

TARTU LINNAVOLIKOGU

OTSUS

Tartu

26.10.2023 nr LVK-O-0169

**Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahviga 22¹
pandud kohustustega seoses Riigikohtule
põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks
taotluse esitamine**

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada jõustunud seadus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. PSJKS § 15 lõike 1 punkti 2¹ kohaselt saab Riigikohus asja lahendamisel tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ka õigustloova akti andmata jätmise.

Tartu Linnavolikogu on seisukohal, et sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 22¹, millega pandi alates 1. juulist 2023. a kohaliku omavalitsuse üksustele kohustus rahastada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust, on riiklik kohustus, millega seotud kulud tuleb Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause kohaselt katta riigieelarvest. Seadusandja ei ole taganud SHS §-ga 22¹ pandud kohustustega kaasnevate kulude katmist riigieelarvest täies ulatuses. Tegemist on põhiseaduse vastase olukorraga, mis rikub kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikke tagatiseid.

Eelnevat arvestades ja võttes aluseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7, Tartu Linnavolikogu

o t s u s t a b:

1. Esitada Riigikohtule taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse paragrahviga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.
2. Kiita heaks Riigikohtule esitatava taotluse tekst vastavalt lisale.
3. Otsus jõustub 10. novembril 2023. a.

Esimees

Esitab: **linnaalitsus, 26.10.2023 istungi protokoll nr 91**

Ettekandja: **Jüri Mölder**

Õiend

Tartu Linnavolikogu Otsuse "Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahviga 22¹ pandud kohustustega seoses Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine" juurde

Hooldereformiga kaasnenud muudatused

Hooldereformi puudutava sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksu seaduse muutmise seaduse võttis Riigikogu vastu 7. detsembril 2022. a. Tegemist oli vajaliku otsusega, sest paljudele isikutele oli kohaliku omavalitsuse üksuste senise toega üldhooldusteenus raskesti kättesaadav ja teenus ise kohati alarahastatud.

Üldhooldusteenus on sotsiaalhoolekande seaduses kohaliku omavalitsuse üksuse osutatava teenusena olemas olnud alates seaduse jõustumisest, kuid seadus ei sätestanud varasemalt seda, millises ulatuses peab kohaliku omavalitsuse üksus isikut teenuse eest tasumisel aitama. Seaduses puudus kohustuslik minimaalne kohaliku omavalitsuse üksuse poolse rahastamise tase.

