



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Hooldereform

Kas hooldereformi käigus kujundatud sotsiaalteenuste rahastamise mudel tagab avaliku raha tõhusa kasutamise reformi eesmärkide saavutamiseks?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

hooldereform jõustus 01.07.2023.

Reformi üks põhilisi eesmärke on olnud teenusesaajate ja nende lähedaste koormuse vähendamine hooldekoduteenuse rahastamisel.

Kui enne tasusid teenusesaaja ja tema lähedased kohamaksumuse valdavalt ise ning omavalitsus osales rahastamisel vajadus-põhiselt, siis nüüd on kulud kindlalt ära jaotatud. Omavalitsus tasub hoolduspersonali kulu (võimalik kehtestada piirmäär) ja teenuse-saaja tootlustus-, majutus- jms kulu.

Reformiga soovitakse parandada samuti hooldekoduteenuse kvaliteeti, edendada kodus elamist toetavaid teenuseid ja vähendada omastehooldajate koormust.

Allikas: Riigikontroll

Hooldereformi esimesed poolteist aastat on näidanud, et reformi tulemusel loodud rahastusmodeliga on keeruline saavutada pikaajaliselt nii avaliku raha tõhusat kasutust kui ka reformi eesmärke. Mudelisse, millega kõigile hooldekodudele on tagatud avaliku rahastuse toel kulude kate kindlas ulatuses, on sisse kirjutatud avaliku sektori kulude kontrollimatu suurenemise risk. Meetmeid riski maandamiseks ei ole, loodetakse üksnes turukonkurentsile.

Riigi ja omavalitsuste eelarvete vaatest on senine areng olnud murettekitav. Reformiga kaasnenud hooldekoduteenuse hinnakasv on olnud kiire ja tugevalt alaprognoositud. Mudeli toimeloogika on justkui kummipaelaefekt, mis peab avaliku sektori rahastuse mahte teenuse hinnakasvule automaatselt järele tõmbama, kuidu libiseb käest reformi peaeesmärk muuta hooldekoduteenus inimestele püsivalt taskukohasemaks.

Hooldekodukohti on piirkonniti puudu, sobivat kohta on keeruline leida ja selle saamine keskmise pensioni eest on muutumas ebarealistlikuks lubaduseks. Omavalitsused said reformiga lisaraha, kuid selle jaotus KOVide vahel on reformi eesmärke arvestades ebaühtlane. Samuti on reform suurendanud halduskoormust.

Olulisemad tähelepanekud:

- Teenusesaajate tasutud osa ehk omaosalus hooldekoduteenuse kogukulus langes varasemalt 78%-lt reformi esimese poolaastaga 61%-ni ja on edenenud reformi eesmärgi suunas, mis on 50%. Inimesed maksavad hooldekoduteenuse eest praegu valdavalt vähem kui enne reformi ja see on positiivne.
- Kui reformi seaduseelnõu seletuskirjas arvati, et pärast reformi kallineb teenus aastas ca 3%, on tegelik hinnakasv olnud kordades kiirem: perioodil 09.2023–07.2024 tõstis hinda 75% hooldekodudest ja keskmiselt 15%. Ohumärk on nii prognoosiga algtminek kui ka fakt, et hooldekodukulude katteks kehtestatud piirmäärasid muutis samal ajal vaid 9% omavalitsustest (KOV). See osutab riskile, et inimeste omaosalus edaspidi ei vähene, vaid hakkab taas tõusma.
- Osalt on hinnatõus ja kulude kasv paratamatu, et paraneks teenuse pakkumine ja kvaliteet. Suurenenud on näiteks hooldustöötajate arv hooldekodudes (15%), nende töötasu (16%) ja kliendi kohta on varasemast rohkem hooldajaid. Samal ajal on jõudsalt kasvanud ka suuremate teenuseosutajate kasum. Kasum ei ole probleem iseeneses ja see ei ole kriitika teenusosutajate suunas, kuid küsitav

Teadmiseks, et

hooldekodude hinnakasv kiirenes juba enne hooldereformi jõustumist. 2022. aasta lõpust alates on hinnad praeguseks kasvanud keskmiselt 35–40%.

Allikas: Riigikontroll

Teadmiseks, et

lisaks hoolduspersonali kulule tuleb KOVi vajaduspõhiselt osaleda ka muude kulude katmisel ja maksta teenusesaajale kuni Eesti keskmise pensionini n-ö väiksema sissetuleku hüvitist.

Allikas: Riigikontroll

Teadmiseks, et

hooldekoduteenuse korraldamine on omavalitsuslik ülesanne, mida rahastatakse omavalitsuste tulubaasist. Reformiga kasvanud kulude kompenseerimiseks on suunatud omavalitsuste tulubaasi osa riikliku pensioni tulust, millest arvestuslikult 1,88% on mõeldud katma hooldekodu jm pikaajalise hoolduse teenuste kulu. 2024. aastaks kavandatud summa oli 55,1 miljonit, millele lisandus tulude ühtlustamise meetmena tasandusfondist 4,3 miljonit eurot.

Allikas: Riigikontroll auditis kogutud andmete põhjal

Riigikontrolli soovitus

Sotsiaalkaitseministri vastus soovitustele

on praeguse rahastusmudeli sobivus vabaturu tingimustesse, kus teenuseosutajale on kulude kate tagatud, kuid kulude kasv ei ole rahastaja vaatest hästi juhitav, kui tahta täita reformi eesmärke.

- 01.04.2024 oli hooldekodudes ca 9620 inimest, kes said vanaduspensioni. Neist hinnanguliselt iga 3. ei saanud oma pensioni ega KOVi poolt kuni keskmise pensionini juurdemakstava hüvitise omaosalust kaetud. Hüvitise arvestus on kaasa toonud bürokraatiat, millel ei ole mõtet, kui keskmise pensioni eest jääb hooldekodukoht paljudele kättesaamatuks.
- Soodsa hinnaga hooldekodukohti on keeruline leida. Hinnatase on kõrgem ja teenusekohtade puudus teravam Harjumaal, kus vanaduspensioni saajate kohta on hooldekodukohti näiteks 5 korda vähem kui Põlvamaal. Voodikohtade arv on pärast reformi suurenenud ca 5%, kuid teenusesaajate arv 9%. Täituvus on enamasti 100% või selle lähedane ja teenuse ootejärjekorrad on kohati pikad. Defitsiidiga turg loob head eeldused hinnakasvu jätkumiseks.
- 01.04.2024 hooldekodudes olnud inimestel kattis KOVi kehtestatud piirmäär hoolduspersonali kulu hinnanguliselt vaid 54% juhtudel. Põhimõte, et KOV maksab hoolduspersonali kulu ja teenusesaaja ülejäänu eest, ei ole praktikas seega hästi realiseerunud, kuid on suurendanud hooldekodu, KOVi ja Sotsiaalkindlustusameti halduskoormust. Piirmäära ja hoolduspersonalikulu seostamine on mõeldud toetama teenuse kvaliteedi kasvu, kuid see on saavutatav ka muul moel (2026. aastal jõustuvad kvaliteedinõuded).
- Reformist tingitud kulude katteks suurendati KOVide tulubaasi, kuid kuluvajadus on KOViti erinev ja lisaraha jaotub KOVide vahel ebaühtlaselt. See on risk hooldereformi eesmärkide saavutamisele. Teravamalt puudutab see kodus elamist toetavaid teenuseid, mis on pikaajalise hoolduse strateegiline prioriteet, kuid mille kuluvajadust tulude ühtlustamise meetmed (tasandusfond) ei arvesta. Eesmärk on, et koduteenuse saajate arv kasvab edaspidi kiiremini kui hooldekoduteenuse saajate arv. Märgata seda senimaani ei ole.

Riigikontroll soovitas auditi tulemusena leida sotsiaalkaitseministril lahendused hooldekoduteenuse hinna ja kulude kasvuga seotud riskide maandamiseks, hooldekoduteenuse rahastamise mudelis bürokraatia vähendamiseks ja KOVide rahastamise võimaluste ühtlustamiseks.

Sotsiaalkaitseminister märkis oma vastuses auditiaruandele, et Sotsiaalministeeriumil on 2025. aastal kavas koos hooldereformi rakendamise osapooltega tuvastada kiiret sekkumist vajavad probleemkohad, sh käsitleda Riigikontrolli auditis välja toodud probleeme. Sellest lähtudes planeeritakse vajalikud abinõud lähitulevikuks. Põhjalikum mõjuhinnang hooldereformi esmaste tulemuste kohta valmib 2026. aasta teises pooles.

Sisukord

1. Mis on hooldereform?	4
2. Hooldereformi käigus kujundatud teenuste rahastamise mudeli riskid ja probleemid	6
2.1. Inimeste omaosalus on vähenenud, kuid kahanemise jätkumist ohustab teenuse hinnatõus	7
2.2. Inimese omaosaluse katteks keskmisest pensionist sageli ei piisa	9
2.3. Hooldekodukohti on juurde loodud, kuid nende defitsiit on jätkuv probleem	11
2.4. On positiivne, et hooldustöötajaid on kliendi kohta varasemast rohkem	13
2.5. Rahastamine ei arvesta piisavalt omavalitsuste erinevust ja tegelikku kuluvajadust	15
2.6. Hoolduskomponendiga seonduv on kaasa toonud küsitava väärtusega bürokraatiat	18
2.7. Hooldereformi käigus kujundatud teenuste rahastamise mudel tuleb üle vaadata	21
Riigikontrolli soovitus ja Sotsiaalministeeriumi vastus	25
Auditi iseloomustus	27
Lisa A. Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vastused auditiaruandele	30

Reformi olemus ja eesmärgid

Väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus on omavalitsuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on tagada turvaline keskkond ja toimetulek täisealisele isikule, kes terviseseisundist vms tulenevatel põhjustel ei tule kodustes tingimustes toime.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 20

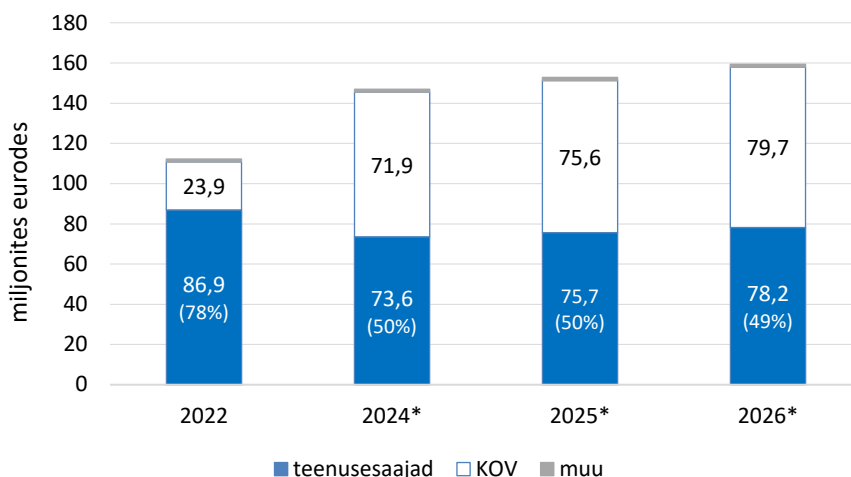
1. Mis on hooldereform?

1. Hooldereform on pikaajalise hooldusega seotud sotsiaalteenuste rahastuspõhimõtete ja nõuete muutmine, mille aluseks on 23.12.2022 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muudatused. Eelkõige puudutab reform väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust ehk hooldekoduteenust, kuid ka kodus elamist toetavaid teenuseid. Muudetud rahastamispõhimõtted hakkasid kehtima 01.07.2023, nõuded koduteenusele ja üldhooldusteenusele hakkavad kehtima vastavalt 2025. ja 2026. aastal.

2. Reformi üks põhilisi eesmärgi on vähendada teenusesaajate ja nende lähedaste rahalist koormust hooldekoduteenuse eest tasumisel. Seda nii, et kohalik omavalitsus (KOV) võtab edaspidi kindla osa hooldekodukuludest enda kanda. Sellega peaks muutuma teenus abivajajatele taskukohasemaks ja tekib võimalus saada teenust ka neil, kellel selle eest tasumine ei olnud senimaani jõukohane.

3. Kui enne reformi, s.o aastatel 2021–2022, katsid teenusesaajad ja nende lähedased hooldekoduteenuse kogukulust 78%, soovitakse see järgnevatel aastatel tuua 50% juurde. Teenusesaajate kulud peaks reformiga seotud seadusemuudatustele lisatud prognooside kohaselt vähenema järgnevatel aastatel ka rahas mõõdetuna (vt joonis 1).

Joonis 1. Hooldekodukulude suurus ja katteallikad 2022. aastal ning nende näitajate prognoos aastateks 2024–2026 reformi seaduseelnõu seletuskirjas



* Prognoos (23.12.2022 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muudatuste eelnõu seletuskiri, lk 19–20).

4. Hooldereformi saatnud kommunikatsioonis on Sotsiaalministeerium seadnud teenusesaaja kulude orientiiriks vanaduspensioni keskmise suuruse. Hooldekodukoht pensioni eest oli viimastel Riigikogu valimistel samuti mitme erakonna valimislubadustes. Nii üks kui ka teine on tekitanud ühiskonnas tugevaid ootusi reformi tulemuste suhtes.

Kodus elamist toetavad teenused on koduteenus, päevahoid, isiklik abistaja, tugiisik, rehabilitatsiooni-teenus, eluaseme kohandamine, sotsiaaltransporditeenus.

Allikas: Sotsiaalministeerium

KOV'i roll ja selle rahastamine

Teadmiseks, et

KOV'i kohustusega seotud personalikulu on hooldustöötajate töötasu, samuti tööriietuse ja isikukaitsevahendite, tervisekontrolli ja vaktsineerimise ning koolituse ja nõustamise kulu.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 22¹ lg 2

Teadmiseks, et

pensionitulu komponent on KOVide tulubaasis alates 01.01.2024. Kui praegu saavad KOVid 2,5% riikliku pensioni tulult, siis 2024. aasta suvel jõustunud seadusemuudatuste kohaselt hakkab see osa järk-järgult suurenema, jõudes aastaks 2027 tasemele 10,23%. Samal ajal väheneb füüsilise isiku n-ö teiselt tulult jm tuludelt KOVidele arvestatud tulumaksutulutu protsent. Eesmärk on ühtlustada KOVide üldist rahastamist arvestades demograafilisi muutusi.

Viimased muudatused ei ole tingitud hooldereformist, kuid kuna need arvestavad ühiskonna vananemist, on neil kindlasti mõju reformiga kaasnenud kohustuste rahastamise võimele KOVides.

Allikas: tulumaksuseadus, § 5

5. Teenusesaajate rahalise koormuse vähendamise kõrval on reformi muude eesmärkidena nimetatud hooldekoduteenuse kvaliteetsemaks ja isikukesksemaks muutmist, **kodus elamist toetavate teenuste** kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamist ning abivajaja lähedaste hoolduskoormuse vähendamist.

