

Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades

*Kuidas on omavalitsustes korraldatud laste
hoolekanne ja kas omavalitsuste tegevus sellel alal
vastab seaduse nõuetele?*

Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades

Kuidas on omavalitsustes korraldatud laste hoolekanne ja kas omavalitsuste tegevus sellel alal vastab seaduse nõuetele?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditis analüüsi laste hoolekande ja lastekaitse alal kümne omavalitsuse töökorraldust ja hinnati nende tegevuse vastavust seadustele aastatel 2010 ja 2011. Hinnangute andmisel tugineti sotsiaalhoolekande seadusele, haldusmenetluse seadusele ning avaliku teabe seadusele.

Auditeeritud omavalitsused olid Maardu linn ja Kõue vald (Harjumaa), Narva linn ja Vaivara vald (Ida-Virumaa), Albu vald ja Koeru vald (Järvamaa), Halliste vald ja Tarvastu vald (Viljandimaa) ning Antsla vald ja Sõmerpalu vald (Võrumaa). Lisaks neile koguti e-posti teel korraldatud küsitlusega teavet veel 205 omavalitsuselt, et saada täielikum ülevaade selle valdkonna töökorraldusest ja probleemidest.

Riigikontrolli vaatluse all olid samuti maavalitsused maakondades, kus asuvad auditeeritud omavalitsused. Maavalitsustes hinnati sotsiaalhoolekande seadusest lähtudes neile järelevalveks ja teavitustöökspandud ülesannete täitmist.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Laste hoolekanne ja lastekaitse on Eestis peaaesjalikult omavalitsuste korraldada. Nende tegevusest oleneb, kas lapse heaolu ja arengut ohustavaid probleeme märgatakse aegsasti ja leitakse lahendused, et probleemid ei kasvaks ega kanduks täiskasvanuikka. Lastele turvalise ja arengut soodustava kasvukeskkonna loomine on eriti tähtis Eesti-suguses väikeriigis, kus sündimus on jätkuvalt tagasihoidlik ja rahvastik vananeb.

Sotsiaalhoolekanne on valdkond, kus kulub märkimisväärne osa omavalitsuste kätte usaldatud maksurahast. 2011. aasta andmetel oli see summa omavalitsuste peale kokku veidi üle 122 miljoni euro, mis tähendab umbes 10% nende kogukuludest. Seda, kui palju kulub sellest summast lastele, ei saa täpselt välja tuua, kuna nii detailset arvestust ei peeta. See ei ole tihtipeale ka olemuslikult võimalik, kuna sotsiaalprobleemidest on lapse kõrval haaratud enamasti ka tema vanemad või hooldajad ning abi osutatakse perele tervikuna.

Rahakasutust pikas perspektiivis hinnates on tähtis, et raha antakse sellisteks ettevõtmisteks, mis aitavad otsustavalt kaasa probleemide lahendamisele ega lükka lahendust edasi. Nii peaks see tulema maksumaksjale lõppkokkuvõttes odavam.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Lastekaitsetöö korraldus omavalitsustes ei anna kindlust, et abi jõuab lapseni õigel ajal, s.o tema sotsiaalsete probleemide varases faasis, või veelgi enam, et probleeme suudetakse ära hoida. Kui sotsiaalne probleem on aga arenenud nii kaugele, et lapsevanem või hooldaja on otsustanud

ise pöörduda abi saamiseks omavalitsuse poole, on omavalitsus valdavalt abi osutanud.

Laste hoolekandes ja lastekaitstes on riik mängureegleid seades olnud Riigikontrolli arvates liialt kasin ning jätnud omavalitsustele suure otsustusruumi. See ei õigusta end, kuna mitmel pool saab valdkond vähe tähelepanu ja kannatab alarahastamise all. Riigikontroll leiab, et riigil tuleb kehtestada selle töö tegemiseks omavalitsustes täpsemad nõuded, vastasel korral ei ole loota, et tagajärgedega tegelemise asemel nihkuks rõhuasetus probleemide ennetamisele. Sotsiaalministeerium on teinud küll katseid süsteemi mõjutada, töötanud välja arengukavasid ja neid ellu viinud, kuid mitme põhimõttelise kitsaskoha lahendamist on senimaani välditud.

Riigikontroll leiab, et kõige kriitilisemad küsimused, mis vajavad riigi osavõtul lahendamist, on **lastekaitsetöötajate arv, ennetustöö metoodika ning omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteedinõuded**.