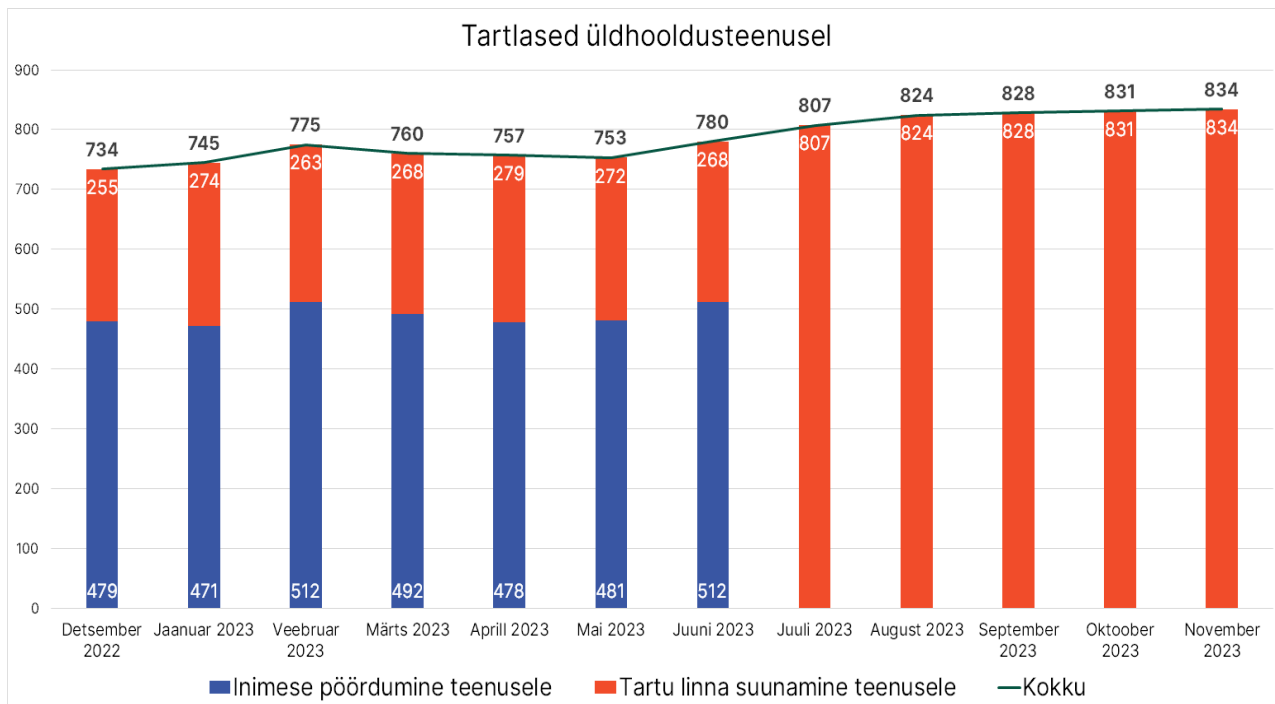
Üldhooldusteenuse näol on tegemist asenduskoduteenuse kõrval kõige kallima kohaliku omavalitsuse üksuse poolt osutatava sotsiaalteenusega. Teenus ei ole sihtgrupile olnud kunagi tasuta. Sotsiaalteenus on alati võinud olla tasuline eeldusel, et see ei piira vajaliku teenuse saamist. Üldreegel enne hooldereformi oli, et teenuse eest tuli maksta täismahus ja puudus omavalitsusüksuste poolne kindlasummaline toetuskomponent teenusele saamisel. Küll aga aitas kohaliku omavalitsuse üksus tasu maksa isikutel, kellel endal ja kelle ülalpidajatel ei olnud piisavalt vahendeid. Seega toimus isikute toetamine vajaduspõhiselt ja vastavalt iga kohaliku omavalitsuse üksuse võimalustele.

Tartu linna valdava praktika kohaselt suunati enne hooldereformi linna poolt üldhooldusteenusele isikud, kellel endal ja kelle ülalpidajatel ei olnud piisavalt vahendeid teenuse eest tasumiseks, osadel juhtudel isikuid, kelle eestkostjaks oli Tartu linn. Ülejäänud isikud pöördusid reeglina üldhooldusteenusele ise või pereliikmete abiga, vajadusel aitas linn neid vaba hooldekodukoha leidmisel. Viimaste üle linn reeglina arvet ei pidanud. Küll oli võimalik, et isik, kellel endal sai teenuse eest tasumise raha otsa, suunati hiljem linna poolt üldhooldusteenusele.

Hooldereformi jõustumise järgselt hindavad kohaliku omavalitsuse üksused kõigi üldhooldusteenuse soovi avaldavate isikute (kes on rahvastikuregistris registreeritud vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikuna) hooldusvajadust, selle olemasolul suunavad isikud omavalitsusüksuse toetusega hooldusele sõltumata isiku varanduslikust seisust ja ülalpidajate olemasolust.

Hooldereformi järgselt on kinnitust leidnud tõsiasi, mis oli kohaliku omavalitsuse üksustele varasemalt teada. Nimelt, et üldhooldusteenusele pöörduvate inimeste arv suureneb nende kõrge hooldusvajadusega isikute arvelt, kes varem sellist otsust ei teinud majanduslikel kaalutustel.

Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse saajate arvu muutust viimase 12 kuu jooksul ja Tartu linna poolt teenusele suunatud tartlaste ning omal soovil teenusele suundunud tartlaste osakaalusid illustreerib graafik 1 (graafik tugineb riigi Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) andmetele, iga vastava kuu andmed on esitatud 1. kuupäeva seisuga).

