

Riigi funktsionaalne analüüs: sotsiaalvaldkond

Sissejuhatus: ülevaade riigiorganisatsioonist

Keskvalitsus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala on asutuste arvult üsna väike (vt <http://www.mindomo.com/view?m=40e7458292674576a746d4af9884d52a>), on toimunud ka palju ümberkorraldusi. Hallatavaid asutusi peaaegu enam polegi. Üks suurimaid muudatusi viimastel aastatel oli maavalitsuste hallatavate hooldekodude üleandmine AS Hoolekandeteenustele või kohalikele omavalitsustele. Siiani on veel mõned lastekodud maavalitsuste haldamisel, kuigi sisuliselt juhib valdkonda Sotsiaalministeerium. Lisaks Töötukassa loomine ja selle alla Tööturuameti liitmine.

Asutusi on vähe, ent üle 10 000 töötajaga on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala üks suuremaid keskvalitsuses. Suurimad asutused sotsiaalvaldkonnas on AS Hoolekandeteenused (2011. aastal töötas seal riigi raamatupidamise andmetel 1034 inimest (arvestatuna täistööaja ekvivalenti)), Sotsiaalkindlustusamet (532) ja Töötukassa (515).

Perioodil 2005-2011 kasvas kogu Sotsiaalministeeriumi valitsemisala töötajate arv ligi 10% (keskvalitsuses keskmiselt töötajate arv on samal perioodil vähenenud 4,5%), kuid siin tuleb arvestada, et AS Hoolekandeteenustega on liidetud varem maavalitsuste valitsemisel olnud hooldekodud, mis lööb valitsemisalade kaupa töötajate arvu muutuse arvestuse segamine. AS Hoolekandeteenused võttis üle 14 maavalitsuse hallata olnud hooldekodu, milles liitmise hetke seisuga töötas umbes 1200 inimest¹. 2013. aasta alguseks oli tööl 1052 inimest (koosseis vähenenud 12%, hooldekodude arv on isegi suurenenud, ent teenusekohti on vähenenud 2419-lt 2390-le). AS Hoolekandeteenuste tegutsemise tõhususele tervikuna hinnangu andmiseks tuleks aga hinnata kogueelarve ja eelkõige majandamiskulude muutust, sest paljudes avaliku sektori asutustes on palgalised töötajad asendatud sisseostetavate teenustega.

Töötajate arvult on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas kasvanud tervishoiuasutused (Viljandi haigla, Tervise Arengu Instituut, Eesti E-Tervise SA), vähenenud on Sotsiaalkindlustusamet.

Tööjõukulud on perioodil 2005-2011 keskvalitsuse tasandil kasvanud keskmiselt 59%. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on tööjõukulud kasvanud veidi üle keskmise riigis ehk ligi 70%. Jällegi moonutab siin aga pilti maavalitsuste haldamisel olevate hooldekodude liitmine AS Hoolekandeteenuste alla (kui Hoolekandeteenused valitsemisala arvestusest välja arvata, siis on valitsemisala tööjõukulu suurenemine 62%). Ülejäänud suurenemine tuleneb peamiselt sihtasutuste (eelkõige haiglate) personalikulu suurenemisest.

Kohalik omavalitsus

Eestis on teadaolevalt ligikaudu 100-s kohalikus omavalitsuses kokku umbes 160 asutust, mis tegelevad sotsiaalhoolekandega: hooldekodud, hooldekeskused, hoolekandekeskused, sotsiaalkeskused, sotsiaalmajad, pansionaadid, lastekodud, tugikodud, perekodud, rehabilitatsioonikeskused (erivajadustega inimestele, narkosõltlastele). Kuna kokku on hetkel 226 omavalitsusi, siis see tähendab, et vähem kui pooltel omavalitsustel on mõni sotsiaalasutus. Kõigist omavalitsustele kuuluvatest asutustest moodustavad sotsiaalvaldkonna asutused ligikaudu 5%. Enamasti

¹ AS Hoolekandeteenused andmed.

töötavad need hallatava asutuse vormis, lisaks on u 25 sihtasutust, mõned äriühingud ja vähesed MTÜd, mille liige on omavalitsus.

Arutelu lühikokkuvõte

Leiti, et ka sotsiaalhoolekande valdkonnas ei ole selgelt paika pandud, mis on keskvalitsuse ja mis kohaliku omavalitsuse kohustused. Sotsiaalministeeriumi esindaja jäi siin eriarvamusele.

