

Kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamise analüüs

Lõpparuanne

Tauno Õunapuu, Merle Raun, Anna-Liisa Uisk, Rivo Noorkõiv

13. juuni 2022

LevelLab

LevelLab OÜ

Address: L. Koidula 2, Tallinn 10125

Kontaktisik: Tauno Õunapuu

E-post: info@levellab.ee

Telefon: +372 513 8041


GEOMEDIA

Geomedia OÜ

Address: Vahtra 7, Rae vald 75303

Kontaktisik: Rivo Noorkõiv

e-post: geomedia@geomedia.ee

Telefon: +372 513 2414

SISUKORD

MÕISTED	3
LÜHIKOKKUVÕTE	4
EXECUTIVE SUMMARY	7
SISSEJUHATUS	10
1 UURINGU METOODIKA	15
2 KOV SOTSIAALKAITSE KULUDE ANALÜÜS	17
2.1 Sotsiaalkaitse valdkonna sissetulekud ja rahastamisallikad KOV-ides	18
2.2 Sotsiaalkaitse kulude liigitus (valdkonnad, sihtgrupid, kululiigid ja hüvitiste grupid)	20
2.3 Sotsiaalkaitse kulude arvestuse ja aruandluse korraldamine	25
2.3.1 Sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulude kajastamine	26
2.3.2 Eluasemeteenuste kulude kajastamine elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas	28
2.3.3 Sotsiaalabialastest tegevustest saadud tulude kajastamine	31
2.3.4 Lastehoiuteenuse kajastamine	32
2.3.5 Sotsiaaltoetuste kajastamine	33
2.3.6 Vajaduspõhiste ja universaalsete toetuste eristamine.....	39
2.3.7 Teenuste kajastamine	39
2.3.8 Tegevusala grupi 109 kulude kajastamine	45
2.4 Omapanus	46
2.5 Kulude iseloom	51
3 SOTSIAALKAITSE KULUDE KAJASTAMISE PROTSESSI PARENDAMINE	53
3.1 Sotsiaalteenuste ja -toetuste kajastamise parendamine	55
3.2 Muud ettepanekud üldeeskirja kontoplaani ja juhendi täiendamiseks	59
3.3 Sotsiaalteenuste kajastamise parendamine S- ja H-veebis	61
4 MÕÕDIKUTE SEADMINE KOV SOTSIAALKAITSE KULUDE JÄLGIMISEL	64
4.1 Sotsiaalkaitse kulude mõõtmine	64
4.1.1 Kasutatavate mõõdikute ülevaade ja riiklik statistika	64
4.1.2 Sotsiaalkaitse kulude kajastamine Soome omavalitsusüksuste lõikes	66
4.1.3 Ettepanekud sotsiaalkaitse kulude mõõtmiseks.....	67
5 JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE	68

MÕISTED

Hüvitis – isikule sotsiaalkaitseks makstav rahaline hüvitis (nt sotsiaaltoetus) või antav mitterahaline hüvitis (nt sotsiaalteenus).

KOV omapanus – KOV-i panustamine valdkonna kulude katmise tulude arvele, mille kasutamise üle KOV saab ise vabalt otsustada. Sellisteks tuludeks on näiteks maksutulud ja kohalike omavalitsuste tasandusfondi laekumised. Omapanuse alla ei kuulu kulude katmine kliendi omaosaluse või sihtotstarbeliste toetuste arvelt.

Möödik- olukorra või muutuse, sealhulgas eesmärgi või tulemuse iseloomustamiseks kasutatav möödetav näitaja.

Riigiraha – valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmeid koondav portaal riigiraha.fin.ee

Sotsiaalteenus – enamasti mitterahaline hüvitis, mille eesmärk on toetada inimese iseseisvat toimetulekut ja töötamist ning aktiivset osalust ühiskonnaelus, ennetades sealjuures sotsiaalsete probleemide tekkimist või süvenemist üksikisiku, perekonna ja ühiskonna tasandil

Sotsiaaltoetus – enamasti rahaline hüvitis, mille eesmärk on anda tagastamatut abi, mida inimene saab kasutada, et toetada oma iseseisvat toimetulekut ja töötamist ning aktiivset osalust ühiskonnaelus, ennetades sealjuures sotsiaalsete probleemide tekkimist või süvenemist üksikisiku, perekonna ja ühiskonna tasandil. Sotsiaaltoetused jagunevad perioodiliselt ja ühekordselt väljamakstavateks.

Tulukus – aluseks on võetud KOV-i tulude laekumine tulumaksust maamaksust ja keskkonnatasude laekumisest perioodil 2008-2012 elaniku kohta. Omavalitsused, kelle näitaja ületab keskmist on määratud tulukateks. Eesti keskmisest 20% väiksema näitajaga KOV-id on määratud toimetulevateks. 80%-100% keskmisest on keskmise tulukusega KOV-id [Riigiraha]

Tagamaalisus – iseloomustab elanike jaotust keskuslike ja hõredalt asustatud alade vahel, tuginedes Statistikaameti paikkondade kaardistusel. Keskuslikeks aladeks on arvestatud hoonestatud alad, kus naaberhoonete kaugus ei ole suurem kui 200 meetrit ja seal elab rohkem kui 200 inimest. Vastavalt nendele andmetele on iga KOV-i kohta arvestatud keskus-tagamaa näitaja vahemikus 1,0 – 2,1 (keskuslik <1,05; keskus tagamaaliste piirkondadega 1,05 – 1,4; osaliselt tagamaaline 1,4 – 1,8 ning tagamaaline >= 1,8). [Riigiraha]

Tasandusfond – on mõeldud valdade ja linnade eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks. KOV-id saavad ise otsustada tasandusfondi vahendite kasutamise üle.

Toetusfond – koosneb valdkondlikest toetusliikidest, võimaldades katta õpetajate tööjookulusid, tagada koolilõunat, maksta toimetulekutoetusi ja hooldada kohalikke teid. Toetusfondi vahendid eraldatakse reeglina sihtotstarbeliselt.

Üldeeskiri – avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend

Üldeeskirja kontoplaan – avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi (Üldeeskirja) lisades 1 kuni 5 esitatud kontoplaan

Üldeeskirja juhend – avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi (Üldeeskirja) lisades 1 kuni 5 esitatud kontoplaani kasutusjuhend

LÜHIKOKKUVÕTE

Kohalike omavalitsuste (KOV) sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamise analüüsi teostamise eesmärk on:

1. uurida, kuidas erineb KOV-ide sotsiaalkaitse kulude kajastus avaliku sektori finantsarvestuses ja aruandluses ning leida, mis on selle põhjused;
2. teha ettepanekud, kuidas võiks sotsiaalkaitse kulusid klassifitseerida ja kontoplaani metoodikat muuta nii, et riik ja KOV-id saaksid võrdlusandmeid vajalike sihtgruppide ja olulisemate teenuste ning toetuste lõikes;
3. töötada välja sobivad mõõdikud sotsiaalkaitse kulude mahu võrdlemiseks ja prognoosimiseks tulevikus, mida saaks poliitika kujundamisel kasutada.

Analüüs viidi läbi Sotsiaalministeeriumi tellimusel LevelLab OÜ ja Geomedia OÜ poolt 10.10.2021 – 13.06.2022 riigihanke nr 239055 raames.

Analüüsi peamised järeldused on järgmised:

1. KOV-ide omapanus sotsiaalkaitse kulude katmisse on aastatel 2018 – 2021 kasvanud oluliselt kiiremini kui maksutulude ja tasendusfondi laekumised. KOV-ide omapanuse osakaal tulubaasis ilma investeeringuteta on kasvanud 7,6%-lt aastal 2018 8,7%-ni aastal 2021. Viimati oli omapanuse osakaal nii kõrge 2012. aastal.
2. KOV-ide sotsiaalkaitse valdkonda antava omapanuse osakaal tulubaasis on oluliselt kõrgem suurtest keskustest kaugel asuvates KOV-ides ja madalam keskusi ümbritsevates valdades. Suurtes keskustes on omapanuse osakaal ümbritsevatest valdadest märgatavalt kõrgem, mis näitab, et keskuste lähivaldade inimesed saavad sageli sotsiaalteenuseid keskustest, kusjuures vastavad kulud jäävad osaliselt keskuse KOV-i kanda, kuna need ei kajastu teenuse hinnas.
3. Sotsiaalkaitse omapanuse osakaal sotsiaalkaitse kogukuludes (investeeringuteta) on suurem pigem tulukamates KOV-ides, mis näitab, et vähemvõimekatel KOV-idel ei pruugi jätkuda vahendeid vajalike teenuste piisavaks rahastamiseks.
4. Sotsiaalteenuste omahinna arvutamisel pole sageli arvesse võetud taristu kulusid ega investeeringuid. Omahinnaarvestus on puudulik, selle põhjused vajaksid täiendavat selgitamist.
5. Investeeringute maht sotsiaalkaitse valdkonda on aastatel 2018 – 2021 kasvanud ligi kolm korda. Keskmiselt 28% sotsiaalkaitse valdkonna investeeringutega seotud väljaminekutest on kaetud kodumaise ja välismaise sihtfinantseerimise abil, ülejäänu KOV-ide omapanusena.
6. Sotsiaalkaitsekulude katteallikate leidmiseks on KOV-id suurendanud abivajajate omaosalust (kaupade ja teenuste müük) proportsionaalselt maksutulude ja tasendusfondi laekumistega ning oluliselt kiiremini kui kaupade ja teenuste müüki teistes KOV põhitegevuse valdkondades.
7. KOV-ide sotsiaalkaitse kulude arvestus toimub kooskõlas Euroopa ühendatud sotsiaalse kaitse statistika süsteemis ESSPROS kirjeldatud põhimõtetega. Mitmed Üldeeskirja kontoplaanis ja juhendis kasutatavad kirjendamis põhimõtted, aruandluse kitsaskohad ning KOV-ide ebaühtlane praktika sotsiaalkaitse kulude ja tulude kajastamisel, teevad võrreldavate andmete

esitamise (sh näiteks ka mõõdikute väärtuste ja trendide leidmise) väga töömahukaks (andmetabelite ümberarvutamise ja kaudsete seoste kasutamise vajadus), andmekvaliteedi ebaühtlaseks ning andmete kasutamiseväärtuse kohati puudulikuks.

8. Sotsiaalkaitse kulude kirjendamisel KOV-ides ei järgita piisavalt ühiseid põhimõtteid, seejuures esineb üksikutes KOV-ides ka olulisi erinevusi Üldeeskirja kontoplaanis ja juhendis sätestatust. KOVis ei osata sageli määrata tegevusaladele õigeid tegevusalade koode, eriti kui sisuliselt on tegemist mitut tegevusala puudutava olukorraga.
9. Kasutatav kulude kajutamise süsteem, KOV-ide praktikad ja Riigiraha portaali olevad andmed ei võimalda piisava detailsusastmega eristada sotsiaalkaitse valdkonna kululiike, tululiike, hüvitiste gruppe ja rahastamisallikaid. Põhjuseks on nii ebasobivad arvestuspõhimõtted kui ka KOV-ide oluliselt erinevad väljaminekute kajastamise põhimõtted ja praktikad.
10. KOV-id annavad hüvitisi (sotsiaaltoetused ja -teenused) peamiselt viiele abivajajate sihtrühmale. Riigiraha portaali andmete järgi moodustavad 99% sotsiaalhüvitiste kogumahust neli sihtrühma: haiged ja puudega inimesed, eakad, perekonnad ja lapsed, muud sotsiaalsed riskirühmad. Väga olulises mahus pakutakse sotsiaalteenuseid ka eluasemeteenuseid vajavale sihtrühmale, kuid need kulud kajastatakse peaaegu alati elamu- ja kommunaalmajanduse, mitte sotsiaalkaitse valdkonnas. Elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas kajastatavate eluruumi tagamise teenuse kogumaht 2021. aastal hinnanguliselt 15 miljonit eurot.
11. Sotsiaalteenuste pakkumisel ei järgita alati kohustuslike sotsiaalteenuste kirjeldustes ette nähtud sihtrühmi. Näiteks isikliku abistaja teenuse sihtrühm on Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) järgi puudega inimesed, kuid praktikas kajastab 2/3 küsitletud KOV-idest isikliku abistaja teenusega seotud kulusid kas täielikult või osaliselt eakate, perekondade ja laste, muude sotsiaalsete riskirühmade või muu sotsiaalse kaitse kulude all.
12. Riigiraha portaali andmestik ei võimalda eristada kohustuslikke sotsiaaltoetusi, vaid ainult teatud täpsusastmega jaotust sotsiaalteenuste sihtrühmade järgi. Sotsiaalteenuste aruandlus Sotsiaalministeeriumi hallatavates portaalides S-veeb ja H-veeb ei võimalda eristada kulusid sihtrühmade järgi, võimaldab eristada kulusid KOV täpsusega ainult 9 kohustusliku sotsiaalteenuse puhul 13-st ning ei sisalda üldse andmeid Täisealise isiku hooldusteenuse kohta (põhjuseks ilmselt asjaolu, et sisuliselt on tegu sotsiaaltoetuse, mitte teenusega).
13. Riigiraha portaali ning S- ja H-veebide andmed ei ole hästi seostatavad ja võrreldavad, kuna Riigiraha portaali teenuste andmed on ainult kaudsete meetoditega arvutatavad, kasutatakse erinevata liigituse alust, H-veebi aruannete puhul ei saa eristada KOV-e ning teenuse mahuhinnangud erinevad kuni 30% ulatuses.
14. Sotsiaalkaitse halduse ja juhtimise kulude puhul kajastab umbes 40% KOV-e sotsiaalkaitse ametnike tööjõukuluseid üldiste valitsemissektori teenuste, mitte sotsiaalkaitse valdkonnas nagu Üldeeskirja juhendis nõutud on. Valesti kajastatavate tööjõukulude maht 2021. aastal oli hinnanguliselt 11 miljonit eurot.
15. Tegelikud kohalike omavalitsuse sotsiaalkaitse kulud ja omapanus on võrreldes Riigiraha portaali sotsiaalkaitse valdkonna andmetega aastas 25-30 miljonit eurot suuremad.

16. Arvestuspõhimõtete puudujäägid ja KOV-ide erinevad praktikad ei võimalda praegu KOV-ide sotsiaalkaitse kulusid omavahel täpselt võrrelda. Eriti puudutab see KOV-ide sotsiaalkaitse kulude põhjal leitavate suhtarvude võrdlemist.
17. Üldiste trendide ja paljude kulugruppide ja/või -aspektide hindamine ja võrdlemine on arvestuspõhimõtete ja KOV-ide praktikatega kursis olevate analüütikute jaoks aktsepteeritava täpsusega võimalik.

Peamised ettepanekud:

1. Muuta ja täiendada Üldeeskirja kontoplaani tegevusalade loetelu vastavalt aruande peatükis 3.1 kirjeldatule. Ettepanekute rakendamine ei nõua täiendavaid IT arendusi, kuid eeldab kooskõlastamist teiste sotsiaalkaitse valdkonnas tegutsevates asutustega (Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet jt). Ettepanekute rakendamisel tuleb lisaks Üldeeskirja kontoplaanile täiendada ka Üldeeskirja kontoplaani juhendit.
2. Kaaluda rahastamisallika klassifikaatori esitamiseks võimalust Üldeeskirja kontoplaani andmevälja 'allikas' (vt peatükk 3.1). Praegu on andmeväli kasutusel ainult teatud tulukontode puhul.
3. Täiendada üldeeskirja kontoplaani juhendit vastavalt peatükis 3.1 ja 3.2 esitatule.
4. Juurutada S-veebis ühtne sotsiaalteenuste kulude kajastamise aruandevorm ja loobuda eraldi aruandevormidest S-veebi üksikteenuste aruannete juures. Ettepanekut on täpsustatud ja põhjendatud peatükis 3.3. Uus aruandevorm võimaldaks muuhulgas koguda andmeid kuludest, mis kirjeldatud metoodika alusel ei kvalifitseeru või mida KOV-id ei soovi sotsiaalkaitse kuluna kajastada, kuid on sotsiaalkaitse kuludega olulisel määral seotud.
5. Kaaluda võimalusel S-veebi ja H-veebi keskkondade kasutamisest loobumist näiteks aruandluse üleviimisega uuendatud STAR keskkonda. S-veeb ja H-veeb on keskkondadena vananenud, nende arendamine või uuendamine ei ole tõenäoliselt otstarbekas.
6. Koolitada süsteemselt KOV-ide sotsiaalvaldkonna juhte ning sotsiaalkulude hinnastamise, arvestuse ja aruandluse eest vastutavaid ametnikke sotsiaalkulude kajastamise ja teenuste omahinna arvutamise osas. Koostada vastavad uued koolitus- ja juhendmaterjalid. Koolitamine, koostöö ja regulaarne infovahetus aitab ühtlustada arusaamist üldeeskirja nõuetest ja juurutada senisest sarnasemaid kuluarvestuse praktikaid KOV-ides.
7. Arendada Riigiraha portaali juurde, minuomavalitsus.ee keskkonda või muu sobiva veebiressursi juurde juhtimislauad peatükis 4.1.3 esitatud mõõdikute esitamiseks.
8. 5 - 10 aasta visioonis analüüsida võimalusi finantsinfo ja sotsiaalkaitse mõõdikute kuvamiseks reaalajas. Teema ei puudutab loomulikult mitte ainult KOV-ide sotsiaalkaitse kulusid, vaid on oluline kogu avaliku sektori vaates ning eeldab kogu Riigiraha portaali andmekogumise loogika ümberkorraldamist.
9. Sotsiaalkaitse valdkonna mõõdikute seadmisel ja kajastamisel võtta eeskujuks Soome praktika.
10. Ettepanekud sotsiaalkaitse kulude mõõtmiseks kohaliku omavalitsuse tasandil, mida saab konsolideerida ka üleriigilisteks näitajateks on esitatud peatükis 4.1.3.

EXECUTIVE SUMMARY

The aim of the analysis of the social protection expenditure and the recording of expenditure by local authorities (LAs) is to:

1. to investigate how the recording of social protection expenditure by LAs differs in public financial accounting and reporting and to identify the reasons for this;
2. to propose how social protection expenditure could be classified and the methodology of the chart of accounts could be changed so that the state and the LAs could obtain comparative data on the target groups and the primary services and benefits needed;
3. to develop appropriate scales to compare and forecast the future volume of social protection expenditure, which could be used in policymaking.

The analysis was carried out on behalf of the Ministry of Social Affairs by LevelLab LLC and Geomedia LLC within the framework of public procurement No. 239055 between 10.10.2021 and 13.06.2022.

The main conclusions of the analysis are the following:

1. Between 2018 and 2021, the local governments' own contribution to social protection expenditure has grown significantly faster than tax revenues and the compensation fund. As a result, the share of the own contribution of local governments in the revenue base has increased from 7.6% in 2018 to 8.7% in 2021, excluding investments. The last time the share of own contribution was that high was in 2012.
2. The share of the own resource contribution of local governments to social protection in the revenue base is significantly higher in rural municipalities and lower in municipalities nearest surrounding centers. The share of own contribution is substantially higher in larger centers than in surrounding municipalities, indicating that people living in municipalities closer to the local centers often receive social services from there, with the related costs being partly covered by the local authority centers since they are not reflected in the price of the services.
3. The share of own contribution to social protection in the total social protection expenditure (without investments) tends to be higher in higher income LAs, indicating that less able LAs may not have the necessary resources to finance the services adequately.
4. In calculating the cost price of social services, the costs of infrastructure and investment have not always been accounted for. The calculation of own social service cost is therefore inadequate and needs further clarification.
5. Between 2018 and 2021, investment in social protection has nearly trebled. On average, 28% of social protection investment expenditure is covered by domestic and foreign targeted funding, with the remainder coming from local authorities' own contributions.
6. To find sources to cover social protection expenditure, LAs have increased their own contribution (sales of goods and services) to beneficiaries in proportion to tax revenues and equalization fund receipts. All that at a much faster rate of the sales of goods and services than in other areas of LAs' core activities.
7. The accounting of social protection expenditure by LAs is in line with the principles of the ESSPROS (European System of Social Protection Statistics). Several accounting principles used in the Manual and in the General Regulation Chart of Accounts, reporting bottlenecks and the inconsistent practices of LAs in recording social protection expenditure and revenue, make publishing data that is necessary for comparing (i.e., finding of the scale of values and trends)

often very labour-rich (need for recalculation of data charts and use of implicit links), and the value of the data findings quality irregular or even invalid.

8. There is insufficient compliance with common principles in recording social protection expenditure in the LAs. And in some LAs, there are also significant differences between the Manual and Chart of Accounts provisions. As a result, municipalities often do not know how to assign the correct cost codes to the activities, especially when the cost is to be split across several ones.
9. The cost allocation system in place, the practices of LAs and the data available on the Riigiraha Web Portal (riigiraha.fin.ee) do not provide a sufficient level of detail to distinguish between the types of expenditure, types of income, categories of benefits and sources of financing in the field of social protection. This is due to inapt accounting policies and significant differences in the policies and practices of recording expenditure of LAs.
10. Local authorities provide benefits (financial benefits and benefits in kind) mainly to five target groups of people in need. According to the Riigiraha Web Portal, four target groups account for 99% of total social benefits; these are: sick and disabled people, elderly people, families and children, and other social risk groups. A significant proportion of social services are also provided to target groups in need of housing services, but these costs are almost always reported in housing and utilities, not social protection. In 2021, the total volume of services providing housing benefits was estimated at €15 million.
11. Social services do not always follow the target groups outlined by social services (*meet the needs of the target groups in need*). For example, the target group of the personal assistance service is persons with disabilities according to the Social Welfare Act (SHS), but in practice, two-thirds of the surveyed LAs report that the costs of the assistance service are accrued, either fully or partially, under the costs of elderly people, families and children, other social risk groups or some other social protection (budget, cost, ...)
12. The data available on Riigiraha portal does not enable the breakdown of outlined social benefits but only a limited breakdown by target social services groups. The reporting of social services on the S-veeb and H-veeb portals (An established procedure of forms for statistical reporting on social welfare), managed by the Ministry of Social Affairs, does not allow for the disaggregation of expenditure by the target group. It only enables for the disaggregation of spending by a municipality and by only 9 out of 13 outlined social services and does not include any data on the care service for the elderly (probably since it is essentially a social benefit, not a service).
13. Data from the Riigiraha web portal and the S- and H-websites are not well correlated and comparable since the data on services from the Riigiraha web portal can only be calculated using indirect methods, using a different form of classification, and the H-website reports cannot distinguish between LAs, and service volume estimates differ by up to 30% from each other.
14. For social protection administration and management expenditure, about 40% of LAs report the labour costs of social protection officers under general government services, not in social protection, as required by the General Regulation. In 2021, the volume of incorrectly reported labour costs was estimated at €11 million.
15. The true expenditure and own contribution of local authorities in the field of social protection is €25-30 million higher per year compared to the data on social protection on Riigiraha web portal.
16. The different practices of LAs do not currently allow for an accurate comparison of the costs of social protection between LAs, which is the main reason for the shortcomings in accounting

principles. This is particularly the case for comparing ratios based on the social protection expenditure of LAs.

17. With an acceptable degree of accuracy for analysts familiar with accounting principles and practices of LAs, assessing and comparing general trends and many cost categories and/or aspects is possible

Key proposals:

1. Amend and complete the list of activities in the chart of accounts of the General Financial Regulation as described in chapter 3.1 of the report. The implementation of the proposals does not require any additional developments in IT. However, it does require coordination with other authorities in the field of social protection (i.e., Unemployment Insurance Fund, Social Insurance Board, etc.) in addition to the chart of accounts of the General Social Security Code. In addition to the chart of accounts of the General Social Security Code, the implementation of the proposals would also require the completion of the manual of the chart of accounts of the General Social Security Code.
2. Consider the possibility of including a classification of the source of funding in the 'source' field of the chart of accounts of the General Financial Regulation (chapter 3.1). At present, the data field is only available for specific revenue accounts.
3. Complete the general chart of accounts manual, as described in chapter 3.1 ja 3.2.
4. Introduce a uniform reporting form for the recognition of social services expenditures on the S-veeb and abandon separate reporting forms for the reports of individual services on the S-veeb. The proposal is specified and justified in Chapter 3.3. Among other things, the new reporting format would make it possible to pull data on expenditures that do not qualify based on the described methodology or that local governments do not want to record as social protection expenditures but are still significantly related to social protection expenditures.
5. Consider, where possible, moving away from the S-Web and H-veeb environments, for example, by migrating reporting to the updated STAR environment. S-veeb and H-veeb are obsolete environments, and it is unlikely to make sense to develop or upgrade them.
6. Systematically train social managers of LAs and officials responsible for pricing, accounting, and reporting social expenditure on the recording of social spending and calculating the cost price of services. Prepare new training and guidance materials. Training, cooperation, and regular exchange of information will help to harmonize the understanding of the requirements of the General Regulation and to introduce more similar costing practices across LAs.
7. Develop control panels of Riigiraha web portal to benefit the metrics presented in Chapter 4.1.3 at the Riigiraha web portal in the environment of www.minuomavalitsus.ee, or another suitable web resource.
8. In the 5–10-year vision, investigate the possibilities of displaying financial information and social protection indicators in real-time. The topic does not only concern the costs of social protection of local governments but is essential from the point of view of the entire public sector and requires a reorganization business logic of the data collection of the entire Riigiraha web portal.
9. Use Finnish practice as a model for setting and reflecting indicators in the field of social protection.
10. Proposals for measuring social protection expenditure at the local government level, which can also be consolidated into national indicators, are presented in Chapter 4.1.3.

SISSEJUHATUS

„Kaasaegses ühiskonnas on tunnustatud põhimõtte, et riik tagab oma kodanikele sotsiaalse kaitse, mis annab kindlustunde tuleviku suhtes ning võimaluse elada inimväärselt kogu elu¹.“

Sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi andmisel ja korraldamisel on Eestis kande roll kohalikel omavalitsustel. Oma tegevuste elluviimisel toetuvad KOV-id siiski suuresti riiklikule rahastusele ja strateegiatele. Seetõttu on oluline kohaliku omavalitsuse tasandil tehtavate sotsiaalkaitse kulutuste täpne ja selge kajastamine. Kohalikud omavalitsused kajastavad raamatupidamises oma sotsiaalkaitse kulusid vastavalt avalikus sektoris kasutusel oleva kontoplaani kasutusjuhendile, mille eesmärk on tagada ühtne meetodika kulude kajastamisel kontoplaaniga ette nähtud detailsuses. Täiendavalt korjab Sotsiaalministeerium KOVidelt aruannete kaudu infot erinevate sotsiaalteenuste kulude ja mahu kohta. Nende andmed on oluliseks võrdlusinfoks olulisemate sihtgruppide, sotsiaalteenuste ja toetuste kohta nii riigi kui KOV jaoks.

Sotsiaalkaitse korraldust Eestis reguleerib Sotsiaalseadustik. 2015. aasta lõpul võeti riigikogus vastu Sotsiaalseadustiku üldosa seadus² (lühend - SÜS), mis 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.“

Mõningad SÜS-is välja toodud olulisemad printsiibid on:

- Sotsiaalkaitse eesmärk on toetada ja suurendada inimese iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset kaasatust, luua võrdseid võimalusi, saavutada tööhõive kõrge tase, ennetada töötust ning toetada töö- ja pereelu ühitamist.
- Sotsiaalkaitse põhimõtted on: inimväärikus, isiku omavastutus, solidaarsus, avaliku võimu selgitamis- ja abistamiskohustus, sotsiaalkaitse konfidentsiaalsus ning koostöö.
- Sotsiaalkaitse on korraldatud tervikliku süsteemina, mis põhineb omavastutusel, koostööl, isiku vajadusest ja avalikust huvist lähtuval hüvitiste sihitatud andmisel, õiguskindlusel ja võrdsel kohtlemisel ning avalike vahendite säästlikul ja otstarbekal kasutamisel.

¹ Sotsiaalministeerium. Sotsiaalteenused <https://www.sm.ee/et/sotsiaalteenused>

² Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, 15.03.2019, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019157?leiaKehtiv>

- Hüvitis on isikule sotsiaalkaitseks makstav rahaline hüvitis (sotsiaaltoetus) või antav mitterahaline hüvitis (sotsiaalteenus).³
- Hüvistik annab või hüvitise andmist korraldab vastavalt oma pädevusele riik, KOV, muu avalik õiguslik juriidiline isik või seaduses sätestatud juhul muu isik.

Sotsiaalkaitse tagamise ja sotsiaalabi andmise kohustus riigi, omavalitsuse ja muude osapoolte vahel on jagatud Sotsiaalhoolekande seaduses⁴ (lühend - SHS). KOV kohustused on määratud SHS-i peatükis 2. 2021. aastal valminud uuringus „KOV koostöövõimaluste mõjude analüüs pikaajaliste hooldusteenuste korraldamisel“⁵ on märgitud, et vastavalt SHS-ile „**Omavalitsusliku ülesande korral on KOV üksnes vaba otsustama, kuidas seda ülesannet täita, mitte aga, kas seda teha.**“

Viimastel aastatel on mitmeid sotsiaalkaitse korraldusega seotud ülesandeid antud üle riigilt KOV-idele (näiteks asendushooldus). Lähtutakse muuhulgas põhimõttest, et ülesandeid tuleks täita inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil ja võttes arvesse abivajaja tegelikke vajadusi, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades võimalik. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamine on oluline - muuhulgas ka KOV-üksuste rahastamise, KOV-i pädevuse ja järelevalve seisukohast.

KOV-üksuste piisava ja õiglase rahastamise ning toetuste ja teenuste piisavuse ja kvaliteedi tagamiseks on oluline täpse ja tasakaalustatud kuluarvestuse ja aruandluse olemasolu ja avalik kättesaadavus kõigile seotud osapooltele (riik, KOV-id, sotsiaalteenuste pakkujad, abivajajad ja nende esindajad, maksumaksjad). Selle eesmärgi täitmist tagavad rahandusministeeriumi portaalis Riigiraha⁶ avalikustatud valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed alates aastast 2004 ning KOV-ide sotsiaalteenuste ja sotsiaalteenuseid osutavate hoolekandeesutuste aruandlus (vastavalt S-veeb⁷ ja H-veeb⁸), mis on avalik maakonna täpsusega andmete osas.

KOV-kuluarvestuse ühtsuse ja korrektsuse tagamiseks (sh sotsiaalkaitse valdkonnas) on oluline selged, täidetavad, ühetaoliselt arusaadavad ja piisavalt kommunikeeritud arvestuspõhimõtted, mis on kirjeldatud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendites⁹, millest käesoleva analüüsi kontekstis on kõige olulisemad Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend (Üldeeskiri), Üldeeskirja kontoplaan ja Üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhend (Üldeeskirja juhend). Üldeeskirja juhend seletab lahti kontode ja tegevusalade koodid ning annab täiendavat informatsiooni aruannete koostamiseks. S- ja H-veebi aruandevormid on kinnitatud Sotsiaalkaitseministri määrusega "Sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete koostamise nõuded, andmete koosseis ja esitamise kord"¹⁰.