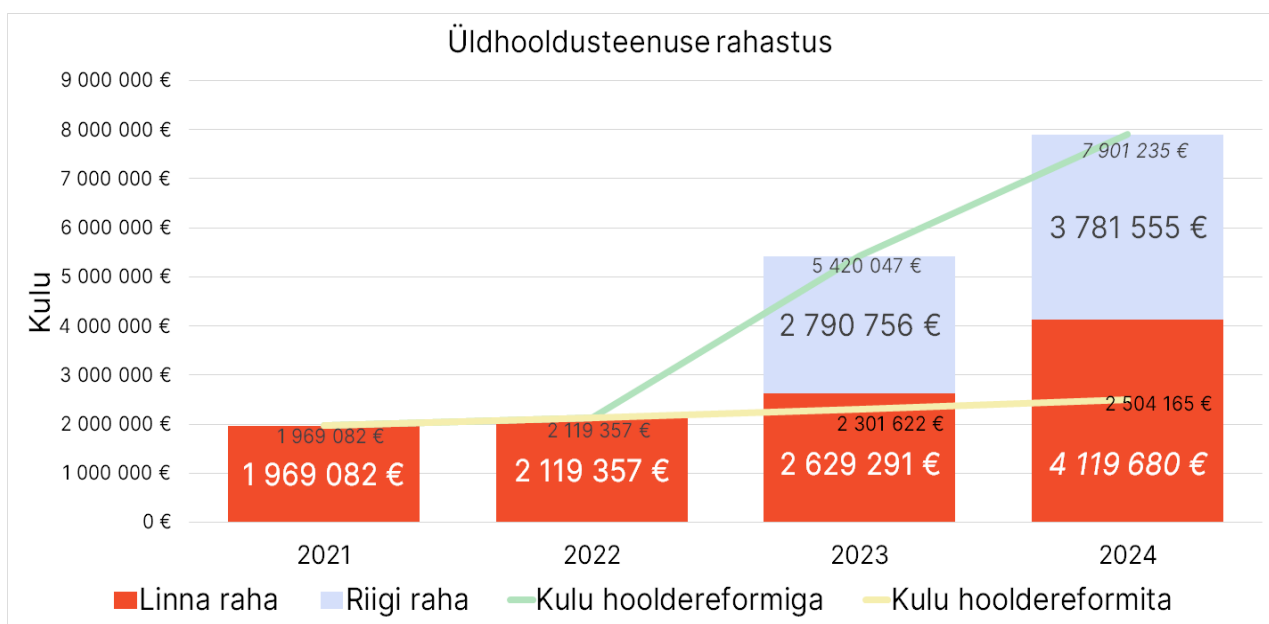


Graafik 1. Tartlased üldhooldusteenusel

Seejuures on oluline rõhutada, et 1. novembri 2023. a seisuga on Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud 948 tartlast, mis tähendab, et Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse kasutajate arv kasvab lähiajal veelgi. Selguse huvides tuleb täpsustada, et linna poolt üldhooldusteenusele suunatud arv (948) sisaldab teenust juba kasutavate tartlaste arvu (834).

Hooldereformi kulud

Üldhooldusteenuse rahastust Tartu linnas illustreerib graafik 2. Aastaid püsis üldhooldusteenuse rahastus ühesugusel tasemel tõustes proportsioonis eelarve üldise kasvuga. 2023. a oli tõus juba märgatav. Kollane joon graafikul illustreerib kulurida, mida Tartu linn oleks suutnud ja pidanud oma eelarves kavandama üldhooldusteenuse jaoks ilma hooldereformita, roheline joon aga ilmestab hooldereformiga lisandunud kulude suurust.



