

Koduteenuste korraldus

*Kas ja mida saaksid omavalitsused teha
koduteenuse korraldamisel teisiti, et kindlustada
teenuse osutamiseks ja arendamiseks eraldatud
avaliku raha eest teenuse hea kättesaadavus?*

Koduteenuste korraldus

Kas ja mida saaksid omavalitsused teha koduteenuse korraldamisel teisiti, et kindlustada teenuse osutamiseks ja arendamiseks eraldatud avaliku raha eest teenuse hea kättesaadavus?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

koduteenus on üks 13 sotsiaalteenusest, mille korraldamine on määratud seadusega KOVi ülesandeks. Sihtühik on täisealise isikud, kes ei saa igapäevatoimingutega kodus ise hakkama.

Koduteenuse hea kättesaadavus peaks idee järgi aitama edasi lükata hooldekodu-teenuse vajadust, mis on kordi kallim kui koduteenus.

2022. aastal sai koduteenust ca 8500 inimest. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on vajadus aga ca 20 000 teenusekohta ning riik on asunud suunama valdkonda senisest rohkem avaliku raha, et koduteenuse kättesaadavust parandada. Nt on hooldereformi 39,2 mln euro suurusest eelarvest 2023. aastal arvestatud ca 13 mln kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks. Seda on ligikaudu 2 korda rohkem, kui kulutasid KOVid koduteenusele aasta varem. 2024. aastal on pikaajalise hoolduse teenuste, sh koduteenuse rahastamiseks plaanis eraldada KOVidele 56,7 mln eurot. Valdkonda suunatakse samuti euroraha.

Riigikontroll analüüsis koduteenuse kättesaadavuse probleemi KOVide töökorralduse vaatest. Mõeldes eeskätt suurenevatele kuludele, otsiti muu hulgas kohti, kus KOVi tegevust parandades saaks olemasolevate ressursside arvelt koduteenuse pakkumist suurendada.

Auditeeritud KOVid (10) olid Tallinn, Tartu linn, Pärnu linn, Narva linn, Maardu linn, Saaremaa vald, Väike-Maarja vald, Kambja vald, Viru-Nigula vald ja Mulgi vald. Neis on kokku üle 50% koduteenuse saajatest.

2023. aastal käivitatud hooldereformiga soovib riik parandada muu hulgas koduteenuse kättesaadavust, kuid audit näitas, et vähemalt auditeeritud omavalitsustes koduteenuse kättesaadavusega seaduses nõutud tasemel praegu tõsist probleemi ei ole. Kuigi sotsiaaltöös on palju mitteformaalset infovahetust ja kõikide olukordade lahendamist ei ole võimalik tagantjärele kontrollida, saab järeldada, et **ametlikku menetluse jõudnud juhtudel oli auditeeritud omavalitsustes koduteenust pakutud ja abita ei ole inimesed jäänud.**

Samas on mitmeid riskikohti, mis vajavad tähelepanu. Näiteks on abivajaduse hindamise meetodika omavalitsuste (KOV) võrdluses erinev, mistõttu ei ole täit kindlust, et kõiki vajadusi alati märgatakse või reageeritakse neile sarnaste asjaolude juures sarnaselt. Samuti töid KOVid välja, et inimeste vajadused on pidevas muutumises ja üha sagedamini ollakse küsimuse ees, kas peaks pakkuma enam kui seaduses kirjeldatud miinimum. Teenuse arendamist pidasid tulevikku vaatavalt oluliseks kõik auditeeritud KOVid.

KOVides on parandamisruumi koduteenuse juhtimises. See on ühtlasi võtmekoht, kuidas kasvatada n-ö sisemiste ressursside arvelt võimekust teenindada rohkem abivajajaid, kui selle järele vajadus tekib. Nõrgaks kohaks on näiteks eesmärkide ja tulemusnäitajate puudumine, mis tähendab, et olukorrahinnang, kui hästi või halvasti koduteenusega parasjagu on, põhineb suuresti sotsiaaltöötajate tunnetusel. Samuti oli teenusega seotud teabehaldus valdavalt paberikeskne, mis vähendab info kasutatavust ja juhtimise operatiivsust. Vaid vähesed KOVid kasutasid neis asjus IT-lahenduste abi. Lünklik oli ka teenuse kvaliteedi kontroll, nagu oli enamasti liiga bürokraatlik ja kogutava info mõttes ülekoormatud inimese abivajaduse hindamine.

KOVide koduteenuse kordades on jätkuvalt ka tingimusi, mis teenust võrreldes seadusega põhjendamatult kitsendavad (nt teenuse osutamine vaid lähedaste puudumisel), kuid audit ei näidanud samas, et neid piiranguid praktikas rakendatakse. Oma korrad tuleb KOVidel mõistagi korda teha, et ei oleks riski, et inimesed ise välistavad põhjendamatult enda sobivuse ega pöördu KOVi poole.

Riigikontroll pani samuti tähele, et kuigi vajadusest parandada koduteenuse kättesaadavust on palju räägitud, on probleem kättesaadavusega tegelikult ebaselge. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringute järgi võiks teenuse saajaid olla üle 2 korra enam ning see on ka sagedane väide ministeeriumi valdkonnapoliitilistes algatustes. Samas ei

ole tõendatud, et inimesed ei saa KOVi poole pöördudes abi, milleks seadus KOVi kohustab. Koduteenus on KOVi korraldada ja ministeerium peab selgemalt defineerima, mida tähendab KOVide tegevuse võtmes, et teenuse saajaid võiks olla üle 2 korra enam. Kui tajutav probleem jääb oma olemuses ja põhjustes ebamääraseks, on oht, et avalik raha valdkonna arendamiseks kulub tegevustele, mis probleemi ei lahenda.

Riik täpsustas 2023. aasta suvel sotsiaalkaitseministri määrusega koduteenuse sisunõudeid, kuid jättis korralikult läbi analüüsimata määrusega kaasnevad mõjud KOVide kuludele. Võimalike lisakulude katteallikana välja toodud hooldereformi rahast ei jätku KOVide väitel ilmselt sellekski, et rahastada hooldekoduteenust, rääkimata koduteenuse arendamisest.

Riigikontroll leiab samuti, et **Sotsiaalministeerium võiks reeglite täpsema ettekirjutamise asemel keskenduda muude sekkumisvõimaluste paremale ärakasutamisele ja panna tööle olemasolevad lahendused** nagu Sotsiaalkindlustusameti koostatud teenuse kvaliteedijuhised ja KOVide endi hea praktika. Samuti tuleks vältida uusi lahendusi (eelkõige abivajaduse hindamisel), mis abistamise asemel hoopis koormavad asjatult sotsiaaltöötajaid.

Mida Riigikontroll soovib?

Auditeeritud KOVidel soovitas Riigikontroll koduteenuse korraldust auditis tehtud tähelepanekute taustal täiustada. Sotsiaalkaitseministri tege Riigikontroll ettepaneku analüüsida adekvaatselt teenuse sisunõuete määrusega kaasnevat mõju ja teha sellest järeldused KOVide rahastamisvajaduse kohta. Samuti peaks riik asuma KOVide järelevalves kasutama sotsiaalteenuste kvaliteedipõhimõtteid, et tekitada seeläbi survet teenuse juhtimiskvaliteedi paranemiseks. Kaaluda võiks ka võimalusi toetada KOVisid rahaliselt sotsiaalvaldkonna juhtimisarvestuse digitaliseerimisel (nt Euroopa Liidu toetusrahast) ja seista selle eest, et riigi arendatavate tehniliste lahendustega ei pandaks abivajaduse hindamisel KOVidele ebavajaliku info kogumise koormust.

Auditeeritud KOVid olid Riigikontrolli soovitustega üldjoontes nõus ja lubasid nendega arvestada.

Sotsiaalkaitseministri vastusest auditaruandele järeldub, et praegu ei ole Sotsiaalministeeriumil plaanis koduteenuse sisunõuete täpsustamise mõju KOVide kuludele täiendavalt analüüsida, kuna ollakse jätkuvalt seisukohal, et hooldereformi käigus KOVidele eraldatud rahast jagub prognooside järgi ka koduteenuse arendamiseks. Hooldereformi mõjude põhjalik hindamine on kavas 2026. aastal.

Lisaks tõi minister välja, et 2024. aastal jätkatakse Sotsiaalkindlustusameti ülesannete korrastamist ning selle käigus vaadatakse üle ka sotsiaalteenuste järelevalve põhimõtted ja meetodid. Samuti on 2024. aastal plaanis rakendada KOVide sotsiaalteenuste arendamiseks toetusmeedet, mille järgi on abikõlblik ka teenuse juhtimiseks vajalike IT-süsteemide soetuskulu. Mis puudutab abivajaduse hindamise arendamist, siis nähtub ministri vastusest, et riigis keskselt välja töötatud hindamisinstrumentide näidislahenduste andmekoosseisu praegu üle ei vaadata, kuid minister möönis, et abivajaduse hindamise arendamine on pikemaajalisem protsess. Ühe järgneva sammuna on kavas näidislahendused digitaliseerida, et teha nende kasutamine KOVidele mugavamaks.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	4
Koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks KOVides loodud töökorraldus	5
KOVide kordades on jätkuvalt teenuse kitsendusi, ent nende kohaldamine praktikas ei ole ilmselt laialdane	7
Koduteenust on tähtsustatud enamasti ka KOVi strateegiates, kuid konkreetne arendusplaan on vähestel	8
KOVide väitel on teenust rahastatud piisavalt, et teenindada kõiki, kes on abi küsinud ja vajanud	9
Teenuse protsessi juhtimine on liiga paberikeskne, vähe kasutatakse ära digilahenduste võimalusi	10
Teenuse kvaliteedikontroll on süsteemina lünklik ja ebakorrapärane	12
Koduteenuse sooviavalduste menetlus auditeeritud KOVides 2022. aastal	13
Menetluse käivitab suuliselt laekunud info, kirjaliku avaldusega enamasti KOVi poole ei pöörduta	14
Abivajaduse hindamisel kogutakse infot, mille seos teenusevajadusega jääb ebamääraseks	15
Koduteenusest keeldumisi oli vähe ja valdavalt oli pakutud abi, mille vajadus oli hindamisel tuvastatud	16
Koduteenus on pigem tasuline, kuid tasu oli enamasti väike ega ole teenuse saamisel tõsiseks takistuseks	18
Riigikontrolli järeldused ja soovitused KOVidele	19
Riigi tugi KOVidele koduteenuse kättesaadavuse tagamisel	20
Riik on aidanud koduteenust arendada, kuid teenusekohtade defitsiidi väidetav probleem vajab selgitust	21
Koduteenuse sisunõuete täpsustamise mõju KOVi kuludele on vähe analüüsitud	23
Abivajaduse hindamist on üritatud pikalt parandada, kuid senimaani suurema eduta	24
Kvaliteedipõhimõtted on saanud järelevalves vähe tähelepanu	25
Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumile	26
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	30
Auditi iseloomustus	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid KOVide sotsiaalabi korralduse valdkonnas	35
Lisa A. Riigikontrolli järeldused KOVide kohta auditikriteeriumite kaupa	36
Lisa B. Auditeeritud KOVide vastused auditiaruandes tehtud soovitustele	37

Valdkonna ülevaade

Mis on koduteenus?

Teadmiseks, et

KOV-i korraldavad sotsiaalteenused on 1) koduteenus, 2) väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, 3) tugisiku-teenus, 4) täisealise isiku hooldus, 5) isikliku abistaja teenus, 6) varjupaiga-teenus, 7) turvakoduteenus, 8) sotsiaaltransporditeenus, 9) eluruumi tagamise teenus, 10) võlanõustamisteenus, 11) lapsehoiuteenus, 12) asendushooldusteenus, 13) järelhooldusteenus.

Teadmiseks, et

2022. aastal olid koduteenuse kulud teenuse saaja kohta keskmiselt 1450 eurot, kulud üldhoolduses ca 7737 eurot.

Allikas: [s-veeb](#) ja [h-veeb](#)

Kuidas koduteenust saada?

Teadmiseks, et

kui koduteenuse osutamise käigus ilmneb, et abivajadus võib olla muutunud, tuleb abivajadust uuesti hinnata ning teenuse sisu ja mahtu vajadusel korrigeerida.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 18 lg 1

1. Koduteenus on üks 13 sotsiaalteenusest, mille korraldamine on määratud seadusega KOVi ülesandeks. Tegemist on kohustusliku omavalitsusliku ülesandega.
2. Teenuse sihtrühmaks on täisealised isikud, kes tulenevalt tervises seisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast ei saa igapäevatoimingutega kodus ise hakkama.¹ Teenuse eesmärk on pakkuda neile kodustes tingimustes vajalikku kõrvalabi ja tagada toimetulek.
3. Üldlevinud seisukoha järgi võimaldab koduteenuse hea kättesaadavus lükata edasi vajadust üldhoolduse ehk hooldekoduteenuse järele. Viimane on ca 5 korda kallim kui koduteenus. Seega kätkeb koduteenuse hea kättesaadavus endas ka võimalusi tagada inimesele vajalik abi väiksemate kuludega.
4. Seaduses on loetletud tegevused, mida koduteenus sisaldama peab. Nendeks on abi kütmisel, toidu valmistamisel, eluruumi ja riiete korrastamisel, toiduainete ja majapidamistarvete ostmisel, samuti abi muus asjaajamises väljaspool eluruumi.² Täpsemad tingimused teenuse sisule, selle rahastamise ja osutamise korra kohta kehtestab KOV.³
5. Koduteenuse saamiseks tuleb abivajajal või tema seaduslikul esindajal pöörduda KOVi. Samuti võib abivajajast teada anda keegi kolmas, näiteks naaber, perearst või politsei.⁴ Eeldatakse, et sel juhul loob KOV isikuga kontakti omal algatusel ja teeb kindlaks, kas abi soovitakse või mitte. Mis puudutab puudega inimesi, siis nende abivajaduse võib KOV välja selgitada ka omal algatusel, ilma et abivajaja või keegi teine oleks eelnevalt KOVi poole pöördunud.⁵
6. Pärast seda, kui ühel või teisel viisil on tehtud kindlaks isiku soov abi saada, viib KOV läbi abivajaduse hindamise. Üldjuhul teeb seda KOVi sotsiaaltöötaja, kaasates vajaduse korral teisi spetsialiste või abivajaja lähedasi. Abivajaduse hindamine tuleks teostada kohas, kus abivajaja elab ja teenust saada hakkab.
7. Levinud praktika on kasutada hindamise dokumenteerimisel nn hindamisinstrumenti, mis on standardiseeritud küsimustik. Selle täitmisel selgub, millistes tegevustes ja millises ulatuses isik kõrvalabi vajab. Hindamine peab olema terviklik ega saa piirduda vaid nende asjaoludega, millest isik on ise abi taotlemisel teada andnud. Nii võib koduteenuse vajadus selguda ka mõne teise teenuse või vajaduspõhise toetuse taotluse menetluses.
8. Abi, mille vajadus on hindamise tulemusena tuvastatud, saab isikule osutada mõistagi vaid siis, kuid isik seda ise soovib. KOVil on siinkohal oluline roll inimesele tema olukorda ja võimaliku abi olemust selgitada.

¹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 17 lg 1

² Sotsiaalhoolekande seadus, § 17 lg 2

³ Sotsiaalhoolekande seadus, § 14 lg 1

⁴ Sotsiaalhoolekande seadus, § 13

⁵ Sotsiaalhoolekande seadus, § 15² (kehtiv alates 01.02.2023)

Kui palju on koduteenuse saajaid?

Teadmiseks, et

- 2022 vs. 2012 on eakate arv kasvanud ca 235 000-lt 276 000-ni;
- üldhooldekodu teenuse saajate arv 9000-lt 14 500-ni;
- koduteenuse saajate arv 6000-lt ca 8500 inimeseni.

Kuidas koduteenust rahastatakse?

Auditi lähtekoht

Teadmiseks, et

2022. aastal kehtestati seaduse tasemel põhimõte, et sotsiaalabi osutamisel tuleb esmajärjekorras pakkuda abi, mis võimaldab inimesel elada kodus või saada kodusarnast keskkonda ja elukorraldust pakkuvat teenust.

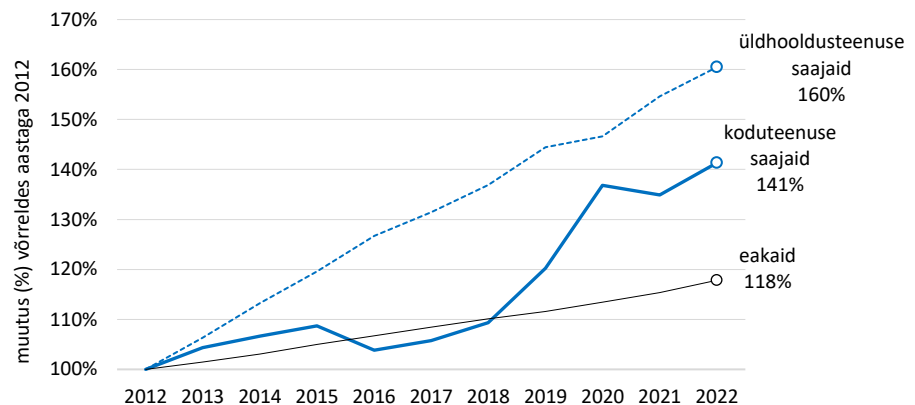
Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 3 lg 1 p 2¹

9. Otsus abi osutamise või sellest keeldumise kohta tuleb KOVil teha 10 tööpäeva jooksul alates nõuetekohase taotluse esitamisest.⁶

10. 2022. aastal sai koduteenust 8551 inimest, kellest 90% olid eakad (65-aastased ja vanemad).

11. Koduteenust saanute arv on viimase 10 aastaga kasvanud 41%. S.o ligikaudu 2 korda kiiremini kui näiteks eakate arv, ent samas 1,5 korda aeglasemalt kui klientide arv üldhooldekodudes (vt joonis 1).

Joonis 1. Koduteenust saanud isikute, üldhooldusteenust saanud isikute ja eakate arvu muutus (%) alates aastast 2012



Allikas: s-veeb, h-veeb, Statistikaamet

12. Teenuse rahastamise täpsemad tingimused kehtestab KOV. Teenus võib olla selle saajale tasuline, kuid tasu suurus ei tohi takistada teenuse saamist.⁷ Tasu suuruse määramisel tuleb arvesse võtta teenuse mahtu, teenuse kulusid ning teenust saava inimese ja tema perekonna majanduslikku olukorda. Sellest lähtudes võivad KOVid kas tasu vähendada või osutada teenust tasuta.

13. 2022. aastal katsid abivajajad või nende lähedased osa teenuse kuludest 56 KOVis ehk enamikus KOVides on koduteenus tasuta. Samas on põhiosa kuludest KOVid võtnud enamasti enda kanda ja inimestelt võetava tasu osa on kulude katteallikana pigem väike. 2022. aastal olid koduteenuse osutamise kulud kokku 12,4 mln eurot, millest KOVid katsid 87%.

Koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks KOVides loodud töökorraldus

14. Hoolekandepoliitika strateegilistes valikutes on juba pikemat aega teadvustatud vajadust parandada eelkõige nende sotsiaalteenuste kättesaadavust, mis toetavad inimeste hakkamasaamist oma kodus. See peegeldab inimeste eelistusi abi saamisel, kuid ka riigi soovi pidurdada abivajaduse süvenemist ja leevendada sellega nii abivajaja lähedastele kui ka ühiskonnale langevat hoolduskoormust.

15. Sotsiaalministeerium on tellitud uuringute põhjal järeldanud, et kodus elamist toetavate teenuste vajadus on oluliselt suurem, kui on võimalus

⁶ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, § 25 lg 1

⁷ Sotsiaalhoolekande seadus, § 16

praegu neid teenuseid saada. Koduteenust vajaks ministeeriumi hinnangute järgi ca 20 000 inimest.⁸ Seda on üle 2 korra enam, kui oli koduteenuse saajaid 2022. aastal.

