**Sotsiaalministeerium 21. veebruar 2025. a, nr 1-35**

**Suur-Ameerika 1**

**10122 Tallinn**

**Sotsiaalkindlustusamet**

**Paldiski mnt 80**

**15092 Tallinn**

**PÖÖRDUMINE**

**hoolduspersonali suhtarvu nõuetega seotud küsimustes**

1. Käesolevaga pöördun teie poole Balti Sotsiaalteenuste Kvaliteedi Liidu ja Eesti Sotsiaalasutuste Juhtide Nõukoja esindajana mõlema organisatsiooni nimel.
2. BSKL ja ESJN soovivad saada täiendavaid selgitusi õiguslike raamide ja hoolduspersonali suhtarvu kohta, mis on sätestatud SHS § 22 lg 6 alusel Sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. a määrusega nr 36 „Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele“ (edaspidi Määrus). Ühtlasi teeme ettepaneku regulatsiooni täiendamiseks.
3. **Kehtiv õiguslik raamistik**
   1. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 sätestab teenuseosutajale järgmised nõuded:
4. Teenuseosutaja peab tagama personali olemasolu, kelle kvalifikatsioon ja koormus võimaldavad tegevusi ja toiminguid viisil, mis on kindlaks määratud hooldusteenust saavate isikute hooldusplaanides.
5. Teenuse osutamisel ööpäevaringselt peab vastava personali olemasolu olema tagatud ööpäevaringselt, kui see on vajalik hooldusteenust saavate isikute hooldusplaanis kindlaks määratud tegevuste ja toimingute sooritamiseks.
6. Hooldusteenust osutavad vahetult hooldustöötaja ja abihooldustöötaja. Abihooldustöötaja tööd juhendab hooldustöötaja.
   1. SHS § 221 lg 2 kohaselt rahastab KOV mh hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tööjõukulusid. SHS § 221 lg 3 kohaselt võib KOV kehtestada selle tarbeks kulude tasumise piirmäära, mis tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse, arvestades hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid.
   2. Seega sõltub nii hooldekodude kulubaas, KOV kulude tasumise piirmäär kui teenuse kättesaadavus otseselt personalinõuetest. On ilmne, et mida suurem peab olema personali suhtarv, seda suuremad on kulud kõigi asjaosaliste jaoks ning see omakorda mõjutab teenuse kättesaadavust. Teiselt poolt on personalinõuete täitmine üheks eelduseks nii tegevuslubade saamisel kui kvaliteedinõuete täitmisel.
   3. Teatavasti võeti 1. juulil 2023. a jõustunud hooldereformiga üldhooldusteenuse riikliku rahastamise kaudu suund sellele, et suurendada hooldustöötajate ja abihooldustöötajate arvu, parandada teenuse kvaliteeti ja vähendada ühe hooldustöötaja poolt hooldatavate inimeste arvu. Samas on kahtlemata nii SKA kui Sotsiaalministeeriumi jaoks oluline, et teenuse kvaliteedi tõstmise eesmärgil ei ohustataks teenuse kättesaadavust, pannes asjaosalistele ülejõukäivaid kohustusi, mis kas ei aita soovitud eesmärgile kaasa või mille täitmine ei olegi võimalik. Samuti on kõigi jaoks oluline, et nad saaksid nendest nõuetest ühte moodi aru.
   4. SKA selgitas 17. oktoobri 2024. a infopäeval neid nõudeid järgmiselt:

„*Aastas on kokku 8760 tundi (365\*24), millest - päevane aeg SHS järgi vähemalt 12 tundi on kokku 4380 tundi (365\*12).*

*Ühe inimese aastane töötundide arv on 1856: tööaeg on keskmiselt 8 tundi päevas, 22 tööpäeva kuus 11 töökuud aastas (eeldades, et puhkus kestab 28 päeva) - 8\*22\*11=1936 tundi, millest tuleb lahutada veel kümme riiklikku püha, kokku 80 töötunni ulatuses ehk 1936 - 80= 1856 tundi. Seega on ühe ööpäevaringse töökoha mehitamiseks on vaja 8760 / 1856 = 4,71 hooldajat ning ühe 12- tunnise vahetuse mehitamiseks 4380 / 1856 = 2,4 töötajat.*