6. KOV'i osa hooldekodukulude rahastamise skeemis võib alates 01.07.2023 jagada tinglikult universaalseks ja vajaduspõhiseks.

7. Põhimõtteline muutus on, et KOV'i kanda on hooldekodu kohamaksumuses hoolduspersonali kulu ja seda kõikide KOV'i poole pöördunud inimeste puhul, kellel KOV on hooldekoduteenuse vajaduse tuvastanud. Inimese suutlikkus personalikulu ise rahastada ei oma siinkohal tähtsust. Teenusesaaja osaks on majutus- ja toitlustuskulu, ent kui tema sissetulekutest selleks ei piisa, peab KOV tulema vajaduspõhiselt appi ka selle osa tasumisel.

8. KOVil on seaduse järgi võimalus kehtestada hoolduspersonali kuluga seotud kohustuste täitmiseks piirmäär ja lähtuda kulude katmisel sellest. Piirmäär peab olema piisav, et tagada teenuse kättesaadavus. Kui KOV piirmäära ei kehtesta, tuleb hoolduspersonali kulu katta juhtumipõhiselt vastavalt tegelikule kulule. Hoolduspersonali kulu suuruse hooldekodu kohamaksumuses, mida nimetatakse ka hoolduskomponendi maksumuseks, peab hooldekodu avalikustama oma veebilehel.

9. Reformiga kaasnevate kulude katteks maksti KOVidele 2023. aasta teisel poolaastal toetust 39,2 miljonit eurot. Toetus oli sihtotstarbeline ja seda võis kasutada üldhooldusteenuse või muude sotsiaalteenuste jaoks, mis aitavad vähendada pikaajalist hooldust vajavate inimeste kõrvalabi vajadust ja pereliikmete hoolduskoormust. Raha jaotamisel KOVide vahel võeti arvesse eakate arv ja vanuseline koosseis (85-aastaste ja vanemate puhul oli pearaha ca 5 korda kõrgem).

10. Alates 2024. aastast rahastatakse KOVisid pikaajalise hoolduse korraldamisel tulubaasi, täpsemalt riikliku pensioni tulu ja tasandusfondi¹ kaudu. Riikliku pensioni tulust suunatakse KOVide tulubaasi praegu 2,5% (vt ka vasakveeru märkus). Pikaajalise hoolduse kulude katteks on Sotsiaalministeeriumi selgituste järgi mõeldud arvestuslikult 1,88% riikliku pensioni tuludest. Koos tasandusfondi vastavate meetmetega käsitletakse seda auditis edaspidi kui reformi tulemusel loodud KOVide rahastamismeetmeid.

¹ Tasandusfond on KOVidele eraldatav sihtotstarbeline toetus, et ühtlustada KOVide võrdluses ülesannete rahastamise võimalusi (riigieelarve seadus, § 47).

Teadmiseks, et

Tartu linn, Rápina vald ja Pólva vald pöörduisid 2023. aasta sügisel Riigikohtusse taotlusega tunnistada hooldereformiga KOVidele sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ alusel pandud ülesanded riiklikuks ülesandeks, mida tuleb rahastada täielikult riigieelarvest. Riigikohus jättis oma 05.07.2024. aasta otsusega taotluse rahuldamata.

Allikas: Riigikohtu otsus nr 5-23-38/48

Reformi käsitlese ulatus Riigikontrolli auditis

Teadmiseks, et

kuigi hooldereformi valmistati ette pikalt, oli ettevalmistuse lõpusosas põhjendamatu kiirustamist. Reformiga seotud seadusemuudatuste eelnõu ülevaatamiseks ja kooskõlastamiseks anti osapooltele aega vaid 1 päev.

Allikas:
<https://www.riigiteataja.ee/eelnoud/menetluskaik/SOM/22-1115>

11. Tulubaasi kaudu laekuv tulu ei ole sihtotstarbeline ja KOV otsustab selle kasutamise üle iseseisvalt. Reformi tulemusel loodud KOVide rahastamismeetmete 2024. aastaks plaanitud maht oli audititoimingute ajal 59,4 miljonit, millest tasandusfondi osa moodustas 4,3 miljonit eurot (7%). Lisaks eraldati 2024. aasta kevadel Vabariigi Valitsuse reservist 30 KOVile täiendavat toetust summas 1,3 miljonit, et kompenseerida nende suuremat kuluvajadust pikaajalise hoolduse korraldamisel. Tegemist oli ühekordse meetmega.

12. Kui pensioni tulumaksutulu arvestus järgib suures plaanis eakate üldarvu ega arvesta tegelikku teenusevajadust, siis tasandusfondi abil kindlustatakse olukord, kus igal KOVil on hooldekodus oleva inimese kohta tagatud reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest teatud miinimumsumma. 2024. aastal oli selleks 379 eurot kuus.

13. Miinimumsumma arvestusloogika näitab ära eeldused, millest riik KOVide rahastamisel lähtub. Arvestuse aluseks on hoolduspersonali kulu keskmine suurus hooldekodude kohamaksumuses, mis 2024. aasta arvutustes oli 616 eurot. Eeldatakse, et lisaks reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest saadavale tulule rahastavad KOVid hooldekoduteenust vajaduse korral ka muudest tuludest ja see summa kasvab samas tempos KOVi tuludega. Nii leiti, et nimetatud 616 eurost katavad reformi tulemusel loodud rahastamismeetmed vähemalt 379 eurot (62%) ja kui ülejäänud katmiseks rahastamismeetmetest saadud tulust ei piisa, panevad KOVid oma muudest tuludest raha juurde.

2. Hooldereformi käigus kujundatud teenuste rahastamise mudeli riskid ja probleemid

14. Hooldereformi algusest on möödas napilt poolteist aastat ja vara on teha reformi edukuse kohta lõplikke järeldusi. Samas on reformi senine käik saanud avalikkuses kriitikat, mis tõstatab küsimuse, kas praegune rahastamise korraldus toetab piisavalt ja mõistlikul moel reformi eesmärgi. Riigikontroll analüüsis sellest lähtudes reformi rahastamist, sellega seoses kehtestatud nõudeid, ilmnenu probleeme ja riske, samuti reformi esialgseid tulemusi. Auditi täpsemad uurimisküsimused on välja toodud auditi iseloomustuses (lk 25–26).

15. Hooldereformi valmistati ette mitu aastat, mille käigus tehti eri analüüse ja uuriti teiste riikide praktikaid (nt Soome, Rootsi). Rahastamisviiside peamiste alternatiividena kaaluti hooldus-kindlustuse süsteemi loomist, pikaajalise teenuste korralduse ja rahastamise riigistamist ning praeguse n-ö KOVi ja riigi partnerlus-mudeli täiustamist, kus riigilt tuleva raha osa tuntavalt suureneb. Töösse läks viimane ja valik sündis erinevate arutelude ja poliitiliste otsuste tulemusena.

16. Sotsiaalministeerium on reformi tulemuslikkuse mõõtmiseks võtnud eesmärkide kaupa kasutusele konkreetsed näitajad. Arvnäitajad, millega jälgitakse teenusesaaja osa hooldekodukuludes, on aruandes eespool juba nimetatud (vt p 3).

17. Hooldekoduteenuse kvaliteedi muutust seirab Sotsiaalministeerium kvaliteeti toetavate eelduste tasemel, milleks on hooldustöötajate optimaalne hulk ja vääriline töötasu. Hooldajate ja hooldatavate suhtarv on paika pandud 2026. aastal kehtima hakkavate nõuetega.² Lähedasi hooldavate inimeste hoolduskoormuse vähendamisel on mõõdikuks nende osakaal elanikkonnas. Eesmärk on tuua see aastaks 2027 vähemalt 1,9%-ni. Aastal 2023 oli vastav näitaja 2,4%.

18. Kodus elamist toetavate teenuste (koduteenus, isikliku abistaja teenus, tugisikuteenus jne) kättesaadavuse paranemist jälgitakse neid teenuseid saanud isikute ja hooldekoduteenust saanud isikute suhtarvu kaudu. 2023. aastal oli selle suhtarv ministeeriumi arvutuste järgi 0,65, eesmärgiks on jõuda 2024. aastal tasemeni 0,71.

19. Mõõdikute asjakohasust Riigikontroll ei hinnanud, kuid kus võimalik, võrdles Riigikontroll mõõdikute praegusi väärtusi reformi eesmärkidega.

2.1. Inimeste omaosalus on vähenenud, kuid kahanemise jätkumist ohustab teenuse hinnatõus

20. Tuginedes riiklikule hooldekandestatistikale, saab järeldada, et kui 2022. aastal katsid teenusesaajad hooldekodude kogukulust 78%, siis 2023. aastal langes vastav näitaja 61%-ni. Inimeste omaosalus ehk hooldekodu kohamaksumusest tasutav summa on seega osakaaluna hooldekodukuludes vähenenud. Reformi eesmärgini, milleks on 50%, on veel minna, kuid tuleb arvestada, et reform jõustus 2023. aasta teisest poolaastast ja reformi mõju 2023. aasta näitajatele on osaline.

21. Võrreldes hooldekodude keskmisi hindu ja KOVide piirmäärasid, saab ka väita, et inimesed maksavad praegu teenuse eest reeglina vähem kui enne reformi. Seda tuleb pidada kindlasti positiivseks.

22. Samas on märgata, et võrreldes prognoosituga on oluliselt kiiremini kasvanud nii teenusesaajate arv kui ka hooldekodude hinnad, mis kokkuvõttes mõjutab teenusesaajate ja KOVide kulusid. Reformi seaduseelnõu seletuskirjas prognoositi 2023. aasta teiseks poolaastaks süsteemi kogukuluks 70,7 miljonit eurot, mis lineaarselt laiendades teeb prognoositud aastakuluks hinnanguliselt ca 141

Teenusesaajate omaosaluse muutus

Teadmiseks, et

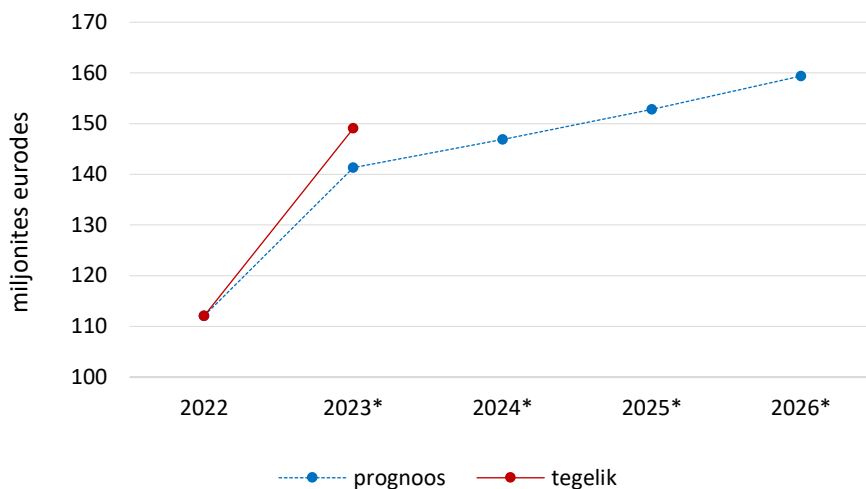
hooldekoduteenuse osutamiseks peab olema tegevusluba, mille annab Sotsiaalkindlustusamet. 2024. aasta maikuu seisuga oli tegevusluba antud 159 juriidilisele isikule, kellel oli üle Eesti kokku 231 tegevuskohta. KOVi osalusel tegutsevad hooldekodusid ja era-hooldekodusid oli enam-vähem ühepalju, kuid enamus voodikohtadest (58%) oli erahooldekodudes.

Allikas: majandustegevuse register

² Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele, §3

miljonit eurot. Tegelik kulu oli sellest ca 8 miljonit eurot suurem (vt joonis 2), mis ületas juba ka 2024. aastaks prognoositud kulu.

Joonis 2. Hooldekodukulude tegelik suurus aastatel 2022–2023 ja nende esialgne prognoos aastateks 2023–2026



* Prognoos (23.12.2022 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muudatuste eelnõu seletuskiri, lk 19–20)

Allikas: Riigikontroll eelnõu 704 SE seletuskirja ja [h-veebi](#) andmete põhjal

23. Teenusesaajate arvu kasvutempoks prognoositi reformi ette valmistades 1% aastas, tegelik kasv oli 2023. aastal ca 5%. Aasta jooksul teenust saanud inimesi oli 2023. aastal 15 194 ja 2022. aastal 14 495.

24. Hooldekodude hindade kohta enne reformi kokkuvõtlikku ülevaadet ei ole. Sotsiaalkindlustusamet hakkas hindade üle arvet pidama pärast reformi 2023. aasta septembris.

25. Riigikontroll tegi pisteliselt hinnavõrdlusi nendes hooldekodudes, kus on võimalik varasemaid hindu tagantjärele tuvastada, millest selgus, et praegused hinnad on näiteks 2022. aasta lõpuga võrreldes enamasti ca 35 kuni 40% kõrgemad. Kui 2022. aasta lõpus jäi keskmine kohatasu veel alla 1000 euro, oli see 2024. aasta juuliks kerkinud tavakliendi puhul 1300 euro juurde, suurema hooldusvajadusega klientide puhul kõrgemalegi.

Teadmiseks, et

tarbijahinna indeks on alates 2022. aasta detsembrist kuni 2024. aasta juulini kasvanud 7,7% ja 2023. aasta septembrist 2024. aasta juulini 3%.

Allikas:

https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_hinnad/IA02/table/tableViewLayout2

26. Reformi seadusemuudatuste eelnõus prognoositi, et hinnad kasvavad pärast reformi jõustumist, s.o alates 2023. aasta teisest poolaastast keskmiselt 3% aastas. See ootus ei ole täitunud ja tegelik hinnakasv on olnud nii prognoosist kui ka üldisest inflatsioonist kiirem. Ajavahemikul septembrist 2023 kuni juulini 2024 on hindu tõstnud 75% hooldekodudest ja keskmiselt 15%.

27. Hinnatõusu põhjused tervikuna ei ole avalike andmete põhjal tuvastatavad. Osalt on hinnatõus ja kulude suurenemine paratamatu, et paraneks teenuse kättesaadavus ja kvaliteet. Nii on oma osa

hinnatõusus näiteks hoolduspersonaliga seotud kulu suurenemisel (vt ka alapeatükk 2.4).

28. Hoolduskomponendi, s.o hoolduspersonali kulu maksumust, on perioodil september 2023 kuni juuli 2024 suurendanud 62% hooldekodudest. Kuigi see muutus on hindade muutusega keskmisel tasemel samas suurusjärgus ehk 13%, siis selget seost hinna ja hoolduskomponendi muutuse vahel märgata ei ole ja sageli on hinnakasv olnud märksa kiirem kui hoolduskomponendi kallinemine.

