

## Sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

### I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

#### 1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Viimase seitsme aasta jooksul on Eesti ühiskonnas arutatud vajaduse üle leevendada üha kasvavat hoolduskoormust, valmistuda vananeva ühiskonnaga seotud väljakutseteks ning luua tõhusam pikaajalise hoolduse süsteem. Selle aja jooksul on ellu viidud katseprojekte, koostöös sotsiaalpartneritega välja töötatud lahendusi praeguse olukorra parandamiseks ning esitatud memorandumid Vabariigi Valitsusele. Nende aastate jooksul on loodud hoolduskoormusega inimesi toetavaid meetmeid, näiteks päeva- ja nädalahoiuteenus psüühilise erivajadusega inimestele, tasustatud puhkus sügava puudega täisealise isiku pereliikmele või hooldajale jms. Samuti saadeti 2021. aasta lõpus Riigikogu menetlusse sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis plaanide kohaselt jõustub 2022. aastal. Eelnimetatud eelnõus esitatakse esimest korda pikaajalise hoolduse mõiste, täpsustatakse kohalike omavalitsuste rolli hoolduskoormusega inimeste toetusvajaduse väljaselgitamisel, muudetakse perekonnaseaduse sätteid, et vabastada teise astme ülenejad ja alanejad sugulased ülalpidamiskohustusest jpm.

Järgmise sammuna esitab **Sotsiaalministeerium 2022. aastal kooskõlastusringile kaks pikaajalise hoolduse korraldamist puudutavat seaduseelnõu väljatöötamise kavatsust** (edaspidi VTK). Esimene neist on käesolev dokument. Teine VTK on plaanis esitada kooskõlastusringile 2022. aasta sügisel ning selles käsitletakse teenuste puudest lahtisidumist, hoolduse koordinatsiooni põhimõtteid ja osapoolte rolle, proaktiivse abi osutamise seotud andmevahetuse jms teemasid. Lisaks VTK-dele esitatakse valitsuskabinetile kaks memorandumit – juunis sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna integratsiooni puudutavad ettepanekud ja oktoobris ettepanekud pikaajalise hoolduse süsteemi jätkusuutlikuks rahastamiseks. Samas on oluline rõhutada, et planeeritavad tegevused võivad edasi lükkuda, kui Sotsiaalministeeriumi tööplaanis tehakse muudatusi seoses Ukraina põgenike kriisiga.

Käesoleva VTK-ga soovitakse lahendada: 1) väljaspool kodu osutatava **ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisega** ning 2) **hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise ja sotsiaalsete garantiidega seonduvat**.

#### 1.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasumine on inimesele endale ja tema perele ülemäärane koormav

Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus (edaspidi ka *ööpäevaringne üldhooldusteenus* või *teenus*) on sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) kohaselt üks kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) korraldatavatest kohustuslikest sotsiaalteenusest. Teenus on mõeldud täisealistele (edaspidi ka *abivajaja* või *teenusesaaja*), kellel on ajutine või püsiv hooldusvajadus. **Teenust osutatakse päevasel ajal või ööpäev läbi, viimati nimetatud juhul tagab teenuseosutaja teenusesaajale lisaks hooldustoimingutele ka majutuse ja tootlustuse.** Ööpäevaringne üldhooldusteenus sobib inimestele, kelle kõrvalabi vajadus on sedavõrd suur, et kodu kohandamisest või koduteenusest tema toimetuleku ja turvalisuse tagamiseks ning elukvaliteedi säilitamiseks ei piisa.

**VTK-s keskendutakse ööpäevaringsele üldhooldusteenusele, sest tegemist on abivajajate jaoks kõige kallima ning kõige suurema kasutajate arvuga teenusega.** Hoolekandestatistika kohaselt sai 2020. aasta lõpus väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust 9025 inimest. Kokku sai aasta jooksul üldhooldusteenust 13 247 inimest<sup>1</sup>. Valdav osa üldhooldusteenuse kasutajatest on 75-aastased ja vanemad inimesed (2020. a 70%). Teenuse saamise aeg ühe inimese kohta oli arvestuslikult 8,2 kuud aastas. Teenusekoha hind oli 2020. aastal keskmiselt 824 eurot kuus. Teenuse maksimaalne hind ühes kuus oli 1793 eurot. Suur osa teenusesaajatest on vanaduspensioniealised, kelle peamine sissetulekuallikas (pension) ei kata ära teenusekoha maksumust. Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi ka SKA) andmetel oli teenusesaajate keskmine pensioni suurus 530 eurot, teenusesaajatest 295 inimest (3,6%) olid rahvapensioni saajad<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Päevahoiuteenust sai 2020. a jooksul kokku 135 inimest.

<sup>2</sup> Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) andmed 12.01.2022 seisuga.

Kuivõrd esmane vastutus sotsiaalsete riskidega toimetulekul on inimesel endal, seejärel tema perekonnal ning kolmandas järjekorras riigil, peab inimene teenuse rahastamiseks esmajärjekorras kasutama kas isiklikke rahalisi vahendeid või toetuma seadusjärgsetele ülalpidajatele (edaspidi *ülalpidajad*)<sup>3</sup>. Kui abivajaja ise või tema ülalpidajad ei ole võimelised teenuse eest tasuma, tuleb avalikul sektoril abistada inimest teenuse eest maksmisel. Teenuse eest rahalise kohustuse seadmisel tuleb arvestada, et inimesel ja ülalpidajatel on ka tegelikkuses võimalik seda kohustust täita.

Tasu seadmise üle otsustamisel tuleb KOV-il arvestada iga konkreetse teenusesaaja ja tema ülalpidajate majanduslikku olukorda ning enne teenuse eest võetava tasu määramist teha kindlaks teenusesaaja ja tema ülalpidajate maksevõime. Samas on viis, kuidas seda tehakse, ja põhimõtted, mille alusel omaosalust võetakse, KOV-ides erinevad ega kindlusta abi andmisel võrdset kohtlemist.

**Abivajajate majandusliku olukorra väljaselgitamine on KOV-ide jaoks mahukas töö ning eeldab sotsiaaltöötajatelt laiapõhjalisi teadmisi** (nt varalise seisu hindamine, vara müük, abivajaja muude kohustuste väljaselgitamine jms). Maksevõime hindamine ei ole ühekordne tegevus ning seda peaks jälgima ka teenuse osutamise ajal. Kui maksevõime muutub, peab muutuma ka teenuse rahastamises osalevate isikute panus, ning KOV-il tuleb teha ümberhindamine. Praktikas tehakse teenusesaaja omaosalusega seotud otsused pigem pikemaks ajaks (nt aastaks või kuni abivajaja või ülalpidajate majanduslik olukord muutub), sest igakuine hindamine, haldusotsuse vormistamine jne on KOV-i jaoks lisanduv töökoormus. **Keeruliseks võib osutuda ka ülalpidajate majandusliku võimekuse hindamine, sh ülalpidaja vajaduste ja tavapärase elulaadi või ülalpidamiskohustuse ulatuse kindlaks määramine.** Samuti tuleb lahendada olukordi, kus ülalpidajad ei ole nõus vabatahtlikult oma pereliiget teenusega seotud kulude katmisel abistama. KOV-idel tuleb need kulud osaliselt enda kanda võtta ning nõuda tehtud kulutused ülalpidajatelt tagasi kohtu kaudu käsundita asjaajamise sätete alusel. Praktikas püüavad KOV-id jõuda pereliikmetega kokkuleppele kohtuväliselt. Kui see ei õnnestu, võetakse teatud juhtudel teenuse eest tasumine enda kanda ja tagasinõuet kohtu kaudu ei esitata, sest kohtumenetlusele kuluv ressurss on liialt koormav.

**Väljakujunenud praktika kohaselt on KOV-id oma õigusaktides sätestanud hooldekoduteenuse omaosaluse suuruseks 85–100% abivajaja sissetulekutest.** Samas peab teenusesaajale jääma midagi selliste vajaduste jaoks, mida teenus ei kata, nt haigla voodipäevatasu, retseptiravimid, isiklik abivahend jms. Kui osadel juhtudel võetakse teenuse eest tasu 100% inimese sissetulekutest, tekib küsimus, kuivõrd on tagatud inimese õigus väärikusele ja eneseteostusele ka hooldekandeesutuses olles. KOV-id on selgitanud, et eelduslikult katab teenus kõik inimese vajadused, mistõttu isiklikuks kasutamiseks vahendeid ei vajata. Eeskätt puudutab see nn voodikeskseid inimesi. Probleemkohana on KOV-id välja toonud, et sageli kulutavad abivajajad isiklikku raha suitsu või alkoholi ostmiseks, mis omakorda tekitab pingeid hooldekodu sisekliimas.

**Teenust saavale inimesele tema sissetulekutest isiklikuks kasutamiseks teatud rahasumma säilitamine on vajalik, et tal säiliks iseseisvus otsustada kasvõi teatud osa isikliku raha kasutamise üle, võtta osa ühiskonnaelust jms.** Samal seisukohal on ka õiguskantsler – inimeselt võetava tasu suuruse üle otsustamisel tuleb KOV-il jälgida, et tasu võtmisel ei jääks inimene rahatuks ja tal peaks olema võimalik oma elu üle otsustada ka väikeses ulatuses (nt täita viisakuskohustust ja pidada oma lapselast sünnipäeval meele väikese kingitusega). Samuti tuleb arvestada, et inimesel jääks raha enda ja oma pere igapäevaseks toimetulekuks, sh oma alaealiste laste eest hoolitsemiseks. Kui seejärel nähtub, et inimesel pole ka pere osalusel teenuse eest tasumiseks piisavalt raha, tuleb KOV-il teenuse kulude katmises osaleda.<sup>4</sup>

Kuigi teenusevajaja ja tema ülalpidajate ülemäärase koormuse peab leevendama KOV, **langeb teenuse rahastamisel teenusekasutajatele ja nende pereliikmetele ikkagi ebaproportsionaalselt suur koormus.** Ööpäevaringse üldhooldusteenuse kogukulu oli 2020. aastal 89,5 mln eurot, inimesed maksid sellest 77,8% (69,6 mln eurot) ja KOV-id 21,7% (19,5 mln eurot). Kümne aasta (2010–2020) jooksul on inimeste panus kasvanud 48,4 mln euro võrra (ligikaudu 228%) ja KOV-ide panus 8,4 mln euro võrra (75%).<sup>5</sup> **Seega on aastate jooksul proportsionaalsus pidevalt kasvanud teenusesaajate panuse suurenemise arvelt.**

<sup>3</sup> Perekonnaseaduse § 96 kohaselt on ülalpidamist kohustatud andma täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased.

<sup>4</sup> Õiguskantsleri seisukoht. Kättesaadav: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/sotsiaalteenused\\_kohalikus\\_omavalitsuses.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf)

<sup>5</sup> Sotsiaalministeeriumi hooldekandestatistika (2020), väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus / täiskasvanute hooldamine hooldekandeesutuses, 1998–2020 aegread. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/sotsiaalvaldkond>

Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu andmetel on inimesed, kes võivad enda hinnangul lähitulevikus vajada ööpäevaringset üldhooldusteenust, valdavalt madala sissetulekuga – 56%-l jääb isiklik sissetulek 500 euro piirese. Samuti on nende hulgas kõrvalabi ja teenuste kasutamine levinum kui võrdlusrühmas (kõrvalabi või teenuseid kasutab 84%).<sup>6</sup> Sama uuring võimaldab järeldada, et **madalama sissetulekuga inimesed toetuvad pigem lähedaste abile, sest neil puudub võimalus kasutada neile sobivaid teenuseid või maksta kallimate sotsiaalteenuste eest.**

**Sageli on just omaosaluse suurus põhjuseks, miks ööpäevaringsele üldhooldusele minemise asemel püütakse ise peresisest hooldamisega toime tulla.** Kui teenus jääb kättesaamatuks neile, kes seda vajavad, seisavad lähedased valiku ees, kas loobuda töötamisest või vähendada töötunde, et pühenduda oma lähedase hooldamisele. Hoolduskoormus ühiskonnas mitte ei vähene, vaid jätkab süvenemist, hammustades üha suurema tüki inimeste heaolust ja majanduskasvust.

Sotsiaalkaitse läbivaks põhimõtteks on ennetada abivajaduse süvenemist. Inimestele tuleb abi anda võimalikult varakult, et vältida hooldusvajaduse teket või süvenemist. **Pakkudes kodus elamist ja iseseisvat toimetulekut toetavaid sotsiaalteenuseid õigel ajal, on võimalik vältida või lükata edasi kallite teenuste, nt ööpäevaringse üldhooldusteenuse saamist.** Ka Riigikohtu 09.12.2019 otsuse nr 5-18-7 punktis 9 on õiguskantsler asunud seisukohale, et inimestele tuleks abi anda võimalikult varakult, et nende probleemid ei süveneks, ning kallite teenuste (nt üldhooldusteenus) asemel tuleks pakkuda odavamaid, kodus elamist ja iseseisvat toimetulekut toetavaid sotsiaalteenuseid.<sup>7</sup>

**Hoolekandestatistika näitab, et ööpäevaringset üldhooldusteenust saavate inimeste arv on olnud pidevas kasvutrendis.** Viimase viie aasta jooksul on teenusesaajate arv kasvanud ligikaudu 19%. Samas on koduteenuse saajate arv kasvanud 2019. aastal võrreldes 2015. aastaga vaid 9% (2020. aasta jooksul sai koduteenust 8279 inimest).

## **1.2. Hoolduskoormusega inimeste<sup>8</sup> töö ja pereelu ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid**

2020. aastal hooldas Eesti sotsiaaluuringu kohaselt oma leibkonnaliiget 53 513 inimest, sh umbes 19 417 inimest hooldas oma leibkonnaliiget 20 ja enam tundi nädalas.<sup>9</sup> **Suur hoolduskoormus aga omab märkimisväärset mõju isiklikule toimetulekule ja töötamisele.** 2020. aastal ei töötanud umbes 2800 meest ja 11 900 naist põhjusel, et nad hoolitsesid laste või teiste pereliikmete eest. Ligi 3300 hoolduskoormuse tõttu tööd mitte otsinud inimest oleksid tahtnud tööle asuda.<sup>10</sup>

**Hoolduskoormuse tõttu on enamasti just naised enne vanaduspensioniea saabumist tööturult lahkumas.** See aga mõjutab nende hakkamasaamist pensionipõlves, sest vanaduspensionieas naised elavad meestega võrreldes sagedamini kauem ja üksi. Nad teenivad meestega võrreldes üldjuhul vähem ja saavad seetõttu tulevikus ka väiksemat pensionit, mis ei pruugi majandusliku toimetuleku tagamiseks olla piisav. Suur hoolduskoormus võib viia ka mitteformaalse hooldaja terviseprobleemideni, mille tagajärjel võib tekkida hooldajal endal hooldusvajadus ning ta peab tööturult varem lahkuma.<sup>11</sup>

### **1.2.1. Täiendav tasustatud puhkus hoolduskoormusega inimestele**

2018. aastal jõustus töölepingu seaduses täiendav puhkus täisealise sügava puudega isiku hooldamiseks (edaspidi *hoolduspuhkus*). Puhkuse eesmärk on anda töölepingu alusel töötavale töötajale täiendavat vaba aega sügava

<sup>6</sup> Elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuring 2020. Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>7</sup> Riigikohtu otsus 09.12.2019 nr 5-18-7. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-7/8>

<sup>8</sup> Hoolduskoormusega inimeste all peetakse silmas neid, kes hooldavad (enamasti tasuta) oma pereliiget või lähedast, kellel on tuvastatud kroonilisest haigusest, erivajadusest või muust pikaajalisest tervise puudujäägist põhjustatud hooldusvajadus, ja kes teevad seda väljaspool kutse- või ametlikku tööd.

<sup>9</sup> Statistikaamet, 2021. Eesti sotsiaaluuring, 2020

<sup>10</sup> Statistikaamet, 2021. Eesti tööjõu-uuring, 2020.

<sup>11</sup> SHARE uuring „Pilk hallile alale“. Kättesaadav: <http://www.tlu.ee/public/SHARE/#p=222>, lk 219

puudega lähedase hooldamiseks või hooldamise korraldamiseks ning julgustada hoolduskoormuse jagamist puudega isiku hooldamisse panustavate isikute vahel.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on töötajal hoolduspuhkusele õigus, kui ta on sügava puudega täisealise otsejoones üleneja või alaneja sugulane, vend, õde, poolvend või poolõde, abikaasa, registreeritud elukaaslane, eestkostetav või KOV-i määratud ametlik hooldaja. Viie tööpäeva pikkust hoolduspuhkust võib kasutada ühes osas või eraldi päevade kaupa kalendriaasta jooksul. Puhkust hüvitatakse töötasu alammäära alusel.

Eestis on kümneid tuhandeid inimesi, kellel on suur hoolduskoormus ja kes samal ajal töötavad.<sup>12</sup> Puhkus soodustab hoolduskoormusega inimese tööelus püsimist ning julgustab teda suunduma tööturule. **Samal ajal on hoolduspuhkust kasutatud väga vähe ning mõju kogu sihtrühmale on olnud väike.** SKA andmetel kasutas 2021. aastal hoolduspuhkust 362 inimest. Enamik (88%) puhkusepäevade kasutajatest olid naised. Keskmiselt kasutati 4,6 puhkusepäeva ühe hooldaja kohta. Kõige enam kasutati puhkusepäevi 65-aastaste ja vanemate sügava puudega inimeste hoolduse korraldamiseks. Naiste ja meeste puhul oli puhkusepäevade keskmine kasutus ühe inimese kohta suhteliselt sarnane.

Üheks põhjuseks, miks hoolduspuhkuse kasutamine ei ole rakendunud planeeritud kujul, võib olla kehtiv regulatsioon. **Praegu saavad hoolduspuhkust kasutada väga kitsa sihtrühma (sügava puudega täisealiste) sugulased, hooldajad ja eestkostjad.** Samas ei pruugi sugulusaste või määratud eestkoste alati tähendada, et sugulane või eestkostja sügava puudega täisealise hooldust ka tegelikult korraldab. Puhkust ei saa kasutada need hoolduskoormusega inimesed, kelle lähedasel/hooldataval on küll hooldusvajadus, kuid kes seaduse tingimustele ei vasta. **Samuti võib eeldada, et hoolduspuhkuse vähese kasutamise põhjuseks on hüvitamise määr – puhkus hüvitatakse töötasu alammääras.** Töötasu alammäärast suuremat tasu teenivate inimeste ja nende leibkonna sissetulek puhkuse kasutamisel väheneks.

### 1.2.2. Sotsiaalmaksu maksmise erijuhud

Sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 6 sätestab sotsiaalmaksu maksmise erijuhud, sealhulgas olukorra, et vald või linn maksab sotsiaalmaksu inimese eest, kes hooldab puudega isikut sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 26 alusel ja kellele valla- või linnavalitsus maksab hooldajatoetust ning kes ei tööta ega ole riikliku pensioni saaja ega osalise või puuduva töövõimega isik või hooldab puudega last ja kellele valla- või linnavalitsus maksab toetust puudega lapse hooldamise eest ning kes ei tööta ega ole riikliku pensioni saaja ega osalise või puuduva töövõimega isik.

SMS § 2 lõikes 4 on sätestatud töötajate kategooriad, kelle puhul töötaja maksab sotsiaalmaksu tegelikult tasult ega pea maksma sotsiaalmaksu vähemalt kuumääralt, kui tegelik tasu on kuumäärast väiksem. Sätte eesmärk on soodustada haavatavamas olukorras olevate ühiskonnagruppide töötamist. SMS § 2 lõikes 4 loetletud töötajate kategooriasse kuuluvad riikliku pensioni saajad, (üli)õpilased, alla kolmeaastase lapse vanemad või kolme ja enamat alla 19-aastast last kasvatavad vanemad, alaealised töötajad ja pikaajalised töötud. Nende hulka ei kuulu töötajad, kes hooldavad puudega inimest ja kellele KOV maksab hooldajatoetust.

Sotsiaalmaksu tasumine mittetöötava hooldaja eest tagab hooldajale ravi- ja pensionikindlustuse. **Kehtivas õiguses on sotsiaalmaksu tasumine seotud KOV-i makstava hooldajatoetusega.** Sotsiaalmaksu tasumise õiguse sidumine hooldajatoetusega on mõneti mõistetu – KOV on kaalunud ja hinnanud põhjalikult, kellele ta kokkulepitud ülesannete täitmise (hooldamise) eest toetust maksab ning kellele on põhjendatud vajadusel tagada sotsiaalsed garantiid. Samas on praegune KOV-ide praktika hooldajatoetuse maksmisel on erinev. Näiteks määravad osad KOV-id inimese küll hooldajaks, kuid hooldajatoetust talle ei maksa. Teadaolevalt praegu viies KOV-is täisealise isiku hooldajale toetust ei maksta, küll aga makstakse hooldust vajavale isikule täiendavat sotsiaaltoetust hooldusega seotud väljaminekuteks. Sellisel juhul ei kvalifitseeru nt mittetöötavad hooldajad sihtrühma, kelle eest KOV sotsiaalmaksu kuumääralt maksab ning nad jäävad ilma ravi- kui pensionikindlustusest.