16. Selleks, et suurendada koduteenuse pakkumist, on riik asunud suunama valdkonda senisest rohkem avalikku raha.⁹ Käivitatud on hooldereform, mis on küll peaaesjalikult seotud ümberkorraldustega üldhooldusteenuse rahastamisel, ent mille 39,2 mln euro suurusest eelarvest 2023. aastal võiks prognooside järgi ca 13 mln jääda kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks, reformi ettevalmistamiseks jms.

17. Seda on ligikaudu sama palju, kui kulutasid KOVid koduteenusele 2022. aastal oma raha ehk arvestuslikult võiks koduteenuse rahastamine KOVides suurendada 2023. aastal 2 korda. 2024. aastal on pikaajalise hoolduse teenuste, sh koduteenuse rahastamiseks plaanis eraldada KOVidele 56,7 mln eurot.

18. Kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks on samuti kavas kulutada Euroopa Liidu toetusraha. Nt on programmiperioodil 2024–2027 tulemas KOVidele taotlusvoorud, milles jagatakse projektitoetusteks ca 11 mln eurot. Varasemates europrojektides on kaetud toetusrahast lisaks arendustegevustele ka teenuse osutamise vahetuid kulusid.

19. Plaan koduteenuse rahastamist avalikest vahenditest oluliselt suurendada oli ka käesoleva auditi peamine ajend. Rahastamise piisavuse kõrval on samavõrd oluline, et teenuse kättesaadavust ja avalike vahendite mõistlikku kasutust selle tagamisel toetab asjakohane töökorraldus. Seetõttu analüüsis Riigikontroll koduteenuse kättesaadavust KOVide töökorralduse vaatest, otsides muu hulgas KOVide (vt tabel 1) praktika võrdluses kohti, kus KOVi tegevust parandades saaks vabastada ressursi koduteenuse pakkumise suurendamiseks.

Auditi ulatus

Teadmiseks, et

KOVid valiti, lähtudes kaalutlusest kirjeldada probleeme ja KOVide praktikat võimalikult mitmekesiselt. Valikusse kaasati nii maapiirkonnaga KOVisid kui ka n-ö puhtaid linnu, kus KOVi halduspiirid ja linna kui asula piirid langevad kokku. Lisaks võeti valiku tegemisel arvesse näitajaid nagu teenust saanud eakate arv 1000 eaka kohta, teenuse saajate arvu muutus eelneva aasta baasil, hooldustöötaja keskmine koormus, keskmine teenusemaht ja kulu teenuse saaja kohta jms.

Tabel 1. Auditeeritud KOVid ja nendes 2021–2022 koduteenust saanud isikute arv

Auditeeritud KOV	Koduteenuse saajaid	
	2021	2022
Tallinn	1698	1735
Tartu linn	693	704
Narva linn	461	479
Pärnu linn	280	302
Maardu linn	156	103
Saaremaa vald	515	539
Väike-Maarja vald	65	57
Kambja vald	74	77
Viru-Nigula vald	61	60
Mulgi vald	21	36

Allikas: s-veeb

⁸ <https://www.sm.ee/hooldereform#item-5>

⁹ Sotsiaalhoolekande programm 2023–2026, lk 3

Kas KOVi kehtestatud teenuse tingimused on seadusega kooskõlas ega piira põhjendamatult teenuse kättesaadavust?

Teadmiseks, et

Sotsiaalkindlustusamet analüüsis 2020. aastal kõikide KOVide (79) koduteenuse kordi ja leidis, et teenuse eesmärki oli kitsendanud 59, teenuse mahtu 47, teenuse saajate ringi 32 ja teenuse sisu 30 KOVi. Probleemi lahendamiseks edastas amet vastavatele KOVidele märgukirjad.

Allikas. Sotsiaalkindlustusamet

Teadmiseks, et

täisealise isiku hoolduse seadmine on samuti KOVi korraldatav sotsiaalteenus. Hooldaja määratakse isiku taotlusel KOVi otsusega inimesele, kes vaimse või kehalise puude tõttu vajab abi oma õiguste teostamisel (sotsiaalhoolekande seadus, § 26). Hoolduse seadmise järel hakkab KOV reeglina maksma hooldajale hooldajatoetust.

20. Töös käsitleti nii koduteenuse juhtimissüsteemi (teenusega seotud reeglid, eelarvestamine, arendusstrateegiad, hooldustöötajate töökoormuse juhtimine jms) kui ka teenuse sooviavalduste menetlust ja teenuse määramist konkreetsetes abijuhtumites 2022. aastal. Analüüs hõlmas 10 KOVi (vt tabel 1), sh Eesti 4 suurimat KOVi. Auditeeritud KOVides on kokku ca 50% kõigist koduteenuse saajatest Eestis.

KOVide kordades on jätkuvalt teenuse kitsendusi, ent nende kohaldamine praktikas ei ole ilmselt laialdane

21. Seaduses on kindlaks määratud koduteenuse eesmärk ja antud teatud tegevuste loeteluna raamistik teenuse sisulise ulatuse kohta, mis tuleb sõltuvalt abivajaduse hindamise tulemustest inimesele tagada.¹⁰ Seda võib pidada teenuse miinimumtasemeks.

22. KOVil on õigus teenuse sisu oma kordades detailsemalt lahti kirjutada, ka teenust miinimumtasemest väljapoole laiendada, kuid KOV ei tohi teenust võrreldes seadusega piirata.¹¹ Tegemist ei ole koduteenuse eripäraga, vaid see kehtib põhimõttena kõikide teenuste kohta, mille korraldamine on KOVi seadusjärgne ülesanne.

23. Sellele, et KOVid kalduvad siiski sotsiaalteenuste tingimusi oma kordades kitsendama, on varem osutanud Sotsiaalkindlustusamet ja õiguskantsler. Õiguskantsleri algatusel on probleemi käsitlenud samuti Riigikohus ja asunud seisukohale, et sedalaadi piirangute seadmine ei ole põhiseaduspärane.¹² Sotsiaalministeeriumi hinnangul avaldab teenuse kitsendamine KOVi kordades negatiivset mõju teenuse kättesaadavusele.

24. Audit näitas, et vaatamata korduvale tähelepanu juhtimisele oli audititoimingute ajal 2023. aasta kevadel KOVide kordades jätkuvalt koduteenust kitsendavaid tingimusi. Auditeeritud 10 KOVist võis leida neid 4 KOVi kordadest: Tartu linn, Maardu, Viru-Nigula ja Mulgi vald. Kõik nad said 2020. aastal Sotsiaalkindlustusametilt ka märgukirja soovitusel viia koduteenuse osutamise korrad seadusega vastavusse (vt eelmise punkti juures vasakveeru märkust).

25. Nii Tartu linnas kui ka Viru-Nigulas ja Mulgi vallas oli teenuse saamine seatud korra järgi sõltuvusse ülalpidajate olemasolust ja teenust olid õigustatud saada vaid need, kellel seadusjärgseid ülalpidajaid ei ole või kellel ei saa nad mingil põhjusel abi anda. KOVide seisukoht lähtub siin inimese ja tema perekonna omavastutuse ekslikust tõlgendusest. Omavastutus on küll sotsiaalkaitse korralduse keskne põhimõte¹³, kuid Riigikohus on leidnud, et mitte ükski seadus ei kohusta perekonda andma oma täisealisele liikmele isiklikku hooldust ega välista abi saamist KOVilt¹⁴.

26. Lisaks tulenes Tartu linna ja Mulgi valla koduteenuse kordadest, et teenust ei osutata juhul, kui inimesele on seatud täisealise isiku hooldus ehk määratud hooldaja. Piiranguid oli ka teenuse sisule ja mahule. Mulgi ja Maardu koduteenuse osutamise kordade järgi seisnes inimese

¹⁰ Sotsiaalhoolekande seadus, § 17

¹¹ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu (98 SE) seletuskiri, lk 6

¹² Riigikohtu 09.12.2019. a otsus nr 5-8-17 Narva linna puudutavas kaasuses. Kohus tunnistas kehtetuks mitmed sätted Narva linna sotsiaalteenuseid reguleerivates kordades.

¹³ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, § 11

¹⁴ Riigikohtu 09.12.2019. a otsus nr 5-8-17, p 146

Teadmiseks, et

põhjendamatuid piiranguid ei tohi KOVi kordades olla ja seda ei saa millegagi kompenseerida, ent nt Viru-Nigula ja Mulgi valla vastavates kordades on samas tegevusi, mida seaduses otsesõnu ei kirjeldata:

- Viru-Nigulas nt abistamine ravimite manustamisel, kliendiga suhtlemine tema haiglas viibimise ajal;
- Mulgi vallas nt ajakirjandusväljaannete tellimine, raamatu-kogust teavikute toomine, kliendi abistamine kirjavahetuse pidamisel.

Kas teenuse arendamiseks on kindlaks määratud konkreetset eesmärgid, nende saavutamiseks vajalike tegevuste tähtajad ja rahaline kate?

abistamine eluruumi kütmisel vaid küttematerjali tuppa toomises. Viru-Nigulas oli osutatava teenuse sagedus piiratud ära 3 teeninduskorraga nädalas. Needki kitsendused ei ole võrdluses seadusega põhjendatud.

27. KOVid ei osanud sageli selgitada, miks vastavad kitsendused kordades on (nt on töötajad vahetunud), kuid väitsid, et hoolimata korra saavad kõik abi, mida nad vajavad. Näiteks kui koduteenust osutatakse üldjuhul argipäeviti ja tavapärasel tööajal, osutatakse seda vajaduse korral ka nädalavahetusesti ja õhtuti. Kõik oleneb abivajadusest.

28. Ka auditis lähemalt analüüsitud juhtumite (vt p-d 86–94) põhjal ei leidnud kinnitust, et korras sõnastatud piirangud kanduvad vahetult üle KOVide praktikasse. Nt kui korra järgi oleks võinud jätta koduteenuse määramata põhjusel, et isikul on ülalpidajad, osutati teenust tegelikult ka ülalpidajate olemasolu korral (nt Tartus, Viru-Nigulas).

29. Mõistagi peavad KOVid viima oma korrad seadusega vastavusse, mida näiteks Mulgi vald auditi ajal juba tegigi, kuid audit näitas samuti, et kordade probleemi ei tohiks teenuse kättesaadavuse mõjutajana ka üle tähtsustada. Lõpuks on määrav, kuidas toimitakse abi osutamisel päriselus, ja selles küsimuses on KOVi kordades seatud piirangutest suuremaks riskikohaks abivajaduse hindamine.

Koduteenust on tähtsustatud enamasti ka KOVi strateegiates, kuid konkreetne arendusplaan on vähestel

30. KOV peab sotsiaalteenuste korraldamisel lähtuma üldtunnustatud kvaliteedipõhimõtetest, mille osaks on muu hulgas hea töökorraldus ja kvaliteetne juhtimine.¹⁵ Nende mõistete tähendus on täpsemalt lahti seletatud Sotsiaalkindlustusameti koostatud kvaliteedijuhistes, mis on koostatud nii sotsiaalteenuste kohta üldiselt¹⁶ kui ka koduteenuse kohta eraldi¹⁷. Neis on eeldatud, et teenuse juhtimiseks seatakse eesmärgid ja määratakse kindlaks tulemusnäitajad eesmärkide täitmise jälgimiseks.

31. Riigikontroll uuris, kuidas on koduteenus ja selle arendamine eesmärgistatud auditeeritud KOVides. Selleks analüüsiti peaaegselt strateegilisi arengudokumente nagu valla või linna arengukava (või sotsiaalvaldkonna arengukava) ja eelarvestrateegia.

32. Koduteenuse korraldamise üldise eesmärgina ei nimetanud auditeeritud KOVid midagi sellist, mis oleks erinev seaduses kirjeldatud eesmärgist – teenindada kõiki abivajajaid, võimaldada neil võimalikult kaua elada oma kodus jne. Olukorrahinnang, kui hästi või halvasti koduteenusega parasjagu on, põhineb aga suuresti sotsiaaltöötajate subjektiivsel tunnetusel, kuna tulemusnäitajaid valdkonna arengu seiramiseks ei ole kasutusele võetud.

33. Erandiks oli Tallinn, kes mõõdab eakate hoolekandeteenuste (sh koduteenus) mõju sellega, kuidas muutub üldhooldusele suunduvate klientide keskmine vanus. Kui praegu on vastav näitaja 75 eluaastat, soovitakse see 2035. aastaks tõsta 82 eluaastani.

¹⁵ Sotsiaalhoolekande seadus, § 3 lg 2

¹⁶ Eesti sotsiaalteenuste kvaliteedijuhis (Sotsiaalkindlustusamet, 2017)

¹⁷ Koduteenuse kvaliteedijuhis (Sotsiaalkindlustusamet, 2020)

Kas eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused on ellu viidud?

34. Mis puudutab koduteenuse käsitlust KOVi arengudokumentides, siis teenuse kättesaadavuse parandamine või arendamine oli ühe eesmärgina vastavates dokumentides ligikaudu pooltel (6/10) auditeeritud KOVidel: Tallinn, Tartu, Pärnu linn, Saaremaa, Mulgi ja Viru-Nigula vald. Samas ei olnud eesmärkide juures alati tähtaegadega tegevusplaani, milleta on eesmärkide praktiline väärtus küsitav.

35. Koduteenust arengudokumentides käsitletud KOVid töid välja ka konkreetseid tegevusi, mida on eesmärkide saavutamiseks viimastel aastatel ette võetud. Oli olukorda ja tulevikuvaateid kaardistavaid tegevusi nagu uuringute/analüüside läbiviimine jms, kuid ka otseselt teenuse täiustamisega seotud tegevusi nagu võimekuse parandamine osutada teenust nädalavahetustel, päevahoiuteenuse väljaarendamine, vabatahtlike kaasamine teenuse osutamisse jms.

36. Suuremad ümberkorraldused seoses koduteenusega on ees ootamas Tartus ja Tallinnas. Mõlemas linnas oli auditi ajal vastav analüüs veel pooleli ja konkreetseid tegevusi edasiseks paika panemata, kuid selleni loodetakse jõuda 2023. aasta jooksul.

37. Tartus on koduteenusega seonduv ülevaatamisel n-ö teenusedisaini projekti raames, mis keskendub muutustele inimeste ootustes ja vajadusele ajakohastada nii abivajaduse hindamist kui ka linna õigusakte.

38. Tallinnas on suund teenuse osutamise ühtlustamisele ja konsolideerimisele linnaosadeüleselt. Vaadatakse üle nii abivajaduse hindamine kui ka dokumendivormid, samuti teabe säilitamise, teenuse hinnastamise ja kvaliteedikontrolli põhimõtted.

KOVide väitel on teenust rahastatud piisavalt, et teenindada kõiki, kes on abi küsinud ja vajanud

39. Lisaks teenuse eesmärgistamisele analüüsis Riigikontroll ka koduteenuse eelarvestamist. Eeldati, et valla- või linnaeelarve koostamisel on KOV hinnanud teenuse rahastamise vastavust tegelikule vajadusele ja on seda infot eelarveotsuste tegemisel kasutanud.

40. Selgus, et koduteenust auditeeritud KOVides üldjuhul eraldi ei eelarvestatud (v.a Tallinn, Väike-Maarja), ning samas ei ole see ka kohustuslik. Teenuse väljaminekuid käsitleti teenuse osutamise seotud struktuuriüksuse või asutuse eelarves koos muude tegevustega.

41. Ehkki eelarve koostamisel koduteenust ülejäänud sotsiaalabi kuludest enamasti ei eristatud, peavad KOVid andma koduteenuse tegelike kulude kohta **s-veebi keskkonnas** aru. Neist andmetest (vt tabel 2) nähtub, et teenuse saaja kohta kulutati 2021. aastal koduteenusele auditeeritud KOVide seas kõige enam Tallinnas (keskmiselt ca 2000 eurot) ja kõige vähem Kambja vallas (ca 400 eurot). Tallinn panustas koduteenuse rahastamisse kokku ca 3,3 mln euroga.

42. Kuludes teenuse saaja kohta on KOVide võrdluses olulised vahed, kuid kõik auditeeritud väitsid, et koduteenust on viimastel aastatel rahastatud piisavalt, et teenindada kõiki, kes on KOVi poole abi saamiseks pöördunud. On osutatud abi, mille vajadus on tuvastatud, ning rahapuuduse tõttu ei ole keegi abita jäänud või pidanud leppima abiga väiksemas mahus.

Kas koduteenuse eelarvestamisel on hinnatud rahastamise piisavust?

S-veebi keskkond on veebipõhine sotsiaalteenuste aruandluse keskkond riikliku statistika tegemiseks (<https://www.riigiteataja.ee/akt/109052023005#para2lg1>).

NB! Kulunumbreid tuleb võtta siinkohal mõõndusega, et arvestuse põhimõtted on KOVi otsustada ja need ei pruugi olla KOVide võrdluses ühtemoodi täpsed.

Tabel 2. Auditeeritud KOVide kulud koduteenusele 2021. aastal (eurodes)

KOV	KOVide kulud koduteenusele 2021. aastal	
	kokku	teenuse saaja kohta keskmiselt
Tallinn*	3 325 263	1 958
sh Lasnamäe linnaosa	775 827	2 042
Põhja-Tallinna linnaosa	813 679	1 910
Tartu linn	901 444	1 301
Saaremaa vald	549 000	1 066
Narva linn	420 723	913
Pärnu linn	324 903	1 160
Väike-Maarja vald	91 444	1 407
Maardu linn	89 993	577
Viru-Nigula vald	49 743	815
Kambja vald	30 832	417
Mulgi vald	15 726	749

* Tallinnas keskenduti lähemalt Lasnamäe ja Põhja-Tallinna linnaosale.

Allikas: [s-veeb](#)

43. Samuti väitsid auditeeritud KOVid, et eelarvemahud on kasvanud muude valdkondadega sarnaselt ja hooldustöötajate arv on optimaalne. Mõni tõi välja, et jõuaks teenindada rohkemgi kliente, kui soovijaid oleks. Kui eelarve võimaldaks, kulutataks rohkem eelkõige töötajate palkadele ja sõiduvahenditele.

Teadmiseks, et

euroraha olid koduteenuse arendamiseks kasutanud mitmed teisedki auditeeritud KOVid (kokku 5/10). Parandatud on valmisolekut osutada teenuseid töövälisel ajal ja täiendatud abivajaduse hindamise metoodikat (Saaremaa), tehtud selgitustööd suure hoolduskoormusega peredes ja laiendatud nii koduteenuse kliendibaasi (Tartu), asunud pakkuma koduteenuse raames nn koduanduri ehk elektroonilise järelevalve teenust (Pärnu) jne.

Euroopa Liidu toetuste programmiperioodil 2014–2020 toetati KOVide koduteenuse arendusprojekte meetmest „Tööturul osalemist toetavad hoolekandemeetmed“. Toetust sai 39 projekti kogusummas 10,2 mln eurot (august 2023).

44. Tõdeti, et hooldustöötajate palgad on madalad, mistõttu on mõnes KOVis suur tööjõu voolavus ja keeruline leida uusi töötajaid. Näiteks viidi Narvas 2021. aastal Euroopa Liidu toetusraha abil läbi teenuse arendusprojekt, et tõsta valmisolekut osutada teenust nädalavahetustel. Selleks värvati juurde 8 töötajat, kellest aga 7 on praeguseks lahkunud, mistõttu on tulnud leida uued.

45. Riigikontroll märgib siiski, et KOVide enesehinnang koduteenuse senise rahastamise piisavusele ei pruugi olla igal pool täpne, kuna abivajaduse hindamise metoodika on KOVide võrdluses erinev. Seepärast ei saa olla kindel, et kõrvalabi vajadust alati märgatakse või sellele reageeritakse sarnaste asjaolude juures sarnaselt. See mõjutab omakorda tunnetust koduteenuse pakkumise piisavusest.

