



Sotsiaalministeerium

Meie: 10.04.2026 nr 32

info@sm.ee

Eesti Puuetega Inimeste Koja ettepanekud tugiisikuteenuse süsteemsete kitsaskohtade lahendamiseks

Pöördume seoses tugiisikuteenuse süsteemsete kitsaskohtadega taaskord Sotsiaalministeeriumi poole. Kitsaskohad mõjutavad igapäevaselt erivajadusega lapsi ning nende peresid, aga ka täisealisi teenusevajajaid, eelkõige psüühikahäirega inimesi. Kohtusime Sotsiaalministeeriumiga viimati sel teemal 28.01.2026, mille järgselt lubasime saata oma täiendavad ettepanekud kirjalikult.

Tugiisikuteenus on kohaliku omavalitsuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on iseseisva toimetuleku toetamine - laste puhul lisandub eesmärk toetada lapse arengut, tagada järelevalve ja vajadusel teha hooldustoiminguid ning vähendada lapsevanema hoolduskoormust ja toetada tööturul osalemist ning võimaldada lapsevanematel tegeleda teiste pereliikmetega või olla muul moel ühiskondlikult aktiivne.

Eesti Puuetega Inimeste Koda on alates 2022. aastast tõstatanud suhtluses ministeeriumi¹², kohalike omavalitsustega³, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni ja laiema avalikkusega⁴⁵ tugiisikuteenuse kitsaskohti. Teema on läbiv ka meediakajastustes, mis peegeldavad perede igapäevaseid raskusi teenuse kättesaadavuse ja järjepidevusega. **Eriti murettekitav on see, et vaatamata probleemi pikale kestusele, korduvale esiletõstmisele ning selle ulatuslikule mõjule puudega inimestele ja nende peredele, ei ole tugiisikuteenuse süsteemseid probleeme seni piisava prioriteetsusega käsitletud. Tegemist ei ole üksikuid peresid puudutava**

¹ <https://epikoda.ee/uudised/eesti-puuetega-inimeste-koja-ettepanekud-pikaajalise-hoolduse-reformi-ii-etappi/>

² <https://epikoda.ee/uudised/eesti-puuetega-inimeste-koja-ettepanekud-ministrile-sotsiaal-ja-tervishoiuvaldkonna-kiireloomuliste-muudatuste-tegemiseks/>

³ <https://epikoda.ee/uudised/poordumine-seoses-tugiisikuteenuse-tagamisega/>

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=6HcQxAFSMu4>

⁵ <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltootugiisikutel-vaja-oglaseid-tootingimusi>

küsimusega, vaid teenusega, mille puudujääkidega toimimine mõjutab otseselt paljude laste haridusteed, täisealiste inimeste toimetulekut, perede toimimist ja majanduslikku kindlustunnet ning lähedaste võimalusi tööturul osaleda.

Õiguskantsler⁶⁷ on oma pöördumistes ja menetlustes juhtinud korduvalt tähelepanu olukordadele, kus puudega lapsele vajalik tugiisik puudub või ei ole teenus piisavas matus kättesaadav, mille tagajärjeks võib olla lapse hariduses lünklik osalemine või kõrvale jäämine või lapsevanema tööturult eemale jäämine. Õiguskantsleri hinnangul ei tohi lapse õigus vajalikule toele sõltuda üksnes kohaliku omavalitsuse rahalistest võimalustest või tööjõu puudusest.

Riigikontroll on oma auditites⁸⁹ juhtinud korduvalt tähelepanu sellele, et kohalike omavalitsuste pakutavate sotsiaalteenuste kättesaadavus ja kvaliteet erineb omavalitsuste lõikes märkimisväärselt. See tähendab, et inimeste võimalused saada vajalikku tuge sõltuvad elukohast. Riigikontroll on rõhutanud riigi rolli selgete raamtingimuste loomisel, et vältida teenuste kättesaadavuses põhjendamatuid piirkondlikke erinevusi.