- Eraldi lastekaitsetöötaja on vaid 38% omavalitsustel ning viiendik Eesti lastest elab omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei ole. Seetõttu tuleb maksta lõivu peamiselt ennetustöö pealt, millega ei jõuta piisavalt tegeleda. Sotsiaalministeerium on valdkonna kohta koostatud analüüsides ja arengukavades probleemi teadvustanud, pannud paika ka laste arvu ja lastekaitsetöötajate optimaalse suhte (eri aegadel on see olnud 1000 kuni 1300 last ühe töötaja kohta), kuid selle saavutamiseks ei ole otseselt midagi teinud. Riigikontroll leiab, et lastekaitsetöötajate arvu suurendamiseks peab Sotsiaalministeerium kavandama konkreetseid abinõud, sh kaaluma seaduses nõudeid, mis määraksid iga lapse kindla lastekaitsetöötaja vastustusalasse ning suunaksid omavalitsusi koostööle.
- Ennetustöö olulisuses ei kahtle keegi, kuid praeguseni puuduvad ühtsed arusaamad ja põhimõtted, kuidas ennetustööd metoodiliselt korraldada. Iga omavalitsus teeb seda oma äranägemisel. Oluline on teha ka vahet ennetustöö sihtrühmadel, et leida eri probleemide jaoks sobivad meetmed, kuid paljudes omavalitsustes ei peeta laste üle riskirühmade kaupa arvestust. Riigikontroll uuris arvestuse pidamist üheksas riskirühmas ning selgus, et ca 30% küsitletud 205 omavalitsusest pidas arvestust vähem kui pooltes nendest rühmadest. Riigikontrolli arvates peab Sotsiaalministeerium andma edaspidi omavalitsustele riskipõhiseks ennetustööks täpsemad suunised.
- Maavalitsuste järelevalve omavalitsuste sotsiaalteenuste üle keskendub seaduses ette nähtud tegevuste toimumisele, mitte teenuste kvaliteedile, nagu seadus seda nõuab. Kvaliteedi kontrollimine ei ole praegustes oludes ka sisuliselt võimalik, kuna nõudeid sellele ei ole kehtestatud. Vajadust teenuste kvaliteeti standarditega vormida peab vajalikuks ka suur osa omavalitsustest: Riigikontrolli küsitletud 205 omavalitsusest oli sellega päri 78%. Riigikontroll leiab, et Sotsiaalministeerium peab kehtestama omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteedinõuded 2013. aastal, nagu seda näeb ette Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm. Riigikontrollil ei tekkinud

veendumust, et Sotsiaalministeeriumil on praegu selge, kuidas see eesmärk tähtaegselt täidetakse.

Auditeeritud kümnes omavalitsuses vaatas Riigikontroll läbi kokku ca 4500 lastega seotud sotsiaalabi taotlemise juhtumit. Valdavalt oli abi osutatud: omavalitsuste kaupa jäi rahuldatud taotluste osa vahemikku 82–99%. Abi on antud põhiliselt toetustena. Auditeeritud kümne omavalitsuse peale oli toetusi kokku 25 erinevat nimetust, samal ajal, kui erinevaid teenuseid oli 7. **Abist keeldumisel rikutakse Riigikontrolli hinnangul aga sageli haldusmenetluse ja sotsiaalhoolekande seadust.** Omavalitsustele saab ette heita, et nad ei põhjenda taotluse rahuldamata jätmist või toodud põhjendused ei ole seaduslikud, samuti ei hinnata abivajadust piisavalt ning keeldumisest ei anta taotlejale teada. Selliseid rikkumisi tuli ette seitsmes omavalitsuses kümnest.

Puuduste loetellu tuleb samuti lisada, et osa sotsiaalteenuseid osutati auditeeritud omavalitsustes ilma volikogu vastava korrata (5 omavalitsuses), teave abivõimalusest ei olnud omavalitsuse veebilehel täielikult avalikustatud (7 omavalitsuses), lapse paigutamisel teise perekonda hooldamisele ei olnud hinnatud kõikide pereliikmete nõuetekohasust (3 omavalitsuses) ning lapse paigutamisel asenduskodusse ei olnud omavalitsus võtnud vastu kirjalikku otsust (4 omavalitsuses). Murettekitav on ka, et omavalitsustes ei panda laste hoolekandega seotud toiminguid (kodukülastused, ütlused jms) sageli kirja ning andmebaas probleemide ja nende arengu kohta eksisteerib paljuski vaid sotsiaalametniku teadmises. Ametniku vahetumisel on selle teabe kaotamine oht väga reaalne, mistõttu võib laps jääda edaspidiste probleemide korral asjakohase abita. Sotsiaalministeeriumil tuleb Riigikontrolli arvates kehtestada edaspidi nõuded laste hoolekande alal omavalitsustes ette võetud tegevuste dokumenteerimiseks.