³ Hüvitis, mis hõlmab nii rahasumma maksmist kui ka mitterahalise hüvitise andmist, loetakse hüvitise peamisest sisust lähtudes vastavalt rahaliseks või mitterahaliseks hüvitiseks (vastavalt siis toetuseks või teenuseks)

⁴ Sotsiaalhoolekande seadus, 01.04.2021, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032021014?leiaKehtiv>

⁵ PricewaterhouseCoopers Advisors AS, 2021, KOV koostöövõimaluste mõjude analüüs pikaajaliste hooldusteenuste korraldamisel, lk 32,

https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/kov_koostoo_pht_lopparuanne_21.01.2021.pdf

⁶ Riigiraha portaal, <https://riigiraha.fin.ee/>

⁷ KOV sotsiaalteenuste aruannete andmekogu S-veeb, <https://sveeb.sm.ee/>

⁸ Sotsiaalteenuseid osutavate hoolekandeesutuste aruannete andmekogu H-veeb, <https://hveeb.sm.ee/>

⁹ Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendid, <https://www.rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid>

¹⁰ Sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete koostamise nõuded, andmete koosseis ja esitamise kord, 27.03.2021, <https://www.riigiteataja.ee/akt/124032021002>

Tähelepanu sotsiaalvaldkonnale on ühiskonnas oluliselt kasvanud. Sellega on kaasnenud KOV-ide vastustus inimeste toetamisel ja elukeskkonna kujundamisel tervist ja heaolu soosivaks. Ühelt poolt on see seotud sooviga pakkuda abivajajatele tõhusamat abi ja optimeerida sotsiaalkaitse korraldust riigis tervikuna ning selle tarvis paremini sihistada osutatavaid teenuseid ja toetusi. Teiselt poolt on kasvanud valdkonnale surve seoses COVID pandeemiaga, mis on nõudnud täiendavaid meetmeid ja pingestanud sotsiaalkaitse valdkonnale vajaminevat rahastamist. Sellele vaatamata on sotsiaalvaldkonna arendustegevuses jätkuvalt kesksel kohal järgmised eesmärgid:

- suurendada kodust iseseisvat toimetulekut toetavaid teenuseid saavate inimeste suhtarvu võrreldes ööpäevaseid institutsionaalseid hooldusteenuseid saavate inimeste arvuga. Lisaks täiealiste hoolekandele kehtib see ülesanne ka asendushoolduses, mille eesmärk on, et perepõhisel asendushooldusel olevate laste suhtarv kasvaks võrreldes asutusepõhise hooldusega;
- laiendada ennetustegevusi (need on iga vanuserühma ja valdkonna lõikes erinevad);
- pöörata rohkem tähelepanupikaajalisele hooldusele;
- suurendada sotsiaal- ja tervisevaldkonna integratsiooni.

Võttes arvesse, et mitmed tegevused jaotuvad eri valdkondade kokkupuute piirimal, on jätkuvalt asjakohane selgemate piiride seadmine nende kajastamises aruandluses, sh sihtrühmade lõikes. Samas on vajalik tagada terviklik lähenemine inimeste vajaduste hindamisel ja abi osutamisel, kombineerides ja seostades vajaduse korral teenuseid, toetusi ja hüvitisi.

Põhieesmärkide saavutamisel tuleb pidada silmas järgmisi tegevussuundi, probleeme ja väljakutseid¹¹:

- rahvastiku vananemine, tööealise elanikkonna vähenemine ja tervisekaod (sh COVID) seavad sotsiaalkaitse süsteemide rahastamise tugeva surve alla ning nende praegune korraldus nende trendide jätkudes ei ole tulevikus jätkusuutlik kuna majanduslik surve sotsiaalkaitse süsteemile pidevalt kasvab. Näiteks erihoolekandeteenuste rahastamine on viimastel aastatel suurenenud, kuid see ei ole olnud piisav teenuste mahtude suurendamiseks ja järjekordade lühendamiseks;
- muutused töö iseloomus, mille tulemusena elanikud muutuvad mobiilsemaks, vaja on suuremat paindlikkust tööaja ja –koha arvestamisel, sh elanike registreeritud elukohaga seotud teenuste ja toetuste osutamisel;
- Ühtlustamist vajab teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse mõiste, kujundada tuleb ühtsed standardid, mille abil on võimalik tagada kõigi abivajajate võrdne kohtlemine sõltumata tema elukohast riigis. KOV erinevused hoolekandelise abi tagamisel on endiselt suured ning teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on üle Eesti ebaühtlane. Sotsiaalhoolekandeteenuste pakumist rahastatakse riigieelarvest ja KOV eelarvest ning mitme teenuse puhul maksavad inimesed omaosalustasu. Lisaks toetatakse sotsiaalhoolekande arengut ja pakutavate abimeetmete kvaliteedi parandamist Euroopa Liidu struktuurivahenditest;

¹¹ Heaolu arengukava 2023-2030 tööversioon

- muuta teenuste kasutamine ja rahastamine paindlikumaks ning anda inimestele ja nende pereliikmetele teenuste saamisel rohkem valikuvõimalusi, et vastavalt inimese hinnatud toetusvajaduse tasemele on teenuseid edaspidi võimalik valida komponentide kaupa ning teenuste hinnakujundus on kulupõhine;
- jätkata sotsiaal- ja tervisevaldkonna poliitika integreerimist, et luua ühtne pikaajalise hoolduse raamistik. Kujundada välja pikaajalise hoolduse süsteem, mis aitab hoolduskoormust ennetada ja vähendada ning vastab elanikkonna vajadustele arvestades, et pikaajalise hoolduse peamine sihtrühm on eakad;
- sotsiaalteenuste kättesaadavuse, eriti koduses keskkonnas elamist toetavate kulutõhusate hooldusteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamisel on oluline jätkata KOV kompetentsi ja koostöö toetamist eelkõige hoolduskoormust ja toimetulekuraskuste tekkimist või süvenemist ennetavate ja leevendavate uuenduslike teenuste arendamisel. Oluline on laiendada sotsiaalhoolekandelistele teenustele pakkujate ringi – era- ja kolmanda sektori teenusepakkujate ergutamine. Hoolekandepoliitika kujundamise eesmärk on senisest enam soodustada erasektori investeringute kasvu sotsiaalvaldkonnas;
- kehtiv rehabilitatsiooniteenuste korraldus vajab süsteemseid muudatusi, kuna praegu puudub terviklik lähenemine inimeste vajadustele, see on ebaefektiivne, vähe tulemuslik ja võib jätta inimese talle vajaliku abita. Lisaks teenusekorralduslikele muudatustele vaja kogu taastusravi- ja rehabilitatsioonisüsteemi järjepidevalt arendada nii, et see võimaldaks maksimeerida inimeste võimeid nende vajadusest lähtuvate, õigeaegsete, sujuvalt toimivate ja kättesaadavate teenuste toel;
- tugevdada sotsiaalteenuste järelevalve korraldust. Probleemiks on usaldusväärsete ja ülevaatlike andmete ning analüüside puudumine.

Eelpool tulenevast on LevelLab OÜ ja Geomedia OÜ viinud riigihanke nr 239055 raames läbi kohalike omavalitsuste (KOV) sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamise analüüsi. Vastavalt Sotsiaalministeeriumi lähteülesandele on analüüsi eesmärk:

1. uurida, kuidas erineb KOV-ide sotsiaalkaitse kulude kajastus avaliku sektori finantsarvestuses ja aruandluses ning leida, mis on selle põhjused;
2. teha ettepanekud, kuidas võiks sotsiaalkaitse kulusid klassifitseerida ja kontoplaani meetodikat muuta nii, et riik ja KOV-id saaksid võrdlusandmeid vajalike sihtgruppide ja olulisemate teenuste ning toetuste lõikes;
3. töötada välja sobivad mõõdikud sotsiaalkaitse kulude mahu võrdlemiseks ja prognoosimiseks tulevikus, mida saaks poliitika kujundamisel kasutada.

Tulenevalt analüüsi eesmärkidest on Tellija poolt esitatud uurimisküsimused struktureeritud ja uurimismeeskonna poolt lisatud lisaküsimused (tabel 1).

Tabel 1. Uurimisküsimused

Uurimisküsimused
1. KOV sotsiaalkaitse kulude analüüs
1.1. Kuidas erinevate sotsiaalteenuste ja toetuste kulud tegevusalati, kululiigiti ning kulu iseloomust lähtuvalt jaotuvad ning kas ja kuivõrd see jaotus erineb või sarnaneb omavalitsuste lõikes?
1.2. Kas ja kuivõrd kajastatakse sama iseloomuga kulusid erinevate valdkondade, tegevusalade ja kululiikide all (näiteks tervishoiu, hariduse, kultuuri jne all) erinevates omavalitsustes?
2. Soovituste ja parendusettepanekute väljatöötamine
2.1. Kuidas korraldada KOV-ide sotsiaalkaitse kulude korjet, kajastust ja jaotust nii, et see võimaldaks saada nii riigil kui KOV-idel ülevaadet olulisemate sihtgruppide, sotsiaalteenuste ja toetuste lõikes, võttes arvesse parimaid praktikaid ja rahvusvahelist kogemust?
2.2. Kas ja millised parendused oleks võimalik sisse viia juhenditesse (k.a. „Avaliku sektori finantsarvestuse ja - aruandluse juhend“) ja jaotustesse, arvestades sotsiaalkaitse kogukulutuste meetodikat, mille aluseks on Euroopa integreeritud sotsiaalkaitsestatistika süsteem (ESSPROS)?
2.3. Kuidas tagada sellistest kuludest ülevaade, mis eelneva meetodika alusel ei kvalifitseeru sotsiaalkaitse kulude alla, kuid on sotsiaalkaitse kuludega olulisel määral seotud (näiteks haridusasustustes pakutavad tugiteenused, sotsiaal- ja eritransport, transpordisoodustused sotsiaalsetele riskirühmadele ning KOV rahastatavad tervishoiuteenused)?
3. Mõõdikute väljatöötamine
3.1. Milliste mõõdikute alusel sotsiaalkaitse kulusid KOVide lõikes jälgida, arvestades täiendatud meetodikat? Milliseid täiendavaid andmeid tuleks aluseks võtta kulutuste prognoosimiseks KOV-ide kaupa olulisemate sihtrühmade, teenuste ja toetuste lõikes? Millised on mõõdikute algtasemed ja millised võiksid olla sihttasemed aastaks 2025?

Käesolev aruanne on projekti tulemusi kajastav lõpparuanne. Lõpparuanne koosneb järgmistest osadest:

- lühiülevaade uuringu meetodikast (peatükk 1);
- KOV sotsiaalkaitse kulude analüüs (peatükk 2);
- sotsiaalkaitse kulude kajastamise protsessi parendamine (peatükk 3);
- mõõdikute seadmine sotsiaalkaitse kulude jälgimisel (peatükk 4);
- järeldused ja kokkuvõte (peatükk 5).

Aruandele on lisatud detailsed analüüsitabelid KOV üksuste kaupa (lisa 1).

1 UURINGU METOODIKA

Analüüs viidi läbi kolmes etapis:

- 1) Analüüsi ettevalmistamine ja metoodika täpsustamine;
- 2) Sotsiaalkaitse kulude analüüs;
- 3) Ettepanekute, soovitude ja mõõdikute väljatöötamine.

Töö esimeses etapis loodi uuringu täiustatud metoodika ja valmistati ette uuringu läbiviimine. Kirjeldati süvitsi uuritavate kohalike omavalitsuste valim ja valmistati ette kvalitatiivne uuring, sh töötati välja KOV finantsjuhtide ja KOV sotsiaalosalakonna juhtidega teostatavate intervjuude küsimustik. **Valimi koostamise aluseks** olid järgmised parameetrid: regionaalne esindatus, KOV asutuse tüüp, elanike arv, sotsiaalse kaitse kulu elaniku kohta ja sotsiaalse kaitse kulu osakaalu põhitegevuse kuludes. Esimeses etapis alustati allikate otsingu ja süstematiseerimisega dokumendianalüüsi läbiviimiseks.

Analüüsi teises etapis loodi **dokumendianalüüsiga** üldine arusaam KOV sotsiaalkaitse kuludest ja kuidas erineb nende kajastamine sotsiaalteenuste, toetuste ja sihtgruppide lõikes, peamistest probleemidest ja võimalikest lahendustest. Dokumendianalüüsiga loodi üldine kontekst teemavaldkonnast, koguti infot, et ette valmistada küsitlus, andmete tõlgendamine ning selle põhjal soovitude ja ettepanekute väljatöötamine.

Teises etapis kasutati kombineeritult nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid analüüsimeetodeid. **Kvantitatiivsetest meetoditest** kasutati kirjeldavat statistikat ja saldoandmike analüüsi. **Saldoandmike analüüsi** põhjal teises etapis hinnati kõikide KOV-ide sotsiaalkaitse kulud eesmärgiga eristada erinevaid KOV-ide praktikaid sotsiaalkaitse kulude kirjendamisel raamatupidamises. Analüüs sisaldas seoste loomist sotsiaalteenuste aruandlusega hoolekandestatistika kogumise keskkonnades H-veeb ja S-veeb.

Kvantitatiivsete meetodite kaudu on antud üldine hinnang hetkeolukorrale omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude ja sotsiaalse kaitsega lähedalt seotud kulude kajastatusest ja jaotusest, sh sotsiaalteenuste ja toetuste lõikes sihtgrupi järgi.

Kvalitatiivsetest meetoditest kasutati intervjuusid, mis aitavad tõlgendada kvantitatiivseid analüüsi käigus ilmnenud tulemusi. Intervjuud annavad üksikasjaliku sissevaate KOV-ide sotsiaalteenuste ja toetuste kajastamise praktikatest KOV-ides. Intervjuudega selgitati välja ka riigipoolsed huvid ja vajadused sotsiaalkaitse kulude kajastamiseks. Intervjuud viidi läbi 12 KOV-i finantsosakondade ja sotsiaalosalakondade juhtidega.

Kolmandas etapis kasutati toetava meetodina KOV-ide sotsiaalkaitse kulude kajastamise praktikatest ülevaate saamiseks **ankeetküsitlust**, mis täiendab saldoandmike analüüsi ja intervjuusid KOV-ides. Küsimustik saadeti KOV-ide sotsiaalosalakondade ja finantsosakondade esindajatele.

Analüüsi teises etapis analüüsiti täiendavalt sotsiaalseadustiku õigusakte ja 12 KOV-i sotsiaalabi korralduse ja sotsiaalhüvitiste andmisega seotud õigusakte ning nende KOV-ide eelarveid, eelarvete seletuskirju ja majandusaasta aruandeid 2018 – 2021 aastatel.

Selleks, et tuvastada sotsiaalkaitse kulude kajastamisega seonduvaid kitsaskohti kohalikes omavalitsustes, teostati avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendite analüüs, mille raames võrreldi juhendite sisu, küsitluste ja intervjuude tulemusi ning saldoandmike analüüsi tulemusi. Sellest tulenevalt on tehtud ettepanekud juhendmaterjalide täiendamiseks.

Lisaks analüüsiti eelnevates etappides erinevatest allikatest saadud tulemusi ja töötati välja ettepanekud sotsiaalkaitse kulude mõõtmiseks. Kuivõrd analüüs tugineb olulisel määral erinevatele allikatele ning analüüsile, on info kajastamisel, tulemuste tõlgendamisel ja järelduste tegemisel oluliseks printsiibiks **triangulatsioon** - eri allikatest pärineva info kombineerimine. **Aruteluseminaride** kaudu valideeriti analüüsi käigus erinevatest allikatest saadud informatsiooni. Kokku osales kahes aruteluseminaris 31 inimest. Seminarides koguti ettepanekuid kaardistatud probleemkohtade parendamiseks ja analüüsiti sotsiaalkaitse kulude jälgimiseks seatud mõõdikute asjakohasust.

Töö kolmanda etapi lõpus kujundati **järeldused ja ettepanekud** vastavalt analüüsitulemustele ja saadud teadmistele, et **parendada sotsiaalkaitse kulude kajastamist**.

Tabelis 2 on toodud info peamiste kasutatud andmekogumise viiside kohta.

Tabel 2. Esmase andmekorje ja dokumendianalüüsi koondinfo

	Valim/vastajad	Periood	Meedia
Personaalintervjuud			
KOV sotsiaalvaldkonna juhid	17	12.11.2021-06.04.2022	Teams, Skype
KOV finantsosakondade esindajad	17	12.11.2021-06.04.2022	Teams, Skype
hoolekandeesutuste juhid	3	03.02.2022-10.02.2022	Teams
muud	5	22.12.2021-24.01.2022	Teams
Fookusgrupp (mõõdikute arutelu)	10	17.11.2021	Teams
Aruteluseminarid (2 tk)	31	07.04.2022, 12.04.2022	Teams
Küsitlus			
KOV sotsiaalvaldkonna juhid	48	24.01.22-11.02.22	veebiküsitlus
KOV finantsosakondade esindajad	51	24.01.22-11.02.22	veebiküsitlus
Süvauuringu eelarvete ja aruannete analüüs	12 x 4	aprill-mai 2022	KOV-ide veebid
Süvauuringu sotsiaalhüvitiste määrused	12	jaanuar 2022	Riigi Teataja
Muud dokumendid	30	kogu uuringuperiood	erinevad allikad
Päringud Riigiraha portaali		kogu uuringuperiood	portaali veeb
Päringud S-veebi ja H-veebi		kogu uuringuperiood	portaali veeb
Avaliku sektori palgaandmed		november 2021, mai 2022	RaM veeb

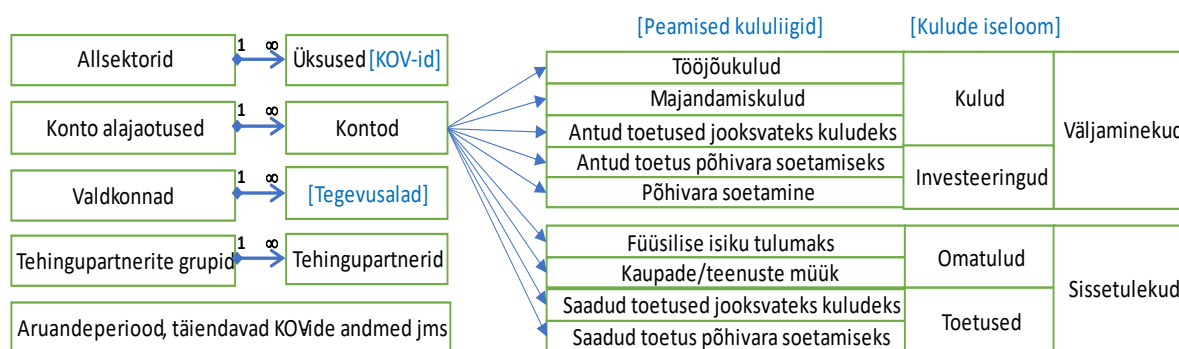
2 KOV SOTSIAALKAITSE KULUDE ANALÜÜS

Käesoleva peatüki eesmärk on anda ülevaade KOV sotsiaalkaitse kulude ja tulude jaotusest tegevusalati, kululiigiti ning kulu iseloomust lähtuvalt ning hinnata kuivõrd see jaotus erineb või sarnaneb omavalitsuste lõikes. Analüüs põhineb riigiraha.fin.ee (Riigiraha) portaalis avalikustud avaandmetel perioodil 2018-2021. Andmeid on valideeritud ja täiendatud S- ja H-veebi aruannete, Statistikaameti andmete, kohalike omavalitsuste ametnike seas teostatud küsitluse ja 12 KOV-is teostatud süvaanalüüsi abil.

Analüüsitud on kohalike omavalitsuste sissetulekuid ja väljaminekuid lähtudes kohalike omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses (KOFs)¹² määratletud mõistetest. Kasutatud mõõdikute ja mõõdikute gruppide kirjeldused on esitatud ka Riigiraha portaali abiinfo lehel.

Kuigi käesoleva analüüsi skoop piirneb KOV sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamisega, tuleb arvestada, et peamised kuluarvestust reguleerivad reeglistikud ja andmekogud on avaliku sektori ülesed. Aruandluse sisu ja korralduse osas selline piirang puudub.

Avaliku sektori tulu- ja kuluarvestuse süsteemi peamised komponendid vastavalt Üldeeskirjale (koos kontoplaani ja kasutusjuhendiga) ja Riigiraha portaali andmestruktuurile on esitatud joonisel 1.



Joonis 1. Käesoleva analüüsi jaoks olulised avaliku sektori tulu- ja kuluarvestuse süsteemi komponendid vastavalt Üldeeskirjale (koos kontoplaani ja kasutusjuhendiga) ja Riigiraha portaali andmestruktuurile

Sotsiaalkaitse valdkonna sissetulekute ja väljaminekute analüüs põhineb Riigiraha portaali saldoandmikel. Andmeid on läbivalt täiendatud ja parandatud peatükkides 2.3.1 Sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulude kajastamine ja 2.3.2 Eluasemeteenuste kulude kajastamine elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas kirjeldatud erisuste osas. Nimetatud kahe paranduse mõju sotsiaalkaitsekulude kogumahu hinnangule ulatub 23,1 miljonist eurost 2018. aastal kuni 25,9 miljoni euronni 2021 aastal. Muid peatükis 2.3 kirjeldatud väiksema mõjuga erisusi ei ole kulude mahu hinnangutes arvestatud. Detailsed andmetabelid KOV-i täpsusega on esitatud lisas 1.

¹² Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFs), <https://www.riigiteataja.ee/akt/13361493?leiaKehtiv>

2.1 SOTSIAALKAITSE VALDKONNA SISSETULEKUD JA RAHASTAMISALLIKAD KOV-IDES

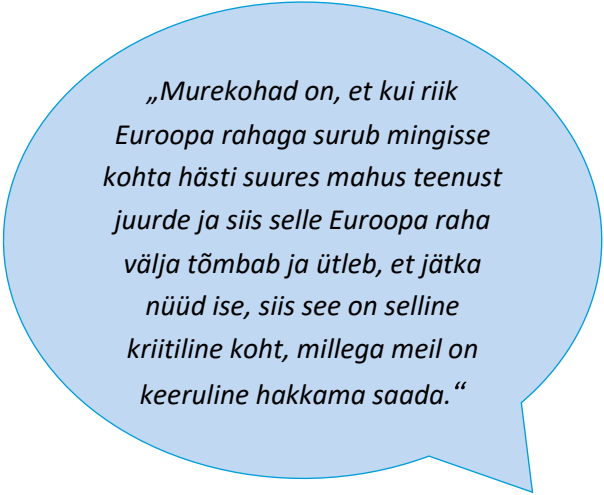
Kohalikel omavalitsustel on Eestis põhiseaduse järgselt laialdane autonoomia kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning iseseisev eelarve¹³, kuid KOV-id on oma tuludes oluliselt sõltuvad riigi keskvalitsuse poolt eraldatavatest toetustest ja riiklikult kogutavate maksude eraldistest, millega nad eristuvad selgelt kõigist teistest OECD riikidest, aga eelkõige Põhjamaadest.¹⁴ Kohalike maksutulude¹⁵ osakaal tuludest on ca 3%, KOV tulubaasist moodustavad nende elanike makstud füüsilise isiku tulumaksu eraldis¹⁶ ja tasandusfondi¹⁷ eraldised 61%, sihtotstarbelised toetused jooksvate kulude katteks (va tasandusfond) ja investeringuteks 29%, kaupade ja teenuste müük 8% ja muud sissetulekud 2%.

Toetused eraldatakse keskvalitsuse poolt sihtotstarbeliselt (va tasandusfond) ja on enamasti seotud konkreetse valdkonna ja tegevusalaga (näiteks toetusfondi toetused või riiklik matusetootus).

KOV-ide võimalused sissetulekute suurendamiseks on pigem kaudsed – läbi elanike arvu suurendamise, ettevõtluse arendamise ja kõrgemapalgaliste töökohtade loomise toetamise, täiendavate siseriiklike ja välismaiste sihtfinantseerimise vahendite hankimine. Samuti on KOV-idel võimalik teenuste pakkumise võimekust tõsta teenustele omaosaluse määramisega ning teenuste osutamisega/müügiga teistele omavalitsusüksustele. Varasemates uuringutes on rõhutatud vajadust kujundada pikaajaline strateegia KOV endi kontrollitavate tulude osakaalu suurendamiseks nende kogutuludes, kuna ilma selleta jääb KOV võimekuse kasv sisustamata ootusteks¹⁸.

Sissetulekute proportsioon maksutulude, toetuste ja teenuste müügi vahel on püsinud aastatel 2018-2021 küllalt stabiilne – kõikumised osakaaludes on jäänud 1% piiresse. Seega võib sisuliselt öelda, et KOV kontrolli all on 63% tuludest ning neid vahendeid on võimalik arenguprioriteetidest lähtuvalt KOV eelarvega jagada.

Sotsiaalkaitse ja ka teiste KOV tegevusvaldkondade rahastamise suurendamine on seega võimalik



„Murekohad on, et kui riik Euroopa rahaga surub mingisse kohta hästi suures mahus teenust juurde ja siis selle Euroopa raha välja tõmbab ja ütleb, et jätka nüüd ise, siis see on selline kriitiline koht, millega meil on keeruline hakkama saada.“

eelkõige maksulaekumiste kasvu korral või valdkondade vaheliste eelarveproportsioonide muutmisel. Intervjuudest nähtus KOV-ide ettevaatlikkus välise sihtfinantseerimise taotlemisel ja kasutamisel, kuna rahastamisperioodi lõppemisel ei pruugi olla võimekust projektipõhise rahastusega alustatud tegevuste jätkamiseks.

Jooniselt 2 on näha, et tegevuskuludeks antud sihtfinantseerimine on aastatel 2018 – 2021 kasvanud märksa aeglasemalt kui maksutulude ja tasandusfondi laekumised ning kaupade ja

¹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 ja § 157, <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>

¹⁴ OECD, 2018, Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris

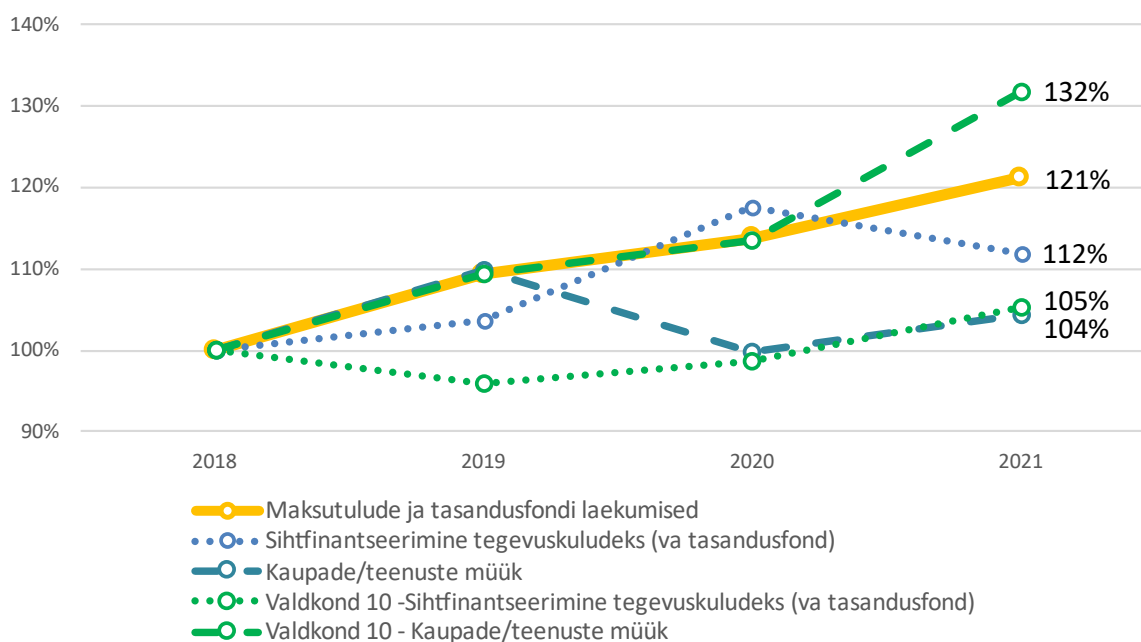
¹⁵ Näiteks reklaamimaks, parkimistasu jms

¹⁶ 11,96% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust arvestamata mahaarvamisi. Tulumaksuseadus § 5 lg 1 p 1.

¹⁷ Tasandusfond on mõeldud valdade ja linnade eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks.

¹⁸ Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M., 2019, Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus, https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf

teenuste müük valdkonnas 10. 2020. aastal toimunud ajutine kasv sihtfinantseerimise tegevuskuludes oli seotud erakorralise eraldisega kohalikele omavalitsustele mahus 67 miljonit eurot, et aidata kaasa majanduse elavdamisele COVID eriolukorra järgselt¹⁹.



Joonis 2. KOV kõigi tegevusvaldkondade ja valdkonna 10 sissetulekute trendid 2018-2021

¹⁹ COVID-19 eriolukorras kohaliku omavalitsuse üksustele investeringuteks, lammutamise ja remonttöödega seotud tegevusteks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord, §2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122020053>

2.2 SOTSIAALKAITSE KULUDE LIIGITUS (VALDKONNAD, SIHTGRUPID, KULULIIGID JA HÜVITISTE GRUPID)

Kulude liigendus Üldeeskirja kontoplaanis ja juhendis tegevusalade järgi põhineb *Classification of the Functions of Government* (COFOG)²⁰ süsteemile. Vastavalt sellele on kulud jaotatud 10 erinevaks valdkonnaks, kus sotsiaalse kaitse kajastamiseks kasutatakse valdkonda 10. Sotsiaalse kaitse tegevusala jaguneb omakorda 9 alamkategoriaiks, mis põhinevad Euroopa ühendatud sotsiaalse kaitse statistika süsteemil ESSPROS²¹. Peamine erinevus seisneb selles, et ESSPROS-is kuulub sotsiaalse kaitse hulka ka tervishoid, mis Üldeeskirjas on eraldi tegevusala 07. Lisaks on Üldeeskirjas eraldi sotsiaalse kaitse kategooriana välja toodud teadus- ja arendustegevus sotsiaalses kaitstes (10800).

Sotsiaalkaitsega seotud kulud ei kajastu siiski ainult tegevusala 10 all. Teatud ühisosa on ka valdkonnaga 09 Haridus, 08 Kultuur, 06 Elamu- ja kommunaalmajandus ning 01 Üldised valitsussektori teenused. Sotsiaalkaitsekulude kajastamisega seotud intervjuude ja dokumendianalüüsi käigus selgus, et KOV-is ei osata sageli määrata oma tegevustele õigeid tegevusala koodi, eriti kui sisuliselt on tegemist mitut tegevusala puudutava olukorraga. Sellistes olukordades määratakse tegevusala sageli kulu teinud KOV struktuuriüksuse (nt sotsiaalosakond või haridusosakond) järgi (isegi kui sisuliselt on tegemist sotsiaalkaitsega) või liigitatakse kulu Muu sotsiaalse kaitse (10900) alla.

„Sünnitoetus ja ranitsatoetus on nende omaniku kulude all, vastavalt kantselei ja haridus. Need kaks ei kajastu sotsiaalvaldkonna all eelarves.“

Teine olulise mõjuga erisus puudutab sotsiaalkaitse valdkonna tööjõukulude kajastamist. Nimelt kajastab üks osa KOV-e sotsiaalkaitse valdkonna ametnike tööjõukulusid täielikult või osaliselt tegevusala 01 Üldised valitsussektori teenused all (vaata ka peatükk 2.3.1). Tööjõukulude sellisel kajastamisel otseselt põhjendusi ei ole. Väiksemate omavalitsuste puhul, kus ametnike töö jaguneb mitme valdkonna vahel, peetakse tööjõukulude valdkonniti eristamist tülikaks ja lisaäga nõudvaks.

ESSPROS järgi klassifitseeritakse sotsiaalkaitse sihtrühmad järgnevalt haiged, puudega inimesed, eakad, toitjakaotanud, perekonnad ja lapsed, töötud, eluaseme vajadusega, muud sotsiaalsed riskirühmad. Üldeeskirja kontoplaani ja juhendi järgi on sihtrühmi võimalik eristada tegevusala valdkonna ja grupi (tegevusala koodi kolme esimese numbriga järgi) vastavalt tabelile 4. Eraldi tegevusala grupid on loodud ka sotsiaalse kaitse teadus- ja arendustegevuse ning muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse halduse kajastamiseks.