29. Samuti jääb silma, et 2023. ja 2022. aasta võrdluses on tuntavalt kasvanud teenuseosutajate kasumid (vt vasakveeru märkus). Kasumi teenimine hooldekoduteenuse osutamisel ei ole probleem iseeneses, kuid praeguse rahastusmudeli jätkusuutlikkus on vabaturu tingimustes Riigikontrolli arvates siiski küsitav.

30. Rahastusmudelisse on sisse kirjutatud justkui kummipaelaeft, mis peab hinnakasvule avaliku sektori rahastuse mahte automaatselt järele tõmbama, et saavutada reformi eesmärgid. Teenuseosutajale on garanteeritud avaliku rahastuse toel kulude kate kindlas ulatuses, kuid kui kulude kasv ei ole rahastaja poolt juhitud, ei pruugi sellise süsteemi ülalpidamine olla riigi ja KOVide eelarvele pikemas vaates jõukohane.

31. Sotsiaalministeerium loodab, et hinnakasv pidurdub turukonkurentsis, kuid kindlustunnet selleks ei ole, kuna meetmed selle mõjutamiseks praeguses rahastusmudelil puuduvad. Arvestades, et teenusekohti on puudu (vt alapeatükk 2.3) ja nõudlus ületab pakkumist, on hinnakasvu jätkumiseks head eeldused.

32. Ohumärgina reformi eesmärkide elluviimisel paistab fakt, et kui hoolduskomponendi maksumust suurendas perioodil 09.2023–07.2024 valdav osa hooldekodudest, tõstis kulude katteks kehtestatud piirmäärasid samal ajal vaid 9% KOVidest. Sama seis oli KOVi piirmääradega 2024. aasta oktoobri alguses ja KOVi kulud püsisid 2024. aasta esimese 9 kuu jooksul enam-vähem ühel ja samal tasemel.

33. See viitab riskile, et KOVid ei suuda hooldekodukulude kasvuga sammu pidada ja teenusesaajate omaosalus edaspidi ei vähene, vaid hakkab hoopis suurenema. Sellele riskile osutasid auditis ka mitmed KOVid.

2.2. Inimese omaosaluse katteks keskmisest pensionist sageli ei piisa

34. Arvestades riigi tasandilt hooldereformi käigus antud lubadusi, vaatas Riigikontroll, kui palju on hooldekodudes pärast reformi neid teenusesaajaid, kes saaksid omaosaluse kaetud keskmise vanaduspensioniga.

Teadmiseks, et

kui võtta suuremad hooldekodu-teenuse osutajad, kellele kuulus 2024. aasta maikuus kokku 50% voodikohtadest (nende seas ei ole näiteks haiglaid), siis 2023. aasta lõpetas neist kasumiga 76%. Võrreldes 2022. aastaga kasvas nendel teenuseosutajatel amortisatsiooni, intresside ja maksude eelne kasum (EBITDA) 90% ja puhaskasum 80% juhtudel. Rahas mõõdetuna kasvas nende teenuseosutajate peale kokku EBITDA ca 6,7 miljoni ja puhaskasum ca 4,4 miljoni euro võrra. Puhaskasum kasvas 5 korda.

Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

Hooldekodukoha saamine Eesti keskmise pensioniga

Teadmiseks, et

munitsipaalhooldekodudes oli 01.04.2024. a seisuga kokku 40% ja erahooldekodudes 60% teenusesaajatest. Oma senise elukohajärgse KOVi hooldekodus oli 27% teenusesaajatest.

Allikas: Riigikontroll
sotsiaalteenuste ja -toetuste
andmeregistri, majandustegevuse
registri ja äriregistri põhjal

Väiksema sissetuleku hüvitis – kui hooldekoduteenuse saaja sissetulek on väiksem eelneva aasta 2. kvartali Eesti keskmisest pensionist, maksab KOV täiendavat toetust, kui teenusesaaja sissetulekute omaosaluse katteks ei piisa. KOVi kohustus piirdub sel juhul summaga, mille võrra on inimese sissetulek keskmisest pensionist madalam.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 22¹

35. Täpset arvet selle üle ei peeta, kuid teenusesaajate pensionite, hooldekodude hindade, hoolduspersonali kulu suuruse, Eesti keskmise pensioni ja KOVi kehtestatud piirmäärade põhjal on võimalik see ligikaudu välja arvutada. Riigikontroll võttis arvutustes aluseks andmete seisu 01.04.2024, kui jõustusid 2024. aastal kehtinud riikliku pensioni määrad.

36. Paljud hooldekodud kasutavad teenuse diferentseeritud hinnastamist vastavalt kliendi hooldusvajadusele. Kuna puuduvad kesksed andmed selle kohta, milline on konkreetse isiku teenuspaketi maksumus, lähtus Riigikontroll arvutustes läbivalt hooldekodude madalaimatest hindadest.

37. 01.04.2024. aasta seisuga oli hooldekodudes ca 10 450 inimest. Ligikaudu pool neist oli hooldekodudes, kus igakuine kohatasu oli kuni 1300 eurot. Vanaduspension ei olnud määratud ca 830 hooldekodukliendil, s.t nad ei olnud veel pensionieas.

38. Pensionite mediaankeskmise oli teenusesaajatel 764 eurot, mis oli ligilähedane Eesti keskmisele pensionile samal ajal (774 eurot). Selget seost pensioni suuruse ja inimese valitud teenuseosutaja hinnataseme vahel Riigikontroll ei täheldanud. Keskmisest väiksema pensioniga inimesi oli ka kallimates hooldekodudes ja vastupidi.

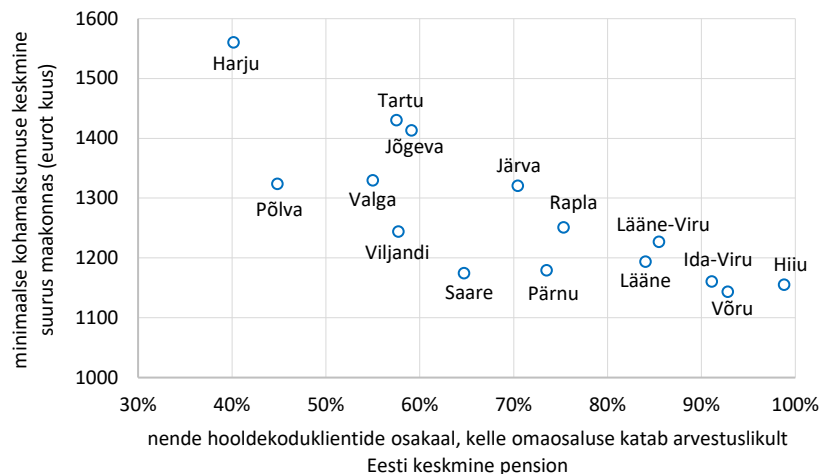
39. Teenusesaaja vanaduspension kattis omaosaluse 58% juhtudel. Lisades neile ka teenusesaajad, kellele KOV pidi eeldatavalt kuni Eesti keskmise pensionini juurde maksma väiksema sissetuleku hüvitist, saab järeldada, et keskmisele pensionile vastava rahasummaga sai omaosaluse kaetud hinnanguliselt 65% teenusesaajatest.

40. Arvutustes lähtuti hooldekodude madalaimatest hindadest, mistõttu on nende teenusesaajate osakaal, kes oma kulud Eesti keskmise pensioniga kaetud saavad, ilmselt tegelikkuses väiksem, kuna tarbitakse ka kallima hinnaga teenusepakette. Samas võib KOV maksta vajaduspõhiselt ka suuremat toetust, mis inimeste omaosalust jällegi vähendab. Keskseid andmeid selle kohta ei ole.

41. Maakondade võrdluses jääb Eesti keskmisest pensionist omaosaluse katteks puudu kõige sagedamini Harjumaa hooldekodudes (vt joonis 3), kus on ka hinnatase kõige kõrgem. Seevastu näiteks Hiiumaal ja Võrumaal, kus hooldekodude hinnad on Harjumaa omadest ca 400 eurot madalamad, saab Eesti keskmise pensioniga omaosaluse enamasti kaetud.

42. Kui omaosaluse katteks Eesti keskmisest pensionist ei jätkunud, jäi enamjaolt puudu rohkem kui 100 eurot (53% juhtudel), Harjumaa hooldekodudes enamasti üle 200 euro. Harjumaal olid samal ajal KOVide piirmäärad võrdluses teiste piirkondadega kõrgemad, samuti olid suuremad hooldekodudes olevate inimeste pensionid.

Joonis 3. Maakondade kaupa hooldekodude hinnatase ja nende hooldekoduklientide osakaal, kelle omaosaluse katab arvestuslikult Eesti keskmine pension



Allikas: Riigikontroll sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri ja Sotsiaalkindlustusameti kogutud hinnastatistika põhjal

43. Võrreldes Harju maakonda näiteks kõige madalamate hooldekoduhindadega piirkondadest Võru maakonnaga, olid Harjumaa hooldekodudes olnud inimeste pensionid keskmiselt 12% ja KOVidest n-ö kaasa tulnud piirmäärad 21% kõrgemad kui Võrumaal. See aga ei korvanud ca 37% kõrgemat hinnataset.

44. Kui eelnevat üldistada, siis rahaline koormus on teenusesaajatel väiksem kui enne reformi, kuid „hooldekodukoht pensioni või keskmise pensioni eest“ jääb praeguste hindade ja KOVide piirmäärade juures paljude jaoks kättesaamatuks. Puudujääva osa katteks tuleb inimesel kasutada oma muid sissetulekuid, mida eakal inimesel enamasti ei ole, või kasutada oma vara ja lähedaste tuge.

45. Sotsiaalministeeriumi veebilehel oli veel 2024. aasta septembris hooldereformi selgitavas rubriigis küsimus „Kas hooldekodukohta saab tulevikus pensioni eest?“ ja selle vastusena väide, et Eesti keskmise pensioniga peaks saama hooldekoduteenuse omaosaluse kaetud. Väide põhines küll 2023. aasta andmetel, ent sõnumi üldine tähendus ei ole muutunud ja annab mõista, et keskmise pensioni eest peaks olema võimalik hooldekodukoht saada. Riigikontrolli arvates ei ole see teenuse rahastamise praegusi reegleid arvates realistlik.

2.3. Hooldekodukohti on juurde loodud, kuid nende defitsiit on jätkuv probleem

Hooldekodukohtade saadavus

46. Hooldereformi üheks eesmärgiks on abivajaja lähedaste hoolduskoormuse vähendamine, mille üldine eeldus on teenuste hea kättesaadavus. Lisaks teenuse taskukohasele hinnale on samavõrd tähtis, et teenuseid oleks võimalik soovi korral ka saada ja teenuse saamise ootejärjekorrad ei oleks ebamõistlikult pikad.

Teadmiseks, et

voodikohtade arvu kasv alates 2023. aasta algusest jaguneb enam-vähem pooleks uute hooldekodude (10 tegevuskohta) ja juba varem tegutsenud hooldekodude vahel, kus on suurendatud voodikohtade arvu. Enne reformi tegutsenud hooldekodudest on voodikohtade arvu suurendanud ligikaudu 11% ja keskmiselt 15 koha võrra.

Allikas: Riigikontroll majandustegevuse registri põhjal

47. Riigikontroll analüüsis, kuidas on pärast hooldereformi muutunud üldhooldusteenuse pakkumise maht. Selleks vaadati hooldekodu-kohtade arvu muutust nii üldiselt kui ka piirkonniti. Samuti uuriti hooldekodude küsitluses teenusekohtade defitsiidi olemasolu ja ulatust.

48. Majandustegevuse registri andmetest nähtub, et alates 2023. aasta algusest kuni maini 2024 on maksimaalne lubatud voodikohtade arv hooldekodudes suurenenud 580 võrra (netomuutus), mis teeb kasvumääraks 5%. Hooldekodudes olevate inimeste arv on samal ajal kasvanud mõnevõrra kiiremini ehk 9%, mis näitab tugevat nõudlust ja hooldekodude täituvuse suurenemist.

49. Auditis küsitletud hooldekodude (vastused saadi 74% tegevuskohtade kohta) väitel oli neil voodikohtade täituvus küsitluse ajal 2024. aasta mais valdavalt 100% või selle lähedal. Seda kinnitab ka majandustegevuse registrisse kantud voodikohtade arvu ja 01.04.2024 teenusel olnud inimeste arvu võrdlus.

50. Hooldekodude vastustest selgus samuti, et tegevuskohtadest 85% on sellised, kus teenuse saamiseks on ootejärjekord ja kõigile soovijatele ei ole kohe kohta pakkuda kas siis põhjusel, et vabu kohti ei ole, või põhjusel, et isiku vajadustele vastavat kohta ei ole.

51. Enamasti (60% juhtudel) oli järjekorras kuni 20 inimest, kuid oli ka järjekordi, kus oli hooldekodude väitel 100, 150, 200 inimest. Pikimad järjekorrad on Ida-Virumaal, Harjumaal ja Saaremaal. Kuna üks ja sama inimene võib olla mitmes järjekorras ja järjekordade kohta kesket arvestust ei ole, ei näita järjekordades olevate inimeste arvu summa teenusekohtade defitsiidi kogu ulatust. Defitsiit on siiski fakt ja ligikaudu poolte küsitletud hooldekodude väitel on hooldereform järjekordi pigem suurendanud.

52. Hooldekodukohtade kättesaadavuses on ka piirkondlikult olulised vahed. 1000 vanaduspensionari saaja kohta on hooldekodukohti enim Põlvamaal ja kõige vähem Harjumaal (vt joonis 4). Majandustegevuse registri andmetel on erinevus ca 5-kordne. Sarnane oli seis ka enne reformi.