Perede tagasiside näitab, et tugiisikuteenuse kättesaadavus on sageli ebapiisav, teenuse maht ei vasta tegelikule vajadusele, teenus katkeb tugiisiku lahkumisel või ei ole võimalik leida asendajat. Selline ebakindlus muudab perede jaoks töö- ja pereelu ühitamise väga keeruliseks ning suurendab märkimisväärselt hoolduskoormust ja sunnib pered majanduslikku kitsikusse, sh väljendub see ka tulevikus pensionieas. Probleemid tugiisikuteenuse kättesaadavuse ja järjepidevusega toovad kaasa lapsevanemate tööaja vähendamise või tööturult lahkumise, maksulaekumise vähenemise, pensionimaksete vähenemise, suurenenud tervishoiukulud ning pikemaajalise sotsiaaltoetuste vajaduse.

Tugiisikuteenuse toimimise eelduseks on motiveeritud ja püsiv tööjõud. Tööinspeksioon on käsitlenud tugiisikute lepinguliste vormide küsimust ning 2025. aastal oli fookuses sihtkontroll¹⁰,

⁶ <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2024/sotsiaalkaitse>

⁷ <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2025/>

⁸ https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2025-11/19429_RKTR_6574_2-1.4_2321_001-2%20%281%29.pdf

⁹ <https://www.riigikontroll.ee/auditaruanded/koduteenuste-korraldus>

¹⁰ <https://sinuga.epikoda.ee/omastehoolduse-erinumber-2026/tooleping-voi-volaoiguslik-leping-milline-leping-tugiisikuga-solmida>

mis viitab valdkonnas levinud ebaselgusele ja riskile, et töö tegelik sisu vastab töölepingulisele suhtele, kuid praktikas kasutatakse võlaõiguslikke lepinguid. Peamiselt jäävad tugiisikud ravikindlustuseta ning võimaluseta kasutada õigust puhkusele ja haiguspäevadele, mistõttu on väga keeruline leida inimesi, kes seda tööd sellistel tingimustel teha sooviksid. **Tugiisik pakub teenust kindlale isikule, kokkulepitud viisil, ajal ja kohas. Tugiisiku töö sisu, ülesanded ja korraldus võivad küll konkreetsest lapsest või täiskasvanust lähtuvalt erineda, kuid need on siiski tööandjaga selgelt kokku lepitud. Seetõttu tuleb tugiisikuga sõlmida tööleping ning tagada tugiisikule sotsiaalsed garantiid. Rõhutame, et EPIKoja praktika näitab, et sotsiaalsete garantiide puudumine on kõige suurem põhjus, miks inimesed tugiisikuna tööle ei soovi asuda või lahkuvad töölt, kui saavad töötasu mõistes samaväärse pakkumise, kuid sotsiaalsete garantiidega.**

EPIKojani on jõudnud näiteid praktikast, kus 2026.a. alampalga tõusuga ei ole käsunduslepingu alusel töötavate tugiisikute töötasu tõstetud, mille tulemusena jäävad tugiisikud ilma ravikindlustusest ning lahkuvad töölt. **Käsunduslepinguline töösuhe viitab teenuse jätkusuutlikkuse puudumisele ning ei anna ei töötajatele (sh ka potentsiaalselt tugiisikuteenuse osutamisest huvitatud inimestele) ja ka peredele turvatunnet. Lapsevanematel ei ole kindlust oma erivajadusega lapse hooldamise kõrvalt tööturule minna, kui teenus ei ole jätkusuutlik. Tööandjate vaatest ei ole aktsepteeritav, et töötaja peab tugiisiku puudumise tõttu pidevalt ootamatult nt poole tööpäeva pealt lahkuma, või et tugiisikute pideva vahetumise tõttu peab lapsevanem võtma (palgata) puhkust ja käima koos lapsega koolis, sest tugiisikut ei leita. Kõige keerulisemas seisus on loomulikult erivajadusega laps, kelle arenguks on vaja stabiilset keskkonda, tuttavaid ja turvalisi inimesi ja toimivat võrgustikku. EPIKoja praktikas ei ole harvad juhtumid, kus laps ja pere jaoks vahetub tugiisik 2 aasta jooksul enam kui viiel korral, sh jäävad uue töötaja otsingute vahele ka pausid, mil laps ja pere on teenuseta.**

Lisaks on teenuse korralduses rollide hajumine hariduse- ja sotsiaalvaldkonna vahel. Praktikas esineb väga keerulisi vaidlusi, kus abi vajav laps ja tema pere jäävad ilma teenuseta, kuna sotsiaal- ja haridusvaldkonnametnikud suunavad teenuse vastutust teineteisele.