*Siit tulenevalt on alates 01.07.2026 vajalik ööpäevaringse üldhoolduse osutajal nõude täitmiseks 36 teenusel viibiva isiku kohta: - 1 ööpäevaringne hooldaja tagamine vahetuses = 4,7 täistööajaga hooldajat; - üks 12-tunnine hooldustöötaja = 2,4 täistööajaga hooldustöötajat. Tegevusluba väljastatakse, kui 36 kliendi kohta on kokku: 10 täistööajaga hooldustöötajat, neist vähemalt 5 on hooldaja*“.

* 1. Samal SKA infopäeval toodu järgmine näide palgakulu arvestuse kohta:

„*Palgakulu kliendi kohta Tööandja kulu kokku (palgafond):*

*1873,20*

*• Sotsiaalmaks: 462.00*

*• Töötuskindlustusmakse (tööandja): 11.20*

*• Brutopalk: 1400.00*

*• Kogumispension (II sammas): 28.00*

*• Töötuskindlustusmakse (töötaja): 22.42*

*• Tulumaks: 168.19*

*• Netopalk: 1181.41eurot. Päeval töötab üks töötaja 9 kliendi kohta.*

*Kolme kliendi korral 624.40 eurot. 36 kliendi korral 12 töötajat. Päeval üks töötaja 12 kliendile. 3,6 kl kohta 520,35. 36 kliendi kohta 10 töötajat.“*

* 1. Määruse nr 36 eelnõu seletuskirja lk 9 - 10 on seevastu selgitatud, et:

„*2026. aasta 1. juuliks oleks iga hooldusteenust osutava töötaja kohta umbes 3,7 teenusesaajat. … Kehtestatava suhtarvu määramisel on lähtutud SKA väljatöötatud ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulumudelist ja hooldereformiga eraldatavast rahalisest ressursist KOV-idele, kes hoolduspersonali kulusid katma hakkavad. Kuivõrd ööpäevaringset hooldusteenust tuleb osutada aasta läbi 24/7, siis tuleb arvestada sellega, et hooldusteenust osutavad töötajad käivad tööl vahetustega. Arvestada tuleb seejuures ka puhkuste, haigestumiste ja asendamisvajadusega muudel põhjustel. Suhtarvu 10 arvutamisel võeti aluseks, et päevasel ajal 12 tunni vältel on tööl üks töötaja 12 teenusesaaja kohta ning õhtusel ja ööajal üks hooldustöötaja 36 teenusesaaja kohta.*

*Töötundide arvestuses lähtuti, et ühe töötaja kohta koguneb töötunde aastas kokku 1804. Seejuures on arvestatud, et aastas on 52 nädalat ja nädalas 40 normtöötundi (päevas 8 töötundi) ning iga töötaja puhkab 21,5 tööpäeval ja puudub töölt haiguse, koolituse või muu põhjuse tõttu 13 päeval aastas (52\*40 - 21,5\*8 – 13\*8 = 1804). Hooldusteenust vahetult osutavate töötajate puhul lähtuti sellest, et abihooldustöötajate arv võrreldes 2021. aastaga veidi väheneb, langedes 400-ni. 11 262 teenusekoha täitmiseks on arvestuste tulemusena vaja 3038 töötajat, neist 2638 eelduslikult hooldustöötajad ja 400 abihooldustöötajad.*

* 1. Võttes aluseks eelviidatud regulatsiooni ja näited, peame nentima, et regulatsioon ei ole selge ning võib teatud juhtudel olla nii hooldekodusid kui kliente ebamõistlikult kahjustav. Ka ei ole selge, sest seda ei ole seletuskirjas selgitatud, miks on jõutud just selliste numbriteni ning miks just sellised personalinõuded peaksid kõige paremini tagama teenuse kvaliteedi. Milline uuring või analüüs seda väidet toetab, materjalidest paraku ei selgu.

