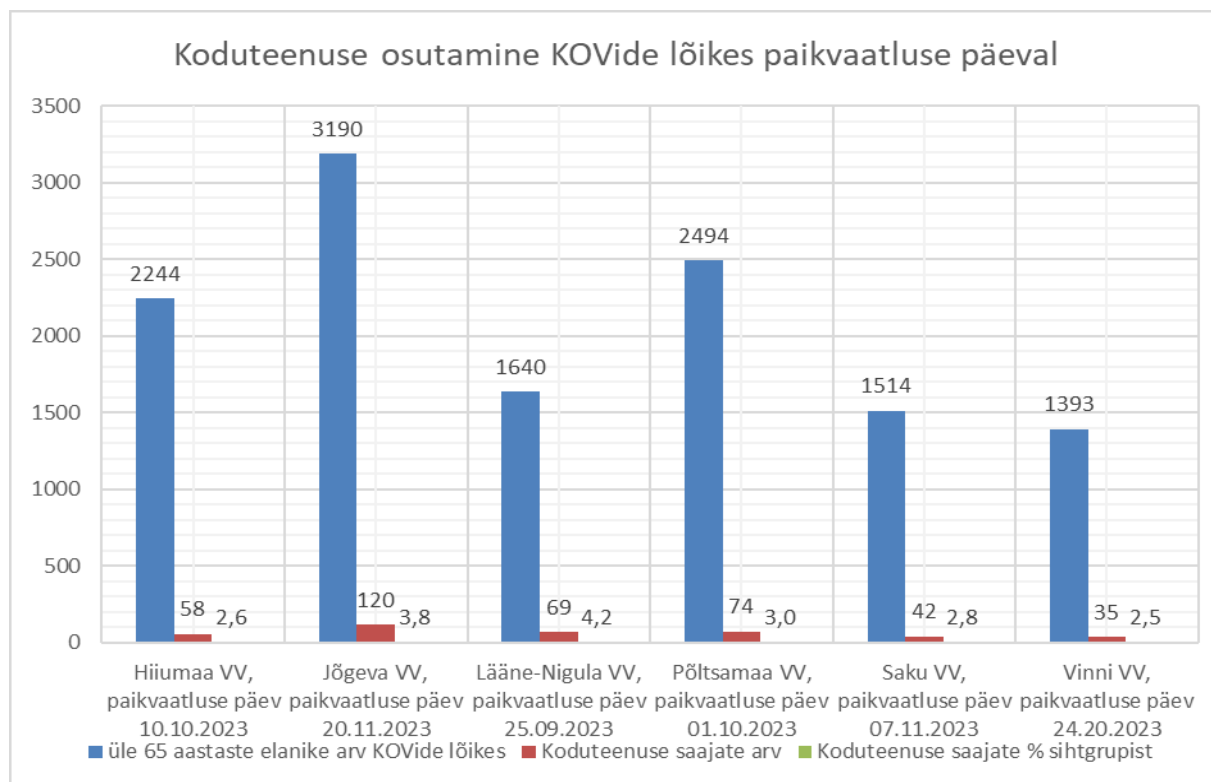
Kõikides kontrollitud omavalitsustes määrati enne hooldereformi rakendumist üldhooldusteenusel olnud klientidele hoolduskulu, vajadusel ka väiksema sissetuleku hüvitis, personaalne toetus (sh käiberaha) tagasiulatuvalt alates 01.07.2023. Rahastamise otsuse summade määramisel lähtusid KOV ametnikud SKA välja töötatud töövahendist „Hoolduskulu hüvitise ja väiksema sissetuleku hüvitise kalkulaator“. Järelevalves analüüsiti ka KOV-de tehtud negatiivseid rahastusotsuseid, nendeni viinud asjaolusid ja põhjendusi.

Järelevalves kontrolliti avaldusi/taotlusi, mis esitati ja registreeriti STAR-is alates 01.07.2023 kuni järelevalvetoimingute algatamiseni. Kontrollitud dokumentidest nähtub, et esmakordselt saabunud taotluste menetlemine (abivajaduse hindamine ja otsuste vastuvõtmine) toimus tähtaegselt (SÜS § 25 lg 1 nõude täitmine). KOV-id kasutasid abivajaduse hindamisel hindamisinstrumenti. Näiteks Vinni VV-s on ametnikel välja töötatud dokument, mida saab vajadusel operatiivselt täiendada. Saku VV-s kasutatakse abivajaduse hindamiseks vallavalitsuse 29.08.2017 kinnitatud hindamisinstrumenti. Lääne-Nigula Vallavalitsus kinnitas sarnase dokumendi 06.09.2023 korraldusega.