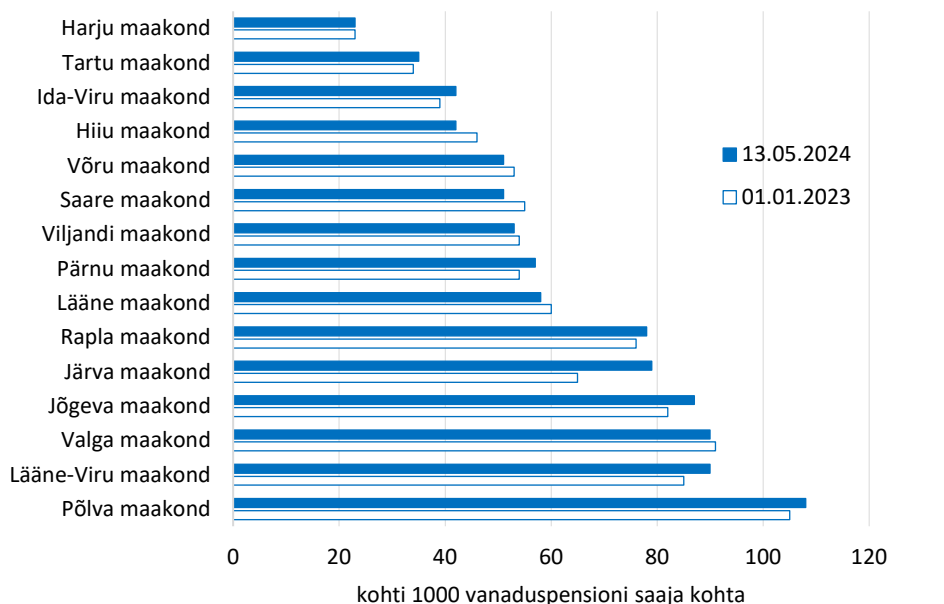
53. Enim on majandustegevuse registri andmetel alates 2023. aasta algusest voodikohti juurde loodud Ida-Virumaal ja Järvamaal, kuhu on lisandunud vastavalt 112 ja 106 kohta. Harjumaal on kohtade arv suurenenud ca 30 võrra. Vanaduspensionari saajate kohta on Järvamaal võrreldes varasemaga hooldekodukohti 22% rohkem (vt joonis 4). Lääne-, Viljandi-, Saare-, Võru- ja Hiiumaal on kohtade arv vanaduspensionisaajate arvuga võrreldes aga mõnevõrra vähenenud.

Teadmiseks, et

kui valdavalt on hooldekodudes ülekaalus samast maakonnast tulnud kliendid (nt Harjumaal 91%), siis Järvamaa hooldekodudes on samast maakonnast tulnute osakaal alla 50%. Ligi-kaudu 25% Järvamaa hooldekodude klientidest on tulnud Harjumaalt.

Allikas: Riigikontroll sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhjal

Joonis 4. Maakondade kaupa voodikohtade arv üldhooldekodudes 1000 vanaduspensionari saaja kohta 13.05.2024 ja 01.01.2023



Allikas: Riigikontroll majandustegevuse registri põhjal

54. Mitmed auditi käigus küsitatud KOVid (39) tõid hooldereformi ühe negatiivse mõjuna välja tendentsi, et mõned hooldekodud on hakanud eelistama väiksema hooldusvajadusega kliente, kuna nõudlus on suurenenud, klientide puudust ei ole ja KOVilt tuleb hoolduspersonalile kulu katteks raha ühtviisi kaasa kõigi klientidega. Seetõttu on kohtade puudus eriti terav just teatud spetsiifilise hooldusvajadusega inimeste jaoks. Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei ole aga probleem praegu veel sedavõrd tõsine, et sellele peaks riigi tasandilt reageerima.

55. Sotsiaalministeeriumi esindajad tõid auditi käigus veel välja, et neile teadolevalt on lähiaastatel lisandumas mitmeid uusi teenusekohti, mis peaks leevendama kohtade puudust. Põhjusel, et ööpäevaringse hooldusteenuse arendamiseks ei saa kasutada Euroopa Liidu toetusraha, ei ole Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt võimalik praegu uute teenusekohtade loomist riigil rahaliselt toetada.

56. Ministeerium kaalub aga ühtse järjekorrasüsteemi väljaarendamist, et paremini aru saada kohtade defitsiidi ulatusest ja muuta infovahetus inimesele sobiva koha leidmisel operatiivsemaks.

2.4. On positiivne, et hooldustöötajaid on kliendi kohta varasemast rohkem

Muutused hoolduspersonalis

57. Hooldereformilt oodatakse muu kõrval ka hooldekoduteenuse kvaliteedi paranemist. Koos avaliku rahastuse suurendamisega loodetakse, et suureneb hoolduspersonal teenusesaaja kohta, tekib võimalus tõsta personalile palka ja parandada nende töötingimusi. Seeläbi tõuseb eeldatavalt ka teenuse kvaliteet.

Teadmiseks, et

kutsestandardi kinnitab kutse-nõukogu. Hooldustöötaja kutse kohta on praegu kaks standardit, tase 3 ja tase 4. Kutset saab taotleda Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioonilt. Lisaks on võimalik hooldustöötaja kutse saada erialase hariduse omandamisel 5 kutseõppe-asutuses.

Allikas: <https://www.kutseregister.ee/>

Teadmiseks, et

üldhooldusteenuse tegevuslubade andmetest majandustegevuse registris saab järelada, et ca 47%-l hooldustöötajatest on hooldustöötaja kutse või erialane kutseharidus. Samapalju on neid, kes on osalenud täiendkoolitustel. Ülejäänutel ehk 6% hooldustöötajatel erialase ettevalmistuse andmeid Riigikontrolli auditi ajal registris ei olnud.

Allikas: Riigikontroll majandustegevuse registri admete põhjal

58. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi saab hooldusteenust osutada hooldustöötaja ja tema juhendamisel abihooldustöötaja. Hooldustöötaja peab olema erialase kvalifikatsiooniga, mida tõendab kutsestandardile vastav kutse, omandatud kutseharidus või vastavas sisus ja mahus läbitud täienduskoolitus.³

59. Sotsiaalkaitseministri määrusega⁴ on paika pandud ka hooldustöö personali ja hooldatavate suhtarv, mis hakkab kehtima 2026. aastal. Norm on kaheosaline, reguleerides nii seda, kui palju peab olema kliendi kohta kvalifitseeritud personali, kui ka personali üldse.

60. Kui norm jõustub, peab 36 kliendi kohta olema ööpäevaringselt hooldekodus vähemalt 1 erialase ettevalmistusega hooldustöötaja. Lisaks tuleb tagada, et päevasel ajal on 12 kliendi kohta vähemalt 1 hooldustööd tegev inimene, olgu selleks siis hooldustöötaja või abihooldustöötaja.

61. Hoolekande statistilise aruandluse käigus Sotsiaalkindlustusameti kogutud andmed näitavad, et 2023. aasta lõpus oli hooldekodudes 2786 hooldaja töökohta, millest 2042 olid hooldustöötajad ja ülejäänud abihooldustöötajad. Töökohtade arv suurenes aastaga 367 võrra ehk 15%. Võrreldes aasta lõpus teenusel olnud inimeste arvu muutusega, on töökohtade arv kasvanud 5% võrra kiiremini. Hooldereformi eesmärke arvestades on see kindlasti positiivne areng.

62. 2026. aastal kehtima hakkavatele nõuetele⁵ vastas hooldajate ja hooldatavate suhtarv 2023. aasta lõpus 52% hooldekodudes, kui lähtuda aasta lõpus teenusel olnud isikute ja täidetud töökohtade arvust. Nõuete täitmiseks oleks praeguse teenusesaajate arvu juures vaja täiendavalt ca 330 töökohta. Arvestades seniseid trende, kasvab suure tõenäosusega teenusesaajate arv hooldekodudes 2026. aastaks ja Sotsiaalministeeriumi prognooside järgi oleks selleks ajaks juurde vaja ca 565 töötajat.

63. Hooldustöötajate keskmine palgatase oli 2023. aastal ca 1359 eurot kuus, mida on umbes 190 eurot ja 16% rohkem kui aasta varem. Ehkki hooldustöötajate palgakasv on olnud mõnevõrra kiirem Eesti keskmise palga kasvust (11%), jäid hooldustöötajate palgad 2023. aastal Eesti keskmisele palgale ca 470 euroga alla.

64. Sotsiaalministeeriumi arvates võiks hooldustöötaja töötasu hoolekandetasutustes olla samaväärne hooldustöötaja töötasuga meditsiinisektoris, kus palga alammäär pannakse paika kollektiiv-

³ Sotsiaalhoolekande seadus, § 22 lg 4 ja 5

⁴ Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele, § 3.

⁵ Riigikontroll võttis arvutustes aluseks töökohtade arvu. Töötajate arv on sellest mõnevõrra suurem, kuna töötatakse ka osalise koormusega.

lepinguga. Valdaval osal hooldekodudest (74%) hooldustöötajate keskmine palk sellel tasemel 2023. aastal juba ka oli.

2.5. Rahastamine ei arvesta piisavalt omavalitsuste erinevust ja tegelikku kuluvajadust

Mida tuleb KOVide rahastamisega seoses teadvustada?

65. Alates 2024. aastast rahastatakse hooldereformiga lisandunud kohustusi KOVides nagu enamikku muid omavalitsuslikke ülesandeid, s.t KOVide tulubaasi kaudu. Tulubaasist saadav tulu on üldotstarbeline, ei ole seotud konkreetse ülesandega ja KOV otsustab ise, kuidas seda kasutada.

66. Sotsiaalministeerium on reformi tulemusel loodud rahastamis-põhimõtteid selgitades märkinud, et KOV peab ise tegema õige valiku, milliste teenustega saab inimest aidata, ja reformiga kaasnev KOVide rahastuse suurendamine on mõeldud kompenseerima pikaajalise hoolduse kulude kasvu üldiselt.

Väljavõte Sotsiaalministeeriumi veebilehelt 03.10.2024

(<https://www.sm.ee/hooldereform>):

Hooldereform ei tähenda üksnes hooldekodukoha eest tasumist. Omavalitsused saavad riigi antud vahendeid kasutada nii hooldekodu teenuse kui koduse hoolduse korraldamiseks. Hoolekandes kehtiva põhimõtte kohaselt tuleb eelistada esmajärjekorras sellist abi, mis toetab inimese hakkama saamist oma kodus. Asutuspõhise hoolduse korraldamine on vajalik alles siis, kui kõrvalabi toel kodus elamine ei ole võimalik.

67. Vaatamata ootusele, et osa hooldereformiga KOVide tulubaasi suunatud rahast leiab kasutust kodu- jms teenuste pakkumisel, puudutavad reformi käigus sotsiaalteenuste rahastamise reeglites tehtud muudatused eranditult hooldekoduteenust ja KOVil on keeruline neist reeglitest tulenevaid kulusid vältida.

68. Kodus elamist toetavate teenuste hea kättesaadavus on oluline, kuid nende efekt hooldusvajaduse süvenemise pidurdamisel, hooldekodusse mineku vältimisel või edasilükkamisel avaldub pikema aja jooksul. Kui inimesel on ulatuslik kõrvalabi vajadus juba välja kujunenud, siis mõistlike kuludega alternatiive hooldekoduteenusele ei ole.

69. Enne hooldereformi jõustumist 01.07.2023 tuli KOVidel läbi viia hooldekodudes olevate inimeste abivajaduse hindamine, mis pidi andma vastuse küsimusele, kas inimene vajab üldhooldusteenust või on kohane mõni teine teenus. Inimesi, kes ei peaks hooldekodus olema, tuvastati vähe. Ligikaudu 10 500 hooldekodukliendist ei olnud 2023. aasta lõpus KOVi rahastamisel vaid 63.

70. Samast statistikast ilmneb, et hooldekodusse saabuti kodust vaid umbes pooltel juhtudel, ülejäänud kordadel on tulnud kas tervishoiu- või hoolekandeesutusest. Olenemata, kustkohast tuldi, viibiti

Teadmiseks, et

koduteenuse kulud teenusesaaja kohta on väiksemad kui üldhooldusteenuse korral. 2023. aastal olid need vastavalt 1704 ja 9813 eurot aastas. Nii võttes on koduteenus hooldekoduteenusest odavam. Kui võrrelda kulu ühe tunni kohta, on aga üldhooldusteenus odavam, 2023. aastal vastavalt 1,7 ja 15,19 eurot.

Koduteenuse hea kättesaadavus kätkeb siiski võimalust ühiskonna kuludelt kokkuvõttes säästa, kui teenusega suudetakse õigel ajal ja asjakohaselt sekkuda.

Allikas: Riigikontroll [s-veebi](#) ja [h-veebi](#) andmete põhjal

hooldekodus võrdlemisi lühikest aega, s.o keskmiselt 8 kuud, ja kui hooldekodust lahkuti, läks koju tagasi vaid 12% teenusesaajatest. See ilmestab hästi, mis seisus hooldekoduteenust vajavad inimesed reeglina on. Kui ööpäevaringset hooldekoduteenust on vaja kohe, siis seda koduteenusega ei asenda (vt ka vasakveeru märkus).

KOV-i tulude ja kulude vastavus

Teadmiseks, et

kui KOV-i tulumaksutulu pensionidelt (1,88%) on hooldekodukliendi kohta väiksem kui 379 eurot kuus, maksti KOV-ile tasandusfondi kaudu nii palju lisaks, et tulu reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest kokku on kliendi kohta vähemalt 379 eurot. Sellist toetust sai tasandusfondi kaudu 2024. aastal kokku 40 KOV-i.

Allikas: Riigikontroll tasandusfondi 2024. aasta arvestuse põhjal

Teadmiseks, et

hooldekodudes olevate inimeste arvu näib enim mõjutavat kõrges eas inimeste osakaal vanaduspensioni saajate seas. Samas 85-aastaste ja vanemate osakaal vanaduspensioni saajate seas varieerub KOV-ides oluliselt, ulatudes 9%-st kuni 20%-ni.

Rahvastiku vanuseline koosseis on näitaja, mida on KOV-il vähemalt lühiajalises perspektiivis keeruline mõjutada.

Allikas: Riigikontroll auditis kogutud andmete põhjal

71. Arvestades eelnevat, vaatas Riigikontroll, kuidas reformi tulemusel loodud KOV-i rahastamismeetmetest saadav tulu KOV-ide kuluvajadust katab. Kuna reformi käigus sotsiaalteenuste rahastamise reeglites tehtud muudatused puudutavad hooldekoduteenust, keskenduti eeskätt sellele teenusele.

72. Põhiosa reformi tulemusel loodud rahastamismeetmete tulust moodustab KOV-idele pensionidelt arvestatud tulumaks, mille suuruseks planeeriti 2024. aastal ca 55,1 miljonit eurot. Sellele lisati tasandusfondist 4,3 miljonit. 2024. aasta kevadel 30 KOV-ile Vabariigi Valitsuse reservist pikaajalise hoolduse korraldamiseks makstud täiendavat toetust summas 1,3 miljonit eurot Riigikontroll reformi rahastamismeetmete hulka ei arvestanud, kuna tegemist oli ühekordse abinõuga.

73. Pensionitulule ja tasandusfondile rajatud rahastamismeetmetes järgitakse keskmist arvestuslikku kulu, mis KOV-il hooldekodu hoolduspersonali kulu katmisega võib kaasneda. Tasandusfondi arvutuste järgi eeldati, et 2024. aastal on see 616 eurot ja reformi rahastamismeetmetest saadav tulu katab iga hooldekodukliendi puhul sellest arvestuslikult vähemalt 379 eurot ehk 62%.