Graafik 2. Üldhooldusteenuse rahastus Tartu linnas

Tartu linna 2022. a eelarves (s.t. hooldereformi eelselt) kulus üldhooldusteenusele kokku 2 119 357 eurot. Tartu linna 2021. a eelarves kulus üldhooldusteenusele kokku 1 969 082 eurot, s.t. 2022. a suurenesid vastavad kulud 150 275 euro võrra (7,63%).

Tartu linna 2023. a eelarves arvestati 1. juulil 2023. a jõustunud hooldereformi mõjudega ja soovides aidata kaasa hooldereformi sujuvamale realiseerimisele, kavandas linn 2023. a eelarvesse üldhooldusteenuse osutamiseks linna vahendeid 2 629 291 euro ulatuses. Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud, oleks linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht jäänud 2022. a tasemele ja seda oleks muudetud arvestades linna eelarvelisi võimalusi parimal juhul samas mahus põhitegevuse tulude kasvuga (võrreldes 2022. aastaga 8,6%). Selliselt arvestatuna (ilma hooldereformita) oleks Tartu linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot.

2023. aastal laekus linnale pikaajalise hoolduse korralduse toetusena (perioodiks juuli kuni detsember 2023) riigi vahendeid 2 790 756 eurot (Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. a korraldus nr 81 „Tasandus- ja toetusfondi jaotus 2023. aastal“). Tartu linna 2023. a eelarves oli üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud linna vahendite (2 629 291 eurot) ja riigi toetuse (2 790 756 eurot) arvel on 2023. aastal võimalik kõik hooldereformiga seotud vajalikud kulud kanda.

Siinjuures on aga oluline silmas pidada, et riik on hooldereformi kavandades arvestanud, et hooldereformi rahastamisel on omavalitsusüksuse omapanus 20%. Seda arvestades tuleb tõdeda, et Tartu linna rahaline panus üldhooldusteenuse korraldamisel on proportsionaalselt oluliselt suurem kui Eestis keskmisena.

Alates 2024. aastast suunatakse omavalitsusüksustele hooldereformi rahastamiseks täiendavaid vahendeid tulumaksu ja tasandusfondi kaudu. Eelarve prognoosimisel on riik arvestanud, et kohalike omavalitsuste senine omapanus suureneb üksnes üldist majanduskasvu ja teenuse saajate arvu jätkuvat suurenemist arvestades ning riigieelarvelised vahendid katavad lisanduvad kulud.

Tartu linna 2024. a eelarvesse on kavandatud üldhooldusteenuse osutamiseks 7 901 235 eurot (suurusjärg 880 isiku üheaegse teenuse toetamise kulu). Riigieelarveliste vahendeid on viimaste prognooside ja teabe kohaselt Tartule kavandatud 3 781 555 eurot (sh tulumaksust 3 345 000 eurot ja tasandusfondist 436 555 eurot). Arvestades Tartu linna poolset üldhooldusteenuse rahastamise tavapärasest mahtu on ilmne, et kavandatud riigieelarvelistest vahenditest ei piisa hooldereformiga seotud kulude katmiseks ja riigil on ootus, et Tartu linn suurendaks oluliselt hooldereformiga seotud kulude katmist Tartu linna eelarvest (vähemalt 4 119 680 eurot). Tartu linna eelarvest täiendavate vahendite leidmine on aga ülimalt keeruline ja neid kulutusi tuleb teha teiste seniste Tartu linna ülesannete täitmiseks kuluvate vahendite arvel, mis omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus teiste avalike teenuste tase langeb rahapuudusel alla vajalikku minimaalselt taset.

Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud ja Tartu linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud rahaliste vahendite maht oleks seetõttu olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot (kasv võrreldes 2022. aastaga 8,6%), siis 2024. a eelarves oleks üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendeid planeeritud maksimaalselt 2 504 165 eurot (sama tempos põhitegevuse tulude kasvuga (põhitegevuse tulud kasvavad 2024. aastal võrreldes 2023. aastaga 8,8%)).