„...töötajate kulusid teenuste vahel ei jaga ja selleks pole ka vajadust. Oluline, et teenused ja toetused saavad abivajajatele osutatud. Töötajad on niigi üle koormatud ja töötaja tabelite täitmisega koormata ei ole vajadust“

²⁰ Classification of the functions of government (COFOG) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

²¹ European system of integrated social protection statistics - ESSPROS, Manual and user guidelines 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10295301/KS-GQ-19-014-EN-N.pdf>

Isikutele sotsiaalkaitseks antavad hüvitised jagunevad kaheks²²:

- rahalised hüvitised (edaspidi sotsiaaltoetused)
- mitterahalised hüvitised (edaspidi sotsiaalteenused)

Hüvitis, mis hõlmab nii rahasumma maksmist kui ka mitterahalise hüvitise andmist, loetakse hüvitise peamisest sisust lähtudes vastavalt rahaliseks või mitterahaliseks hüvitiseks. Hüvitised täiendavad ja seaduses sätestatud juhul asendavad üksteist.

99,5% kõigist KOV-ide poolt antavatest hüvitistest jagunevad viie tegevusala grupi²³ vahel (tabel 3) ja neid annavad peaaegu kõik KOV-id²⁴. Muude sotsiaalsete riskirühmade tegevusala grupi osakaal hüvitiste kogumahas on nelja aasta jooksul 3% võrra vähenenud ning haigete ja puudega inimeste tegevusala grupi osakaal on samavõrra kasvanud.

Tabel 3. KOV-ide poolt antud sotsiaalhüvitiste maht (tuh eurod) ja osakaal tegevusala gruppide lõikes aastatel 2018-2021.

Tegevusala grupp	2018		2019		2020		2021	
101 Haiged ja puudega inimesed	24 776	15%	30 984	17%	35 175	18%	38 729	18%
102 Eakad	53 093	32%	57 937	33%	63 009	33%	68 637	33%
104 Perekonnad ja lapsed	45 717	28%	48 197	27%	52 459	27%	57 875	28%
106 Eluasemeteenused	14 930	9%	15 147	9%	16 715	9%	16 724	8%
107 Muud sotsiaalsed riskirühmad	26 768	16%	24 796	14%	24 531	13%	27 507	13%
Muud tegevusala grupid	807	0%	870	0%	764	0%	449	0%
KOKKU	166 091	100%	177 931	100%	192 653	100%	209 921	100%

Peamiselt kasutatakse abivajajatele pakutavate toetuste ja teenuste kajastamiseks nelja tegevusala gruppi (tabel 4), so kõik KOV-id näevad sihtrühmana haigeid ja puudega inimesi, eakaid, perekondi ja lapsi ning muid sotsiaalseid riskirühmi²⁵. Kõigist sihtrühmadega seotud väljaminekutest 98% on kajastatud nimetatud neljas tegevusala grupis. Kõigil või peaaegu kõigil KOV-idel on intervjuude ja dokumendianalüüsi tulemustele tuginedes kulusid, mis peaksid liigituma tegevusala gruppidesse 106 ja 109. Eluasemeteenustega seotud kulud on sageli kajastatud valdkonnas 06 Elamu- ja kommunaalmajandus (vt peatükk 2.3.2) ning sotsiaalse kaitse juhtimise ning sotsiaalkaitse juhtimise ja haldusega seotud tööjõukulud valdkonnas 01 Üldised valitsussektori teenused (vt peatükk 2.3.1).

²² Sotsiaalseadustiku üldosa seadus (lühend - SÜS), §12, <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042022007?leiaKehtiv>

²³ Hüvitiste mahu hindamisel on arvesse võetud peatükis 2.3.2 kirjeldatud eluasemeteenuste kulu parandust.

²⁴ Tegevusala grupis 101 ei ole kulusid kajastanud Kihnu ja Ruhnu vald ning grupis 102 Ruhnu vald. Veidi rohkem kui pooled KOV-id ei kasuta tegevusala gruppi 106, vaid kajastavad eluasemeteenuse kulud täies ulatuses väljaspool valdkonda 10.

²⁵ Tegevusala grupis 101 ei ole kulusid kajastanud Kihnu ja Ruhnu vald ning grupis 102 Ruhnu vald.

Tabel 4. Tegevusala gruppide kasutamine sotsiaalse kaitse kulude kajastamiseks 2021. aastal

	Kulude maht 2021 tuh eur	KOV-ide arv
101 - Haiged ja puudega inimesed	39 748	77
102 - Eakad	83 018	78
103 - Toitjakaotanud	15	1
104 - Perekonnad ja lapsed	61 348	79
105 - Töötud	53	13
106 - Eluasemeteenused	4 673	36
107 - Muud sotsiaalsed riskirühmad	32 477	79
108 - Teadus- ja arendustegevus sotsiaalses kaitstes	65	1
109 - Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus	15 457	72
KOKKU	236 854	79

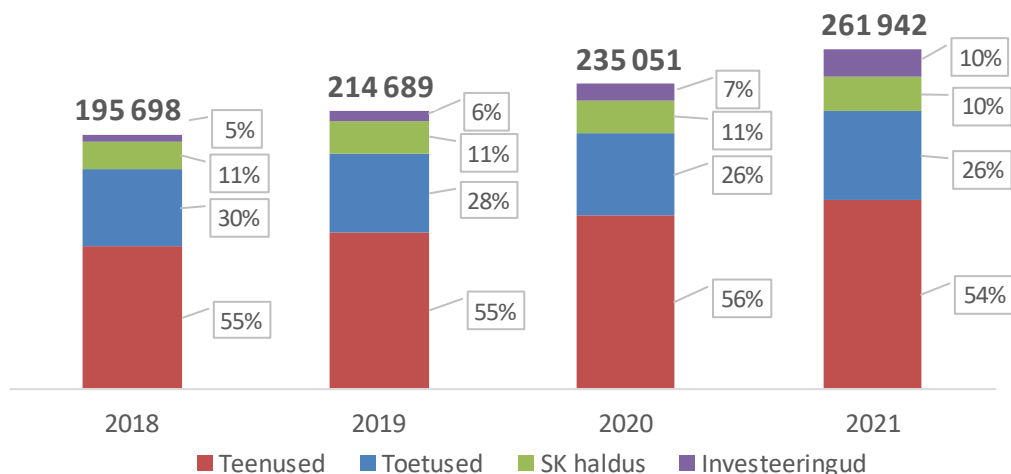
ESSPROS²¹ järgi klassifitseeritakse kululiigid rahalisteks hüvitisteks (sotsiaaltoetused) ja mitterahalisteks hüvitisteks (sotsiaalteenused). Sotsiaaltoetused omakorda jagunevad perioodiliselt ja ühekordselt väljamakstavateks. Hüvitise grupp, sissetulekust sõltuv (vajaduspõhine) või sissetulekust sõltumatu (universaalne) on oluline eelkõige sotsiaaltoetuste liigitamisel, teenused on kõik vajaduspõhised. Sarnane lähenemine on ka Eesti Sotsiaalseadustiku üldosa seaduses §12. KOV sotsiaalkaitsekulude arvestuse kontekstis tuleb kululiikidena tõlgendada ka sotsiaalkaitse halduse ja juhtimisega ning investeeringutega seotud kulusid.

Analüüsis kirjeldatakse sotsiaalkaitse kulude jagunemist nende nelja peamise klassifikaatori järgi ning sotsiaaltoetuste ja -teenuste sihtgruppide ja alamklassifikaatorite järgi. Metoodika, kuidas klassifikaatoreid riigiraha andmestikus eristada on esitatud tabelis 5. Täpne eristamine ei ole praegu kasutatava kirjendamismetoodika ja -praktikate ning kontoplaani ja üldeeskirja juhendi järgi võimalik, seda eriti teenuste osas. KOV-ides kasutatakse mõningatel juhtudel raamatupidamistarkvaras täiendavaid tunnuseid, mida riigiraha portaali ei edastata. Analüüsi käigus tuvastatud kitsaskohti kululiikide kajastamisel on kirjeldatud peatükis 2.3.

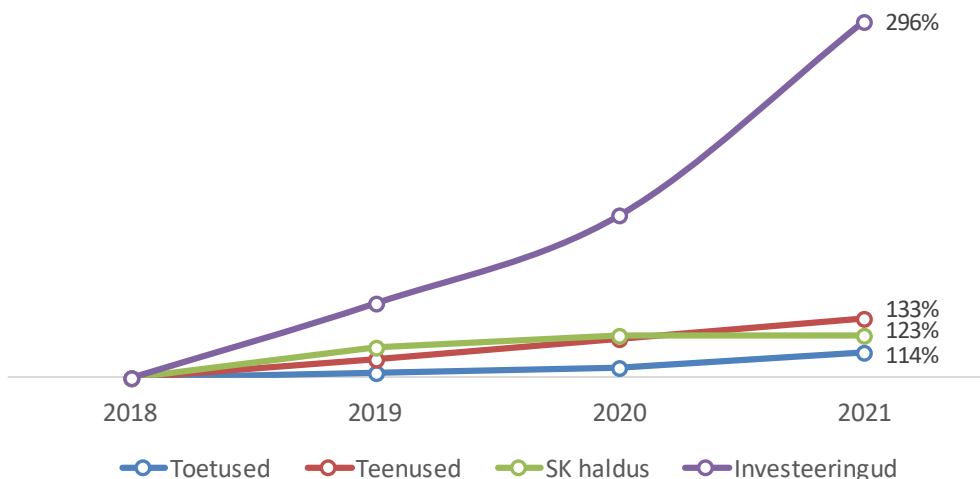
Tabel 5. Kululiikide mahu hindamise metoodika

Klassifikaator	Metoodika	Märkused
Investeeringud	Kontorühmad 154, 155 ja 156; kontogrupp 4502; konto 601002	Investeeringud võetakse soetamisel täies mahus väljaminekuna arvesse
Sotsiaaltoetused	Kontoklass 41	Mõnel juhul võib toetusena kajatatud summa olla sisuliselt osa teenusest
Sotsiaalse kaitse haldus ja juhtimine	Tegevusala grupid 108 ja 109, va sinna liigitatud sotsiaaltoetused ja investeeringud	Lisaks toetustele, mida saab eristada, on tegevusala 10900 alla tõenäoliselt kantud ka teenustega seotud kulusid (nt tööjõukulud)
Sotsiaalteenused	Kõik, mis üle jääb	Teenuste osutamisega seotud tööjõukulu võib väikeste KOV-ide puhul olla kajastatud tegevusala 10900 all

Sotsiaalse kaitse väljaminekute struktuuris (joonised 3 ja 4) on aastatel 2018 – 2021 peamiseks muutuseks investeeringute mahu oluline tõus – seda nii kodu- ja välismaise sihtfinantseerimise kasvust kui omapanusest tehtavate investeeringute arvelt. Kõige aeglasemalt on kasvanud toetuste maht, mille osakaal on väljaminekute struktuuris on vähenenud. Joonistel on juba arvestatud ametnike tööjõukulude ja eluasemeteenuste kulude parandusi (vt ptk 2.3.1 ja 2.3.2).



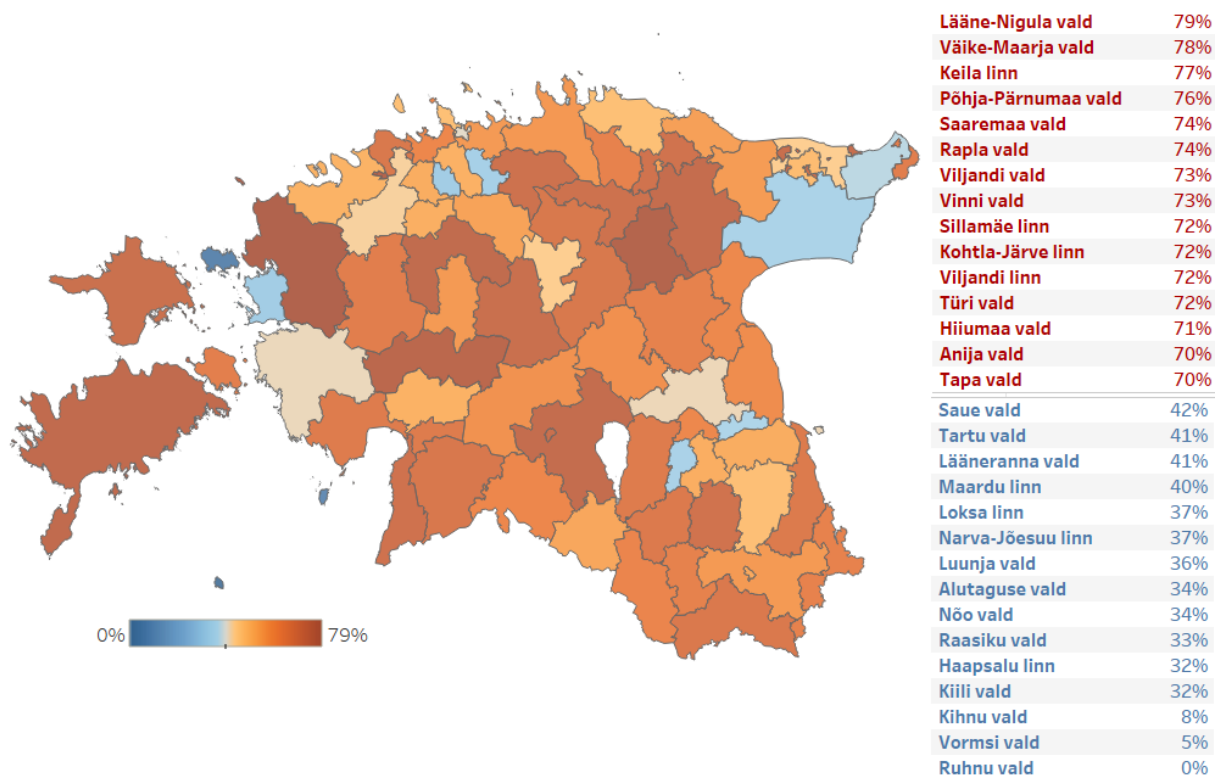
Joonis 3. Sotsiaalkaitse väljaminekud (tuh eur) ja struktuur kululiikide järgi 2021. aastal.



Joonis 4. Sotsiaalkaitse väljaminekud kasvutrend kululiikide järgi 2018.-2021. aastal

Enamikus KOV-ides (63-s 79-st 2021. aastal) on suurima mahuga kululiigiks sotsiaalteenused, nendest 45-s KOV-is ulatub sotsiaalteenuste maht üle 50% kõigist väljaminekutest, sh investeeringud (joonis 5). Sotsiaalteenuste osakaal on kõige väiksem väikesaartel²⁶. Kõrgema sotsiaalteenuste osakaaluga on enamasti KOV-id, kellel on hallatavad hoolekandeesutused.

²⁶ Kihnu ja Vormsi vallas kajastatakse peaaegu kõik sotsiaalkaitse valdkonna tööjõukulud tegevusala grupis 109, st näiteks koduhooldustöötajate töötasu ja kajastu teenuste kulu all. Ruhnu vald ei kajasta sotsiaalkaitsevaldkonnas tööjõukulusid ja sotsiaalvaldkonna eelarves on kavandatud ainult sotsiaaltoetuste andmine.



Joonis 5. Sotsiaalteenustega seotud väljaminekute osakaal kõigist sotsiaalkaitse väljaminekuteist 2021. aastal

2.3 SOTSIAALKAITSE KULUDE ARVESTUSE JA ARUANDLUSE KORRALDAMINE

Käesolevas peatükis on analüüsitud peamisi sotsiaalkaitse kulude kajastamisega seotud mõjutegureid, kajastamisest tulenevaid kitsaskohti ning nende võimalikke lahendusi. Kitsaskohad tuvastati uuringu I etapis saldoandmike, aruandluse (S- ja H-veebi aruandlus) ja juhendmaterjalide (üldeeskirja kontoplaan ja kontoplaani juhend) analüüsi ning KOV finants- ja sotsiaalvaldkonna töötajatega, hoolekandeesutuste ja muude huvigruppide esindajatega teostatud intervjuude (42 intervjuueeritavat) ja fookusgruppide/aruteluseminaride (3 fookusgruppi kokku 41 osalejat) käigus. Saadud nimekirja kitsendati sarnaste mõjutegurite ühendamise ja ebaoluliste väljajätmise abil. Ülevaade antakse järgmistest olulisematest kitsaskohtadest:

- sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulude kajastamine;
- eluasemeteenuste kulude kajastamine elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas;
- sotsiaalabialastest tegevustest saadud tulude kajastamine;
- lastehoiuteenuse kajastamine;
- teenuste kajastamine;
- sotsiaaltoetuste kajastamine;
- vajaduspõhiste ja universaalsete toetuste eristamine;
- tegevusala grupi 109 kulude kajastamine.

Järgmistes alapeatükkides on kirjeldatud peamised sotsiaalkaitsekulude kajastamisega seotud probleemid, nende mõju sotsiaalkaitsega seotud tulude ja kulude üldpildile ning võimalikud lahendused.

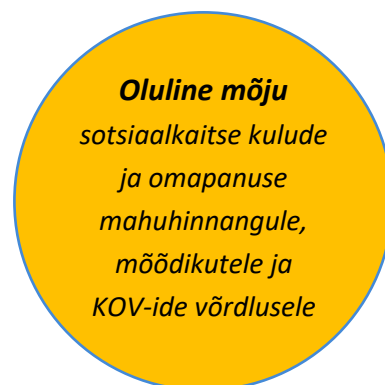
Sotsiaalvaldkonna arengutrendide, väljakutsete ja probleemidega kursis olek on kriitilise tähtsusega ka kuluarvestuse ja aruandluse korraldamisel. Raamatupidamisarvestus, millele tuginevad ka kuluarvestus ja aruandlus on traditsiooniliselt mineviku kajastamisega tegelev. Tulevikku vaatav kuluarvestus ja planeerimine eeldab ka kontoplaanis ja kasutusjuhendites tulevikuarengutega arvestamist.

Näiteks sotsiaalkaitse valdkonnas peaks kuluarvestuse korralduse normdokumendid tagama võimaluse saada saldoandmikest infot, mis võimaldaks hinnata arengudokumentides seotud strateegiliste eesmärkide täitmist, tegevuste asjakohasust ja tõhusust ning sisendit pikaajalise mõju hindamiseks. Ühtlasi peab olema tagatud kõrge andmekvaliteet ja juhtimisotsuste tegemiseks vajaliku info jõudmine otsustajateni võimalikult reaalajas.

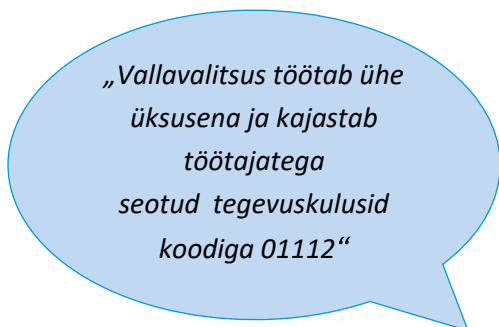
Ettepanekud kontoplaani, juhendmaterjalide ja aruandevormide täiendamiseks on toodud peatükis 3.

2.3.1 SOTSIAALKAITSE AMETNIKE TÖÖJÕUKULUDE KAJASTAMINE

Kohalikes omavalitsustes kajastatakse sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulu erinevalt. Rohkem kui pooled KOV-id (2021. aastal 44 KOV-i) kajastavad sotsiaalkaitse valdkonna ametnike tööjõukulud täielikult sotsiaalkaitse kulude (valdkond 10) all, kuid 35 KOV-i kasutavad täielikult või olulises osas valdkonda 01, kus kajastuvad nn üldvalitsemise kulud (tabel 6 ja joonis 6). Näiteks Haljala vallas moodustas valdkonnas 01 kajastatud sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulu 2021. aastal 32% kõigist valdkonnas 10 kajastatud sotsiaalkaitse kuludest. Vastav osakaal oli üle 15% 8-s KOV-is. Niisugune praktika moonutab oluliselt KOV-ide võrdlusandmeid (nt sotsiaalkulude kulude mahu hinnangut elaniku kohta).



Probleem ei ole omane ainult valdkonnale 10, vaid kõigile KOV põhitegevuse valdkondadele. Töötajate (tööjõukulude kontogrupid 5002-5008) puhul tööjõukulude jaotamine põhitegevuse valdkondade kaupa reeglina kõikides KOV-ides toimub.



Analüüsi käigus võrreldi riigiraha portaalis kontogrupis 5001 „Avaliku teenistuse ametnike töötasu (va kaitseväelased)“ kajastatud tööjõukulud aastatel 2018-2021 KOV ametnike avalike palga-andmetega 2018-2021. Viimasel puhul on jaotus tehtud uuringumeeskonna poolt arvestades KOV struktuuriüksust ja töötaja ametinimetust.

Hinnanguline puudujääk sotsiaalkaitsekulude kajastamises valdkonnas 10 ja KOV-ide arv, kus ametnike tööjõukulud ei kajastata valdkonnas 10 on esitatud tabelis 6.

Tabel 6. Sotsiaalkaitse valdkonna ametnike tööjõukulud, mis on kajastatud valdkonnas 01 Üldised valitsussektori teenused (tuhanded eurod)

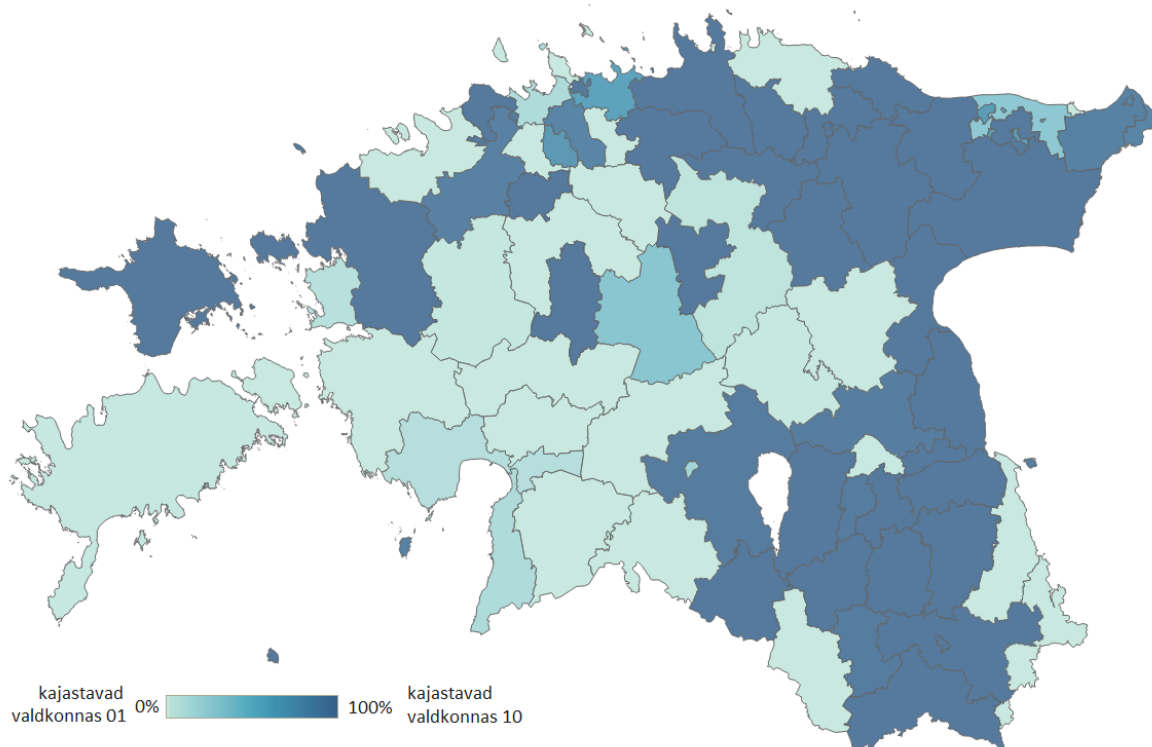
Aasta	Põhipalk, boonused ja hüvitised	Sotsiaal-maks	Töötus-kindlustus-makse	Kokku	KOV-ide arv, kus sotsiaalvaldkonna ametnike tööjõukuludest oli valdkonnas 10 kajastatud		
					enamasti valdkonnas 01 (alla 5% vk 10)	osaliselt valdkonnas 10 (5-80% vk 10)	enamasti valdkonnas 10 (üle 80% vk 10)
2018	6 927	2 286	55	9 268	34	4	41
2019	8 028	2 649	64	10 741	34	3	42
2020	7 900	2 607	63	10 618	29	7	43
2021	8 164	2 694	65	10 924	24	11	44

Sotsiaalkaitse ametnike töötasusid valdkonnas 10 kajastavate KOV-ide arv on vähehaaval paranenud. Ka intervjuudes - juhul kui ametnike tööjõukulude jagamist põhitegevuse valdkondade vahel KOV-is ei toimunud – viidati senise praktika muutmise vajadusele või isegi kindlale kavale ametnike tööjõukulude kajastamine nõuetega vastavusse viia.

Joonisel 6 on kujutatud sotsiaalkaitsevaldkonna ametnike tööjõukulude kirjendamist valdkonnas 10 aastal 2021. Ida- ja Lõuna-Eestis asuvad KOV-id reeglina kirjendavad ametnike tööjõukulusid nende põhitegevuse valdkonnas, kuid Edela-Eesti omavalitsused mitte. Põhja-Eestis esineb erinevat lähenemist, sealhulgas ka osalist jaotamist. Eeldada võib, et mõnevõrra lähtutakse ka lähivaldade eeskujust. Suurematest, rohkem kui 30 tuhande elanikuga, KOV-ideist ei jaota sotsiaalkaitse valdkonna ametnike tööjõukulusid Tartu ja Saaremaa vald. Tallinn, Pärnu jaotavad väikese osa (10-15%), Kohtla-Järve enamiku (70%) ning Narva jaotab peaaegu kõik ametnike tööjõukulud.

Terviklik tabel ametnike tööjõukulude kajastamise praktika kohta KOV-ides on lisas 3, KOV-ide sotsiaalkaitsekulude mahtu aruandes läbivalt korrigeeritud, eeldades, et need vastavad kulud peaksid kuuluma tegevusala 10900 Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus juurde (tabelitesse on lisatud vastavad viited).

„Enne haldusreformi olid praktikad erinevad, osad omavalitsused kajastasid tööjõukulusid tegevusala 10900, teised 01112. Kokkuleppeliselt jäi kasutusele vallavalitsuse tegevusala.“



Joonis 6. Sotsiaalkaitse tegevuste haldamise jms-ga seotud ametnike tööjõukulude kajastamine valdkonna 10 kuluna aastal 2021

Üldeeskirja juhendi (lk. 70) kohaselt kuuluvad 01 valdkonna alla üldised valitsussektori teenused, kuid ei kuulu „konkreetses funktsiooniga ministriumid ega linna- ja vallavalitsuse või linnaosavalitsuse allasutused/osakonnad“. Seega viitab juhend, et konkreetselt sotsiaalkaitse valdkonnaga seotud

tööjookulusid tegelikult ei tohiks nimetatud valdkonnas kajastada. KOV-id, kes seda siiski teevad, on toonud põhjendustena, et valdkondlik kajastamine ei ole kohustuslik ning see oleks tülikas või ebaotstarbekas. Aastatel 2018-2021 suurenes ametnike tööjookulusid valdkonnas 10 täielikult kajastavate KOV-ide arv siiski 41-lt 44-ni. Mitmed KOV-id on intervjuudes viidanud kavale sotsiaalkaitse ametnike tööjookulusid valdkonda 10 jaotama hakata.

Selleks, et KOV-ide kulud ja mõõdikud oleksid omavahel võrreldavad ja läbipaistvamad, tuleks kokku leppida ja üldeeskirja juhendis sätestada ühesugune lähenemisviis ja hakata sotsiaalkaitse ametnike töökulused kajastama läbivalt valdkonnas 10. Selline lähenemisviis peaks kehtima kõigi tegevusalade (ka haridus jne), mitte ainult valdkonna 10 jaoks, et võrreldavus ja ühtne lähenemine kogu avaliku sektori lõikes.

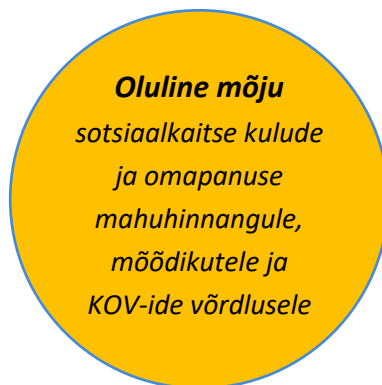
Soovitame selgemalt sõnastada Üldeeskirja juhendis nõue, et KOV ametnike tööjookulud (va valdkonna eest vastutavad abilinnapead ja abivallavanemad) kajastataks vastava tegevusvaldkonna all (sotsiaalkaitse valdkonnas üldjuhul kontogrupp 109). Ühendosakondade korral tuleb töötasu vajadusel jagada valdkondade vahel (nt sotsiaal- ja tervishoiuosakonna juhataja töötasu).

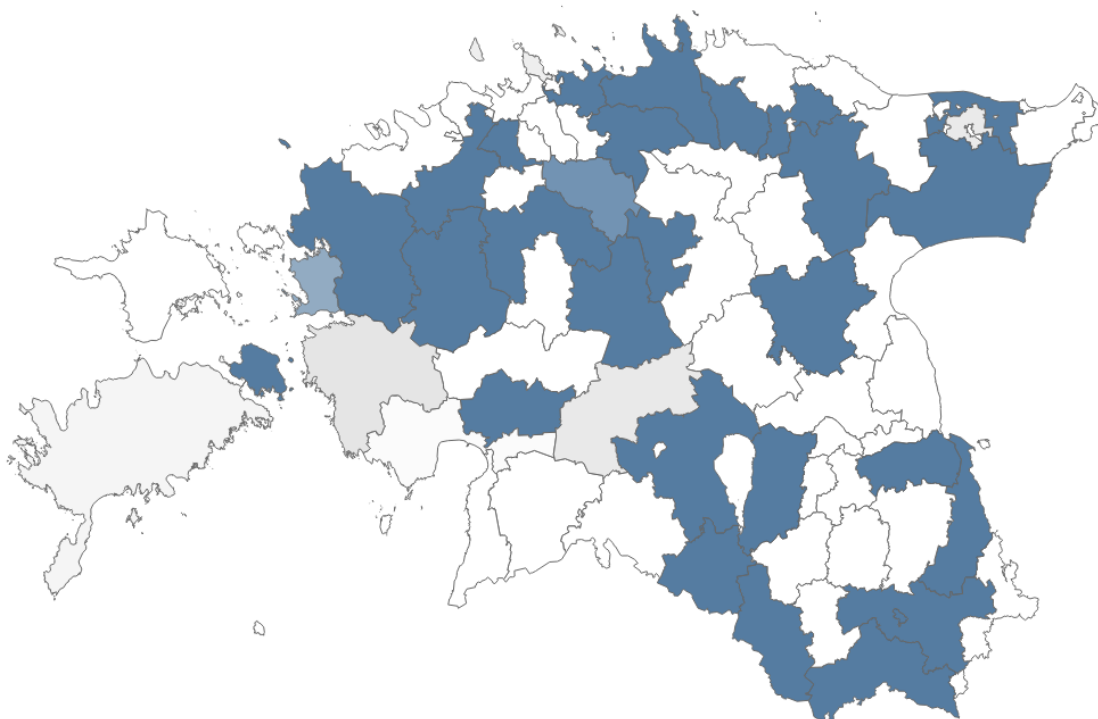
Kokkuvõttes selgus analüüsi tulemusena, et hinnanguliselt tehakse Eesti KOV-ides iga-aastaselt ligi 11 milj eurot sotsiaalkaitsega seotud tööjookulusid, mis tegelikult vastava valdkonna all ei kajastu (ca 4,6% kõigist KOV-ide sotsiaalkaitse valdkonna kuludest).