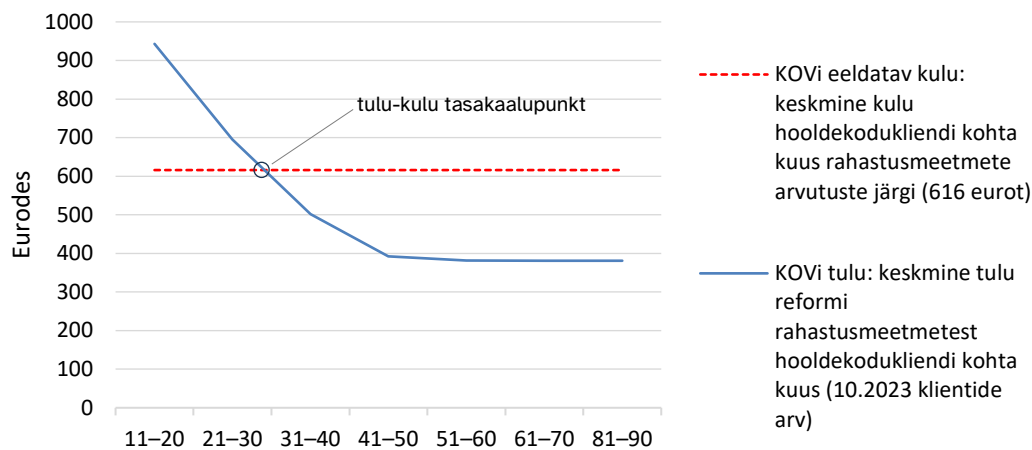
74. KOV-ide kogukulu hooldekoduteenuse rahastamisel oli 2024. aasta esimese 9 kuu jooksul suhteliselt stabiilselt 7–8 miljonit eurot kuus, ja kui kulu jääb samale tasemele, oleks prognoositav aastakulu ca 94 miljonit eurot. Reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest saadud kogutulu kataks sellises suuruses kulu enam-vähem samas proportsioonis (63%), kui on tasandusfondi arvutustes keskmise kulu tasemel ette nähtud (62%).

75. Konkreetsete KOV-ide tasemel on pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise võimalustes siiski olulised vahed, mida mõjutab enim hooldekoduklientide osakaal vanaduspensioni saajate seas. Mida rohkem kliente, seda vähem reformi tulemusel loodud rahastamismeetmete tulust KOV-il oma kohustuste katteks raha jätkub, rääkimata kodu- jms teenuste rahastamisest.

76. Kümme konda KOV-i sai reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetega 2024. aastal hooldekodu eeldatava keskmise kulu kaetud. Tasakaalupunktiks on ca 30 hooldekoduklienti 1000 vanaduspensioni saaja kohta (vt joonis 5). Teistel tuli oma muudest tuludest raha rohkemal või vähemal määral juurde panna.

77. Ligikaudu 40 KOVi olid seisus, kus rahastusmeetmetest saadud tulu koos KOVi eeldatava omapanusega kulub hooldekoduteenuse rahastamiseks ja rahastusmeetmetest saadud tulust muid teenuseid pakkuda ega arendada ei saa.

Joonis 5. KOVide arvestuslik tulu hooldekodukliendi kohta reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest 2024. aastal vastavalt hooldekoduklientide hulgale 1000 vanaduspensionari saaja seas



hooldekodukliente KOVis 1000 vanaduspensionari saaja kohta

Allikas: Riigikontroll veebilehel <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/finantskorraldus> avaldatud arvestuste põhjal

78. Ehkki KOV ei ole hooldekoduteenuse korraldamisel seotud kindla piirkonnaga, on Riigikontrolli arvates mõistlik eeldada, et KOV suudaks rahastada hooldekoduteenust eelkõige oma piirkonna hooldekodudes ja tagada inimesele hooldekodukoht tema senise elukoha lähedal.

79. Auditi põhjal saab väita, et KOVi tulu reformi tulemusel loodud rahastamismeetmetest ei ole tihti piisav, et katta oma piirkonna hooldekodudes⁶ hoolduspersonalikulust 62% ja saavutada rahastusallikates proportsioonid, mida rahastamismeetmete kujundamisel on eeldatud.

80. Lähtudes 01.04.2024 kehtinud hoolduskomponentide ehk hoolduspersonalikul keskmisest maksumusest⁷, oli selliseid KOVisid ca 30. Rahastamismeetmetest saadud kulude kate oli neil juhtudel 50 kuni 61%, keskmiselt 56%. Vahe 62%-ga ei ole suur, kuid siiski eksisteerib.

81. Riigikontroll mõnab, et vajadused omavalitsuslike ülesannete rahastamisel ongi KOVides erinevad ja ei ole võimalik kujundada

⁶ Auditis määratletud piirkonna hooldekodud: KOVi asukohajärgse maakonna territooriumil tegutsevad hooldekodud ja KOViga ühise maismaapiiriga, kuid teises maakonnas paikneva KOVi territooriumil tegutsevad hooldekodud.

⁷ Kasutatud on kaalutud keskmist, kus kaaluks võeti hooldekodu voodikohtade arv, ja hoolduskomponentide minimaalset maksumust, kui maksumus oli hooldusvajaduse raskusastmest lähtuvalt diferentseeritud

rahastamismeetmeid, mis sobiksid universaalselt hästi kõigile. On ka põhimõtteliselt õige, et omavalitsuslikke ülesandeid rahastatakse KOVide tulubaasist ja KOVil on vabadus teha valikuid, kuidas raha kulutada.

82. 2025. aasta riigieelarve seaduse järgi kasvab reformi tulemusel loodud rahastamismeetmete maht ca 66,8 miljoni euroni (12%). Põhjuseks nii keskmise pensioni suurenemine kui ka tasandusfondi arvutuste aluseks oleva hooldekodude personalikulu kallinemine.

83. Seega suurenevad KOVide tulud, kuid tulu ebaühtlane jaotus KOVide vahel on siiski risk hooldereformi eesmärkide saavutamisel. Teravamalt puudutab see kodus elamist toetavate teenuste pakkumist ja arendamist, mille kuluvajadust rahastamismeetmed ei arvesta.

84. Hooldereformi üks eesmärke on, et koduteenuse saajate arv kasvab kiiremini kui hoolekoduteenuse saajate arv. 2023 vs 2022 kasvas mõlema teenuse puhul saajate arv 5%, s.t eesmärgi suunas edenetud veel ei ole.

2.6. Hoolduskomponendiga seonduv on kaasa toonud küsitava väärtusega bürokraatiat

KOVide piirmäärade ja hoolduskomponentide vastavus

85. Sotsiaalhoolekande seadus võimaldab KOVil kehtestada hooldekodu hoolduspersonalil kuluga seotud kohustuste jaoks piirmäära. Audititoimingute ajal ei olnud ainsana piirmäära Jõgeva vallas, mis tähendab, et seal tuli hoolduspersonalil kulu katta selle tegeliku suuruse järgi. Praeguseks on piirmäära kehtestanud ka Jõgeva vald. Hoolduspersonalil kulu suurust väljendab hooldekodu veebilehel avalikustatud hoolduskomponendi maksumus.

86. KOVi piirmäära suuruse kohta on sotsiaalhoolekande seaduses antud üldsõnaline suunis – see peab olema teenuse kättesaadavuse tagamiseks piisav. Sotsiaalministeerium on oma veebilehel täiendavalt selgitanud, et piirmäär ei saa olla nii madal, et mitte üheski hooldekodus ei ole võimalik teenust saada. Piirmäär ei pea katma hoolduspersonalil kulu igas hooldekodus, kuid inimene ei tohi abita jääda ega oodata sobiva hinnaga teenusekohta liiga kaua.

87. Olenemata sellest, kas KOVil on piirmäär või ei ole, kehtib sotsiaalhoolekandes inimese abivajaduse tervikliku hindamise kohustus⁸ ja põhimõte, et sotsiaalteenuse eest võetav tasu ei tohi saada teenuse saamisel takistuseks⁹. Teisisõnu, KOV peab olukorda hindama juhtumipõhiselt, ja kui inimene või tema lähedased jäävad

⁸ Sotsiaalhoolekande seadus, § 15

⁹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 16

oma varalist seisu arvestades teenuse eest tasumisega hätta, peab KOV neid tasu maksmisel aitama.

88. KOVi piirmääradega seonduvat on mitmel korral selgitanud õiguskantsler ja juhtinud tähelepanu piirmäärade ebapiisavusele KOVides, viimati 2024. aasta märtsis.¹⁰ Riigikontrolli auditis kogutud andmed kinnitavad samuti, et KOVi piirmäärast hooldekodude hoolduspersonali kulu katteks sageli ei jätku.

89. Riigikontrolli huvitas eelkõige, kuidas katab piirmäär hoolduskomponendi maksumust KOVi lähiümbruse ehk n-ö piirkonna hooldekodudes¹¹. See näitab KOVi potentsiaali täita oma kohustusi seal, kus põhiosa inimestest eeldatavalt soovib teenust saada, s.o oma senise elukoha lähedal. Lisaks võrreldi piirmäärasid ja hoolduskomponentide maksumust nendes hooldekodudes, kus inimesed reaalselt teenust saavad. Mõlemal juhul võeti aluseks 01.04.2024. aasta seis ja hoolduskomponentide madalaimad tasemed.

90. Oma piirkonna hooldekodude hoolduskomponendi keskmist maksumust¹² kattis KOVi piirmäär vaid 24 KOVis (30% KOVidest). Hooldekodudes, kus inimesed 01.04.2024. aasta seisuga reaalselt teenust said, kattis KOVist kaasa tulnud piirmäär hoolduskomponendi maksumuse 54% juhtudel. Ükskõik, kumba arvu vaadata, on ilmne, et KOVi piirmäärast hooldekodu hoolduspersonali kulu katmiseks sageli ei piisa.

91. Kui piirmäär hoolduskomponendi maksumust ei katnud, jäi ligikaudu pooltel juhtudel (55%) sellest puudu enam kui 100 eurot. Piirmäära ületav hoolduskomponendi maksumus on rahasumma, mis tuleb lisaks toitlustus- ja majutuskulule tasuda teenusesaajal või tema lähedastel. Kui selleks võimalusi ei ole, peab aitama KOV inimest vajaduspõhiselt.

92. Sotsiaalministeeriumi esindajad selgitasid auditi käigus, et KOVilt oodatava rahalise panuse ja piirmäära seostamine eelkõige hooldekodu hoolduspersonali kuluga on ajendatud soovist soodustada hooldustöötajate arvu ja palga kasvu. Samuti märgiti, et kui KOVi piirmäär ei oleks kindla kulukomponendiga seotud, kaasneks sellega risk, et piirmäärad jäävad liiga madalale ja hooldekoduteenuse kättesaadavus ega kvaliteet ei parane.

93. Põhimõte, et KOV tasub hoolduspersonali kulu ja teenusesaaja omakorda toitlustuse, majutuse jms eest, on Riigikontrolli arvates

Teadmiseks, et

KOVidele kuuluvates hooldekodudes on hinna- ja vastavalt ka kulude tase pisut madalam ning seal kattis 01.04.2024. a KOVi piirmäär hoolduskomponendi minimaalset maksumust ca 63%-l klientidest.

Allikas: Riigikontroll sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri, Sotsiaalkindlustusameti kogutud hinnastatistika ja äriregistri põhjal

Reformiga lisandunud halduskoormuse põhjendatus

¹⁰ Õiguskantsleri 08.03.2024. a kiri KOVidele.

¹¹ Piirkonna hooldekodud: KOVi asukohajärgse maakonna territooriumil tegutsevad hooldekodud ja KOViga ühise maismaapiiriga, kuid teises maakonnas paikneva KOVi territooriumil tegutsevad hooldekodud.

¹² Hooldekodude voodikohtade arvuga läbi kaalutud keskmine maksumus

loogiliselt mõistetav, kuna sarnaselt jaotuvad kulud ka siis, kui inimene saab sotsiaalteenuseid oma kodus.

Teadmiseks, et

2023. aastal tegi Sotsiaalkindlustusamet järelevalvet 28 hooldekodus. Neist 11-s viidi järelevalve läbi pärast hoolde-reformi jõustumist. Kontrolliti muu hulgas hooldus-komponendi avalikustamist hooldekodu veebilehel ja võrreldi seda Rahandusministeeriumi välja töötatud kulumudeli põhjal tehtud arvutustega.

Allikas: Sotsiaalkindlustusametilt auditi käigus kogutud andmed

Teadmiseks, et

01.04.2024 seisuga oli ühel KOVi hooldekodukliente keskmiselt ca 24 hooldekodus ja enamasti nii, et konkreetnes hooldekodus üle 10% kliente ei olnud. Nende hoolde-kodude hoolduskomponentide maksumuses on olulised vahed.

KOVide oma piirkonna suurimate hooldekodude (need, kus kokku 2/3 hooldekodukohtadest piirkonnas) hoolduskomponentide maksumuste erinevus oli 01.04.2024. a seisuga valdavalt üle 250 euro.

Allikas: Riigikontroll sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri ja Sotsiaalkindlustusameti kogutud hinnastatistika põhjal

94. Samas on näha, et hooldekoduteenuse puhul on seda praktikas keeruline saavutada ja teenusesaajal tuleb osaleda sageli ka hoolduspersonali kulu katmisel. See tähendab, et seaduse mõte ei ole tegelikkuses hästi realiseerunud. Küll on aga KOVi ja teenusesaaja rahaliste kohustuste eristamine hooldekodukulu majandusliku sisu järgi suurendanud oluliselt osapoolte halduskoormust.

95. Hooldekodu on sunnitud seaduses antud suuniste järgi välja arvutama hoolduskomponendi maksumuse ja Sotsiaalkindlustusamet tegema selle üle järelevalvet, millest on selgunud, et ameti arvutused hoolduskomponendi suuruse kohta ei klapi tihti selle arvuga, mille hooldekodu on avalikustanud oma veebilehel. Erinevused on olnud nii ühte- kui ka teistpidi kohati sadades eurodes, mis näitab, et kulude arvestus on kas ebatäpne või ei ole arvestuspõhimõtetest selget arusaama.

96. Ilmselt on võimalik saada järelevalvega hoolduskomponentide arvestus pikapeale täpsemaks, kuid see ei pruugi praegust pilti piirmäärade ja hoolduskomponentide lahknevuse osas palju muuta. Ühest ja samast KOVist pärit teenusesaajad on praegu valdavalt hajali erinevates hooldekodudes, mis on paratamatu, arvestades praegust rahastamissüsteemi, teenusepakujate paljusust ja teenuse piirkondliku kättesaadavuse erisusi.

97. On ka paratamatu, et hoolduskomponentide maksumused hooldekodudes erinevad objektiivsetel põhjustel. Seetõttu on tõenäoline, et praeguse süsteemiga jätkamisel on edaspidigi teenusesaajate seas arvestataval määral neid, kelle hoolduskomponendi maksumust KOVi piirmäär ei kata.