Samuti toob kehtiv praktika esile probleemi, et mõned KOV-id seavad **hooldaja määramise ja hooldajatoetuse maksmise üheks eeltingimuseks hooldaja mittetöötamise**, sõltumata sellest, kui suur hooldaja töökoormus on või milline oleks tema töö tegemise viis. **Mittetöötamise piirang sunnib hooldajat valima töötamise või hooldamise vahel ning seda olukorras, kus hooldajatoetuse näol saadav sissetulek ei võimalda inimväärset toimetulekut.**

<sup>12</sup> Eesti sotsiaaluuringu andmetel abistas või hooldas 2020. aastal oma täisealist leibkonnaliiget 48 613 inimest (sh umbes 16 900 abistas või hooldas 20 ja enam tundi nädalas), kellest töötas täis- või osaaajaga 24 918 ehk ligikaudu 51%.

Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (edaspidi STAR) andmetel oli 2021. aastal **täisealistele hooldajatele makstava hooldajatoetuse keskmine väljamakse suurus ca 50 eurot kuus, puudega laste hooldajatele ca 73 eurot kuus**. Samuti võivad ravikindlustuskaitsest ilma jääda hooldajad, kes küll töötavad, aga kelle teiselt tulult deklareeritav sotsiaalmaks on väiksem kuumääralt arvatud sotsiaalmaksust.

Kuigi hooldamise kõrvalt võib täistööajaga töötamine olla raskendatud, **tuleks nii täisealiste kui puudega laste hooldajate töötamist igal viisil soodustada**. Hooldamise kõrvalt võib olla võimalik töötada osaaajaga, teha kaugtööd, teha tööampse jne. Seega, tagamaks hooldajate parem toimetulek, peab hooldajatele olema tagatud nii ravi- kui pensionikindlustus, töötamise võimalus hooldamise kõrvalt, et hooldajad säilitaksid oma professionaalsed oskused, oleksid vaimselt toimetulevamad, säiliks võimalus teenida endale sissetulekut ning tagada seeläbi suurem pension tulevikus.

## 2. Sihtrühm

Käesolevas peatükis loetletakse peamised sihtrühmad, keda kavandatavad muudatused puudutavad. Täpsem hinnang sihtrühma suuruse kohta on esitatud mõjude peatükis.

### 2.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse vajajad ja kasutajad, nende ülalpidamiskohustusega isikud ja lähedased, KOV-id, teenuseosutajad, SKA.

### 2.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja hooldamise ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid

Hoolduskoormusega inimesed (sh KOV-i määratud hooldajad ja puudega laste hooldajad, kellele KOV maksab hooldamise eest hooldajatoetust), KOV-id, tööandjad.

## 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

### 3.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamispõhimõtete muutmine

Eesmärk on luua ööpäevaringsele üldhooldusteenusele eraldi rahastamise skeem, mille kohaselt jaguneks teenuse rahastamine inimese ja senisest suuremas määras avaliku sektori vahel. Kavas on sotsiaalhoolekande seaduses **täiendada ööpäevaringse üldhooldusteenuse regulatsiooni (SHS §-d 20–22) rahastamist puudutavate sätetega**, et anda selged põhimõtted – kui suur osa teenuse maksumusest jääb inimese kanda ja millised on KOV-i kohustused teenuse rahastamisel.

Selliselt on võimalik saavutada olukord, kus **võrreldes praegusega väheneb nii lähedaste hoolduskoormus kui ka maksekoormus pikaajalise hoolduse tagamisel, samuti ühtlustuks KOV-ide praktika üldhooldusteenuse eest tasu võtmise määramisel**. Rahastamise muudatus loob ka eeldused, et KOV-id on motiveeritud leidma vähem kulukaid ja tõhusamaid abimeetmeid (sh ennetada hooldusvajaduse süvenemist) inimeste aitamiseks ning looma suuremale hulgale abivajajatest võimalusi elada oma kodus. Muudatus aitab korrastada ka teenusepakkujate turgu (kujuneb õiglasem hinna ja kvaliteedi suhe) ning parandada teenuse kvaliteeti ja seeläbi teenusesaajate elukvaliteeti. Samuti aitab see muudatus parandada teenust osutava tööjõu palga- ja töötingimusi.

**Samuti on eesmärk täpsustada nõudeid ööpäevaringse üldhooldusteenuse sisule (miinimumstandardid) ning vajaduse korral tegevusloa ja järelevalvega seonduvaid nõudeid**. Teatud kohustuslike põhimõtete kindlaksmääramine on vajalik, et tagada inimestele vajalik abi ühtviisi kõikides KOV-ides. Abivajajal ja tema lähedastel tekib parem arusaam sellest, millele peab väljaspool kodu osutatav **ööpäevaringne üldhooldusteenus baastasemel vastama**. Täpsustatud nõuded annavad nii teenuseosutajatele teenuse osutamiseks, KOV-idele teenuse korraldamiseks kui ka SKA-le järelevalve tegemiseks selgema tegutsemisraamistiku ja kindluse, et teenust osutatakse vastavalt nõuetele.

Lisaks ööpäevaringse üldhooldusteenusega seotud muudatustele **on kavas kehtestada täpsustatud nõuded ka koduteenusele**. Koostöös teenusekasutajate, KOV-ide, teenuseosutajate jt võtmepartneritega viis SKA 2021. aastal

ellu koduteenuse teenusedisaini projekti. Projekti eesmärk oli luua ja kujundada ühtsed põhimõtted koduteenuse korraldamiseks ja osutamiseks. Projekti tulemusel saadud info võimaldab võtta käesolevas VTK-s eesmärgiks kehtestada täpsustatud nõuded (miinimumstandardid) ka koduteenusele. Teiste KOV-i korraldatavate sotsiaalteenuste täpsustatud nõuete väljatöötamine on planeeritud järgmistesse aastatesse.

Tagamaks kõigile abivajajatele ühetaoline ligipääs neile vajalikule abile, sh ööpäevaringsele üldhooldusteenusele, on Sotsiaalministeerium koostöös SKA-ga alustanud **arendustegevusi, et pakkuda KOV-idele ühtne hindamismetoodika ning standardiseeritud tõenduspõhine abi- ja toetusvajaduse hindamisvahend STAR-i keskkonnas**. Abivajaduse hindamisega seonduvat käesolevas VTK-s põhjalikumalt ei avata, sest tegemist on eeskätt tehnilise lahenduse loomisega, mis ei eelda õiguslikke muudatusi (eeldatavasti tuleb muuta STAR-i põhimäärust).

Mõistagi kasvab seoses planeeritava muudatusega avaliku sektori eelarvevajadus. Seetõttu on planeeritud KOV-e täiendavalt toetada, et katta riigieelarvest pikaajalise hooldusega kaasnevad kulud kas KOV-ide tulubaasi või toetusfondi kaudu.

### **3.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise võimaluste ning sotsiaalsete garantiide parandamine**

#### **3.2.1. Hoolduspuhkusele õigustatud isikute ringi laiendamine**

Eesmärk on võimaldada suuremal hulgal hoolduskoormusega inimestel kasutada hoolduspuhkust. Selleks on **kavas laiendada töölepingu seaduses hoolduspuhkuse saajate sihtrühma**. Puhkuse kasutamise õigus **seotakse hooldatava tegeliku hooldusvajadusega, mille tuvastab KOV**, mitte SKA tuvastatud sügava puude raskusastmega. Planeeritavate muudatustega tuleb vältida olukorda, kus kõik kellegi suhtes hoolduskoormust omavad inimesed on õigustatud puhkust kasutama. Õigustatuse andmisele peab eelnema hindamine. Eeskätt peab puhkusele olema õigus nendel inimestel, kes korraldavad **suurema hooldusvajadusega** inimeste hooldust. Suurema hooldusvajadusega inimeste iseseisev toimetulek on raskelt häiritud, nad vajavad iga päev kõrvalabi või püsivalt hooldust ja/või järelevalvet või tegevuste ülevõtmist teise isiku poolt.

Samuti tõstetakse **riigieelarvest hüvitatava puhkusetasu määra töötasu alammääralt töötaja sotsiaalmaksuga maksustatud keskmise tulu määran**i, mis ei saa siiski olla vähem kui töötasu alammäär. Muudatused tagavad suuremale hulgale hoolduskoormusega inimestest võimalused ja motivatsiooni, et kasutada hooldusvajadusega inimese hoolduse korraldamiseks ettenähtud lisapuhkust.

#### **3.2.2. Hoolduskoormusega inimeste töötamise soodustamine ja sotsiaalsete garantiide parandamine**

Eesmärk on soodustada puudega laste hooldajate ja täisealiste inimeste hooldajate tööhõives osalemist, töötamise, hooldamise ja pereelu paremat ühitamist ning tagada hooldajatele paremad sotsiaalsed garantiid. **Kavas on laiendada hooldajate ringi, kelle eest KOV-id hakkavad maksma sotsiaalmaksu kuumääralt**. Samuti soovitakse vähendada tööandjate sotsiaalmaksu kohustust. **Planeeritava muudatuse kohaselt hakkavad tööandjad maksma hooldaja eest sotsiaalmaksu tegeliku töötasu pealt või sotsiaalmaksu kuumäära ületavalt osalt**. Muudatuste tulemusena tagatakse olukord, kus hooldajad jätkavad hooldamise kõrvalt töötamist või liiguvad tööhõivesse. Seeläbi säilivad nende professionaalsed oskused, nad on nii vaimselt kui majanduslikult toimetulevamad, sh kindlustavad endale suurema pensioni tulevikus.

## **II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

### **4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad**

#### **4.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine**

**Sotsiaalseadustiku üldosa seadus (SÜS)** reguleerib sotsiaalkaitse korraldust ja sotsiaalkaitse tagamist avaliku võimu poolt. SÜS sätestab sotsiaalkaitse põhimõtted ja korralduse, sotsiaalkaitseks ettenähtud hüvitiste andmise korralduslikud alused, isiku õigused, kohustused ja vastutuse sotsiaalkaitse kohaldamisel, sotsiaalkaitse menetlused, sotsiaalkaitse rahastamise korralduse ning sotsiaalkaitse infosüsteemi pidamise alused (§ 1 lg-d 1 ja 2). Sotsiaalkaitse



üks aluspõhimõte on, et esmavastutus oma toimetuleku tagamise eest on inimesel endal (§ 5), teises järjekorras tema perekonnal (ülalpidamiskohustus) ning kolmandas järjekorras avalikul sektoril.

**Sotsiaalhoolekande seadus** (SHS) reguleerib riigi ja KOV-i korraldatavaid sotsiaaltoetusi ja -teenuseid ning muud abi. KOV-i ja inimese vahelist suhet sotsiaalteenuste eest tasu võtmisel reguleerib SHS § 16. Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse korraldamisega seonduv on reguleeritud SHS §-des 20–22. Nimetatud sätted reguleerivad teenuse eesmärki ja sisu, hooldusplaani koostamisega seonduvat ning nõudeid teenuseosutajale. Koduteenusega seonduv on reguleeritud SHS §-des 17–19. Seaduse § 3 lõige 2 sätestab sotsiaalteenuste osutamise üldised kvaliteedipõhimõtted, mille järgimine on teenuseosutajale seadusest tulenevalt kohustuslik. Vabariigi Valitsusel või tema volitusel valdkonna eest vastutaval ministril on SHS § 20 lõike 4 ja § 17 lõike 3 kohaselt õigus kehtestada määrusega täpsustatud nõuded väljaspool kodu osutatava üldhoolduse ja koduteenuse eesmärgile ja selle sisule, sealhulgas tegevustele, mis on vajalikud eesmärgi saavutamiseks.

**Perekonnaseaduse** kohaselt peavad seadusjärgsed ülalpidajad (§ 96) andma ülalpidamist oma abivajavale pereliikmele. Ülalpidamise andmine eeldab eeskätt elatise maksmist (§ 100 lg 1). Ülalpidamist saama õigustatud isikute ring on reguleeritud §-s 97.

**Heaolu arengukava 2016–2023**<sup>13</sup> toob probleemkohana välja, et sotsiaalteenuste saamise õiguslikud alused pole üheselt kindlaks määratud ega KOV-ide võrdluses ka ühetaolised. Arvestatakse küll teenust vajava inimese ja tema perekonna majanduslikku olukorda, ent viis, kuidas seda tehakse, ning põhimõtted, mille alusel omaosalust võetakse, on KOV-ides erinevad ega kindlusta abi andmisel võrdset kohtlemist. Probleemiks on see näiteks üldhooldusteenuse puhul, mille tasu on võrreldes keskmise vanaduspensioni suurusega kallis ja mille rahastamisel on omaosaluse osakaal püsivalt kasvanud. Osal juhtudel on just omaosaluse nõue põhjuseks, miks teenuse asemel püütakse ise peresiseseft hooldamisega toime tulla.

#### 4.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid

**Töölepingu seaduses** on sätestatud erinevad puhkused töötaja tervise ning perekonna- ja eraelu kaitseks. Seaduse §-s 65<sup>1</sup> on ette nähtud puhkus täisealise sügava puudega isiku hooldamiseks (hoolduspuhkus) ja §-s 66 on sätestatud puhkusetasu hüvitamise alused.

**Sotsiaalmaksuseaduse** § 6 lõike 1<sup>1</sup> punktides 1 ja 2 on sätestatud kelle eest ja millistel tingimustel maksab sotsiaalmaksu vald või linn. Töötajate kategooriaid, kelle puhul on tööandjal õigus maksta sotsiaalmaksu tegeliku töötasu pealt, mitte sotsiaalmaksu kuumääralt, reguleerib § 2 lõige 4.

**Sotsiaalhoolekande seaduse** §-s 26 on reguleeritud täisealise isiku hoolduse teenus. Eelnimetatud sätte alusel seavad KOV-id täisealistele isikutele hoolduse ning praktikas määravad hoolduse teostajatele hooldajatoetuse.

**Heaolu arengukava 2016–2023**<sup>14</sup> kohaselt seisnevad peamised probleemid hoolduskoormuse leevendamisel ja hooldajate tööturul osalemisel kas teenuste puudumises, teenuste väheses kättesaadavuses, teenuste valikuvõimaluste puudumises või sotsiaalsete garantiide puudumises. Arengukava üks eesmärke on vähendada lähedastest hooldajate hoolduskoormust ning suurendada nende tööturul osalemise võimalusi. Rahvastiku vananemise tulemusena võib tulevikus tööturul osalemine eaka pereliikme hooldamise tõttu olla raskendatud rohkemal arvul inimestel kui praegu. Hoolduskoormus võib soodustada otsust jääda ennetähtaegsele pensionile ja tööturult lahkuda. Senisest enam tuleb pöörata tähelepanu hoolduskoormuse tõttu tööturult potentsiaalselt lahkuvate või eemal olevate inimeste hõives hoidmisele või hõivesse tagasi toomisele. Seega on hoolduskoormuse probleemile valdkondadeüleste jätkusuutlike lahenduste leidmine ning pereliikmete hooldajatele piisavate sotsiaalsete garantiide pakkumine lähiaastate üks olulisemaid ülesandeid.

## 5. Tehtud uuringud

VTK-s esitatud probleemistiku ja eesmärkide püstitamisel on tuginetud alljärgnevatele uuringutele ja analüüsidele.

<sup>13</sup> Heaolu arengukava 2016–2023. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

<sup>14</sup> Heaolu arengukava 2016–2023. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

## 5.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

**Hoolduskoormuse vähendamise rakkerühma lõppraport**<sup>15</sup> toob välja, et pikaajalise hoolduse teenuste rahastamisel on peamine vastutus inimestel endil, seda suuresti sotsiaalteenuste avaliku sektori poolse ebapiisava rahastamise tõttu. Seega sõltub teenuste kättesaadavus üha enam teenusekasutaja maksevõimest, mis viib teenuste kasutamisest tingitud vaesumise riski kasvule. Viimastel aastatel on eakatele pakutavate kodupõhiste teenuste kättesaadavus vaevu laienenud, hoolimata sellest, et kodupõhiste teenuste ühikukulu on võrdlemisi madal. Kodupõhiste teenuste piiratud pakkumine ning inimeste raskemad tervises seisundid on viinud suurema nõudluse üldhooldusteenuse järele. Enamik eakaid katab üldhooldusteenuse kuld riigi poolt makstavast pensionist, millest ei piisa tihti isegi kõige odavama hoolekodu eest tasumiseks. Samuti ei taga praegune pikaajalise hoolduse korraldus ja ressurside jaotus teenuste ühtlast kättesaadavust piirkonniti ega inimeste võrdset kohtlemist.

**Advokaadibüroo Lextal analüüsis seoses ülalpidamiskohustuse tõlgendamisega eaka pereliikme hooldamise seisukohalt**<sup>16</sup> toodi välja probleemsed valdkonnad, kus võib esineda põhiõiguste riive. Näiteks, kuivõrd on tagatud õigus inimväärsel elule, kui omaosalus sotsiaalteenuste eest tasumisel on praktiliselt 100% sissetulekust või kas on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet, kui omaosaluse suurus on KOV-iti erinev. Samuti, kuivõrd on tagatud hooldekodus elava eaka võrdne kohtlemine teiste eakatega, kui hooldekodus mitte elav eakas saab enda toimetulekuks taotleda ka muid SHS-is sätestatud sotsiaalteenuseid, ennekõike tekib küsimus seoses õigusega elukohale.

**Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu**<sup>17</sup> kohaselt on ametlike hooldusteenuste kasutamine suhteliselt vähelevinud, kuid teenuste tegelik vajadus märgatavalt suurem. Uuringu andmetel võib Eestis 8800–18 200 inimesel järgmise 12 kuu jooksul nende enda hinnangul tekkida vajadus alalise ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele ning 12 700–23 700 inimesel võib tekkida vajadus ajutise üldhooldusteenuse järele. Üheks peamiseks põhjuseks, miks teenuseid ei kasutata, on võimetus tasuda nõutavat omaosalust. Uuringus soovitatakse riigil otsida võimalusi, et kompenseerida suuremat osa teenuste maksumusest avaliku sektori rahastuse kaudu.

**KOV-ide koostöövõimaluste mõjude analüüs pikaajaliste hooldusteenuste korraldamisel**<sup>18</sup> toob välja, et KOV-id näevad minimaalsete nõuete ehk baastaseme sõnastamise vajadust, kuna see tagaks teadmise, et teenuse osutamine on toimunud nõuetele vastavalt ning teenuse osutamisel on käitunud õiguspäraselt.

## 5.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid

**Hoolduskoormuse vähendamise rakkerühma lõppraporti**<sup>19</sup> üheks poliitikasoovituseks on tagada omastehooldajatele suurem tugi, sh analüüsida tasustatud või tasustamata eripuhkuse võimalusi, samuti luua meetmed, mis võimaldavad töötajal olla töölt eemal, et organiseerida oma lähedase hooldust või teostada lühiajalist hooldust.

**Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu**<sup>20</sup> kohaselt abistas või hooldas 80 300–101 300 inimest oma täisealist leibkonnaliiget ning 112 500–138 900 inimest kedagi täisealist väljaspool leibkonda. Oma leibkonnaliikme abistamisele või hooldamisele kulub nädalas keskmiselt 15 tundi (mediaan). Viiendikul leibkonnaliiget hooldavatest inimestest kulub hooldamisele nädalas 40 tundi või enam. Oma leibkonnaliiget hooldavatest vastanutest tunnetab 14%, et nende hoolduskoormus on suur või peaaegu talumatult suur. Nimetatud uuringu kohaselt käib 64% leibkonnaliiget hooldavatest inimestest tööl. Ligikaudu 36% oma leibkonna liiget hooldavatest inimestest on tööturul eemale jäänud.

<sup>15</sup> Lõppraport „Hooliva riigi poole“ (2017). Kättesaadav: [https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/hoolduskoormuse\\_rakkeruhma\\_lopparuanne.pdf](https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/hoolduskoormuse_rakkeruhma_lopparuanne.pdf)

<sup>16</sup> Lõppraport „Analüüsi läbiviimine ning juhendmaterjali koostamine kohalikele omavalitsustele seoses ülalpidamiskohustuse tõlgendamisega pereliikme hooldamise seisukohalt“ (2017). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/analusi\\_loppraport\\_final.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/analusi_loppraport_final.pdf)

<sup>17</sup> Elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>18</sup> KOV koostöövõimaluste mõjude analüüs pikaajaliste hooldusteenuste korraldamisel (2021). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

<sup>19</sup> Lõppraport „Hooliva riigi poole“ (2017). Kättesaadav: [https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/hoolduskoormuse\\_rakkeruhma\\_lopparuanne.pdf](https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/hoolduskoormus/hoolduskoormuse_rakkeruhma_lopparuanne.pdf)

<sup>20</sup> Elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)



**Eesti tööjõu-uuringu** andmetel 2020. aastal ei töötanud ega otsinud tööd 14 600 inimest (2800 meest ja 11 900 naist) põhjusel, et nad hoolitsesid laste või teiste pereliikmete eest (ca 5% kõikidest mitteaktiivsetest). Hoolduskoormuse tõttu mitteaktiivsetest inimestest ligikaudu 3300 oleksid soovinud tööle asuda.