Auditeeritute vastused:

Sotsiaalminister lubas talle tehtud neljast soovituselt järgida kolme. Omavalitsuste ennetustöö tõhustamiseks on kavas reguleerida uues lastekaitse seaduses täpsemalt ennetus- ja sekkumismeetmed, samuti lapse abivajaduse hindamine. Uus seadus saab plaanide järgi valmis 2013. aastal. Lapse hoolekande käigus kogutud info säilimise tagamiseks tuleb omavalitsustel edaspidi dokumenteerida kogu teave, mis saadud lapse hoolekande asjas alustatud menetluses. See nõue on plaanis jõustada koos sotsiaalhoolekande seaduse muutmisega, mis algatatakse 2014. aastal. Omavalitsuse sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja standardiseerimise küsimusega tegeletakse ministeeriumis sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames. Tegevused selleks on ka ministeeriumi 2013. aasta tööplaanis.

Sotsiaalminister ei jaganud aga Riigikontrolli seisukohta, et iga laps võiks olla kindla lastekaitsetöötaja vastutusallas ja juhul, kui omavalitsus ise ei pea vajalikuks lastekaitsetöötajat palgata, on ta kohustatud tegema teistega koostööd. Et lastekaitsetööd omavalitsustes rohkem tehtaks, tuleb ministri arvates kehtestada lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninõuded ja rakendada nõuetele vastav atesteerimis- ja koolitussüsteem. Nõuded kehtestatakse uue lastekaitse seadusega. Samuti on ministril plaan täiendada Sotsiaalkindlustusameti ülesandeid nõnda, et ameti kohustus on anda omavalitsustele nõu ja pakkuda abi laste hoolekande raskemate juhtumite korral.

Auditeeritud omavalitsused olid neile tehtud soovitustega valdavalt nõus ning lubasid neid järgida või nende täitmist kaaluda. Soovitustega olid samuti päri maavalitsused.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Omavalitsuste töökorraldus ülesannete täitmiseks laste hoolekandes	10
Omavalitsustes napib laste hoolekande ja kaitsega tegelevaid ametnikke	10
Laste hoolekanne ja kaitse on omavalitsuste strateegilistes eesmärkides tagaplaanil	13
Omavalitsuste ennetustöö laste hoolekande ja kaitse alal ei ole süsteemne	15
Võimalusi rahalist abi saada on mitmeid, teenuste saamiseks aga puuduvad mõnel pool reeglid	18
Teave abi saamise võimaluste kohta ei ole mitmel pool nõuetekohaselt kättesaadav	21
Omavalitsuste tegevus abitaotluste menetlemisel, laste hooldamisel perekonnas ja asenduskodus	22
Enamik abitaotlusi on rahuldatud, kuid taotluse rahuldamata jätmisel on rikutud sageli seadust	23
Abivajava lapse kohta saadud vihjele järgnevaid toiminguid ei panda tihti kirja	27
Kui üksikud erandid välja arvata, teevad omavalitsused laste hoolekande valdkonnas teiste asutustega head koostööd	29
Lapse määramisel asenduskoju või teise perekonda hooldamisele jätab omavalitsus osa kohustusi täitmata	29
Maavalitsuste järelevalve ja koostöö omavalitsustega laste hoolekande alal	32
Järelevalvet maavalitsused teevad, kuid omavalitsuste teenuste kvaliteeti sisuliselt ei hinda	32
Ühtseid teenuste kvaliteedinõudeid peab vajalikuks enamik omavalitsusi	34
Maavalitsused on hoolekande teemal omavalitsusi aktiivselt teavitanud	35
Riigikontrolli hinnang	37
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	39
Auditi iseloomustus	41
Hinnangu andmise kriteeriumid	41

Valdkonna ülevaade

Laste hoolekanne ja kaitse omavalitsuse ülesandena

Laps on kuni 18-aastane inimene.

Allikas: Eesti Vabariigi lastekaitse seadus

Sotsiaalteenus on isiku või perekonna toimetulekut soodustav mitterahaline toetus.