46. Pea kõik auditeeritud nimetasid samuti koduteenuse arendusvajadusi (nt võimekuse parandamine osutada teenust nädalavahetustel, teatud toimingute lisamine või kombineerimine teiste teenustega), kuid valdkonna senistes eelarvesoovides ei ole neid alati väljendatud.

Teenuse protsessi juhtimine on liiga paberikeskne, vähe kasutatakse ära digilahenduste võimalusi

47. Koduteenuse kvaliteedijuhiste kohaselt peaks ühe osana teenuse juhtimissüsteemist olema kindlaks määratud põhimõtted, kuidas tagada tegevuste kulutõhusus. Samuti tuleneb juhistest soovitus hinnata

Milline on juhtimissüsteem teenuse osutamiseks seotud tegevuste planeerimiseks ja läbiviimiseks?

korrapäraselt töökorralduse asjakohasust, mis eeldab selle kohta andmete kogumist ja nende analüüsimist.

48. Auditis keskenduti eeltooduga seoses hooldustöötajate koormuse juhtimisele, kuna see on töökorralduse tõhustamisega kaasneva majandusliku efekti seisukohast kõige kriitilisem. Hooldustöötajate palgakulu on koduteenuse suurim kulukomponent: näiteks moodustab personalikulu koduteenuse eelarvest Tallinnas ca 72%.

49. Riigikontroll ei hinnanud, kas ühe või teise auditeeritud KOVi töökorraldus on piisavalt tõhus, kuna see on Riigikontrolli seadusjärgse pädevusega välistatud. Töökorraldusi analüüsiti eesmärgiga teha KOVide võrdluses probleemikohtadest üldistusi ja tõsta esile häid praktikaid nende lahendamiseks.

Teadmiseks, et

hooldustöötajad olid auditeeritud KOVides (8/10) valdavalt sotsiaalkeskuse, päevakeskuse vms hallatava asutuse palgal. Teenust saama suunas inimese valla- või linnavalitsuse sotsiaalosakond, kuid teenuse vahetu korraldamine oli hallatava asutuse ülesanne.

50. Hooldustöötajate koormuse juhtimiseks ei olnud auditeeritud KOVides kindlaid näitajaid. KOVid selgitasid, et töötajate võrdluses püütakse hoida tunnetuslikku tasakaalu, jälgides klientide arvu, toimingute raskusastet, sõidule kuluvat aega jms. Nii võib ühes ja samas KOVis olla nt ühel hooldustöötajal 5 ja teisel 10 klienti. On ka KOVisid, kes on hooldustöötaja töö korraldanud kindla piirkonna põhiselt, et optimeerida sõitude logistikat (nt Maardu, Tartu).

51. Kui vaadata kõikide klientide ja hooldustöötajate suhtarvu, oli see auditi ajal suurim Saaremaa vallas: 23 klienti (vt tabel 3). Tallinna Lasnamäe linnaosas oli samal ajal töötaja kohta keskmiselt 7 klienti.

Tabel 3. Hooldustöötajate arv auditeeritud KOVides ja keskmine klientide arv hooldustöötaja kohta auditi ajal (märtsist aprillini 2023)

KOV/linnaosa	Hooldustöötajate arv	Klientide arv	Klientide keskmine arv töötaja kohta
Tartu linn	51	704	13,8
Lasnamäe linnaosa	44	302	6,9
Pärnu linn	27,5	222	8,1
Narva linn	26	364	14
Põhja-Tallinna linnaosa	26	377	14,5
Saaremaa vald	23	539	23,4
Maardu linn	11	98	8,9
Väike-Maarja vald	6	57	9,5
Viru-Nigula vald	5	37	7,4
Kambja vald	2	23	11,5
Mulgi vald	1	21	21

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVidelt kogutud andmete põhjal

52. Suured vahed keskmises koormuses võiksid anda mõnele KOVile mõtteainet hooldustöö praktilise korraldusega seotud küsimustes (nt kasutamaks paremini ära IT-võimalusi, vt ka p-d 56 ja 58), kuid otseseid järeldusi töökorralduse toimivuse kohta sellest siiski teha ei saa.

53. Vahed võivad osutada ka piirkonna eripärale (nt klientide elukohtade paiknemistihedus, kliendid korter- vs. eramajades) või erinevusele koduteenuse korralduses (nt sooritatakse pesemis- vms toimingud osalt päevakeskuses).

54. KOVides, kus hooldustöötajate arv on suurem, oli üldjuhul tööle võetud hooldusjuht, kelle ülesanne oli töö igapäevane planeerimine ja koormuse jälgimine. Samuti pidas enamik auditeerituid (7/10) hooldustoimingute ja nendega seotud ajakulu üle jooksvalt arvet.

55. Enamasti peeti paberil tööpäevikuid (mõnes KOVis lisaks ka sõidupäevikuid), millest hooldusjuht tegi omakorda igakuiseid kokkuvõtteid, sisestades tööpäevikutest andmeid Exceli-faili. Kogutud andmed olid vajalikud eelkõige teenustasu arvestamiseks ja kliendiarvete koostamiseks, kuid neid sai kasutada ka töökoormuse analüüsimiseks. Samas on sel viisil kogutud andmetest vähe kasu igapäevatöö operatiivsel juhtimisel, kuna ülevaade tehtud tööst kujuneb olulise ajalise nihkega.

56. Auditeeritud KOVidest vaid kolm (Saaremaa, Tartu, Narva) kasutasid spetsiaalset IT-lahendust, mis võimaldas hooldustööd reaajas dokumenteerida ning saada kohe andmeid töötajate koormuse ja logistika juhtimiseks. KOVid märkisid, et kogu protsess on muutunud pärast lahenduse kasutuselevõttu paremini juhitavaks ja nii hooldustöötajal kui ka -juhil kulub töö planeerimisele nüüd vähem aega. Saaremaa tõi välja, et lähenduse rakendamine võimaldas neil nt kaotada ühe hooldusjuhi töökoha.

57. IT-lahenduste kasutuselevõtt ei ole KOVide sõnul toonud neile ka olulist lisakulu. Algne investeering hõlmas hooldustöötajatele tahvelarvutite või nutitelefonide soetamist, misjärel on kulu piirdunud kõigi kasutajate peale mõnesaja euroniga ulatuva igakuise teenustasuga.

58. Samuti ei ole see toonud hooldustöötajatele lisatööd, pigem on läinud vastupidi: dokumenteerimine on varasemast lihtsam (teostatav hooldustoiming valitakse rakenduses kuvatavast loetelust, toimingu algus- ja lõpuaeg fikseeritakse klahvivajutusega jne) ja nii jääb rohkem aega sisuliseks hooldustööks. Vähem aega kulub ka riigi aruandluse (s-veeb) jaoks töötundide ja kulude arvestamiseks.

Teenuse kvaliteedikontroll on süsteemina lünklik ja ebakorrapärane

59. Teenuse hea kättesaadavuse kindlustamiseks on oluline, et KOVi töökorralduses on tegevused teenuse kvaliteedi kontrolliks, mis aitavad tagada, et osutatav teenus vastab kokkulepitule ning muutunud teenusevajadust märgatakse ja teenust korrigeeritakse.

60. Koduteenuse kvaliteedijuhise järgi tuleks üks kord aastas läbi viia tagasisideküsitlus, et selgitada välja, mida teenusesaajad ja nende lähedased teenuse sobivusest arvavad ja mida peaks teenuse juures muutma.¹⁸ Selle põhjal tuleks teenust vajaduse korral täiustada.

61. Vähemalt üks kord aastas tuleks samuti konkreetse kliendi tasemel teha abivajaduse vahehindamine.¹⁹ Abivajaduse muutuse märkamise ja sellele reageerimise kohustus tuleneb otseselt seadusest.²⁰

62. Kuigi mitmed KOVid (6/10) väitsid, et koguvad klientidelt teenuse kohta tagasisidet, ei olnud enamasti võimalik selle toimumises ega ulatuses veenduda, kuna infot oli kogutud suuliselt (nt kodukülastuste käigus või telefoni teel) ja seda ei dokumenteeritud. KOVid, kes kliendi

Mida tehakse teenuse kvaliteedi tagamiseks?

¹⁸ Koduteenuse kvaliteedijuhis (Sotsiaalkindlustusamet, 2020), lk 9

¹⁹ Koduteenuse kvaliteedijuhis (Sotsiaalkindlustusamet, 2020), lk 4

²⁰ Sotsiaalhoolekande seadus, § 18 lg 1

Teadmiseks, et

Narvas 2022. aastal koduteenuse saajate seas läbi viidud uuringu järgi vastas teenus suuresti kliendi ootustele 72% juhtudel. Teenusega ei olnud rahul ca 1% teenuse saajatest. Elukvaliteedi muutuse uuringust järeldati samal ajal, et elukvaliteet on paranenud 54% klientidel.

rahulolu uuringuid ei teinud, töid selle põhjuseks ajapuuduse või siis kaebuste puudumise, millest on järeldatud, et teenusega ollakse rahul.

63. Hea näitena saab auditeeritute seast esile tõsta Narvat, kes kord aastas uurib nii koduteenuse saajate rahulolu kui ka hindab elukvaliteedi muutust. Kogutud andmetest tehakse mõlemal juhul analüütilisi kokkuvõtteid.

64. Abivajaduse korrapärase ülehindamise kohustus oli Tallinna ja Tartu koduteenuse kordades, mille järgi tuli seda sarnaselt kvaliteedijuhises soovitatuga teha üks kord aastas. Kui Tartu väitis, et kordushindamisi on ka tegelikult tehtud, ja seda kinnitasid auditis tehtud vaatluse andmed, siis nt Tallinna Lasnamäe linnaosas selgitati, et COVIDi-kriisist saati ei ole regulaarseid kordushindamisi enam tehtud.

65. Ülejäänud auditeeritud KOVides Tallinna ja Tartuga sarnaseid reegleid kordushindamise kohta ei olnud ja väideti, et see võetakse ette pigem vajaduse korral. Näiteks tõi Saaremaa välja, et kui hooldustöötaja märkab abivajaduse muutust, hinnatakse abivajadus alati üle. Kui mitte varem, siis uuritakse selle kohta vähemalt üks kord aastas kliendiga peetava vestluse käigus. Maardu väitis, et uus hindamine tehakse kindlasti lepingu tähtaja saabumisel.

66. Eeltoodust järeldab Riigikontroll, et teenusevajaduse muutuse väljaselgitamist ei saa enamikus auditeeritud KOVides pidada süsteemseks, kuna nii rahuolu uuringud kui ka abivajaduse kordushindamised on enamasti juhuslikku laadi.

67. Nõrgaks kohaks auditeeritud KOVide kvaliteedikontrolli süsteemis on samuti vastavuskontrolli elementide puudumine. Enamikul juhtudel oli teenuse osutajaks KOVi hallatav asutus (8/10), kuid abivajadust hinnanud, teenuse määranud ja selle rahastamise otsustanud valla- või linnavalitsuse sotsiaalosakond ei olnud kontrollinud, kas tegelik teenus vastab konkreetsetel juhtudel määratud teenusele. Selliseid kontrole võiks valikuliselt teha, kuna nii mõnigi hallatav asutus tõi välja, et teenuses pigem tehakse jooksvalt korrekture. Nende põhjendatuse üle peaks otsustama teenuse määraja.

Koduteenuse sooviavalduste menetlus auditeeritud KOVides 2022. aastal

Auditi ulatus seoses 2022. aasta koduteenuse juhtumitega

STAR ehk sotsiaalteenuste ja -toetuste register on riiklik andmekogu hoolekande valdkonna andmete kogumiseks ja haldamiseks. Samuti on see teatud abimeetmete (nt toimetulekutoetus) menetluskeskkonnaks.

68. Lisaks koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks loodud töökorraldusele analüüsis Riigikontroll auditis ka 2022. aastal esitatud koduteenuse taotluste menetlust, et veenduda, kuidas KOVide töökorraldus praktikas toimib. Käsitleti kõiki sooviavaldusi, mis olid KOVide ametliku teabehalduse (dokumendiregister jm kasutatavad infosüsteemid) põhjal tuvastatavad.

69. Ülevaate saamine koduteenuse määramise juhtumitest oli võrdlemisi aeganõudev. Selgus, et mitmel KOVil on vastav info hajali eri hoiukohtades (nt sooviavaldus on dokumendiregistris, määramise otsus **STARis**) või ei olnud juhtumi eristamine muudest abimeetmest võimalik (nt ei olnud võimalik dokumendiregistrist koduteenuse märksõna kasutades andmeid välja võtta). STARi on kodu- jm teenuse andmete

kandmine KOVi jaoks praegu vabatahtlik, mistõttu ei ole andmestik seal täielik (vt ka tabel 4). Kohustuslikuks muutub see 2027. aastal.

70. Koduteenuse määramiste arv jäi 2022. aastal auditeeritud KOVides või siis nende üksustes, mida auditis detailsemalt käsitleti (Lasnamäe ja Põhja-Tallinna linnaosa), vahemikku 4 kuni 167 (vt tabel 4). Kokku oli määramisi ca 800 ja lähemalt analüüsis Riigikontroll neist 93 juhtumit.

Tabel 4. Koduteenuse määramiste arv auditeeritud KOVides 2022. aastal

KOV/linnaosa	Teenuse määramisi (tk) 2022. aastal	
	KOV-i andmetel	STAR-i andmetel
Kambja	6	0
Mulgi	14	0
Tartu linn	139	212
Põhja-Tallinna linnaosa	27	27
Lasnamäe linnaosa	149	149
Saaremaa	113	110
Pärnu	77	0
Narva	167	218
Väike-Maarja	4	0
Viru-Nigula	34	35
Maardu	64	0

Allikas: Riigikontroll kohalikelt omavalitsustelt ja Sotsiaalkindlustusametilt (STAR) saadud andmete põhjal

Menetluse käivitab suuliselt laekunud info, kirjaliku avaldusega enamasti KOVi poole ei pöördata

Kuidas koduteenuse määramise protsess alguse saab?

71. Sobiliku abi väljaselgitamine saab protsessina alguse abivajaja kirjalikult või suuliselt esitatud soovist abi saada. Seejärel tehakse abivajaduse hindamise käigus täpsemalt kindlaks, millist abi inimene vajab ja kuidas abivajadus katta. Abi saamiseks suuliselt esitatud tahteavaldus tuleb KOVil protokollida²¹, s.t inimese tahteavaldus peab olema igal juhul dokumenteeritud.

72. Auditeeritud KOVides lähemalt analüüsitud juhtumitest järeldub, et üldjuhul ei pöördu inimesed koduteenuse saamiseks KOVi poole esmalt kirjaliku taotlusega. Valdavalt oli menetlus alguse saanud KOVile suuliselt edastatud infost, tahteavalduse oli sotsiaaltöötaja vormistanud kodukülastuse käigus koduteenuse või sotsiaalabi taotluse vormil ja võtnud sellele abisoovija allkirja.

73. Tahteavaldus tuleb kindlasti dokumenteerida, kuid menetlusprotsessi tervikuna vaadates on Riigikontrolli arvates protsessis ka kohti, kus annaks paberimajandust vähendada. Oli juhtumeid, kus sisuliselt üks ja sama asjaolude kirjeldus kordus menetluse eri etappides koostatud dokumentides: sotsiaaltöötaja vormistatud taotluses, samuti tema koostatud hindamisinstrumendi kokkuvõttes ja teenuse määramise otsuses. Kui isiku soov teenust saada selgub esimest korda kodukülastuse

²¹ Haldusmenetluse seadus, § 14 lg 2

ja abivajaduse hindamise käigus, nagu enamikul juhtudel, võiks suulise tahteavalduse protokollida näiteks hindamisinstrumendil.

74. Tahteavaldusi ei dokumenteeritud Väike-Maarjas ja Kambjas, kuigi abi andmise korras oli neil vastav nõue ja oli olemas ka abi taotlemise vorm. Tahteavalduse fikseerimata jätmise ei ole seadusega koosõlas, mistõttu tuleb Väike-Maarjal ja Kambjal oma senist praktikat muuta ja hakata tahteavaldusi edaspidi dokumenteerima.

75. Kui tahteavaldus oli kirjalikult fikseeritud, oli see enamikul juhtudel (86%) üksnes koduteenuse kohta. Muu abi soove kirjeldati selles harva. Kui seda oli tehtud, sooviti koduteenuse juurde enamasti sotsiaaltranspordi teenust. Samas oli auditeeritud KOVides jõutud koduteenuse määramiseni ka muu abi (nt sotsiaalnõustamine) sooviavaldusi menetledes.

Abivajaduse hindamisel kogutakse infot, mille seos teenusevajadusega jääb ebamääraseks

76. Nii koduteenuse kui ka sotsiaalabi korraldamisel on võtmekohaks abivajaduse hindamine. Sellest oleneb, kas abivajadust märgatakse ja tehakse sellest abimeetmete valikul õigeid järeldusi. Abivajaduse hindamine on kohustuslik, kuid selle läbiviimise viis on KOVi otsustada.

77. Seadusest tuleneb vaid, et hindamine peab olema terviklik, arvesse tuleb võtta isiku toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid asjaolusid, mis puudutavad mh isiku tegevusvõimet ja elukeskkonda.²² Samuti tuleb hinnata selle isiku abivajadust, kes abivajavat isikut on senimaani hooldanud.

78. Koduteenuse kvaliteedijuhises soovitatakse abivajaduse hindamisel kasutada kindla struktuuriga küsimustikku ehk hindamisinstrumenti. See aitab kaardistada inimese seisundiga seotud andmed ning seostada need teenuse vajaduse, mahu ja sagedusega.²³ Instrumendi standardiseeritus peaks tagama, et sõltumata juhtumist hinnatakse abivajadust sotsiaaltöö praktikas läbivalt ühesugustel alustel.

79. Auditeeritud KOVidel oli igaljuhul välja töötatud oma hindamisinstrument, milles oli KOVide võrdluses sarnasusi, ent mis üks ühele siiski ei kattunud. Instrumentide pikkus jäi lehekülgede (A4) arvuna vahemikku 4 (nt Tallinn) kuni 16 (Tartu).

80. Lisaks abivajaja isikuandmetele kordus KOVide kaupa instrumentidel sageli ka andmeplokk eluaseme, majandusliku olukorra, puude ja tervisliku seisundi, sotsiaalse võrgustiku ja senise hoolduskorralduse kirjeldamiseks. Samuti oli ligikaudu pooltel KOVidel instrumendi osaks hooldusvajaduse hindamise test, millega hinnati punktisumma alusel inimese toimetulekut kindlates kategooriates nagu liikumine, söömine, ostude tegemine jms.

81. Abivajaduse põhjalik hindamine on kahtlemata oluline, kuid Riigikontrolli arvates olid auditeeritud KOVide hindamisinstrumendid kogutava info mõttes kohati ülepaistatud, mis toob kaasa liigset

Kas pärast koduteenuse taotluse saamist korraldatud abivajaduse hindamine on dokumenteeritud?

Teadmiseks, et

ühesuguse struktuuriga hooldusvajaduse hindamise test oli abivajaduse hindamise instrumendi osaks 5 auditeeritud KOVis. Hinnanguid anti 10 kategoorias:

- 1) mootorika ja käitumine, 2) hügieen ja riietumine, 3) sissostude tegemine, toidu valmistamine ja söömine,
- 4) tasakaaluvõime ja kukkumine,
- 5) aistingud ja kommunikatsioon,
- 6) teadvuse seisund ja orienteeritus,
- 7) meeleolu, mälu ja initsiatiiv, 8) ravimite võtmine, 9) järelevalve/juhendamise vajadus. Hooldusvajadust iseloomustav punktisumma võis ulatuda 178 punktini.

²² Sotsiaalhoolekande seadus, [§ 15 lg 2](#)

²³ Koduteenuse kvaliteedijuhis, [lk 4](#)

bürokraatiat ja ajakulu. Esines eesmärgilt sarnase info dubleerimist, samuti detailidesse minemist küsimustes, milles sotsiaaltöötaja ei pruugi olla pädev hinnanguid andma (nt spetsiifilised haigused), mistõttu on sedalaadi infost saadav kasu küsitav.