2.3.2 ELUASEMETEENUSTE KULUDE KAJASTAMINE ELAMU- JA KOMMUNAALMAJANDUSE VALDKONNAS

Eluasemeteenuste tegevusala gruppi 106 kasutavad vähem kui pooled KOV-id - 36 KOV-i 79-st 2021. aastal (joonis 7). Seejuures ei kasutata tegevusala gruppi näiteks kõigis suurtes linnades Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve. Intervjuudes toodi põhjusena asjaolu, et sotsiaaleluruumid on haldusosakonna vastutusallas ja/või kasutatakse KOV-i omanduses olevaid eluruumi vastavalt vajadusele kas sotsiaaleluruumiks või muuks otstarbeks, iseendale omavalitsus arveid ei esita ja nõ sisemisi raamatupidamiskandeid teha ei peeta vajalikuks. Seega kajastuvad vastavad kulud enamasti valdkonnas 06 Elamu ja kommunaalmajandus ning pole muudest üüri, haldus ja taristu kuludest eristatavad. Kuna Üldeeskirja juhend näeb, ette, et kulud peavad olema eristatud, siis on selles osas oluline KOV-ide teavitamine ja koolitamine.

Samas KOV-ide esindajad, kus eluasemeteenuste kulused tegevusala all kajastatakse pidasid seda vajalikuks ja ka mitte üleliigist halduskoormust tekitavaks.





Joonis 7. Eluaseme teenuste kajastamine tegevusala grupis 106 aastal 2021. Valge värviga tähistatud KOV-id ei kajastanud üldse.

Analüüsi käigus võrreldi S-veebi aruande „Eluruumi tagamise teenus“ andmeid riigiraha portaali tegevusala grupi 106 andmetega. Saldoandmike analüüsist ja intervjuudest võib järeldada, et eluruumi tagamise teenusega seotud kulud on KOV-ides reeglina kajastatud valdkonnas 06 Elamu- ja kommunaalmajandus (tabel 7). Kuna S-veebi aruandes ei näidata sotsiaaleluruumi üürniku omaosalust ega remondi ja ehitusega seotud kulusid peaks eluasemeteenuse kulude täielikul kajastamisel tegevusala grupis 106 need kulud S-veebi aruandes näidatavast suuremad olema (tabelis 7 veerg „>100%“).

„Sotsiaalasutustele tehtavad suuremad ja väiksemad tööd lähevad kõik klassifikaatoriga 10. Aga näiteks sotsiaalkorteritesse tehtavad investeeringud, remonttööd, mis kajastuvad meil elamumajanduse tegevuse all.“

Selline sisuliselt sotsiaalkaitse valdkonda liigituvate kulude mittekajastamine valdkonnas 10 avaldab olulist mõju tegelike kulude ülevaatele nii sotsiaalkulude kogumahu kui ka KOV omanapuse hindamisel.

Tabel 7. Eluruumi tagamise teenuse kulude kajastamine (tuhanded eurod)

Aasta	Tegevusala grupi 106 kulud	Eluruumi tagamise teenuse kulud S-veebi aruandluse järgi	Valdkonnas 10 kajastamata kulud (kajastatud valdkonnas 06)	KOV-ide arv, kus S-veebi eluasemeteenuse kuludega võrreldes oli tegevusala grupis 106 kajastatud				
				N/A ²⁷	0%	1-50%	51-100%	>100%
2018	1 043	14 538	13 818	10	39	9	8	13
2019	1 354	14 470	13 649	9	39	8	8	15
2020	1 303	16 057	15 311	12	40	11	4	12
2021	1 669	15 793	14 966	11	38	13	3	13

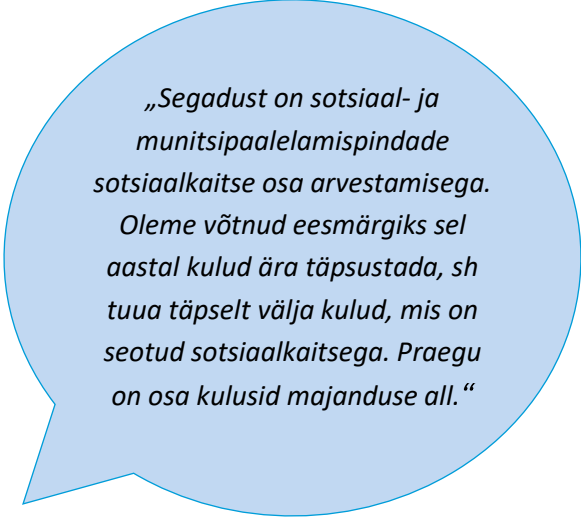
²⁷ S-veebi aruanne esitamata või eluruumi teenuse kulu 0.

Kulu hoonete ülalpidamisele kajastub sageli elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonna all, sest maja kajastub haldusosakonna eelarves.

Intervjuudest selgus ka, et sageli on ei ole KOV-i omanduses olevatel eluruumidel selget otstarvet, vahel kasutatakse seda sotsiaaleluruumina, vahel kasutatakse ametikorterina ja vahel lihtsalt üüritakse välja.

Lahendusena tuleks sisse viia kuluarvestus vastavalt valdkonnale ning kulud funktsionaalselt jaotada. Lisaks tuleks viia sisse arvepidamise muudatused, mille läbi kajastatakse kulusid ruumide või hoonete sihtkasutuse järgi.

Kokkuvõttes selgus analüüsi tulemusena, et hinnanguliselt kajastatakse Eesti KOV-ides iga-aastaselt ligikaudu 15 milj eurot eluruumi tagamise teenusega seotud kulusid mitte valdkonnas 10, vaid valdkonna 06 (ca 6,4% kõigist KOV-ide sotsiaalkaitse valdkonna kuludest). Kulude maht võib olla isegi suurem, kuna 10% KOV-idest ei näita sotsiaaleluruumide tagamisega seotud kulusid H-veebi aruandluses ega ka tegevusalagrupi 106 kuludena.



„Segadust on sotsiaal- ja munitsipaalelamispindade sotsiaalkaitse osa arvestamisega. Oleme võtnud eesmärgiks sel aastal kulud ära täpsustada, sh tuua täpselt välja kulud, mis on seotud sotsiaalkaitsega. Praegu on osa kulusid majanduse all.“

2.3.3 SOTSIAALABIALASTEST TEGEVUSTEST SAADUD TULUDE KAJASTAMINE

2020. aastal oli sotsiaalabialastest tegevustest saadud kogutulu (kontogrupp 3224) 30,2 milj eurot ja 2021. aastal 35,1 milj eurot, sh moodustasid ca 60% laekumised füüsilistelt isikutelt, 30% keskvalitsuse asutustelt ja 10% teistelt KOV-idelt. Kontogrupi 3224 tulude kogumaht moodustab ca 10% KOV-ide sotsiaalkaitse valdkonna kuludest. Näiteks Põhja-Pärnumaa vallas moodustas kontogrupi 3224 tulu 2020. aastal 54% valdkonnas 10 kajastatud kuludest. Osakaal oli üle 30% 13-s KOV-is, kus kõigis on KOV asutusena tegutsev hoolekandeaustus (enamasti üldhooldekodu või lastekodu).



Enamiku sotsiaalabialastest tegevustest saadud tuludest moodustab hooldekodude puhul klientide omaosalus ning lastekodude puhul teiste KOV-ide maksed. Osakaal ei ületa 30% mitte üheski tulukas KOV-is ja on peamiselt seotud hooldekodude klientide omaosaluse määraga. Lisaks kontogrupile 3224 võib sotsiaalteenuste omaosalusega tulusid olla olulisel määral ka tegevusala kontogrupis 3225 üür ja 3233 rent (tabel 8). Täpset hinnangut kui suur osa kontogruppide 3225 ja 3233 tuludest on seotud sotsiaalabi alaste tegevustega pole olemasoleva andmestiku baasil võimalik anda, kuid eluruumide üüri ja renditulu moodustab ca 35% kontogrupi 3225 ja 7-8% kontogrupi 3233 tuludest.

Tabel 8. Tulud kaupade ja teenuste müügist, sh sotsiaalkaitse omaosaluse tulud (KOV-id kokku, tuh eur)

Aasta	Kontogrupp 3224 Tulud sotsiaalabialasest tegevusest		Kontogrupp 3225 Elamu ja kommunaaltegevuse tulud		Kontogrupp 3233 Tulud sotsiaalabialasest tegevusest	
	kokku	sh sotsiaalkaitse	kokku	sh sotsiaalkaitse	kokku	sh sotsiaalkaitse
2018	26 696	100%	6 768	<35%	16 569	<7%
2019	29 174	100%	6 699	<35%	17 625	<7%
2020	30 291	100%	6 443	<35%	14 358	<8%
2021	35 174	100%	7 519	<35%	15 787	<8%

„...tulud on nõ valdkondade ülesed, peamiselt ju riigi poolt tulumaksu osa vms, mida ei saagi jagada. Valdkonnga on seotud saadud toetused (ESF ja KOV toetusfond)“

Üldeeskiri ei nõua peale haridustulude (kaupade- ja teenuste müük) tegevusalade lisamist, seetõttu pole jaotus ka muude tegevusalade lõikes, mille katteks tulud laekuvad. KOV-d võivad oma raamatupidamises tulusid tegevusalade vahel jaotada, kuid saldoandmike infosüsteem neid ei kuva.

Praegune praktika moonutab oluliselt KOV-ide omatulude arvutamist. Kontogrupi 3224 saab nõ käsitsi arvesse võtta, kuid sotsiaalvaldkonna tulude osa kontogruppides 3225 ja 3233 ei ole võimalik täpselt hinnata.

Lahendusena soovitame sotsiaalabi alastest tegevustest saadud tulud siduda vastavate tegevusaladega.

2.3.4 LASTEHOIUTEENUSE KAJASTAMINE

Vastavalt Sotsiaalkindlustusameti teenusekirjeldusele on lapsehoiuteenuse eesmärk „toetada lapsevanema, eestkostja või lepingu alusel lapse perekonnas hooldaja toimetulekut või töötamist. Teenuse eesmärgiks on võimaldada lapsevanematele lapse hooldamisest vaba aega, et nad saaksid ajutiselt tegeleda teiste tegevustega (nt töö otsimine, koolitustel osalemine jms).“²⁸ Seega on sisuliselt tegemist hariduse valdkonda kuuluva teenusega ning alternatiiviga lasteaiateenusele.

Väheoluline mõju
sotsiaalkaitse kulude
ja omapanuse
mahuhinnangule,
möödikutele ja
KOV-ide võrdlusele

Samas kuulub lastehoiuteenus ka KOV poolt korraldatavate nn kohustuslike sotsiaalteenuste nimekirja, kus defineeritakse seda kui teenust „1,5 kuni 3 aastase lapse ja kuni 18 aastase raske või sügava puudega isiku hooldusõigust omavale inimesele, et toetada tema toimetulekut ja töötamist.“²⁹ Seejuures „lapsehoiuteenusega ei kompenseerita lasteaiakohtade, õpilaskodude ja pikapäevarühmade puudust, vaid pakutakse nende kõrval täiendava hooldamise ja järelevalve võimalust.“ Seega võib lapsehoiuteenus sisult kuuluda ka sotsiaalteenuste valdkonda.

Üldeeskirja juhend näeb ette, et lapsehoiuteenuse tasu kajastatakse lasteaiateenuste konto 552460 all ning tegevusala koodina saab kasutada üksnes 09110 Alusharidus. Praktikas kajastatakse lapsehoiuteenust KOV-ides erinevalt ja aruandluses võib see olla seotud nii haigete ja puuetega inimeste sotsiaalse kaitse (101), perekonna ja laste (104) või ka muu sotsiaalse kaitse (109) tegevusvaldkonnaga. Kuigi lapsehoiuteenus võib oma sisult olla ka sotsiaalteenus, siis Üldeeskirja juhend ei määra, kus ja kuidas sellist kulu kajastada.

„Osa laste teenuste kulusid on haridusvaldkonna all (tugiisik, päevahoid jms), kuna nende korraldamise eest vastutab vallas haridusosakond.“

Konto 552460 Lasteaiateenused kulude kajastamise maht on viimastel aastatel jäänud 0,5 – 0,8 milj € vahele aastas. 2021. aastal moodustas valdkonnaga 10 seotud kulu 3% konto kulumahust (802 000 €). Kuna Üldeeskirja juhend näeb ette konto 552460 kulude kirjendamist valdkonda 09 Haridus, ja selline kajastamispraktika on ka KOV-ides üldlevinud, on vastavad kulud käesolevas analüüsis sotsiaalkaitse kulude alt välja jäetud.

Lastehoiuteenuste maht 2020. aastal oli 5-veebi aruannete järgi 14,7 milj eurot, sh raske või sügava puudega lapsi oli 14% kõigist teenust saanud laste arvust. Mõju sotsiaalkaitsekulude kogumahule on seega väheoluline, kuid selgema kajastamise huvides tuleks Üldeeskirja juhendis täpsemalt määratleda, kuidas kajastada raske või sügava puudega lastehoiuteenust vm võimalikku sotsiaalteenuse iseloomuga lapsehoiuteenust.

Kokkuvõttes soovitame täpsustada Üldeeskirja juhendit, et paremini eristada raske- või sügava puudega lapse hoiuteenust (kajastatakse valdkonnas 10) ja alushariduse lasteaiateenust (valdkond 09).

²⁸ Sotsiaalkindlustusamet. Lapsehoiuteenus <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Lastekaitse/lapsehoiuteenus.pdf>

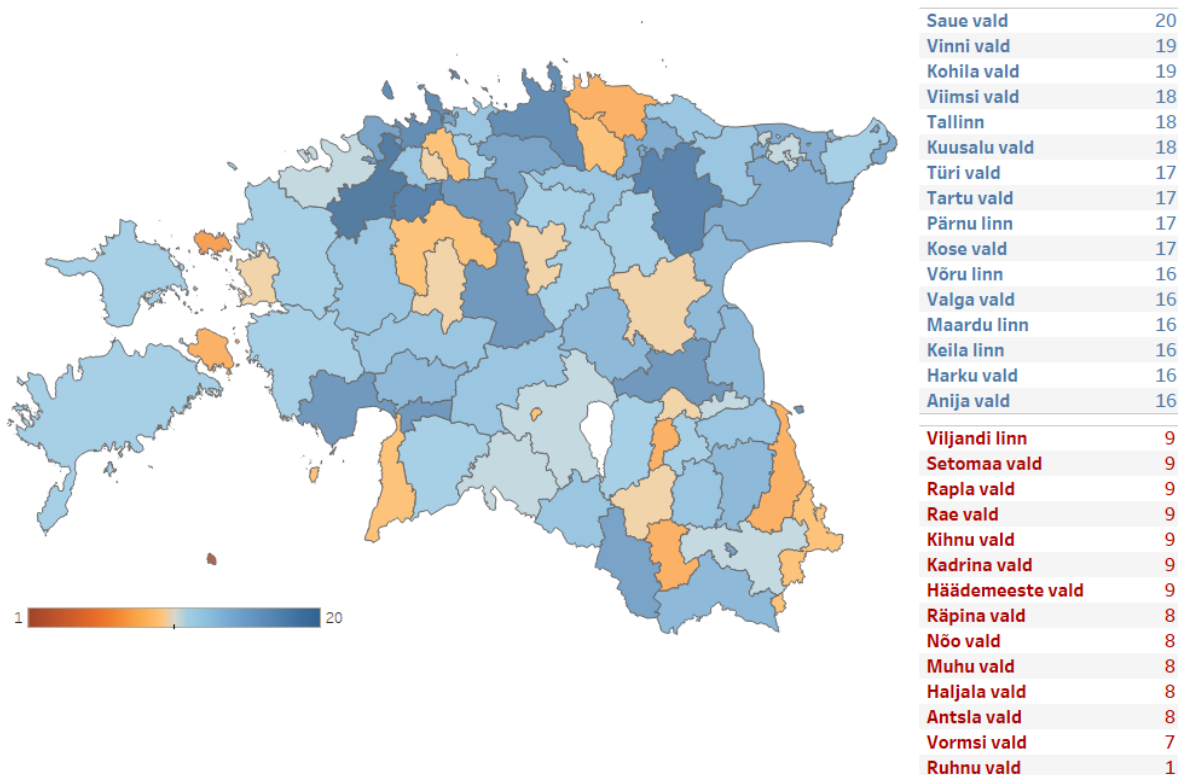
²⁹ Sotsiaalministeerium. Kohaliku omavalitsuse korraldatavad sotsiaalteenused <https://www.sm.ee/et/kohaliku-omavalitsuse-korraldatavad-sotsiaalteenused>

2.3.5 SOTSIAALTOETUSTE KAJASTAMINE

Sotsiaaltoetused on Üldeeskirja kontoplaani järgi lihtsasti eristatavad kontoklassi 41 Sotsiaaltoetused järgi. Kontoklassi kuulub 83 kontot, millest KOV-ide poolt on valdkonnas 10 aastatel 2018-2021 kasutamist leidnud 45 kontot. Seejuures 99% antud sotsiaaltoetuste mahust jagunes 19 sotsiaaltoetuse konto vahel ning ainult 16 kontot on leidnud aastatel 2018-2021 kasutamist vähemalt pooltes KOV-ides.

Joonisel 8 on esitatud erinevate sotsiaaltoetuste kontode kasutamise variatiivsus KOV-ides 2020. aastal. Saldoandmike analüüs ei võimalda hinnata põhjusi, miks osad omavalitsused kasutavad kaks korda rohkem erinevaid toetuse liike, kui teised. Üldiselt kalduvad väiksemat arvu toetuste liike kasutama väiksemad või tagamaalised³⁰ omavalitsused ning suuremat arvu tulukamad omavalitsused (nt Tallinn ja lähiümbruse vallad). On ka erandeid, nt väike toetuse liikide arv Tartu linnas ja Rae vallas ning suur arv Vinni vallas ja Valga vallas.

Väheoluline mõju
sotsiaalkaitse kulude
ja omapanuse
mahuhinnangule,
möödikutele ja
KOV-ide võrdlusele



Joonis 8. Erinevate sotsiaaltoetuste kontode kasutamise variatiivsus kohalikes omavalitsustes 2020. aastal

Intervjuudest selgus, et mõnedes kohalikes omavalitsustes ongi võetud sihiks erinevate toetuste arvu madalana hoidmine, mis muuhulgas lihtsustab ka toetuse taotlemist. Abivajajal või sotsiaaltöötajal pole tarvis osata valida mitmete erinevate toetuste hulgast või koguni abivajadust nõ toetuste vahel ära jagada.

³⁰ Nn keskustest kaugemal asuvad (perifeerse asukohaga) KOVid

Tabelis 9 on võrreldud kahe peaaegu võrdse rahvaarvuga Tallinna lähivalla Rae ja Viimsi valla poolt aastatel 2018-2021 antud sotsiaaltoetusi. Peamine sotsiaalabi vajadust mõjutav erinevus valdade vahel on üle 65 aastaste elanike arv (Rae vallas 1700, Viimsi vallas 2900).

Tabel 9. Rae ja Viimsi valla poolt aastatel 2018 – 2021 antud sotsiaaltoetused (tuhanded eurod)

Sotsiaaltoetuse konto	Viimsi vald	Rae vald
413000 Sünnitoetus	287	444
413050 Lapse koolitoetus	89	234
413100 Toimetulekutoetus ja täiendavad sotsiaaltoetused	298	88
413300 Puudega lapse toetus	40	6
413320 Puudega inimese hooldaja toetus	272	15
413700 Erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks	105	34
413823 Ravitoetused	19	236
413890 Matusetoetused	112	91
Vahesumma - kajastatud ühesugustel kontodel	1222	1147
413090 Muud peretoetused	255	1372
413800 Toetused eakatele	873	
Ülejäänud kasutusel olnud sotsiaaltoetuste kontod (13 kontot)	308	
Vahesumma – Viimsi vald (15 kontot), Rae vald (1 konto)	1437	1372
Sotsiaaltoetuste kulu 2018 – 2021 kokku	2659	2519

Sotsiaaltoetuste kontogrupi 41 kontod jagunevad konkreetsele toetusele viitavateks ja mitmesuguste täpselt määratlemata sotsiaaltoetuste kontodeks.

Mitmesuguste muude sotsiaaltoetuse kirjendamiseks on ette nähtud seitse sotsiaaltoetuste kontot (tabel 10). Kokku on tabelis 10 esitatud kontodel kajastatud 32% kõigist antud sotsiaaltoetustest 2018-2021. Enamasti sisaldab konto nimi viidet sihtrühmale (näiteks 413090 Muud peretoetused), kuid neid kontosid on kajastatud erinevates tegevusala gruppides. Ei ole selge kas näiteks tegevusala grupis 101 kajastatud muu peretoetuse korral on valesi valitud tegevusala grupp või toetuse konto või on tegemist KOV eelarve piirangutest vms tingitud teadliku valikuga.

Tabel 10. Muude, täpselt määratlemata, sotsiaaltoetuste kontod ja kulude jaotumine tegevusala gruppide vahel aastatel 2018-2021 (tuhanded eurodes)

Konto	Tegevusala grupp ³¹								
	101	102	103	104	105	106	107	109	KOKKU
413899 Eespool nimetatud sotsiaalabitoetused ja hüvitised	357	40 990	1	2 307		208	3 728	536	48 127
413090 Muud peretoetused	116	15		10 846	0	51	327	133	11 488
413800 Toetused eakatele	13	7 001		832		0	728	32	8 606
413390 Muud toetused puuetega inimestele ja nende hooldajatele	5 381	23		234		9	108	248	6 002
413820 Toetused teistele sotsiaalabi vajavatele isikutele	177	3		671		118	1 641	99	2 708
413490 Muud toetused	0	0		741			11	39	791
413290 Muud toetused töötutele	0			0	10		0		10

³¹ Tegevusala grupe 103 ja 105 ei kasutata KOV-ide poolt antavate sotsiaaltoetuste puhul peaaegu üldse. Aastatel 2018 – 2021 0,03% antud toetuste kogumahust.

Soovitame kõik tabelis 10 esitatud kontod liita ühe konto alla Muud sotsiaaltoetused, kus sihtgrupp eristatakse kandes määratud tegevusala grupi järgi.

Konkreetselt toetusele viitavatest sotsiaaltoetuste kontodest 14 suurema mahuga kontot on esitatud tabelis 11. Enamiku tabelis esitatud toetuste/kontode puhul joonistub välja selgelt domineeriv tegevusala (tabelis sinisel foonil). Erandiks on ainult konto 413823 Ravitoetus, mida on kajastatud erinevates tegevusala gruppides. Soovitame kaaluda enamiku tabelis esitatud kontode puhul soovitusliku tegevusalagrupi lisamist. Näiteks võib tuua toetusfondist finantseeritava matusetootuse, kus toetus kajastatakse alati kontogrupis 104, kuid aastatel 2018 – 2021 on 33 KOV-i on matusetootust osaliselt või täielikult kajastanud mingis muus tegevusala grupis (kokku 7,5% kogu antud toetuse mahust).

Selgemale kulude kajastamisele aitaks kaasa ka riigi ja KOV vahel sõlmitud rahastuslepingute (nt toetusfondi puhul) tingimuste täpsustamine, sh üheselt kasutatava tegevusala/sihtrühma määramine.

Tabel 11. Konkreetsetele sotsiaaltoetuste viitavad kontod³² ja kulude jaotumine tegevusala gruppide vahel aastatel 2018-2021 (tuhandetes eurodes).

Konto	Tegevusala grupp ³³								
	101	102	103	104	105	106	107	109	KOKKU
413100 Toimetulekutoetus ja täiendavad sotsiaaltoetused	12	1		303			65 004	79	65 399
413320 Puudega inimese hooldaja toetus	25 344	38		187			24	74	25 667
413000 Sünnitoetus				19 241			1	86	19 328
413890 Matusetootused		297	282	14 534			484	127	15 724
413700 Erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks	13 225			312			82	238	13 856
413050 Lapse koolitoetus				8 943			0	48	8 990
413020 Lapsehooldustasu				8 114			69		8 183
413060 Eestkostel või peres hooldusel oleva lapse toetus	35			5 175					5 210
413822 Toetused hooldajatele (v.a puuetega isikud)	0	1 238		400					1 639
413310 16-aastase ja vanema puudega isiku toetus	1 062			0			0		1 063
413300 Puudega lapse toetus	766			216			2		984
413823 Ravitoetused	89	335		128			266	125	943
413440 Toitlustustoetused				673			18		691
413010 Lapsetoetus				481					481

³² Tabelis on esitatud kontod, mis moodustavad vähemalt 0,2% valdkonna 10 sotsiaaltoetuste kogumahust. Juhul kui kulude kogumaht jäi peale ümardamist alla tuhande euro on lahtrisse märgitud 0. Kulude puudumisel on lahter tühi.

³³ Tegevusala grupe 103 ja 105 ei kasutata KOV-ide poolt antavate sotsiaaltoetuste puhul peaaegu üldse. Aastatel 2018 – 2021 0,03% antud toetuste kogumahust.

Tabelites 10 ja 11 esitatud sotsiaaltoetuste kontodel on kajastatud kokku 99,1% antud toetuste kogumahust ning ülejäänud 24 kontol 0,9% kogukuludest. Soovitame hinnata, kas ja milliste kontode säilitamine on otstarbekas ja millised võiks kuidagi grupeerida või liita muude sotsiaaltoetuse alla. Väiksem kasutuses olev sotsiaaltoetuste kontode arv tagab parema ülevaatlikkuse, kuid tuleb hoiduda liigse lihtsustamise eest.

Keskmiselt 5,2% sotsiaaltoetuste kuludest (kontoklass 41, välja arvatud preemiad ja stipendiumid) kajastatakse KOV-ides väljaspool sotsiaalkulude valdkonda, kuigi suures osas on sisuliselt tegemist sotsiaaltoetustega. Täpset hinnangut, kas tegu on olemuselt sotsiaaltoetusega, mis peaks olema kajastatud hoopis valdkonnas 10, sotsiaalkaitse valdkonnaga olulisel määral seotud toetustega või mingite muude, sotsiaalkaitsega mitte seotud toetustega, on saldoandmike kannete baasil keeruline anda. Tabelis 12 on esitatud selliste toetuste ülevaade. Intervjuudes toodi välja, et toetused kajastuvad tihti selle valdkonna all, kust nad on korraldatud, isegi, kui iseloomult on tegemist sotsiaaltoetusega (nt ranitsatoetus, mida kajastatakse hariduse tegevusala all).

„Sünnitoetus ja ranitsatoetus on nende omaniku kulude all, vastavalt kantselei ja haridus. Need kaks ei kajastu sotsiaalvaldkonna all eelarves.“

Kogu kontoklassi 41 puhul on sisulises mõttes enamasti tegu sotsiaaltoetustega, on seal arvestataval määral ka toetusi, mis sotsiaalkaitse valdkonnaga ei seostu. Näiteks soovitatakse üldeeskirja juhendis kontogrupi 4134 õppetootused kajastada hariduse valdkonnas tegevusalal 09110 (Alusharidus) või 09510 (Noorte huviharidus ja huvitegevus). Soovitame kaaluda selguse mõttes kontoklassi nime muutmist, näiteks „Toetuse füüsilistele isikutele“ ning kontorühma 413 reserveerimist spetsiifiliselt sotsiaalabi toetustele. Riigiraha portaalis võiks kaaluda Konto alajaotuse antud toetuste jooksvateks kuludeks jagamist kontoklasside 41 ja 45 vahel. Praegu on ühes konto alajaotuses koos füüsilistele ja juriidilistele isikutele antavad toetused.

Tabel 12. Teistes valdkondades kajastatud sotsiaaltoetused ja sotsiaalkaitse valdkonnaga olulisel määral seotud toetused aastatel 2018-2021 (tuhanded eurod)

Konto	Valdkond	01	05	06	08	09	KOKKU
Sotsiaaltoetused, mis eeldatavasti võiks sisust lähtudes olla kajastatud valdkonnas 10							
413899 Eespool nimetatuta sotsiaalabitoetused ja hüvitised				276			276
413090 Muud peretoetused		12		598	1	393	1 004
413820 Toetused teistele sotsiaalabi vajavatele isikutele			1	17		25	43
Kokku		12	1	891	1	417	1323
Sotsiaalkaitse valdkonnaga eeldatavasti olulisel määral seotud toetused							
413050 Lapse koolitoetus						241	241
413360 Rehabilitatsioonitoetus puuetega inimestele						4	4
Kokku						245	245

Tabelis 13 on välja toodud tegevusala 10900 Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus kasutamise toetuste kirjendamisel. Üldeeskirja juhendi³⁴ järgi võib selle tegevusala alla kirjendada „...toetustena tulekahju, üleujutuse, maavärina ja muude rahuaja õnnetuste ohvritele, toidu, varustuse ja muu hädaolukorra varustuse ostmise ja ladustamine kasutamiseks rahuaja õnnetuste puhul, sotsiaalse kaitse alased teenused, mis ei ole klassifitseeritavad eelpool“. Tegevusala 10900 kasutati 2020. aastal 18 erineva sotsiaaltoetuste puhul (tabel 10). Kõige rohkem on erinevate toetuste korral tegevusala 10900 kasutanud Kihnu vald (7), Pärnu linn (5), Lääne-Harju vald (4) ning Anija vald, Viru-Nigula vald, Põlva vald, Tartu linn ja Tartu vald (3).