98. Auditi käigus küsitatud KOVidest leidis valdav osa (71-st 53), et hooldereformiga on tulnud juurde ebamõistlikku bürokraatiat. Põhiliselt seetõttu, et KOVi ja teenusesaaja rahaliste kohustuste vahetõkud kujuneb mitme näitaja koosmõjus, mis KOVist ei sõltu.

99. Rahastamisotsuseid tuleb ajakohastada, kui muutub hooldekodu hind, hoolduskomponendi maksumus või pensioni suurus. Kuna need näitajad muutuvad eri aegadel ja sagedusega, on KOVidel palju ümber-arvutamist. Hoolduskomponent on nendes arvutustes keskne näitaja, kuna sellest oleneb inimese kanda jääv osa ja väiksema sissetuleku hüvitis.

100. Riigikontrolli arvates on hoolduskomponendi vajalikkus hoolde-koduteenuse rahastamise mudelis küsitav, kuna sellega kaasnev halduskoormus ei ole eesmärgipäraste tulemustega vastavuses. Kui KOVi piirmäär ja hoolduspersonali kulu sidumise peaeesmärk on

Sotsiaalministeeriumi selgituste järgi personali ja teenuse kvaliteedi kasv, siis seda aitavad Riigikontrolli arvates märksa konkreetsemalt tagada 2026. aastal jõustuvad teenuse kvaliteedinõuded ja eesmärgi täiendav tagamine hooldekoduteenuse rahastamise mudeli kaudu ei ole tingimata vajalik.

2.7. Hooldereformi käigus kujundatud teenuste rahastamise mudel tuleb üle vaadata

101. Sotsiaalministeeriumil on hooldereformi tulemuste põhjalikum hindamine kavas 2026. aastal. Selle ajani seiratakse reformi käiku, kogutakse võtmenäitajate ja probleemide kohta infot ja analüüsitakse seda jooksvalt. Samuti juhendatakse Sotsiaalkindlustusametit ja omavalitsusi.

102. Auditis ministeeriumi esindajatelt saadud selgituste põhjal võib järeldada, et ministeerium on teadlik reformiga kaasnevatest riskidest.

Üldistades auditis eri osapoolte välja toodud riske, mis reformiga kaasnevad, on need järgmised: 1) teenuse nõudluse kasvust tingitud järjekordade ja teenuse ooteaja pikenemine, 2) hooldekodude kiire hinnatõus, 3) KOVi kulude ebapiisav kate reformi tulemusel loodud rahastamismeetmest, 4) konkreetse kliendi rahastusotsustega seotud liigne bürokraatia, 5) kvalifitseeritud hooldustöötajate puuduse süvenemine, 6) kergema hooldusvajadusega klientide eelistamine hooldekodukoha pakkumisel, 7) inimeste n-ö sotsiaalturism vastavalt KOVide erinevatele piirmääradele ja muudele toetustele.

103. Samuti teadvustatakse reformi kohta tehtud kriitikat, kuid seda ei peeta alati põhjendatuks. Näiteks on rahastusküsimuses riigi ja KOVide vahel põhimõttelised erimeelsused, mida näitab ka vaidlus Riigikohtus¹³. Samuti ei ole osa riske Sotsiaalministeeriumi arvates tõsise probleemina avaldunud. Näiteks kergema abivajadusega klientide eelistamist hooldekodudes ja n-ö sotsiaalturismi ei pea Sotsiaalministeerium sedavõrd levinuks, et sellesse peaks praegu keskselt sekkuma. Teenuste hinnatõusu või teenusekohtade defitsiidi probleemile loodab ministeerium lahendust eelkõige turukonkurentsist.

104. Kuigi hooldereformi terviklikku mõju on veel vara hinnata, on riske, millele reageerimisega ei tohiks Riigikontrolli arvates oodata. Juba praegu on näha, et hooldekoduteenuse rahastamise korraldus ei pruugi olla reformi eesmärkide saavutamiseks jätkusuutlik. Inimestele on lubatud taskukohast hooldekoduhinda, kuid püsivaid eeldusi selleks ei ole ja palju on juhuslikkusele rajatud ootust. Teenuse kiire hinnakasv, mis peaks kaasa vedama KOVi kulusid olukorras, kus kulude

¹³ Riigikohtu 05.07.2024 otsus nr 5-23-38/48.

katteks ette nähtud tulud jaotuvad KOVide vahel ebaühtlaselt, ei anna põhjust optimismiks.

105. Riigikontroll on seisukohal, et Sotsiaalministeeriumil tuleb hooldereformiga kujundatud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise põhimõtted kriitiliselt üle vaadata.

106. Esmajärjekorras on oluline leida lahendus, kuidas teha hooldekoduteenuse kulumudel inflatsioonist kiirema hinnakasvu suhtes kindlamaks.

Teadmiseks, et

Riigikontrollile teadaolevalt on riigihanke kaudu leidnud endale üldhooldusteenuse korraldamisel pikaajalised partnerid Saue vald ja Rae vald. Hanked on läbi viidud enne hooldereformi, vastavalt 2021. ja 2022. aastal.

Allikas: riigihangete register

107. Ühe võimalusena tasub kaaluda, kas KOVi n-ö universaalne kohustus hooldekoduteenuse rahastamisel ehk piirmäär peaks minema kaasa kõikidesse hooldekodudesse või võiks see puudutada vaid neid, kelle KOV on valinud endale teenuse korraldamisel riigihanke kaudu partneriks. Sarnane süsteem on näiteks Soomes. Hanke kaudu kindlate partnerite leidmine, kellega hinnakokkulepped püsiksid, ei ole praegugi välistatud, ent teenuse rahastamise reeglid seda praeguses turuolukorras ei soodusta.

108. Tuleb otsida võimalusi vähendada rahastusmudelis bürokraatiat, millest on vähe sisulist kasu. Keskmisest pensionist lähtuva väiksema sissetuleku hüvitise arvestusel ei ole suuremat mõtet, kui keskmise pensioni eest paljud endale hooldekodukohta ikkagi lubada ei saa.

109. Kuna vajaduspõhise abistamise kohustus teenuse eest tasumisel kehtib hüvitisest olenemata, võiks hüvitise arvestuse ja maksmise kohustusest loobuda. KOV ei saa jätta inimest abita, kui hind ei ole inimesele või tema lähedastele jõukohane ka pärast hüvitise saamist.

Teadmiseks, et

Sotsiaalministeeriumi ootus on, et hooldereformi mõjul jaotub hooldekoduteenuse kogukulu teenusesaaja ja KOVi vahel edaspidi enam-vähem pooleks ehk vahekorras 50/50.

Allikas: Riigikontrolli auditis kogutud andmete põhjal

110. Kui on lahendused, kuidas maandada edaspidi teenuse hinnakasvuga seotud riske avaliku sektori kuludele, tuleks bürokraatia vähendamise eesmärgil kaaluda KOVi piirmäärade meetodilist sidumist teenuse kogukuluga. KOVi piirmääradega vaid hoolduspersonali kulu sihtimine on suurendanud hooldekodude, Sotsiaalkindlustusameti ja KOVide halduskoormust, ent piirmäärad hoolduspersonali kulu sellegipoolest sageli ei kata ja seda on ka objektiivsetel põhjustel keeruline saavutada.

111. Nii reformi eesmärkide kui ka hoolekande üldiste põhimõtete järgi on oluline, kuidas jaotuvad rahalised kohustused teenuse kogukulu taustal, mitte teenuse majandusliku sisu järgi.

112. Hooldereformiga KOVidele antud lisaraha on üldotstarbeline, ent kui Sotsiaalministeerium eeldab, et lisaraha on mõeldud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamiseks üldiselt ja KOVid peaks rohkem pingutama kodu- jms teenuste pakkumisel, võiks reformi tulemusel loodud rahastamismeetmed seda soodustada.

113. Praegu ei jätku paljudel KOVidel rahastamismeetmetest saadud tulust pärast hooldekodukulude katmist raha muude pikaajalise hoolduse teenuste pakkumiseks. Riigikontrolli arvates võiks kaaluda tasandusfondist pikaajalise hoolduse kulude katteks eraldatava tulu arvestusmetoodika muutmist, võttes selles hooldekoduteenuse kõrval arvesse ka muude pikaajalise hoolduse teenuste kuluvajadust.

114. **Soovitus sotsiaalkaitseministrile:** vaadata 2025. aasta jooksul üle hooldereformiga kujundatud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise reeglid ja leida lahendused, kuidas

- teha hooldekoduteenuse kulumudel inflatsioonist kiirema hinnakasvu suhtes kindlamaks;
- vähendada ebavajalikku bürokraatiat hooldekoduteenuse rahastamisel;
- vähendada omavalitsuste ebavõrdsust pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise võimalustes.

Sotsiaalkaitseministri vastus (väljavõte, vt vastuse täisteksti lisas A):
Meie 2025. aasta tööplaanis on kavandatud rida tegevusi, mille eesmärk on koostöös kõigi hooldereformi rakendamisega seotud osapooltega tuvastada kiiret sekkumist vajavad probleemkohad, sh Riigikontrolli auditis adresseeritud, ning planeerida vajalikud sekkumised lähitulevikuks. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile 2024–2027 valmib põhjalik hooldereformi esmane mõju hinnang 2026. aasta teises pooles.

Täpsemalt on 2025.aastal meil kavas järgmised tegevused:

1. Korraldame koostööseminarid KOVide ja hooldekodudega, et kaardistada kriitilised probleemid ja õigusselgust ja reformi eesmärgi toetavad vältimatud õigusmuudatused, mille puhul on võimalik 2025. aastal vajadusel välja pakkuda kiired õigusloomelised seadusemuudatused.
2. Viime koostöös uuringu partneriga läbi hooldereformi esmase mõjuanalüüsi uuringu (lõpptähtaeg: 30.09.2026), mis on seotud ka elanikkonna hoolduskoormuse uuringuga.
3. Viime koostöös uuringu partneriga läbi elanikkonna hoolduskoormuse kordusuuringu (lõpptähtaeg samuti: 30.09.2026).

Hooldereformi esmane analüüs ja hoolduskoormuse kordusuuring on sisendiks 2026. a planeeritud reformi mõju hindamiseks ja edasiste sammude kavandamiseks. Saadud tulemuste põhjal koostatakse otsustajatele ettepanekud reformi tõhustamiseks. Kui on vajadus täpsustada või muuta seadust, valmistame õigusloome paketi ette vastavalt hea õigusloome põhimõtetele ja protsessidele.

Sotsiaalkindlustusameti (SKA) 2025. a ülesandeks on koostöös seotud osapooltega välja töötada üldhooldusteenuse hinna kujunemise järelevalve metoodika ja juhendmaterjalid hooldekodudele, mis aitab luua läbipaistvust teenuse hinnakujunduses.

Koostöös SKA ja KOVidega lepidi 2024. aasta aprillis kokku, et üldhooldusteenuse mooduli arendus STAR2 keskkonnas on prioriteet. Arendusprojekt on tänaseks käivitunud ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja omavalitsuste esindajaid sinna kaasatud. 2026. a alguses valmiv arendus vähendab bürokraatiat teenuse korraldamisel, hooldekodu, KOVi omavahelises suhtluses ja arveldamises.

Toetamaks kohalikke omavalitsusi toetavate teenuste rakendamisel oleme kodus elamist parandavate või hoolduskoormust leevendavate teenuste ning abi- ja toetusvajaduse süvenemist ennetavate meetmete kättesaadavuse parandamiseks kohalikul tasandil planeerinud Euroopa Sotsiaalfondi ja riigi kaasrahastusel avatud taotlusvooru 26.02.2024-31.03.2025, mille abi on võimalik luua uusi teenuseid või kohandada olemasolevaid teenuseid sihtrühmale sobivamaks. Täna seisuga on toetuse saanud juba 11 KOVi ja 8 taotlust on hetkel hindamisel.

Eraldisesiva toetusmeetmena on läbi toetatud elamise rajamise toetusmeetme toetatud 14 omavalitsust keskmise hooldusvajadusega inimestele eluaseme rajamisel, mis on samuti üks ennetavatest meetmetest enne inimese asutusekesksele hoolekandele suundumist.

Koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga seirame jooksvalt KOVide finantsvõimekust hoolduskoormuse kulude katmisel ja vajadusel planeerime ühiselt vajalikud sekkumised ja nõustamised. Hetkel on 2025. aasta tasandusfondist planeeritud rahastamise kasv 12%, mis kokku on 66,4 mln eurot.

Aasta peale reformi on ka omavalitsused ise rõhutanud, et tegemist oli väga olulise ja vajaliku reformiga, mis on tegelikult aidanud paljusid inimesi. Järelduste tegemiseks tuleb reformi rakendumisele anda aega. Kahjuks saavad avalikkuses tihti tähelepanu üksikud negatiivsed näited.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitus ja Sotsiaalministeeriumi vastus

Riigikontroll tegi auditis soovitusi Sotsiaalministeeriumile. Sotsiaalkaitseminister saatis oma vastuse soovitustele 18.12.2024. Aruandele esitasid oma seisukohad samuti Sotsiaalkindlustusamet ning Eesti Linnade ja Valdade Liit (vt vastuste täistekste lisast A).

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Siinkohal on välja toodud kommentaarid, mida Riigikontroll peab vajalikuks täiendavalt selgitada. Auditeeritute märkuste ja vastuste terviktekstid on lisas A.

Sotsiaalministeerium: Juhime auditi läbiviijate tähelepanu, et kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse § 65¹ lõike 1 alusel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastutusalasse. Seetõttu oleks mõistlik olnud kaasata ka neid kontrollaruande koostamisse, kuna rahastusega seotud soovitude rakendamine on nende korraldada.