82. Eesmärgilt sarnase info dubleerimise näitena saab tuua eespool kirjeldatud hooldusvajaduse hindamise testi, mille läbitegemiseks tuli mõnes KOVis hinnata inimese toimetulekut esmalt eri kategooriates üldiselt ja seejärel samades kategooriates uuesti, arvutades vastava punktisumma. Mõlemas etapis kasutati mitmeastmelist hindamisskaalat, mis eeldab adekvaatse hinnangu andmiseks põhjalikku süvenemist.

Teadmiseks, et

auditeeritud KOVides kasutusel olnud hindamisinstrumentid olid välja töötatud kohati ka üsna ammu. Nt Tallinna instrument aastal 2006, Viru-Nigula oma aastal 2008, Maardu ja Tartu instrumentid vastavalt 2011. ja 2012. aastal. Tartus ja Tallinnas on plaanis lähiajal siiski instrumenti uuendada.

83. Probleemikohaks instrumentidega seoses on Riigikontrolli arvates ka inimese seisundi kohta kogutud info nõrk seostatus teenusevajadusega. Inimese olukorda küll kaardistati tema seisundi eri tahkudes, kuid enamasti jäi ebaselgeks, kuidas see kõik mõjutab valikuid küsimuses, milliseid toiminguid ja millise sagedusega inimene vajab. See peaks koduteenuse kvaliteedijuhise järgi olema aga hindamise põhieesmärk.

84. Erandina oli heaks näiteks Saaremaa vald, kus ei hinnatud kõrvalabi vajadust mitte inimese seisundi alusel, vaid tehti seda koduteenuse osaks olevate põhiliste toimingute (kokku 33) kaupa.

85. Abivajaduse hindamine oli auditis detailsemalt analüüsitud juhtumites enamasti hindamisinstrumenti kasutades ka dokumenteeritud (75% juhtudel), sh kõigil juhtudel Tallinnas, Pärnus, Narvas, Tartus ja Väike-Maarjas. Hindamisi ei olnud tavaks kirjalikult vormistada Mulgi vallas (peeti liiga ajamahukaks ja klienti koormavaks), kuigi vastav instrument oli olemas. Kambjas kõigil ja Maardus enamikul juhtudel oli hindamine jäänud 2022. aastal vormistamata sotsiaaltöötaja suure töökoormuse tõttu.

Koduteenusest keeldumisi oli vähe ja valdavalt oli pakutud abi, mille vajadus oli hindamisel tuvastatud

Kas koduteenust on pakutud, kui selle vajadus on abivajaduse hindamisel tuvastatud?

Teadmiseks, et

otsus koduteenuse määramise kohta tehti enamasti valla- või linnavalitsuse või linnaosavalitsuse sotsiaalse osakonna tasemel (6 KOVi), harvem valla- või linnavalitsuse (2 KOVi) või hallatava asutuse tasemel (1 KOV). Ühes KOVis otsustas teenuse määramise lepingu allkirjastamisega vallavanem.

86. Abivajaduse hindamise järel tuleb sõltuvalt kõrvalabi ulatusest määrata haldusakti või -lepinguga kindlaks toimingud, mis tagavad inimese toimetuleku kodustes tingimustes.²⁴

87. Koduteenuse määramise kohta oli auditeeritud KOVides vormistatud enamasti eraldi otsus (84% juhtudel) ja sõlmitud teenuse osutamise leping (90% juhtudel). Otsusena ei vormistatud teenuse määramist Tartu linnas ja Väike-Maarja vallas, kus piirduiti lepinguga. Audit näitas ka, et osal juhtudel (10%) lepingu sõlmimiseni ei jõutud, kuna isik loobus teenusest, soovis teist teenust või teenusega alustamist edasi lükata. Kambjas kirjalikke lepinguid ei sõlmitud, teenust osutati väidetavalt suulise kokkuleppe alusel.

88. Enamikul juhtudel (80%) oli lepingu lisaks hooldusplaani toimingute sisu ja sageduse kohta. KOVid, kus kasutati hooldustöötajate koormuse juhtimisel IT-lahendusi, sisestati vastavad andmed infosüsteemi, et süsteem saaks teha automaatselt võrdlusi tegelikult tehtud toimingute ja nende ajakuluga.

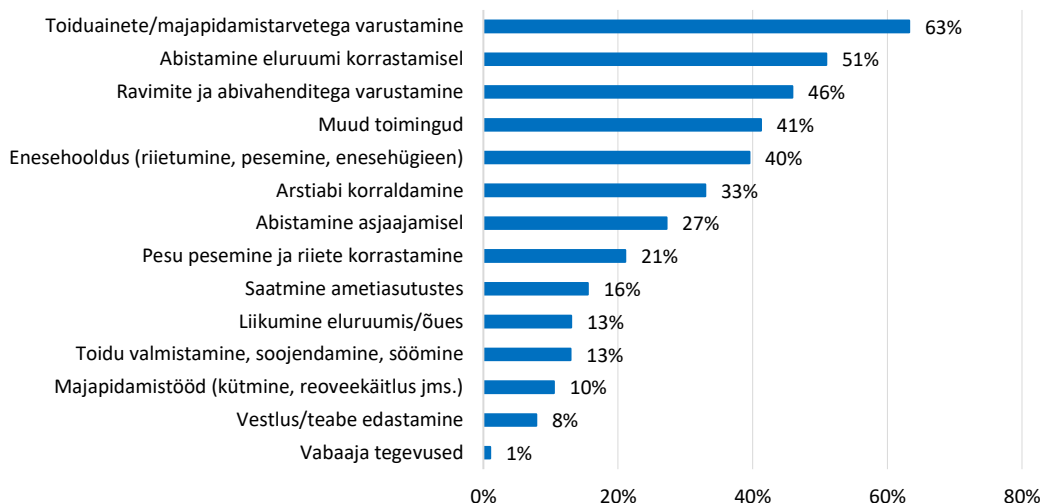
²⁴ Sotsiaalhoolekande seadus, § 18 lg 2

89. Teenuse maht oli kavades määratud olenevalt KOVist enamasti kas toimingute kordade arvuna nädalas või hinnangulise ajakuluna kuus (tundides). Samas kohtas toimingute sageduse määratlusena kavades ka väljendit „vastavalt vajadusele“, mis muudab kava praktilise väärtuse planeerimisdokumendina küsitavaks.

90. Mõnel juhul ei olnud hooldusplaanis toiminguid, mille vajadus oli hindamisel tuvastatud, ja KOV ei osanud selle põhjust auditi käigus selgitada. See oli pigem siiski erandlik.

91. Üldistades koduteenuse määramiste andmeid STARis, kuhu on neid senimaani kandnud eelkõige suuremad KOVid (Tallinn, Tartu, Narva, Saaremaa), võib järeldada, et enamikul juhtudel (66%) jõuti 2022. aastal abi osutamise otsuseni 5 päeva jooksul alates abisoovi registreerimisest. Kõrvalabi on kõige enam pakutud toiduainete ja majapidamistarvetega varustamisel (63% juhtudel, vt joonis 2). 80% juhtudel on koduteenuse raames määratud kõrvalabi enam kui ühe toimingu juures.

Joonis 2. Kõrvalabi sisu toimingute liigi ja nende esinemissagedusena auditeeritud KOVide* poolt 2022. aastal STARis registreeritud koduteenuse määramise juhtumites



* Andmed on Tallinna, Narva, Tartu linna, Saaremaa ja Viru-Nigula valla kohta. Need moodustavad auditis analüüsitud KOVide koduteenuse määramiste koguarvust ca 80%.

Allikas: Riigikontrolli Sotsiaalkindlustusametilt saadud andmete põhjal

92. Auditis lähemalt analüüsitud koduteenuse määramise otsustest, lepingutest ega hooldusplaanidest ei nähtunud, et teenusele oleks seatud piiranguid, mis kitsendavad teenust võrreldes seaduses sätestatud koduteenuse miinimumnõuetega.

Kas koduteenuse osutamisest keeldumise korral on selle põhjendused seadusega kooskõlas ega piira põhjendamatult teenuse kättesaadavust?

93. Koduteenus jäeti määramata auditis analüüsitud juhtumitest kahel korral: Kambja ja Saaremaa vallas. Mõlemal juhul leiti, et isik vajab üldhooldusteenust. Kambjas hindamist ei dokumenteeritud ja otsust ei vormistatud, mistõttu ei ole võimalik põhjenduste kooskõla seadusega tagantjärele hinnata. Otsuse tegemata jätmine ei ole seadusega vastavuses, kuid valla esindajad väitsid selgituseks, et inimene läks hooldekodusse oma raha eest ega soovinud KOVi abi.

Teadmiseks, et

Saaremaal osutab koduteenust valla hallatav asutus Kuressaare Hoolekanne, kes pakub teenust nii valla kui ka puhtalt inimeste endi rahastusel. Seejuures on valla rahastatavatel teenustel samuti omaosalustasu, kuid ca 3 korda väiksem kui teisel juhul (6,5 vs. 18 eurot/kord).

Kui palju koduteenus inimesele maksab?

Teadmiseks, et

Tallinnas on koduteenus tasuta, kui inimese netosissetulek jääb kuus alla 300 euro. Suurema sissetuleku korral, mille vahemikud on kehtestatud sammuga 150 eurot, on teenuse tunnitasu vastavalt 2, 4, 6 ja 10 eurot. 10 eurot tuleb tunnitasuena välja käia, kui netosissetulek on üle 751 euro.

94. Saaremaa juhtumisel tuvastati hindamisel ulatuslik kõrvalabi vajadus ja järeldati menetlust lõpetavas otsuses, et koduteenusega ei ole võimalik isikut aidata. Otsus oli samas Riigikontrolli arvates vastuoluline, kuna selle järel asuti isikule osutama tasulisi teenuseid, mis kattuvad oma sisult koduteenusega, on vastavalt määratletud kliendilepingus ja STARis. Kuigi valla selgitustest tuli välja, et inimene ei soovinud hooldekodusse minna ja oli valmis koduteenust ise rahastama, ei olnud KOVi otsuses kaalutlust, miks antud juhul ei saanud pakkuda teenust valla rahastamisel, näiteks kas või osaliselt. Sarnaste juhtumite korral tuleks vastavad argumendid (nt ebamõistlikult suur kulu) otsuses edaspidi avada.

Koduteenus on pigem tasuline, kuid tasu oli enamasti väike ega ole teenuse saamisel tõsiseks takistuseks

95. Kui vaja, võib KOV küsida sotsiaalteenuse eest tasu, kuid tasu suurus ei tohi takistada teenuse kättesaadavust. Tasu suurus tuleks igal konkreetsel juhul otsustada teenuse mahu, teenuse kulude ning teenuse saaja ja tema ülalpidajate majandusliku olukorra põhjal.²⁵

96. Koduteenus oli auditeeritud KOVide seas kõikidele abivajajatele ja alati tasuta kahes KOVis: Kambjas ja Väike-Maarjas. Ülejäänud auditeeritud KOVides oli kehtestatud inimesele omaosalustasu, mis oli enamasti kindlaks määratud tunnihinnana (6/8 KOVi) ja jäi vahemikku 0,64 kuni 10 eurot (vt tabel 5).

97. Kõige soodsam oli koduteenus Maardus, kus selle hind oli olenevalt ülalpidajate olemasolust 0,64 või 3,45 eurot. Diferentseeritud hinnastamist kasutasid mitmed teisedki KOVid, nt Tallinnas olenes hind sissetulekutest (5 astet), Pärnus oli see toimingupõhine (15 toimingut).

Tabel 5. Koduteenuse tasu suurus auditeeritud KOVides audititoimingute ajal (2023. aasta märtsis ja aprillis)

KOV	Tasu vahemik hinnakirja järgi
Kambja vald	tasuta
Väike-Maarja vald	tasuta
Mulgi vald	5 eurot/tund
Tartu linn	6 eurot/tund
Tallinn	0–10 eurot/tund
Saaremaa vald	4–6 eurot/teeninduskord
Pärnu linn	2–10 eurot/teeninduskord
Narva linn	7–9 eurot/tund
Viru-Nigula vald	4 eurot/tund
Maardu linn	0,64–3,45 eurot/tund

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmete põhjal

98. Hinnakirja kehtestamisel on KOVide väitel püütud arvestada teenusega seotud kulusid, kuid alati ei osatud nende täpset kujunemist

²⁵ Sotsiaalhoolekande seadus, § 16

tagantjärele selgitada, kuna hinnad on püsinud samal tasemel juba mõnda aega.

99. Põhjalikum analüüs oli viimastel aastatel ette võetud Tallinnas ja Pärnus, kus kulude kaardistamise kõrval võeti arvesse ka toimingute ajakulu. Näiteks arvestati Tallinnas enne praeguse hinnakirja kehtestamist 2022. aasta detsembris välja, et koduteenusega seotud toimingute keskmine tunnihind on 15,25 eurot, millest lähtudes pandi paika kliendi omaosaluse n-ö õiglane suurus.

Kas teenustasu määramisel on veendutud, et tasu suurus on abivajajale jõukohane ega takista abi saamist?

100. Kõik tasu võtavad KOVID väitsid, et omaosalustasu on kulude katteallikana pigem sümboolse tähendusega ega kata kaugeltki tegelikku kulu. Näiteks oli auditis detailsemalt analüüsitud Tallinna juhtumites keskmine tunnitasu 2022. aastal 3 euro juures, mis tegelikult kulust katab viiendiku. Olukorda hinnatakse KOVIDe väitel samuti juhtumipõhiselt, ja kui sissetulekuid arvestades tundub tasu küsimine põhjendamatult, tasu ei võeta. Seda kinnitas ka auditis juhtumite detailsem analüüs: 8 KOVIDis, kus koduteenus oli üldpõhimõttena tasuline, ei olnud osal juhtudel tasu küsitud 4 KOVIDis (Tallinn, Tartu, Pärnu, Maardu).

101. Inimese majandusliku seisu hindamise praktika oli analüüsitud juhtumite korral samas heitlik ja menetluse käigus vastavat infot alati ei dokumenteeritud (43% juhtudel), kuigi hindamisinstrument seda enamikus KOVIDes (8/10) eeldas. Inimese majanduslikku olukorda kirjeldav osa oli hindamisinstrumentil enamikul juhtudel täitamata Lasnamäe linnaosas, Saaremaal ja Pärnus. Seega ei selgunud alati, mis asjaoludel tasust loobuti või mis põhjusel seda teinekord võeti. Mõni KOVID tõi välja, et määrav on isiku enda hinnang – kui ei soovita tasuta teenust, ei hakata majanduslikku olukorda põhjalikumalt analüüsima.

Riigikontrolli järeldused ja soovitused KOVIDele

Mida Riigikontroll järeldab?

102. Auditeeritud KOVIDe kinnitusel on inimesed saanud teenust, mille vajadus on KOVIDi poole pöördumisel tuvastatud. Selle väite paikapidavust ei ole võimalik täiel määral kontrollida, kuna sotsiaaltöö käigus on KOVIDil palju mitteformaalseid kontakte ja selgitustööd, mille kohta ei ole ega peagi olema kirjalikku jälge. Kõigil auditis analüüsitud juhtudel, mis olid jõudnud 2022. aastal n-ö ametlikku menetlusse, oli otsustatud abi anda.

103. Üldistades KOVIDe seisukohti ja auditis kogutud muud teavet, võib järeldada, et teenuse kättesaadavusega seaduses nõutud tasemel praegu tõsist probleemi ei ole. Samas on inimeste vajadused muutumises ja üha sagedamini ollakse küsimuse ees, kas peaks pakkuma enam, kui seaduses kirjeldatud miinimum. Omaette küsimus on samuti, miks inimesed ei pöördu KOVIDi poole, kui neil võiks koduteenusest abi olla.

104. Koduteenusega seonduvat töökorraldust saab KOVIDes paremaks muuta eelkõige teenuse juhtimise osas. See on ka võtmekoht, millest võiks senist ressursikulu oluliselt suurendamata tekkida võimendus pakkuda koduteenust suuremas mahus, kui selle järele vajadus tekib.

105. Riigikontrolli järeldused auditiküsimuste ja KOVIDe kaupa on toodud aruande lisas A, kuid üldistades on probleemikohad järgmised:

- koduteenuse kordades teenusetingimuste jätkuv kitsendamine võrreldes seadusega;
- teenuse juhtimisel mõjuesmärkide ja tulemusnäitajate puudumine;
- paberikeskne teabehaldus ja juhtimisarvestus;
- lünklik kvaliteedikontrollisüsteem;
- teenusevajadusega nõrgalt seostatud info kogumine abivajaduse hindamisel ja liiga detailsed hindamisinstrumendid.

Mida Riigikontroll KOVidele soovitab?

106. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele ja Viru-Nigula Vallavalitsusele: viia hiljemalt 2024. aasta esimesel poolaastal koduteenuse osutamise tingimused omavalitsuse kordades sotsiaalhoolekande seadusega vastavusse.

Auditeeritute vastused: Soovituse saanud KOVid nõustusid järgima Riigikontrolli soovitusi (vt vastuste terviktekste lisas B).

107. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavalitsusele, Tartu Linnavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele, Saaremaa Vallavalitsusele, Pärnu Linnavalitsusele, Väike-Maarja Vallavalitsusele, Narva Linnavalitsusele, Kambja Vallavalitsusele, Viru-Nigula Vallavalitsusele, Mulgi Vallavalitsusele: vaadata auditis tehtud tähelepanekute (p 105) taustal hiljemalt 2024. aasta jooksul kriitiliselt üle koduteenuse senine korraldus ja teha otsused, kuidas teenuse korraldust täiustada, et parandada selle vastavust Sotsiaalkindlustusameti koostatud koduteenuse kvaliteedijuhisele.

Auditeeritute vastused: Üldistades soovitusi saanud KOVide vastuseid, saab järeldada, et Riigikontrolli soovitusi saanud KOVid nõustusid ja lubati seda koduteenusega seonduva töökorralduse arendamisel arvesse võtta (vt vastuste terviktekste lisas B).

Riigi tugi KOVidele koduteenuse kättesaadavuse tagamisel

108. Eesti sotsiaalkaitse aluspõhimõtete kohaselt on sotsiaalkaitse korraldatud tervikliku süsteemina, kus riik ja KOVid jagavad vastutust hädasolijate abistamisel. Riigikohus on samuti järeldanud, et vaatamata omavalitsuste autonoomiale ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus inimestele esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus oleneb olulisel määral inimese elukohajärgse KOVi suutlikkusest.²⁶ Riik ei saa passiivselt pealt vaadata, kui on näha, et KOVide korraldada määratud oluliste teenuste kättesaadavus või kvaliteet on tervikuna või piirkonniti kehv.

109. Riigikontroll analüüsis, millised on koduteenuse korralduses lahendamist vajavad probleemid riigi vaatest ja mida on nende lahendamiseks ette võetud. Tähelepanu oli Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti tegevusel.

²⁶ Riigikohtu 09.12.2019. a otsus nr [5-8-17](#), p 121

Mis on probleemiks riigi vaatest?