Tabel 13. Sotsiaaltoetuste kirjendamine tegevusalal 10900 Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus aastal 2020

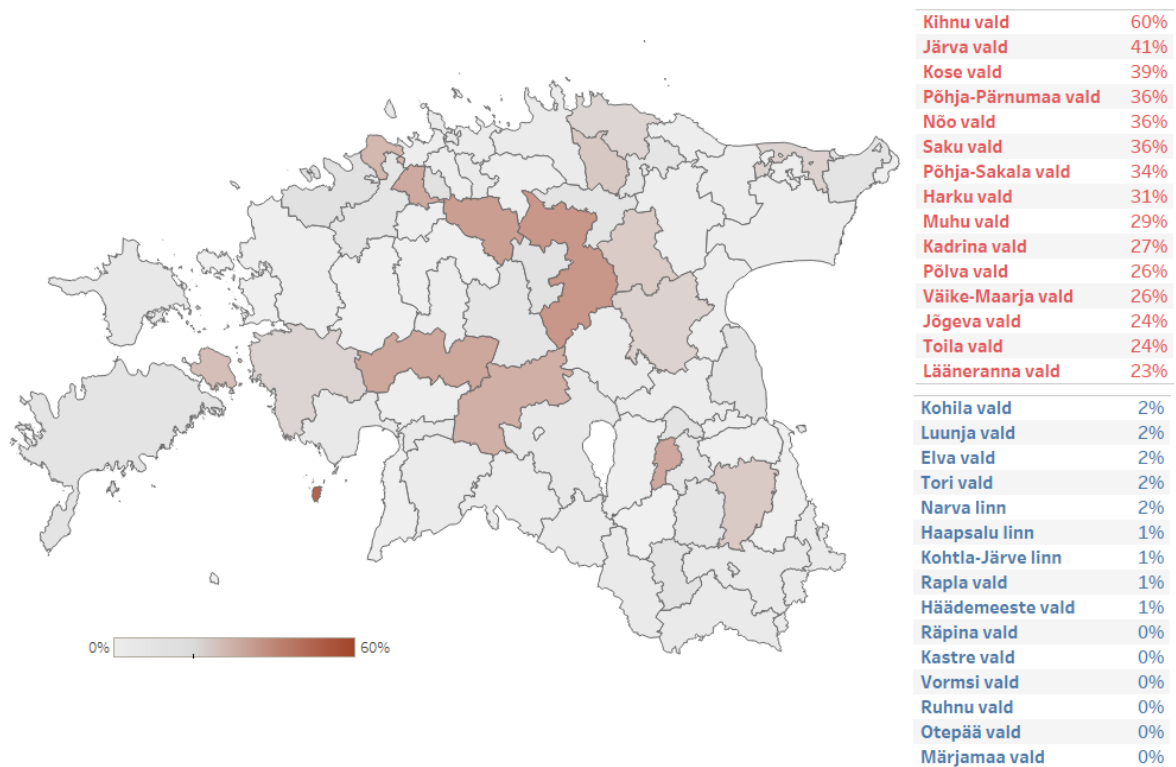
Sotsiaaltoetuse konto	KOV-e	Maht (tuh eurot)
452100 Antud tegevustoetused	6	177
413390 Muud toetused puuetega inimestele ja nende hooldajatele	3	127
413899 Eespool nimetatud sotsiaalabitoetused ja hüvitised	11	121
413700 Erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks	2	68
413090 Muud peretoetused	6	47
413890 Matusetoetused	1	32
413823 Ravitoetused	1	27
413840 Kutsehaiguste ja tööõnnetustega seotud kahjuhüvitised kannatanutele	2	22
413320 Puudega inimese hooldaja toetus	1	20
413820 Toetused teistele sotsiaalabi vajavatele isikutele	5	8
413100 Toimetulekutoetus ja täiendavad sotsiaaltoetused	1	8
413000 Sünnitoetus	1	6
413050 Lapse koolitoetus	1	6
413800 Toetused eakatele	3	5
413900 Preemiad, stipendiumid	2	4
413080 Paljulapselise pere toetus	1	3
413490 Muud toetused	2	2
413030 Üksikvanema toetus	1	1

Joonisel 9 on näidatud, kui suur osa iga KOV-i toetuste mahust on kirjendatud tavapärasest praktikast erinevalt. Näiteks Kihnu vallas on 60% toetuste mahust kirjendatud erinevalt – teistega sarnaselt 2 toetust ja erinevalt 7 toetust (kõik tegevusalale 10900).

Rohkem kui 20% toetuste mahust on tavapärasest erinevalt kirjendatud 16 KOV-is. Nendest 11 KOV-i on tagamaalised ja 4 osaliselt tagamaalised, Harku vald liigitub keskuslikuks tagamaaliste piirkondadega. Üks võimalik põhjus on see, et keskustest kaugemal asuvad ja pigem väikesed KOV-id ei ole piisavalt hästi kursis sotsiaalkaitse kulude kajastamise regulatsioonide ning juhenditega ning vajaksid seetõttu toetust koolituste ja infomaterjalide näol.

Vähem kui 5% toetuste mahust on tavapärasest erinevalt kirjendatud 30-s KOV-is, nendest 10 on tagamaalised, 11 osaliselt tagamaalised ja 9 keskuslikud või osaliselt keskuslikud.

³⁴ Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendid <https://www.rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid>



Joonis 9. Kohaliku omavalitsuse toetuste maht 2020. aastal, mis on kirjendatud tavapärasest praktikast erinevasse tegevusalaga seotult

Ligikaudu 3% kõigist kontogrupis 41 kajastatud toetustest on välja makstud juriidilistele isikutele (. enamasti hoolekandeesutustele). Kokku andis aastatel 2020-21 kontogrupi 41 toetusi juriidilistele isikutele 63 KOV-i. Enamasti on sellist praktikat kasutanud väiksemad KOV-id, üle 30 tuhande elanikuga KOV-idest on juriidilistele isikutele kontogrupis 41 toetusi makstud ainult Pärnu linnas (2021. aastal 5,2%). Üle 5% toetuste mahust kontogrupis 41 anti juriidilistele isikutele 2020. aastal 30 KOV-is ja 2021. aastal 18 KOV-is. Üle 30% toetuste mahust on antud juriidilistele isikutele 2021. aastal Põltsamaa, Tori, Põlva, Nõo, Kastre ja Põhja-Sakala valdades.

Sotsiaalabi toetused tuleks reeglina anda füüsilistele isikutele, isegi kui nad viibivad statsionaarselt hoolekandeesutuses ning neid ei tohiks kasutada hoolekandeesutuste kulude katmiseks. Toetuse maksmine äriühingutele võib kaasa tuua ka riigiabi ja maksustamisega seotud riskid.

Kokkuvõttes soovitame vähendada aktiivses kasutuses olevate sotsiaaltoetuste arvu ning eriti muude sotsiaaltoetuste puhul kasutada ühte kontot ja eristada sihtrühmi tegevusala täpse määratlemisega. Üldeeskirja kontoplaani korrastamine aitaks kaasa kuludest parema ülevaate saamisele ja läbipaistvuse parandamisele.

Soovitame vältida kontogrupis 41 kajastuvate sotsiaaltoetuste andmist juriidilistele isikutele ja täiendada selles osas ka üldeeskirja juhendit.

Samuti soovitame tõhustada üldeeskirja nõudeid ja soovitatavaid praktikaid tutvustavaid koolitusi eriti tagamaalistes KOV-ides, koostada infomaterjale ning edendada sotsiaalvaldkonna arvestusega tegelevate töötajate koostöövõrgustikke.

2.3.6 VAJADUSPÕHISTE JA UNIVERSAALSETE TOETUSTE ERISTAMINE

ESSPROS'i sotsiaalhüvitiste klassifikatsioon sisaldab ka hüvitiste liigitust sissetulekust sõltuvateks (vajaduspõhine) ja sissetulekust sõltumatuteks (universaalne). Vajaduspõhist lähene mist on rõhutada ka SHS-s ning mujal sotsiaalteenuste ja -toetuste õigusaktides. Näiteks 12-st süvauuringusse kaasatud KOV-st 7-s on sotsiaaltoetuste maksmise korras toetused jagatud vajaduspõhisteks ja universaalseteks ning KOV on määratletud ka toetusvajaduse kriteeriumid.

Üldeeskirja kontoplaan ei võimalda eristada vajaduspõhiseid ja universaalseid toetusi. Eristamist võimaldav ettepanek vajaduspõhiste ja universaalsete toetuste eristamiseks tegevusala andmevälja kaudu on esitatud peatükis 3.1.

Väheoluline mõju
sotsiaalkaitse kulu-
struktuurile, omapanuse
mahuhinnangule,
mõõdikutele ja KOV-ide
võrdlusele

2.3.7 TEENUSTE KAJASTAMINE

Teenuseid ei saa Üldeeskirja kontoplaani juhendist lähtudes ega ka Riigiraha portaalis olevaid tunnuseid (eelkõige kontod) kasutades liigitada/eristada. Kaudselt on võimalik hinnata teenuste kogumahu välistamise meetodil (vt tabel 5). Teenuste kuludeks on käesolevas analüüsis loetud kontogruppide 101 – 107 töjõu- ja majandamiskulud (konto liik 5), antud toetused tegevuskuludeks (kontogrupp 4500), antud tegevustoetused (kontorühm 452) ja muud tegevuskulud (konto liik 6, va käibemaks põhivara soetamiselt konto 601200). Teenusete kulu arvutamisel on lisatud ka eluasemeteenuste kulu parendus (vt peatükk 2.3.2)

Oluline mõju
sotsiaalkaitse kulude
jaotumise hinnangule,
mõõdikutele ja
KOV-ide võrdlusele

Teenuste kulu ja muude sotsiaalkaitse haldamise ja juhtimisega seotud kulude eristamine on toimunud tegevusala grupi järgi. Tegevusala gruppide 108 ja 109 töjõu ja majanduskulud on loetud sotsiaalkaitse haldamise ja juhtimisega seotud kuludeks. Selline jaotus ei ole kahtlemata päris täpne, näiteks võivad mõned antud toetused tegevuskuludeks olla seotud mitte teenuste osutamise, vaid ennetuse korraldamise vm sotsiaalkaitse haldamise kuludega.

KOV-ide pakutavad sotsiaalteenused jagunevad kohustuslikeks ja vabatahtlikeks. Rohkem kui 90% pakutavate teenuste mahust moodustavad kohustusliku sotsiaalteenused. Näiteks Tallinna linna Sotsiaalteenuste osutamise korras³⁵ on kirjeldatud 25 erinevat teenust, sh kõik 13 kohustuslikku sotsiaalteenust ja 12 vabatahtlikku teenust (mitmesugused nõustamisteenused, päevakeskuse teenused, sotsiaalvalve teenus, viipekeel tõlgi teenus, resotsialiseerimisteenus jms).

³⁵ Tallinna Linnavolikogu, Sotsiaalteenuste osutamise tingimused ja kord, <https://www.riigiteataja.ee/akt/415102021020>

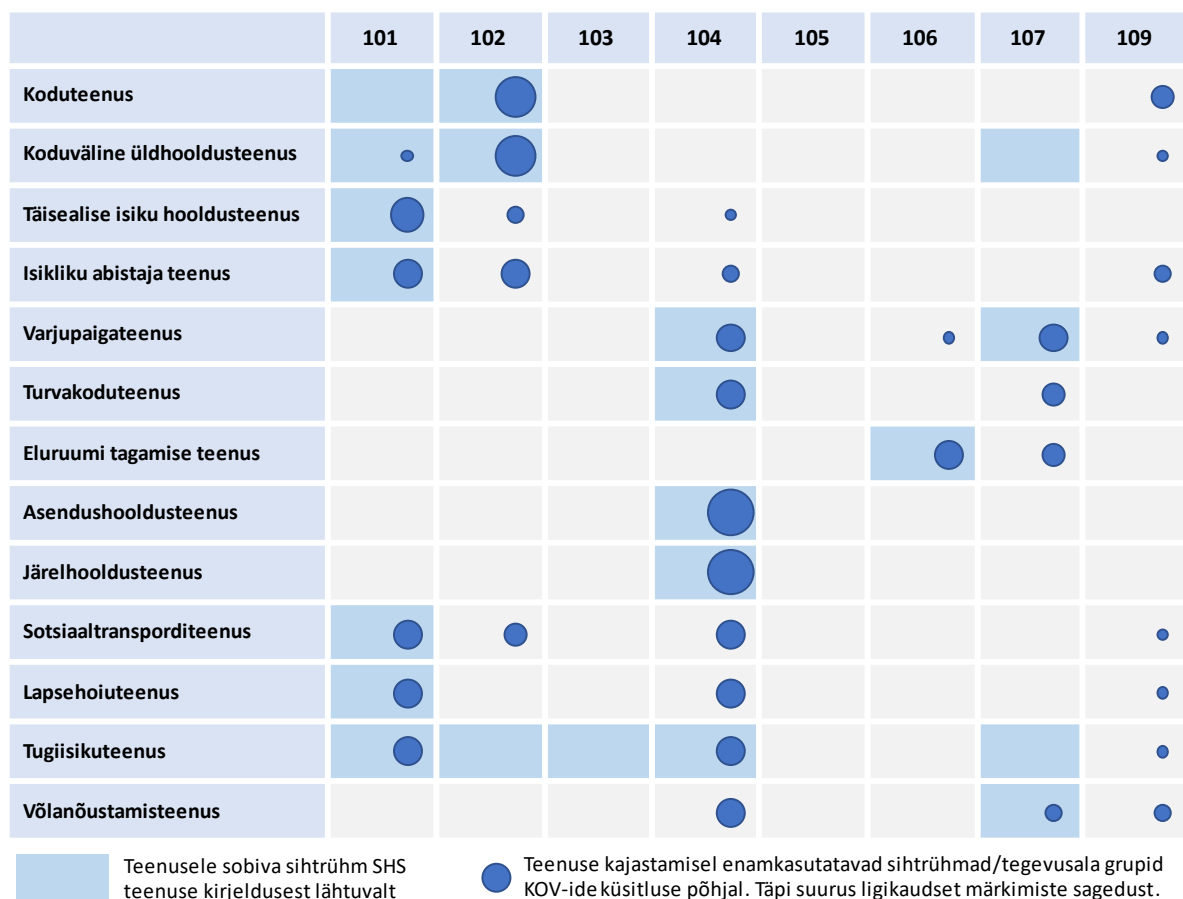
KOV-il on vastavalt Sotsiaalhoolekande seadusele (SHS)³⁶ kohustus pakkuda vähemalt järgmisi sotsiaalteenuseid³⁷:

- **Koduteenus** – täisealise abistamine kodustes toimingutes ja asjaajamises
- **Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus** – täisealise abistamine ja hooldamine hoolekandeesutuses
- **Tugiisikuteenus** – täisealise inimese ja/või lapse motiveerimine, juhendamine ja iseseisva toimetuleku arendamine
- **Täisealise isiku hooldus** – puudega täisealise inimese abistamine õiguste ja kohustuste tagamisel
- **Isikliku abistaja teenus** – puudega täisealise inimese abistamine igapäevastes toimingutes
- **Varjupaigategenus** – täisealisele inimesele ajutise öömaja võimaldamine
- **Turvakoduteenus** – lapsele või täisealisele inimesele ajutise eluaseme, turvalise keskkonna ja kriisiabi võimaldamine
- **Sotsiaaltransporditeenus** – puudega inimesele sobiva sõiduki kasutamise võimaldamine
- **Eluruumi tagamise teenus** – sobiva eluruumi kasutamise võimaluse loomine inimesele või perele, kes seda ise pole võimeline tagama
- **Võlganõustamisteenus** – võlgnevus- ja toimetulekuprobleemiga inimese nõustamine võlgnevuste lahendamisel ja ennetamisel
- **Lapsehoiuteenus** – 1,5–3-aastasele lapsele ja kuni 18-aastasele raske või sügava puudega lapsele lapsehoiuteenuse tagamine, et toetada lapse hooldusõigust omava inimese toimetulekut ja töötamist
- **Asendushooldusteenus** – lapse lühi- või pikaajaline hooldamine ja kasvatamine väljaspool lapse bioloogilist perekonda hooldusperes, perekodus või asenduskodus
- **Järelhooldusteenus** – asendushoolduselt ja eestkostelt lahkuva noore iseseisva toimetuleku ja õpingute jätkamise toetamine eluaseme ning vajaduspõhiste teenuste ja toetustega

Teenused koosnevad erinevatest komponentidest nii KOV-ide lõikes kui sageli ka konkreetsete abivajajate vajadustest lähtudes. Riigiraha portaalis ei ole teenuste eristamiseks loodud tunnuseid ning seetõttu ei ole võimalik sealt ka teenuse täpsusega infot saada. Puudub selge seos tegevusala gruppide (sihtrühmade) ja teenuste vahel ning samuti ei ole selge, kas ja kuidas on tegevusalade gruppide 101 kuni 107 majandamiskulude hulgas kajastatud ka teenuste osutamisega otseselt mitte seotud kulusid. Lähtudes analoogiast toetuste jagunemisega võib eeldada, et ka siin on olulisi meetodilisi erinevusi KOV-ide lõikes. Joonisel 10 on kirjeldatud teenuste võimalikku jaotust tegevusala gruppide vahel lähtudes SHS-i teenusekirjeldustest ning KOV-ide küsitlustulemustest.

³⁶ Sotsiaalhoolekande seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005?leiaKehtiv>

³⁷ Kohaliku omavalitsuse korraldatavad sotsiaalteenuste lühikirjeldused põhinevad SHS-l, <https://www.sm.ee/et/kohaliku-omavalitsuse-korraldatavad-sotsiaalteenused> ning Portaali eesti.ee, <https://www.eesti.ee/et/puudega-inimesed/toetused-ja-teenused-puudega-inimesele/sotsiaalteenused>



Joonis 10. Kohustuslike sotsiaalteenuste kajastamine sihtrühmade/tegevusala gruppide kaupa

Kooskõla teenuse kirjeldusest lähtuva sihtrühma ja tegeliku kajastamispraktika vahel ootuspäraselt kõige selgem asendus- ja järelhooldusteenuste puhul ning samuti varjupaigateenus, turvakoduteenus ja täisealise isiku hooldusteenuse puhul. Eluruumi tagamise teenuse kulud on praktikas enamasti kajastatud valdkonnas 06 Elamu- ja kommunaalmajandus (vt peatükk 2.3.2).

Teenuste kajastamise trendid sihtrühmade lõikes on esitatud tabelis 14. Kõige kiiremini on kasvanud teenuste maht haigete ja puudega inimeste sihtrühmale ja eakatele.

Tabel 14. Teenuste kajastamise trendid sihtrühmade lõikes aastatel 2018-2021

Tegevusala grupp	Sihtrühm	2018	2019	2020	2021	Muutus 2018 - 2021
101	Haiged ja puudega inimesed	15 207	19 124	22 354	25 840	+ 70%
102	Eakad	40 707	46 324	51 082	54 619	+ 34%
104	Perekonnad ja lapsed	28 705	30 351	33 389	36 042	+ 26%
105	Töötud	173	158	237	49	- 72%
106	Eluasemeteenused	14 861	15 003	16 614	16 635	+ 12%
107	Muud sotsiaalsed riskirühmad	7 677	6 864	6 924	9 572	+ 25%
KOKKU		107 332	117 824	130 600	142 758	+ 33%

Sotsiaalteenuste mahu hindamiseks saab kasutada sotsiaaltoetuste aruandluskeskkondades S-veeb ja H-veeb esitatavat aruandlust.

2.3.7.1 S-veebi ja H-veebi andmestikud ja kooskõla Riigiraha andmeportaaliga riigiraha.fin.ee

Sotsiaalteenuste aruandluse kogumiseks on kaks sarnase struktuuri ja arhitektuuriga veebikeskkonda:

- **S-veeb:** KOV sotsiaalteenuste statistika kogumiseks,
- **H-veeb:** Sotsiaalteenuseid osutavate hoolekandeesutuste statistiliste aruannete kogumiseks.

S-veebis on 2021. aasta seisuga 11 aruannet, mida KOV-id iga-aastaselt esitavad. H-veebis on 6 aruannet, mida sotsiaalteenuseid osutavad hoolekandeesutused iga-aastaselt esitavad.

KOV kohustuslike sotsiaalteenuste loetelus oleva täisealise isiku hoolduse kohta aruandevormi ei ole. Ülevaade KOV-ide kuludest sotsiaalteenustele S- ja H-veebi andmete põhjal on esitatud tabelis 15. 2021. aasta aruandlus oli lõpparuande koostamise hetkeks osaliselt avaldamata.

Tabel 15. KOV-ide kulud sotsiaalteenustele S- ja H-veebi andmete põhjal 2018-2021 (tuh eur)

Teenus	S-veebi aruanne	H-veebi aruanne	Maht 2018	Maht 2019	Maht 2020	Maht 2021	Muutus 2018 vs 2020
KOV-idele kohustuslikud sotsiaalteenused							
Koduteenus	KV		7 542	9 481	10 468	11 406	+ 39%
Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus ³⁸		XS	15 828	17 905	19 776	n/a	+ 38%
Tugiisikuteenus	NU		6 172	7 951	7 838	9 907	+ 27%
Isikliku abistaja teenus	NC		762	954	1 304	1 692	+ 71%
Varjupaigategenus		KL	2 262	2484	2 061	n/a	- 9%
Turvakoduteenus ³⁸		TT	2 847	3 202	3 368	n/a	+ 18%
Sotsiaaltransporditeenus	ST		3 469	4 762	5 256	6 929	+ 52%
Eluruumi tagamise teenus	ET		14 538	14 470	16 057	n/a	+ 10%
Võlanõustamisteenus	VN		134	180	192	215	+ 43%
Asendushooldusteenus perekodus ja asenduskodus ³⁹		AX	16 147	16 211	17 284	18 365	+ 7%
Asendushooldusteenus (hooldusperes, perekodus ja asenduskodus)	AJ		14 915	14 863	18 144	19 402	+ 22%
Järelhooldusteenus	AJ		166	645	926	1 037	+ 458%
Muud sotsiaalteenused ja aruandevormid⁴⁰							
Muud KOV korraldatavad sotsiaalteenused	MT		6 777	7 991	8 858	n/a	+ 31%
Raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste rahastamine	LT		3 703	3 755	3 043	3 580	- 18%
Lapsehoiuteenus ⁴¹	LH		11 232	12 535	14 680	n/a	+ 31%
Erihoolekandeteenused ⁴¹		TP	1 538	2 426	3 309	n/a	+ 115%
KOKKU			80 647	91 069	100 600	n/a	+ 28%

³⁸ Ainult kohalike omavalitsuste poolt rahastatav osa

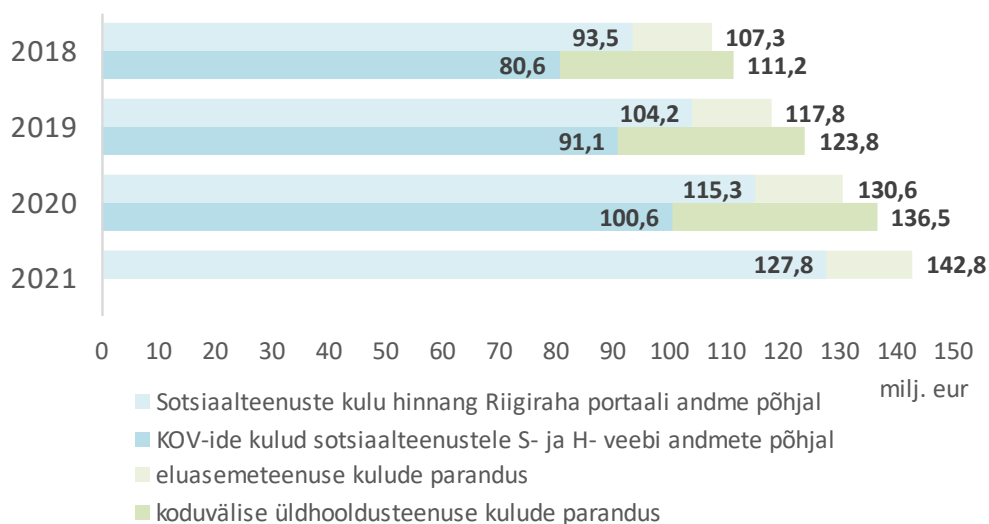
³⁹ Kogukulude arvutamisel on välja jäetud Asendushooldusteenus perekodus ja asenduskodus (AX) kuna see dubleerib S-veebi vastavaid aruandeid (summad paraku ei klapi)

⁴⁰ S-veebi aruandevormi Lastekaitse kohaliku omavalitsuse üksuses (LJ) ja H-veebi aruandevormi Hoolekandeesutuste aruanded (TK) pole tabelis märgitud, kuna nad ei sisalda analüüsi eesmärkidega seonduvat infot.

⁴¹ Sisaldab mitte KOV-ide, vaid teenuseosutajate kulusid. Kogukulude arvutamisel on välja jäetud.

S- ja H-veebi aruandlust ei ole võimalik Riigiraha portaali saldoandmike infoga üks-ühele seostada, kuna saldoandmikes ei sisaldu jaotust konkreetsete teenuste kaupa ning S- ja H-veebi aruandluses puudub saldoandmikega sarnaselt struktureeritud info sihtrühmade kohta. H-veebi aruannetes puudub ka kulude jaotus KOV-ide kaupa. Peatükis 3.3 esitatud parendusettepanekute rakendamisel muutuvad Riigiraha ning S- ja H-veebi andmed võrreldavateks.

Kui võrrelda aastate 2018-2020 sotsiaalteenuste kogukulusid S- ja H-veebi (tabel 15) ja Riigiraha portaali sotsiaalteenuste kulu osutub, et S- ja H-veebi aruandlus näitab kulusid veidi väiksematena (joonis 11). Viies sisse teadaolevad parandused seoses eluasemeteenuse kuludega (vt peatükk 2.3.2) ning koduvälise üldhooldusteenusega⁴². Koos paranduste jääb erinevus kahe andmestiku koondnäitajate vahel alla 5%.



Joonis 11. S- ja H-veebi ja Riigiraha portaali sotsiaalteenuste kulu hinnang

⁴² H-veebi aruandevormil näidatakse ainult otseselt teenuse osutamisega seotud kulud (lähtuvalt kohamaksumusest). Saldoandmikes kajastuvad ka näiteks hoonete ülalpidamisega seotud kulud jms.

2.3.7.2 Teenuste hinnastamine

KOV sotsiaalosakondade töötajate küsitlusest nähtub, et lähenemine teenuste hinnastamisel KOV-ides on erinev ning sõltub oluliselt nii KOV-i suuruselt, võimalike teenusepakkujate olemasolust, teenuste liigist ja KOV subjektiivsetest eelistustest. Jooniselt 12 nähtub, et keskmiselt 15% teenuste puhul ei toimu hinnastamist üldse. Intervjuudes toodi põhjenduseks valikuvõimaluste puudumine (näiteks väikestes KOV-ides ongi ainult üks võimalik teenuse pakkuja) või siis asjaolu, et teenust pakutakse KOV-i enda poolt (näiteks KOV-ile kuuluv hooldekodu). Mõlema toodud näite korral oleks vajalik siiski teenuste omahinna teadmine ning hinna läbirääkimiste korraldamine võimaliku teenusepakkujaga kui hanke korraldamine otstarbekaks ei osutu.

Näiteks on Tallinna linna eelarve eelnõu seletuskirjas⁴³ toodud põhjalikud teenusekirjeldused koos teenuse hindu ja mahte kirjeldavate arvnäitajate ja moodsikutega.

Otsest infot, kellelt ja missuguseid teenuseid KOV-id sisseostavad ja missuguseid teenuseid nad ise osutavad, Riigiraha portaalis ega ka S- ja H-veebis ei ole. Riigiraha portaali saldoandmikest on näha missugustelt organisatsioonidelt KOV-id kaupu või teenuseid ostnud on, kuid ei pruugi olla selge, kas tegu on sotsiaalkaitse teenuse ostmisega või mingit muud liiki majandamiskuluga.

	Toimuvad hanked	Omahinna baasil	Läbirääkimised pakkujatega	Hinnastamist ei toimu
Koduteenus	1	23		9
Koduväline üldhooldusteenus	2	14	8	
Täisealise isiku hooldusteenus		5	2	14
Isikliku abistaja teenus		13	8	4
Varjupaigateenus		3	21	6
Turvakoduteenus	1	4	21	3
Eluruumi tagamise teenus		22		3
Asendushooldusteenus	3	12	16	
Järelhooldusteenus		6	14	6
Sotsiaaltransporditeenus	9	14	9	
Lapsehoiuteenus	3	3	17	2
Tugiisikuteenus	3	10	12	10
Võlanõustamisteenus	5	3	23	1

Joonis 12. Teenuste hinnastamise praktikad

⁴³ Tallinna linna 2020. aasta eelarve eelnõu seletuskiri, lk 104-157, <https://www.tallinn.ee/Koond-VEEBIKS-II>

Soovitame korraldada KOV-idele teenuste omahinna arvutamise koolitusi ja koostada ka hinnastamist toetavaid vorme või mudeleid⁴⁴. Sobiva mudelinäitena võib tuua Koduteenuse kulumudeli väljatöötamise 2021. aastal.

Omahind peaks teada kõigi KOV-ide poolt pakutavate teenuste puhul sõltumata teenusepakkujast või rahastamisallikast.

„Teenuste hinnastamiseks hoitakse silma peab turul toimuval. Jälgitakse kulusid ja vajadusel viiakse sisse hindade korrigeerimist. Hinnastamises ei arvestata teenuste lõikes sotsiaaltöötajate töötasu. Ka ei pruugi täpselt olla kajastatud investeeringud.“

2.3.8 TEGEVUSALA GRUPI 109 KULUDE KAJASTAMINE

Tegevusala 10900 Muu sotsiaalne kaitse põhiline kasutusvaldkond on sotsiaalse kaitse juhtimise ja haldamise kulud, kuid selle all kajastatakse ka muid toetusi ja teenuseid. Seetõttu on nimetatud tegevusala väga laialivalgus ning võib kajastada kulusid nõ „seinast seinale“. Mitmetes KOV-ides kajastatakse siin kulusid, mida teiste tegevusalade alla ei osata liigitada. Näiteks, kui sotsiaaltöötaja osutab erinevaid teenuseid ja pole võimalik tuvastada, millisteks tegevusteks tööaeg kuulub või näiteks selliste isikute matmiskulud, kellel puuduvad lähikondlased, kes matmise eest maksaks.

Väheoluline mõju
sotsiaalkaitse kulu-
liikide struktuurile,
möödikutele ja
KOV-ide võrdlusele

Mõju on väheoluline, kuna enamik tegevusala 10900 all kajastatud kulusid on seotud sotsiaalse kaitse juhtimise ja haldamisega. Muid kulusid on kajastatud erinevate KOV-ide poolt ja erinevate kontodega seotult, kuid suhteliselt väikeses mahus. Näiteks ligi 20 erinevat toetuste kontot (413) ca 0,6 milj € aastas ja sotsiaalteenused (nt 5522, 5526) kuni 0,5 milj € aastas.

Tegevusala grupi 109 kulude kajastamisega on tihedalt seotud ka peatükis 2.3.1 kirjeldatud ametnike tööjõukulude kajastamise problemaatika.

Ühe lahendusena on võimalik tegevusala jagada kaheks, kus ühe alla jäävad juhtimise ja haldamisega seotud kulud ning teise alla nn muud kulud.

⁴⁴ Geomedia OÜ, Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks, 2013, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/ii_sotsiaalvaldkonna_aruanne.pdf

2.4 OMAPANUS

KOV-ide sotsiaalkaitsekulud rahastatakse kolmest allikast: sihtstarbelised keskvalitsuse toetused jooksvate kulude ja investeeringute katteks, kaupade ja teenuste müük ning KOV eelarvelised eraldised laekuvate maksutulude ja tasandusfondi arvelt.

KOV-ide eelarveliste eraldiste (edaspidi omapanus) analüüs on oluline kuna selle kaudu väljenduvad KOV-ide poliitikavalikud osutatavate teenuste profiili, sihtrühmade ja mahtude osas. Sotsiaalministeeriumi esindajad on eelarveläbirääkimistel rõhutanud vajadust, et KOV-ide omapanuse suurendamine sotsiaalsesse kaitseks toimuks vähemalt samas tempos tulubaasi kasvuga, eelisarendades kodus elamist toetavate teenuste pakkumist ning teenusmajade rajamist eakatele.^{45,46}

Eesti Linnade ja Valdade Liit on rõhutanud, et STAR ei ole KOV sotsiaalkaitse rahastamise läbirääkimistel andmeallikana piisav⁴⁷.

Sihtstarbeliste toetuste korral puudub KOV-idel kontroll ja sageli ka huvi efektiivsemate lahenduste otsimiseks. Kaupade ja teenuste müük aitab leida lisarahastust sotsiaalse kaitse teenuste osutamiseks, kuid tuleb arvestada, et elanike omaosaluse tasumise võimekus on piiratud.

Kuna riigiraha portaali saldoandmikes ei ole väljaminekuid kirjeldavad kulukanded seotud konkreetsete tulude/tululiikidega, saab omapanust arvutada kaudselt tabelis 16 esitatud meetodika alusel. Omapanuse arvutamise summeeritakse kõigi tabeliridade kordajate ja komponentide väärtuste korrutised.