Sotsiaaltoetus on isiku või perekonna toimetuleku soodustamiseks antav rahaline toetus.

Vältimatu sotsiaalabi on piisavate elatusvahenditeta isiku jaoks hädavajalikud abinõud, mis tagavad vähemalt toidu, riietuse ja ajutise peavarju.

Muu abi on sotsiaalse keskkonna parandamisele ja sotsiaalse turvalisuse suurendamisele suunatud tegevus.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, § 2

1. Sotsiaalabi ja -teenuste osutamine oma haldusterritooriumil on omavalitsuse üks põhiülesandeist¹, mille sisu ja täitmise viisid on kindlaks määratud sotsiaalhoolekande seadusega. Seaduses on vahet tehtud riiklikul ja omavalitsuse hoolekandel. Riikliku hoolekande korraldamise kohustus lasub sotsiaalministril ja maavanematel, omavalitsuses vastutab hoolekande eest valla- või linnavalitsus. Ministri roll seisneb põhiliselt valdkonna poliitika väljatöötamises, tegevuse reguleerimises ja arengu suunamises. Maavanemate ülesanne on omavalitsusi nõustada, teha järelevalvet ja korraldada riigi hoolekandeesutuste tegevust. Maavanema pädevuses on otsustada ka paari riigieelarvest rahastatava teenuse osutamise üle, kuid sellega riigiasutuste ülesanded ka üldjoontes piirduvad. Enamik seadusega ette nähtud sotsiaalteenustest ja -abist tuleb osutada omavalitsusel. Nii on see ka **laste** hoolekande ja kaitse küsimustes.

2. Oluline on märkida, et sotsiaalabi ja -teenuste osutamise põhiraskuse asetamisega omavalitsuste õlule ei saa riik jääda siiski kõrvaltvaataja ossa. Riigi põhiseaduslik kohustus on soodustada omavalitsuse hoolekannet².

3. Abi, mida omavalitsus osutab, jaotub olemuslikult **sotsiaalteenusteks, sotsiaaltoetusteks, vältimatuks sotsiaalabiks** ning **muuks abiks**. Erinevat liiki teenuseid, mida omavalitsus peab seaduse järgi suutma pakkuda, on kümme:

- sotsiaalnõustamine (*teavitus ja nõustamine sotsiaalsetele probleemidele lahenduse leidmisel*),
- päevakeskuse teenus (*soodustingimustel avalike teenuste ja vaba aja veetmise võimaluste pakkumine ühes asutuses kindlatele sihtrühmadele nagu eakad, lapsed vt*),
- koduhoolduse teenus (*kodustes tingimustes osutatavad hooldamisteenused, mille loetelu määrab omavalitsus*),
- tugiisiku teenus (*isikliku nõustaja ja juhendaja võimaldamine sotsiaalse toimetuleku parandamiseks*),
- lapsehoiuteenus,
- isikliku abistaja teenus (*puudega isiku ja tema hooldaja toimetulekut soodustav teenus*),
- sotsiaaleluaseme teenus (*eluruumi võimaldamine neile, kes seda ise endale tagada ei suuda*),
- eluruumi kohandamise teenus (*puuetega isiku eluruumi ümberehitamine, et soodustada tema sotsiaalset aktiivsust ja toimetulekut*),

¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6 lg 1

² Eesti Vabariigi põhiseadus, § 28 lg 3

Toimetulekutoetus on isiku üldise toimetuleku soodustamiseks makstav rahaline toetus (eluaseme, riiete, toidu jms kulude katteks). Selle saamiseks õigustatud isikud kvalifitseeruvad toimetulekupiiri alusel. 2012. aastal on see 76,7 eurot üksi elava isiku või esimese pereliikme kohta ning 61,36 eurot iga järgmise pereliikme kohta ühes kuus.

Eestkostja määratakse alaealise lapsele tema esindusõiguste teostamiseks kohtu otsusel, kui esindusõigust ei ole kummalgi vanemal või lapse päritolu ei ole teada.

Lapsendamine on kohtu otsusel täiskasvanud isiku ja võõra lapse vahel vanema ja lapse õiguste loomine. Lapsendada saab last, kelle vanemad on andnud selleks nõusoleku, kelle vanematelt on ära võetud vanemlikud õigused või kelle vanemad on surnud. Lapsendamise korraldab maavalitsus või rahvusvaheliselt Sotsiaalministeerium.