**Eesti sotsiaaluuringu** andmetel hooldas 2020. aastal oma täisealist leibkonnaliiget 48 613 inimest (sh umbes 16 900 hooldas 20 ja enam tundi nädalas), neist töötas täis- või osajaga 24 918 ehk ligikaudu 51%. Seega olid neist veidi alla poole töötud või mitteaktiivsed.

## 6. Kaasatud osapooled

VTK ettevalmistamiseks moodustati 2021. aasta detsembris sotsiaalpartneritest töörühm, kuhu kuulusid KOV-id (Viljandi vald, Võru linn, Võru vald, Pärnu linn), Eesti Sotsiaalasutuste Juhtide Nõukoda, Balti Sotsiaalteenuste Kvaliteedi Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon, Rahandusministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet. Töörühma eesmärk oli jõuda arusaamisele, kuidas VTK-s käsitletud probleeme lahendada ning kuulata partnerite ootusi ja ettepanekuid.

VTK koostamise käigus on eraldiseisvalt konsulteeritud Sotsiaalkindlustusameti, Õiguskantsleri Kantslei ja Rahandusministeeriumi ametnikega.

Kuivõrd Sotsiaalministeerium on esitanud valitsusele mitu pikaajalise hoolduse muudatustega seotud ettepanekut, toimus aastatel 2019 ja 2020 suuremahuline kaasamine. Kaasatute hulka kuulusid: Eesti Hooldajate Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Dementsuse Kompetentsikeskus, Eesti Õdede Liit, Eesti Gerontoloogia ja Geriaatria Assotsiatsioon, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon, Viljandi vald, Pärnu linn, Narva-Jõesuu linn, Eesti Linnade ja Valdade Liit, CareMate OÜ, omastehooldajad (Rutt Aho ja Ivar Paimre), Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa, Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium.

## III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| • Avalikkuse teavitamine                                     | JAH |
| • Rahastuse suurendamine                                     | EI  |
| • Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine | EI  |
| • Senise regulatsiooni parem rakendamine                     | JAH |
| • Muu (palun täpsusta)                                       | EI  |

### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Sotsiaalministeerium on aastate jooksul päringutele vastamise ja meedia kaudu selgitanud abivajajatele ja nende ülalpidajatele nende õigusi, samuti koostanud juhise „Mida teha, kui lähedane vajab hooldust?“<sup>21</sup>. Riigikantslei tellimusel on koostatud ülalpidamiskohustuse õiguslik analüüs ja juhendmaterjal KOV-idele<sup>22</sup>. Olulise panuse on andnud õiguskantsler, kes on selgitanud abivajajatele nende õigusi ning abi osutajate kohustusi abi korraldamisel ja osutamisel.<sup>23, 24, 25</sup>

<sup>21</sup> Sotsiaalministeeriumi koostatud juhise „Mida teha, kui lähedane vajab hooldust?“ (2017). Kättesaadav <https://www.sm.ee/sites/default/files/juhend.pdf>

<sup>22</sup> Lõppraport „Analüüsi läbiviimine ning juhendmaterjali koostamine kohalikele omavalitsustele seoses ülalpidamiskohustuse tõlgendamise ja pereliikme hooldamise seisukohalt“ (2017). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/analusi\\_loppraport\\_final.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/analusi_loppraport_final.pdf)

<sup>23</sup> Õiguskantsleri kiri üldhooldusteenuse osutajatele. Kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Ringkiri%20%C3%BCldhooldusteenuse%20osutajale.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ringkiri%20%C3%BCldhooldusteenuse%20osutajale.pdf).

<sup>24</sup> Õiguskantsleri kiri sotsiaalpoliitika kujundajatele ja rakendajatele. Kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/%C3%9Cldhooldusteenuse%20kvaliteet.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/%C3%9Cldhooldusteenuse%20kvaliteet.pdf)

<sup>25</sup> Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. Kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/sotsiaalteenused\\_kohalikus\\_omavalitsuses.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf)

2019. aastal loodi SKA juurde KOV-i nõustamistalitus, mille eesmärk on suurendada riigi poolt korraldatud tuge KOV-idele sotsiaalhoolekande ülesannete täitmisel, ühtlustada ja parandada abimeetmete kvaliteeti ning aidata kaasa tugeva esmatasandil toimiva täisealiste sotsiaalhoolekandesüsteemi arendamisele. Nõustamistalitus on pakkunud KOV-idele nii koolitusi kui ka rakenduslikku ja strateegilist nõustamist. Lisaks sellele on SKA koostanud teenuste juhendmaterjalid<sup>26</sup> ja kvaliteedijuhised<sup>27</sup> ning teinud KOV-idele ja teenuseosutajatele soovitusi ja ettepanekuid praktika parandamiseks riikliku ja haldusjärelevalve käigus. Ehkki juhised on väga vajalikud ja nendega tuleb ka edaspidi tegeleda, ei ole võimalik üksnes soovituslike juhistega KOV-ide ja teenuseosutajate praktikat muuta. Juhised saavad olla vaid selgitavaks infomaterjaliks kohustuslike nõuete kohta.

Kokkuvõtvalt on eespool kirjeldatud tegevused aidanud kaasa avalikkuse teadlikkuse suurenemisele, praktika ühtlustamisele ja senise regulatsiooni paremale rakendamisele. Samas esineb jätkuvalt suuri erinevusi abivajavatele inimestele ja nende lähedastele pakutava abi korraldamises, kvaliteedis ja rahastamises.

## 7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Senised riigipoolsed tegevused KOV-ide ja teenuseosutajate võimestamisel on kahtlemata ühtlustanud abi korralduse kvaliteeti. Samas ei ole soovituslikku laadi juhiste andmine, nõustamiste ja koolituste pakkumine, avalikkuse teadlikkuse suurendamine ega ka järelevalve käigus tehtud ettepanekud eesmärke täiel määral täitnud – jätkuvalt esineb KOV-ide ja teenuseosutajate hulgas erinevaid tõlgendusi kehtiva seadusandluse rakendamisel.

VTK-s kirjeldatud probleemide lahendamine eeldab põhimõttelisi õiguslikke muudatusi, mida saab teha vaid seadustes. Ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisega seonduvat ei ole seaduses reguleeritud viisil, mis eristaks selgelt, millise osa teenusest peab katma inimene, millise avalik sektor ning milline osa inimese sissetulekust peab peale teenuse eest tasumist talle isiklikuks kasutamiseks alles jääma. Selle teenuse rahastamisega seotud alused, sh KOV-i kohustused, saab kehtestada vaid seadusega.

Ehkki kehtiv õigus ei sea piiranguid hooldajate töötamisele hooldamise kõrvalt, on tegelik praktika teistsugune. Kui praktikat oleks võimalik ühtlustada ka selgemate juhiste andmise kaudu, siis hoolduspuhkuse ja sotsiaalmaksuga seonduvat ei ole mitteregulatiivsete lahendustega võimalik lahendada. Nii hoolduspuhkuse uutel alustel, sh õigustatud isikute ring, puhkuse taotlemine, puhkusehüvitise suurus kui ka näiteks tööandjatele maksusoodustuse loomine eeldavad seadusemuudatusi.

## IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

### 8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

#### 8.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

Riikide pikaajalise hoolduse süsteemid, teenuste korraldus ja rahastamine erinevad üksteisest olulisel määral. VTK koostamisel vaadeldi Soome ja Rootsi praktikat<sup>28</sup>. Sarnaselt Eestiga korraldavad nendes riikides ööpäevaringset hooldusteenust KOV-id. Mõlemas riigis on inimeste makstavale omaosalusele seatud nn piirmäärad, mida ka Eesti soovib teha.

Soomes kaetakse teenuste korraldamise kulud kohalikest maksutuludest ja inimeste makstavast omaosalusest. Riik toetab rahaliselt vähem võimekaid KOV-e. 2014. aastal oli inimeste omaosaluse osakaal eakate hooldusteenuste kulude rahastamisel 18,5%. Ööpäevaringisel institutsionaalsel hooldusel on inimese omaosalus ühes kuus 85% tema netosissetulekust. Peale teenuse eest omaosaluse tasumist peab inimesele isiklikuks kasutamiseks jääma vähemalt

<sup>26</sup> Sotsiaalkindlustusameti koostatud sotsiaalteenuste juhendid. Kättesaadav: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/kvaliteet-jarelevalve/kohaliku-omavalitsuse-noustamistalitus#juhendid>

<sup>27</sup> Sotsiaalkindlustusameti koostatud kvaliteedijuhised. Kättesaadav: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/kvaliteet-jarelevalve/sotsiaalteenuste-kvaliteedi-edendamine>

<sup>28</sup> Long-Term Care Report Trends, challenges and opportunities in an ageing society Vol 2 (2021). Kättesaadav: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b39728e3-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

110 eurot kuus. Vaatamata sellele on osade abivajajate jaoks teenuste omaosalus liiga kõrge. Inimeste maksekoormuse vähendamiseks otsitakse lahendusi ja osalt loodetakse olukorda parandada klienditasude seaduse (*Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista*) muudatuste kaudu.

Soomes on prioriteet võimaldada inimestel elada oma kodus nii kaua kui võimalik, kuid ka seal on sarnaselt Eestiga probleemiks koduteenuste ebapiisavus. Kuigi mitteformaalne hooldus aitab vähendada avaliku sektori kulutusi, toob see endaga kaasa naiste tööjõus osalemise määra langemise, mis pikas perspektiivis ei ole heaoluühiskonna säilimiseks jätkusuutlik. Valitsus püüab teenuseid tõhustada digiteerimise kaudu, samuti pannakse suuremat rõhku mitteametlike hooldajate toetamisele.

Rootsi kulutused pikaajalisele hooldusele on ühed kõrgemad Euroopa Liidu riikide hulgas. Riigi pikaajalise hoolduse süsteemi finantskorraldus võimaldab kõigile inimestele tagada taskukohased teenused. Inimeste omaosalusele on kehtestatud piirmäärad – ööpäevaringsel institutsionaalsel hooldusel maksavad inimesed hoolduse, majutuse ja toitlustuse eest. Teenuste eest makstav omaosaluse osakaal on marginaalne – teenusekasutajad maksavad kuludest vaid murdosa (4–5%). 2020. aastal oli maksimaalne teenuse eest võetav omaosalus 2183 Rootsi krooni (200 eurot) kuus. Eakate pikaajalise hoolduse kulutusi ei nähta kui kulu riigile, vaid võimalust tagada selle kaudu naiste kõrge tööturul osalemise määr, mis on eelduseks riigi majanduskasvule ja kõrgele elatustasemele.

Eelnõu koostamise protsessis on planeeritud täpsemalt tutvuda Soomes kehtivate õiguslike normidega, mis käsitlevad teenusesaajate omaosalusega seonduvat ja KOV-ide ülesandeid jms.

## 8.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja hooldamise ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid

Hoolduspuhkus on tänaseks Eestis rakendunud, mistõttu ei ole kavas rahvusvahelist praktikat analüüsida. Ka hooldajatele rahalise toetuse maksmise, ravi- ja pensionikindlustuse tagamise ning töötamise puhul on riikide süsteemid ja korraldus sedavõrd erinevad, mistõttu ei ole lahendusi üks ühele võimalik Eestile üle võtta. Seetõttu ei ole eelnõu koostamisel kavas sellel teemal rahvusvahelist praktikat põhjalikumalt analüüsida.

## 9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Alljärgnevalt on esitatud erineva üldistatuse astmega planeeritavad regulatiivsed võimalused. Mitmes küsimuses on kavas ekspertide ja sotsiaalpartneritega analüüsida rakenduslikke detaile eelnõu koostamise etapis.

### 9.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamispõhimõtete muutmine

VTK-s välja toodud probleemide lahendamisele aitab kaasa üldhooldusteenuse eest tasumisel avaliku sektori poolse rahastuse suurendamine, mis eeldab ööpäevaringsele üldhooldusteenusele eraldi rahastamispõhimõtete kehtestamist sotsiaalhoolekande seaduses.

**Kaalutud on kahte regulatiivset võimalust.** Mõlema lahenduse puhul seatakse piir, millise osa teenusest maksab teenusesaaja ise ja millise osa katab avalik sektor. Teenuse sisule kehtestatakse täpsustatud nõuded ehk miinimumstandardid, mida järgides teenust osutatakse. Miinimumstandarditest lähtuv teenus on **nn baasteenus**, mida teenuseosutajad teenusesaajatele on kohustatud tagama ja mille eest teenusesaajad omaosalust tasuvad. **Õendusteenuse rahastamine jätkub praeguse skeemi alusel haigekassa kaudu.**

**Pakutud lahenduste puhul on lähtutud põhimõttest vähendada teenusesaajate ja nende ülalpidajate rahalist koormust teenuse eest tasumisel.** Lahenduste riskikohaks võib olla põhjendamatu teenuse hinna tõstmine teenuseosutajate poolt. Riski leevendab eeldatavasti turuolukord – nõudlus tekib nende teenuseosutajate järele, kelle pakutavad teenused on parima hinna ja kvaliteedi suhtega. Põhjendamatu teenuse hinna tõusu vältimise eelduseks on KOV-ide ja teenuseosutajate eelkõkkulepped teenuse hinnas.

#### Lahendus 1. Komponendipõhine teenuse rahastamine

Selle lahenduse puhul tasub teenusesaaja omaosalusena baasteenust saades **majutuse ja toitlustuse eest, avalik sektor (KOV) aga hooldusteenuse eest.** SKA välja töötatud ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulumudeli järgi

moodustavad majutus ja toitlustus teenuse maksumusest 34% (2023. a maksimaalselt 485 eurot, vt täpsemalt tabel 6).

Kui teenusesaajal **ei ole piisavalt rahalisi vahendeid omaosaluse tasumiseks**, abistavad teda **esmajärjekorras ülalpidajad**, või hüvitatakse omaosaluse määra puudujääv osa KOV-i eelarvest.

**Baasteenuse hulka mittekuuluvate toimingute ja teenuste (nn mugavusteenused) eest tasub inimene oma isiklikest vahenditest.** Kui teenusesaajal ei ole piisavalt rahalisi vahendeid, abistavad teda ülalpidajad, või KOV, kui ta leiab, et lisatoetuse andmine on põhjendatud.

Samuti **kehtestatakse reegel, et teenusesaajale peavad peale omaosaluse tasumist alles jääma isiklikud vahendid.** Nende arvelt on teenusesaajal võimalik maksta näiteks riiete, lisateenuste, ravimite, arsti visiiditasu, voodipäevatasu jms eest. Ööpäevaringse erihooldusteenuse puhul kehtib reegel, et peale teenuse eest tasumist peab teenusesaajale isiklikuks kasutamiseks jääma **vähemalt 15% tema igakuistest tuludest**<sup>29</sup>. Ööpäevaringset teenust saavate inimeste võrdse kohtlemise tagamiseks peab üldhooldusteenust saavate inimeste puhul kehtima sama reegel. Selle loogika kohaselt jääks üldhooldusel viibijate keskmist pensionit aluseks võttes teenusesaajale kätte keskmiselt 80 eurot kuus. **Oluliselt vähem jääks inimesele alles rahalisi vahendeid siis, kui võtta aluseks näiteks absoluutse vaesuse piir või toimetulekupiir**, millelt on maha arvestatud kulud, mis inimesele üldhooldusteenuse raames juba tagatud on. Sellisel juhul jääks teenusesaaja isiklikuks kasutamiseks ühes kuus vastavalt 35 või 16 eurot. Isiklikuks kasutamiseks mõeldud rahaliste vahendite sidumine protsendina sissetulekutest on teenusesaaja seisukohast parim variant – sissetulekute suurenemise korral suurenevad ka isiklikud vahendid. Kuna üldhooldusteenuse saajad on valdavalt pensionieas inimesed, on väga ebatõenäoline, et sissetulekud pensioni näol võiksid ajas väheneda.

## **Lahendus 2. Teenusesaaja sissetulekust sõltuv omaosalus**

Teise lahenduse puhul tasub teenusesaaja teenuse eest **üldpõhimõttena 85% oma igakuisest regulaarsest sissetulekust**. Ehkki suurema sissetulekuga teenusesaajad peavad maksma teenuse eest rohkem kui väiksema sissetulekuga teenusesaajad, jääb neile ikkagi arvestuslikult alles veidi suuremas mahus isiklike vahendeid. Praeguste teenusesaajate keskmist pensionit (2022. a alguse seisuga 530 eurot) aluseks võttes oleks selle lahenduse puhul teenuse eest makstav omaosalus 450 eurot. Kui võtta aluseks SKA ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulumudel ning üldhooldusel viibijate keskmine pension (2022. a 530 eurot), mida on korrigeeritud vastavalt pensioniindeksi muutusega, maksaksid teenusesaajad 2023. aastal omaosalusena 483 eurot (vt täpsemalt tabel 7). **Baasteenuse ülejäänud osa hakkab rahastama KOV ja ülalpidajatele seda kohustust ei jää.** Baasteenusele lisanduvate toimingute ja teenuste (nn mugavusteenused) eest tasub inimene oma isiklikest vahenditest. Kui teenusesaajal ei ole piisavalt rahalisi vahendeid, **abistavad teda ülalpidamiskohustusega isikud või põhjendatud juhtudel KOV.**

See, milliseid sissetulekuid regulaarsete sissetulekute hulka loetakse, täpsustub eelnõu koostamise etapis. Samas tuleb arvestada, et valdavalt **on ööpäevaringse üldhooldusteenuse kasutajateks nt vanaduspensionärid, töövõimetuspensionärid või töövõimetoetuse saajad.** Seega on rakendamise seisukohalt lihtsaim, kui regulaarse sissetuleku aluseks võetakse teenusesaajale riigi poolt makstavad pensionid, töövõimetoetus jms. Sissetulekute hulka **ei arvestata teenusesaaja muid tulusid (sotsiaalmaksuga maksustatav tulu) või vara.** Seeläbi **väheneks KOV-ide jaoks inimese majandusliku seisu ja vara väljaselgitamisega seotud töökoormus.** Küll aga võib jääda kehtima põhimõte, et **KOV peab välja selgitama selle, kas teenust vajaval inimesel on muid kohustusi, mille võrra tema osalus teenuse eest tasumisel võib väheneda.**

Võrreldes komponendipõhise omaosalusega **toob lahendus, kus teenusesaaja tasub reeglina 85% oma regulaarsest sissetulekust, teenusesaajatele ja nende pereliikmetele kõige olulisema muudatuse – olulisel määral väheneb ülalpidajate maksekoormus, sest nende lähedased saavad enda sissetulekute abil teenuse eest tasuta.** Ülalpidajate panus säilib olukorras, kus oma pereliikmele soovitakse võimaldada nn mugavusteenuseid jms. See omakorda parandab oluliselt teenust saavate inimeste elukvaliteeti. Lahendus on ka teenuseosutajate ja KOV-ide jaoks kõige

<sup>29</sup> SHS § 73 lõikes 2 on sätestatud, et kui isiku omaosalus kaetakse isiku riiklikust pensionist, kogumispensionist kogumispensionide seaduse tähenduses, töövõimetoetusest töövõimetoetuse seaduse tähenduses, sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust sotsiaalmaksuseaduse tähenduses (edaspidi *tulud*), peab isikule pärast omaosaluse, tulumaksu, töötuskindlustusmaksu ja kogumispensionide makse tasumist jääma isiklikuks kasutamiseks vähemalt 15 protsenti tema tuludest, mis tal oleks jäänud kasutamiseks pärast tulumaksu, töötuskindlustusmaksu ja kogumispensionide makse tasumist.

selgem ja vähem töökoormust tekitav. Näiteks võib KOV-ide töökoormus väheneda, kui puudub vajadus suuremahuliseks abivajaja ja tema ülalpidajate majandusliku toimetuleku hindamiseks.

**Komponendipõhise omaosaluse kasuks räägib see, et soodsama hinnaga hooldekodus võib olla omaosaluse suurus majutuse ja toitlustuse eest väiksem**, mis jätab teenusesaajale tema isiklikuks kasutamiseks rohkem vahendeid kui siis, kui tal tuleb teenuse eest tasuda 85% oma pensionist või töövõimetoetusest. Samas, kui teenusesaaja sissetulekud omaosaluse summat ära ei kata, peab ta paluma abi oma ülalpidajatelt või KOV-ilt. Seega, **ülalpidajatele jääb maksekoormus alles, kui teenusesaaja sissetulek ei võimalda omaosalust tasuda**. Skeemi mõttes on see lahendus keerulisem, sest eeldab teenuseosutajatelt teenuse hinna kujundamist komponendipõhiseks, mis on neile lisakoormus, samuti vajatakse selleks riigipoolseid juhiseid ja tuge. **KOV-ide ja teenuseosutajate omavahelise suhtluse ja töökorralduse tõhustamiseks** on planeeritud 2023. aastal alustada **STAR-i keskkonna arendusi (teenuseosutajate portaali)**.

Eelnõu koostamisel lähtutakse põhimõttest, et inimene, kes vajab ööpäevaringset üldhooldusteenust:

- pöördub otse teenusepakkuja poole, sõlmib lepingu ja rahastab teenust täies ulatuses ise;
- pöördub KOV-i poole, kes hindab tema abi- ja toetusvajadust. Kui on vajadus ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele, on inimesel õigus KOV-i poolsele rahastusele. Sobiva teenuseosutaja valiku teeb teenust vajav inimene koostöös KOV-iga.