Hooldusreformi käivitamisel oli üheks võimaluseks, et omavalitsustele antavaid täiendavaid rahalisi vahendeid saab kasutada ka koduhooldusteenuse korraldamiseks ning seni lähedasi hooldanud inimestel avaneb võimalus naasta tööturule.

Lääne-Nigula, Hiiumaa, Vinni, Põltsamaa ja Jõgeva vallavalitsused kinnitasid, et riigilt saadud sihtotstarbelist raha on kasutatud vaid üldhooldusteenusel olevate vallaelanike hoolduskomponendi ja väiksema sissetuleku hüvitise rahastamiseks. Koduteenuse paremaks korraldamiseks rahalisi vahendeid ei jätkunud. Näiteks Vinni VV-l oli soov võtta täiendavalt tööle Rägavere piirkonna töötaja, vajadus on osta uus tööauto, elektriline jalgratas jms.

Saku Vallavalitsusele sihtotstarbeliselt eraldatud summa eest oli võimalik alates 01.09.2023 päevakeskuses tööle võtta kolmas koduteenust osutav töötaja ja alates 01.01.2024 asus tööle ka neljas töötaja.



Joonis 2. Koduteenuse saajate suhtarv järelevalvatavates KOVides paikvaatluse toimumise kuupäeva seisuga.

Lisaks eeltoodule selgus järelevalvete käigus, et peale hooldereformi rakendumist on oluliselt suurenenud KOV-de halduskoormus. KOV-id töid välja, et võrreldes hooldereformi eelse ajaga on suurenenud teenuse soovijate arv (kuna varem paljud pered otsisid ja leidsid ise teenuse kohad, ilma KOVi pöördumata); arvete menetlemine on ajamahukas; rahastamisotsuseid tuleb uuesti menetleda, kui muutub hoolduskomponent või teenusesaaja pension (või pensioni tulumaksuvabastuse suurus); samuti tuleb järjepidevalt seirata hooldekodude hindasid.

3. Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse järelevalve tulemused

3.1 Valim

2023. teisel poolaastal valiti järelevalve valimisse 11 väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse (ÜH teenuse) osutajat, kes asusid nende KOV-de haldusterritooriumil või nendega piirnevate KOV-de haldusterritooriumitel, kelle üle SKA samuti hooldereformi järgselt järelevalvet tegi. Lääne-Nigula vallas algatati järelevalve Oru Hooldekodu ja Riski Hooldekodu üle, Hiiumaa vallas MTÜ Samaaria Eesti Misjon, SA Hiiu Hooldekeskuse Tohvri, Vinni vallas Tammiku Hooldekodu ja Ulvi Kodu, Põltsamaa vallas Lustivere Hooldekodu ja SA Põltsamaa Tervis, Jõgeva vallas OÜ Jõgeva sotsiaalkeskus Elukaar ja Saku vallale lähedal asuvad Marta Kodu OÜ ja Pihlakodu AS Tabasalu tegevuskoht.

3.2 Metoodika ja fookused

Järelevalve ettevalmistamisel kohandati üheks järelevalve peamiseks tööriistaks olevaid intervjuude küsimustikke vastavaks hooldereformi eesmärgile ja 01.07.2023 kehtima hakanud [sotsiaalkaitseministri 19.06.2023 määruse nr 36](#) nõuetele. Samuti tutvuti teenuseosutaja kohta avalikustatud teabega, nagu õiguskantsleri kontrollkäikude kokkuvõtted, e-Äriregistri, töötamise registri ja MTRi andmed. Kõigis asutustes toimus etteteatamata paikvaatlus, mille käigus intervjueriti asutuse juhtkonda, töötajaid, teenusesaajaid. Lisaks tutvuti dokumentatsiooniga (sh teenusekasutajate hooldusplaanid) ning teenuse osutamise ruumidega. Menetluse käigus küsitleti ka asutuste omanikke, koostööpartnereid, teenusekasutajate eestkostesutusi ning lähedasi. Küsitluste kaudu saadi kõrvalpilk ning tagasiside seaduse ja määruse nõuete täitmise kohta teenuse osutamisel.

Järelevalvete käigus kontrolliti üldhooldusteenuse osutamise vastavust sotsiaalhoolekande seadusele (SHS § 20 - 22¹) ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele ning teenuseosutaja vastavust majandustegevuse nõuetele. Erilist tähelepanu pöörati SHS § 22¹ lg 6 sätestatud nõudele, mille järgi ÜHteenuse osutaja peab avalikustama teenuskoha maksumuse ja hoolduskomponendi maksumuse ühe teenusesaaja kohta. Teenusosutaja poolt avalikustatud hoolduskomponenti võrreldi 2023. aastal Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud hoolduskomponendi arvutusvahendi⁵ tulemusega.