Riik on aidanud koduteenust arendada, kuid teenusekohtade defitsiidi väidetav probleem vajab selgitust

110. Üldistades Sotsiaalministeeriumilt ja Sotsiaalkindlustusametilt auditi käigus kogutud infot, seisnevad koduteenuse probleemid nende hinnangul järgnevas:

- Teenuse kättesaadavus on piiratud. See väljendub erinevuses tegeliku koduteenuse saajate arvu ja uuringutes selgunud vajaduse vahel (8500 vs. 20 000 teenusekohta). Uuringute järgi on ametlike teenuste kasutamine vähe levinud, mistõttu langeb suur koormus hooldatavate lähedastele. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on see osalt tingitud KOVides teenusele seatud piirangutest. KOVi seatud kitsenduste tõttu on teenusevajadus mõnel pool väidetavalt katmata näiteks nädalavahetustel, riigipühadel ja argipäevaõhtutel.
- Teenuse kvaliteet on ebaühtlane. Kvaliteediprobleemid saavad Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti väitel alguse abivajaduse hindamisest, mis ei ole alati terviklik. Samuti ei viida regulaarselt läbi kordushindamisi. Tervikliku käsitlemise puudujääk hindamisel seisneb eelkõige selles, et abivajadust ei analüüsita alati erinevate teenuste koostoimes.
- Teenuse pakkumine ja arendamine ei ole tõendus põhine. Sotsiaalministeeriumi arvates kasutavad KOVid oma töö kavandamisel liiga vähe andmeid. Eelarvemahtusid planeeritakse tihtipeale vaid varasema aasta kulusumma baasilt ega vaadata teenusevajaduse sisse. Sotsiaalkindlustusameti arvates on koduteenuse hinnastamine KOVides vähe läbi mõeldud.
- Koduhooldustöötajate kvalifikatsioon ei ole piisav ja motivatsioon on madal: 30% hooldustöötajatel puudub erialane ettevalmistus, töötajaskond vananeb, töö on emotsionaalselt ja füüsiliselt raske, kuid töötasu on pigem madal.

Mida on koduteenuse hea kättesaadavuse nimel riigi tasandil ette võetud?

111. Koduteenuse teemaga on riigi tasandil viimastel aastatel tegeletud KOVide sotsiaalteenuste üldise arendamise raames ja mitmel moel ning see on kahtlemata positiivne. Aktiivsuse puudust või soovimatust koduteenuse arengule omalt poolt kaasa aidata Riigikontrolli hinnangul Sotsiaalministeeriumile ega Sotsiaalkindlustusametile ette heita ei saa.

112. Viimaste aastate (2018–2023) tagasivaates võib olulisemateks tegevusteks pidada järgmisi:

- Sotsiaalkindlustusameti eestvedamisel koostati 2018. aastal koduteenuse [kvaliteedijuhis](#), millele on juba aruandes eespool viidatud. Juhise eesmärk oli seaduses nimetatud kvaliteedipõhimõtete²⁷ praktiline sisustamine ja ühtse arusaama loomine. Juhise koostamisse olid kaasatud nii KOVide kui ka teenuseosutajate esindajad.
- KOVide koduteenuste kordi on terviklikult analüüsinud 2020. aastal Sotsiaalkindlustusamet. KOVide tähelepanu probleemidele juhiti märgukirjade ja teabepäevadega. Samuti koostati lisaks

²⁷ Sotsiaalhooldekande seadus, § 3 lg 2

varasemale kvaliteedijuhisele [koduteenuse juhend](#), milles selgitati teenuse eesmärki, sisu, kirjeldati sihtrühma, anti ülevaade protsessist jms.

- 2021. aastal viidi samuti Sotsiaalkindlustusameti initsiatiivil läbi koduteenuse teenusedisaini projekt, millega anti põhjalikum ülevaade koduteenuse osutamise ja korraldamisega seotud kitsaskohtadest ja tehti mitmeid soovitusi. Ühe väljundina koostati kulumudel, mida KOVid saavad teenuse hinnastamisel kasutada. Sotsiaalministeeriumi väitel teenusedisaini protsess ka jätkub.
- Eurorahast on toetatud KOVide arendusprojekte. Rahastamisperioodil 2014–2020 toetati 39 koduteenuse arendusprojekti ca 30 KOVis ja kahes maakondlikus KOV-liidus. Toetussumma oli kokku 10,2 mln eurot. Koduteenuse ja muude pikaajalise hoolduse teenuste arendamiseks on kavas kulutada euroraha ka praegusel rahastamisperioodil (2021–2027). KOVide projektitoetusteks on kavandatud ca 11 mln eurot. Samuti panustatakse raha koolitamis, juhendamisse ja järelevalve tõhustamis.
- 2019–2020 viidi katseprojektina läbi KOVide nõustamise piirkondlik mentorlusprogramm Ida-Virumaal. Eesmärk oli ühtlustada piirkonna sotsiaalteenuste (sh koduteenus) taset. 2023. aastal alustatakse sarnase programmiga Kagu-Eestis (11 KOVi).
- Koostöös Tartu Ülikooliga on alustatud riskihindamise instrumendi väljatöötamist, mille abil saaksid KOVid tuvastada ennetustöö käigus abivajadusega inimesi, kes ei ole KOVi poole pöördunud. Projekti esimene etapp peaks lõppema 2023. aastal.
- 2023. aastal tehti algust hooldereformiga, mille läbiviimiseks riigieelarvest eraldatud rahast on osa (ca 13 mln eurot) mõeldud kodus elamist toetavate teenuse arendamiseks.

Teadmiseks, et

Riigikontroll soovitas edendada riskipõhist ennetustööd ja selles riigi andmekogudes olevate andmete ärakasutamist 2021. aastal lõppenud auditis „[Eakate sotsiaalsete probleemide märkamise omavalitsustes](#)“.

Kust tuleb hinnang, et koduteenuse vajadus on ca 20 000 teenusekohta?

Teadmiseks, et

eri aastatel teenusevajaduse uuringutes tehtud järeldused kipuvad ka korduma. Nii on nt hoolduskoormuse uuringus (2022) väide, et koduteenuseid rahastatakse ca 15% ulatuses tegelikust vajadusest. Viidatud on 2017. aasta Maailmapanga uuringule (*Reducing the Burden of care in Estonia*). Selles on viidatud sama väite puhul 2010. aasta uuringule (*The long-term care system for the Elderly in Estonia*) ja viimases omakorda 2008. aasta analüüsile „Hoolduskoormuse vähendamiseks jätkusuutliku eakate hooldussüsteemi finantseerimissüsteemi väljatöötamine“. 2008. aasta analüüsis on märgitud, et tegeliku teenusevajaduse väljaselgitamisel kasutati kaudseid meetodeid ja teiste riikide praktikat.

113. Riigikontroll uuris ka, kust tuleb hinnang ca 20 000 teenusekohta vajaduse kohta, kuna koduteenuse defitsiidi kirjeldamine teenust saavate ja teenust hinnanguliselt vajavate inimeste arvu võrdlusena on Sotsiaalministeeriumi valdkonnapoliitilistes algatustes võrdlemisi korduv kaastekst. Näiteks on see kesksel kohal ministeeriumi veebilehel hooldereformi tutvustavas alajaotuses („20 000 inimest vajaksid koduteenust, mida neil praegu pole võimalik saada“), samuti on sellele osutatud Vabariigi Valitsusele esitatud memorandumites pikaajalise hoolduse korralduses kavandatavate muudatuste kohta (aastatel 2018, 2019, 2020 ja 2021).

114. Sotsiaalministeeriumi selgituste järgi on hinnangulise vajaduse lähteandmed saadud erinevatest uuringutest, milles on sihtrühma põhjal kaardistatud inimeste teenusevajadust (nt [vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015](#), [puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009](#)). Värskem sellekohane uuring on aastast 2022 ([elanikkonna hoolduskoormuse uuring](#)).

115. Sotsiaalministeerium on infovahetuses Riigikontrolliga möönnud, et hinnang ei pruugi olla täpne, kuna see põhineb inimeste endi arvamusel ning tegelik abivajajate hulk võib olla sellest nii suurem kui ka väiksem.

116. Kui praegu saab koduteenust ca 8500 inimest, siis selle kõrvutamine teenust hinnanguliselt vajavate inimeste arvuga suurusjärgus 20 000 on Riigikontrolli arvates kommunikatsioonis küll mõjus võte, kuid heidab paratamatult varju KOVide tegevusele ja viib küsimuseni, mida teevad KOVid valesti. Paraku vastus sellele küsimusele uuringutest ei selgu.

117. Samuti ei teadnud auditeeritud KOVid, mida neilt nende numbrite võrdluses oodatakse, sest kõik, kes on tulnud abi küsima, on seda KOVide väitel saanud.

118. See näitab Riigikontrolli arvates, et koduteenuse kättesaadavuse probleem ei ole oma ulatuse mõttes tegelikult selge ja vajaks ministeeriumilt KOVide tegevuse võtmes täpsustust, kuna eelkõige on KOVide asi tagada teenuse hea kättesaadavus.

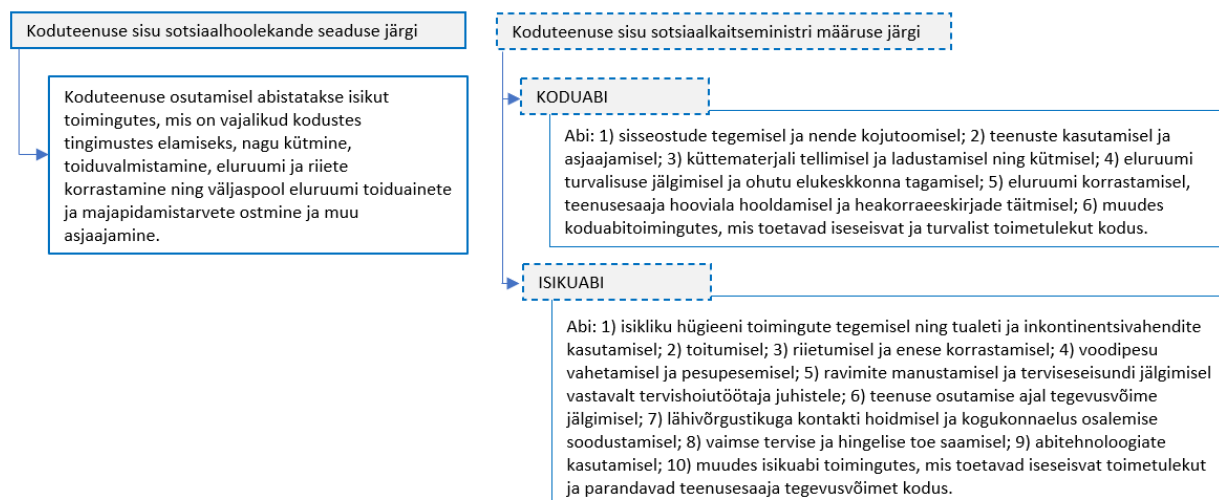
Koduteenuse sisunõuete täpsustamise mõju KOVi kuludele on vähe analüüsitud

119. Koos hooldereformiks vajalike seadusemuudatustega anti 2022. aasta lõpus sotsiaalkaitse ministrile volitused kehtestada vajadusel sotsiaalteenuste sisu täpsustavad nõuded.²⁸ Seda võimalust on minister ka kasutanud ja üldhooldusteenuse kõrval on koostatud sisunõuded praeguseks samuti koduteenusele. Ministri vastav määrus allkirjastati 2023. aasta juuni lõpus ja hakkab kehtima alates 01.01.2025.

120. Koduteenuse sisunõuete täpsustamise eesmärk on eelnõu seletuskirja järgi tagada ühtlasema kvaliteediga teenus ja luua selgem arusaam sellest, millele peab teenus miinimumtasemel vastama. Määruse järgi on koduteenus jaotatud koduabi ja isikuabi toiminguteks, mis hõlmavad vastavalt 6 ja 10 tegevust (vt joonis 3).

Koduteenuse sisunõuete täpsustamine sotsiaalkaitseministri määrusega

Joonis 3. Koduteenuse sisukirjeldus sotsiaalhoolekande seaduses vs. sotsiaalkaitseministri 01.01.2024 jõustuvast määruses



121. Määruse eelnõu seletuskirja kohaselt suurendab nõuete täpsustamine eeldatavalt KOVide kulusid, kuid Riigikontroll pani tähele, et rahas mõõdetuna ei ole muudatuste mõju hinnatud. Arvestades, et vähemalt suurematel KOVidel on teada nii seniste toimingute hinnanguline ajakulu

²⁸ Sotsiaalhoolekande seadus, § 17 lg 3

kui ka maksumus, oleks võinud neid andmeid mõjude analüüsimisel kasutada.

122. Täiendavate kulude katteallikana nähakse ette nii eurotoetusi kui ka KOVidele hooldereformi läbiviimiseks eraldatud raha (2023. aastal 39,2 ja 2024. aastal 56,7 mln eurot). KOVid on avaldanud aga arvamust, et hooldereformi rahast ei pruugi jätkuda ka üldhooldusteenuse katteks, rääkimata kodu- vm teenuste rahastamisest.

123. Riigikontroll ei väida, et koduteenuse raames ei peaks inimestele pakkuma enam, kui pakutakse praegu, ja on võimalik, et sellega seotud õigusraamistik on ajale jalgu jäänud. Samas ei ole hea õigusloome praktika pikendada seaduse eesmärgi tagamise sildi all kulusid suurendavate tegevuste loetelu, kuid jätta samas kaasnevad mõjud korralikult läbi analüüsimata. Sellele on osutanud oma vastuses määruse eelnõule ka Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Abivajaduse hindamist on üritatud pikalt parandada, kuid senimaani suurema eduta

124. Probleeme abivajaduse hindamisega KOVides on riigi tasandil teadvustatud juba viimased 10–15 aastat ja rõhutatud koos sellega vajadust hindamisinstrumente riigis keskselt arendada. Näiteks oli instrumendi arendamine ühe eesmärgina välja toodud Sotsiaalministeeriumi arengukavades aastate [2011–2014](#), [2012–2015](#) ja [2013–2016](#) kohta. Plaan oli välja töötada nii inimeste sotsiaalmajandusliku toimetuleku hindamise juhend kui ka hooldusvajaduse hindamise instrument, mis annaks objektiivse ülevaate teenuste vajadusest, oleks tõenduspõhine ja tugineks elektroonilisele andmevahetusele.

125. Sisult sama eesmärk on edasi kandunud ka järgnevate aastate arengukavades. Näiteks on [sotsiaalhoolekande programmis 2023–2026](#) märgitud, et riigil on plaan korrastada abivajaduse hindamine ja pakkuda KOVidele tõenduspõhised hindamisvahendid nii esmase abivajaduse kui ka hoolduskoormuse hindamiseks.

126. Kuigi abivajaduse metoodika ühtlustamise plaan on olnud päevakorral pikalt, on tegudeni selle realiseerimisel jõutud pigem viimastel aastatel. 2023. aasta kevadel sai Sotsiaalministeeriumi tellimisel valmis Praxise uuring²⁹, milles analüüsiti abivajaduse hindamise praktikaid KOVides, testiti varasemast ajast erihoolekandes kasutusel olnud abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi sobivust ning töötati välja uus hoolduskoormuse hindamise instrument, mis on mõeldud lähedast hooldava isiku abivajaduse hindamiseks.

127. Praxise analüüsis testitud ja erihoolekandes kasutusel olnud hindamisvahend töötati välja aastatel 2016–2017. Instrument on [Exceli kujul](#) ja kättesaadav nii Sotsiaalministeeriumi kui ka Sotsiaalkindlustusameti kodulehel ning koosneb 5 osast, mis on koondatud ühele Exceli andmelehele. Hinnatava kohta tuleb kokku täita kas vabatekstina või valikvastusena ca 140 lahtrit.

Abivajaduse hindamisinstrumendi arendamine

Teadmiseks, et

hooldereformiks 2023. aastal riigieelarvest ette nähtud 39,2 mln eurot jagati KOVide vahel eakate arvu alusel ega võetud arvesse hooldekodus olevate inimeste arvu. Nii tuleb KOVil, kelle registrijärgseid elanikke on hooldekodudes rohkem, arvestada hooldekodu kohamaksumuse rahastamisel oluliselt suuremate kuludega kui KOVil, kellel vastavaid elanikke vähem.

2024. aasta toetusraha jaotusmudel on metoodikat muudetud ja arvesse võetakse ka hooldekodudes olevate elanike arvu.

²⁹ Abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ning hoolduskoormuse hindamise metoodika ja hindamisvahendi välja töötamine (Praxis, [2023](#))

128. Uuringu raames hindamisvahendit katsetanud KOVid leidsid, et hindamisvahend on küll põhjalik ja annab hea ülevaate, kuid paljud seda igapäevasesse kasutusse ei võtaks, kuna selle täitmine on liiga koormav ja ajamahukas – keskmiselt kulus ühe hindamise peale 3–4 töötundi. Mõni leidis, et küsimusi on liiga palju, struktuur ebaloogiline ja tehniline lahendus Exceli-failina ebamugav. Selgus ka, et üle poole hindajatest läks abivajaja juurde paberil väljatrükitud hindamisvahendiga (andmetabelis on 171 veergu!), täitis selle seal ja sisestas andmed hiljem Exceli-faili.

129. Praxise analüüsi käigus välja arendatud uus instrument on samuti [Exceli-faili](#) vormis. Peamiselt tuleb vastata etteantud valikvastustega küsimustele. Erinevalt teisest eelnimetatud hindamisvahendist oli selle tehniline lahendus katsetajate sõnul parem, samas enamik neist märkis vastused samuti väljatrükile ja sisestas hiljem Excelisse. Hindamisvahendit peeti samuti pigem pikaks ja küsimusi tekitas, mida tulemustega peale hakata.

130. Analüüsi koostajad järeldasid, et mõlemad instrumendid sobivad abivajaduse väljaselgitamiseks ja võiks kasutust leida KOVide sotsiaaltöös laiemalt, kuid peaksid olema täidetavad elektroonilises keskkonnas. Sotsiaalministeeriumi väitel plaanitakse vastava lahendusega valmis saada 2025. aasta juuliks.

131. Hindamise elektrooniline dokumenteerimine on kindlasti samm edasi, kuid Riigikontrolli arvates ei tohiks mööda vaadata ka KOVide esiletõstetud üldisest probleemist, et selliste instrumentide täitmine on ühes või teises vormis liiga ajamahukas. Lisaks on nendega sama probleem, nagu osa auditeeritud KOVide vastavate instrumentidega, s.o kogutav info on teenusevajadusega (kindlad toimingud, nende sagedus) vähe seostatud.

132. Riigikontroll leiab, et abivajaduse hindamise praktika ühtlustamine KOVides on Sotsiaalministeeriumi senise tegevusena olnud võrdlemisi väheviljakas. Heade lahendusteni ei ole jõutud, ja kui pakkuda jätkuvalt lahendusi, mille kasutamine on koormav ja kasu küsitav, ei ole põhjust loota, et probleemikohad abivajaduse hindamisel KOVides laheneks.

Kvaliteedipõhimõtted on saanud järelevalves vähe tähelepanu

133. KOVi korraldatavad sotsiaalteenused on allutatud haldusjärelevalvele, mida teeb Sotsiaalkindlustusamet.³⁰ Selle käigus kontrollitakse teenusele suunamise ja teenuse osutamise vastavust seadusele, sh kättesaadavust, teenuse isikukeskset ülesehitust, turvalisuse tagamist, taskukohasust jms. Riigikontroll analüüsis, kas ja kuidas on viimaste aastate järelevalves leidnud käsitletust koduteenusega seonduv ja mida on selle kohta järeldatud.

134. Eraldi teemana ei ole koduteenust viimaste aastate järelevalve käigus käsitletud. Seda on vaadatud ühe osana n-ö kompleksjärelevalvest, mis on hõlmanud abi korraldust KOVis tervikuna, või siis on tehtud järelevalvet seadusest tuleneva konkreetse toiminguga (nt abivajaduse hindamine) üle. On leitud eri puudusi, millele on juhitud tähelepanu KOVi-põhiselt, kuid

Riiklik järelevalve

Teadmiseks, et

Sotsiaalkindlustusamet esitab Sotsiaalministeeriumile haldusjärelevalve kohta kord aastas aruande. Aruanne tuleb esitada 1. märtsiks.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, [§ 157 lg 3](#)

³⁰ Sotsiaalhoolekande seadus, [§ 157 lg 3](#)

ei ole täheldatud, et KOV ei paku abi (nt koduteenust), mille vajadus on hindamisel tuvastatud.