Tabel 16. Sotsiaalse kaitse omapanuse arvutamise meetodika.

Komponent	Metoodika	Kordaja omapanuse arvutamisel	
		investeeringuteta	investeeringutega
Sotsiaalse kaitse väljaminekud	Kõik valdkonna 10 väljaminekud	1	1
Sotsiaalse kaitse sissetulekud (va toetusfond)	Kõik valdkonna 10 sissetulekud, va konto 352000 - KOV toetusfond	-1	-1
Toetusfondi toetused	asendushooldus, matusetootus, raske ja sügava puudega laste abistamise toetus	-1	-1
Kaupade ja teenuste müük	Kontogrupp 3224 - tulud sotsiaalalialasest tegevusest	-1	-1
Investeeringud	Kontorühmad 154, 155 ja 156 (põhivara soetusmaksumuses); kontogrupp 4502 (antud toetused põhivara soetuseks); konto 601002 (käibemaks)	-1	0
Saadud toetused investeeringuteks	Kontogrupp 3502 - Saadud sihtfinantseerimine põhivara soetuseks	1	0
Ametnike tööjõukulu	Kontogrupid (5000+5001)*1,338, so ametnike töötasu koos tööanda tööjõumaksudega	-1	-1
Ametnike tööjõukulude parandus ⁴⁸	KOV ametnike tööjõukulud vastavalt RaM personali ja palgastatistika andmete alusel	1	1
Eluasemeteenuse parandus ⁴⁹	Eluasemeteenuse kulu andmed S-veebi aruandest	1	1
Lasteaiateenus	Konto 552460 - Lasteaiateenused	-1	-1

⁴⁵ Sotsiaalministeerium esitas linnade ja valdade liidule ettepanekud eelarveläbirääkimisteks, 12.12.2020, <https://www.sm.ee/et/uudised/sotsiaalministeerium-esitas-linnade-ja-valdade-liidule-ettepanekud-eelarvelabiraakimisteks-0>

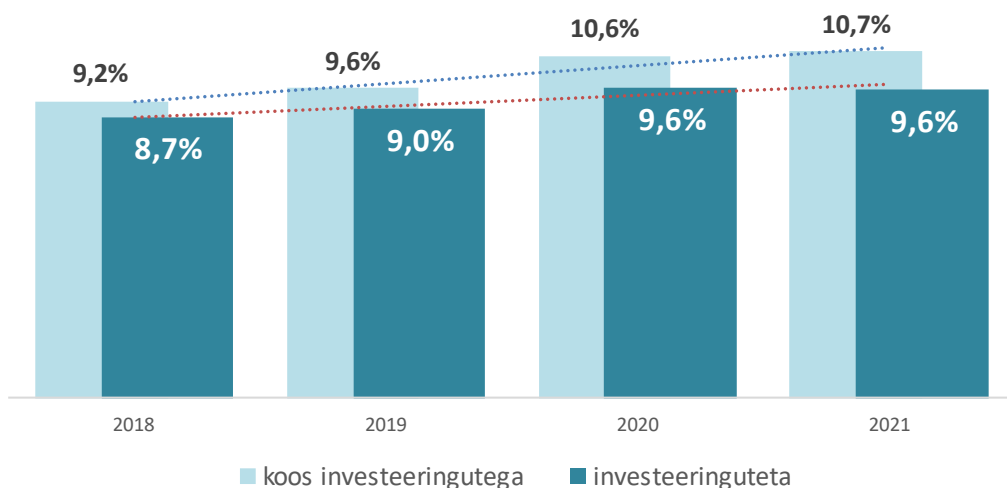
⁴⁶ Sotsiaalministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit alustasid läbirääkimisi 2022. aasta eelarve üle, 4.2.2021, <https://www.sm.ee/et/uudised/sotsiaalministeerium-ning-eesti-linnade-ja-valdade-liit-alustasid-labiraakimisi-2022-aasta>

⁴⁷ Töö-, sotsiaal- ja tervishoiu tööühma koosoleku protokoll (20.01.2022). <https://www.elvl.ee/tst-protokoll-20.01.2022>

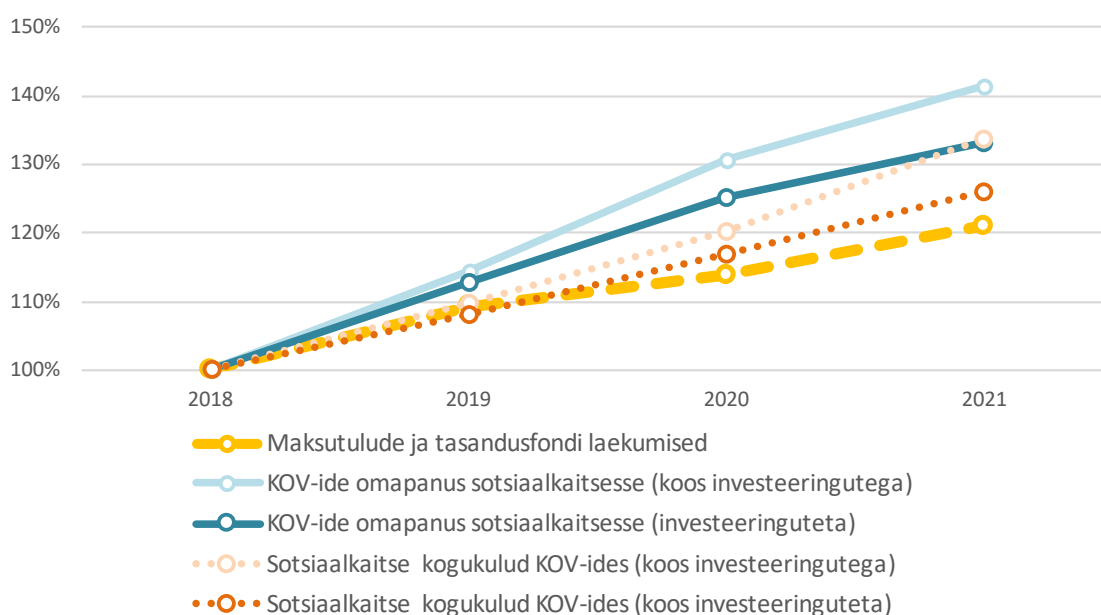
⁴⁸ Vaata peatükk 2.3.1 Sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulude kajastamine

⁴⁹ Vaata peatükk 2.3.2 Eluasemeteenuste kulude kajastamine elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas

Aastatel 2009 – 2016 on KOV-ide omanuse osakaal tulubaasis kahanenud, 9,7% aastal 2009 ja 7,3% aastal 2016⁵⁰. Alates aastast 2018 on omanuse osakaal uuesti kasvama hakanud (joonis 13) ning selle kasvutrend ületab tulubaasi (maksutulud + tasandusfond) kasvutrendi oluliselt nii koos kui ilma investeeringuteta (joonis 14). Samuti on omanuse kasvutrend kiirem sotsiaalkaitse kogukulude kasvust (so arvestades ka sihtotstarbelisi toetusi ning kaupade ja teenuste müüki).



Joonis 13. Kohalike omavalitsuste omanuse osakaal tulubaasis (maksutulud + tasandusfond) 2018-2021

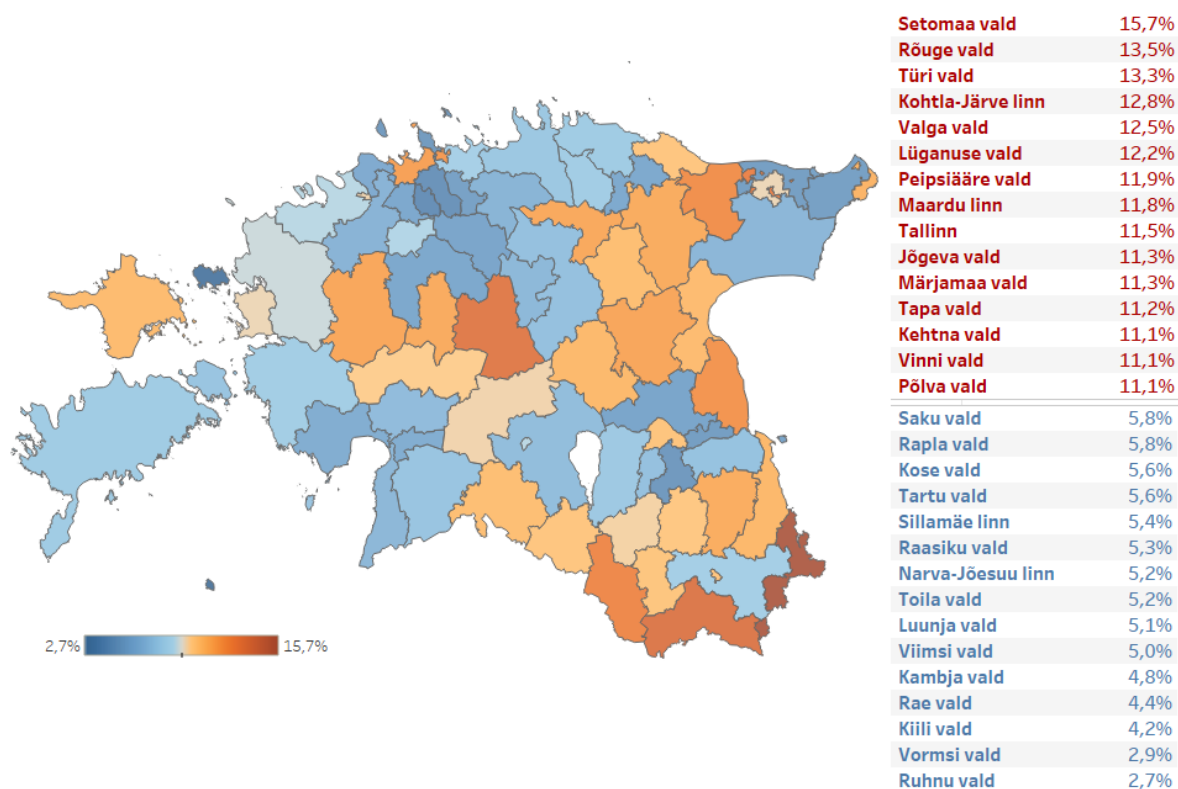


Joonis 14. KOV-ide omanuse, kogukulude ja tulubaasi trendid 2018-2021.

⁵⁰ Jõgi, A., 2019, Sammud heaoluriigi poole, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Regionaalareng_politika/valitood/andrus_jogi_sotsiaalne_kaitse.pdf
 Omanuse arvatud absoluutväärtused pole täpselt võrreldavad kuna käeolevas analüüsis lisatud tööjõukulude ja eluasemeteenuse parandused suurendavad omanuse osakaalu hinnangut ca 1,8% võrra.

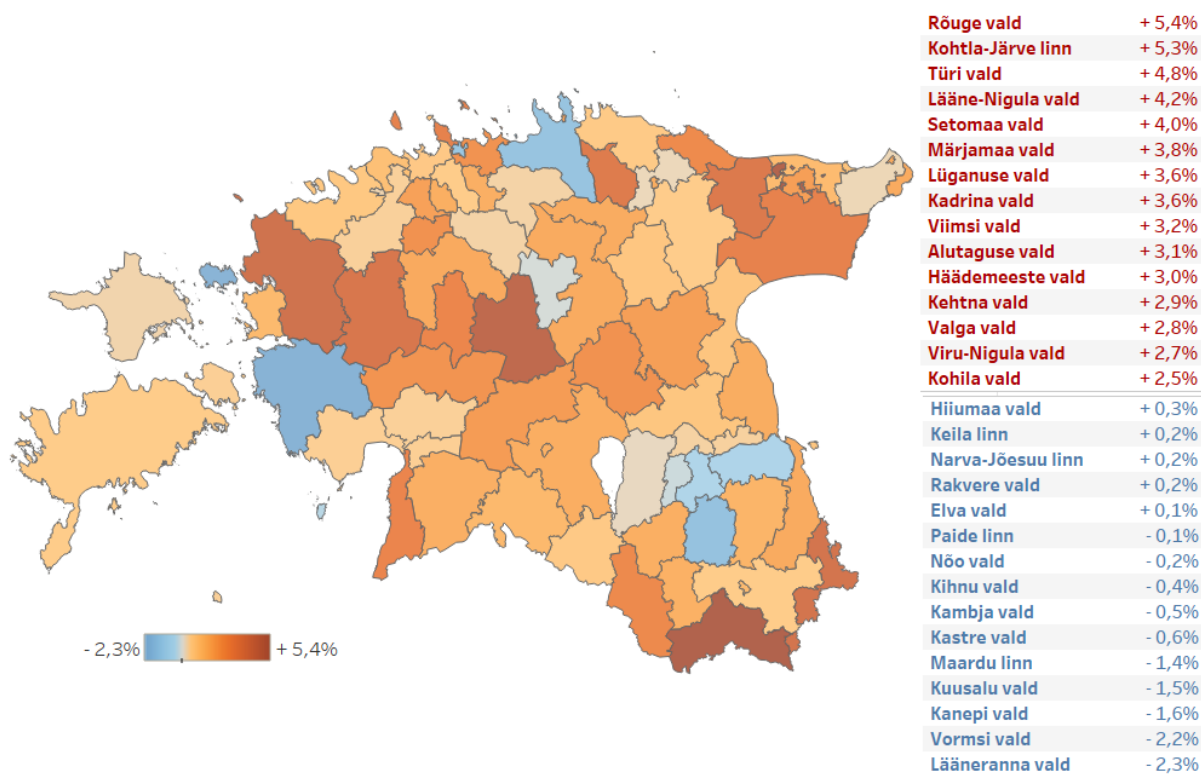
Joonisel 15 on esitatud erinevused KOV-ide omanuse osakaalus tulubaasist (maksutuludest ja tasandusfondi laekumistest) 2021. aastal. Osakaal näitab sisuliselt sotsiaalkaitse kulude survet kohaliku omavalitsus eelarvetele ning probleeme suurtest keskustest (Tallinn, Tartu, Pärnu, aga ka Jõhvi ja Kuressaare) kaugel asuvates KOV-ides. Keskmisest veidi kõrgem omanuse osakaal suurtes keskustes kinnitab muuseas ka intervjuudest ilmnenu trendi, et keskuste lähivaldade inimesed saavad sotsiaalteenused keskustest, kusjuures vastavad kulud jäävad osaliselt keskuse KOV-i kanda. Näiteks varjupaigateenus ja lastekaitse. Ka hooldekodude kohamaksumuses, so teisele KOV-ile või teises KOV-is elavale abivajajale esitataval arvel, pole sagedasti arvestatud taristu kulusid ega investeeringuid.

„Investeeringute kulud alati ei pruugi olla täpselt kajastatud teenuste hinnas. Näiteks investeeringud kinnisvarasse, kui seal on mitu asutust. Samuti projektide omaosaluse arvestus.“



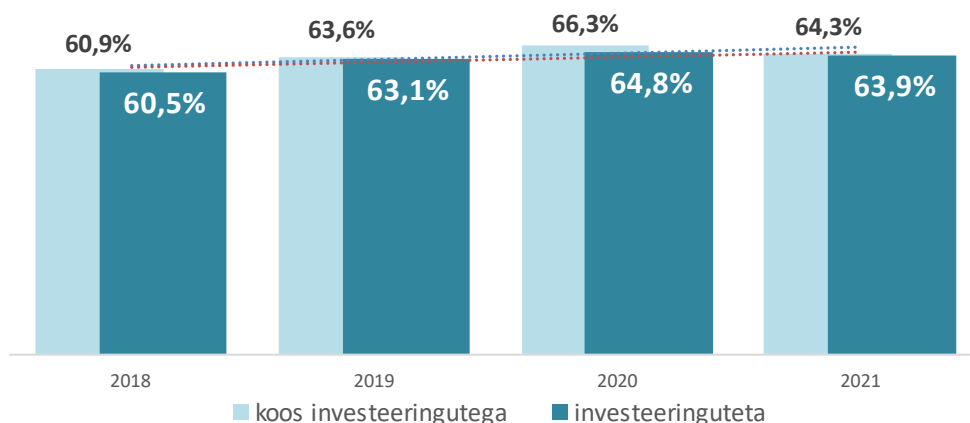
Joonis 15. KOV-ide omanuse osakaal tulubaasis (maksutuludes ja tasandusfondi sissetulekutest) 2021

Omanuse osakaalu kasv KOV-ide tulubaasis peale haldusreformi on aastatel 2018-2021 olnud ebaühtlane (joonis 16) ulatudes rohkem kui 5% tõusust Rõuge vallas ja Kohtla-Järve linnas kuni enam kui 2% languseni Vormis vallas ja Lääneranna vallas. Selle üks põhjusi on olnud haldusreformi järgselt KOV-ides teenustasemetega ühtlustamine ühinenud omavalitsusüksustes kõrgema taseme suunas, teisalt on tegemist KOV siseste poliitiliste valikutega ja eelarves rahaliste võimalustega.

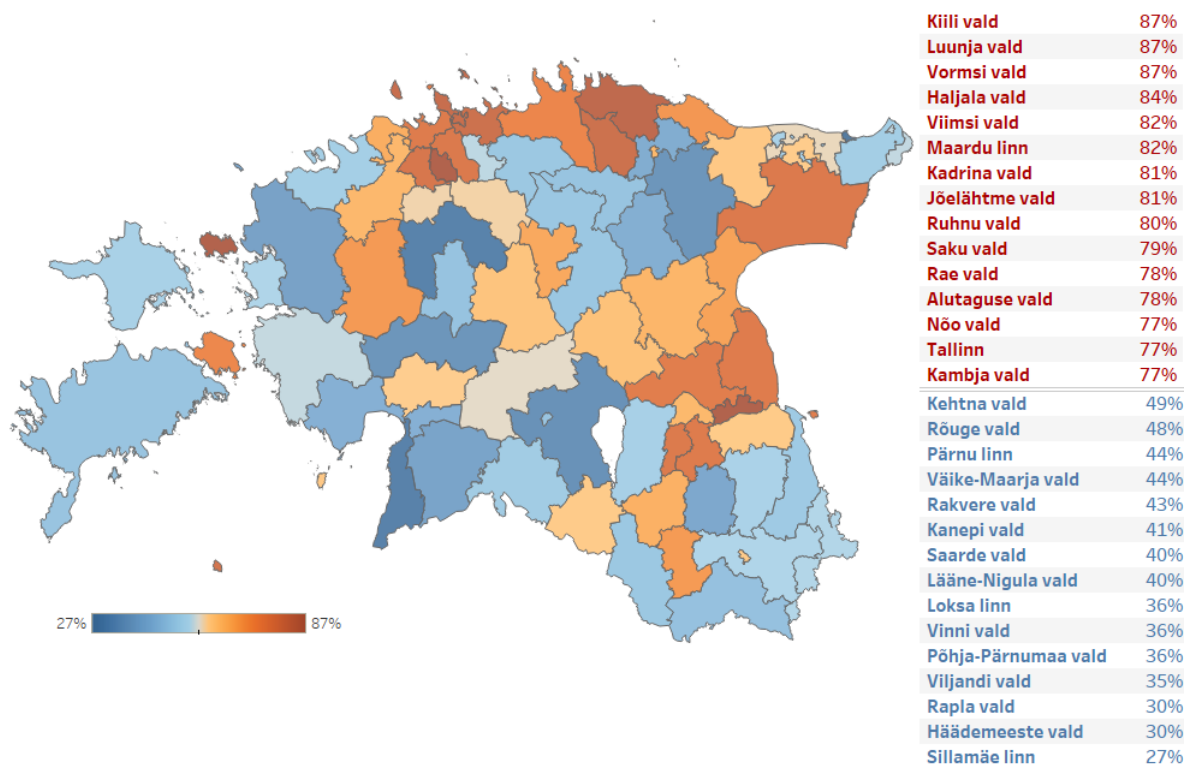


Joonis 16. Omapanuse osakaalu kasv KOV-ide tulubaasis aastatel 2018-2021

Oluliselt teistsugune pilt avaneb kui vaadata KOV-ide omapanuse osakaalu sotsiaalkaitse kogukuludes. Omapanuse osakaal on tõusutrendis (joonis 17), kuid omapanuse osakaal (joonis 18) on kõrgem pigem tulukates omavalitsusüksustes. Top 15 KOV-ist omapanuse osakaalu järgi sotsiaalkaitse kogukuludes on 12 KOV-i tulukad, 2 keskmiselt tulukad ja 1 toimetulev. Seevastu 15 madalama omapanuse osakaaluga KOV-i hulgas on 11 keskmise tulukusega ja 4 toimetulevat omavalitsusüksust.



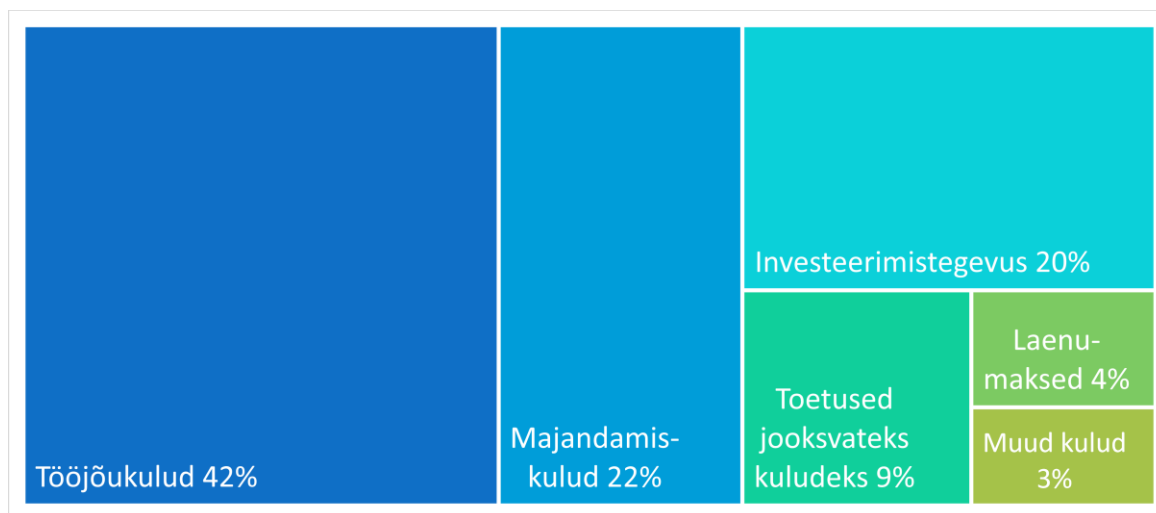
Joonis 17. KOV-ide omapanuse osakaal sotsiaalkaitse kogukuludes investeeringuteta 2018-2021



Joonis 18. Omapanuse osakaal sotsiaalkaitse kogukuludes investeringuteta 2021

2.5 KULUDE ISELOOM

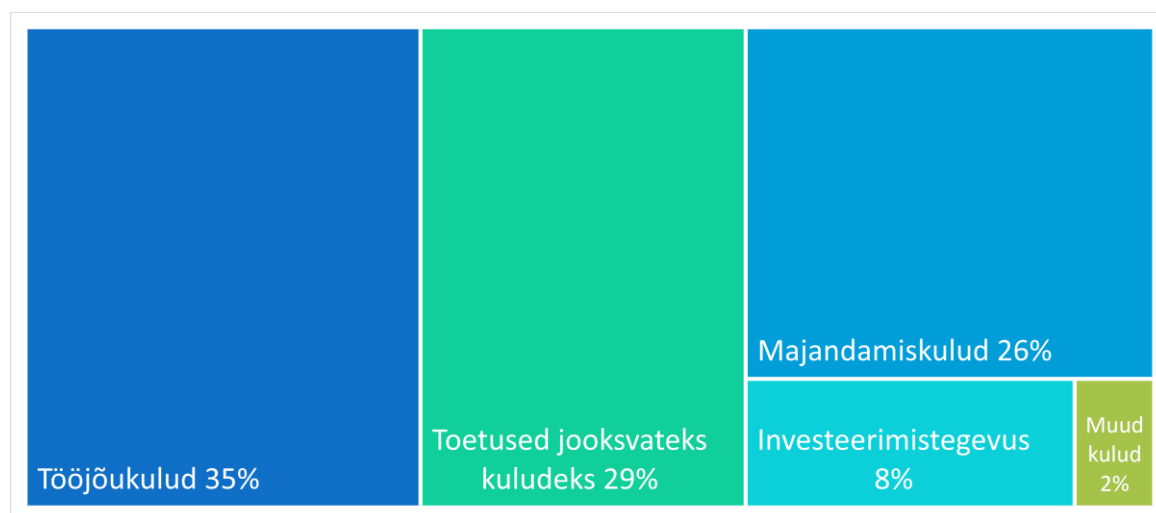
Suurima osa KOV-ide kuludest moodustavad tööjõukulud. KOV kulude struktuur on esitatud joonisel 19. Sotsiaalkaitse valdkonnas on tööjõukulude osakaal mõnevõrra väiksem seoses abivajajatele antavate toetustega ning asjaoluga, et suur osa sotsiaalteenustest ei osutata mitte KOV sotsiaaltöötajate poolt, vaid ostetakse sisse.



Joonis 19. Kohalike omavalitsuse väljaminekute struktuur kulude iseloomu järgi 2020

64% KOV-ide väljaminekutest moodustavad tööjõu- ja majandamiskulud. 20% väljaminekutest on seotud investeeringutegevustega, sh toetused sotsiaalpartneritele põhivara hankimiseks. Oluliseks kululiigiks (9%) on veel toetused jooksvateks kuludeks (vt Joonis 19).

Valdkonna 10 Sotsiaalne kaitse väljaminekute struktuur (joonis 20) erineb KOV-ide kogukulude jaotusest (joonis 19) eelkõige toetuste oluliselt suurema osakaalu poolest. KOV kohustuste hulka kuulub vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamise korraldamine, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmine ning eakate hoolekanne⁵¹.



Joonis 20. Kohalike omavalitsuse valdkonna 10 Sotsiaalne kaitse väljaminekute struktuur 2020 koos tööjõukulude parandusega ⁵²

⁵¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. §6 (1), <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>

⁵² Koos tööjõukulude parandusega vt ptk 2.3.1.

Sotsiaalkaitse valdkonna väljaminekud on enamikus kululiikide osas kasvanud kiiremini kui KOV kõigis valdkondades (tabelid 17 ja 18). Eriti kiiresti on sotsiaalkaitse valdkonnas 10 kasvanud investeeringud (+89%), kusjuures kodu- ja välismaised toetused KOV-idele põhivara soetamiseks on aastatel 2018-2020 vähenenud valdkonnaüleselt 1% ja sotsiaalkaitse valdkonnas 4%. Investeeringute kogumahust moodustavad kodu- ja välismaised toetused alla 30% (sh 2020 aastal sotsiaalkaitse valdkonnas ainult 16%). Sotsiaalkaitse valdkonna kulude kiirem kasv KOV-ide kogukuludega võrreldes näitab sotsiaalvaldkonna olulisuse kasvus, seda nii seoses abivajaduse suurenemisega kui ka kõrgenenud ootustega teenuste kvaliteedile.

Tabel 17. KOV-ide väljaminekute struktuur kulude iseloomu järgi (tuh eurod)

Kululiik	2018	2019	2020	Muutus 2018 vs 2020
Tööjõukulud	904 546	1 003 893	1 051 588	+16%
Toetused jooksvateks kuludeks	206 057	221 856	226 859	+10%
Majandamiskulud	518 697	556 635	539 269	+4%
Investeerimistegevus	385 397	462 368	504 702	+31%
Muud kulud	80 120	79 714	82 954	+4%
Laenumaksed	107 939	123 775	99 145	-8%
KOV-ide väljaminekud kokku	2 202 755	2 448 240	2 504 518	+14%

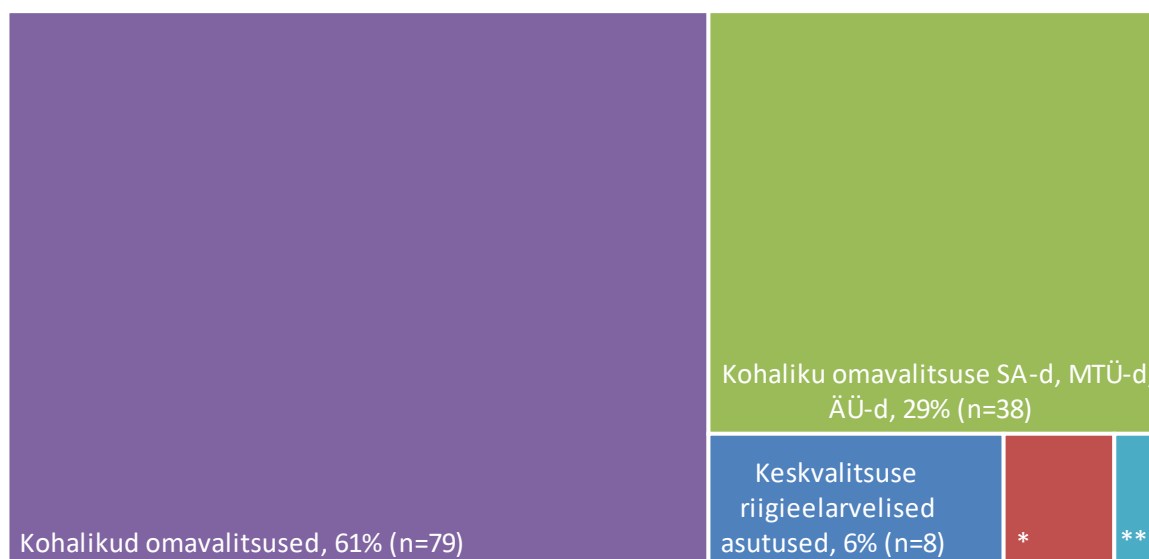
Tabel 18. Sotsiaalkaitse valdkonna väljaminekute struktuur kulude iseloomu järgi²⁰ (tuh eurod)

Kululiik	2018	2019	2020	Muutus 2018 vs 2020
Tööjõukulud	63 037	70 346	76 353	+21%
Toetused jooksvateks kuludeks	60 879	62 603	65 004	+7%
Majandamiskulud	46 216	52 043	57 879	+25%
Investeerimistegevus	8 974	12 645	16 991	+89%
Muud kulud	3 536	3 953	4 108	+16%
Sotsiaalkaitse valdkonna väljaminekud kokku	182 642	201 591	220 337	+21%

3 SOTSIAALKAITSE KULUDE KAJASTAMISE PROTSESSI PARENDAMINE

Käesoleva peatüki eesmärk on teha ettepanekuid sotsiaalkaitsekulude kajastamist puudutavate juhendite parendamiseks ning anda soovitusi, kuidas tagada sellistest kuludest ülevaade, mis kasutusel oleva meetodika alusel ei kvalifitseeru sotsiaalkaitse kulude alla, kuid on sotsiaalkaitse kuludega olulisel määral seotud (näiteks haridusasustustes pakutavad tugiteenused, sotsiaal- ja eritransport, transpordisoodustused sotsiaalsetele riskirühmadele ning KOV rahastatavad tervishoiuteenused). Ettepanekute tegemisel tuleb aga arvestada, et muutused kontoplaanis ja juhendmaterjalides on laiema mõjuga kui ainult KOV-ide sotsiaalkaitse valdkond ning mõjutavad sotsiaalkaitsekulude kajastamist kogu avalikus sektoris ning ka väljaspool valdkonda 10.

Kokku kajastab valdkonnas 10 kulusid 129 avaliku sektori üksust, millest 90% on KOV-id ja nende hallatavad asutused (joonis 21).