1. **Suhtarvu nõue on ebamõistlikult kahjustav**
   1. Paraku on eeltoodud näited selle kohta, kuidas suhtarvu nõuet mõista, lihtsustatud ning ei vasta töölepinguseadusest tulenevatele nõuetele ja piirangutele. Aastase töötundide arvu arvutamisel peavad hooldekodud lähtuma ka sellest, et inimene viibib 28 - 40 kalendripäeva puhkusel (sh pikendatud põhipuhkus, osalise töövõimega töötaja põhipuhkus, lapsepuhkused, õppepuhkused jne). Töötasu peab eelarve tegemisel arvestama sellisel juhul 13 palka aastas, mitte 11 kuud nagu eelviidatud näites on toodud.
   2. Palgaarvestuse osas on ka teisi küsimusi, mida tuleb arvesse võtta.
2. Aastas on 12 riigipüha, mil töötasu on 2-kordne.
3. Öötunnid tuleb tasustada 1,25-kordselt (st aastas on 768 öötundi). Osad tööandjad tasustavad 1,25-kordselt ka nädalavahetusel töötamist.
4. Ületunnid tuleb tasustada 1,5-kordselt, sõltuvalt kuudest võib tekkida vahetuste arvust tulenevalt ületund kuus (ühel inimesel 24-tunniseid 7-8 vahetust kuus), summeeritud tööajaarvestuse puhul võib olla ületundide arv veidi väiksem.
5. Osad tööandjad on kehtestanud pikendatud põhipuhkuse 33-35 kalendripäeva.
6. Aastas on neli pühade eelset päeva (12h), mil on lühendatud tööpäev, kuna inimene ei saa vahetusest lahkuda, siis tuleb see tasustada 1,5-kordselt.
7. Töötajate arvu tõstavad asendustöötajad. Nad ei pea olema koosseisulised, aga võivad olla. Iga ametikoht vajab asendamist, koormust ei saa teiste töötajate vahel ära jagada tööajanormist ning töö- ja puhkeaja korraldusest tulenevalt.
   1. Paraku ei nähtu eelviidatud näidetest, et seda kõike oleks arvesse võetud.
   2. Lisaks tõusetub siin ka teine probleem. Üldhooldusteenuse juhendi punkt 3.2 „Nõuded teenusele ja järelevalve" tekitab kõige rohkem muret, et hoolduspersonali arv peab oluliselt suurenema alates 37 teenuse saajast. Vastav number tekitab olukordi, kus teatud arvu kohtade korral tõuseb personalivajadus ebaproportsionaalselt.
   3. Selle loogika kohaselt on tähelepanu suhtarvul 3,6.