Kehtiv SHS võimaldab Vabariigi Valitsusel või tema volitusel valdkonna eest vastutava ministril kehtestada määrusega täpsustatud nõuded väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse eesmärgile ja selle sisule, sealhulgas tegevustele, mis on vajalikud teenuse eesmärgi saavutamiseks. Praegu ei ole see volitusnorm sisustatud. **Kavas on kehtestada väljaspool kodu osutatavale üldhooldusteenusele, samuti koduteenusele täpsustatud nõuded (miinimumstandardid)**, et luua selgus teenusesaajatele, KOV-idele, teenuseosutajatele, järelevalveasutustele jt osapooltele selles, millistele miinimumnõuetele peab teenus vastama.

Planeeritavad muudatused puudutavad ka neid isikuid, kes on suunatud ööpäevaringset erihooldusteenust saama enne 2001. aasta 1. jaanuari ja kelle rahvastikuregistrisse kantud elukohaks on erihoolekandeteenuse osutaja tegevuskoht vähemalt KOV-i täpsusega ning kellele ei jätkata riigieelarvest rahastatava erihoolekandeteenuse osutamist teenusevajaduse äralangemise tõttu. Praegu katab SKA nende isikute eest KOV-idele ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulud. **Muudatuse korral SKA kaudu erihoolekandest ööpäevaringsele üldhooldusele suunatud inimeste teenuse kulusid KOV-idele enam ei hüvitata ja nende inimeste puhul rakenduvad eespool kirjeldatud põhimõtted**. Eraldi tuleb eelnõu koostamise etapis analüüsida kuivõrd vajalik on rakendada planeeritavaid muudatusi nende ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajate puhul, **kes on üldhooldekodusse elama asunud enne 01.01.1993 ja kelle teenuse maksumus kaetakse riigieelarvest**. 2022. aasta alguse seisuga oli viies KOV-is 16 sellist teenusesaajat.

Toetamaks KOV-e planeeritavate muudatustega kaasnevate kulude katmisel, on kavas **eraldada KOV-idele riigieelarvest sihtotstarbelised vahendid kas tulubaasi või toetusfondi kaudu**. Juhul kui valik tehakse toetusfondi kasuks, siis tuleb vältida olukorda, et sihtotstarbelisi vahendeid kasutatakse ainult ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamiseks. Sellisel juhul on mõistlik raha kasutamise sihtotstarve jätta paindlikumaks ning võimaldada KOV-idel tõhusamalt kasutada otsustus- ja kaalutusõigust pikaajalise hoolduse korraldamise tagamisel. Sellisel juhul on KOV-idel võimalus kasutada riigieelarvelisi vahendeid nt koduseks hooldamiseks vms, mis võimaldab ennetada hooldusvajaduse süvenemist ja vältida inimese suunamist asutusepõhist teenust saama ehk leida nii inimeste kui ressursside seisukohast tõhusamaid lahendusi.

## **9.2. Hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise võimalused ja sotsiaalsed garantiid**

### **9.2.1. Hoolduspuhkusele õigustatud isikute ringi laiendamine**

Hoolduspuhkusega seotud lahendusettepanekuid tutvustati Vabariigi Valitsusele 25.03.2021 kabinetiistungil. Valitsusele esitati kaks alternatiivi:

1. Esimese lahenduse puhul tehti ettepanek siduda puhkuse kasutamise õigus lahti SKA tuvastatud sügava puude raskusastmest ja võtta aluseks hooldatava tegelik hooldusvajadus, mille tuvastab KOV.

2. Teise lahenduse korral oleks puhkust võimalik kasutada lisaks sügava puudega täisealise isiku lähedastele ka raske puudega täisealise isiku lähedastel.

Valitsus andis põhimõttelise heakskiidu **esimesele ülalkirjeldatud lahendusele**, mis on eesmärgipärasem ega sea tingimuseks SKA tuvastatud puude raskusastet ning võimaldab puhkust kasutada just neil töötajatel, kellel on märkimisväärne hoolduskoormus. Sellest tulenevalt on **VTK-s tehtud valik esimese ülalkirjeldatud lahenduse kasuks** ning teist lahendust põhjalikumalt ei analüüsita. Lähtudes üaltoodust on kavas ette valmistada järgmised regulatiivsed muudatused:

**Tabel 1.** Planeeritavad muudatused võrreldes praeguse olukorraga

| <b>Kehtiv regulatsioon (TLS §-d 65<sup>1</sup> ja 66)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Regulatsiooni muudatus</b>                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Täiendav puhkus täisealise sügava puudega isiku hooldamiseks.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Täiendav puhkus <b>hooldusvajadusega täisealise isiku</b> hoolduse korraldamiseks.                                                                                                                                                                                                                 |
| Puhkuse eesmärk on anda töötajale täiendavat vaba aega puudega lähedase hooldamiseks või hooldamise korraldamiseks, julgustada hoolduskoormuse jagamist nende isikute vahel, kes panustavad sügava puudega isiku hooldamisse. Puhkus soodustab hoolduskoormusega isiku tööelus püsimist ja julgustab tema suundumist tööturule.                                                                                       | Jääb samaks.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Töötajal on puhkusele õigus, kui ta on sügava puudega täisealise vanem, vanavanem, õde, vend, laps või lapselaps, abikaasa või registreeritud elukaaslane kooseluseaduse tähenduses, eestkostja või talle SHS § 26 alusel KOV-i määratud hooldaja.                                                                                                                                                                    | Töötajal on puhkusele õigus, kui ta <b>hooldab KOV-i poolt tuvastatud hooldusvajadusega täisealist isikut</b> . Eraldi luuakse STAR-i arendus, mis võimaldaks SKA-l kontrollida töötaja ja hooldusvajadusega inimese omavahelist seost.                                                            |
| <b>Viie tööpäeva pikkust</b> hoolduspuhkust võib kasutada ühes osas või eraldi päevade kaupa kalendriaasta jooksul.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Jääb samaks.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Puhkust hüvitatakse töötasu alammäära alusel.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Puhkust hüvitatakse töötaja <b>sotsiaalmaksuga maksustatud keskmise tulu alusel</b> . Tulu arvestamisel lähtutakse puudega lapse vanema lapsepuhkuse hüvitamise loogikast. Töötasu alammäära <b>väiksemat sissetulekut teenivate isikute puhul hüvitatakse puhkust töötasu alammäära ulatuses.</b> |
| Töötaja taotleb hoolduspuhkust tööandjalt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Töötaja kooskõlastab puhkusesoovi tööandjaga ning taotleb puhkust SKA iseteeninduskeskkonnas.</b> Eelnõu koostamisel tuleb kaaluda, kas on vajalik kehtestada puhkusest ette teatamise tähtaeg.                                                                                                 |
| Riigieelarvest hüvitatava puhkusetasu suuruse arvutab ja maksab töötajale välja tööandja.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Riigieelarvest hüvitatava <b>puhkusetasu suuruse arvutab ja maksab töötajale välja SKA.</b>                                                                                                                                                                                                        |
| Tööandja peab hüvitatava summa riigieelarvest ülekandmiseks esitama taotluse SKA-le. Puhkusetasu hüvitamiseks peab tööandja esitama taotluse SKA-le kolme kuu jooksul arvates isiku hoolduspuhkuse kasutamise kuust.                                                                                                                                                                                                  | <b>Tööandjal puudub vajadus taotleda SKA-lt hüvitatavat summat</b> , sest töötaja teeb puhkusetaotluse SKA iseteeninduskeskkonnas ja SKA maksab töötajale puhkusetasu välja (seda ei tee enam tööandja).                                                                                           |
| Hoolduspuhkuse taotlemisele, arvutamisele, maksmisele ja hüvitamisele kohaldatakse sarnaseid põhimõtteid tasustatud lapsepuhkuse taotlemise, arvutamise, maksmise ja hüvitamisega.                                                                                                                                                                                                                                    | Hoolduspuhkuse taotlemisele, arvutamisele, maksmisele ja hüvitamisele kohaldatakse sarnaseid põhimõtteid <b>puudega lapse vanema lapsepuhkuse</b> taotlemise, arvutamise, maksmise ja hüvitamisega.                                                                                                |
| SKA kontrollib puhkuse kasutamise aega (nt hoolduspuhkuse fondi olemasolu või kas töötajal oli puhkuse kasutamise ajal õigus hoolduspuhkusele).                                                                                                                                                                                                                                                                       | Jääb samaks.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| SKA kontrollib:<br>- sotsiaalkaitse infosüsteemist, kas isik, kelle hooldamiseks on puhkust antud, on täisealine ja kas tal on kehtiv sügava puude raskusastme tuvastamise otsus;<br>- rahvastikuregistrist, kas töötaja, kellele puhkust anti, on sügava puudega isiku lähedane;<br>- tööandja esitatud notariaalset kooselulepingut, kui puhkust saanud töötaja on sügava puudega isiku registreeritud elukaaslane. | Ei ole enam vajalik.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| SKA kontrollib STAR-ist hooldaja määramise andmeid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | SKA kontrollib STAR-ist <b>hooldusvajadusega isiku ja tema hooldust korraldava hoolduskoormusega isiku andmeid.</b>                                                                                                                                                                                |

Eeskätt peab puhkusele olema õigus nendel inimestel, kes korraldavad **suure hooldusvajadusega täisealiste** inimeste hooldust. Sellise hooldusvajadusega inimeste iseseisev toimetulek on raskelt häiritud, nad vajavad iga päev kõrvalabi või püsivalt hooldust ja/või järelevalvet või tegevuste ülevõtmist teise isiku poolt.



2018. aastal, kui hoolduspuhkust puudutavaid seadusemuudatusi menetleti, tegi Riigikogu sotsiaalkomisjon Sotsiaalministeeriumile ettepaneku analüüsida milliste kriteeriumite alusel isikute hooldusvajadus tuvastatakse (hooldusvajaduse hindamise süsteem) ning kuidas määratletakse hooldusvajadusega isikuid (hooldusvajadusega isiku definitsioon). Praegu on Riigikogu menetluses sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>30</sup>, milles ühe muudatusena **täpsustatakse KOV-i kohustust abivajaduse hindamisega seonduvalt** (SHS § 15 täiendatakse lõikega 4). Muudatuse kohaselt selgitab **KOV välja hoolduskoormusega inimese ja tema toetusvajaduse**. Täpsustus seaduses loob selgema õigusliku raami, **mis tagab hooldusvajaduse ja hoolduskoormuse hindamise terviklikkuse** – abivajajate kõrval tuleb KOV-il pöörata tähelepanu ka neile, kes KOV-i abile täiendavalt täidavad abivajaja hooldusega seotud ülesandeid. Nii tulevad esile ka need hoolduskoormusega inimesed, kes võivad vajada KOV-i abi ja tuge, sh hoolduspuhkust, kuid kes ei ole määratud SHS § 26 alusel hooldajaks.

Lisaks on Sotsiaalministeerium **KOV-ide abi- ja toetusvajaduse hindamispraktika ühtlustamiseks algatanud teadusprojekti**, mille tulemusena valmivad 2022. aasta lõpuks:

- 1) hoolduskoormuse ja selle tasemete hindamise meetodika ja hoolduskoormuse hindamisvahend ning selle kasutamise juhendmaterjal(id);
- 2) hinnang ja ettepanekud **abi- ja toetusvajaduse hindamisinstrumenti sobilikkusest ja usaldusväärsusest eri sihtrühmade** abi- ja toetusvajaduse (KOV-i sotsiaalteenuste, erihoolekandeteenuste, sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse jne) väljaselgitamisel;
- 3) ettepanekud, kas ja kuidas on võimalik integreerida abi- ja toetusvajaduse hindamine ning hoolduskoormuse tasemete ja hoolduskoormusega inimese toetusvajaduse hindamine olukorras, kus peres on nii abivajadusega täisealine isik kui ka hoolduskoormusega isik.

Projektist saadud andmete ja info põhjal **alustatakse 2023. aastal hindamisvahendi(te) väljaarendamist STAR-i keskkonnas**.

2019. aastal analüüsi Sotsiaalministeeriumi tellimusel seda, kas puhkuseõigust on võimalik laiendada isikutele, kes teevad tööd füüsilise isikuna võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel või peavad sõltumatu isikuna avalik-õiguslikku ametit. Analüüsi<sup>31</sup> järelduste kohaselt puudub vajadus laiendada hoolduspuhkuse õigust eelnimetatud isikutele. **Nimetatud isikute sihtrühma kuuluvatel töötajatel ei pea olema sarnaselt töötajaga seadusest tulenevat õigust saada puudega isiku hooldamiseks töölt vaba aega, sest erinevalt töötajast saavad nad iseseisvalt otsustada oma tööle kuluva aja ja vaba aja korraldamise üle**. Kuna iseseisval lepingupartneril ja vaba elukutse esindajal puudub isik, kes tema ajakasutust määrab (nt kinnitab puhkuse aja), on tal õigus ja vabadus valida aeg, millal ta töötab ja millal ta kasutab aega oma eraeluliste huvide teostamiseks, vajaduste rahuldamiseks või puudega perekonnaliikme eest hoolitsemiseks. **Seetõttu ei ole kavas hoolduspuhkuse regulatsiooni neile rakendada**.

## 9.2.2. Hoolduskoormusega inimeste töötamise soodustamine ja sotsiaalsete garantiide parandamine

Eesmärk on soodustada nende hooldajate, kes **hooldavad hooldusvajadusega (sh puudega) täisealist inimest või last**, tööhõives osalemist ning tagada hooldajatele paremad sotsiaalsed garantiid ja võimalused hooldamise ja tööelu ühitamiseks.

Läbivad põhimõtted hooldajate toetamisel on järgmised:

- **soosida** tuleb omastehooldaja **töötamist**, sest Eesti sotsiaalhoolekande aluspõhimõtteks on, et esmajoones tagab inimene oma sissetuleku töötamise kaudu;
- **hooldamise tõttu mittetöötamine saab olla erandlik olukord** – eeskätt tuleb katta hooldatava abivajadus sotsiaalteenuste pakkumise kaudu;
- kui omastehooldaja ei saa hooldamise tõttu töötada, tuleb **omastehooldajale tagada minimaalne sissetulek ja sotsiaalsed tagatised (nt ravikindlustus, pension)** ning tugimeetmed hooldussituatsioonist väljumiseks ja tööturule/ühiskonda taasintegreerumiseks;
- omastehooldajale peab olema tagatud vajalik tugi **eelkõige mitterahaliste hüvede kaudu**: info jagamine, koolitused, toetavad teenused, sotsiaalsed tagatised, töö ja pereelu ühitamise võimalused;

<sup>30</sup> Info Riigikogu lehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0bb6d4b8-eab6-4d35-af70-0d974ec690b5/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

<sup>31</sup> Töötajale puudega isiku hooldamiseks ettenähtud puhkuste laiendamine muudele töötajatele (2019). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/erikson\\_haljasmaa\\_teeaar\\_puhkuseoiguse\\_laiendamise\\_analuu\\_12.12.19.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/erikson_haljasmaa_teeaar_puhkuseoiguse_laiendamise_analuu_12.12.19.pdf)

- tagada võimalikult **varajane sekkumine hooldussuhtesse**, et vältida selle süvenemist, ning hooldussuhte tekkimisel **tagada hooldatavale ja omastehooldajale toetavad teenused**, mis vastavad mõlema vajadustele;
- soosida tuleb **hoolduskoormuse ühtlasemat jaotumist pere sees / pereliikmete vahel ning omastehooldajate soolise ebavõrdsuse vähenemist**.

**Kaalumisel on kaks regulatiivset võimalust.** Mõlema variandi puhul hakkaksid KOV-id maksma sotsiaalmaksu kuumääralt nende hooldajate eest, kes **hooldavad hooldusvajadusega (sh puudega) täisealist isikut või last ja/või kellele makstakse hooldamise eest toetust**. Tööandjate puhul vähendatakse sotsiaalmaksu kohustust ehk **tööandjad maksavad hooldaja eest sotsiaalmaksu tegeliku töötasu pealt või sotsiaalmaksu kuumäära ületavalt osalt**. Lähtutud on põhimõttest, et hooldaja staatuse ja hooldajatoetuse määraja ning tema eest kuumääralt sotsiaalmaksu maksja oleks sama asutus ehk KOV, kelle ülesandeks on hooldajatele toe ja abimeetmete korraldamine.

Tegemist on esmase sammuga, mille kaudu soovitakse soodustada **tööealiste hooldajate** töötamist hooldamise kõrvalt ja ühtlustada sotsiaalsete garantiide kättesaadavust. Muudatuse sihtrühmaks on eeskätt need inimesed, **kes muul moel sotsiaalkindlustusega kaetud ei ole**. Pereliikme hoolduskoormus on enamasti pikaajaline ja langeb suuremas osas omastehooldaja tööikka. Hooldamise tõttu töökoormuse ja palga vähenemine või töötamise võimatus mõjutab hooldaja enda tulevast pensionikindlustust ja võib kaasa tuua vaesusrisi vanaduspensioniiikka jõudmisel. Piiratud eelarvelisi vahendeid arvestades ei planeerita muudatusi näiteks pensioniealistele hooldajatele või osalise või puuduva töövõimega inimestele, kuivõrd riikliku pensioni ja töövõimetoetuse maksmisega on riik neile sotsiaalsed garantiid taganud. Samuti kuuluvad puuduva töövõimega inimesed suurema tõenäosusega pigem hooldatavate kui hooldajate sihtrühma. Kuna KOV-ide praktika hooldajatoetuse maksmisel on erinev, tuleb eelnõu koostamise etapis analüüsida, kas sotsiaalmaksu tasumise sidumine hooldajatoetuse maksmisega on asjakohane või on võimalik leida mõni muu kriteerium, tagamaks kõigile hooldajatele võrdsed õigused sotsiaalsete garantiide saamiseks, sõltumata sellest, millises omavalitsuses nad elavad.

Sotsiaalmaksu määr on 33% sotsiaalmaksuga maksustatavatelt summadelt, millest 20% suurune osa kantakse üle riikliku pensionikindlustuse vahenditesse ja 13% suurune osa riikliku ravikindlustuse vahenditesse. 2022. aastal on sotsiaalmaksu minimaalse kohustuse aluseks olev kuumäär 584 eurot, st sotsiaalmaksu minimaalne kohustus on 192,72 eurot kuus. Sotsiaalmaksu maksmise aluseks olev kuumäär kehtestatakse eelarveaastaks riigieelarvega sotsiaalmaksuseaduse § 2<sup>1</sup> alusel.

#### Lahendus 1. KOV maksab sotsiaalmaksu kuumääralt, tööandja seda ületavalt osalt

Selle lahenduse puhul hakkaks KOV maksma sotsiaalmaksu kuumääralt inimese eest, kes hooldab hooldusvajadusega (sh puudega) täisealist inimest või last ja/või kellele makstakse hooldamise eest toetust. Tööandjal on kohustus tasuda sotsiaalmaksu hooldaja eest ainult sellelt töötasu osalt, mis ületab kuumäära (vt allolevat näidet).

**Tabel 2.** Näide lahenduse 1 loogika kohta

| Töötasu 700 eurot                              | Töötasu 350 eurot                                                 | Mittetöötav tööealine                     | Mittetöötav pensionär                                   |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| KOV maksab sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt      | Tööealise inimese puhul maksab KOV sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt | KOV maksab sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt | KOV riikliku pensioni saaja eest sotsiaalmaksu ei maksa |
| Tööandja maksab sotsiaalmaksu (33%) 116 eurolt | Tööandja ei pea sotsiaalmaksu maksma                              |                                           |                                                         |

Võrreldes praegusega oleks selle lahenduse korral tagatud hooldajatele paremad sotsiaalsed garantiid. Hooldajatel tekib või säilib soov jätkata hooldamise kõrvalt töötamist. Tööandjatel tekib motivatsioon luua osaajaga töökohti.