2024. aastal hooldereformiga seotud riigieelarveliste vahendite ebapiisavuse ulatuse arvutamiseks on 2 lihtsat alternatiivset lahendust:

1) lähtudes Tartu linna poolse üldhooldusteenuse rahastamise senisest mahust:

Sellisel juhul jõuame tulemini, et riigieelarvelisi vahendeid on puudu **1 615 515 eurot**.

Arvutustehe: 7901235 – 2504165 (Tartu linna tavapärase omapanus) – 3781555 (teadaolev 2024. a riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 1615515;

2) lähtudes riigi enda poolt püstitatud eeldusest, et omavalitsusüksuse omapanus hooldereformi rahastamisse on 20%:

Sellisel juhul jõuame tulemini, et riigieelarvelisi vahendeid on puudu **2 539 433 eurot**.

Arvutustehe: 7901235 – 1580247 (20% Tartu linna omapanus) – 3781555 (teadaolev 2024. a riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 2539433.

Kumbki eeltoodud arvutus ei arvesta aga väga tõenäolise stsenaariumiga, et teenusel üheaegselt viibivate isikute arv on tegelikkuses prognoositust suurem (hetkel tuginevad arvutused 880-le teenusel üheaegselt viibiva isikuga seotud võimalikele kuludele). Riik on küll eeldanud, et teenusel saajate arv ei kasva kiiremini kui 1% aastas aga Tartu tänane kogemus näitab oluliselt suuremas mahus teenuse saajate arvu tõusu. **1. detsembri 2022. a** seisuga (s.t hooldereformi heakskiitmise eelselt (Riigikogu kiitis heaks hooldereformi 7. detsembril 2022. a)) oli üldhooldusteenusel **734** tartlast, **1. juuli 2023. a** seisuga (mil hooldereform jõustus) oli üldhooldusteenusel **807** tartlast, **1. novembri 2023. a** seisuga (hetkeseis) oli üldhooldusteenusel **834** tartlast ja arvestades, et 1. novembri 2023. a seisuga oli Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud 948 isikut, on teenusele lisaks 834-le teenust juba kasutavale isikule kohe minemas veel **114** tartlast (kõigil Tartu linna poolt teenusele suunatud isikutel on reeglina olemas juba kindel teenuskoht mõne üldhooldusteenuse osutaja juures). Seega on Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse saajate arv (734 vs 948) kasvanud võrreldes 1. detsembriga 2022. a **29,16%**.

Samuti ei arvesta hetke kuluprognosid võimalusega, et teenuskohtade maksumused tõusevad veelgi. On oluline tähele panna, et teenuskohtade maksumuse ja eriti just omavalitsusüksuste poolt rahastatava kulukomponendi (hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulud) lähiaastail suurenemise tingivad muuhulgas Sotsiaalkaitseministri 19.06.2023 määrusega nr 36 kehtestatud "Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele". Nimetatud nõuete § 3 kohaselt peab teenuseosutaja tagama teenuse osutamise tegevuskohas vähemalt ühe hooldustöötaja kohaloleku kuni 36 teenusesaaja kohta ööpäevaringselt ja lisaks vähemalt ühe hooldustöötaja või abihooldustöötaja kohaloleku kuni 12 teenusesaaja kohta päevasel ajal 12 järjestikuse tunni jooksul. Teenuseosutaja peab täitma §-s 3 sätestatud töötajate arvu nõude hiljemalt 1. juuliks 2026. a. Tänapäevase seisuga on töötajate arvu nõuded täidetud vaid üksikute teenuseosutajate poolt.