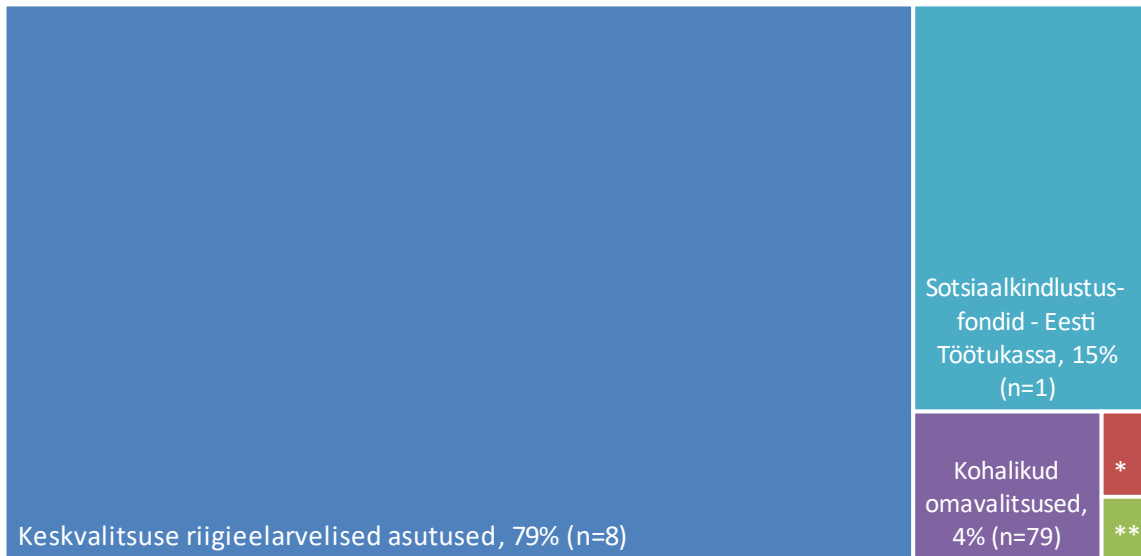


* Keskkvalitsuse SAd, ÄÜ-d ja muud üksused, 2% (n=3)

** Sotsiaalkindlustusfondid - Eesti Töötukassa, 1% (n=1)

Joonis 21. Valdkonda 10 kulude kajastamiseks kasutatavate üksuste arv (ilma konsolideerimisüksusteta)

Kuigi keskvalitsuse asutused ja muud üksused moodustavad arvuliselt ainult 10% valdkonda kasutatavatest asutustest, on nende poolt kajastatavate kulude maht (koos Töötukassaga) 95% kogu valdkonnas 10 kajastatavate kulude mahust (joonis 22). Seega tuleb KOV-ide sotsiaalkaitsekulude kajastamise analüüsi tulemusena valminud ettepanekute rakendamisel need kindlasti kooskõlastada ka teiste seotud üksustega, sh Töötukassa ja Sotsiaalministeerium.



* Keskvalitsuse SAd, ÄÜ-d ja muud üksused, 1% (n=3)

** Kohaliku omavalitsuse SAd, MTÜ-d, ÄÜ-d, 1% (n=38)

Joonis 22. Valdkonda 10 kulude kajastamise maht 2021. aastal allsektorite kaupa.

Peamiseks töövahendiks sotsiaalkaitsekulude kajastamisel ning aruannete ja statistika koostamisel on Üldeeskirja juhend. Nii Üldeeskiri ise kui Üldeeskirja juhend on väga mahukad, mis muudab nende jälgimise võrdlemisi keerukaks. Kuna näiteks tegevusalade koodide määramisel on erinevate tegevusalade lõikes otsitud kooskõla pigem rahvusvaheliste alusdokumentidega (nt keskkonnakaitse puhul Euroopa Keskkonnakaitse tegevuste klassifikatsioon CEPA, hariduse puhul UNESCO rahvusvaheline haridusklassifikatsioon ISCED ning sotsiaalkaitse puhul ESSPROS), siis ei moodustu päris ühtset sarnase lähenemisviisiga dokumenti. Näiteks tegevusalade koodid on valdavalt defineeritud läbi tegevusvaldkondade või teenuste, kuid sotsiaalkaitse puhul hoopis läbi sihtgruppide (eakad, lapsed ja pered, puudega isikud). See võib muuta juhendite jälgimise ja mõistmise keeruliseks.

Praegu kasutusel olev sotsiaalkaitse tulude ja kulude kajastamise süsteem ei võimalda saldoandmikest piisava detailsusega infopäringute teostamist. Detailsemate analüüside läbiviimine eeldab vähemalt saldoandmike ning S- ja H-veebi aruannete kombineerimist, kuid need andmed ei ole alati kooskõlalised ning erinevusi esineb ka liigituse põhimõtetes.

Peamistele kitsaskohtadele on tähelepanu juhitud aruande peatükis 2.3. Järgnevalt on ettepanekud üldeeskirja kontoplaani ja kontoplaani juhendi täiendamiseks ning ettepanekud S- ja H-veebi aruandevormide täiendamiseks.

3.1 SOTSIAALTEENUSTE JA -TOETUSTE KAJASTAMISE PARENDAMINE

Vastavalt eelnevates peatükkides esitatud analüüsile on sotsiaalkaitsekulude arvestuse ja aruandluse ühtlustamiseks ja parendamiseks vaja iga kulukandega siduda minimaalselt järgmised klassifikaatorid (tabel 19).

Tabel 19. Sotsiaalkaitsekulude arvestuse ja aruandluse kirjeldamiseks vajalikud klassifikaatorid

Klassifikaator	Klassifikaatori struktuur	Kooskõla ESSPROS'iga
Valdkond	Avaliku sektori tegevusvaldkonnad, siin: sotsiaalne kaitse	ESPROSS sisaldab ka tervishoiu valdkonda
Sihtgrupp*	haiged, puudega inimesed, eakad, toitjakaotanud, perekonnad ja lapsed, töötud, eluaseme vajadusega, muud sotsiaalsed riskirühmad	7.1 Classification by function
Kululiik*	toetused, teenused, sotsiaalkaitse haldus ja juhtimine, investeeringud	7.2 Classification by type
Hüvitise grupp	Sissetulekust sõltuv (vajaduspõhine), sissetulekust sõltumatu (universaalne)	7.3 Means-testing
Rahastamisallikas	kodumaine toetus, välismaine toetus, abivajaja omafinantseering, KOV omapanus	-
Sihotstarve	jooksvate kulude katmiseks, investeeringuteks	-
Üksus	Eesti kohalikud omavalitsused	-

* Klassifikaatoritel on alamstruktuur (nt toetuste ja teenuste liigid jms)

Tabelis 20 on hinnatud klassifikaatorite vastavust üldeeskirja kontoplaaniga. Kululiigid, hüvitise grupp ja rahastamisallikas ei ole praeguse kirjendamise puhul otseselt eristatavad. Osaliselt on see võimalik allpool kirjeldatud arvutuste abil, kuid näiteks teenuste liikide ja hüvitiste grupi osas puudub igasugune info.

Tabel 20. Klassifikaatorite vastavus üldeeskirja kontoplaaniga

Klassifikaator	Vastavus ÜE kontoplaaniga	Selgitus
Valdkond	andmeväli: tegevusala koodi 2 esimest numbrit	Valdkond 10 Sotsiaalne kaitse
Sihtgrupp	andmeväli: tegevusala	Valdkonna 10 tegevusalad. Tegevusala tunnus sobib sihtgrupi klassifikaatori esitamiseks.
Kululiik	andmeväli: konto → konto alajaotus	Sobib osaliselt, võimaldab kirjeldada toetusi, kuid ei võimalda kirjeldada ega eristada teenuseid ning SK haldust ja juhtimist. Samuti ei saa kontoplaani eeldatavasti klassifikaatoriga sobivaks kohandada. Seega oleks vaja täiendava tunnuse kirjeldamine ÜE kontoplaanis ja kasutusele võtmine.
Hüvitise grupp	puudub	On võimalik siduda kululiigi tunnusega/klassifikaatoriga.
Rahastamisallikas	andmeväli: konto → konto alajaotus (riigirahas)	Kulukandele vastava rahastamisallika määramist ÜE kontoplaan ette ei näe. Tulukontode alajaotus sobib klassifikaatoriga (KOV omapanuseks saab lugeda olukorras valdkonnas 10 pole kulukandele vastavat rahastamisallikat võimalik leida).
Sihotstarve	andmeväli: konto → konto alajaotus (riigirahas)	Nii tulu kui kulukontode loendis on jooksvate kuludega ja investeeringutega seotud kontod eristatavad. Riigiraha portaalis läbi tunnuse 'konto alajaotus'
Üksus	andmeväli: üksus	Sobib

Kululiikide eristamine on riigiraha andmestikus võimalik kombineerides tegevusala ja konto väljadel olevat infot (tabel 21). Intervjuude ja saldoandmike analüüsi käigus on selgunud, et üksikutel juhtudel on ka sotsiaalteenuseid (nt sotsiaalteenuste osutamisega seonduvaid tööjookulusid) kajastatud tegevusalal 10900, kuid need ei mõjuta üldpilti oluliselt. Toetusi on võimalik liigitada kontode järgi, kuid teenuseid mitte. Erandi moodustab asendus- ja järelhooldusteenus (juhul kui seda ühe teenusena käsitleda), mis on tervikuna kajastatud tegevusalal 10400.

Tabel 21. Kululiikide eristamine riigiraha andmestikus

Kululiik	Sihtotstarve	Kululiigi eristamine riigiraha andmestikus
Investeeringud	investeeringuteks	Konto alajaotused: põhivara soetus, käibemaks põhivara soetuselt, antud toetused põhivara soetuseks
Toetused	jooksvate kulude katmiseks	Kontoklass 41 Sotsiaaltoetused ⁵³
Sotsiaalkaitse haldus ja juhtimine	jooksvate kulude katmiseks	Tegevusala 10900 ja 10800, välja arvatud nendel tegevusaladel kajastatud Toetused ja Investeeringud
Teenused	jooksvate kulude katmiseks	Kõik ülejäänud valdkonna 10 väljaminekud

Kululiigi ja hüvitise grupi lisamiseks oleks struktuuri kirjeldamise vaates kõige lihtsam võimalus uute andmeväljade lisamine, kuid praktikas ei pruugi see olla sobilik lahendus, kuna nõuab lisaks Üldeeskirja juhendi ja kontoplaani muudatustele ka KOV raamatupidamistarkvarades kõiki tegevusalasid puudutavate kasutamiskäitumise muutuste teostamist ja tõenäoliselt ka teatud arendusi. Samuti on vaja arendusi Riigiraha portaalis ja andmevahetusliidestest. Sama eesmärki on võimalik saavutada ka tegevusala andmevälja kasutusvõimaluste laiendamise teel. Praegu kasutusel olevad tegevusalad sotsiaalkaitse valdkonnas 10 on esitatud tabelis 22.

Tabel 22. Sotsiaalkaitse valdkonna 10 tegevusalad vastavalt üldeeskirja kontoplaanile

Tegevusala kood	Tegevusala nimetus
10110	Haigete sotsiaalne kaitse
10120	Puuetega inimeste sotsiaalhoolekandeesutused
10121	Muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse
10200	Eakate sotsiaalhoolekandeesutused
10201	Muu eakate sotsiaalne kaitse
10300	Toitjakaotanute sotsiaalne kaitse
10400	Asendus- ja järelhooldus
10402	Muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse
10500	Töötute sotsiaalne kaitse
10600	Eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele
10700	Riskirühmade sotsiaalhoolekandeesutused
10701	Riiklik toimetulekutoetus
10702	Muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse
10800	Teadus- ja arendustegevus sotsiaalses kaitstes
10900	Muu sotsiaalne kaitse, sh sotsiaalse kaitse haldus

Tegevusala koodi kaks esimest numbrit esitavad valdkonda ja kolmas sihtrühma (vt ka tabel 23). Neljas ja viies numbrikoht on kasutusel vähe, kui need eristavad sel juhul mingit konkreetset teenustegrupi (10120, 10200, 10400, 10700) või toetust (10701). Tegevusala grupis 101 eristatakse kahe viimase numbrilise abil ka haigete sotsiaalse kaitsega seotud kulud valdkonnas 10 ja puuetega inimeste sotsiaalse kaitsega seotud kulud.

⁵³ Konto alajaotus 'Antud toetused jooksvateks kuludeks' ei sobi kuna sisaldab ka kontoklassi 45 tegevustoetused ja antud sihtfinantseerimine juriidilistele isikutele (KOV-ide puhul reeglina sotsiaalteenuste pakkujad).

Tegevusala koodi kahe viimase numbriga kasutuse laiendamiseks on võimalik piisava detailsusega kirjeldada ka klassifikaatorid Kululiik ja Hüvitise grupp. Tabelis 25 on esitatud kaardistus, missuguseid kohustuslikke sotsiaalteenuseid missugustele sihtrühmadele pakutakse. Kaardistuse aluseks on teenuste kirjelduste analüüs ning intervjuude ja saldoandmike analüüsi tulemused.

Tabel 23. Kohustuslike sotsiaalteenuste osutamine sihtrühmadele

Tegevusala grupp	Sihtrühm	Hooldusteenused				Elukoha teenused			Asendushooldus		Muud sotsiaalteenused			
		Koduteenus	Koduväline üldhooldusteenus	Täisealise isiku hooldusteenus	Isikliku abistaja teenus	Varjupaigataenus	Turvakoduteenus	Eluruumi tagamise teenus	Asendushooldusteenus	Järeelhooldusteenus	Sotsiaaltransporditeenus	Lapsehoiuteenus	Tugiisikuteenus	Võlanõustamisteenus
101	Haiged ja puudega inimesed	x	x	x	x						x	x	x	
102	Eakad	x	x										x	
103	Toitjakaotanud												x	
104	Perekonnad ja lapsed					x	x		x	x			x	
105	Töötud													
106	Eluasemeteenused							x						
107	Muud sotsiaalsed riskirühmad		x			x							x	x

Tabelis 24 on esitatud ettepanek üldeskirja kontoplaani tegevusalade nimekirja täiendamiseks arvestades ka mittekohustuslike sotsiaalteenuste osutamist (kood 89 – muud sotsiaalteenused) ning vajadust eristada ka sotsiaaltoetuste hüvitise grupe.

Pakutava lahenduse peamiseks riskikohaks on tegevusala koodide suur arv. Ettepaneku rakendamisel hakkaks kasutuses olema 47 tegevusala koodi. Hetkel on üldeskirja kontoplaanis kõige rohkem tegevusala koode majanduse valdkonnas – 33.

Pakutava lahenduse tugevuseks on:

- pole vajadust IT arenduste järele;
- piisava arvu vabade koodide olemasolu laiendamise vajaduse ilmnemisel;
- vanad ehk juba kasutusel olevad koodid jäävad nõu vabaks, seega eelmiste aastate andmestikus mingeid muutusi ei toimu.

Ettepaneku juurutamine nõuab täiendavat analüüsi teistes valdkonnas 10 tegutsevates asutustes (vt joonised 21 ja 22). KOV-ide ei kasuta praktikas peaaegu üldse tegevusala grupe 103 ja 105.

Ettepaneku rakendamisel tuleb lisaks Üldeskirja kontoplaanile täiendada ka Üldeskirja kontoplaani juhendit.

Rahastamisallika klassifikaatori esitamiseks on võimalik kasutada andmevälja 'allikas'. Üldeskirja kontoplaanis on andmeväli kasutusel ainult tulukontode puhul ja lihtsustatud allika koodidena on kasutusel:

- 21 Välistoetused (ainult EL struktuuritoetused)
- 39 Välistoetused (muud välistoetused)
- 60 Kodumaised toetused
- 81 Tulu saastekvootide müügist

Allika koodi saaks kasutusele võtta ka kulukannete puhul lisades nimekirjale: tulu kaupade ja teenuste müügist ja omanikus ning vajadusel detailiseerides kodumaiste toetuste koodi.

Tabel 24. Ettepanek tegevusalade nimekirja täiendamiseks

Tegevusala kood	Tegevusala nimetus
10141	Haiged ja puudega inimesed - universaalsed sotsiaaltoetused
10142	Haiged ja puudega inimesed - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10151	Haiged ja puudega inimesed - koduteenus
10152	Haiged ja puudega inimesed - koduväline üldhooldusteenus
10153	Haiged ja puudega inimesed - täisealise isiku hooldusteenus
10154	Haiged ja puudega inimesed - isikliku abistaja teenus
10181	Haiged ja puudega inimesed - sotsiaaltransporditeenus
10182	Haiged ja puudega inimesed - lapsehoiuteenus
10183	Haiged ja puudega inimesed - tugiisikuteenus
10189	Haiged ja puudega inimesed - muud sotsiaalteenused
10241	Eakad - universaalsed sotsiaaltoetused
10242	Eakad - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10251	Eakad - koduteenus
10252	Eakad - koduväline üldhooldusteenus
10283	Eakad - tugiisikuteenus
10289	Eakad - muud sotsiaalteenused
10341	Toitjakaotanud - universaalsed sotsiaaltoetused
10342	Toitjakaotanud - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10383	Toitjakaotanud - tugiisikuteenus
10389	Toitjakaotanud - muud sotsiaalteenused
10441	Perekonnad ja lapsed - universaalsed sotsiaaltoetused
10442	Perekonnad ja lapsed - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10461	Perekonnad ja lapsed - varjupaigategenus
10462	Perekonnad ja lapsed - turvakoduteenus
10471	Perekonnad ja lapsed - asendushooldusteenus
10472	Perekonnad ja lapsed - järelhooldusteenus
10483	Perekonnad ja lapsed - tugiisikuteenus
10489	Perekonnad ja lapsed - muud sotsiaalteenused
10541	Töötud - universaalsed sotsiaaltoetused
10542	Töötud - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10589	Töötud - muud sotsiaalteenused
10641	Eluasemeteenused - universaalsed sotsiaaltoetused
10642	Eluasemeteenused - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10663	Eluasemeteenused - eluruumi tagamise teenus
10689	Eluasemeteenused - muud sotsiaalteenused
10741	Muud sotsiaalsed riskirühmad - universaalsed sotsiaaltoetused
10742	Muud sotsiaalsed riskirühmad - vajaduspõhise sotsiaaltoetused
10752	Muud sotsiaalsed riskirühmad - koduväline üldhooldusteenus
10761	Muud sotsiaalsed riskirühmad - varjupaigategenus
10783	Muud sotsiaalsed riskirühmad - tugiisikuteenus
10789	Muud sotsiaalsed riskirühmad - muud sotsiaalteenused
10800	Teadus- ja arendustegevus sotsiaalses kaitses
10900	Muu sotsiaalne kaitse – sotsiaalse kaitse juhtimine ja haldus
10901	Muu sotsiaalne kaitse - ennetustegevused
10941	Muu sotsiaalne kaitse - universaalsed sotsiaaltoetused
10942	Muu sotsiaalne kaitse - universaalsed sotsiaaltoetused
10989	Muu sotsiaalne kaitse - muud sotsiaalteenused

3.2 MUUD ETTEPANEKUD ÜLDEESKIRJA KONTOPLAANI JA JUHENDI TÄIENDAMISEKS

Eelpool on toodud erinevad ettepanekud sotsiaalkaitsekulude kajastamise parendamiseks, mis puudutavad Üldeeskirja kontoplaani ning Üldeeskirja juhendit. Lisaks nendele ettepanekutele on analüüsi käigus esile kerkinud väiksema tähtsusega kitsaskohti, millele tähelepanu pöörata.

Kehtiv Üldeeskirja kontoplaani juhend näeb ette, et kontole tuleb täiendavaid koode lisada vastavalt etteantud reeglile: „*Kui kontole tuleb lisada täiendav kood (tehingupartneri (TP), tegevusala (TA), allika (A) või rahavoo kood (R)), siis on kontol vastavas veerus märke “nõutav”. Märke “nõutav” puudumine tähendab, et vastav lisakood on keelatud.*“

Ettepanek: Lisada sotsiaalkaitsekuludest (ja mitte ainult) parema ülevaate saamiseks tulu kontodele tegevusala kood.

Analüüsist selgus, et teatud KOV poolt osutatavad sotsiaalteenused (näiteks täisealise isiku hooldusteenus või sotsiaaltranspordi teenus) võivad sisuliselt olla hoopis toetused kus KOV maksab teenust osutavale füüsilisele isikule sotsiaaltoetust. Näitena võib tuua täisealise isiku hooldusteenuse, kus toetust makstakse abivajaja hooldajaks määratud isikule. Läbiviidud analüüsis on sellised kulud arvestatud toetusena, kuna teenuseid pole Riigirahas võimalik eristada.

Ettepanek: Märkida Üldeeskirja juhendis sellised füüsilistele isikutele pakutavad sotsiaalteenused, mis tegelikkuses makstakse välja toetustena, toetuste konto all, kuid vastava teenuse tegevusalal.

Kulude õigeks ja selgemaks kajastamiseks on oluline, et kehtestatud regulatsioonid ning nendega kaasnevad juhendid on selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetavad. Järgmised tähelepanekud puudutavadki just ennekõike juhendite sõnastust ja selgust.

Üldeeskirja juhendis on antavad toetused (4.) jagatud kahte kontoklassi: Sotsiaaltoetused (41) ning Muud toetused (45). Sotsiaaltoetuse all on omakorda kontorühm Sotsiaalabitoetused ja muud toetused füüsilistele isikutele (413). Kontorühma pealkiri jätab mulje, et tegemist on ennekõike sotsiaalabitoetustega, kuid tegelikult on siin kajastatud ka õppetoetused, preemiad ja stipendiumid, mis kitsamalt võttes sotsiaalabitoetusteks ei kvalifitseeru.

Ettepanek: Toetuste jaotamine peaks olema selgem, näiteks võiks kaaluda kontorühma 413 ümber struktureerimist luues uued kontorühmad vastavalt tegelikele valdkondadele ja/või kontorühma nimetuse täpsustamist.

Sarnaselt vajab korrastamist Üldeeskirja Majandamiskulude kontoklassi (55) kontogrupp Sotsiaalteenused (5526) Nimetatud kontokoodi alla kuuluvad alamkontod on pealkirja järgi sotsiaalteenused, kuid sisuliselt kuuluvad siia alla ka nt raviteenused (konto 552630) ning rehabilitatsioon ja taastusravi (552620). Lisaks on nt 552620 konto all välja toodud teenused, millel pole mitte mingit seost hooldamise, ravi ja rehabilitatsiooniga (nt eakate kohatasu huviringis, töötute koolitusteenused jne).

Ettepanek: Kontoklassi 55 Majandamiskulud kontode koodid korrastada vastavalt nende tegelikele tegevusaladele.

KOV töötajatega läbi viidud intervjuudest selgus, et kulude kajastamise juhendmaterjalid on küll mahukad, kuid koondavad niigi leitavat infot ning vaja on rohkem praktilisi suuniseid, kuidas asju korraldada. Tihtipeale ka igapäevatoos just juhendite mahukuse tõttu neid ka ei kasutata. Sellest tulenevalt aga tekivad vead kulude kajastamisel ning nn ebaõiged praktikad (vt näiteks punkt 2.3.1).

Ettepanek: Sotsiaalkaitsekulude kajastamise parendamiseks tuleks kohalikele omavalitsustele **regulaarselt läbi viia koolitusi** kehtivate regulatsioonide ja juhendite selgitamiseks. Lisaks tuleks kaaluda spetsiaalselt KOV-idele suunatud lühikese (maksimaalselt A4, nn posteri stiilis) **sotsiaalkaitsekulude kajastamise juhendi väljatöötamist**. Koolitused ja juhend peaksid kindlasti hõlmama analüüsi käigus esile kerkinud kitsaskohti nagu tegevusaladele õigete tegevusala koodide määramine (vt punkt 2.3), tööjõukulude õige kajastamine (punkt 2.3.1) jms.

3.3 SOTSIAALTEENUSTE KAJASTAMISE PARENDAMINE S- JA H-VEEBIS

Süsteemide S-veeb ja H-veeb abil sisestatakse ja koondatakse sotsiaalhoolekande alaseid statistilisi aruandeid. S-veebi aruandeid esitavad kohalikud omavalitsused ja H-veebi aruandeid hoolekandeaasutused. Aruanded koondatakse piirkondlikult (15 maakonda, Tallinna linn) ning seejärel üleriigiliselt. Aruannete koondamist korraldab Sotsiaalministeerium.

Analüüsi käigu läbi viidud intervjuudest ja küsimustikest ilmnes, et kohalike omavalitsuste jaoks on aruannete täitmine erinevates keskkondades keerukas ja aeganõudev. Lisaks on nii S- kui H-veeb sisuliselt vananenud, vajavad uuendamist ning omavahel kooskõlla viimist.

Kasutusel olevad kulude kajastamise aruandevormid ja nende detailsusaste on kirjeldatud tabelis 25. Käesolev uuring ei hõlma kulude kajastamisega mitte seotud aruandevormide analüüsi.

„S-veeb on ajast-ja arust oma tehniliste lahenduste poolest palju käsitsitööd, kohmakas. Mõlemasse registrisse andmete esitamine on suur töökoormus, kasu meile pigem tagasihoidlik“

Tabel 25. Aruandvormide seos kohustuslike sotsiaalteenustega ning teenuse osutamise kulude ja rahastamisallikate esitamine

Aruandevorm	KOV osutatav kohustuslik sotsiaalteenus	Kulud KOV täpsusega	Muu kulude liigitus aruandevormil	Aruandevorm
S-veebi aruanded				
Asendus- ja järelhooldusteenu toetusfondi vahendite kasutus ja jääk	Asendushooldusteenus, Järelhooldusteenus	jah	asendushooldus alamliigiti; järelhooldus; isikud; hoolekandeaasutused; rahaliste vahendite kasutus ja jääk ⁵⁴	AJ 1 AJ 2
Eluruumi tagamise teenus	Eluruumi tagamise teenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; eluruumi liigid	ET 6
Isikliku abistaja teenus	Isikliku abistaja teenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; teenustunnid; hoolekandeaasutused	NC 4
Koduteenus	Koduteenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; teenustunnid; hoolekandeaasutused	KV 4
Lapsehoiuteenus	Lapsehoiuteenus	ei ⁵⁶	jooksvad kulud ja investeeringud; hoolekandeaasutused; kuu- & tunnihind	LH 3.1
Lastekaitse kohaliku omavalitsuse üksuses	-	-	teenuse kulu vormi ei ole	
Raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste rahastamine	Lapsehoiuteenus, Muud sotsiaalteenused	jah	teenuse alamliigiti; rahaliste vahendite kasutus ja jääk ⁵⁴	LT 1 LT 2
Sotsiaaltransporditeenus	Sotsiaaltransporditeenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; sõidukordade arv; hoolekandeaasutused	ST 2
Tugiisikuteenus	Tugiisikuteenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; teenustunnid; hoolekandeaasutused	NU 3
Võlanõustamisteenus	Võlanõustamisteenus	jah	rahastajad ⁵⁵ ; teenustunnid; hoolekandeaasutused	VN 2
Muud KOV üksuse korraldatavad sotsiaalteenused	Muud sotsiaalteenused	jah	rahastajad ⁵⁵ ; hoolekandeaasutused	MT 2

⁵⁴ Eraldi on välja toodud: eelneva perioodi toetuste jääk, saadud riigieelarveline (RE) toetus, teistest KOV-idele üle kantud RE toetus, teistele KOV-idele ülekantud RE toetus, KOV kulud teenuse rahastamiseks.

⁵⁵ Rahastajad jagunevad: isik, kohaliku omavalitsuse üksus, ESF vahendid, muud allikad.

⁵⁶ Hoolekandeaasutuse täpsusega, samas ei jagata kulusid mitte KOV-ide vahel teenuse saajate elukoha järgi, vaid summeeritakse teenust pakkuvate asutuste kulud nende tegevuskoha järgi, mistõttu ei saa KOV täpsusega andmeid kasutada.

H-veebi aruanded				
Asendushooldusteenuse osutamine perekodus ja asenduskodus	Asendushooldusteenus	ei	rahastajad ⁵⁵ ; teenust kasutanud isikute arv; hoolekandeesutused	AX 1 AX 2
Erihoolekandeteenused ⁵⁷	Muud sotsiaalteenused	ei	rahastajad ⁵⁵ ; hoolekandeesutused; teenuse liigid (11 erinevat)	TP 6
Hoolekandeesutus		ei	hoolekandeesutused; detailsed majandustegevuse kulud	TK 1
Turvakoduteenus	Turvakoduteenus	ei	rahastajad ⁵⁵ ; ööpäevade arv; hoolekandeesutused	TT 7
Varjupaigategenus	Varjupaigategenus	ei	rahastajad ⁵⁵ ; ööpäevade arv; hoolekandeesutused	KL 6
Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus	Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus	ei	rahastajad ⁵⁵ ; ööpäevade arv; hoolekandeesutused	XS 6

Ettepanek on luua S-veebis uus aruanne „KOV sotsiaalteenuste ning teenuse osutamise ja rahastamise kulud“ (tabel 46) ning seoses sellega loobuda aruandevormidest AJ 1, AJ 2, ET 6, NC 4, KV 4, LT 1, LT 2, ST 2, NU3, MT 2 ning vormi VN 2 veergudest 10-12.

Aruandevorm LH 3.1 ja hoolekandeesutuste poolt esitatavad H-veebi aruandevormid AX 1, AX 2, TP 6, TK 1, TT 7, KL 6 ja XS 6 on vajalikud juhul kui soovitakse jätkuvalt infot hoolekandeesutustelt teenuste osutamise kulude ja kulude rahastamise allikate kohta.

Alternatiivseks võimaluseks on kõigi tabelis 25 märgitud aruandevormide kohandamine sarnase struktuuri järgi, kuid siin võib probleemiks kujuneda hoolekandeesutustele lisanduv kohustus kulusid täiendavalt teenust saavate isikute elukoha KOV-i järgi jagama hakata.

Kohustuslike sotsiaaltoetuste nimekirjaga võrreldes puudub täisealise isiku hooldusteenuse aruandevorm. Täisealise isiku hooldajale reeglina hooldajatoetust, kuid teatud juhtudel võib KOV-il tekkida ka hooldajale ravikindlustuse tagamiseks sotsiaalmaksu tasumise kohustus⁵⁸. Täiendava aruandevormi loomine pole otstarbekas.

Juhul, kui juurutatakse peatükis 3.1 toodud tegevusalade täiendamise ettepanekud, on KOV-il aruandevormi võimalik kiiresti ja mugavalt täita eeldusel, et kõik sotsiaalkaitsega seotud kulutused on kajastatud valdkonnas 10. Seega võiks sellise aruandevormi kehtestamine ka mõnevõrra soodustada sotsiaalkaitse kulude arvestuse korrastamist. Eluruumi tagamise teenusega seotud kulusid kajastatakse praegu väga olulises mahus valdkonnas 06 Elamu- ja kommunaalmajandus. Sarnane olukord võib esineda taristukulude kajastamisel koduvälise üldhooldusteenuse, varjupaigategenus ja turvakoduteenus puhul.

Kaaluda tuleks ka vajadust täiendava liigituse kasutamise järele eluruumitagamise teenuse, asendushooldusteenuse ja raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste korral.

⁵⁷ Erihoolekandeteenuste rahastamine toimub peamiselt riigieelarvest Sotsiaalkindlusameti kaudu. Aruandevorm puudutab muudest allikatest pärinevat rahastamist, sh kohalike omavalitsuste poolset rahastust.

⁵⁸ Sotsiaalkindlustusamet, 2020, Täisealisele isikule hooldaja määramine. Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/taisealisele_isikule_hooldaja_maaramise_teenuse_juhend.pdf

Raske ja sügava puudega lastele osutatavate sotsiaalteenuste korral on oluline vältida kulude topeltkirjendamist aruandevormis tugiisikuteenus, sotsiaaltransporditeenus ja muude sotsiaalteenuste ridadel.