* 152 klienti / 3,6 = 42,22 hooldustöötajat, st 43 töötajat
* 168 klienti / 3,6 = 46,6 hooldustöötajat, st 47 töötajat
* 37 klienti / 3,6 = 10,28 hooldustöötajat, st 11 töötajat
  1. Tööajafondi arvestuse järgi on:
* 2025. aastal aastane normtöötundide arv 2008 tundi ja
* 2024. aastal normtöötundide arv 2023 tundi
* Ühe 12 h ametikoha töötunnid 365 x 12 h = 4380 h, ametikoha katmiseks kaks töötajat 2190 h.
* Ühe 12 h ametikoha maksumus aastas 4380 h x 8 eurot (tunnitasu) = 35 040 eurot + 2920 eurot puhkuse raha + ületunnid + maksud.
* Ühe 24 h ametikoha maksumus aastas 8760 x 8 eurot = 70 080 eurot + öötunnid 2920 x 2 eurot = 5840 eurot + 5840 eurot puhkuste tasud + pühad 12 x 24 x 8= 2304 eurot + ületunnid + maksud.
  1. See tähendab, et rakenduva nõudega kaasneb hoolduspersonali ja palgafondi hüppeline kasv 37 - 48 teenusesaaja puhul, samuti 73-84 teenusesaaja puhul. See omakorda sunnib teenuseosutajaid kas teenuse hinda tõstma või kärpima hooldekohti. Arvutustes on näha mitu hooldustöötajat tuleb lisaks tööle võtta selleks, et täita sätestatud nõudeid. Iga teenuse osutaja saab välja arvutada kui palju tema tööjõukulud suurenevad seoses vajadusega hooldustöötajaid juurde värvata.
  2. Probleem on seda teravam, et kohalike omavalitsuste poolt kaetava hoolduskomponendi piirmäärad võivad erineda mitmeid kordi. Enamikel juhtudel ei kata piirmäär hoolduskomponendi kulusid, sh hooldustöötajate töötasu. Enamikes kohalikes omavalitsustes on hooldustöötajate töötasud samal tasemel, aga piirmäär katab töötasu kulud vaid osaliselt. Puudujääva osa katavad aga kliendid või nende lähedased, mis tähendab paratamatult teenuse kättesaadavuse halvenemist.
  3. Sellega omakorda haakub ka hooldustöötajate puuduse probleem. Teadeolevalt on hooldustöötajatest juba aastaid suur puudus ja olukord ei paista paranevat, sest kahjuks ei ole piisavalt inimesi, kes sooviksid hooldustöötaja nii vaimselt kui füüsiliselt rasket tööd teha. Kui Sotsiaalkindlustusameti poolt on välja toodud, et hooldustöötajate töötasu tuleb tõsta, siis paraku ei ole töötasude tõstmine taganud inimeste huvi hooldustöö vastu ja hooldustöötajate värbamine on järjest aeganõudvam ning hooldustöötajate ametikohtade täitmine järjest keerulisem. Seetõttu ei ole suhtarvunõude täitmine mitte ainult majanduslikult kulukas, vaid ka praktiliselt raske, kuna tööturul puuduvad töötajad.

1. **Kokkuvõte**
   1. Eeltoodut kokku võttes seisneb probleem eelkõige selles, et suhtarvu nõue peab kasvama täiskohtades, samal ajal kui jääb ebaselgeks, miks see peab just nii olema. Kirjeldatud probleemi lahendamiseks näeme eelkõige järgmisi võimalusi.
   2. Hooldusplaanist tulenevalt lähtuvad hooldekodud inimesest kui tervikust: tema isikuhooldustoimingud, terviseseisundiga seotud toimingud, füüsilise, vaimse ja sotsiaalse aktiivsusega seotud toimingud. Seetõttu teeme ettepaneku arvata hoolduspersonali hulka kõik need töötajad, kes vahetult tegelevad kliendiga: liikumisjuhendajad, tegevusjuhendajad, huvijuhid, sotsiaaltöötajad jt. See hõlmaks ühtlasi ka vastavat märget MTR-is hoolduspersonali kohta. Tavaliselt jagavad huvijuhid ja liikumisjuhendajad oma tähelepanu mitme osakonna vahel ja tegevused on planeeritud selliselt, et tööaeg on igal tööpäeval 8 h. Enamik tegevusi toimubki hooldekodus selles ajavahemikus. Õhtune ja ööaeg on tavapäraselt rahulikum ja nii palju personali ei ole vaja.
   3. Ühtlasi palume loobuda 37 - 48 elanikuga ja 73 - 84 elanikuga üldhooldusteenuse osutajatele hoolduspersonali suurendamise nõudest ja pakume omalt poolt välja, et hoolduspersonali suhtarv võiks olla arvestatud nii nagu õdede ametikohtadel, nt kui alates 37 teenuse saajast lisandub kaks teenuse saajat, siis lisandub 0,05 ametikohta. Puudub mõistlik põhjus, miks suhtarvu nõue peab kasvama just täiskohtades.

Lugupidamisega

*/ allkirjastatud digitaalselt /*

Tambet Laasik

vandeadvokaat