Tugiisikuteenusega seotud pöördumised on EPIKojas iganädalased ning säärasel moel üksikjuhtumite lahendamine ei ole jätkusuutlik.

Peame jätkuvalt vajalikuks, et Sotsiaalministeerium poliitikakujundajana sekkuks ja looks selged, üleriigilised tingimused tugiisikuteenuse osutamiseks, et tagada teenuse kättesaadavus, kvaliteet ja järjepidevus üle Eesti.

Eeltoodust tulenevalt teeme järgmised ettepanekud:

- **Kujundada riiklik poliitika selliselt, et tugiisikute töö korraldamisel oleks vaikumisi eelduseks töölepingu kasutamine juhtudel, kus töö tegelik sisu vastab töösuhtele. Võtta arvesse Tööinspektsiooni sisendit 2025.aasta sihtkontrollide pinnalt. EPIKojale teadaolevalt on mitmetele asutustele tehtud ettekirjutusi tugiisikutega töölepingute sõlmimiseks.**
- **Võimaldada teise astme sugulastel tugiisikuteenust osutada, arvestades püsivat ja laiaulatuslikku tugiisikute puudust ning arvestades, et laste vanavanemad on vähemalt vanaduspensionieani, kui mitte kauem, tööturul aktiivsed. Olukorras, kus vanavanem peab valima esmase majandusliku kindlustatuse ja tasuta puudega lapselapse hooldamise tõttu vaesusrisiki langemise vahel, on oodatav, et vanavanem jätkab tööl käimist, kuid ei saa sellevõrra abivajavat peret piisavalt toetada. Kui aga vanavanem vastab tugiisikule seatud nõuetele, saab ta teha valiku ning olla oma lapselapse tugiisikuks, teenides selle eest töist tulu ning leevendades ka lapsevanema hoolduskoormust.**
- **Kohustuslike kriteeriumite ja nõuete kehtestamine määruse tasandil (sarnaselt koduteenusega, üldhooldusteenusega), et ühtlustada teenuse kvaliteeti.**
 - Vajalik on kehtestada **haridusnõuded tugiisikutele** vastavalt tugiisikuteenust vajavale sihtgrupile – näiteks psüühilise erivajadusega inimese tugiisik võrdsustada tegevusjuhendaja väljaõppega, laste puhul tugiisiku koolituste sisu vastavalt erivajadusele.
 - **Teenuse sisu ja tugiisiku ülesannete sätestamine määruse tasandil** – juhendamine, motiveerimine, toetamine õppetöös osalemiseks, vaba aja veetmisel, sotsiaalsete suhete loomisel ja hoidmisel, järelevalve ja juhendamine (nt kooli-koju saatmine), füüsiline kõrvalabi ja hooldustoimingute tegemine.