Puudu on ka selge raamistik, milliseid sotsiaalteenuseid ja millistel tingimustel on õigus igal inimesel saada (mida riik peab igal juhul igapähele tagama). Kuna omavalitsuste tegevuse ulatus sotsiaalvaldkonnas on väga erinev, siis on ka inimeste võimalused abi saada erinevates omavalitsustes väga erinevad.

Kõige tõsisemad probleemid tekivadki enamasti seal, kus keskvalitsuse ja omavalitsuse kohustused põrkuvad või jätavad tühimiku. Omavalitsused on motiveeritud inimesi saatma riiklikule teenusele, et enda kulusid kokku hoida, kuigi tervikuna ei ole see alati otstarbekas otsus ning riiklik teenus on enamasti ka kallim kui omavalitsuse abi.

Veel noppeid:

- Ei oldud vastu keskvalitsuse rolli põhimõttelisele suurenemisele sotsiaalvaldkonnas. Oluline on tagada võrdsed teenused kogu riigis. Hetkel sõltub inimeste võimalus abi saada väga palju konkreetse omavalitsuse võimekusest ning see võimekus on väga erinev.
- Tõusetus taaskord idee hoolduskindlustuse sisseviimisest. Arvati, et Eestis saaks see toimida üksnes solidaarsuspõhimõttel ja omavastutuse osaga.
- Riiklikud struktuurid (institutsionaalne hooldus, st nt asenduskodud, hooldekodud) on alati kallimad kui otsetoetused või näiteks peredes teenuse osutamine.
- Enne detailsemate teenusstandarditeni jõudmist tuleks põhimõtteliselt kokku leppida, mis on erinevate osapoolte kohustused.
- Teoreetiliselt on riigis palju teenuseid välja töötatud, kuid praktikas teenused ei toimi, kas teenusepakujate puuduse või rahastuse ebapiisavuse tõttu ja tegelikud võimalused inimesi aidata on palju väiksemad, kuid paberilt nähtub.
- Juhtumikorralduse süsteem ei ole hästi käima läinud. Eelkõige on põhjuseks puudulik teenuste pakkumise turg.
- Töötukassat ja Haigekassat toodi välja kui näiteid hästi töötavast süsteemist. Töötukassa on olnud edukas tänu selgele eesmärgipüstitusele – saada võimalikult palju inimesi tööle. Kogu tegevus on suunatud selle eesmärgi täitmisele.
- Tehti ka ettepanek, et töövõimetuspensioni maksmisega võiks tegeleda Töötukassa, kes võiks siduda toetuse maksmisega selged aktiivsuspõhised.
- Igasugu maakondlike keskuste loomist paralleelstruktuurina ning igas valdkonnas omaette, ei peetud mõistlikuks.

- Leiti, et projektipõhine rahastamine ei ole sotsiaalvaldkonda sobiv, igasugu rahastuse kõikumised on halvad (teema tõusetus Euroopa Sotsiaalfondi kontekstis). Projektipõhiselt töötatakse küll näiteks mingi teenus välja, kuid järjepidevaks teenuse osutamiseks raha ei ole, seetõttu osutub ka esialgne arendustegevus suuresti tulutuks.

Arutelul Eesti Koostöö Kogus 6. juunil 2013 osalesid:

- Aleksander Ljudvig – Sotsiaalministeeriumi sotsiaalala asekantsler
- Pille Liimal – Eesti Töötukassa juhatuse liige
- Mart-Peeter Erss – Põhja-Tallinna sotsiaalhoolekande osakonna juhataja
- Gerti Karilaid-Vidder Põlva linna sotsiaalosakonna juhataja
- Tiina Kangro – telesaate Puutepunkt produtsent, ajakirja Puutepunktid väljaandja, Linnalehtede grupi peatoimetaja
- Ülar Mark – Vabariigi Presidendi mõttekoja liige, arhitekt, Eesti Arhitektuurikeskuse juhataja
- Henri Laupmaa - Vabariigi Presidendi mõttekoja liige, tehnoloogiaettevõtja
- Ülle Madise – Vabariigi Presidendi õigusnõunik, Tartu Ülikooli riigiõiguse professor
- Olari Koppel – Eesti Koostöö Kogu juhataja
- Külli Nõmm - Eesti Koostöö Kogu programmijuht
- Lelo Liive - Eesti Koostöö Kogu programmijuht