Riigikontrolli selgitus: Auditi käigus on KOVide rahastamisega seotud probleeme ja lahendusperspektiive Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajaga arutatud. Hooldereform on valdkonnapoliitiline algatus Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas ja riiklikul tasandil on Sotsiaalministeerium peavastutaja reformi edukuse eest. Seetõttu pidas Riigikontroll mõistlikuks käsitleda soovitusi ühe paketina ja adresseerida need sotsiaalkaitseministrile, kellel on võimalus teha vajaduse korral teiste ministeeriumitega koostööd.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Hooldereformi käigus kujundatud teenuste rahastamismudeli riskid 114. Soovitus sotsiaalkaitseministrile: vaadata 2025. aasta jooksul üle hooldereformiga kujundatud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise reeglid ja leida lahendused, kuidas - teha hooldekoduteenuse kulumudel inflatsioonist kiirema hinnakasvu suhtes kindlamaks; - vähendada ebavajalikku bürokraatiat hooldekoduteenuse rahastamisel; - vähendada omavalitsuste ebavõrdsust pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise võimalustes.	Sotsiaalkaitseministri vastus: Meie 2025. aasta tööplaanis on kavandatud rida tegevusi, mille eesmärk on koostöös kõigi hooldereformi rakendamisega seotud osapooltega tuvastada kiiret sekkumist vajavad probleemkohad, sh Riigikontrolli auditis adresseeritud, ning planeerida vajalikud sekkumised lähitulevikuks. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile 2024-2027 valmib põhjalik hooldereformi esmane mõju hinnang 2026. aasta teises pooles. Täpsemalt on 2025. aastal meil kavas järgmised tegevused: - Korraldame koostööseminarid KOVide ja hooldekodudega, et kaardistada kriitilised probleemid ja õiguselgust ja reformi eesmärgi toetavad vältimatud õigusmuudatused, mille puhul on võimalik 2025. aastal vajadusel välja pakkuda kiired õigusloomelised seadusemuudatused. - Viime koostöös uuringu partneriga läbi hooldereformi esmase mõjuanalüüsi uuringu (lõpptähtaeg: 30.09.2026), mis on seotud ka elanikkonna hoolduskoormuse uuringuga. - Viime koostöös uuringu partneriga läbi elanikkonna hoolduskoormuse kordusuuringu (lõpptähtaeg samuti: 30.09.2026). Hooldereformi esmane analüüs ja hoolduskoormuse kordusuuring on sisendiks 2026. a planeeritud reformi mõju hindamiseks ja edasiste sammude kavandamiseks. Saadud tulemuste põhjal koostatakse otsustajatele ettepanekud reformi tõhustamiseks. Kui on vajadus täpsustada või muuta seadust, valmistame õigusloome paketi ette vastavalt hea õigusloome põhimõtetele ja protsessidele. Sotsiaalkindlustusameti (SKA) 2025. a ülesandeks on koostöös seotud osapooltega välja töötada üldhooldusteenuse hinna

	kujunemise järelevalve metoodika ja juhendmaterjalid hooldekodudele, mis aitab luua läbipaistvust teenuse hinnakujunduses. Koostöös SKA ja KOVidega lepiti 2024. aasta aprillis kokku, et üldhooldusteenuse mooduli arendus STAR2 keskkonnas on prioriteet. Arendusprojekt on tänaseks käivitunud ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja omavalitsuste esindajaid sinna kaasatud. 2026. a alguses valmiv arendus vähendab bürokraatiat teenuse korraldamisel, hooldekodu, KOVi omavahelises suhtluses ja arveldamises. Toetamaks kohalikke omavalitsusi toetavate teenuste rakendamisel oleme kodus elamist parandavate või hoolduskoormust leevendavate teenuste ning abi- ja toetusvajaduse süvenemist ennetavate meetmete kättesaadavuse parandamiseks kohalikul tasandil planeerinud Euroopa Sotsiaalfondi ja riigi kaasrahastusel avatud taotlusvoor 26.02.2024-31.03.2025, mille abi on võimalik luua uusi teenuseid või kohandada olemasolevaid teenuseid sihtrühmale sobivamaks. Täna seisuga on toetuse saanud juba 11 KOVi ja 8 taotlust on hetkel hindamisel. Eraldisesiva toetusmeetmena on läbi toetatud elamise rajamise toetusmeetme toetatud 14 omavalitsust keskmise hooldusvajadusega inimestele eluaseme rajamisel, mis on samuti üks ennetavatest meetmetest enne inimese asutusekesksele hoolekandele suundumist. Koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga seirame jooksvalt KOVide finantsvõimekust hoolduskoormuse kulude katmisel ja vajadusel planeerime ühiselt vajalikud sekkumised ja nõustamised. Hetkel on 2025. aasta tasandusfondist planeeritud rahastamise kasv 12%, mis kokku on 66,4 mln eurot. Aasta peale reformi on ka omavalitsused ise rõhutanud, et tegemist oli väga olulise ja vajaliku reformiga, mis on tegelikult aidanud paljusid inimesi. Järelduste tegemiseks tuleb reformi rakendumisele anda aega. Kahjuks saavad avalikkuses tihti tähelepanu üksikud negatiivsed näited.
--	--

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Teha vahekokkuvõtte, mida on avaliku sektori suurenenud kulude taustal hooldereformiga senimaani saavutatud ning teadvustada positiivsete mõjude kõrval ka probleeme ja riske, mis vajavad tähelepanu.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi peaküsimus: Kas hooldereformi käigus kujundatud sotsiaalteenuste rahastamise mudel tagab avaliku raha tõhusa kasutamise reformi eesmärkide saavutamiseks?

Auditi uurimisküsimused ja kriteeriumid

1. Kas reformi eesmärkide täitmise jälgimiseks on olemas vajalikud andmed ja mida need reformi tulemuste kohta näitavad?
 - 1.1. Kas Sotsiaalministeerium on määranud kindlaks näitajad reformi tulemuste hindamiseks ja loonud toimiva süsteemi nende näitajate jaoks vajalike andmete kogumiseks?

Kriteerium: A. On kindlaks määratud näitajad, mille alusel mõõta inimeste omaosaluse vähenemist hooldekoduteenuse rahastamisel, samuti teenuse kvaliteedi, teenuse saaja lähedaste hoolduskoormuse ja koduteenuse kättesaadavuse muutust. B. Nende näitajate arvutamiseks vajalikke andmeid kogutakse ja rakendatakse meetmeid nende kvaliteedi tagamiseks.
 - 1.2. Kuidas on muutunud teenusesaajate ja nende lähedaste omaosalus hooldekoduteenuse kulude katmisel?
 - 1.3. Kui suur on nende hooldekoduteenuse klientide osakaal, kelle hooldekodu kohamaksumuse katmiseks piisab pensionist ja KOVi kehtestatud piirmäärade vastavast toetusest?
 - 1.4. Kuidas on muutunud hooldekoduteenust saanud eakate ja koduteenust saanud eakate arv võrreldes eakate koguarvuga?
 - 1.5. Kuidas on muutunud hooldekodude hooldustöötajate arv üldhooldusteenuse saajate kohta?

1.2 kuni 1.5 osas kriteeriumid puudusid. Tegemist oli ülevaate saamisele suunatud küsimustega.
2. Kas reformi käigus kujundatud teenuste rahastamismudel välistab põhjendamatu ebavõrdsuse ja halduskoormuse?
 - 2.1. Kas Sotsiaalministeerium kaalus rahastamismudeli kujundamisel alternatiive, nende kulutõhusust ja tegi alternatiivide seast argumenteeritud valiku?

Kriteerium: A. Rahastamismudeli kujundamisel on analüüsitud teiste riikide praktikaid. B. On hinnatud alternatiivseid rahastamismudeleid ja nende kulutõhusust reformi eesmärkide saavutamiseks. C. On tehtud rahastamismudeli alternatiivide seast põhjendatud valik.
 - 2.2. Kas Sotsiaalministeerium on kujundanud rahastamismudeli nii, et see võtab arvesse tegelikku rahastusvajadust ja välistab suured erinevused KOVide võimalustes rahastada hooldekoduteenuse kulusid oma piirkonna hooldekodudes?

Kriteerium: A. Rahastamismudeli kujundamisel on analüüsitud KOVide kuluvajadust reformi eesmärkide saavutamiseks hooldekoduteenuse rahastamisel. B. On paika pandud minimaalne aktsepteeritav kulude tase ja see on loogilises seoses tegeliku kuluvajadusega. C. KOVi tulu rahastamismeetmetest taandatud ühe hooldekoduteenuse saaja kohta kalendrikuus katab piirkonna hooldekodude hoolduskomponendi keskmist maksumust KOVide võrdluses sarnasel määral.
 - 2.3. Kas KOV on rahastamismeetmetest saadud tulu kasutanud kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks, kui kogutulu rahastusmudelist on suurem kui hooldekoduteenuse kulu?

Kriteerium: Hooldekoduteenuse ja kodus elamist toetavate teenuse kulud kokku on alates 01.07.2023 vähemalt sama suured, kui rahastamismeetmetest saadud tulu või kui kulud on tuludest oluliselt väiksemad, on KOVil konkreetne tegevuskava kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks.

- 2.4. Kas KOV on kehtestanud hoolduskulude piirmäära tasemel, mis on piirkonna hooldekodudes teenuse kättesaadavuse tagamiseks piisav?

Kriteerium: KOVi kehtestatud hoolduskulude piirmäär (sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 22¹ lg 3) on suurem või võrdne hoolduskomponendi (SHSi § 22¹ lg 2 ja 6) maksumusega piirkonna olulisemates hooldekodudes.

- 2.5. Kas Sotsiaalkindlustusamet teeb KOVide hoolduskulu piirmäärade üle süsteemset järelevalvet?

Kriteerium: A. On välja töötatud metoodika piirmäärade piisavuse hindamiseks. B. On analüüsitud KOVide piirmäärade piisavust võrdluses hooldekodude hoolduskomponendi maksumustega. C. On kontrollitud piirmäära vastavust SHSi nõuetele konkreetsetes KOVides ja nõuetele mittevastavuse korral rakendatud puuduste kõrvaldamiseks seadustest tulenevaid meetmeid.

- 2.6. Kas Sotsiaalkindlustusamet teeb hooldekodude veebilehtedel avalikustatud hoolduskomponendi arvestuse üle süsteemset järelevalvet?

Kriteerium: A. On kontrollitud teenusekoha ja hoolduskomponendi maksumuse avalikustamist hooldekodude veebilehtedel. B. On välja töötatud metoodika hoolduskomponendi arvestuse kontrollimiseks. C. On analüüsitud sarnase hinnatasemega hooldekodude võrdluses hoolduskomponendi erinevuse põhjuseid. D. On kontrollitud hoolduskomponendi maksumuse vastavust SHSi nõuetele konkreetsetes hooldekodudes ja arvestuse puuduste korral rakendatud puuduste kõrvaldamiseks seadustest tulenevaid meetmeid.

- 2.7. Kas hoolduskomponendi maksumuse arvutamise, avalikustamise ja kontrollimisega kaasnev halduskoormus on põhjendatud?

Kriteerium: A. KOVi kehtestatava piirmäära seostamine hooldekodu kuludest vaid personalikuluga on reformi eesmärkide saavutamiseks vältimatult vajalik ja sellel puuduvad alternatiivid. B. Valdava osa hooldekodude hinnangul ei kaasne hoolduskomponendi arvutamise ja veebilehel avalikustamisega ebamõistlikku koormust. C. Sotsiaalkindlustusameti hinnangul ei kaasne järelevalvega hoolduskomponendi arvestuse üle ebamõistlikku koormust.

3. Kas on teadvustatud reformiga kaasnevaid riske ja rakendatud meetmeid nende maandamiseks?

- 3.1. Kui palju on hooldekodusid, kus on teenusekohtade saamiseks järjekord?

- 3.2. Kuidas on reform teenusekohtade defitsiiti piirkonniti ja Eestis tervikuna mõjutanud?

- 3.3. Kuidas on muutunud hooldekoduteenuse saajate arv hooldekodude siseruumide pindala kohta?

- 3.4. Kas sotsiaalhoolekandes ja tervishoius on olnud teenuseosutajate tegevusala vahetusi hooldekoduteenuse kasuks?

- 3.5. Millised on reformiga kaasnenud peamised riskid teenuseosutajate, KOVide, Sotsiaalkindlustusameti, Terviseameti ja huvirühmade vaatest?

3.1 kuni 3.4 kohta kriteeriumid puudusid. Tegemist oli ülevaate saamisele suunatud küsimustega.

- 3.6. Kas Sotsiaalministeeriumil on ülevaade riskidest ja kas olulistele riskidele on meetmetega reageeritud?

Kriteerium: A. Riskid on teada (sh küsimustes 3.1 kuni 3.5 selgunud riskid). B. Olulisemate riskide maandamiseks või mõju leevendamiseks on rakendatud või kavas rakendada konkreetseid meetmeid.

NB! Küsimused 2.3 ja 3.3 jäid auditis vastuseta, sest usaldusväärseid andmeid ei õnnestunud hankida.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit keskendus hooldereformi käigus kujundatud rahastusmodeli tõhususele ning sellega seonduvalt reformi esialgsetele tulemustele, rahastamismudeli ülesehitusele ja reformiga kaasnenud riskidele.

Uuriti reformijärgseid muutusi hooldekoduteenuse nõudluses ja pakkumises ning inimeste omaosaluse suurus. Hinnati Sotsiaalministeeriumi tegevust rahastamismudeli kujundamisel, ministeeriumi ja omavalitsuste tegevust mudeli rakendamisel ja Sotsiaalkindlustusameti tegevust rahastamisreeglite järelevalves. Samuti hinnati ministeeriumi tegevust reformiga kaasnenud riskidele reageerimisel.

Info kogumise meetodina kasutati dokumendivaatlust, intervjuusid, valdkonna avaandmete analüüsi. Lisaks tehti Sotsiaalkindlustusametile komplekspäring sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri ning sotsiaalkaitse infosüsteemist hooldekodudes olevate inimeste ja nende personite anonüümitud andmete saamiseks. Andmete analüüsimetodina kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi ja kirjeldavat statistikat.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud viidi läbi 2024. aasta aprillist kuni augustini.

Auditi meeskond

Auditijuht Tambet Drell, audiitorid Reet Rutus, Ines Vali ja Anneliis Arm.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +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 80142.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa A. Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vastused auditiaruandele



SOTSIAALMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud 16.12.2024

Kehtiv kuni 16.12.2029

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 2

Teabevaldaja: Sotsiaalministeerium

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee
Kiriku 2/4
Tallinn
15013, Harju maakond

Teie 03.12.2024 nr 2-1/80142/3/
Meie 18.12.2024 nr 1.3-4/3081-2

**Vastus kontrollaruande "Hooldereform"
tulemuste kohta**

Lugupeetud pr Metsalu-Nurminen

Täname Riigikontrolli „Hooldereform” kontrollaruande tulemustes tehtud tähelepanekute ja soovitude eest. Saame kontrollaruandes tehtud järeldusi ja soovitusi arvestada tulevikus reformi tõhustamisel vajalike muudatuste planeerimiseks. **Juhime auditi läbiviijate tähelepanu, et kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse § 65¹ lõike 1 alusel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastutusalasse. Seetõttu oleks mõistlik olnud kaasata ka neid kontrollaruande koostamisse, kuna rahastusega seotud soovitude rakendamine on nende korraldada.** Alates 2024. aastast rahastatakse kohalikke omavalitsusi (edaspidi KOV) pikaajalise hoolduse korraldamisel tulubaasi ja tasandusfondi kaudu.