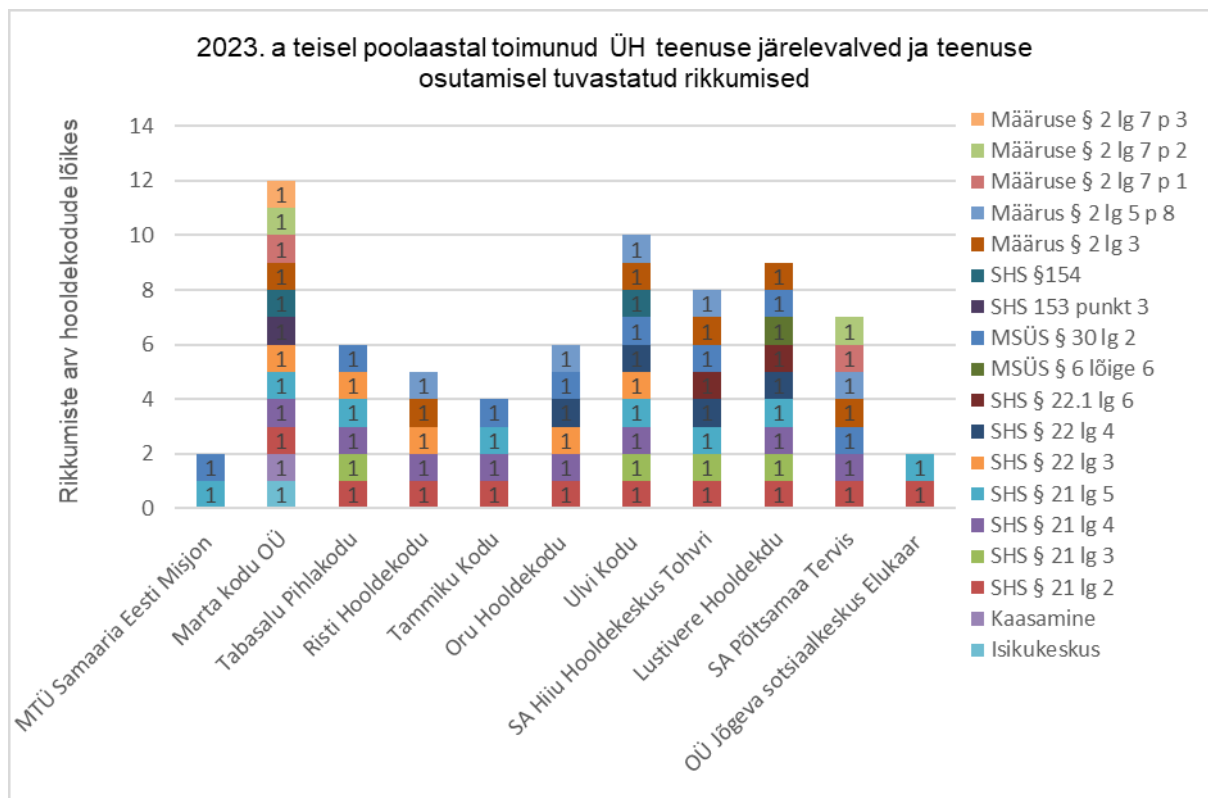
⁵ Vahend on leitav SKA koduleheküljel pealkirjaga „[Hoolduskulude näidiskalkulaator](#)“

3.3 Järelevalvete tulemused

Hooldereformi järgselt viidi läbi 11 järelevalvet (seitse riiklikku järelevalvet ja neli haldusjärelevalvet). Riiklik järelevalve viidi läbi järgmistes hooldekodudes: MTÜ Samaaria Eesti Misjon, Marta kodu OÜ, Tabasalu Pihlakodu, SA Hiiu Hooldekeskus Tohvri, Lustivere Hooldekodu, SA Põltsamaa Tervis ja OÜ Jõgeva sotsiaalkeskus Elukaar. Haldusjärelevalve toimus asutustes: Oru Hooldekodu (Lääne-Nigula vald), Risti Hooldekodu (Lääne-Nigula vald), Tammiku Kodu (Vinni vald) ja Ulvi Kodu (Vinni vald).