- **Tagada tugiisikuteenuse osutamisel järjepidevus, sealhulgas asendusteenuse korraldus**, et vältida olukordi, kus teenus katkeb tugiisiku lahkumisel.
 - **Kujundada üleriigiliselt selged teenuse omaosaluse põhimõtted.** Riigikontroll¹¹ on viidanud, et Sotsiaalkindlustusamet pole abivajaduse hindamise süsteemi arendamisel lahendanud tasu suuruse arvestamise olulisi probleemkohti. SKA saaks panustada tasu suuruse arvestamise rakenduspraktika kujundamisse, andes selgemaid soovituslikke juhiseid. EPIKoda on seisukohal, et omaosaluse praktika kujundamisel tuleb muuhulgas arvestada, et tugiisikuteenus peab olema lapsele ja perele haridusasutuses tasuta, samuti psüühikahäirega inimestele, kellele teenus võib olla meede, et ennetada eestkoste seadmist või kulukate sekkumiste rakendamist nagu ööpäevaringne teenus või sundravi.
- **Edendada kohalike omavalitsuste vahelist koostööd, näiteks läbi täiendavate rahaliste vahendite pakkumise KOV-dele, kes korraldavad teenust ühiselt.**
 - **Suunata täiendavaid ressursse toetavate teenuste osutamiseks riigieelarvest**, kuna tegemist on keskse teenusega, mis otseselt vähendab perede hoolduskoormust ja soodustab lapsevanemate tööturul osalemist. Kutsekoja¹² uuringu andmetel teenuse vajajate arv aina suureneb ja sellega koos ka surve omavalitsustele teenuseid osutada. Ka Kutsekoja uuringus tuuakse välja, et tugiisikute ja lapsehoidjate keskmine palk on oluliselt madalam kui valdkonna põhikutsealade keskmine. EPIKoda viis 2022. aastal läbi küsitluse KOV-de seas, kes töid välja rahapuuduse teenuste osutamiseks. Samuti on probleem tugiisikute ettevalmistus: tugiisikud ei ole koolitatud, tööle kandideerivad ka inimesed, kes tegelikult ei ole valmis keerulise abivajadusega inimestega töötama. Tugiisikutele pole kehtestatud ettevalmistusnõudeid ja kui teenuse tunnihind on madal, ei soovi kvalifitseeritud inimesed seda tööd teha.
 - **Kaaluda seaduse tasandil lapsehoiuteenuse ja tugiisikuteenuse suuremat sidumist või ühendamist.** Lapsevanemate vaatest on tegemist sisult sarnaste teenustega, mille eesmärk on tagada lapsele vajalik järelevalve, tugi ja hooldus. Teenuste formaalne eristamine ei tohi takistada

¹¹ https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2025-11/19429_RKTR_6574_2-1.4_2321_001-2%20%281%29.pdf

¹² https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/01/OSKA_sotsiaaltoe_uuringuaruanne_tervikekst_2021.pdf

lapsele vajaliku abi kättesaadavust. Praktikas esineb olukordi, kus tugisikuteenuse mahtu piiratakse põhjendusega, et teenus ei hõlma järelevalvet, kuid samal ajal ei pakuta alternatiivina lapsehoiuteenust või on selle kasutamine ebamõistlikult keeruline. Selle tulemusena jääb lapse tegelik abivajadus katmata. Teenuste sidumine või ühtse lähenemise kujundamine aitaks vältida olukordi, kus abi saamine sõltub teenuse formaalsest määratlusest, mitte lapse tegelikust vajadusest.

- **Määratleda selgelt tugisikuteenuse korralduslik vastutus haridus- ja sotsiaalvaldkonna vahel, et vältida olukordi, kus laps ja pere jäävad vastutuse hajumise tõttu teenuseta.**

Tegemist ei ole üksikute omavalitsuste probleemidega, vaid süsteemse küsimusega, mis vajab riiklikul tasandil poliitikakujundaja sekkumist ning tugisikuteenuse korraldamiseks ja rahastamiseks selgemate raamtingimuste loomist.

Eestil on siduvad kohustused ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga, mille kohaselt peab riik tagama, et **puudega inimestel ja nende peredel oleks tegelik, mitte üksnes formaalne juurdepääs vajalikele tugiteenustele.** Olukord, kus teenus ei ole kättesaadav või järjepidev, seab kahtluse alla puuetega inimeste õiguste tegeliku tagamise Eestis.

Mõistame, et sotsiaalvaldkonnas on erinevaid väljakutseid, seda enam tuleb kriitiliste teemadega tegeleda moel, mis sihivad peamisi probleeme ega jäta kümneid aastaid teadaolnud murekohti lahenduseta. Juhul kui tugisikuteenuse süsteemseid kitsaskohti ei lahendada, süveneb perede hoolduskoormus, väheneb tööturul osalemine ning suureneb surve nii sotsiaal- kui tervishoiusüsteemile. See toob kaasa pikaajalised kulud, mis ületavad märkimisväärselt ennetavate ja toetavate teenuste arendamise maksumuse.

Nagu senini, on EPIKoda ka edaspidi valmis kaasa mõtlema ning sihtgruppi esindama.

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)

Maarja Kraiss-Leosk
Tegevjuht

Kristi Käär; Toetuste ja teenuste nõunik
+372 5401 0462; kristi.kahar@epikoda.ee