**Tabel 3.** Lahenduse 1 tugevad ja nõrgad küljed

| Lahenduse tugevad küljed                                                                                                                                                                                                                                       | Lahenduse nõrgad küljed                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Soodustab hooldajate sihtrühmast teatud hulga (kelle hoolduskoormus seda võimaldab) inimeste töötamist hooldamise kõrvalt ja tagab hooldajatele paremad sotsiaalsed garantiid. Suurem sotsiaalmaksu laekumine suurendab ka hooldaja tulevase pensioni suurust. | Tööandjad ei pruugi teada, kes tema töötajatest on hooldajad, mistõttu ei tea taotleda sotsiaalmaksu kuumääralt tasumisest vabastamist. Samuti tekib tööandjale lisakoormus KOV-idele taotluse esitamisel sotsiaalmaksu kohustuse vähendamise eesmärgil. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Töötajad on motiveeritumad tööle võtma osalise tööajaga töötavaid hooldajaid, kelle töötasu suurus on väiksem kui töötasu alammäär täistööajaga töötamisel.                                                                                                                                                       | Hooldajad ei pruugi töötajaid teavitada hooldaja staatusest, sest motivatsioon on koguda sotsiaalmaksu nii KOV-ilt kui töötajalt.                                                                                                                                                                                                         |
| Kuna KOV-il ei ole sotsiaalmaksu tasumisel enam vahet kas inimene töötab või mitte, ei seata piiranguid hooldajate töötamisele hooldamise kõrvalt, kui nende koormus seda võimaldab.                                                                                                                              | KOV-ide kulud suurenevad, sest sihtühm, kelle eest tuleb hakata sotsiaalmaksu tasuma kuumääralt, suureneb (töötavad isikud). Kulude suurenemise tõttu tekib risk, et KOV-id loobuvad hooldaja määramisest / hooldajatoetuse maksimisest või eelistavad hooldajatena mittetöötavaid pensionäre, kelle eest pole vaja sotsiaalmaksu tasuda. |
| Sihtühma laienemisest tingitud sotsiaalmaksu kulude kasvuga võib KOV-idel tekkida senisest suurem huvi pakkuda hooldusvajadusega inimestele ametlikke teenuseid. Ametlike teenuste kättesaadavuse paranemine aitab vähendada lähedaste hoolduskoormust ning parandada võimalusi täiskoormusega tööhõives osaleda. | Võib suureneda tööjõumaksudest kõrvalehoidmine, kui miinimumkohustuse kaotamise järel hakatakse maksukoormuse vähendamise eesmärgil töötasu tegelikust väiksemana deklareerima.                                                                                                                                                           |
| Arenduste mõttes on skeem lihtne, sest analoogne süsteem on täna juba olemas – sarnaselt maksab Töötukassa sotsiaalmaksu osalise või puuduva töövõimega inimeste eest.                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

## Lahendus 2. KOV maksab sotsiaalmaksu kuumääralt, töötaja tegelikult töötasult

Selle lahenduse puhul on KOV-il sama kohustus, mis esimese lahenduse puhul – ta hakkaks maksuma sotsiaalmaksu kuumääralt nende hooldajate eest, kes hooldavad täisealist isikut või puudega last ja/või kellele makstakse hooldajatoetust. **Peamine erinevus võrreldes esimese lahendusega puudutab töötaja sotsiaalmaksu maksmise kohustust.** Selles lahenduses jääb töötajale kohustus tasuda sotsiaalmaksu hooldajale makstavalt **tegelikult töötasult, mitte ainult sellelt töötasu osalt, mis ületab kuumäära** (vt allolevat näidet).

**Tabel 4.** Näide lahenduse 2 loogika kohta

|                                               |                                                                   |                                           |                                                         |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Töötasu 700 eurot (sh pensionär)              | Töötasu 350 eurot (sh pensionär)                                  | Mittetöötav tööealine                     | Mittetöötav pensionär                                   |
| KOV maksab sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt     | Tööealise inimese puhul maksab KOV sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt | KOV maksab sotsiaalmaksu (33%) 584 eurolt | KOV riikliku pensioni saaja eest sotsiaalmaksu ei maksa |
| Töötaja maksab sotsiaalmaksu (33%) 700 eurolt | Töötaja maksab sotsiaalmaksu (33%) 350 eurolt                     |                                           |                                                         |

Lahendus soodustab hooldajate töötamist hooldamise kõrvalt ja tagab kõrgema töötasu korral võrreldes esimese lahendusega suuremad sotsiaalsed tagatised (kõrgem pension tulevikus). Hooldajatel tekib või säilib soov jätkata hooldamise kõrvalt töötamist. Töötajatel tekib motivatsioon luua osaajaga töökohti.

**Tabel 5.** Lahenduse 2 tugevad ja nõrgad küljed

| Lahenduse tugevad küljed                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Lahenduse nõrgad küljed                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Võrreldes esimese lahendusega hooldajate seisukohast kõige kasulikum lahendus, sest töötamise korral laekub sotsiaalmaksu nii töötasu kui KOV-i tasutava sotsiaalmaksu pealt rohkem. Suurem sotsiaalmaksu laekumine suurendab ka hooldaja tulevase pensioni suurus.                                               | KOV-ide kulud suurenevad, sest sihtühm, kelle eest tuleb hakata sotsiaalmaksu tasuma kuumääralt, suureneb (töötavad isikud). Kulude suurenemise tõttu tekib risk, et KOV-id loobuvad hooldaja määramisest / hooldajatoetuse maksimisest (hakkavad inimesi süsteemist välja suunama või eelistama hooldajatena mittetöötavaid pensionäre, kelle eest pole vaja sotsiaalmaksu tasuda). |
| Võrreldes esimese lahendusega ei pea töötajad maksukoormuse vähendamiseks KOV-ile taotlust esitama.                                                                                                                                                                                                               | Võib suureneda tööjõumaksudest kõrvalehoidmine, kui miinimumkohustuse kaotamise järel hakatakse maksukoormuse vähendamise eesmärgil töötasu tegelikust väiksemana deklareerima.                                                                                                                                                                                                      |
| Kuna KOV-il ei ole sotsiaalmaksu tasumisel enam vahet kas inimene töötab või mitte, ei seata piiranguid hooldajate töötamisele hooldamise kõrvalt, kui nende koormuse seda võimaldab.                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Töötajad on motiveeritumad tööle võtma osalise tööajaga töötavaid omastehooldajaid, kelle töötasu on väiksem kui töötasu alammäär täistööajaga töötamisel.                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Sihtühma laienemisest tingitud sotsiaalmaksu kulude kasvuga võib KOV-idel tekkida senisest suurem huvi pakkuda hooldusvajadusega inimestele ametlikke teenuseid. Ametlike teenuste kättesaadavuse paranemine aitab vähendada lähedaste hoolduskoormust ning parandada võimalusi täiskoormusega tööhõives osaleda. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                                                                                                  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Skeemi mõttes lihtne, sest analoogne süsteem on ka praegu olemas – sarnaselt maksab riik sotsiaalmaksu alla 3-aastast last kasvatava isiku eest. |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Kokkuvõtvalt planeeritakse täpsustada SMS § 6 lõike 1<sup>1</sup> punktides 1 ja 2 sätestatud tingimusi, mis käsitlevad seda, kelle eest KOV-id on kohustatud maksma sotsiaalmaksu. Samuti muudetakse SMS § 2 lõiget 4 selliselt, et hooldajad, kes hooldavad hooldusvajadusega (sh puudega) täisealist inimest või last ja/või kellele KOV-id maksavad hooldamise eest toetust, lisatakse nende töötajate kategooriasse, kelle puhul tööandjad on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tegeliku töötasu pealt või kuumäära ületavalt osalt, sõltuvalt sellest, millise lahenduse kasuks eelnõu koostamisel otsustatakse.

Kuna planeeritavad muudatused toovad KOV-ide jaoks uue kohustuse – maksta sotsiaalmaksu ka töötavate hooldajate eest, on **muudatuse rakendamise eelduseks ka riigieelarvest lisaressursi eraldamine KOV-idele** (vt täpsemat kulude prognoosi mõjude peatükis).

Järgnevatel aastatel on Sotsiaalministeeriumi eesmärk vaadata üle SHS § 26, mis reguleerib täisealise isiku hoolduse teenust. Täpsustada tuleb nii teenuse eesmärki kui sisu, sh kehtestada täpsemad kriteeriumid hooldaja õiguste ja hooldajale pakutava toe kohta. Olulised alusandmed selleks saadakse VTK punktis 9.2.1 kirjeldatud teadusprojektist.

## 10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

VTK-s käsitletud regulaatiivsed valikud on puutumuses:

- **Eesti Vabariigi põhiseadusega**, mille § 28 lõike 2 esimene lause sätestab õiguse riigi abile puuduse korral. Põhiseadus jätab seadusandja otsustada, mil määral riik inimestele abi osutab. Põhiseaduse § 27 lõige 5 sätestab riigi kohustuse kõrval ka perekonna kohustuse hoolitseda oma abi vajavate liikmete eest, mis on põhilise väljundi leidnud perekonnaseaduses;
- **ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja fakultatiivprotokolliga (2006)**, mis seab ülesandeks puudega inimeste olukorda järjepidevalt parandada, sh tagada puudega inimestele ja nende peredele õigus küllaldasele elatustasemele (artikkel 28) ning ligipääs kodus elamist toetavatele teenustele (artikkel 19). Samuti peavad osalisriigid võtma kasutusele asjakohaseid meetmeid selleks, et välja töötada ja kehtestada teenustele juurdepääsu miinimumnõuded ja juhendid ning kontrollida nende täitmist (artikkel 9). Konventsiooni sätted on Eestile riigisisises õiguskorras siduvaiks;
- **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>32</sup> artikliga 23 ja Eesti kohta tehtud järeldustega**. Sotsiaalharta artikkel 23 ütleb, et igal eakal inimesel on õigus saada sotsiaalset kaitset. Selleks tuleb tagada piisav toetus nende vajadustele ning tervislikule seisundile sobiva elukoha või elukoha kohandamiseks, pakkuda vajalikke tervishoiu- ja muid teenuseid ning austades vanemaealiste eraelu, tagada kohane toetus hooldekodudes ning osalemine hooldekodu elutingimusi puudutavate otsuste langetamisel. Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komitee järeldab<sup>33</sup>, et Eesti peamised probleemid pikaajalises hoolduses on omastehooldajate ebaproportsionaalne koormus, pikaajalise hoolduse rahastamise ja teenuste pakkumise ebapiisavus, tervise- ja sotsiaalsektori liigne killustatus nii rahastamise, korralduse, omavahelise suhtluse kui poliitikakujundamise aspektist. Samuti tuuakse probleemidena välja sotsiaalteenuste regionaalselt ebavõrdne jaotus ning sotsiaalkaitsekulutuste madal tase võrreldes ülejäänud EL-i liikmesriikidega. Need probleemid on ka põhjuseks, miks Eesti ei ole senini sotsiaalharta artiklit 23 ratifitseerinud;
- **Euroopa sotsiaalõiguste samba<sup>34</sup> ja selle tegevuskavaga**. Sotsiaalõiguste samba 18. põhimõte rõhutab igaühe õigust kvaliteetsetele ja taskukohastele pikaajalise hoolduse teenustele, kaasa arvatud kodus osutatavad ja kogukonnapõhised teenused. Pikaajalise hoolduse poliitika kujundamine kuulub liikmesriikide pädevusse.

<sup>32</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (1996). Kättesaadav:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648df3>

<sup>33</sup> Komitee arvamus on kättesaadav: <https://rm.coe.int/4th-report-on-non-accepted-provisions-of-the-esc-by-estonia-2021/1680a3c1b5>

<sup>34</sup> Sotsiaalõiguste samba tegevuskava kiitsid ministrid heaks Porto tippkohtumisel 08.05.2021. Deklaratsioon on kättesaadav:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

2022. aastal kavatseb komisjon esitada pikaajalise hoolduse algatuse, et kehtestada poliitiliste reformide raamistik, millest juhenduda jätkusuutliku pikaajalise hoolduse kujundamisel, tagades abivajajatele parema juurdepääsu kvaliteetsetele teenustele;

- **Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2019/1158**, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu. Direktiiv reguleerib muu hulgas hooldaja puhkust ja paindlike töövormidega seotud küsimusi. Eesti õigus vastab täielikult direktiivis hoolduspuhkusele seatud nõuetele.

## **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

#### **11.1. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine**

Praegu on probleemiks ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamise süsteem, kuna teenuse eest peab suures osas maksma teenusesaaja ja/või tema lähedased. See mõjutab oluliselt nende majanduslikku toimetulekut ja sotsiaalset heaolu (sh lähedaste hoolduskoormust). Teenuse kõrge hinna ja omaosaluse tõttu ei ole teenus kõigile abivajajatele kättesaadav. Olukorra lahendamiseks muudetakse väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse rahastamisega seonduvat, pakkudes selleks välja kaks regulaatiivset võimalust. Lahendused aitavad vähendada teenusesaajate maksekoormust ja suurendada avaliku sektori panust teenuse rahastamisel. Muudatused võivad aidata parandada ka teiste kodus elamist toetavate teenuste kättesaadavust. Samuti aitavad planeeritavad muudatused korrastada teenusepakkujate turgu (pannes paika hinna ja kvaliteedi suhte) ning parandada teenuseosutajate tööjõu palga- ja töötingimusi.

##### **11.1.1. Sotsiaalne mõju teenusesaajatele ja nende lähedastele**

###### **11.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühmad**

Peamine muudatusest mõjutatud sihtrühm on ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajad. Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika kohaselt sai 2020. aasta jooksul ööpäevaringset üldhooldusteenust 13 247 isikut. Sama aasta lõpus sai teenust 9025 isikut. Teenust saavate inimeste arv on aastatega suurenenud, viimase viie aasta jooksul ligikaudu 19%. SKA andmeregistri STAR andmetel sai 12.01.2022 seisuga teenust 8294 isikut<sup>35</sup>. Muudatus puudutab ka neid isikuid, kes on suunatud ööpäevaringset erihooldusteenust saama enne 2001. aasta 1. jaanuari ja kelle rahvastikuregistrisse kantud elukohaks on erihoolekandeteenuse osutaja tegevuskoht vähemalt KOV-i täpsusega ning kellele ei jätkata riigieelarvest rahastatava erihoolekandeteenuse osutamist teenusevajaduse äralangemise tõttu. SKA andmetel sai 2020. aastal ööpäevaringset üldhooldusteenust 121 sellist isikut. Prognoosi kohaselt peaks järgnevatel aastatel ligikaudu 167 isikut liikuma erihoolekandeteenuse üldhooldusteenusele. Hinnanguliselt võib öelda, et ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajad moodustavad täisealisest elanikkonnast ligikaudu 1%.

Praegu ei jõua kõik abivajajad teenuse kõrge hinna tõttu üldhooldusele. Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu<sup>36</sup> järgi võib 16% kodus elavatest tõsise tegevuspiiranguga inimestest enda hinnangul järgneva 12 kuu jooksul vajada ööpäevaringset üldhooldusteenust, sealjuures 7% alalist teenust ning 9% ajutist teenust. 3% kõigist vähemalt 16-aastastest elanikest vajab enda hinnangul lähema 12 kuu jooksul ööpäevaringset üldhooldusteenust. Arvuliselt on inimesi, kes võivad uuringu järgi ööpäevaringset üldhooldusteenust vajada 24 500–38 900 (sealjuures on alalise üldhooldusteenuse vajajaid 8800–18 200 ning ajutise üldhooldusteenuse vajajaid 12 700–23 700).

Muudatus mõjutab ka teenusesaajate lähedasi. Täpset sihtrühma suurust on raske hinnata, sest pole teada, kui paljudel aitab perekonnaliige teenuse eest tasuda või kui paljud peavad oma lähedast hooldama, kuna ööpäevaringne üldhooldusteenus pole kättesaadav. Tavaliselt on ülalpidamiskohustuslasteks lapsed. SKA andmetel oli 12.01.2022

<sup>35</sup> Siin ei kajastu nende teenusesaajate viibimiskoha andmed, kelle puhul ei ole teenuseosutaja jõudnud neid veel STAR-i esitada.

<sup>36</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

seisuga 8294-l teenusesaajatest 5474 isikul lapsed (66% teenusesaajatest), kuid andmed selle kohta, kui paljudel neist maksis teenuse eest laps, puuduvad.

Ööpäevaringse üldhooldusteenuse ja kodus elamist toetavate teenuste parem kättesaadavus vähendab lähedaste hoolduskoormust laiemalt. Eesti sotsiaaluuringu andmetel hooldas 2020. aastal oma täisealist leibkonnaliiget 48 613 inimest (sh umbes 16 900 hooldas 20 ja enam tundi nädalas), mis on hinnanguliselt ligikaudu 4,4% kõigist vähemalt 16-aastastest elanikest. Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu (2020)<sup>37</sup> kohaselt on hoolduskoormus veel levinum probleem – 22% Eesti elanikest hooldab või abistab kedagi, sh 10% hooldab ja abistab oma leibkonnaliiget. Arvuline hinnang viimati nimetatute puhul on 99 100–125 100<sup>38</sup>. Ligikaudu 8% elanikkonnast hooldab oma täisealist leibkonnaliiget.

#### 11.1.1.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järelalus olulisuse kohta

Väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust rahastavad põhiliselt teenusesaaja ja/või tema ülalpidajad ja teenusesaaja elukohajärgne KOV. Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika andmetel kulus teenuse osutamiseks 2020. aastal kokku 89,5 miljonit eurot. Teenusesaajad ja nende pereliikmed tasusid sellest 69,6 miljonit eurot (77,8%). KOV-id rahastasid teenust 19,5 miljoni euro ulatuses ehk 21,7% teenuse osutamiseks kulunud vahenditest. Üldhooldusteenuse arvestuslik kulu ühe teenust saava isiku kohta ööpäevas oli 2020. aastal 27,12 eurot, mis ühe kuu arvestuses on ligikaudu 824 eurot. Teenuse maksimaalne hind ühes kuus oli 1793 eurot. Arvestuslikult maksis teenusesaaja koos oma pereliikmetega teenuse eest ühes kuus keskmiselt 641 eurot (isiku elukohajärgse KOV-i panus oli 179 eurot). 2020. aasta lõpus olid enamik teenusesaajatest (89%) vähemalt 65-aastased, seega on nende peamiseks sissetulekuallikaks pension. Statistikaameti andmetel oli keskmine vanaduspensioni suurus samal aastal 519 eurot. Samuti näitavad elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuringu<sup>39</sup> (2020) andmed, et üle pooltel (56%) isikutel, kes lähitulevikus ööpäevaringset üldhooldusteenust vajada võiksid, jääb sissetuleku suurus 500 euro piiresse. Seega võib järelaluda, et suurel osal teenusesaajatest ei kata nende peamine sissetulekuallikas (pension) ära teenuse maksumust. Sellest tulenevalt peavad sageli rahaliselt panustama ka teenusesaaja perekonnaliikmed, mis mõjutab negatiivselt ka nende majanduslikku olukorda.

Halvimal juhul jääb abivajajal rahaliste vahendite puudumise tõttu talle vajalik teenus kättesaamatuks. Sellisel juhul langeb hoolduskoormus suure tõenäosusega tema lähedastele. Hoolduskoormuse tekkides võivad lähedased olla sunnitud loobuma töötamisest või vähendama oma töökoormust. Inimeste eemalejäämine tööturult mõjutab nende majanduslikku toimetulekut, vaesusesse jäämise riski, üldist heaolu ning laiemalt ka majandust. Eesti sotsiaaluuringu andmete kohaselt hooldas 2020. aastal oma täisealist leibkonnaliiget 48 613 inimest (sh umbes 16 900 hooldas 20 ja enam tundi nädalas), neist töötas täis- või osajaga 24 918 ehk ligikaudu 51%. Seega olid neist veidi alla poole töötud või mitteaktiivsed.

Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu (2020) kohaselt on hoolduskoormus 22%-l vastanutest, sh 10% hooldab ja abistab oma leibkonnaliiget ning ca 8% hooldab oma täisealist leibkonnaliiget. Oma leibkonnaliikme abistamisele või hooldamisele kulub nädalas keskmiselt 15 tundi (mediaan). Viieendikul leibkonnaliiget hooldavatest inimestest kulub hooldamisele nädalas 40 tundi või enam. Oma leibkonnaliiget hooldavatest vastanutest tunnetab 14%, et nende hoolduskoormus on suur või peaaegu talumatult suur. Nimetatud uuringu kohaselt käib 64% leibkonnaliiget hooldavatest inimestest tööl. Ligikaudu 36% oma lähedaste eest hooldajatest on mingil põhjusel tööturult eemale jäänud.

Eelnevast on näha, et suur hoolduskoormus mõjutab inimeste tööturukäitumist. Samuti näitavad Eesti tööjõu-uuringu (2020. a) andmed, et 14 600 inimest (2800 meest ja 11 900 naist) ei töötanud ega otsinud tööd põhjusel, et nad

<sup>37</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>38</sup> Analüüsis on kasutatud laiemat hooldamise mõistet kui varasemates uuringutes. Vastajail paluti siin arvestada vaid sellist hooldamist, mis on tingitud hooldatava pikaajalisest terviseprobleemist, puudest või kõrge eaga kaasnevatest tegevuspiirangutest. Kellegi abistamise ja hooldamise näidetena toodi talle toidu valmistamine, koristamine, vajaduse korral inimese abistamine rahaasjade korraldamisel, mõnda uude kohta minekul või tema transportimine kas poodi või arsti juurde. Samuti abistamine erinevate hügieenitoimingute tegemisel (riietumine, pesemine, tualetis käimine), kodus liikumisel (ka voodist tõusmine ja sinna minemine).

<sup>39</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)



hoolitsesid laste või teiste pereliikmete eest (ca 5% kõikidest mitteaktiivsetest). Hoolduskoormuse tõttu mitteaktiivsetest inimestest ligikaudu 3300 oleksid soovinud tööle asuda. Erinevad analüüsid on järeldanud, et hoolduskoormus mõjutab peamiselt naiste tööturul osalemist (sh enne pensioniea saabumist töötamisest loobumist)<sup>40</sup>. Hoolduskoormusest tulenev mitteaktiivsus või osaajaga töötamine mõjutab inimeste sissetulekute suurst, mis omakorda kajastub tulevikus ka pensioni suures. Kuna peamiselt on hooldajateks naised, võib see olla üheks põhjuseks, miks ei ole pensionieas nende sissetulekud majandusliku toimetuleku tagamiseks piisavad. Statistikaameti andmetel elas 2020. aastal vanemaealistest naistest suhtelises vaesuses 47,9% ning meestest 27,0%.