135. Samuti ei paista järelevalve tulemustest, et KOVidel oleks probleeme koduteenuse olemusest ja eesmärgist arusaamisega. Haldusjärelevalve aruandes 2022. aasta kohta on Sotsiaalkindlustusamet järeldanud, et koduteenus on kõige kättesaadavam teenus, mida osutasid kõik järelevalve käigus kontrollitud KOVid.

136. Kuigi Sotsiaalkindlustusamet on oma veebilehel teenuste kvaliteedijuhtimiseid tutvustavas osas välja toonud, et järelevalve käigus kontrollitakse muu hulgas vastavust kvaliteedipõhimõtetele, ei ole KOVide tegevust neid põhimõtteid detailsemalt kirjeldavate kvaliteedijuhtimise järgi hinnatud. Selle peamise põhjusena tõi amet välja nii ressursipuuduse kui ka selle, et juhisel ei ole õigusakti staatust. Kvaliteedijuhtimise järgimine ei ole KOVile otseselt kohustuslik, mistõttu on järelevalves eelistatud senimaani hinnata õigusaktidest otse tulenevate nõuete täitmist.

137. Riigikontroll ei väida, et selline valik ei ole õigustatud, kuid edaspidi tuleks otsida võimalusi analüüsida KOVide tegevust ka kvaliteedipõhimõtete taustal. Nii saavad formaalsete puuduste kõrval rohkem tähelepanu samuti nõrgad kohad teenuse juhtimissüsteemis. Ühtlasi aitab see tagada, et kvaliteedipõhimõtteid ka tegelikult järgitakse ja need ei jää vaid deklaratsiooniks seaduses.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumile

138. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringute järgi võiks koduteenuse saajaid olla üle 2 korra enam, kui on neid praegu. Samas ei leidnud auditis kinnitust, et KOVid ei paku koduteenusena abi, mida seadus neilt praegu miinimumtasemel eeldab. Riigikontroll leiab, et koduteenuse kättesaadavuse probleem tuleb KOVide tegevuse võtmes edaspidi selgemalt defineerida ja vastata probleemi esile tõstes ka küsimusele, kas ja mida teevad KOVid valesti.

139. Valdkonna rahastamist avalikest vahenditest on kavas oluliselt suurendada, ent kui lahendatav probleem jääb ebamääraseks, on risk, et raha kulub tegevustele, mis probleemi ei lahenda.

140. Riik on pidanud vajalikuks täpsustada koduteenuse reegleid, et koduteenuse raames pakutaks edaspidi enam kui senimaani. Jääb aga ebaselgeks, kui palju suurendab sisunõuete täpsustamine KOVide kulusid. Kui KOVid saavad endale mahukama kohustuse, kuid mõjude ebapiisava analüüsi tõttu KOVide rahastamine sellega kaasa ei tule, on Riigikontrolli arvates vähetõenäoline, et koduteenuse praktikas midagi oluliselt muutub. Muudatuste eesmärk jääks sel juhul saavutamata.

141. Riigikontroll leiab samuti, et üldise põhimõttena võiks riik reeglite täpsema ettekirjutamise asemel keskenduda rohkem muude sekkumisvõimaluste paremale ärakasutamisele. Olemasolevad lahendused, näiteks kvaliteedijuhtimised, ka KOVide endi hea praktika, tuleb selleks paremini tööle panna. Fakt, et seda seni tehtud ei ole, ei tähenda, et need lahendused ei võiks toimida. Vältida tuleks uusi lahendusi (nt abivajaduse hindamisel), mis toovad juurde bürokraatiat ja koormavad asjatult sotsiaaltöötajaid.

142. Riigikontrolli soovitused sotsiaalkaitseministrile:

- Analüüsida koduteenusele riigi poolt täpsemate sisunõuete kehtestamisega kaasnevat mõju KOVide rahastamisele ja teha täiendava rahastamisvajaduse kohta tõenduspõhised järeldused.
- Tagada, et riigi väljapakutavate hindamisinstrumentide näidislahendustes on kogutav info ja selle kogumisega kaasnev koormus mõistlikus tasakaalus ning info seostatud teenusevajadusega.
- Rakendada meetmeid, et Sotsiaalkindlustusamet asuks järelevalves või muul viisil analüüsima ja hindama omavalitsuste tegevust ka sotsiaalteenuste kvaliteedipõhimõtete alusel.
- Kaaluda võimalusi toetada omavalitsusi rahaliselt sotsiaalteenustega seotud juhtimisarvestuse digitaliseerimisel (nt Euroopa Liidu toetusrahast).

Sotsiaalkaitseministri vastus (soovituste järjekorras):

1. Sotsiaalhoolekande üks põhimõte on pakkuda esmajärjekorras sellist abi ja tuge, mis võimaldab isikul elada kodus või saada kodusarnast keskkonda ja elukorraldust pakkuvat teenust. Pikaajalise hoolduse korralduses näeme koduteenust ühe osana kodus elamist toetatavatest teenustest teiste omavalitsuse korraldatavate sotsiaalteenuste kõrval. Koduteenuse sisunõuete täpsustamisel lähtusime koduteenuse eesmärgist tagada inimese iseseisev ja turvaline toimetulek kodustes tingimustes. Mõningate isikuabi toimingute kodus osutamine aitab edasi lükata ööpäevaringse üldhooldusteenuse vajadust, mis on samamoodi kohaliku omavalitsuse korraldatav teenus.

Koduteenuse määrase mõjuanalüüsis võeti arvesse, et hooldereformi riigieelarve lisarahaga ja omavalitsuse senise panuse säilimisega (umbes 20% teenuse kogukuludest) tekib omavalitsustel senisest parem võimalus kujundada inimese pikaajalise hoolduse teekonda nii kodus kui ka hooldekodus, arvestades inimeste vajadusi ja teenuste kuluefektiivsust. Üldjuhul on inimesele kodus pakutav abi soodsam kui hooldekodus. Küll aga ei ole kodus hooldamine mingist hetkest alates enam võimalik, mistõttu on ja jääb neid, kelle abivajadust saab katta ainult hooldekodus. Hooldereform on andnud omavalitsustele tõuke mõtestada läbi, kuidas kõige efektiivsemalt raha kasutada inimeste abistamisel. Mida vähem inimesi jõuab hooldekodusse, seda enam jääb vahendeid kodus elamist toetavate meetmete pakkumiseks. Koduteenus areneb ajas nagu ka inimeste ootused teenusele.

Hooldereformi vahendite kasv võrreldes esialgse prognoosiga on oluliselt suurem. Reformi kavandades prognoositi 2024. aastaks kohalikele omavalitsustele tulumaksu laekumisena ja tasandusfondi kokku 56,7 mln. 2023. aasta Rahandusministeeriumi sügisprognoosi järgi suureneb KOVidele tulumaksu laekumine võrreldes 2022. a prognoosiga märkimisväärselt – 2024. a 2,1% ehk +1,2 mln (56,7 mln asemel 57,9 mln) ja 2026. a juba 20,7% ehk +11,7 mln (kokku 68,4 mln), tagades KOVide tegevuste jätkusuutliku rahastamise pikemas perspektiivis. Sotsiaalministeeriumi praeguste prognooside kohaselt jääb kohalikele omavalitsustele hooldereformiga eraldatud vahenditest kodus elamist

toetavate teenuste, sh koduteenuse, arendamiseks ja osutamiseks 2024. aastal 3,6 mln eurot ning 2025.–2026. aastatel 4,5 mln eurot aastas.

Kuna reformi rakendamine on alles algusjärgus, saab lõppjäreltusi teha mõne aja pärast. Hooldereformi mõjude põhjalik hindamine, sealhulgas rahalise mõju, mõju teenuste kättesaadavusele ja hoolduskoormusega inimestele jne, on plaanis 2026. aastal. Samuti kaalume analüüsida, kas ja kuidas on hooldereformi läbiviimine, sh koduteenuse määrase kehtestamine, KOVide tööd mõjutanud.

2. Nõustume, et riigi pakutavad hindamisvahendite näidislahendused ja nende alusel loodavad digitaalsed hindamisvahendid peavad toetama omavalitsuste igapäevatööd.

Nii nagu koduteenuse auditis on esile toodud, on abivajaduse hindamisega seoses konkreetsete tegevusteni jõutud viimastel aastatel, mistõttu on auditis kajastatud analüüs alles esimene etapp KOVidele hindamisvahendite pakkumises. Paratamatult on tegemist pikaajalise protsessiga, et lõpuks kõiki osapooli rahuldava tulemuseni jõuda. Auditit tegemise ajal valmis abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ja loodi hoolduskoormuse hindamisvahend ning analüüs, mis tõi välja hindamisvahendite ja nende kasutamisega seotud kitsaskohad. See kõik on väärtuslik sisend edasisteks tegevusteks.

Praegu on Sotsiaalministeerium hankimas partnerit, kes korraldab omavalitsustele koolitused üldnimetatud hindamisvahendite kasutamiseks. Sealjuures kogutakse ühe eesmärgina koolitusprogrammis osalejatelt täiendavalt tagasisidet hindamisvahendite kasutajakogemuse kohta.

Paralleelselt valmistab Sotsiaalkindlustusamet ette abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi digitaliseerimise protsessi. 2023. aasta lõpuks valmib hindamisvahendi IT-arenduse lähteülesanne, mille koostamisse on kaasatud ka omavalitsused. Hindamisvahendi digitaliseerimise eesmärk on luua omavalitsuste sotsiaaltöötajatele kasutajamugav ja nende tööd abistav tööriist.

Praeguste plaanide kohaselt peaks abi- ja toetusvajaduse hindamiseks mõeldud digitaalne hindamisvahend STARis olema kasutajatele kättesaadav 2025. aastal.

3. Sotsiaalkindlustusamet on oma tegevustes omavalitsuste suunal pööranud tähelepanu kvaliteedijuhistele ja soovitanud neid rakendada ning teeb seda ka edaspidi. Samuti pööratakse järelevalves tähelepanu kvaliteedipõhimõtete järgimisele ning järelevalve käigus kogutud infot teenusega seotud puudustest ja parimatest praktikatest jagatakse omavalitsustele teabeüritustel.

Sotsiaalteenuste kvaliteedijuhiste kaasajastamiseks on muu hulgas planeeritud perioodil 2023–2027 Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest vajalik rahastus. Järelevalve tõhustamiseks luuakse sotsiaalteenustele ohuproгноosi mudel, mis võimaldab välja selgitada teenuseosutajad, kelle puhul on kõige suurem oht, et teenust ei osutata piisava kvaliteediga.

Lisaks juba eespool nimetatule jätkub 2024. aastal Sotsiaalkindlustusameti ülesannete ja rollide korrastamine ning järelevalve tegevuste ümberkorraldamine Sotsiaalministeeriumi haldusalas tervikuna, mis on

üks prioriteetsetest tegevustest nii Sotsiaalministeeriumis kui ka Sotsiaalkindlustusametis. Oleme nõus, et sotsiaalteenuste järelevalve põhimõtteid ja metoodikat on vaja uuendada ning tõhustada.

4. 2024. aasta alguses avame võimaluse kohalikele omavalitsustele taotleda rahastust Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Rahastus on mõeldud kvaliteetsete kodus elamist toetavate sotsiaalteenuste, hoolduskoormust leevendavate meetmete ning abi- või toetusvajaduse süvenemist ennetavate tegevuste jaoks.

Toetuse saajatel on võimalus luua uusi teenuseid piirkondades, kus neid seni ei ole pakutud, ning kohandada olemasolevaid teenuseid vastavalt sihtrühma vajadustele. Teenuste arendamisel saab soetada muu hulgas IT-lahendusi, mis aitavad paremini korraldada sotsiaalteenuseid ja optimeerida ressursse.

Enne taotlusvooru tingimuste lõplikku kinnitamist saavad kohalikud omavalitsused esitada oma ettepanekuid, mis aitab arvestada omavalitsuste tegelike vajadustega. Esimene taotlusvooru tutvustav infopäev omavalitsustele toimub 20. oktoobril 2023.

Avatud taotlusvoorule on planeeritud 12,5 miljonit eurot (Euroopa Sotsiaalfondi panus 8,7 miljonit, lisaks riiklik kaasfinantseering 1,3 miljonit ja taotlejate omafinantseering 2,5 miljonit eurot).

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Sotsiaalministeeriumile ja kohalikele omavalitsustele mitmeid soovitusi. Sotsiaalkaitseminister ning auditeeritud omavalitsused saatsid ajavahemikul 10.–31. oktoobrini 2023 oma vastused Riigikontrolli soovistele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Sotsiaalministeerium: Auditi eelnõust jääb mulje, et koduteenuse ebapiisav kättesaadavus ei ole piisavalt tõendatud, sest omavalitsuste sõnul kõik, kes seda vajavad, seda ka saavad. Sotsiaalministeerium lähtub poliitika kujundamisel uuringutest ja analüüsist. Ööpäevaringsele üldhooldusteenusele sattumine võiks olla paremini ennetatud kodus elamist toetavate teenuste pakkumisega, näiteks 2022. a hoolekandestatistika järgi osutati mõnda toetavat sotsiaalteenust vaid 176 inimesele (7%) üldhooldusteenusele saabunud 2607 inimesest. Seega 2431 inimest olid sellised, kes elasid oma kodus ilma ühtegi sotsiaalteenust saamata ja liikusid kohele 24/7 hooldusele. Mõistagi teatud juhtudel on paratamatu, kuid ei saa olla valdav. Lisaks kinnitavad mitmed elanikkonna uuringud, et meil on märkimisväärne hulk inimesi, kes oma lähedasi hooldavad. Viimase elanikkonna hoolduskoormuse uuringu (2022) andmetel tegeleb mõne teise inimese hooldamisega 15% 16-aastastest Eesti elanikest. Sealjuures oleks 62% hoolduskoormusega inimestest valmis asuma tööle osalise või täistööajaga, kui nende lähedase hooldus saaks kaetud teiste abistajate poolt või ametlike teenustega. Seda, et hoolduse põhikoormus langeb lähedastele kinnitab ka elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Selle andmetel kasutab 17% Eesti elanikest terviseprobleemi või tegevuspiirangu tõttu lähedaste-tuttavate kõrvalabi või ametlike teenuseid, sealjuures 14% kasutab ainult lähedaste-tuttavate kõrvalabi, 1% ainult ametlike teenuseid ning 2% nii lähedaste-tuttavate kõrvalabi kui ametlike teenuseid.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei ole väitnud, et kõik, kes koduteenust vajavad, seda ka saavad. Samuti ei ole auditi järeldused rajatud vaid omavalitsuste ütlustele ja auditis analüüsiti ka konkreetseid abi küsimise juhtumeid. Rõhutame, et audit keskendus omavalitsuse poole pöördunud isikutele (mitte kõigile võimalikele abivajajatele) ja näitas, et omavalitsuse poole pöördumisel on inimestele koduteenust valdavalt pakutud, kui selle vajadus on tuvastatud. Seda kinnitab ka Sotsiaalkindlustus-ameti senine järelevalvepraktika. Selles teadmises mõjub vastuoluliselt valdkonnapoliitika teostamisel sageli kasutatav hinnang, et koduteenuse vajajaid on ca 2 korda enam, kui on praegu teenuse saajaid. Vahe on suur ja kui selle põhjusi ei selgitata jääb mulje, et paljud inimesed on endast olenemata vajaliku abita. Kuna koduteenus on omavalitsuste korraldada, leiab Riigikontroll, et sedalaadi hinnanguid andes tuleks Sotsiaalministeeriumil edaspidi ka selgitada, kas ja kuidas on hinnangute järgi katmata teenusvajadus tingitud omavalitsuste tegevusest. Kui kirjeldatav probleem jääb oma olemuses ja põhjustes ebaselgeks, ei ole kindlust, et tegemist on lahendatava probleemiga ja on risk, et avalikku raha ei kasutata selle probleemi lahendamise sildi alla primal võimalikul moel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks KOVides loodud töökorraldus 106. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele ja Viru-Nigula Vallavalitsusele: viia hiljemalt 2024. aasta esimesel poolaastal koduteenuse osutamise tingimused omavalitsuse kordades sotsiaalhoolekande seadusega vastavusse. (p-d 14–105)	Auditeeritute vastused: Soovituse saanud KOVid nõustasid järgima Riigikontrolli soovitusi (vt vastuste terviktekste lisa B).
107. Riigikontrolli soovitus Tallinna Linnavalitsusele, Tartu Linnavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele, Saaremaa Vallavalitsusele, Pärnu Linnavalitsusele, Väike-Maarja Vallavalitsusele, Narva Linnavalitsusele, Kambja Vallavalitsusele, Viru-Nigula Vallavalitsusele, Mulgi Vallavalitsusele: vaadata auditis tehtud tähelepanekute (p 105) taustal hiljemalt 2024. aasta jooksul kriitiliselt üle koduteenuse senine korraldus ja teha otsused, kuidas teenuse korraldust täiustada, et parandada selle vastavust Sotsiaalkindlustusameti koostatud koduteenuse kvaliteedijuhisele. (p-d 14–105)	Auditeeritute vastused: Üldistades soovitusi saanud KOVide vastuseid, saab järeldada, et Riigikontrolli soovitusel oldi üldjoontes nõus ja lubati seda koduteenusega seonduva töökorralduse arendamisel arvesse võtta (vt vastuste terviktekste lisa B).