Lisaks on Tartu linna 2024. aasta tulusid silmas pidades oluline välja tuua, et 1. jaanuaril 2024. a jõustuvad tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse muudatused, millega suurendatakse 2024. a residendist füüsilise isiku riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatavat tulumaksu 1,88%-lt 2,5%-ni ja vähendatakse samal ajal muust maksustatavast tulust eraldatavat tulumaksu 12,06%-lt 11,89%-ni. Nimetatud muudatusega suureneb vähem tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine ja samavõrra väheneb tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine, mis tähendab eeldatava tulumaksu laekumise aastase kasvu vähenemist. Tartu linn on üks neist omavalitsusüksustest, keda nimetatud muudatused mõjutavad negatiivselt. Kui algselt hinnati, et Tartu linnale laekub 2024. aastal seetõttu vähem tulumaksu **0,52 miljonit eurot**, siis viimaste prognooside kohaselt võib Tartu seetõttu ilma jääda enam kui **0,8 miljonist eurost** (riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatava tulumaksu tõus 1,88%-lt 2,5%-ni tähendab tulumaksu täiendavat laekumist 1 103 104 euro võrra, muust maksustatavast tulust eraldatava tulumaksu vähendamine 12,06%-lt 11,89%-ni tähendab omakorda tulumaksu vähem laekumist 1 911 849 eurot, seega 1103104 + (-1911849) = -808745). Kõik see avaldab paratamatult negatiivset mõju ka linna võimele leida oma eelarvest täiendavaid vahendeid hooldereformi kulude katteks.

Üldhooldusteenuse eest tasumise kohustuse suurus

SHS § 22¹ lõike 2 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus kandma hooldekodu koha maksumusest hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tööjõukulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud ning koolituse ja supervisiooni kulud (nn hoolduskulude osa). Lisaks peab omavalitsusüksus kandma Statistikaameti avaldatud eelnenud aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionini ja isiku tegeliku sissetuleku vahe, kui isiku tegelik sissetulek on madalam (nn madalama sissetuleku hüvitis). Ühtlasi võimaldab seadus omavalitsusüksusel kehtestada piirmäära, millest kõrgemaid hooldamisega seotud kulusid omavalitsusüksus ei kannab.

Tartu linn on piirmääraks kehtestanud 760 eurot. Piirmäära kehtestamisel arvestati Tartu Hooldekodu kui Tartu Linnavalitsuse hallatava asutuse kuludega. Tartu Hooldekodu erineb paljudest teistest hooldekodudest seetõttu, et Tartu Hooldekodus oli juba enne 1. juulit 2023. a täidetud kõik sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. a määruses nr 36 "Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele" esitatud nõuded töötajate arvule. Samuti on Tartu Hooldekodul võimekus pakkuda kohta erinevatele keerulisematele haiglaravi mittevajavatele klientidele, kelle tervislik seisund eeldab suuremat hoolt või näiteks üksi toas viibimist nakkuse leviku tõkestamiseks. Tartu linna jaoks toimib Tartu Hooldekodu ka "üldhooldusteenuse EMOna", kuhu on muude teenuseosutajate keeldumise korral Tartu linnal võimalik abivajaja kiiresti suunata.

Tartu Hooldekodus on kohti 170 inimesele, teises Tartu linna hooldekodus Sihtasutuse Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskuses on kohti 73 inimesele, Eluringikeskuses on 136 kohta. Ülejäänud tartlastest üldhooldusteenuse vajajatele on leitud koht mujal Eestis erinevas hoolekandeasutuses. Tartu linna jaoks on väga oluline kohelda tartlasi võrdselt ja tagada, et tartlased leiaksid sobiva hooldekodu arvestades koha maksumust ja riigi sätestatud eesmärki, et hoolduskulude ja madalama sissetuleku hüvitise osa katab Tartu linn.

Arvestades eeltoodut on ilmne, et täna teadaolevate riigieelarveliste eraldiste arvelt ei ole võimalik kõigile Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud isikute hoolduskulu ja madalama sissetuleku hüvitise osa katta. Eriti ebareaalne on nimetatud toetuse arvel korraldada muid sotsiaalteenuseid, mis aitavad vähendada pikaajalist hooldust vajavate inimeste kõrvalabi vajadust või nende perekonnaliikmete hoolduskoormust nagu sätestab SHS § 156 lõike 3⁸.

Eelnevat arvestades teeb linnavalitsus linnavolikogule ettepaneku esitada Riigikohtule taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse paragrahvi 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.