Selleks, et vähendada teenusesaaja ja tema lähedaste maksekoormust ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasumisel, plaanitakse muuta selle teenuse rahastamise põhimõtteid, mille kohaselt jaguneks teenuse rahastamine inimese ja avaliku sektori vahel. Üheks lahendusvariandiks on see, et teenusesaajad tasuvad teenust saades baasteenuse majutuse ja toitlustuse eest, nagu nad teeksid seda koduski elades. KOV-id tasuvad hooldusega seotud komponentide eest ning riik rahastab öendusteenust hooldekodudes nii, nagu praegu. Kui teenusesaaja maksaks tulevikus teenust saades ainult majutuse ja toitlustuse eest, oleksid tema kulud eelduslikult sama suured kui kodus elades. SKA andmeregistri STAR andmetel sai 12.01.2022 seisuga üldhooldusteenust 8294 isikut (89,9% olid vähemalt 65-aastased), kellest 7589 olid pensionisaajad. Teenusesaajate keskmine määratud pensioni suurus ühes kuus oli 530,26 eurot. Ligikaudu 67%-l teenusesaajatest oli pensioni suurus üle 500 euro. Teenusesaajatest 295 (3,6%) olid rahvapensioni saajad ning nende keskmine rahvapensioni suurus ühes kuus oli ligikaudu 255 eurot. SKA koostatud üldhooldusteenuse kulumudeli hinnangu põhjal suudab eelduslikult keskmist pensionit saav inimene tasuda omaosaluse majutuse ja toitlustuse ees – 2022. aastal on inimese omaosaluse summa arvestuslikult maksimaalselt 475 eurot ning prognoos 2023. aastaks on 485 eurot. 2020. aasta andmetel maksis teenusesaaja arvestuslikult teenuse eest ühes kuus keskmiselt 641 eurot. Komponendipõhine üldhooldusteenuse rahastamine muudab teenuse inimestele rahaliselt oluliselt kättesaadavamaks ning väheneb ka lähedaste maksekoormus teenuse rahastamisel. Inimene saab valida endale sobiva hinnaklassiga teenuseosutaja.

Võimalike negatiivsete mõjudena saab nimetatud lahendusvariandi juures välja tuua selle, et majutuse ja toitlustuse hinna määravad teenuseosutajad ning hinnatõus võib olla kiirem kui teenusesaajate sissetulekute kasv. Samuti ei pruugi väiksema sissetulekuga teenust vajavad inimesed leida sobiva hinnaklassiga teenuseosutajat, mis suurendab ülalpidajate või KOV-i panust teenuse eest tasumisel. SKA andmetel jäi ligikaudu 10%-l ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajatest pensioni suurus alla 400 euro kuus.

Teise lahendusvariandina maksab teenusesaaja üldhooldusteenuse eest 85% oma igakuisest netosissetulekust ning ülejäänud tasub avalik sektor. Arvestades üldhooldusel viibijate keskmise pensioni suurust (530 eurot), maksaksid nad teenuse eest 450 eurot kuus. See lahendus on inimese jaoks kõige soodsam, sest teenuse kättesaadavus ei sõltu otseselt teenuse hinnast ning kuna inimene ei maksa konkreetsete teenusekomponentide eest, ei sõltu ka teenusesaajate omaosaluse hind teenuse hinna tõusust. Lahendusega väheneb teenusesaajate ja nende seadusjärgsete ülalpidajate maksekoormus teenuse rahastamisel.

Muudatusega planeeritakse luua ka õiguslikud alused, kui palju peab teenusesaajatele peale baasteenuse eest omaosaluse tasumist isiklikuks kasutamiseks vahendeid jääma. Tihti ei jää peale omaosaluse tasumist teenusesaajatele kätte inimväärselt sissetulekut, mis tagaks väärikuse ka hoolekandeesutuses elades. Selleks, et teenusesaaja saaks osta endale retseptiravimeid, tasuda nt haigla voodipäevatasu vms, peavad talle kätte jääma isiklikud rahalised vahendid ka peale omaosaluse tasumist. Praegu pole ühtset alust ega metoodikat selles, kui palju peaks ööpäevaringse teenuse saajal jääma alles rahalisi vahendeid peale teenuse eest tasumist. Näiteks ööpäevaringse erihooldusteenuse puhul peab inimesele peale teenuse eest tasumist kätte jääma isiklikuks kasutamiseks vähemalt 15% tema igakuistest tuludest. Selle loogika kohaselt jääks üldhooldusel viibijate keskmist pensionit arvestades neile kätte keskmiselt 80 eurot kuus. Kui lähtuda miinimumvajaduste põhimõttest, saab vaadelda absoluutse vaesuse piiriks olevat arvestuslikku elatusmiinimumi suurust. See on inimese igapäevavajaduste katmiseks vajalik elatusvahendite väikseim kogus. Kui 2021. aasta elatusmiinimumist maha arvestada eluaseme- ja toidukulud, mis sisalduvad juba ööpäevaringse üldhooldusteenuse maksumuses, jääks sealt üle ca 35 eurot teiste kulutuste jaoks. Samuti lähtutakse toimetulekupiiri kehtestamisel minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. 2021. aastal oli toimetulekupiir 150 eurot kuus, millest on maha arvestatud juba eluasemekulud. Võttes toimetulekupiirist maha ööpäevaringse üldhoolduse toitlustuskulud (SKA kulumodelis 2021. a

<sup>40</sup> Sakkeus, Luule & Leppik, Lauri (2016). Pilkl hallile alale. SHARE Eesti uuringu esimene ülevaade ja soovitusel eakate poliitika kujundamiseks.

hindades ca 134 eurot), jääks teiste kulude katteks vahendeid järgi 16 eurot kuus. Seega peaks ööpäevaringset teenust saavate inimeste võrdse kohtlemise tagamiseks lahendus olema sarnane erihoolekandeteenuse saajatega ehk peale omaosaluse tasumist peab teenusesaajale jääma alles 15% tema igakuisest sissetulekust<sup>41</sup>.

Alljärgnevalt on esitatud näited kahe lahendusvariandi kohta lähtuvalt sellest, et teenusesaajale jääb alles 15% tema igakuisest netosissetulekust. Arvestuste aluseks on SKA ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulumudel ning üldhooldusel viibijatele määratud keskmine pension 2022. aasta alguse seisuga (530 eurot), mida on korrigeeritud vastavalt pensioniindeksi muutusega (Rahandusministeeriumi majandusproгноos).

**Tabel 6.** Näide komponendipõhise teenuse rahastamise kohta (lahendus 1)

| <b>Lahendus 1<br/>(komponendipõhine)</b>     | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Teenuse hind                                 | 1412        | 1516        | 1578        |
| Inimene maksab majutuse ja toitu eest        | 485         | 494         | 505         |
| Teenusesaajate keskmine pension              | 568         | 600         | 629         |
| Inimesele peab kätte jääma 15% sissetulekust | 85          | 90          | 94          |
| Inimesel jääb raha üle                       |             | 16          | 30          |
| Avalik sektor maksab teenuse hinnast         | 927         | 1022        | 1073        |

**Tabel 7.** Omaosalus 85% keskmisest pensionist (lahendus 2)

| <b>Lahendus 2 (kuni 85% sissetulekust)</b>   | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Teenuse hind                                 | 1412        | 1516        | 1578        |
| Teenusesaajate keskmine pension              | 568         | 600         | 629         |
| Inimesele peab kätte jääma 15% sissetulekust | 85          | 90          | 94          |
| Inimene maksab teenuse eest                  | 483         | 510         | 535         |
| Avalik sektor maksab teenuse hinnast         | 929         | 1006        | 1043        |

Kokkuvõtvalt võib hinnata muudatusest mõjutatud sihtrühma suurust, mõju sagedust (regulaarne) ja ulatust keskmiseks. Kaasnevaid ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Seega kaasneb muudatusega oluline sotsiaalne mõju ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajatele ja vajajatele ning nende lähedastele. Oluliselt paraneb teenuse kättesaadavus (sh rahaline kättesaadavus). See kõik tagab teenusesaajate ja nende lähedaste heaolu ning majandusliku toimetuleku paranemise. Muudatus aitab eelduslikult kaasa ka hoolduskoormuse vähenemisele, mis omakorda aitab hooldajatel naasta tööturule.

### 11.1.2. Mõju KOV-idele ja riigieelarvele

#### 11.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)

<sup>41</sup> Sotsiaalministeerium plaanib 2022. a teises pooles tellida näidiseelarve analüüsi elatusmiinimumi hindamiseks, milles analüüsitakse muu hulgas elatusaseme ja teenuste maksumuse seost (erinevate teenuste omaosaluse ulatust elatusmiinimumi arvesse võttes) ning elatusmiinimumi ulatust erinevatele sihtrühmadele (sh eakad, erivajadusega inimesed). See annab aluse tulevikus välja töötada teaduspõhine metoodika selle kohta, kui palju sissetulekust peab ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajale alles jääma peale omaosaluse tasumist.

Üldhooldusteenuse korralduse ja rahastamisskeemi muutmine mõjutab 79 Eesti KOV-i, kelle kohustuseks on teenust korraldada ning vajaduse korral rahastada. Muudatusega suurenevad riigieelarve kulud.

#### **11.1.2.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järeltus selle olulisuse kohta**

Muudatus mõjutab oluliselt KOV-ipoole rahastust, sest võrreldes praegusega hakkavad KOV-id katma suuremas mahus ööpäevaringset üldhooldusteenust saavate inimeste hoolduskulusid. Ühe variandina maksab teenusesaaja majutuse ja toitlustusega seotud komponentide eest ning KOV hooldusteenuse komponentide eest. SKA koostatud ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulumudeli järgi on prognoositav teenuse maksimaalne maksumus 2023. aastaks 1412 eurot kuus, millest inimene tasub majutuse ja toitlustuse eest 485 eurot kuus (34% teenuse hinnast). KOV rahastab hooldusteenuse komponente inimese kohta 927 eurot kuus (66% teenuse hinnast). Maksimaalne teenuse hind on arvestatud suure hooldusvajadusega inimeste kohta (2020. a sai teenust ca 65% suure hooldusvajadusega inimestest). Tavakliendi (kellel ei ole suurt hooldusvajadust) teenuse maksumuseks on prognoositav 1180 eurot kuus, millest inimene tasub 461 eurot (39%) ning KOV 719 eurot (61%). Teise lahendusena maksab teenusesaaja teenuse eest omaosalusena 85% oma igakuisest netosissetulekust ning ülejäänud osa kohamaksamusest tasub KOV. Võttes aluseks üldhooldusel viibijate keskmise pensioni suuruse, tuleks teenusesaajal 2023. aastal teenuse eest maksta 483 eurot ning avaliku sektori panus inimese eest oleks 929 eurot suure hooldusvajadusega inimeste puhul ja tavakorras 697 eurot kuus.

Vältimaks muudatusega kaasnevat ebasoovitavat mõju KOV-idele eelarve olulise tõusu näol, eraldatakse riigi poolt neile tulubaasi või toetusfondi kaudu sihtotstarbeline täiendav ressurss muudatustega kaasnevate kulude katmiseks. Raha kasutamise sihtotstarve jäetakse paindlikumaks ning võimaldatakse KOV-idel tõhusamalt kasutada otsustus- ja kaalutusõigust pikaajalise hoolduse korraldamise tagamisel. Sellisel juhul on KOV-idel võimalus kasutada riigieelarve vahendeid ka vähem kulukate ja tõhusamate kodus elamist toetavate teenuste arendamiseks, mis võimaldab ennetada inimeste hooldusvajaduse süvenemist ja vältida inimese suunamist asutuspõhist teenust saama.

Muudatusega kaasneb ka täiendav töökoormus KOV-idele, sest nende poole pöörduvate abivajajate hulk uue rahastusmudeli rakendamisel suureneb. Praegu saab osa inimestest ööpäevaringset üldhooldusteenust ilma KOV-i suunamiseta, kuid teenuse rahastamise muutumisel võib eeldada, et suurem hulk inimesi pöördub KOV-i, et hinnataks nende õigust saada teenust ja KOV-i rahastust. Samuti lisandub KOV-ile ühekordne kohustus ära hinnata kõik praegused teenusesaajad. Seega kaasneb KOV-idele töökoormus seoses inimeste abivajaduse, sealhulgas maksevõimekuse hindamisega. Teenusesaaja maksevõimekuse hindamine on vajalik juhul, kui inimesel ei ole võimalik tasuda omaosalust. Eelduslikult peaks keskmist pensionit saav inimene suutma baasteenuse eest omaosalust tasuda, mistõttu ei ole iga inimese maksevõimekuse hindamine vajalik. Teenuse korraldamiseks töötab riik välja teenuse kulumudeli ja täpsustatud nõuded (miinimumstandardid).

Praegu katab SKA KOV-i üksusele üldhooldusteenuse kulud nende isikute eest, kes on suunatud ööpäevaringset erihooldusteenust saama enne 2001. aasta 1. jaanuari ja kelle rahvastikuregistrisse kantud elukohaks on erihoolekandeteenuse osutaja tegevuskoht vähemalt KOV-i täpsusega ning kellele ei jätkata riigieelarvest rahastatava erihoolekandeteenuse osutamist teenusevajaduse äralangemise tõttu. Muudatuse korral SKA kaudu erihoolekandest ööpäevaringsele üldhooldusele suunatud inimeste teenuse kulusid KOV-idele enam ei hüvitata ning nende inimeste puhul rakenduvad uue rahastussüsteemi põhimõtted. Praegu on SKA kaudu isikupõhine rahastamine toonud KOV-idele kaasa suure töökoormuse (arvete kinnitamine, aruannete esitamine jms). KOV-id peavad koostama kvartaliaruandeid – kolme kuu jooksul peab KOV kinnitama teenuseosutaja edastatud arved. Sealt edasi liiguvad arved KOV-ide raamatupidajatele, kes saavad need SKA-le. SKA omakorda kontrollib aruandeid ja arveid ning seejärel eraldab raha KOV-ile. Seega, muudatus lihtsustab nii KOV-ide kui SKA menetlusprotsessi ning vähendab nende töökoormust.

Kokkuvõttes võib hinnata, et muudatus toob kaasa olulise mõju KOV-ide eelarvele ja töökoormusele. Samuti mõjutab muudatus KOV-ide korraldatavate sotsiaalteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti (nii ööpäevaringne üldhooldusteenus kui muud kodus elamist toetavad teenused).

Muudatusega kaasneb oluline mõju ka riigieelarvele. Riigieelarve täiendav kulu on prognoositav, arvestades et seaduse rakendamine algab 01.07.2023. Esimese lahendusvariandi eelarveliseks kuluks on hinnatud 2023. aastaks kokku 47,43 mln eurot, mis eelduslikult võiks jaguneda KOV-ide (23,71 mln eurot) ja riigi (23,71 mln eurot) vahel. KOV-

id kulutavad teenuse osutamiseks praegu ca 22% teenuse kogukuludest. Vastavalt inimese omaosaluse vähenemisele KOV-i panuse osakaal kasvab. KOV-ide lisakulu prognoosimisel on lähtutud osakaalu kasvust. KOV-ide täiendav kulu oleks hinnanguliselt 7,82 mln eurot. Riigi lisaeelarve vajadus oleks 23,71 mln eurot, juhul kui KOV leiab lisavahendid oma tulubaasist ja riik panustab kogukulust poole. Riigi lisaeelarve vajadus on 31,54 mln eurot, juhul kui riik katab ka selle osa, mida KOV peab juurde leidma oma tulubaasist. Teise lahendusvariandi täiendavad kulud oleksid arvestuslikult 47,52 mln eurot, mis jaguneksid KOV-ide (23,76 mln eurot) ja riigi (23,76 mln eurot) vahel. KOV-ide täiendav kulu oleks hinnanguliselt 7,87 mln eurot. Riigi lisaeelarve vajadus oleks 23,76 mln eurot, juhul kui KOV leiab lisavahendid oma tulubaasist ja riik panustab kogukulust poole. Lisaeelarve vajadus on 31,63 mln eurot, juhul kui riik katab ka selle osa, mida KOV peaks juurde leidma oma tulubaasist (vt täpsemalt ptk 13).

### **11.1.3 Majanduslik mõju teenuseosutajatele**

#### **11.1.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika järgi oli 2020. aasta lõpus Eestis 177 väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust osutavat asutust 9989 teenusekohaga. Teenust osutavate asutuste arv on järjepidevalt suurenenud. Viimase viie aastaga on juurde tulnud 25 asutust 1863 teenusekohaga. 2021. aasta lõpus oli SKA väljastanud 161 üldhooldusteenuse osutamise tegevusluba 214 tegevuskohas (asutuses/majas). Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, kuna üldhooldusteenust osutavate asutuste arv moodustas 2020. aastal majanduslikult aktiivsetest üksustest ligikaudu 0,1%<sup>42</sup>.

#### **11.1.3.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järeldus selle olulisuse kohta**

Ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamise muutmine avaldab majanduslikku mõju teenuseosutajatele. Praegune ostujõud ei suuda tagada üldhooldusteenuse kvaliteedi arengut. Teenuse rahastamise põhimõtete muutmine, mille puhul suureneb KOV-ide ja riigipoolne osalus, aitab tagada ostujõu suurenemise. See omakorda aitab parandada teenuseosutajate tööjõu palga- ja töötingimusi ning teenuse kvaliteeti, mille kaudu paraneb ka teenusesaajate elukvaliteet. Muudatuste tagajärjel korrastub teenusepakkujate turg, kuna teenuseosutajate järele tekib suurem nõudlus, kus on parim hinna ja kvaliteedi suhe.

Muudatused võivad kaasa tuua mõningase töökoormuse kasvu teenuseosutajatele, kuna nad peavad esitama või vahetama infot KOV-idele teenusesaajate kohta. Selle lihtsustamiseks on planeeritud 2023. aastal alustada STAR-i keskkonna arendusi (teenuseosutajate portaali), mis KOV-ide ja teenuseosutajate töökorraldust tõhustab.

Kokkuvõtvalt kaasneb muudatusega teenuseosutajatele oluline majanduslik mõju, kuna mõju ulatus ja sagedus on keskmine. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei tuvastatud.

## **11.2. Hoolduspuhkus**

Praegu saavad viiepäevast tasustatud puhkust kasutada ainult täisealise sügava puudega inimese lähedased ning puhkust hüvitatakse töötasu alammäära alusel. Selles valdkonnas on kavandatud kaks muudatust. Esiteks, tasustatud hoolduspuhkuse kasutamise õigus seotakse lahti hooldatava puude raskusastmest, mis laiendab puhkuse saajate ringi. Edaspidi saavad puhkust võtta kõik töötavad (TLS-i ja ATS-i alusel) hoolduskoormusega inimesed, kelle hooldataval on KOV tuvastanud (suure) hooldusvajaduse ja kelle puhul on KOV tuvastanud hoolduskoormuse. Teiseks, muutub puhkuse hüvitamine – töötasu alammäära asemel hakatakse puhkust hüvitama töötaja sotsiaalmaksuga maksustatava keskmise tulu alusel. Muudatuse põhieesmärk on tagada töötavatele täisealist hooldavatele inimestele õigus võtta töölt täiendavat puhkust.

### **11.2.1. Sotsiaalne mõju**

#### **11.2.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad) valdkonnas**

<sup>42</sup> Eestis oli 2020. aastal kokku 181 930 majanduslikult aktiivset üksust. Statistikaamet, 2022. ER006: STATISTILISSE PROFIILI KUULUVAD ÜKSUSED TEGEVUSALA (EMTAK 2008) JÄRGI, 2020. Kättesaadav: [https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_majandusüksused\\_uldandmed/ER006](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_uldandmed/ER006)

## Hoolduskoormusega inimesed, kes hooldavad täisealist inimest

Üheks muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on täisealist hooldavad, töötavad inimesed. Eesti sotsiaaluuringu andmetel oli 2020. aastal Eestis 24 918 inimest, kes töötasid täis- või osajaga ning samal ajal abistasid või hooldasid<sup>43</sup> oma täisealist leibkonnaliiget (s.o umbes 52% kõigist täisealist abistanud või hooldanud inimestest). Nendest 21 315 inimest ehk umbes 86% töötas täisajaga ja 3603 ehk umbes 14% osajaga<sup>44</sup>. Kõigist Eestis tööga hõivatutest 15–74-aastastest inimestest (2020. aastal 653,8 tuhat inimest<sup>45</sup>) moodustab hinnanguline maksimaalne sihtrühm umbes 3,8%. Hoolduspuhkusele on õigus suure hooldusvajadusega inimeste hooldust korraldavatel hooldajatel, kellel on ka suurem hoolduskoormus. OECD järgi on hoolduskoormuse tasemed jaotunud järgmiselt: väike koormus (alla 10 tunni nädalas), keskmine koormus (10–19 tundi nädalas), suur koormus (20 või enam tundi nädalas). Sotsiaaluuringu järgi oli 2020. aastal töötavaid suure hoolduskoormusega inimesi, kes hooldasid 20 või enam tundi nädalas oma täisealist leibkonnaliiget, 6009. Ligikaudu 92% hoolduskoormusega inimestest töötab töölepingu alusel.