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Riigi tugi KOVidele koduteenuse kättesaadavuse tagamisel 142. Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitse-ministrile: ■ Analüüsida koduteenusele riigi poolt täpsemate sisunõuete kehtestamisega kaasnevat mõju KOVide rahastamisele ja teha täiendava rahastamisvajaduse kohta tõendus põhised järeldused. ■ Tagada, et riigi väljapakutavate hindamisinstrumentide näidislahendustes on kogutav info ja selle kogumisega kaasnev koormus mõistlikus tasakaalus ning info seostatud teenusevajadusega. ■ Rakendada meetmeid, et Sotsiaalkindlustusamet asuks järelevalves või muul viisil analüüsima ja hindama omavalitsuste tegevust ka sotsiaalteenuste kvaliteedipõhimõtete alusel. ■ Kaaluda võimalusi toetada omavalitsusi rahaliselt sotsiaalteenustega seotud juhtimisarvestuse digitaliseerimisel (nt Euroopa Liidu toetusrahast). (p-d 108–141)	Sotsiaalkaitseministri vastus (soovituste järjekorras): 1. Sotsiaalhoolekande üks põhimõte on pakkuda esmajärjekorras sellist abi ja tuge, mis võimaldab isikul elada kodus või saada kodusarnast keskkonda ja elukorraldust pakkuvat teenust. Pikaajalise hoolduse korralduses näeme koduteenust ühe osana kodus elamist toetavatest teenustest teiste omavalitsuse korraldatavate sotsiaalteenuste kõrval. Koduteenuse sisunõuete täpsustamisel lähtusime koduteenuse eesmärgist tagada inimese iseseisev ja turvaline toimetulek kodus tingimustes. Mõningate isikuabi toimingute kodus osutamine aitab edasi lükata ööpäevaringse üldhooldusteenuse vajadust, mis on samamoodi kohaliku omavalitsuse korraldatav teenus. Koduteenuse määrase mõjuanalüüsis võeti arvesse, et hooldereformi riigieelarve lisarahaga ja omavalitsuse senise panuse säilimisega (umbes 20% teenuse kogukuludest) tekib omavalitsustel senisest parem võimalus kujundada inimese pikaajalise hoolduse teekonda nii kodus kui ka hooldekodus, arvestades inimeste vajadusi ja teenuste kuluefektiivsust. Üldjuhul on inimesele kodus pakutav abi soodsam kui hooldekodus. Küll aga ei ole kodus hooldamine mingist hetkest alates enam võimalik, mistõttu on ja jääb neid, kelle abivajadust saab katta ainult hooldekodus. Hooldereform on andnud omavalitsustele tööke mõtestada läbi, kuidas kõige efektiivsemalt raha kasutada inimeste abistamisel. Mida vähem inimesi jõuab hooldekodusse, seda enam jääb vahendeid kodus elamist toetavate meetmete pakkumiseks. Koduteenus areneb ajas nagu ka inimeste ootused teenusele. Hooldereformi vahendite kasv võrreldes esialgse prognoosiga on oluliselt suurem. Reformi kavandades prognoositi 2024. aastaks kohalikele omavalitsustele tulumaksu laekumiseks ja tasandusfondi kokku 56,7 mln. 2023. aasta Rahandusministeeriumi sügisprognoosi järgi suureneb KOVidele tulumaksu laekumine võrreldes 2022. a prognoosiga märkimisväärselt – 2024. a 2,1% ehk +1,2 mln (56,7 mln asemel 57,9 mln) ja 2026. a juba 20,7% ehk +11,7 mln (kokku 68,4 mln), tagades KOVide tegevuste jätkusuutliku rahastamise pikemas perspektiivis. Sotsiaalministeeriumi praeguste prognooside kohaselt jääb kohalikele omavalitsustele hooldereformiga eraldatud vahenditest kodus elamist toetavate teenuste, sh koduteenuse, arendamiseks ja osutamiseks 2024. aastal 3,6 mln eurot ning 2025.–2026. aastal 4,5 mln eurot aastas. Kuna reformi rakendamine on alles algusjärgus, saab lõppjäreldusi teha mõne aja pärast. Hooldereformi mõjude põhjalik hindamine, sealhulgas rahalise mõju, mõju teenuste kättesaadavusele ja hoolduskoormusega inimestele jne, on plaanis 2026. aastal. Samuti kaalume analüüsida, kas ja kuidas on hooldereformi läbiviimine, sh koduteenuse määrase kehtestamine, KOVide tööd mõjutanud. 2. Nõustume, et riigi pakutavad hindamisvahendite näidislahendused ja nende alusel loodavad digitaalsed hindamisvahendid peavad toetama omavalitsuste igapäevatööd. Nii nagu koduteenuse auditis on esile toodud, on abivajaduse hindamisega seoses konkreetsete tegevusteni jõutud viimastel aastatel, mistõttu on auditis kajastatud analüüs alles esimene etapp KOVidele hindamisvahendite pakkumises. Paratamatult on tegemist pikaajalise protsessiga, et lõpuks kõiki osapooli rahuldava tulemuseni jõuda. Auditit tegemise ajal valmis abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi analüüs ja loodi hoolduskoormuse hindamisvahend ning analüüs, mis tõi välja hindamisvahendite ja nende kasutamisega seotud kitsaskohad. See kõik on väärtuslik sisend edasisteks tegevusteks. Praegu on Sotsiaalministeerium hankimas partnerit, kes korraldab omavalitsustele koolitused ülalnimetatud hindamisvahendite kasutamiseks. Sealjuures kogutakse ühe eesmärgina koolitusprogrammis osalejatelt täiendavalt tagasisidet hindamisvahendite kasutajakogemuse kohta. Paralleelselt valmistab Sotsiaalkindlustusamet ette abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi digitaliseerimise protsessi. 2023. aasta lõpuks valmib hindamisvahendi IT-arenduse lähteülesanne, mille koostamisse on kaasatud ka omavalitsused. Hindamisvahendi digitaliseerimise eesmärk on luua omavalitsuste sotsiaaltöötajatele kasutajamugav ja nende tööd abistav tööriist. Praeguste plaanide kohaselt peaks abi- ja toetusvajaduse hindamiseks mõeldud digitaalne hindamisvahend STARis olema kasutajatele kättesaadav 2025. aastal.

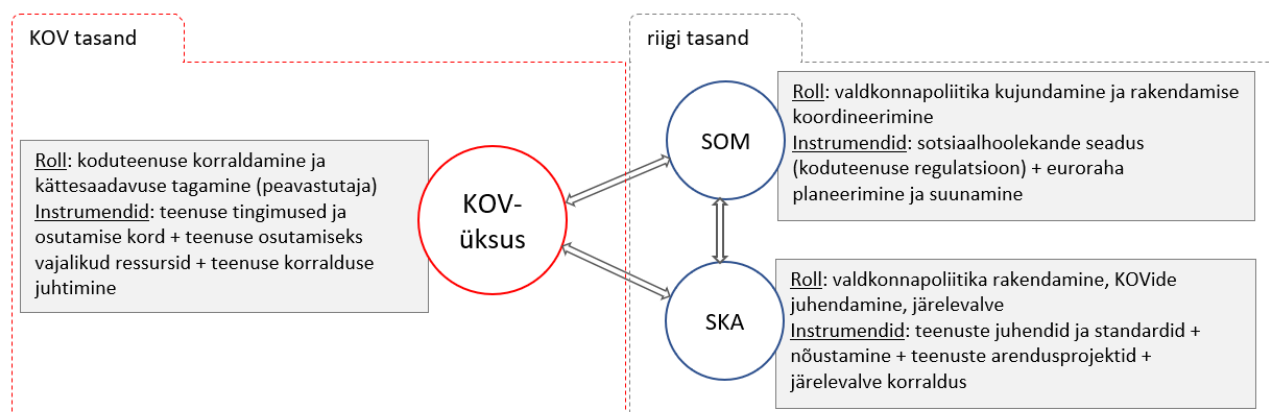
Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	3. Sotsiaalkindlustusamet on oma tegevustes omavalitsuste suunal pööranud tähelepanu kvaliteedijuhistele ja soovitanud neid rakendada ning teeb seda ka edaspidi. Samuti pööratakse järelevalves tähelepanu kvaliteedipõhimõtete järgimisele ning järelevalve käigus kogutud infot teenusega seotud puudustest ja parimatest praktikatest jagatakse omavalitsustele teabeüritustel. Sotsiaalteenuste kvaliteedijuhiste kaasajastamiseks on muu hulgas planeeritud perioodil 2023–2027 Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest vajalik rahastus. Järelevalve töhustamiseks luuakse sotsiaalteenuste ohuprognnoosi mudel, mis võimaldab välja selgitada teenuseosutajad, kelle puhul on kõige suurem oht, et teenust ei osutata piisava kvaliteediga. Lisaks juba eespool nimetatule jätkub 2024. aastal Sotsiaalkindlustusameti ülesannete ja rollide korratamine ning järelevalve tegevuste ümberkorraldamine Sotsiaalministeeriumi haldusalas tervikuna, mis on üks prioriteetsetest tegevustest nii Sotsiaalministeeriumis kui ka Sotsiaalkindlustusametis. Oleme nõus, et sotsiaalteenuste järelevalve põhimõtteid ja metoodikat on vaja uuendada ning tõhustada. 4. 2024. aasta alguses avame võimaluse kohalikele omavalitsustele taotleda rahastust Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Rahastus on mõeldud kvaliteetsete kodus elamist toetavate sotsiaalteenuste, hoolduskoormust leevendavate meetmete ning abi- või toetusvajaduse süvenemist ennetavate tegevuste jaoks. Toetuse saajatel on võimalus luua uusi teenuseid piirkondades, kus neid seni ei ole pakutud, ning kohandada olemasolevaid teenuseid vastavalt sihtrühma vajadustele. Teenuste arendamisel saab soetada muu hulgas IT-lahendusi, mis aitavad paremini korraldada sotsiaalteenuseid ja optimeerida ressursse. Enne taotlusvooru tingimuste lõplikku kinnitamist saavad kohalikud omavalitsused esitada oma ettepanekuid, mis aitab arvestada omavalitsuste tegelike vajadustega. Esimene taotlusvooru tutvustav infopäev omavalitsustele toimub 20. oktoobril 2023. Avatud taotlusvoorule on planeeritud 12,5 miljonit eurot (Euroopa Sotsiaalfondi panus 8,7 miljonit, lisaks riiklik kaasfinantseering 1,3 miljonit ja taotlejate omafinantseering 2,5 miljonit eurot).

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli veenduda, kas KOVides on tehtud koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks kõik vajalik ja olemasolevad võimalused teenuse kättesaadavust parandada on ära kasutatud. Lisaks selgitati, mida on teinud Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet, et aidata kaasa koduteenuste paremale kättesaadavusele KOVides (vt ka rollijaotust joonisel 1).

Joonis 1. KOVi ja riigi tasandi rollijaotus koduteenuse kättesaadavuse tagamisel



Allikas: Riigikontroll

Auditi küsimused

Auditi peaküsimus: kas ja mida saaksid omavalitsused teha koduteenuse korraldamisel teisiti, et kindlustada teenuse osutamiseks ja arendamiseks eraldatud avaliku raha eest teenuse hea kättesaadavus?

Auditi põhiküsimusi oli kolm:

1. Kas KOVis on toimiv töökorraldus koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks ja teenuse arendamiseks? (Vt aruande p-d 14 kuni 67.)
2. Kas koduteenuse saamiseks esitatud taotluste menetlemisel on järgitud sotsiaalhoolekande seadust? (Vt aruande p-d 68 kuni 101.)
3. Mida on riik teinud, et tagada koduteenuse parem kättesaadavus KOVides? (Vt aruande p-d 108 kuni 137.)

Kaks esimest põhiküsimust puudutasid KOVi ja kolmas riigi tasandi vaadet. Vastus peaküsimusele kujunes kahe esimese põhiküsimuse koosmõjus ehk seda, kas teenuse kättesaadavuse tagamiseks on võimalused hästi ära kasutatud, näitab ühest küljest teenuse osutamist ja arendamist toetav süsteemne töökorraldus, teisalt aga konkreetsetes abijuhtumites seadusenoete järgimine ja teenuse pakkumine, kui selle vajadus on tuvastatud

KOVide hindamisel kasutatud kriteeriumid ja auditeeritud KOVide vastavus nendele on toodud lisas A.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audititoimingud 1. ja 2. põhiküsimuses viidi läbi 10 KOVis. KOVid valiti, lähtudes kaalutlusest kirjeldada probleemi ja KOVide praktikat võimalikult mitmekesiselt. Valikusse oli kaasatud nii maapiirkonnaga KOVisid kui ka n-ö puhtaid linnu, kus KOVi halduspiirid ja linna kui asula piirid langevad kokku.

Lisaks võeti valiku tegemisel arvesse järgimisi näitajaid: 1) teenust saanud eakate arv 1000 eaka kohta (2021), 2) teenuse saajate arvu muutus eelneva aasta baasil (2019–2021), 3) hooldustöötaja keskmine

koormus (2021), 4) keskmine teenusemaht (tundides) saaja kohta (2021), 5) keskmine kulu (eurodes) teenuse saaja kohta (2021), 6) euroraha kasutamine koduteenuse arendamisel või osutamisel (2019–2021), 7) kitsendavad tingimused koduteenuse korras.

Auditiks valitud KOVid olid Tallinn, Tartu linn, Maardu linn, Narva linn, Väike-Maarja vald, Mulgi vald, Pärnu linn, Saaremaa vald, Kambja vald ja Viru-Nigula vald.

1. põhiküsimuses (töökorraldus) koguti infot perioodi kohta alates 01.01.2022 kuni audititoimingute tegemise ajani. Erandiks olid valdkonna strateegilise juhtimise ja pikaajalise rahastamisega seotud küsimused, milles koguti infot olenevalt audiks valitud KOVi vastavate arengudokumentide kehtivuse perioodist. 2. põhiküsimuses (konkreetsed juhtumid) koguti infot perioodil 01.01.–31.12.2022 esitatud taotlustega seotud menetluste kohta. 3. põhiküsimuses (riigi tasandi tegevused) käsitleti samuti eelkõige viimaste aastate tegevusi.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud viidi läbi 2023. aasta märtsist kuni maini.

Auditi meeskond

Audiitorid Reet Rutus, Ines Vali, Anneliis Arm, auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80122.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid KOVide sotsiaalabi korralduse valdkonnas

27.10.2021 – Eakate sotsiaalsete probleemide märkamine omavalitsustes (vaata aruannet Riigikontrolli [koduleheküljelt](#))

Lisa A. Riigikontrolli järeldused KOVide kohta auditikriteeriumite kaupa

KOVide tegevuse auditeerimiseks püstitati kaks põhiküsimust:

1. Kas KOVi on toimiv töökorraldus koduteenuse kättesaadavuse tagamiseks ja teenuse arendamiseks?
 2. Kas koduteenuse saamiseks esitatud taotluste menetlemisel on järgitud sotsiaalhoolekande seadust?
- Allpool on toodud Riigikontrolli järeldused auditis kasutatud kriteeriumite kaupa.

Kriteerium	Kriteeriumile vastavus		
	JAH	OSALISELT	EI / ei kohaldu*
1.1. KOVi sotsiaalhoolekandelise abi andmise või koduteenuse korras teenuse saaja, toimingute sisu, sageduse ja kestuse kohta kehtestatud tingimused vastavad SHSi nõuetele. Alus: SHS § 17	Tallinn, Pärnu linn, Saaremaa vald, Kambja vald, Narva linn, Väike-Maarja vald	–	Ei: Mulgi vald, Viru-Nigula vald, Maardu linn, Tartu linn
1.2. Valla- või linnaeelarve koostamisel on analüüsitud ja hinnatud teenuse rahastamise vastavust tegelikule vajadusele ning seda kinnitavad dokumentaalsed tõendid.	Narva linn, Saaremaa vald, Pärnu linn, Tallinn, Tartu linn	Kambja vald, Maardu linn, Mulgi vald, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald	–
1.3. Probleemikohad teenuse kättesaadavuse tagamisel või teenuse arendusvajadused kajastuvad valla või linna arengudokumentides, kus on seatud probleemide lahendamiseks eesmärgid, määratud kindlaks tähtaegadega tegevused eesmärkide saavutamiseks ja tegevuste rahastamine.		Mulgi vald, Narva linn, Saaremaa vald, Pärnu linn, Tallinn, Tartu linn, Viru-Nigula vald	Ei: Kambja vald, Maardu linn Ei kohaldu: Väike-Maarja vald
1.4. Valla või linna arengudokumentides teenuse kättesaadavuse parandamiseks ja teenuse arendamiseks kavandatud tegevused on ellu viidud, kui nende tähtaeg on saabunud. Alus (1.2–1.4): KOKSi ja SHSi koostööd kehtivad üldised põhimõtted	Saaremaa vald	Narva linn, Tallinn	Ei: – Ei kohaldu: Kambja vald, Maardu linn, Mulgi vald, Pärnu linn, Tartu linn, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald
2.1. Pärast taotluse saamist on selgitatud välja abi sooviva isiku abivajadus ja sellele vastava abi ulatus ning abivajaduse hindamine on dokumenteeritud vastava hindamisküsimustiku abil. Alus: SHS § 15 lg 1 , SHS § 3 lg 2 , selle alusel Sotsiaalkindlustusameti koostatud koduteenuse kvaliteedijuhis	Narva linn, Pärnu linn, Saaremaa vald, Tallinn, Tartu linn, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald		Ei: Kambja vald, Maardu linn, Mulgi vald
2.2. Pärast abivajaduse hindamisel koduteenuse vajaduse tuvastamist on tehtud otsus teenust osutada. Alus: SHS § 15 lg 1 , SÜS § 25 lg 1	Mulgi vald, Narva linn, Pärnu linn, Saaremaa vald, Tallinn, Tartu linn, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald	Maardu linn	Ei: Kambja vald
2.3. Teenuse osutamisest keeldumise korral on seda vastavas otsuses põhjendatud ja keeldumise asjaolud on kooskõlas SHSiga. Alus: SÜS § 26 lg 2 , SHS § 17		Saaremaa vald	Ei: Kambja vald Ei kohaldu: Maardu linn, Mulgi vald, Narva linn, Pärnu linn, Tallinn, Tartu linn, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald
2.4. Teenustasu määramisel on analüüsitud teenust vajava isiku majanduslikku olukorda ja maksevõimet. On kujundatud põhjendatud seisukoht, et tasu suurus ei takista teenuse saamist. Vastasel korral on vähendatud tasu või abistatud isikut tasu maksmisel. Alus: SHS § 16 lg 3 , SHS § 3 lg 2 , selle alusel Sotsiaalkindlustusameti koostatud koduteenuse kvaliteedijuhis	Maardu linn, Narva linn, Tartu linn, Viru-Nigula vald	Saaremaa vald, Pärnu linn, Tallinn	Ei: Mulgi vald Ei kohaldu: Kambja vald, Väike-Maarja vald

* „Ei kohaldu“ tähendab, et hindamiseks vajalikke asjaolusid ei eksisteerinud. Näiteks väitis KOV, et koduteenusega seotud arendusvajadusi pole, mistõttu ei saa eeldada, et need pidanuks kajastuma KOVi arengudokumentides. Sedalaadi järeldusi tuleb võtta siiski reservatsiooniga, et kõiki väiteid ei saa auditiga kontrollida.

Lisa B. Auditeeritud KOVide vastused auditiaruandes tehtud soovitudele

Kambja Vallavalitsus: Kambja Vallavalitsuse seisukohad Riigikontrolli aruandele „Koduteenuste korraldus“ Kambja Vallavalitsust puudutavate probleemide ja soovitude kohta.

1. Kambja Vallavalitsus planeerib valla arengukavas täpsustada koduhooldusteenusega seonduvat. Praeguses arengukavas ja selle tegevuskavas (2023–2030) on tervise ja heaolu valdkonnas sotsiaalteenustega, sh koduteenusega seonduvat kirjeldatud, kuid mööname, et seda on tehtud üldsõnaliselt ilma koduhooldust eraldiseisvalt ja konkreetselt märkimata.
2. Kambja Vallavalitsus plaanib 2024. aasta jooksul abivajaduse hindamisel üle minna abi- ja toetusvajaduse hindamise instrumendile, mille töötas välja Praxis projekti „Teenuse disain erihooletandeteenuste ja teenusesüsteemi ümberkorraldamiseks ja arendamiseks“ raames. Üleminek võib võtta aega, kuna esmalt on nimetatud hindamisvahend välja töötatud psüühilise erivajadusega inimeste erihooletandekandise abivajaduse hindamiseks. Kuna praegusel kujul on hindamisinstrumenti soovitatud ka kohaliku omavalitsuse korraldatava sotsiaalhoolekandekandise abi hindamiseks ehk instrument peaks mõõtma väga erinevate sihtgruppide erinevat abivajadust, võtab hindamisinstrumentiga kohanemine (kasutusvilumuse tekkimine ja tulemuste tõlgendamine, põhjalik juhendiga tutvumine, praegu tehniliselt ebamugav kasutada) aega.
3. Kambja Vallavalitsuse eesmärk on alates 2024. aastast kasutusele võtta üks abivajaduse taotluse vorm, mitte enam kasutada iga teenuse taotlemiseks konkreetset vormi. See aitab vältida olukordi, kus inimene soovib konkreetset teenust, abivajaduse hindamisel aga selgub, et inimesele sobib mõni muu sotsiaalhoolekandeline abimeede ja haldusmenetluse seisukohalt peaks justkui vormistama keelduva otsuse. Sotsiaalhoolekandekandise seadus sätestab, et inimesel ei ole õigus nõuda konkreetset sotsiaalteenust, vaid inimese abivajaduse hindab kohalik omavalitsus ja pakub inimesele tema vajadustele sobivat abi. Kambja Vallavalitsuse eesmärk ei ole abi andmisest keeldumine, vaid paindlikkus teenuste osutamisel ja inimesele sobiva abivõimaluse leidmine. Sellisel juhul peaks vormistama keelduva otsuse vaid juhtudel, kui inimene taotleb sotsiaalhoolekandekandist abi, kuid abivajaduse hindamisel selgub, et abivajadus puudub.
4. Kambja Vallavalitsus menetleb alates käesolevast aastast koduteenust alates pöördumisest kuni otsuse tegemiseni STARis.
5. Kambja Vallavalitsus kavatseb taotleda lisarahastust ESF meetmest „Sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamine ja kvaliteedi tõstmine kohalikul tasandil“ koduteenuse arendamiseks, kvaliteedi tõstmiseks, kättesaadavuse parandamiseks, paremaks kooskõlla viimiseks koduteenuse kvaliteedijuhisega ja kooskõlla viimiseks 01.01.2025 jõustuvate uute koduteenuse nõuetega.