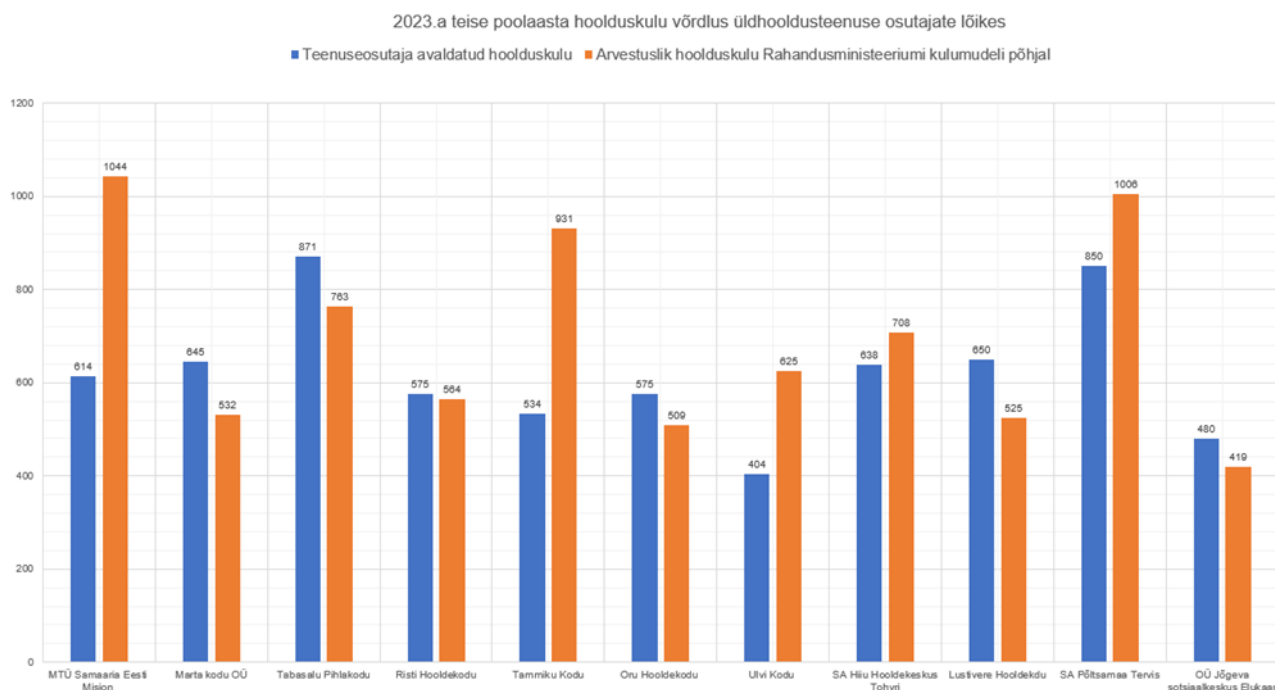
Kõige rohkem rikkumisi tuvastati Marta Hooldekodu OÜ-s (12 rikkumist). Valdaval enamusel teenuseosutajatest (90 %) esines puudusi SHS § 21 lg 2 täitmisel: hooldusplaani ei olnud koostatud 30 päeva jooksul alates teenusesaaja teenusele tulekust. 70 protsendil teenuseosutajatest esines puudusi SHS § 21 lg 5 järgimisel, mille kohaselt hooldusplaani vaadatakse üle ja vajadusel korrigeeritakse vähemalt üks kord poolaastas. Üks teenuseosutaja (MTÜ Samaaria Eesti Misjon) kõrvaldas järelevalves tuvastatud rikkumise järelevalve menetluse ajal ning järelevalve menetlus lõpetati. Ülejäänud teenuseosutajate üle tehakse 2024. aasta jooksul järelkontroll.

Järelevalvete käigus kontrolliti 01.07.2023 jõustunud sotsiaalkaitseministri määruse nr 36 nõuete täitmist. Kontrolli tulemustest nähtus, et üle poolte (54 %) hooldekodudest ei täitnud määruse § 2 lg 3 sätestatud, mille kohaselt hooldustoimingute tegemisel tagab teenuseosutaja teenusesaajale privaatsuse, tema tahte ja võimekuse arvestamise ning enne hooldustoimingu tegemist selle sisu selgitamise. Samuti esines teenuseosutajatel raskusi määruse § 2 lg 5 p 8 täitmisega, mille kohaselt teenusekasutaja üle keha pesemise sagedus on mitte harvem kui üks kord nädalas. Rikkumine esines viies kontrollitud hooldekodus (45%).



Joonis 3. 2023. teisel poolaastal toimunud järelevalvetes tuvastatud rikkumised.