Tabel 26. Ühtse S-veebi aruandevormi loomine KOV sotsiaalteenuste kulude kajastamiseks

Sotsiaalteenus	Kulutused teenusele kokku, eurot	Kulutusi rahastas				Teenuse mahu ühik	Teenuse maht ühikutes	Keskmised kulutused teenuseühiku kohta
		isik	KOV üksus	ESF vahenditest	muud allikad			
Koduteenus						tund		
Koduväline üldhooldusteenus						ööpäev		
sh väljaspool valdkonda 10 kajastatud kulude maht								
Täisealise isiku hooldusteenus						isik		
Isikliku abistaja teenus						tund		
Varjupaigateenus						ööpäev		
sh väljaspool valdkonda 10 kajastatud kulude maht								
Turvakoduteenus						ööpäev		
sh väljaspool valdkonda 10 kajastatud kulude maht								
Eluruumi tagamise teenus								
sh väljaspool valdkonda 10 kajastatud kulude maht								
sh KOV üksuse omandis olev elamispind								
sh eraelamispind								
sh eluruumide kohandamine erivajadusega isikul								
Asendushooldus						isik		
sh asendushooldus hooldusperes						isik		
sh asendushooldus perekodus						isik		
sh asendushooldus asenduskodus						isik		
Järelhooldus						isik		
Sotsiaaltranspordi teenus						sõidukordi		
Sotsiaalteenused raske ja sügava puudega lastele						Isik		
sh lapsehoiuteenus						Isik		
sh tugiisikuteenus						Isik		
sh rehabilitatsiooniteenus						Isik		
sh nõustamisteenus						Isik		
sh sotsiaaltransporditeenus						Isik		
Tugiisikuteenus						tund		
Võlanõustamisteenus						tund		
Muud KOV üksuse korraldatavad sotsiaalteenused								
sh väljaspool valdkonda 10 kajastatud kulude maht								

4 MÕÕDIKUTE SEADMINE KOV SOTSIAALKAITSE KULUDE JÄLGIMISEL

4.1 SOTSIAALKAITSE KULUDE MÕÕTMINE

Mõõdikute seadmisel tuleb esmalt teadvustada, milliste sotsiaalkaitse eesmärkide tulemuslikkuse hindamiseks neid soovitakse seada ja milliseid tulemusi soovitakse jälgida. Tulenevalt eesmärgist on võimalik otsustada, mis on vajalikud mõõtmise parameetrid ning mõõdikud, mis antud eesmärki kõige optimaalsemalt hindaks. Mõõdikute süsteemi juurutamisel ja haldamisel peab olema omanik.

Mõõdikute puhul tuleb arvestada, et neid on erinevat tüüpi:

- **Väljundmõõdikud**, mille abil mõõdetakse rahastatud tegevusi. Tüüpilised väljundindikaatorid on projektis osalenute arv, läbi viidud koolituste arv;
- **Tulemusmõõdikud**, mille abil mõõdetakse projekti realiseerimise tulemusel toimunud muutusi rahastatud tegevuste tulemusena kasusaajate hulgas, näiteks koolituse läbinud lastevanemate suurenenud kompetentsus;
- **Mõjumõõdikud**, mille abil mõõdetakse tegevuste mõjusid kogu sihtrühmale (mitte üksnes vahetult toetatud tegevustega haaratutele) või tegevuspiirkonna arengule, kui need ilmnevad või kestavad keskpikal perioodil pärast meetmete läbiviimist. Mõjuindikaatorid väljendavad üldjuhul eeldatavaid struktuuri ja hoiakute muutusi ning nad on väga sobivad muutuste jälgimiseks teatud protsesside analüüsi läbi, näiteks perede toimetuleku kasv ühiskonnas.

Ainult saldoandmike põhjal mõõdikud (nn väljundmõõdikud) seada pole asjakohane. Kasutusele tuleks lisaks võtta ka mõõdikud, mis näiteks jälgivad liigiti teenuste ja toetuste mahtude trende sihtgruppide lõikes. Nii on võimalik paremini aru saada teenustega kaetusest ning nende parendamise vajadusest ja arendamisest tulevikus.

Valitud mõõdikud ning teenused peavad olema võtmetähtsusega. Kuna ka mõõtmine on kulu, siis rohkem mõõdikuid ei ole tingimata parem. Seetõttu on oluline analüüsida mõõdikute vajadust kasutades näiteks SMART metoodikat, millel tuginedes on võimalik välja tuua mõõdikute põhiomadused. Peab olema selge, mis on mõõdikutest tulenev kasu. Mõõdikud peaksid olema lihtsad ja arusaadavad ning nende kohta käiv informatsioon peaks olema kättesaadav kõigile osapooltele. Mõõdikute läbi kogutav informatsioon peab looma otsustajatele väärtust.

4.1.1 KASUTATAVATE MÕÕDIKUTE ÜLEVAADE JA RIIKLIK STATISTIKA

Euroopa Liidu tasandil lähtutakse sotsiaalkaitse kuludest ülevaate saamiseks ESSPROSist, mis on väljatöötatud Euroopa statistikaameti (Eurostat) poolt. Eurostat avaldab ESSPROSi andmed oma

andmebaasis ning seal on võimalik jälgida riigiti kulutusi sotsiaalkaitsele nii sihtgrupi (nt eakad, puudega isikud) kui muude näitajate alusel.⁵⁹

Sotsiaalkaitse tulemuslikkuse hindamise mõõdikuid EL ülese statistika baasil, sh ESSPROS andmete alusel, on põhjalikult kirjeldatud 2017. aastal avaldatud analüüsis „Sotsiaalkaitse tulemuslikkuse mõõdikud: mõju EÜ programmitööle“.⁶⁰

Eestis koondab üleriigilist infot sotsiaalkaitse kulude ja sotsiaalhüvitiste kohta Eesti Statistikaamet (tabel 27).

Tabel 27. Eesti Statistikaameti kogutavad andmed sotsiaalkaitsekulude ja sotsiaalhüvitiste kohta

Sotsiaalkaitsekulutused⁶¹	
Sotsiaalkaitse kogukulutused	miljonit eurot
Kulutused sotsiaalhüvitistele	miljonit eurot
Sotsiaalhüvitiste osatähtsus sotsiaalkaitsekulutustes	miljonit eurot
Halduskulud	miljonit eurot
Halduskulude osatähtsus sotsiaalkaitsekuludes	%
Sotsiaalkaitsekulutuste suhe SKP-sse	%
Pensionite suhe SKP-sse	%
Sotsiaalhüvitised funktsiooni⁶² järgi⁶³	
Hüvitised	miljonit eurot
Osatähtsus sotsiaalhüvitistes	%
Hüvitiste suhe SKP-sse	%

Kohalike omavalitsuste lõikes Statistikaamet sotsiaalse kaitse andmeid ei avalda. Mõned andmed on avaldatud maakonna järgi.⁶⁴

Ülevaadet iga omavalitsuse teenuste olukorrast ja arenguvõimalustest ning omavalitsuse teenuste tasemeid võimaldab võrrelda portaali Minuomavalitsus⁶⁵. Portaalil tuuakse sotsiaalkaitse valdkonnas välja kaks jaotust: täiskasvanute hoolekanne ja laste heaolu, milles toodud mõõdikud jaotuvad nelja alajaotusse: süsteemsus, töötajad ja taristu, kättesaadavus ja tulemuslikkus. Näitajate hulgas sotsiaalkaitse kulusid iseloomustavaid andmeid ei ole.

Sotsiaalministeerium kasutab alusandmetena täna peamiselt S- ja H-veebi, STAR-i ning Sotsiaalkindlustusameti andmeid teenuse saajate kohta, kuid omavalitsuste kulutusi sotsiaalsesse kaitsele nende allikate põhjal valdavalt ei saa mõõta ja selles osas ei ole ka sihttasemeid.

Analüüsi käigus läbi viidud intervjuudes küsiti ka kohalike omavalitsustelt otse, kuidas nad hindavad sotsiaalkaitse tegevuste tulemuslikkust ja kvaliteeti ning kas eesmärkide seadmisel ja nende saavutamise jälgimiseks on kasutusel ka vastavad mõõdikud. Vastustest selgus, et üldjuhul KOV-ides mõõdikuid paika pandud ei ole. Osaliselt jälgitakse juba eelpool mainitud Minuomavalitsus

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (Database by themes --> Population and social conditions --> Social protection)

⁶⁰ Indicators to measure social protection performance: Implications for EC programming, 2017, https://www.researchgate.net/publication/316081869_Indicators_to_measure_social_protection_performance_Implications_for_EC_programming

⁶¹ https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu__sotsiaalne-kaitse__sotsiaalkaitse-kogukulutused/SKK01

⁶² Haigus, tervishoid; puue, töövõimetus; vanadus; toitjakaotus; pere ja lapsed; töötus; eluase; sotsiaalne tõrjutus

⁶³ https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu__sotsiaalne-kaitse__sotsiaalkaitse-kogukulutused/SKK02

⁶⁴ <https://andmed.stat.ee/et/stat> (Sotsiaalelu --> Sotsiaalne kaitse --> Sotsiaalkindlustus)

⁶⁵ <https://minuomavalitsus.fin.ee/>

„Sotsiaalvaldkonna mõõdikuid [vald] eraldi kehtestanud pole. Oleme vaadanud portaali Minuomavalitsus. Jälgime igal aastal arengukava täitmist, teeme selle kohta aruande“

mõõdikuid, kuid teenuste tulemuslikkuse ja kvaliteedi hindamisel lähtutakse peamiselt hoopis rahuloluküsitlustest ja nn *ad hoc* tagasisidest (kaebused jms), mis on pigem ebaregulaarsed. Osaliselt on eesmärgid seatud ka KOV arengukavades.

Kokkuvõttes ei moodusta sotsiaalkaitse valdkonnas kasutatavate mõõdikute/indikaatorite valik terviksüsteemi ning ei anna ka ülevaadet KOV üldkulutustest. Vajalik on teadmine, millised näitajad

ja milliste sihtrühmade lõikes on võimalik saldoandmikest välja tuua. Samuti saada selgus, kuivõrd valitud näitajad on kasutatavad KOV-ide võrdluseks.

4.1.2 SOTSIAALKAITSE KULUDE KAJASTAMINE SOOME OMAVALITSUSÜKSUSTE LÕIKES

Soomes on üks maailma arenenumaid ja laiahaardelisemaid hoolekandesüsteeme, mille eesmärk on tagada kõigile soomlastele väärikus ja inimväärsed elutingimused. Soome sotsiaalkindlustussüsteem peegeldab põhjamaade traditsioonilist veendumust, et riik saab kodanike nimel heatahtlikult sekkuda.

Analoogiliselt portaaliga Minuomavalitsus toimib Soomes TEAviisari⁶⁶. TEAviisari on omavalitsuste tööriist, mis kirjeldab omavalitsuste tervisedenduse suutlikkuse tõstmist ehk seda, kuidas omavalitsused edendavad oma elanike tervist ja heaolu.

Spetsiifilisemalt sotsiaalkaitse valdkonna kohta koondab infot Soome statistikaamet (Tilastokeskus)⁶⁷, mis kajastab infot ka omavalitsuste lõikes. Näiteks:

- sotsiaalabi kulud ja rahastamine;
- kohaliku omavalitsuse tervishoiu- ja sotsiaalteenuste personal;
- sotsiaalkrediidi andmine⁶⁸;
- sotsiaalteenused peredega lastele;
- hooldekodu- ja eluasemeteenused eakatele ja puuetega inimestele;
- koduteenused eakatele;
- sotsiaalteenused puuetega inimestele;
- jne.

Andmete peamiseks kogujaks ning statistikaametile esitajaks on Soome Tervise ja Heaolu Instituut (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)⁶⁹, kelle ülesanne on uurida ja jälgida elanikkonna heaolu ja tervist ning töötada välja meetmeid nende edendamiseks. Andmeid kogutakse läbi sotsiaalheaolu registrite, riiklike teenuste andmekogude ja otse kohalikest omavalitsustest. Peamiseks andmebaasiks, kust

⁶⁶ <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/index>

⁶⁷ <https://stat.fi/>

⁶⁸ Sotsiaalkrediit on sotsiaalhoolekande osaks olev laenuandmine, mille eesmärk on ennetada majanduslikku tõrjutust ja ülevõlgnevust ning edendada üksikisikute ja perede iseseisvat toimetulekut.

⁶⁹ <https://thl.fi/en/web/thlfi-en>

leiab sotsiaalkaitsekulude näitajad omavalitsuste lõikes, on seejuures Sotkanet⁷⁰. Sotkanet on Tervise ja Heaolu Instituudi teabeteenus, mis on alates 1990. aastast jaganud põhiteavet elanikkonna heaolu ja tervise kohta võttes aluseks Soome viimase kehtiva omavalitsusjaotuse. Sotkaneti abiga saab kasutaja otsida sotsiaal- ja tervishoiusektoriga seotud indikaatorandmeid erinevatel regionaalsetel tasanditel, muuhulgas absoluutsetes ja proportsionaalsetes arvväertustes.

4.1.3 ETTEPANEKUD SOTSIAALKAITSE KULUDE MÕÕTMISEKS

Järgnevalt esitame ettepanekud sotsiaalkaitse kulude mõõtmiseks kohaliku omavalitsuse tasandil, mida saab konsolideerida ka üleriigilisteks näitajateks.

- Kohaliku omavalitsuse põhitegevuse kulud, sotsiaalkaitse kulud kohaliku omavalitsuse eelarves, kulude osakaalu muutus ja selle võrdlus põhitegevuse kulude muutusega;
- Riiklike toetuste kulud kohalikele omavalitsustele ja nende osakaal kohalike omavalitsuste kuludes, muutumine aastate lõikes; riiklike toetuste kulud liikide jaotuses ja nende osakaal kohalike omavalitsuste tegevuskuludes;
- Kohalike omavalitsuste eneste poolt kulutused sotsiaalkaitsele ja selle osakaal tegevuskuludes, sotsiaalkaitse kulud liigiti kohaliku omavalitsuse tegevuskuludes;
- Kohaliku omavalitsuse sotsiaalkaitse kulude maht ühe elaniku kohta; sotsiaalkaitse kulude maht liigiti ühe elaniku kohta; sotsiaalkaitse kulude maht riiklike kulude ja omavalitsuse enda kulude lõikes ühe elaniku kohta;
- Kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude maht liikide ja sihtrühmade lõikes (eakad, lapsed ja pered, puudega inimesed); liikide ja sihtrühmade struktuur;
- Kohalikes omavalitsustes sotsiaalkaitse teenuste saajate arv teenuste liigiti (näit. koduteenuse, tugiisikuteenus, lapsehoiuteenus, eluasemeteenus, jne) ja keskmine kulu taotleja kohta;
- Kohalikes omavalitsustes sotsiaalkaitse kuludes sotsiaalvaldkonna töötajate töötasu osakaal;
- Kohaliku omavalitsuse enda poolt osutatavate sotsiaalteenuste osakaal kõikidest sotsiaalteenustest; kohaliku omavalitsuse poolt sisseostetavate sotsiaalteenuste osakaal kõikidest sotsiaalteenustest.

Ettepanekuna toodud mõõdikud on ennekõike rahalised, kuna kogu analüüsi eesmärk oli sotsiaalkaitsekulude analüüs, mitte sotsiaalkaitse analüüs üldiselt. Seetõttu pole ettepanekute seas nt teenustega kaetuse, kättesaadavuse jms mõõdikuid.

⁷⁰ <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

5 JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE

Uurimisküsimused

1. KOV sotsiaalkaitse kulude analüüs

1.1. Kuidas erinevate sotsiaalteenuste ja toetuste kulud tegevusalati, kululiigiti ning kulu iseloomust lähtuvalt jaotuvad ning kas ja kuivõrd see jaotus erineb või sarnaneb omavalitsuste lõikes?

Järeldused:

- KOV-ide omapanus sotsiaalkaitse kulude katmise on aastatel 2018 – 2021 kasvanud oluliselt kiiremini kui maksutulude ja tasandusfondi laekumised. KOV-ide omapanuse osakaal tulubaasis ilma investeeringuteta on kasvanud 7,6%-lt aastal 2018 8,7%-ni aastal 2021. Viimati oli omapanuse osakaal nii kõrge 2012. aastal.
- KOV-ide sotsiaalkaitse valdkonda antava omapanuse osakaal tulubaasis on oluliselt kõrgem suurtest keskustest kaugel asuvates KOV-ides ja madalam keskusi ümbritsevates valdades. Suurtes keskustes on omapanuse osakaal ümbritsevatest valdadest märgatavalt kõrgem, mis näitab, et keskuste lähivaldade inimesed saavad sageli sotsiaalteenuseid keskustest, kusjuures vastavad kulud jäävad osaliselt keskuse KOV-i kanda, kuna need ei kajastu teenuse hinnas.
- Sotsiaalkaitse omapanuse osakaal sotsiaalkaitse kogukuludes (investeeringuteta) on suurem pigem tulukamates KOV-ides, mis näitab, et vähemvõimekatel KOV-idel ei pruugi jätkuda vahendeid vajalike teenuste piisavaks rahastamiseks.
- Sotsiaalteenuste omahinna arvutamisel pole sageli arvesse võetud taristu kulusid ega investeeringuid. Sageli pole teenuste omahind teada. Teenuste omahinna arvestus on puudulik, selle põhjused vajaksid täiendavat selgitamist.
- Investeeringute maht sotsiaalkaitse valdkonda on aastatel 2018 – 2021 kasvanud ligi kolm korda. Keskmiselt 28% sotsiaalkaitse valdkonna investeeringutega seotud väljaminekutest on kaetud kodumaise ja välismaise sihtfinantseerimise abil, ülejäänu KOV-ide omapanusena.
- Sotsiaalkaitsekulude katteallikate leidmiseks on KOV-id suurendanud abivajajate omaosalust (kaupade ja teenuste müük) proportsionaalselt maksutulude ja tasandusfondi laekumistega ning oluliselt kiiremini kui kaupade ja teenuste müüki teistes KOV põhitegevuse valdkondades.
- KOV-ide sotsiaalkaitse kulude arvestus toimub kooskõlas Euroopa ühendatud sotsiaalse kaitse statistika süsteemis ESSPROS kirjeldatud põhimõtetega.
- Sotsiaalkaitse kulude kirjendamisel KOV-ides ei järgita piisavalt ühiseid põhimõtteid, seejuures esineb üksikutes KOV-ides ka olulisi erinevusi Üldeeskirja kontoplaanis ja juhendis sätestatust. KOVis ei osata sageli määrata tegevusaladele õigeid tegevusalade koode, eriti kui sisuliselt on tegemist mitut tegevusala puudutava olukorraga.
- Kasutatav kulude kajatamise süsteem, KOV-ide praktikad ja Riigiraha portaali olevad andmed ei võimalda piisava detailsusastmega eristada sotsiaalkaitse valdkonna kululiike, tululiike, hüvitiste grupe ja rahastamisallikaid. Põhjuseks on nii ebasobivad

arvestuspõhimõtted kui ka KOV-ide oluliselt erinevad väljaminekute kajastamise põhimõtted ja praktikad.

- Praegu kasutatav meetodika ei võimalda kulusid täpselt kululiigi järgi jaotada, teenuseid teenuse täpsusega välja tuua ja kulusid ning tulusid omavahel siduda.
- Detailsete järelduste tegemine KOVide täpsusega praeguse kuluarvestuse meetodil on keeruline ja ei anna usaldusväärset ülevaadet. Kajastamisvigadest tulenevad moonutused on liialt suured.
- Üldiste trendide ja paljude kulugruppide ja/või -aspektide hindamine ja võrdlemine on arvestuspõhimõtete ja KOV-ide praktikatega kursis olevate analüütikute jaoks aktsepteeritava täpsusega võimalik.

1.2. Kas ja kuivõrd kajastatakse sama iseloomuga kulusid erinevate valdkondade, tegevusalade ja kululiikide all (näiteks tervishoiu, hariduse, kultuuri jne all) erinevates omavalitsustes?

Järeldused:

- KOV-id annavad hüvitisi (sotsiaaltoetused ja -teenused) peamiselt viiele abivajajate sihtrühmale. Riigiraha portaali andmete järgi moodustavad 99% sotsiaalhüvitiste kogumahust neli sihtrühma: haiged ja puudega inimesed, eakad, perekonnad ja lapsed, muud sotsiaalsed riskirühmad. Väga olulises mahus pakutakse sotsiaaltenuseid ka eluasemeteenuseid vajavale sihtrühmale, kuid need kulud kajastatakse peaaegu alati elamu- ja kommunaalmajanduse, mitte sotsiaalkaitse valdkonnas. Elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas kajastatavate eluruumi tagamise teenuse kogumaht 2021. aastal hinnanguliselt 15 miljonit eurot.
 - Sotsiaalkaitse halduse ja juhtimise kulude puhul kajastab umbes 40% KOV-e sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulusid üldiste valitsemissektori teenuste, mitte sotsiaalkaitse valdkonnas nagu Üldeskirja juhendis nõutud on. Valesti kajastatavate tööjõukulude maht 2021. aastal oli hinnanguliselt 11 miljonit eurot.
 - Vähesel määral kajastatakse sotsiaalkaitse valdkonnas kulusid, mis sinna ei kuulu, näiteks lasteaiakulud ja tulusid, mis peaksid kuuluma haridusvaldkonda (1 milj aastast).
 - Sotsiaaltenuste pakkumisel ei järgita alati kohustuslike sotsiaaltenuste kirjeldustes ette nähtud sihtrühmi. Näiteks isikliku abistaja teenuse sihtrühm on Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) järgi puudega inimesed, kuid praktikas kajastab 2/3 küsitletud KOV-idest isikliku abistaja teenusega seotud kulusid kas täielikult või osaliselt eakate, perekondade ja laste, muude sotsiaalsete riskirühmade või muu sotsiaalse kaitse kulude all.
 - Riigiraha portaali andmestik ei võimalda eristada kohustuslikke sotsiaaltoetusi, vaid ainult teatud täpsusastmega jaotust sotsiaaltenuste sihtrühmade järgi. Sotsiaaltenuste aruandlus Sotsiaalministeeriumi hallatavates portaalides S-veeb ja H-veeb ei võimalda eristada kulusid sihtrühmade järgi, võimaldab eristada kulusid KOV täpsusega ainult 9 kohustusliku sotsiaaltenuse puhul 13-st ning ei sisalda üldse andmeid Täisealise isiku hooldusteenuse kohta (põhjuseks ilmselt asjaolu, et sisuliselt on tegu sotsiaaltoetuse, mitte teenusega).
 - Riigiraha portaali ning S- ja H-veebide andmed ei ole hästi seostatavad ja võrreldavad, kuna Riigiraha portaali teenuste andmed on ainult kaudsete meetoditega arvatavad, kasutatakse erinevata liigituse alust, H-veebi aruannete puhul ei saa eristada KOV-e ning teenuse mahuhinnangud erinevad kuni 30% ulatuses.
 - Tegelikud kohalike omavalitsuse sotsiaalkaitse kulud ja omapanus on võrreldes Riigiraha portaali sotsiaalkaitse valdkonna andmetega aastast 25-30 miljonit eurot suuremad.
-

2. Soovituste ja parendusettepanekute väljatöötamine

2.1. Kuidas korraldada KOV-ide sotsiaalkaitse kulude korjet, kajastust ja jaotust nii, et see võimaldaks saada nii riigil kui KOV-idel ülevaadet olulisemate sihtgruppide, sotsiaalteenuste ja toetuste lõikes, võttes arvesse parimaid praktikaid ja rahvusvahelist kogemust?

2.2. Kas ja millised parendused oleks võimalik sisse viia juhenditesse (k.a. „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“) ja jaotustesse, arvestades sotsiaalkaitse kogukulutuste metoodikat, mille aluseks on Euroopa integreeritud sotsiaalkaitsestatistika süsteem (ESSPROS)?

2.3. Kuidas tagada sellistest kuludest ülevaade, mis eelneva metoodika alusel ei kvalifitseeru sotsiaalkaitse kulude alla, kuid on sotsiaalkaitse kuludega olulisel määral seotud (näiteks haridusasustustes pakutavad tugiteenused, sotsiaal- ja eritransport, transpordisoodustused sotsiaalsetele riskirühmadele ning KOV rahastatavad tervishoiuteenused)?

Järeldused:

- Arvestuspõhimõtete puudujäägid ja KOV-ide erinevad praktikad ei võimalda praegu KOV-ide sotsiaalkaitse kulusid omavahel täpselt võrrelda. Eriti puudutab see KOV-ide sotsiaalkaitse kulude põhjal leitavate suhtarvude võrdlemist.

Ettepanekud:

- Muuta ja täiendada Üldeeskirja kontoplaani tegevusalade loetelu vastavalt aruande peatükis 3.1 kirjeldatule. Ettepanekute rakendamine ei nõua täiendavaid IT arendusi, kuid eeldab kooskõlastamist teiste sotsiaalkaitse valdkonnas tegutsevates asutustega (Töötukassa, Sotsiaalkindlustusamet jt). Ettepanekute rakendamisel tuleb lisaks Üldeeskirja kontoplaanile täiendada ka Üldeeskirja kontoplaani juhendit.
- Sotsiaaltoetuste kulude kajastamise ühtlustamiseks tuleks Üldeeskirjas ning kontoplaanis selgelt ja üheselt kirjeldada tegevusalade määratlemise/sihtrühmade jaotamise alused. Selgemale kulude kajastamisele aitaks kaasa ka riigi ja KOV vahel sõlmitud rahastuslepingute tingimuste täpsustamine, sh üheselt kasutatava tegevusala/sihtrühma määramine.
- Soovitame vältida kontogrupis 41 kajastuvate sotsiaaltoetuste andmist juriidilistele isikutele ja täiendada selles osas ka üldeeskirja juhendit.
- Teatud sotsiaalteenused (näiteks täisealise isiku hooldusteenus) on sisuliselt toetused (KOV maksab teenust osutavale füüsilisele isikule sotsiaaltoetust) ning sageli sisaldab osutatud teenus ühe komponendina ka toetust. Läbiviidud analüüsis on sellised kulud arvestatud toetusena kuna teenuseid pole Riigirahas nagunii võimalik eristada. Esitatud tegevusalade loetelu puudutavate ettepanekute rakendamise järel soovitame Üldeeskirja juhendis määratleda, et sellised toetused kajastatakse mitte vastava sihtrühma toetuse, vaid vastava teenuse tegevusalal.
- Sotsiaalkaitse ametnike tööjõukulud tuleks kajastada läbivalt valdkonnas 10. Selleks on soovitatav ka Üldeeskirja juhendi täiendamine, et KOV ametnike tööjõukulud kajastatakse vastava tegevusvaldkonna all.
- Eluasemeteenuste ja KOV kinnisvara haldamisega seotud kuluarvestuses tuleb sisse viia muudatused vastavalt valdkonnale ning kulud funktsionaalselt jaotada. Kõik sotsiaalteenuste osutamisega seotud kulud peaksid kajastuma valdkonna 10 all. Arvepidamises tuleb sisse viia muudatused, mille läbi kajastatakse kulusid hoone sihtkasutuse järgi, mille tulemusel KOV koosseisus tegutsevate hooldekodude ja sotsiaaleluruumidega seonduvad halduskulud kajastuvad sotsiaalkulude all.
- Sotsiaalabi alastest tegevustest saadud tulud tuleks siduda vastavate tegevusaladega.

-
- Kaaluda rahastamisallika klassifikaatori esitamiseks võimalust Üldeeskirja kontoplaani andmevälja 'allikas' (vt peatükk 3.1). Praegu on andmeväli kasutusel ainult teatud tulukontode puhul.
 - Täiendada üldeeskirja kontoplaani juhendit vastavalt peatükis 3.1 ja 3.2 esitatule.
 - Juurutada S-veebis ühtne sotsiaalteenuste kulude kajastamise aruandevorm ja loobuda eraldi aruandevormidest S-veebi üksikteenuste aruannete juures. Ettepanekut on täpsustatud ja põhjendatud peatükis 3.3. Uus aruandevorm võimaldaks muuhulgas koguda andmeid kuludest, mis kirjeldatud metoodika alusel ei kvalifitseeru või mida KOV-id ei soovi sotsiaalkaitse kuluna kajastada, kuid on sotsiaalkaitse kuludega olulisel määral seotud.
 - Kaaluda võimalusel S-veebi ja H-veebi keskkondade kasutamisest loobumist näiteks aruandluse üleviimisega uuendatud STAR keskkonda. S-veeb ja H-veeb on keskkondadena vananenud, nende arendamine või uuendamine ei ole tõenäoliselt otstarbekas.
 - Koolitada süsteemselt KOV-ide sotsiaalvaldkonna juhte ning sotsiaalkulude hinnastamise, arvestuse ja aruandluse eest vastutavaid ametnikke sotsiaalkulude kajastamise ja teenuste omahinna arvutamise osas. Koostada vastavad uued koolitus- ja juhendmaterjalid. Koolitamine, koostöö ja regulaarne infovahetus aitab ühtlustada arusaamist üldeeskirja nõuetest ja juurutada senisest sarnasemaid kuluarvestuse praktikaid KOV-ides.
 - Arendada Riigiraha portaali juurde, minuomavalitsus.ee keskkonda või muu sobiva veebiressursi juurde juhtimislaud peatükis 4.1.3 esitatud mõõdikute esitamiseks.
 - 5 - 10 aasta visioonis analüüsida võimalusi finantsinfo ja sotsiaalkaitse mõõdikute kuvamiseks reaalajas. Teema ei puudutab loomulikult mitte ainult KOV-ide sotsiaalkaitse kulusid, vaid on oluline kogu avaliku sektori vaates ning eeldab kogu Riigiraha portaali andmekogumise loogika ümberkorraldamist.

3. Mõõdikute väljatöötamine

3.1. Milliste mõõdikute alusel sotsiaalkaitse kulusid KOVide lõikes jälgida, arvestades täiendatud metoodikat? Milliseid täiendavaid andmeid tuleks aluseks võtta kulutuste prognoosimiseks KOV-ide kaupa olulisemate sihtrühmade, teenuste ja toetuste lõikes? Millised on mõõdikute algtasemed ja millised võiksid olla sihttasemed aastaks 2025?

Järeldused:

- Kokkuvõttes ei moodusta sotsiaalkaitse valdkonnas kasutatavate mõõdikute/indikaatorite valik terviküsteemi ning ei anna ka ülevaadet KOV üldkulutustest. Vajalik on teadmine, millised näitajad ja milliste sihtrühmade lõikes on võimalik saldoandmikest välja tuua
- Üldeeskirja kontoplaanis ja juhendis kasutatavad kirjendamis põhimõtted, aruandluse kitsaskohad ning KOV-ide ebaühtlane praktika sotsiaalkaitse kulude ja tulude kajastamisel, teevad võrreldavate andmete esitamise (sh näiteks ka mõõdikute väärtuste ja trendide leidmise) väga töömahukaks (andmetabelite ümberarvutamise ja kaudsete seoste kasutamise vajadus), andmekvaliteedi ebaühtlaseks ning andmete kasutamiseväärtuse kohati puudulikuks.

Ettepanekud:

- Sotsiaalkaitse valdkonna mõõdikute seadmisel ja kajastamisel võtta eeskujuks Soome praktika.
- Ettepanekud sotsiaalkaitse kulude mõõtmiseks kohaliku omavalitsuse tasandil, mida saab konsolideerida ka üleriigilisteks näitajateks on esitatud peatükis 4.1.3.