Maardu Linnavalitsus: Edastasite Maardu Linnavalitsusele kontrolliaruande eelnõu arvamuse andmiseks Maardu linnas osutatavat koduteenust puudutavate probleemide ja soovitude kohta.

Auditi läbiviimisel on Riigikontroll juhtinud Maardu Linnavalitsuse tähelepanu sellele, et Maardu linnas seisneb koduteenuse osutamisel inimese abistamine eluruumi kütmisel vaid küttematerjali tuppa toomises. Maardu Linnavalitsus teatab, et kavatseb muuta linnavalitsuse 25.04.2017. a määrust nr 2 „Maardu linnas osutatava koduteenuse põhiteenuse loetelu kinnitamine“, lisades loetellu eluaseme kütmise hiljemalt 01.01.2024.

Lisaks eeltoodule on Maardu Linnavalitsus tänaseks muutnud koduteenuse osutamist paindlikumaks. Alates 01.10.2023 osutatakse koduteenust vastavalt abivajava vajadustele esmaspäevast reedeni ajavahemikul 8.15 kuni 20.00.

Mulgi Vallavalitsus: Anname teada, et Mulgi Vallavalitsuses toimus Sotsiaalkindlustusameti järelevalve, mille raames anti soovitusi kõikide sotsiaalteenuseid reguleerivate määruste muudatusteks ja parendamiseks. Peale Sotsiaalkindlustusameti järelevalve akti saabumist teostas Riigikontroll koduteenuse kontrolli. Sotsiaalnõunik informeeris Riigikontrolli ametnikke, et plaanime teha koduteenuse määрусesse muudatusi. Oleme Mulgi Vallavolikogu määrust nr 38 „Koduteenuse osutamise tingimused ja

kord Mulgi vallas“ muutnud 04.05.2023. a vastavalt järelevalve esitatud soovitudele. Riigikontrolli soovitud katusid Sotsiaalkindlustusameti järelevalveaktis välja toodud soovitudega.

Riigikontrolli auditi eelnõus väljatoodud muudatus- ja parandusettepanekud viime määrusesse sisse hiljemalt 2024. a maiks.

Narva Linnavalitsus: Riigikontrolli 05.10.2023 aruandes Riigikogule „Koduteenuste korraldus (eel nõu)“ on esitatud puudused koduteenuse korralduses ja soovitud Narva linnale. Punktis 107 on Narva linnal soovitatud vaadata auditis tehtud tähelepanekute (p 105) taustal hiljemalt 2024. aasta jooksul kriitiliselt üle koduteenuse senine korraldus ja teha otsused, kuidas teenuse korraldust täiustada, et parandada selle vastavust Sotsiaalkindlustusameti koostatud koduteenuse kvaliteedijuhisele. Narva Linna Sotsiaalbi amet on nõus soovitusel, lähtudes asjaolust, et Narva Linnavalitsuse määruse „Koduteenuste loetelu ja nende hinna kehtestamine ning koduteenuste kirjelduste kinnitamine“ § 1 lg 1 p 3 kehtestab ajalise piirangu, mis tähendab seda, et 2024. aasta jooksul on vaja määrus viia vastavusse kvaliteedijuhise nõuetega.

Eelnõu lisas A. Riigikontrolli järeldused KOVide kohta auditikriteeriumite kaupa:

1.3. Probleemikohad teenuse kättesaadavuse tagamisel või teenuse arendusvajadused kajastuvad valla või linna arengudokumentides, kus on seatud probleemide lahendamiseks eesmärgid, määratud kindlaks tähtaegadega tegevused eesmärkide saavutamiseks ja tegevuste rahastamine. Oleme nõus sellega, et linna arengukavas on vaja eesmärgid ja tegevused sõnastada täpsemalt ehk teenusepõhiselt.

1.4. Valla või linna arengudokumentides teenuse kättesaadavuse parandamiseks ja teenuse arendamiseks kavandatud tegevused on ellu viidud, kui nende tähtaeg on saavutatud. Oleme nõus selle soovitusel, kuna ka selles punktis vajavad eesmärgid ja tegevused täpsustamist teenusepõhiselt.

Pärnu Linnavalitsus: Pärnu Linnavalitsuse sotsiaalosakond tutvus koduteenuste korralduse kontrolli-aruande eelnõuga. Eelnõus väljatoodud seisukohtadega saab üldjoontes nõustuda ja lisaks ka mõned kommentaarid tähelepanekutele, mis puudutasid Pärnut või kõnetasid üldiselt.

Koduteenuse andmete kajastamine. Koduteenuse sisestamine STARi ei ole veel kohustuslik ja seetõttu erinesid ka tabelis 4 omavalitsuse ja STARi Pärnu linna andmed. STAR ei ole tänases versioonis teenuste vaates hea tööriist, kuna ei võimalda haldusmenetlust ja andmete sisestamine on sisuliselt lisatöö. 2023. a märtsis sisestati kehtivate lepingute järgi Pärnu linna koduteenuse saajate andmed STARi programmi ja seda sisestamist jätkatakse kvartaalselt teenuse osutajalt saadud andmete (sõlmitud lepingud) alusel. Otsuse alusel sisestamine võib olla eksitav, kuna isik võib teenusest eri põhjustel loobuda ja lepingut mitte sõlmida. Riigi vaatest on adekvaatsed statistilised andmed koduteenuse kohta kättesaadavad S-veebist.

Abivajaduse hindamine. Pärnu linnas kasutuses olev hindamisinstrument ei ole väga käepärane ja mugav kasutada, esineb dubleerimist ja mittevajalikke küsimusi. Uut hindamisinstrumenti ei ole me ise hakanud koostama, sest see on aeganõudev protsess. Pigem kasutame seniks olemasolevat, kuniks riik töötab välja ühtselt kasutusse võetava hindamisinstrumendi. See ühtlustaks ka abivajaduse hindamist kui protsessi. Kindlasti oleks oluline, et selle täitmine ei oleks sotsiaaltöötajale koormav ja ajamahukas ning et see oleks nt STARi süsteemi osa, mis algandmetes juba lingib andmepäringutega.

Tagasiside tagamine, vahetamine ja teenuse vastavuse kontroll. Pärnu linn ei ole teinud koduteenuse klientidelt tagasiside saamiseks eraldi uuringuid ega küsitlusi ja seda peamiselt ressursipiirangute tõttu. Samas on igale esitatud tagasisidele kindlasti reageeritud ja vajadusel korrigeeritud teenuse osutamist. Kord aastas omavalitsuse poolt vahetamine tegemine võib olla väga ajamahukas (sisuliselt 1 lisatöökoht) ja selleks puudub praegu piisav ressurss. Elanikkonna vananemine, abivajaduse kasv ja riiklikud reformid toovad kaasa väga suure halduskoormuse, mis seavad paratamatult omavalitsused olukorda, kus tööülesanded tuleb kriitilisest arvestades järjestada ning kõigele paraku ressursse ei jagu. Pean oluliseks, et inimeste abivajadus saaks hinnatud, abivajadust katvad teenused korraldatud ja edasine teenuste osutamine oleks abivajadusele vastav ja paindlik.

Eelarve planeerimine. Pärnu linnas on aastaid eelarve planeerimisel lähtunud eelmise aasta kulunumbritest ja eeldatavast teenusemahu kasvust. Millelegi muule ei ole olnud võimalik toetuda, kuna süsteemis ei ole andmeanalüütikut ega sotsioloogi, kes annaks muid sisendeid ja vaataks laiemat pilti. Samas on eelarve planeerimine õnnestunud, kuna koduteenust on saanud kõik hinnatud abivajadusega pöördujad, kelle abivajaduse koduteenus katab. Samuti on teenust arendatud läbi projektide.

Koduteenuse parendamine. Pärnus osutab koduteenust allasutus Pärnu Sotsiaalkeskus ja teenuse korraldus on pidevas arengus. Koduteenuse osutamisel on viimastel aastatel rakendatud innovaatilisi lahendusi, nt võimaldati kukkumiskiriskiga koduteenuse klientidel kasutada koduandurit, mida rahastati Euroopa Sotsiaalfondi projekti kaudu. TAI korraldataval „Muudatuse juhtimise koolitusel“ võtsid Pärnu Linnavalitsusest ja Pärnu Sotsiaalkeskusest koolitusel osalenud spetsialistid ülesandeks Pärnu linna koduteenuse parendamise ja see tööprotsess on pooleli. Pärnu Sotsiaalkeskus katsetab Fleet Complete'i sotsiaaltöörakendust teenuse korralduse parendamiseks.

Klientide majandusliku võimekuse hindamine. Klientide majandusliku võimekuse hindamine võib jääda hindamisel tagaplaanile, kuna sageli ei soovi eakad oma majanduslikku seisu avaldada. Abivajaduse hindaja kindlasti vestleb ka sellel teemal, kuid kui klient või tema lähedane on valmis teenuse eest tasuma ja ei soovi detailidesse laskuda, siis seda ka ei tehta. Kindlasti saame edaspidi sellele aspektile rohkem tähelepanu pöörata.

8000 vs 20 000 inimest, kes vajavad koduteenust. Arutelu nende numbrite üle näib olevat oluline, sest selle tuginevad riigi reformid ja tegevuste planeerimine. Olen nõus, et koduteenust võiks saada praegusest rohkem inimesi, kuid hoolekandeteenuste kasutamine on vabatahtlik ja inimene saab ise otsustada, kas ta seda vajab või mitte. Ehk on selle 20 000 hulka arvatud ka need, kelle puhul on isikud otsustanud abivajaduse katta lähedaste abiga või muul moel ja ei soovi kasutada konkreetset koduteenust. On ka kogemusi, kus esialgu on inimene huvitatud koduteenusest, aga kuuldes, et selle eest tuleb tasuda, siis loobutakse, ehkki majanduslik olukord võimaldaks seda teenust osta küll. Inimene vastutab oma toimetuleku eest eelkõige ise ja praeguse kogemuse põhjal ei ole koduteenuse kättesaadavus Pärnu linnas probleemiks.

Saaremaa Vallavalitsus: Olete esitanud Saaremaa Vallavalitsusele Riigikontrolli kontrollaruande „Koduteenuste korraldus“ eelnõu (registreeritud vallavalitsuse dokumendiregistris 05.10.2023 nr 10-6/5360-1). Kirjas palute esitada Riigikontrollile kirjalikult oma arvamus auditis käsitletud vallavalitsust puudutavate probleemide ja soovitude kohta, mida ja millal kavatseme olukorra muutmiseks ette võtta.

Vastuseks Teie pöördumisele saame anda tagasisidet edaspidiste tegevuste kohta, mis puudutavad auditis välja toodud kolme kriteeriumi (Saaremaa vallal kriteerium täidetud osaliselt):

1. Probleemikohad teenuse kättesaadavuse tagamisel või teenuse arendusvajadused kajastuvad valla või linna arengudokumentides, kus on seatud probleemide lahendamiseks eesmärgid, määratud kindlaks tähtaegadega tegevused eesmärkide saavutamiseks ja tegevuste rahastamine. Saaremaa valla lastekaitse ja sotsiaalhoolekande arengukavas 2020–2030 kajastatakse koduteenuse arendusvajadusi ja tegevuskava on arengukava lisa 2. Hetkel on tegevuste rahastamine lisatud valla eelarvestrateegias. Saaremaa Vallavalitsus on juba alustanud ka valla uue arengukava koostamist, plaanikohaselt peaks Saaremaa Vallavolikogu arengukava vastu võtma septembris 2024. Arengukavas plaanime kajastada ka koduteenuse arendusvajadusi, samuti tegevuste eesmärgid kirjeldada tegevuskavas koos tähtaegadega ja tegevuste rahastamisega.
2. Teenuse osutamisest keeldumise korral on seda vastavas otsuses põhjendatud ja keeldumise asjaolud on kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega. Oleme juba võtnud arvesse Riigikontrolli soovitusi ja põhjendanud keeldumise otsuseid põhjalikumalt. Samuti oleme teenuseosutaja (Kuressaare Hoolekanne) hinnakirjas teinud muudatusi, et haldusaktis saaks viidata sobivaimale teenusele (nt isikuabi).
3. Teenustasu määramisel on analüüsitud teenust vajava isiku majanduslikku olukorda ja maksevõimet. Koduteenuse hindamisinstrumendis on võimalus inimese majanduslikku olukorda ja maksevõimet alati hinnata, kuid mõnel puhul ei ole seda tõesti tehtud. Peamiselt on põhjuseks olnud asjaolu, et isik ei ole seda soovinud või isik ei ole osanud ise kodukülastuse käigus oma sissetulekuid ja väljaminekuid täpselt

nimetada ja seega on vastavad päringud tehtud pärast kodukülastust STARist otse menetluse juurde, et välja selgitada, et teenuse omaosaluse suurus ei takista teenuse saamist. Kinnitame, et edaspidi fikseerime ka majandusliku olukorra hindamise tulemused alati hindamisinstrumendil.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet: Täname Teid olukorda adekvaatselt kajastava kontrolliaruande eelnõu koostamise eest. Teie tõstatatud probleemid ja soovitused on aktuaalsed ning rakendavate tegevuste planeerimise tähtjaks oleme seadnud 2024. aasta. Selle aja jooksul vaatame kriitiliselt üle koduteenuse senise korralduse, et teha vajalikud muudatused, millega saame täiustada koduteenuse korraldust ja parandada teenuse kvaliteeti Sotsiaalkindlustusameti koduteenuse kvaliteedijuhise alusel.

Koduteenuse tähelepanekute ja soovituste ning tegevuste elluviimine vajab põhjaliku analüüsi ning seetõttu võib kõikide Teie soovituste rakendamine võtta aega.

Tartu Linnavalitsus: Planeerime koduteenusega seonduvad arengud 2024. aasta esimeseks poolaastaks, mille käigus sisustame koduteenuse korraga seonduvad ettepanekud ja realiseerime vajalikud muudatused teenusdisaini osas.

Viru-Nigula Vallavalitsus: Viru-Nigula vallavalitsus võtab arvesse Riigikontrolli poolt auditis väljatoodud soovitused ja ettepanekud. Viru-Nigula vallavalitsus (sotsiaalosakond) planeerib viia vajalikud õigusaktid sotsiaalhoolekande seadusega vastavusse 2024. aasta esimesel poolaastal, samuti vaatab 2024. aasta jooksul üle koduteenuse senise korralduse.

Väike-Maarja Vallavalitsus: Riigikontroll auditeeris 2023. a suvel Väike-Maarja vallas koduteenuste osutamist ja saatis vallavalitsusele kontrolliaruande eelnõu 05.10.2023.

Eelnõu lugedes saame tunda heameelt, et auditi kohaselt auditeeritud omavalitsustes koduteenuse kättesaadavusega seaduses nõutud tasemel praegu tõsist probleemi ei ole. Lisaks saab järeldada, et ametlikku menetlusse jõudnud juhtudel oli auditeeritud omavalitsustes koduteenust pakutud ja abita ei ole inimesed jäänud.

Oleme auditi eelnõus väljatooduga samal seisukohal, et 2023. aasta suvel sotsiaalkaitseministri määrusega koduteenuse sisunõudeid täpsustades jäeti korralikult läbi analüüsimata määrusega kaasnevad mõjud KOVide kuludele. Võimalike lisakulude katteallikana keskvalitsuse viidatud ja KOVidele eraldatud hooldereformi rahast ei jätku, et rahastada lisandunud hooldekoduteenust lähiaastatel, rääkimata koduteenuse arendamisest.

Auditi eelnõus on viidatud ka riskikohtadele, kus ühe probleemina toodi välja inimese suulise tahteavalduse dokumenteerimata jätmine omavalitsustes, sh Väike-Maarja vallas. Teisest küljest toob auditi eelnõu riskina välja, et teenusega seotud teabehaldus on liiga paberikeskne, mis vähendab info kasutatavust ja juhtimise operatiivsust. Mõlemast riskikohast lähtudes oleme täiustamas oma protsesse ning edaspidi dokumenteerime elanike või elanike esindajate suulised tahteavaldused hindamisinstrumendis. See võimaldab nii operatiivsust kui ka vähendab liigset paberihaldust ning see võimalus oli ka ühena välja toodud auditi eelnõus.

Koduteenuse kvaliteedijuhise järgi tuleks üks kord aastas läbi viia tagasisideküsitlus ja abivajaduse ülevõi vahehindamine. Auditi eelnõus oli välja toodud, et auditi ajal ei olnud nende toimimises võimalik veenduda, kuna suuliselt toimunud vestlusi ja ka vahehindamisi ei olnud mitmed KOVid dokumenteerinud. Seni on seda Väike-Maarja omavalitsuses tehtud suuliselt teenuse osutajaga ja vajadusel kliendiga. Juhul kui auditi läbiviijad soovivad muuta iga tagasisideküsitluse dokumentaalselt tõestatavaks, siis suureneb üks auditi risk, et teenuse osutamisega seotud teabehaldus on liiga paberikeskne ja väikese operatiivsusega. Lisaks suureneb ka dokumenteerimiskohustusega töökoormus ja seega personalikulu. Oleme auditi põhimõttega pigem nõus, et tagasisideküsitluste ja vahehindamiste läbiviimise kontrollimine võiks olla kogu aeg dokumenteeritud. Sama ei tohiks see vähendada operatiivsust. Abivajaduse muutuse märkamise ja sellele reageerimise kohustus tuleneb otseselt seadusest ja tagasisideküsitluse läbiviimine koduteenuste kvaliteedijuhistest. Proovime leida 2024. aasta jooksul mõistliku lahenduse dokumenteerimisprotsessidele, et me ei kaotaks teenuse kvaliteedis liigse paberimajanduse arvelt.

Väike-Maarja valla eelarve üks osa on sotsiaalvaldkonna eelarve, milles on ka tegevusala „koduteenused“. Koduteenuste eelarves on eraldi järgmised read: töötajate töötasu, sõidukitega seotud kulutused, kulutused sidevahenditele, kulutused muudele vahenditele (sh vererõhuaparaat, isikukaitsevahendid). Suuremad kulutused kajastuvad eelarve investeringute osas ja valla arengukava tegevuskavas. Seal on valdkonnaga seotud teenuse osutamiseks tegevusena planeeritud vajalike sõiduautode soetamine, milleks on ka volikogu kinnitatud eelarvestrateegias vahendeid kavandatud. Keeruline on seada mõõdikuid koduteenuste valdkonna objektiivseks hindamiseks. Auditi eelnõu tõi välja erinevused KOVide koduteenuse kui ka teenuse saaja kohta. Need kõikusid 400–2000 euron. Ehk kui võtta eesmärgiks, et suurendada KOVi kulutusi koduteenusele teenuse saaja kohta, siis see ei anna tagasisidet teenuse kvaliteedi kohta. Tallinn on võtnud kriteeriumiks tõsta üldhooldusele suunduvate klientide keskmist vanust (tänapäeval 75 eluaastalt 82 eluaastani). See on parem kriteerium, kuid ka selle kriteeriumi saavutamine ei pruugi näidata teenuse kvaliteeti. Kuna koduteenust vajajate eluiga ei ole tihti otseses seoses koduteenuse vajadusega. Keskmise vanuse kriteeriumi saavutamisel võib olla oht, kus üldhooldekodu teenusele suunatakse ainult väga väärikas eas kliente, kuigi vanus ja üldhooldusteenuse vajadus ei pruugi ka olla alati selges korrelatsioonis. Auditi eelnõus ei ole soovitusi konkreetseteks tulemusnäitajateks, küll aga soovitusi tulemusnäitajate rakendamiseks. Selles osas on ettepanek auditi eelnõud täiendada ehk tuua auditis välja konkreetseid ettepanekuid rakendatavate tulemusnäitajate kohta, mis aitavad saada objektiivset tagasisidet koduteenuste kvaliteedist.