Reformi esmased tulemused näitavad positiivset suunda:

- Inimeste kulutused üldhooldusteenusele on vähenenud, omaosalus langes 81%-lt 49-51%-ni. Terviklikuma ülevaate saame 2025.aastal.
- Teenuse kättesaadavus on paranenud: 2023.aastal lisandus 940 teenuse saajat, kellest 80% hakkasid teenust saama pärast reformi. Kokku on loodud 715 uut teenuskohta ja lähiaastatel lisandub veel vähemalt 300.
- Teenus on rahaliselt kättesaadavam. Keskmine (mediaan, 30.06.24) kohatasu on 1328€, millest hoolduskulu 645€. Keskmine pension hooldekodudes on 756€, mis teeb teenuskohtade kättesaadavuse keskmise pensioni eest võimalikuks (inimesele jääb ca 25€ kätte).

- Hoolduskoormus on vähenemas. 2022/2023 võrreldes on 65+ vanuses eakaid hooldanud pereliikmete arv vähenenud 1400 inimese võrra, eriti suure hoolduskoormusega (20+ tundi nädalas) pereliikmete seas.
- Teenuse kvaliteedi tõstmiseks on loodud eeldused: (2023 lõpu seis vs 2022) hooldustöötajate palgad kasvasid keskmiselt 15%, hooldustöötaja keskmine brutopalk 1359€, abihooldaja 1146€. Hoolduspersonali kasv 18% (üle 400 täistööajaga uue töötaja on juurde tulnud) ning 68% hooldekodudest täidab juba suhtarvu nõudeid, mis jõustuvad 2026 a.

Tõepoolest 2022/2023 võrdluses näeme, et hooldekodu kohatasu hinnakasv oli 21,8%. Hooldekodude hindade tõus on seotud nii reformi kui ka laiemalt majanduse olukorraga üldisemalt (Ukraina sõda ja energia hinnakriis on suurendanud kulusid oluliselt). Reformita ja avaliku sektori abita oleksid hooldekodus elavate inimeste pered täna väga keerulises majanduslikus seisus, samuti oleks raskem ka KOV-l.

Põhiseaduse 14. peatükk tagab kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus on alates 1. aprill 1995. aastal jõustunud sotsiaalhoolekande seadusega olnud KOV korraldav ja rahastav teenus. Sotsiaalabi korraldamine on omavalitsuste põhiülesanne ja oluline on säilitada omavalitsuste paindlikkus, vastutus ja motivatsioon pakkuda abivajajatele nende vajadustele vastavat abi. Inimese jaoks ei peaks olema ainsaks lahenduseks hooldekodu.

Riigikohtu üldkogu selgitas oma lahendis [5-23-38/48](#), et sotsiaalhoolekande, sh üldhooldusteenuse korraldamine on kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne, kuna ta on oma abivajajatele elanikele kõige lähemal. Kuna üldhooldusteenuse korraldamine on KOV ülesanne (mitteriiklik kohustus), ei pea riik täies ulatuses katma sellega seotud kulusid riigieelarvest (nagu nt toimetulekutoetus). Neid kulusid rahastab omavalitsusüksus oma eelarvest. Riigikohus selgitas ka lahendi punktis 110, et SHS § 22¹ lõigetega 1, 2 ja 5 suurenesid omavalitsuste kulud, mitte ei vähendatud nende rahastamist.

Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) § 10 lõike 1 kohaselt tuleb abi osutades avalikke vahendeid kasutada säästlikult. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel leida inimese vajadustele vastav võimalikult soodne hooldekodukoht. Inimesele võimalikult soodsa hooldekodukoha leidmisel saab vald või linn tõhusalt piirata enda kulusid.

Riigikohtu seisukoha kohaselt tuleb riigil hüvitada vahe, kui KOVil pole võimalik oma ülesannet rahastada vähemalt minimaalses nõutavas mahu. SoM vaatest on KOV minimaalseks kohustuseks tagada hoolduskulu katmine selliselt, et inimesel oleks võimalik vähemalt mõnes hooldekodus hoolduskulud kaetud saada. Praegu ei täida seda nõuet Räpina vald (380€), samas Tartu linn on otsustanud luua elanikele kõrgema heaolu standardi (850€). Selle seisukoha järgi ei pea riik KOVi määratud tingimusi kinni maksma.

Selleks, et riik võtaks kohalikul omavalitsuselt tõendamiskohustuse üle, ei piisa pelgalt väitest, et kulud suurenevad. Kui kõne all on mõni omavalitsuslik ülesanne, tuleb selle rahastamise põhiseaduspärasuse hindamiseks väljuda selle konkreetse ülesande rahastamise raamest ning hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastust tervikuna. Tõendamiseks peab omavalitsusüksus näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahu.

Esitage vastused kontrollaruandes „Hooldereform“ sotsiaalkaitseministrile tehtud soovitude kohta.

Riigikontrolli soovitus (114) sotsiaalkaitseministrile: vaadata 2025.aasta jooksul üle hooldereformiga kujundatud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise reeglid ja leida lahendused, kuidas

- teha hooldekoduteenuse kulumudel inflatsioonist kiirema hinnakasvu suhtes kindlamaks;
- vähendada ebavajalikku bürokraatiat hooldekoduteenuse rahastamisel;
- vähendada omavalitsuste ebavõrdsust pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise võimalustes.

Vastus: Meie 2025.aasta tööplaanis on kavandatud rida tegevusi, mille eesmärk on koostöös kõigi hooldereformi rakendamisega seotud osapooltega tuvastada kiiret sekkumist vajavad probleemkohad, sh Riigikontrolli auditis adresseeritud ning planeerida vajalikud sekkumised lähitulevikuks. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile 2024-2027 valmib põhjalik hooldereformi esmane mõju hinnang 2026.aasta teises pooles.

Täpsemalt on 2025.aastal meil kavas järgmised tegevused:

1. Korraldame koostööseminarid KOV-ide ja hooldekodudega, et kaardistada kriitilised probleemid ja õigusselgust ja reformi eesmärgi toetavad vältimatud õigusmuudatused, mille puhul on võimalik 2025.aastal vajadusel välja pakkuda kiired õigusloomelised seadusemuudatused;
2. Viime koostöös uuringu partneriga läbi hooldereformi esmase mõjuanalüüsi uuringu (lõpptähtaeg: 30.09.26), mis on seotud ka elanikkonna hoolduskoormuse uuringuga;
3. Viime koostöös uuringu partneriga läbi elanikkonna hoolduskoormuse kordusuuringu (lõpptähtaeg samuti: 30.09.26).

Hooldereformi esmane analüüs ja hoolduskoormuse kordusuuring on sisendiks 2026.a planeeritud reformi mõju hindamiseks ja edasiste sammude kavandamiseks. Saadud tulemuste põhjal koostatakse otsustajatele ettepanekud reformi tõhustamiseks. Kui on vajadus täpsustada või muuta seadust, valmistame õigusloome pakett ette vastavalt hea õigusloome põhimõtetele ja protsessidele.

Sotsiaalkindlustusameti (SKA) 2025.a ülesandeks on koostöös seotud osapooltega välja töötada üldhooldusteenuse hinna kujunemise järelevalve metoodika ja juhendmaterjalid hooldekodudele, mis aitab luua läbipaistvust teenuse hinnakujunduses.

Koostöös SKA ja KOVidega lepitati 2024.aasta aprillis kokku, et üldhooldusteenuse mooduli arendus STAR2 keskkonnas on prioriteet. Arendusprojekt on tänaseks käivitunud ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja omavalitsuste esindajaid sinna kaasatud. 2026.a alguses valmiv arendus vähendab bürokraatiat teenuse korraldamisel, hooldekodu, KOVi omavahelises suhtluses ja arveldamises.

Toetamiseks kohalikke omavalitsusi toetavate teenuste rakendamisel oleme neile kodus elamist parandavate või hoolduskoormust leevendavate teenuste ning abi- ja toetusvajaduse süvenemist ennetavate meetmete kättesaadavuse parandamiseks kohalikul tasandil planeerinud Euroopa Sotsiaalfondi ja riigi kaasrahastusel avatud taotlusvooru 26.02.2024-31.03.2025, mille abi on võimalik luua uusi teenuseid või kohandada olemasolevaid teenuseid sihtrühmale sobivamaks. Tänase seisuga on toetuse saanud juba 11 KOV ja 8 taotlust on hetkel hindamisel.

Eraldisesiva toetusmeetmena on läbi toetatud elamise rajamise toetusmeetme toetatud 14 omavalitsust keskmise hooldusvajadusega inimestele eluaseme rajamisel, mis on samuti üks ennetavatest meetmetest enne inimese asutusekesksele hoolekandele suundumist.

Koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga seirame jooksvalt KOV finantsvõimekust hoolduskoormuse kulude katmisel ja vajadusel planeerime ühiselt vajalikud sekkumised ja nõustamised. Hetkel on 2025.aasta tasandusfondist planeeritud rahastamise kasv 12%, mis kokku on 66,4 mln €.

Aasta peale reformi on ka omavalitsused ise rõhutanud, et tegemist oli väga olulise ja vajaliku reformiga, mis on tegelikult aidanud paljusid inimesi. **Järelduste tegemiseks tuleb reformi rakendamisele anda aega.** Kahjuks saavad avalikkuses tihti tähelepanu üksikud negatiivsed näited.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Signe Riisalo
sotsiaalkaitseminister

Maarika.Tarum@sm.ee

Tarmo.Kurves@sm.ee



SOTSIAALKINDLUSTUSAMET

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 05.12.2024

Kehtiv kuni: 05.12.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Sotsiaalkindlustusamet

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee
Kiriku 2/4
15013 Tallinn

Teie 03.12.2024 nr 2-1/80142/4/

Meie 05.12.2024 nr 5.2-2/36185-2

Vastus seoses kontrolliaruande eelnõuga

Lugupeetud peakontrolör Ines Metsalu-Nurminen

Tänan, et olete kaasanud Sotsiaalkindlustusameti aktiivselt arvamuse andmiseks auditis „Hooldereform” käsitletud probleemide kohta ja arvestanud meie poolt tehtud täiendamise või täpsustamise ettepanekutega.

Sotsiaalkindlustusametil ei ole kontrolliaruande eelnõu kohta täiendavaid ettepanekuid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Maret Maripuu
peadirektor

Meeli Miidla-Vanatalu
5302 4017, Meeli.Miidla-Vanatalu@sotsiaalkindlustusamet.ee



Riigikontroll

Teie 3.12.2024 nr 2-1/80142/4

Meie 18.12.2024 nr 1-7/494-1

Hooldereformi aruanne

Eesti Linnade ja Valdade Liit tänab Riigikontrolli hooldereformi auditiaruande koostajaid objektiivse ja igakülgse aruande eest.

1. Võib välja tuua, et analüüsi käigus osundatud reformi kriitilistele kohtadele (näiteks teenuse saajate arvu ja teenuse hinna prognoositust oluliselt suurem kasv) juhtisid kohalikud omavalitsused Sotsiaalministeeriumi tähelepanu juba reformi ettevalmistamise käigus. Nõustume auditi tulemustes välja tooduga, et hooldekodukohti on puudu, klientidele on sobivat kohta raske leida ja selle saamine keskmise pensioni eest on muutumas ebarealistlikuks lubaduseks. Reformiga saadud lisaraha teenuse korraldamiseks jaotub omavalitsuste vahel ebaühtlaselt ja ei täida sellisena eesmärke. Seega kahjuks näitab praktika, et ohud on realiseerunud.
2. Omavalitsuste vaates on väga oluline, et audit toob välja reformiga kaasneva olulise ja kohati ebamõistliku bürokraatia ja töökoormuse kasvu, mida reformi ettevalmistamisel ei arvestatud.
3. Lisaks auditiaruandes välja toodud negatiivsetele momentidele, mis takistavad hooldereformi eesmärkide täitmist, märgivad omavalitsused suure puudusena seda, et koos muudatuste rakendamisega ei valmistatud kohalikele omavalitsustele ette vajalikke tööriistu. Näiteks ei tehtud STARi arendusi. Seletuskiri lubas, et KOVide ja teenuseosutajate omavahelise töökorralduse lihtsustamiseks on planeeritud 2024. aastal alustada STARi keskkonna arendusi (teenuseosutajate portaali), mis tingis palju käsitsi tööd.
4. Kohalike omavalitsuste jaoks oleks hea, kui hooldekodu kodulehelt selguks ka see, mille eest omavalitsus maksab, näiteks ei ole selge, millal saab teenust nimetada luksuslikuks või milline on hoolduskomponendi sisu.
5. Kohalikes omavalitsustes tekitab ebakindlust hooldustöötajatega seotud kulude tasumise piirmääradega seonduv. Riigikontroll on välja toonud, et teemat on mitmel korral selgitanud õiguskantsler ja juhtinud tähelepanu piirmäärade ebapiisavusele KOVides. Auditis kogutud andmed kinnitavad samuti, et KOVi piirmäärast hooldekodude hoolduspersonali kulude katteks sageli ei jätku. Kõik oleks nagu õige.... ainult kui tõsta piirmäärasid, siis toimub kohene hindade tõus hooldekodudes. Omavalitsused on korduvalt välja toonud selle, et niipea kui omavalitsus tõstab

piirmäära, nii suurendatakse hooldekodudes hoolduskomponendi suurust ja kogu teenuse hinda tervikuna. Küsimuseks on, kuidas vabaturu tingimustes tõsta piirmäära nii, et KOV ei saeks oksa, millel istub.

6. 2026. aastast hakkavad kehtima nõuded klientide ja hooldajate suhtarvule. Audit toob välja, et Sotsiaalministeeriumi prognoosi järgi oleks selleks ajaks vaja juurde ca 565 töötajat. Samas on eesmärk suurendada koduteenuse osutamist, mis samuti nõuab hooldajaid, sest alates 2025. jaanuarist tuleb koduteenuse raames osutada ka isikuhooldust.
7. Aruande punktis 93 on kulude jaotusel võrreldud üldhooldusteenust koduteenusega. Leiame, et ehk oleks õigem võrdlus erihooletandeteenusega, sest koduteenuse puhul maksab isik üldjuhul ka teenuse eest.
8. Omavalitsused toetavad auditis välja toodud mõtet, et kriitilise pilguga tuleks üle vaadata hooldereformiga kujundatud pikaajalise hoolduse teenuste rahastamise põhimõtted tervikuna.
9. Kohalikele omavalitsustele annab lootust, et auditi kohaselt (punkt 102) on ministeerium teadlik reformiga kaasnevatest riskidest. Seetõttu loodame, et sellest lähtuvalt kavandatakse ja viiakse võimalikult kiiresti ellu vajalikud muudatused, mis aitaksid kaasa reformi eesmärkide täitmisele ja tagaksid jätkusuutlikkuse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Veikko Luhalaid
ELVL tegevdirektor

Mailiis Kaljula
56621771
Mailiis.kaljula@elvl.ee