Erinevate uuringute alusel võib hoolduskoormusega inimeste arv olla veelgi suurem. Näiteks abistas/hooldas 2020. aastal tehtud elanike tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringus<sup>46</sup> küsitletutest 95%-lise tõenäosusega 80 300–101 300 inimest oma täisealist leibkonnaliiget ning 112 500–138 900 inimest kedagi täisealist väljaspool leibkonda.

## Täisealised hooldusvajadusega inimesed

Teiseks oluliseks muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on täisealised hooldusvajadusega inimesed, kelle ametliku arvu väljatoomine on keeruline, sh sõltub ka sellest, kas KOV tuvastab hooldusvajaduse või mitte. Arvutustes on lähtutud Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu andmetest oma täisealist leibkonnaliiget abistavate või hooldavate inimeste kohta<sup>47</sup>, kuid tuleb arvestada, et ühel hooldajal võib olla ka mitu hooldatavat ning mitme hooldaja hoolduskoormus võib olla seotud ühe ja sama hooldatavaga. Näiteks elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuringust tuli välja, et mõnda leibkonnaliiget abistavatest/hooldavatest inimestest 83% abistas/hooldas ühte leibkonnaliiget ning 17% mitut leibkonnaliiget<sup>48</sup>.

Erinevate uuringute põhjal võiks hooldusvajadusega inimeste sihtrühma piiritlemiseks kasutada ka tegevuspiirangute esinemist ja selle ulatust. 2021. aasta Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu andmetel hindas umbes 11,1 tuhat 16-aastast ja vanemat inimest, et nende igapäevategevus oli tervisest tingitult suurel määral piiratud. Lisaks hindas 22,3 tuhat inimest, et see oli piiratud mõningal määral<sup>49</sup>. See teeb kokku 33,4 tuhat inimest, kellel võiks olla potentsiaalne hooldusvajadus. Uuringust aga ei tule välja, kas neil inimestel on ka tegelikult hooldusvajadus, mis eeldab kõrvalabi. Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu kohaselt tundis end oluliselt<sup>50</sup> tegevustes piiratud 7% 16-aastastest ja vanematest elanikest. Sihtrühma suurus elanikkonnas jäi uuringu alusel 95%-lise tõenäosusega vahemikku 61 400–82 600 inimest. Mõõdukaid piiranguid<sup>51</sup> tundis oma tegevustes 15% samas vanuses elanikest, 95%-lise tõenäosusega vahemikus 148 500–179 000 inimest. 16% (95%-lise tõenäosusega vahemikus 160 900–190 500 inimest) 16-aastastest ja vanematest elanikest kasutas terviseprobleemi või tegevuspiirangu tõttu lähedaste-tuttavate

<sup>43</sup> Eesti sotsiaaluuringus küsitakse küsimus: „Kas Te abistate või hooldate mõnda oma leibkonna liiget?“

<sup>44</sup> Statistikaamet, 2022. Eesti sotsiaaluuring, 2020. Sotsiaalministeeriumi arvutused. Täis- või osajaga töötavate täisealist leibkonnaliiget hooldavate inimeste arvu teadasaamiseks on kasutatud sotsiaalmajandusliku staatuse andmeid.

<sup>45</sup> Statistikaamet, 2022. TT0150: HÕIVATUD PÕHITÖÖL SOO, VANUSERÜHMA NING TÄIS- JA OSAAJAGA TÖÖTAMISE JÄRGI (KVARTALID), 2020. Kättesaadav: [https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu\\_tooturg\\_heivatud\\_aastastatistika/TT0150](https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_tooturg_heivatud_aastastatistika/TT0150) Viimati kuvatud: 17.01.2022.

<sup>46</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>47</sup> Eesti sotsiaaluuringu andmetel oli 2020. aastal Eestis 24 918 inimest, kes töötasid täis- või osajaga ning samal ajal abistasid või hooldasid oma täisealist leibkonnaliiget. Seega on neist igaks seotud vähemalt ühe hooldatavaga.

<sup>48</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>49</sup> Statistikaamet, 2022. TH81: 16-AASTASTE JA VANEMATE TERVESEST TINGITUD IGAPÄEVATEGEVUSE PIIRATUS SOO JA VANUSERÜHMA JÄRGI, 2021. Kättesaadav: [TH81: 16-AASTASTE JA VANEMATE TERVESEST TINGITUD IGAPÄEVATEGEVUSE PIIRATUS SOO JA VANUSERÜHMA JÄRGI. Statistika andmebaas](https://www.stat.ee/et/stat/andmed/TH81_16-AASTASTE_JA_VANEMATE_TERVESEST_TINGITUD_IGAPAEVATEGEVUSE_PIIRATUS_SOO_JA_VANUSERUHMA_JARGI_2021) Viimati kuvatud: 17.01.2022.

<sup>50</sup> Esinevad tõsised raskused, enamasti mitmes valdkonnas.

<sup>51</sup> Esinevad tõsised raskused ühes valdkonnas (enamasti liikumis- või liigutamispäringud).

kõrvalabi ja sai seda keskmiselt 14 tundi nädalas (mediaan)<sup>52</sup>. Kuigi kõrvalabi kasutamine on uuringus tuvastatud, ei pruugi see sellegipoolest olla seotud hooldamisega hoolduspuhkuse kasutamise õiguse mõttes. Kõikidel kõrvalabi kasutajatel ei pruugi KOV tuvastada hooldusvajadust. Seega on arvutustes lähtutud hooldajate sihtrühmast arvestusega, et ühe täisealist abistava või hooldava inimese kohta on üks täisealine hooldusvajadusega inimene.

### 11.2.1.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järelendus olulisuse kohta

#### Hoolduskoormusega inimesed, kes hooldavad täisealist inimest

Muudatus mõjutab täisealist hooldavate inimeste toimetulekut (sh selliste leibkondade toimetulekut, kus on täisealine hooldatav) ning hoolduskoormusega inimeste töö ja pereelu ühitamise võimalusi. Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringus<sup>53</sup> paluti inimestel hinnata, kui suurt koormust nad seoses hooldamisega ning kellelegi emotsionaalse toe pakkumisega tunnevad. Kedagi hooldavatest või emotsionaalset tuge pakkuvatest inimestest 29% tundsid vähest, 18% mõõdukat, 6% suurt koormust ning 1% hinnangul oli koormus peaaegu talumatult suur. Kõige sagedamini tundsid suurt hoolduskoormust inimesed, kes hooldasid kedagi oma leibkonnas. Suur hoolduskoormus seondus ka mitmete teiste probleemidega. Suur hoolduskoormus seostub ka majanduslike probleemidega. Inimestest, kes hindasid oma hoolduskoormust suureks, pidas 59% oma leibkonna rahalist toimetulekut mitterahuldavaks.

Kehtiva süsteemi alusel saab viiepäevast tasustatud hoolduspuhkust kasutada töötaja, kes hooldab sügava puudega täisealist inimest või kelle täisealine sügava puudega lähedane on mõnes hoolekandeasutuses. Hoolduspuhkust hüvitatakse töötasu alammäära alusel. 2020. aasta lõpu seisuga oli Eestis 15 620 sügava puudega inimest<sup>54</sup>. Puhkust kasutas 2021. aasta jooksul 362 inimest, keskmiselt 4,6 päeva ulatuses<sup>55</sup>. Kuigi kõik sügava puudega inimesed ei pruugi olla hooldusvajadusega, kasutati kogu sihtrühma kohta puhkust vaid 3% ulatuses. Hoolimata sellest, et ka kehtiva hoolduspuhkuse eesmärk oli võimaldada hoolduskoormusega lähedastel ning määratud eestkostjatel ja hooldajatel ilma sissetulekut täielikult kaotamata võtta endale töötamise kõrvalt vaba aega, tegeleda sügava puudega isiku erivajadusega, käia arsti juures, planeerida hooldamise korraldamist ning veeta aega sügava puudega isikuga, ei ole see oma eesmärgi täielikult täitnud. Üheks põhjuseks võib olla puhkuse hüvitamine vaid töötasu alammäära alusel, mistõttu kaotaks üle töötasu alammäära teeniv töötav hooldaja puhkust võttes liialt oma (sh leibkonna) sissetulekus. SKA 2021. aasta hoolduspuhkuse kasutajate andmetest ilmneb, et ligikaudu 88%-l hoolduspuhkuse kasutajatest on viimase 12 kuu keskmine sotsiaalmaksuga maksustatud tulu 584 eurot või sellest suurem.

Muudatuse kohaselt hakatakse täisealise hooldamise eest võetavat puhkust hüvitama töötaja sotsiaalmaksuga maksustatud keskmise töötasu alusel, mis arvatavasti suurendab puhkuse võtjate ringi. Neile, kes teenivad alla alampalga, hüvitatakse puhkusepäevad töötasu alammääras. Täisealist isikut hooldavad töötavad inimesed saavad kasutada viiepäevast puhkust hooldusvajadusega inimese hoolduse korraldamiseks, sh erivajadusega tegelemiseks, arstil käimiseks jne, kaotamata sealjuures märkimisväärselt oma (sh leibkonna) sissetulekut. Samuti laieneb hooldajate ring, kes on õigustatud puhkust võtma. Aluseks on hooldatava KOV-i poolt tuvastatud hooldusvajadus ja töötava isiku hoolduskoormus. See tagab selle, et puhkusepäevi saavad kasutada hooldajad, kes on reaalselt lähedase hooldusega seotud (puhkuspäevi ei saa enam kasutada sugulased pelgalt sugulusastme põhjal).

Tasustatud täiendava puhkuse võimaldamine hooldusvajadusega täisealiste hooldust korraldavatele inimestele parandab kaudselt ka hooldajate vaimset tervist. Samas tuleb arvestada, et puhkusevõimaluste laiendamise kõrval on oluline tagada hooldatavatele teenuste pakett, mis võimaldaks päriselt hoolduskoormusega inimesel mõneks ajaks aja maha võtta.

Ebasoovitava mõjuna võib tekkida hoolduskoormusega inimeste diskrimineerimine värbamisel. Praxis 2015. aastal tehtud soolise võrdõigusslikkuse seaduse rakendamise uuringu kohaselt uurib 3% tööandjatest alati ning 7% mõnikord värbamise käigus kandidaadilt, kas tal on kohustus hoolitseda vanemate või teiste lähedaste eest. Lisapuhkuse andmise kohustus võib suurendada nende tööandjate arvu, kes töötajate värbamisel nende hoolduskoormusele

<sup>52</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf)

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Sotsiaalkindlustusameti registriandmed, 2021

<sup>55</sup> Sotsiaalkindlustusameti registriandmed, 2022. Tuleb arvestada, et ettevõtted saavad taotlusi/andmikke esitada kuni kolm kuud hiljem isiku puhkamisest, seega võivad tegelikud andmed 2021. aasta kohta veel muutuda. Väljavõtte on tehtud Sotsiaalkindlustusameti poolt 20.01.2022 seisuga.

tähelepanu pööravad. Kuna hoolduspuhkust on võimalik kasutada mitmel hooldajal, ei saa tööandja eeldada, et hoolduskoormusega töölesoojija on see, kes hoolduspuhkuse välja võtaks või teeks seda täies ulatuses. Samuti ei ole töölesoojija kohustatud tööandjale avaldama infot, mis ei ole seotud tema sobivusega töökohale ning mille vastu tööandjal puudub õigustatud huvi.

Arvestades, et hoolduspuhkust on võimalik kasutada kuni viis päeva aastas, ei ole tegemist hooldusvajadusega täisealist hooldavate töötavate inimeste jaoks regulaarse muudatusega.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju ulatus on keskmised. Mõju sagedus on väike. Muudatusega võib kaasnedas ebasoovitavaid mõjusid, mille kaasnemise risk on keskmine. Sotsiaalne mõju täisealist hooldavate inimeste jaoks on oluline.

### Täisealsed hooldusvajadusega inimesed

Uuringu andmetel tunnetab 75% tõsise valdkondliku tegevuspiiranguga inimestest, kelle hulka kuuluvad ka hooldusvajadusega inimesed, tervisest või tegevuspiirangust tulenevaid probleeme vaba aja veetmisel ja lõõgastumisel, sealjuures tõsiseid probleeme tunnetab 32%. Ka üldine eluga rahulolu on selle sihtrühma seas väiksem<sup>56</sup>. Muudatus parandab kaudselt täisealiste hooldusvajadusega inimeste heaolu seeläbi, et nende hooldaja on puhanum, saab puhkuseks ettenähtud päevade jooksul tegeleda hooldatava erivajadusega, veeta koos vaba aega ning teha muid heaolu parandavaid tegevusi, ilma sissetulekut suures osas kaotamata. Ka võib muudatus mõjutada positiivselt muidu hoolekandeesutuses elavaid inimesi, kellel tekib suurem võimalus saada mõneks ajaks koju, suhelda naabrite või sõpradega, veeta aega lähedastega, kellega asutuses viibides sageli ei ole võimalik kohtuda. Kadri Kuulpaki magistriltööst<sup>57</sup>, mille raames ta tegi etnograafilise uurimuse, et tutvuda olukorraga eakate hooldekodudes, tuleb välja, et tihti seatakse hoolekandeesutuses füüsilised vajadused esikohale psühhosotsiaalse heaolu ees. Hoolduspuhkuse muudatus aitab loodetavasti olukorda parandada, mõjutades positiivselt just täisealiste hooldusvajadusega inimeste psühhosotsiaalset heaolu.

Arvestades, et hoolduspuhkust on võimalik kasutada kuni viis päeva aastas, ei ole tegemist hooldusvajadusega inimeste jaoks regulaarse muudatusega.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju ulatus on keskmised. Mõju sagedus on väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Muudatuse sotsiaalne mõju hooldusvajadusega täisealiste inimeste jaoks on oluline.

## **11.2.2. Majanduslikud mõjud**

### **11.2.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

#### Täisealist hooldavate inimeste tööandjad

Eestis oli 2020. aastal kokku 181 930 majanduslikult aktiivset üksust.<sup>58, 59</sup> Eeldusel, et iga puhkust potentsiaalselt kasutav töötaja (maksimaalselt 24 918 täisealist hooldavat inimest) töötab eri tööandja juures, on muudatusest mõjutatud tööandjaid maksimaalselt<sup>60</sup> 24 918, olenevalt sellest, kas ja mitu täisealise hooldusvajadusega inimese lähedast puhkust võtab (1–5 isikut). SKA hoolduspuhkuse kasutajate andmetest on näha, et olemasoleva skeemi puhul puhkuse jagamist ei toimu. Suure hooldusvajadusega töötajate puhul oleks muudatusest mõjutatud hinnanguliselt ligikaudu 6000 tööandjat. Kõigist tööandjatest moodustab maksimaalne sihtrühm 3–14%.

<sup>56</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf).

<sup>57</sup> Tervise Arengu Instituut, 2021. Sotsiaaltöö artikkel „Hooldajatel on kiire, meil on jälle aega üleliia.“ Hooldekodu elanike autonoomiaga arvestamine kolme hooldekodu näitel. Autor: Kadri Kuulpak. Kättesaadav: <https://www.tai.ee/en/node/12023>

<sup>58</sup> Statistikaamet, 2022. ER006: STATISTILISSE PROFIILI KUULUVAD ÜKSUSED TEGEVUSALA (EMTAK 2008) JÄRGI, 2020. Kättesaadav: [https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_majandusüksused\\_uldandmed/ER006](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_uldandmed/ER006) Viimati kuvatud: 18.01.2022.

<sup>59</sup> Majanduslikult aktiivsed üksused on ettevõtte, mittetulundusühing, sihtasutus, riigiasutus ja kohaliku omavalitsuse asutus. Ettevõtte koosneb ühest või mitmest äriühingust (aktsiaseltsist, osaühingust, usaldusühingust, täisühingust, tulundusühistust) või välismaa äriühingu filiaalist või füüsilisest isikust ettevõtjast. Majanduslikult aktiivseks loetakse üksusi, millel on vastaval aastal aktiivsuse tunnused — müügitulu, palgatöötajad, teinud investeeringuid. Arvesse võetakse ka muude allikate alusel tuvastatud „elumärgid“.

<sup>60</sup> Tuleb arvestada, et kõigil Eesti sotsiaaluuringu alusel hinnatud täisealistel hooldusvajadusega inimestel ei pruugi KOV tuvastada hooldusvajadust.



### **11.2.2.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järelkus selle olulisuse kohta**

#### Tööandjad

Mõjuna tööandjatele suureneb potentsiaalselt nende inimeste hulk, kes puhkust kasutades töölt eemal on. Võib eeldada, et loodavas süsteemis on puhkuse kasutajate arv suurem kui praegu, kuna laieneb puhkuse võtjate sihtrühm ning tasustamise alused muutuvad täisealise isiku hooldaja jaoks soodsamateks. Tööandja töökoormus suureneb, kuna hoolduspuhkuse ajaks tuleb tööandjal tööd ümber organiseerida (leida hoolduspuhkuse ajaks töötajale asendaja). Muudatusel võib tööandja jaoks olla ka rahaline mõju, kui hoolduspuhkuse tõttu töötamata jäänud töötundide tõttu väheneb ettevõtte tootlikkus.

Samas vähendab tööandjate töökoormust puhkusetasu kompenseerimise menetluse lihtsustamine. Praegu peab töötaja hoolduspuhkuse saamiseks esitama tööandjale taotluse ning tööandja peab hoolduspuhkuse tasu riigieelarvest hüvitamiseks esitama taotluse SKA-le. Muudatusega ei pea töötaja enam tööandjale taotlust esitama, vaid kooskõlastab oma puhkuse soovi tööandjaga. Puhkuse taotluse teeb töötaja SKA iseteeninduskeskkonnas (hoolduspuhkuse arvestus ja maksmine hakkab käima SKA kaudu). Võrreldes kehtiva süsteemiga muutub tööandjate halduskoormus väiksemaks.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju ulatus on keskmised. Mõju sagedus on väike. Muudatusega võib kaasneda väike ebasoovitava mõju avaldumise risk. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

### **11.2.3. Mõju KOV-idele ja riigieelarvele**

#### **11.2.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

Muudatus mõjutab kõigist riigiasutustest SKA-d, samuti KOV-e ja nende töötajaid, kes peavad tuvastama need hoolduskoormusega isikud, kes on seotud täisealiste hooldusvajadusega hoolduse korraldamisega.

#### **11.2.3.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järelkus selle olulisuse kohta**

#### Sotsiaalkindlustusamet

Muudatus mõjutab riigieelarve tulusid ja kulusid. Hüvitise maksmise aluste muutmise (sidumine sotsiaalmaksuga maksustatava tulu, mitte töötasu alammääraga) ja sihtrühma laiendamisega suureneb kulu riigile, sh lisandub IT-arenduste kulu, kuna vajalik on arendada andmevahetust STAR-iga. Kulude arvestusel on lähtutud kahest sihtrühma valikust: 1) hoolduspuhkust kasutavad kõik töötavad täisealist inimest hooldavad isikud, 2) hoolduspuhkust kasutavad kõik töötavad suure hoolduskoormusega (20+ tundi nädalas) täisealist hooldavad isikud. Esimese variandi puhul oleks hinnanguliselt kulu 2023. aasta teiseks poolaastaks riigieelarvele 3,3 miljonit eurot, lisaks arenduskulu hinnanguliselt ca 700 000 eurot. Teise variandi puhul oleks kulu ligikaudu 700 tuhat, lisaks IT-arenduse kulu. Täpsemalt on riigieelarvele kaasnevaid kulusid hinnatud ja arvestuse aluseid selgitatud VTK muudatuste rakendamisega seotud riigi ja KOV-ide eeldatavate kulude ja tulude peatükis.

SKA-le toob hoolduspuhkuse tasu hüvitamise taotluste menetlemine kaasa ka töökoormuse kasvu. IT-lahenduse loomine küll arvatavasti lihtsustab menetlusprotsessi, kuid puhkuse taotlejate arv suureneb. Töötaja taotleb puhkust SKA iseteeninduskeskkonna kaudu. SKA kontrollib STAR-ist, kas isikul, kellega seoses ta puhkust taotleb, on olemas KOV-i poolt hinnatud hooldusvajadus. SKA arvutab puhkusetasu suuruse ja maksab selle töötajale välja.

Lähtudes potentsiaalsest töötavate täisealist hooldavate inimeste arvust, kes võiksid hoolduspuhkust taotleda, puutub SKA kokku puhkusetasu hüvitamisega regulaarselt, kuid mitte igapäevaselt.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Mõju sagedus ja ulatus on keskmised. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Muudatusega seotud mõju SKA-le on oluline.

#### Kohalikud omavalitsused

Muudatus mõjutab ka KOV-e ja vastavaid töötajaid, kes peavad hoolduspuhkuse kasutamise jaoks tuvastama täisealiste isikute hooldusvajadust ja hooldusvajadusega inimeste lähedaste hoolduskoormust. On raske hinnata, kui paljud inimesed pöörduvad KOV-i hooldusvajadust ja hoolduskoormust tuvastama vaid puhkuse saamise eesmärgil.