Alates 01.07.2023 avalikustavad ÜHteenuse osutajad teenuskoha maksumuse ja hoolduskulude maksumuse ühe teenusesaaja kohta (SHS 22¹ lg 6). Seaduses sätestatud kohustuse olid täitmata jätnud kaks hooldekodu (SA Hiiu Hooldekeskus Tohvi ja Lustivere Hooldekodu). Teise poolasta järelevalvete käigus võrreldi üldhooldusteenuse osutajate poolt avaldatud hoolduskulu Rahandusministeeriumi koostatud kulumudeli põhjal arvestatuga. Näiteks MTÜ Samaaria Eesti Misjon avaldatud hoolduskulu on 614 eurot, Rahandusministeeriumi kulumudeli järgi on see 430 euro võrra suurem (1044 eurot). Samuti oli Tammiku Hooldekodu avaldatud hoolduskulu ja kulumudeli põhjal arvutatu erinevus märkimisväärne - avaldatud hoolduskulu suurus 534 eurot, kuid kulumudeli järgi saadud summa 397 euro võrra suurem (931 eurot). Esines ka vastupidiseid näiteid, kus kulumudeli põhjal saadud summa osutus teenuseosutaja poolt avaldatust väiksemaks. Näiteks on Lustivere Hooldekodu poolt avaldatud hoolduskuluks 650 eurot, kuid kulumudeli põhjal arvutatud summa oli 125 euro võrra väiksem (525 eurot). Saadud summade erinevuse üheks põhjuseks võib olla teenuseosutajate poolt sisestatud andmete (nt hooldustöötajate arv) ebatäpsus MTRis, millele viitab MSÜS § 30 lg 2 rikkumise sagedus.



Joonis 4. Teenuseosutajate ja Rahandusministeeriumi koostatud kulumudeli erinevused hoolduskomponendi arvutamisel.

4. Kokkuvõte

2023. aastal rakendunud hooldereform on üks suurimaid reforme sotsiaalvaldkonnas viimaste kümnendite jooksul. 2023. teise poolaasta järelevalved KOV-des ja ÜHteenuse osutajate üle näitasid, et reform on veel värske ning vajab eesmärgipäraseks rakendumiseks aega. Nii Sotsiaalkindlustusameti kui ka Sotsiaalministeeriumi poole on pöördunud mitmeid lähedasi, kelle jaoks ei ole hooldereform toonud oodatud leevendust teenuse tasumisel. Meedias on kajastatud, et teenusosutajad on vahetult enne reformi rakendumist ja ka peale seda tõstnud hindu (ka seda osa hinnast, mis jääb seaduse järgi teenusesaaja või tema lähedaste omaosaluseks). SKA OJO KOV nõustamistalituse 31.12.2023 tehtud hinnaseire andmetest selgub, et keskmine üldhooldusteenuse hinnatõus oli võrreldes 2022. aastaga 29.19%. Hooldekodud on seda põhjendanud ennekõike töötajate palgatõusu vajadusega, elektrihinna tõusu, keskkonna ja tarbevahendite uuendamise vajadusega.

2023. aasta järelevalvete pinnalt saab järeldada, et KOV-d hindavad ÜHteenuse soovijate abivajadust ning annavad rahastuse inimestele, kes seda teenust vajavad. Paraku kasvab teenuse vajajate arv pidevalt, mistõttu KOV-del ei ole olnud võimalik riigilt eraldatud raha suunata koduteenuste arendamiseks.

Sotsiaalkaitseministri määruse nr 36 jõustumise järgselt on täpsustunud nõuded teenuse sisule, mis annab teenusesaajatele ja nende lähedastele teadmise, milliseid hoolduse komponente teenusosutajalt nõuda. Järelevalvete järgselt saame öelda, et enamik järelevalves olnud asutuste juhte ei olnud määrusest või selle sisust teadlikud ega määruse nõudeid oma asutuse töös rakendanud. Seetõttu oli ka määruse nõuete rikkumiste arv ootamatult suur.

Hoolimata sellest, et ÜHteenuse osutajatele kehtib juba 2020. aastast majandustegevusloa nõue, on vaieldamatult kõige suurem MSÜS rikkumiste arv. MTR-is tegevusloal andmete uuendamine peaks olema juhtidele sama harjumuspärane nagu töötaja töösuhte kandmine töötamise registrisse. See võimaldab tegevusloa väljaandjal ja ka teistel huvitatud isikutel kontrollida, kas töötaja vastab seaduses sätestatud miinimumnõuetele.