Kuna KOV puutub hooldusvajaduse tuvastamisega kokku ka muude tegevustega (toetuste ja teenuste määramise jms) seoses, siis ei ole eelduslikult KOV-ide jaoks tegemist uue olukorraga. Samuti ei ole hooldusvajaduse tuvastamine lähedase eest hoolduspuhkuse kasutamise eesmärgil arvatavasti regulaarne.

Muudatusest mõjutatud sihtrühm on suur. Mõju ulatus ja sagedus on väikesed. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Muudatusega seotud mõju KOV-idele on oluline.

### 11.3. Sotsiaalmaksu erisuse loomine

#### 11.3.1. Sotsiaalne mõju

Kehtiva seaduse kohaselt maksab KOV sotsiaalmaksu inimese eest, kes hooldab puudega isikut ja kellele KOV maksab toetust puudega isiku hooldamise eest ning kes ei tööta ega ole riikliku pensioni saaja ega osalise või puuduva töövõimega isik. Samuti maksab KOV sotsiaalmaksu inimese eest, kes hooldab puudega last ja kellele makstakse toetust puudega lapse hooldamise eest ning kes ei tööta ega ole pensionär ega töövõimekaoga isik. Sotsiaalmaksu tasumine mittetöötava hooldaja eest tagab hooldajale ravi- ja pensionikindlustuse. Kuid kehtivas süsteemis jäävad sotsiaalkindlustuskaitsest ilma need hooldajad, kes ei tööta ja kellele KOV hooldajatoetust ei maksa, samuti hooldajad, kes kelle teiselt tulult ei deklareerita sotsiaalmaksu vähemalt kuumääralt. Planeeritavate muudatustega tagatakse tööelastele hoolduskoormusega inimestele senisest paremad sotsiaalsed garantiid ehk hooldajatele tagatakse ravi- ja pensionikindlustus. Samuti motiveerivad muudatused tööandjaid looma osajaga töökohti ning värbama osalise tööajaga töötavaid hooldajaid, mis soodustab hooldajate töötamist hooldamise kõrvalt, mis omakorda parandab hooldajate ja nende leibkondade majanduslikku toimetulekut.

##### 11.3.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad) valdkonnas

#### Mittetöötavad ja töötavad hoolduskoormusega inimesed

Sihtrühma määratlemisel on lähtutud hoolduskoormusest 20 ja enam tundi nädalas, kuna see on kõige potentsiaalsem sihtrühm, kellel on intensiivne hoolduskoormus. 2020. aasta Eesti sotsiaaluuringu andmetel oli 18-64-aastaseid 20 ja enam tundi nädalas oma leibkonnaliiget hooldavaid inimesi (v.a need, kelle eest KOV ei pea mittetöötamise korral sotsiaalmaksu maksma kuna viibivad, kuna viibivad nt lapsehoolduspuhkusel vms) veidi üle 8000. Neist 1722 puhul juba KOV maksis sotsiaalmaksu kuumääralt, kuna nad olid mittetöötavad hooldajatoetuse saajad<sup>61</sup> ja neid inimesi muudatus ei puuduta. Pensionäre, kes hooldavad, muudatus samuti ei puuduta, kuna nende sotsiaalsed garantiid on tagatud riikliku pensioni saamisega. Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on hinnanguliselt 6300 inimest, mis moodustab kogu Eesti samaealisest rahvastikust alla 1%.

#### Hooldusvajadusega inimesed

Teiseks oluliseks muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on hooldusvajadusega inimesed. Hooldajate mõttes puudutab muudatus eelmises lõigus toodu põhjal hinnanguliselt 6300 inimest, seega kõigil neist on vähemalt üks hooldatav, kes on samuti muudatusest mõjutatud. Tuleb aga arvestada, et ühel hooldajal võib olla ka mitu hooldatavat ning mitme hooldaja hoolduskoormus võib olla seotud ühe ja sama hooldatavaga. Näiteks elanikkonna hooldusvajaduse ja tegevuspiirangute uuringust tuli välja, et mõnda leibkonnaliiget abistavatest/hooldavatest inimestest 83% abistas/hooldas ühte leibkonnaliiget ning 17% mitut leibkonnaliiget<sup>62</sup>. Seega võib potentsiaalne sihtrühm olla suurem kui 6300 inimest.

<sup>61</sup> Sotsiaalkindlustusameti registriandmed, 2021.

<sup>62</sup> Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020). Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse\\_uuring\\_som.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf).

Nagu hoolduspuhkuse muudatuse juures kirjeldatud, võib erinevate uuringute põhjal nii hoolduskoormusega kui hooldusvajadusega inimeste sihtrühm olla ka suurem. Muudatusest mõjutatud sihtrühm moodustab hinnanguliselt alla 1% rahvastikust.

#### **11.3.1.2. Avalduv mõju sihtrühma(de)le ja järelalus olulisuse kohta**

##### Mittetöötavad ja töötavad hoolduskoormusega inimesed

Selleks, et tagada hooldajate parem toimetulek, peab hooldajatele olema tagatud nii ravi- kui pensionikindlustus ning töötamise võimalus hooldamise kõrvalt. Kuigi hooldamise kõrvalt võib täistööajaga töötamine olla raskendatud, tuleb hooldajate tööturul osalemist soodustada, et hooldajad säilitaksid oma professionaalsed oskused, mis võimaldavad teenida endale sissetulekut ning seeläbi tagada suurem pension tulevikus. Hooldajate tööhõives osalemise soodustamiseks kaalutakse kahte lahendusvarianti. Esimese lahenduse puhul hakkab KOV maksma töötavate hooldajate eest sotsiaalmaksu kuumääralt. Mittetöötavate hooldajate puhul säilib praegune olukord ehk KOV maksab nende eest sotsiaalmaksu kuumääralt. Kui hooldaja töötab, maksab tööandja hooldaja töötasu pealt sotsiaalmaksu kuumäära ületavalt osalt.

Teise lahenduse puhul maksab KOV hooldaja eest sotsiaalmaksu kuumääralt, olenemata sellest, kas hooldaja töötab või mitte. Kui hooldaja töötab maksab tööandja hooldaja eest sotsiaalmaksu tema tegeliku töötasu pealt. Mittetöötavate hooldajate puhul säilib tänane olukord. Lahendus tagab võrreldes esimese alternatiiviga suuremad sotsiaalsed tagatised – lisaks ravikindlustusega kaetusele on neil tulevikus suurem pension, kuna lisaks KOV-i poolt makstud sotsiaalmaksu kuumääralt maksab tööandja tema eest samuti sotsiaalmaksu, mida võetakse arvesse tema riikliku pensioni suuruse arvutamisel.

Mõlemad lahendused motiveerivad tööandjaid looma osaajaga ja madalama palgaga töökohti ning tööle võtma osalise tööajaga hooldajaid. Seega on hooldajatel paremad võimalused ühitada töö ja pereelu. Tööturul osalemine parandab hooldajate majanduslikku toimetulekut, samuti säilivad hooldajate professionaalsed oskused, eneseteostuse ja ühiskonnaelus osalemise võimalused.

Lisaks tuleb märkida, et hooldajate töö ja pereelu ühitamise juures mängib olulist rolli ka sotsiaalteenuste kättesaadavus, mis on teatud juhtudel ainus võimalus hooldamise kõrvalt töötada. Sihtrühma laienemisest tingitud sotsiaalmaksu kulude kasvuga võib KOV-idel tekkida senisest suurem motiveeritus pakkuda hooldusvajadusega inimestele ametlikke teenuseid. Ametlike teenuste kättesaadavuse suurenemise tõttu väheneb ka lähedaste hoolduskoormus ja paranevad võimalused tööturule liikuda.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Mõju ulatus ja sagedus on keskmised. Ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud. Muudatuse sotsiaalne mõju hooldajatele on oluline.

##### Hooldusvajadusega inimesed

Kaudselt mõjutab muudatus ka hooldusvajadusega inimeste heaolu ning toimetulekut. Kui hooldaja saab minna tööle, paraneb leibkonna majanduslik olukord, kuid selle eelduseks on ka vajalike teenuste olemasolu.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Mõju ulatus ja sagedus on keskmised. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Muudatuse sotsiaalne mõju hooldusvajadusega inimestele on oluline.

#### **11.3.2. Majanduslikud mõjud**

##### **11.3.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

##### Tööandjad

Muudatusest on mõjutatud kõik tööandjad, kelle juures töötavad hooldajad, kes saavad töötasu alla miinimumpalga. 2020. aasta Eesti sotsiaaluuringu andmetel töötas sotsiaalmaksu kuumäärast madalama töötasuga ja hooldas samal

ajal 20 või enam tundi nädalas ligikaudu 2300 inimest<sup>63</sup>. Kõigist tööandjatest (Eestis oli 2020. aastal kokku 181 930 majanduslikult aktiivset üksust) moodustab sihtrühm umbes 1%.

#### **11.3.2.2. Avaldub mõju sihtrühma(de)le ja järeltus selle olulisuse kohta**

Esimese lahenduse puhul maksab tööandja hooldaja töötasu pealt sotsiaalmaksu kuumäära ületavalt osalt. Tööandjad on motiveeritud tööle võtma osalise tööajaga töötavaid hooldajaid, kelle töötasu suurus on väiksem kui töötasu alammäär täistööajaga töötamisel. See vähendab tööandjate kulutusi. Kui muudatust rakendatakse alates 01.07.2023, oleks prognoosi kohaselt 2023. aasta teiseks poolaastaks kulude kokkuhoid tööandjatele hinnanguliselt 6,2 mln eurot. Lahenduse riskiks võib osutuda see, et tööandjad ei pruugi teada, kes töötajatest on hooldajad ega saa taotleda sotsiaalmaksu kuumääralt tasumisest vabastamist. Samuti tekib lisakoormus tööandjale KOV-idele taotluse esitamisel. Riskina võib suureneka ka tööjõumaksudest kõrvalehoidmine, kui miinimumkohustuse kaotamise järel hakatakse maksukoormuse vähendamise eesmärgil töötasu tegelikust väiksemana deklareerima.

Teise lahenduse kohaselt hakkavad tööandjad maksma töötava hooldaja eest sotsiaalmaksu tegeliku väljamakse pealt. See vähendab tööandjate kulutusi. Prognoosi kohaselt oleks 2023. aasta teise poolaasta kulude kokkuhoid tööandjatele hinnanguliselt ca 1,6 mln eurot. Selle tulemusena on tööandjad motiveeritud tööle võtma osalise tööajaga hooldajaid, kelle töötasu suurus on väiksem kui töötasu alammäär täistööajaga töötamisel. Ebasoovitava mõju riskina võib ka selle lahenduse puhul tekkida olukord, kui miinimumkohustuse kaotamise järel hakkavad tööandjad maksukoormuse vähendamise eesmärgil töötasu tegelikust väiksemana deklareerima ning tööjõumaksudest kõrvale hoidma.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Mõju ulatus ja sagedus on keskmised. Muudatusega võib kaasneka väike ebasoovitava mõju avaldumise risk. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

#### **11.3.3. Mõju kohalikele omavalitsustele ning riigieelarvele**

##### **11.3.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)**

Muudatus mõjutab kõiki kohalikke omavalitsusi ja nende kulusid ja tulusid.

##### **11.3.3.2. Avaldub mõju sihtrühma(de)le ja järeltus selle olulisuse kohta**

Muudatus toob KOV-ide eelarvele kaasa täiendavad kulud. See on tingitud sellest, et sihtrühm, kelle eest tuleb hakata sotsiaalmaksu tasuma kuumääralt, suureneb (töötavad isikud, v.a pensionärid, osalise või puuduva töövõimega inimesed jne). Lisakulu KOV-idele oleks 2023. aasta teiseks poolaastaks hinnanguliselt 6,2 mln eurot.

Kulude suurenemise tõttu võib tekkida risk, et KOV-id loobuvad hooldajaks määramisest ja/või hooldajatoetuse maksmisest või hakkavad eelistama hooldajaks määramisel nt mittetöötavaid pensionäre, kelle eest sotsiaalmaksu pole vaja tasuda. Samas võib sihtrühma laienemisest tingitud sotsiaalmaksu kulude kasvuga KOV-idel tekkida senisest suurem motiveeritus pakkuda hooldusvajadusega inimestele ametlike teenuseid. Ametlike teenuste kättesaadavuse suurenemise tõttu väheneb lähedaste hoolduskoormus ja paranevad võimalused tööhõives osaleda.

Võib eeldada, et muudatus suurendab hooldajate sihtrühma, seega seonduvalt sellega kasvab KOV-ide töökoormus inimeste hoolduskoormuse hindamisel.

Muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus on suur. Mõju ulatus ja sagedus on keskmised. Muudatusega võib kaasneka ebasoovitav mõju. Muudatusega seotud mõju KOV-idele on oluline.

## **12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele**

<sup>63</sup> Statistikaamet, 2021. Eesti Sotsiaaluuring, 2020. Sotsiaalministeeriumi arvutused.

Võib eeldada, et muudatused pigem vähendavad ettevõtete ja kodanike halduskoormust. Näiteks, hoolduspuhkuse muudatusega võib eeldada ettevõtjate halduskoormuse vähenemist. Praegu peab töötaja hoolduspuhkuse saamiseks esitama tööandjale taotluse. Tööandja omakorda peab hoolduspuhkuse tasu riigieelarvest hüvitamiseks esitama taotluse SKA-le. Muudatusega taotleb töötaja puhkust ise SKA iseteeninduskeskkonnast.

### 13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

#### 13.1 Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

Kulude arvestuse aluseks on Sotsiaalministeeriumi prognoos ööpäevaringse üldhooldusteenuse saajate arvu kohta, SKA üldhooldusteenuse kulumudeli põhjal leitud teenuse hind teenusesaaja kohta, ööpäevaringsel üldhooldusel viibijatele määratud keskmise pensioni suurus, mille kasvu prognoosimiseks on kasutatud pensioniindeksi muutust Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi järgi.

**Tabel 8.** Üldhooldusteenuse rahastamise lahenduse 1 (majutus- ja toitlustuskomponendil põhinev omaosalus) rakendamisega kaasnev kulu riigieelarvele, 2023–2025

| Lahendus 1 (komponendipõhine)             | 2023 II<br>poolaasta | 2024              | 2025              |
|-------------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| Kogukulu kokku                            | 72 223 224           | 156 345 415       | 164 179 623       |
| Inimese omaosalus                         | 24 795 362           | 50 959 841        | 52 558 653        |
| Riigi ja KOV-i kulu kokku                 | 47 427 862           | 105 385 574       | 111 620 970       |
| <b>Lisanduv kulu riigieelarvele kokku</b> | <b>31 538 753</b>    | <b>70 989 583</b> | <b>75 501 453</b> |

Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvestused hoolekandestatistika, SKA kulumudeli ja Rahandusministeeriumi 2021. a suvise majandusprognoosi alusel

**Tabel 9.** Üldhooldusteenuse rahastamise lahenduse 2 (omaosalus 85% keskmisest pensionist) rakendamisega kaasnev kulu riigieelarvele, 2023–2025

| Lahendus 2 (85% sissetulekust)            | 2023 II<br>poolaasta | 2024              | 2025              |
|-------------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| Kogukulu                                  | 72 223 224           | 156 345 415       | 164 179 623       |
| Inimese omaosalus                         | 24 704 373           | 52 594 163        | 55 672 910        |
| Riigi ja KOV-i kulu kokku                 | 47 518 851           | 103 751 252       | 108 506 714       |
| <b>Lisanduv kulu riigieelarvele kokku</b> | <b>31 629 742</b>    | <b>69 355 261</b> | <b>72 387 197</b> |

Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvestused hoolekandestatistika, SKA kulumudeli ja Rahandusministeeriumi 2021. a suvise majandusprognoosi alusel

#### 13.2. Hoolduspuhkus

Kulude arvestamisel on võetud aluseks täis- või osaajaga töötavate täisealist inimest hooldavate inimeste arv ning töötavate suure hoolduskoormusega (20 tundi ja enam nädalas) täisealist inimest hooldavate inimeste arv Eesti sotsiaaluuringu baasil (2020. aastal vastavalt umbes 24 900 ja 6000 inimest, millest on lähtutud ka hilisemate aastate kulude hindamisel). Päevane töötasu on arvestatud mõlema sihtrühma keskmisest brutotöötasust vastavalt Eesti sotsiaaluuringu 2020. a andmetele. Hooldajate keskmise brutokuupalga prognoosimiseks on kasutatud Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi keskmise palga reaalkasvu andmeid. Tegemist on maksimaalse kulude prognoosiga, kuna puudub teadmine, kui paljud täisealiste hooldajatest hakkavad hoolduspuhkust kasutama ning kui paljudele uuringu alusel hinnatud hooldusvajadusega inimestel tuvastab KOV ka tegelikult hooldusvajaduse.

**Tabel 10.** Hoolduspuhkuse muudatusega riigieelarvele kaasnev maksimaalne kulu, 2023–2025

|                                                                            | 2023 II poolaasta | 2024      | 2025      |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|
| Hoolduspuhkust kasutavad kõik töötavad täisealist inimest hooldavad isikud | 3 290 618         | 6 811 578 | 7 015 926 |

|                                                                                                                |         |           |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|
| Hoolduspuhkust kasutavad kõik töötavad täisealist hooldavad suure hoolduskoormusega (20+ tundi nädalas) isikud | 684 307 | 1 416 516 | 1 459 012 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|

Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvestused Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu, Rahandusministeeriumi 2021.a suvise majandusprognoosi alusel

Sii lisandub ühekordne SKA poolt hinnatud (2021. a prognoosi kohaselt) IT-arendustega seotud kulu hinnanguliselt 700 000 eurot.

### 13.3. Sotsiaalmaksu erisuse loomine töötavatele hooldajatele

Kulude arvestamise aluseks on suure hoolduskoormusega hooldajate arv Eesti sotsiaaluuringu (2020. a) andmete põhjal. Alampalga prognoosi aluseks on Rahandusministeeriumi 2021. a suvine majandusprognoos.

**Tabel 11.** Sotsiaalmaksu erisuse muudatustega kaasnev kulu, 2023–2025

|            | 2023 II poolaasta |                       | 2024        |                       | 2025        |                       |
|------------|-------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
|            | KOV-i kulud       | Tööandja vabanev kulu | KOV-i kulud | Tööandja vabanev kulu | KOV-i kulud | Tööandja vabanev kulu |
| Lahendus 1 | 6 212 694         | -6 212 694            | 12 885 588  | -12 885 588           | 13 575 887  | -13 575 887           |
| Lahendus 2 | 6 212 694         | -1 574 089            | 12 885 588  | -3 317 948            | 13 575 887  | -3 572 604            |

Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvutused Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu ja Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi alusel

## 14. Edasine mõjude analüüs

Eelnõu koostamise raames on kavas hinnata muudatuste mõju. Selleks kasutatakse varem valminud uuringute ja analüüside andmeid, sihtrühmade suuruse ja riigieelarvele mõju hindamiseks kasutatakse peamiselt Statistikaameti, SKA ja Rahandusministeeriumi majandusprognoosi andmeid.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

| 15. Valitav lahendus                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------|
| Lõplikud lahendusi puudutavad valikud tehakse pärast avalikult kooskõlastusringilt tagasiside ja ettepanekute saamist.                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| 15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  | 15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris |
|                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  | x                                                   |
| 15.3 Selgitus                                                                                                                                                                                                                     | Seadustes kavandatavaid muudatusi ei ole sedavõrd palju, et need tingiksid vajaduse töötada välja uus tervikseadus. Seega tehakse planeeritavad muudatused senistes seadustes. Teenuste täpsustatud nõuete osas sisustatakse terviktekstina seaduses kehtivad volitusnormid. |  |                                                     |
| 16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisega seoses muudetakse sotsiaalhoolekande seadust. Hooldajate sotsiaalsete garantiidega seoses muudetakse töölepingu seadust ja sotsiaalmaksu seadust.         |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| 17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| Edasine kaasamine sõltub kooskõlastusringilt saadud tagasisidest ja arutelu vajavatest teemadest. Eelnõu ja seletuskiri saadetakse eelnõude infosüsteemi kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks kõigile olulistele osapooltele. |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| 18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |
| Edasise mõjuanalüüsi koostamine otsustatakse kooskõlastusringil saadud tagasiside põhjal.                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                     |

|                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja koostatamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)</b> | Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostatamise aeg</b>                                                                               | 2022. aasta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg</b>                                                                                                         | 01.07.2023 ja osaliselt 01.01.2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed</b>                                                                                               | Ketri Kupper, <a href="mailto:ketri.kupper@sm.ee">ketri.kupper@sm.ee</a> , tel 626 9193,<br>Meeli Tuubel, <a href="mailto:meeli.tuubel@sm.ee">meeli.tuubel@sm.ee</a> , tel 626 9238<br>Kadi Talinurm, <a href="mailto:kadi.talinurm@sm.ee">kadi.talinurm@sm.ee</a> , tel 626 9754<br>Elo Reitalu, <a href="mailto:elo.reitalu@sm.ee">elo.reitalu@sm.ee</a> , tel 626 9328 |