Perekonnas hooldamine on lapse hooldamise korraldamine võõras perekonnas, kui lapse vanemad on surnud, nende teovõime või õigused lapse suhtes on piiratud või vanemaõigused on ära võetud või on laps ajutiselt oma vanematest eraldatud. Lapse eraldamise perekonnast otsustab kohus.

Asenduskodusse määramine on perekonnas hooldamise alternatiiv, mille korral kantakse lapse eest hoold asenduskodus. Asenduskodu teenust rahastatakse riigieelarvest ja selle üle otsustab igal üksikul juhul maavanem.

Riigi tegevus valdkonna arengu suunamisel

- sotsiaaltranspordi teenus (*puuetega isikute transpordi korraldamine*),
- hoolekandeesutuses hooldamise teenus (*üldhooldekodudes puuetega isikute või eakate hooldamise teenused*).

4. Sotsiaaltoetustest on seadusega reguleeritud **toimetulekutoetuse** maksmine, mille üle otsustab omavalitsus, kuid raha selleks tuleb riigieelarvest. Seaduses ei ole määratud teisi toetusi, mida omavalitsus peab kindlasti maksma. Nende vajaduse ja valiku üle otsustab iga omavalitsus iseseisvalt ja rahastab neid omavahenditest. Nõutav on vaid, et selliste toetuste maksmine peab toimuma valla- või linnavolikogu kehtestatud korra alusel.

5. Lapsi tõstetakse sotsiaalhoolekandes esile kui erivajadustega inimesi. Omavalitsusel on üldises plaanis kohustus toetada ja nõustada last, tema vanemaid või hooldajaid ning viia ellu programme ja projekte laste arengu soodustamiseks. Samuti tuleb omavalitsusel leida vajaduse korral lapsele **eestkostja**, abistada **lapsendamisel**, korraldada võõras **perekonnas hooldamine** või **asenduskodusse** paigutamine. Need on kindlad tegevused, mida seadus omavalitsuselt eeldab. Ülejäänud hoolekandesfääris joonistub laste hoolekanne välja teenuste ja toetustena, mille saajaks on laps, tema vanem või hooldaja. Nende meetmete seos lastega sõltub sellest, millise abi järgi on omavalitsuses parajasti vajadust tuntud ning see varieerub omavalitsuste kaupa. Puhtalt lastele mõeldud teenus on seaduse tasemel vaid lapsehoiuteenus (vt punkt 2).

6. Omavalitsus peab nii hoolekande korraldamisel kui ka oma muus tegevuses pidama kinni lastekaitse üldpõhimõtetest, mis tulenevad lastekaitse seadusest. Selles käsitletakse lapse õigusi, kohustusi, suhteid perekonnaga, lapse kohtlemist ja karistamist, liikumispiiranguid jms. Riigi ja ühiskondliku lastekaitse kõrval eristatakse seaduses ka omavalitsuslikku lastekaitset, milleks on lapse abistamine, kaitse ja järelevalve omavalitsuse sotsiaaltalituses³. Lastekaitsetööd peab tegema selleks erialase ettevalmistuse saanud isik, kuid selle nõude sisu on jätud lahtiseks. Täpsemalt on seaduses välja toodud omavalitsuse kohustus jälgida lapse töötamise korral töö ohutuse ja tervisekaitse nõudeid, soodustada andekate laste arengut programmide ja toetustega ning tagada väikelastele tervislik joogivesi ja toit.

7. Eesti liitus 1990. aastate alguses ÜRO lapse õiguste konventsiooniga, mis hõlmab rahvusvaheliselt tunnustatud väärtusi, mida suhetes lastega tuleb tagada. Konventsioonis kokkulepitu on paljuski kantud üle Eesti lastekaitse seadusesse ning konventsioonist kinnipidamist hindab aeg-ajalt ÜRO laste õiguste komitee. Viimati kontrolliti Eestit nendes küsimustes 2003. aastal ning leiti mitmeid puudusi. Muu hulgas selgus, et osa konventsiooni põhimõtetest ei ole seadusena vastu võetud, soovida jätab Sotsiaalministeeriumi koordineeriv roll, laste kohta kogutav statistika, järelevalve korraldus ja laste õiguste vähene käsitlemine riiklikes strateegiates.

³ Eesti Vabariigi lastekaitse seadus, § 6

Eesti lastekaitse liit on 1988. aastal n-ö taasloodud mittetulundusühing, mis tegeleb riigis keskselt laste õiguste tagamise ja lapsesõbraliku keskkonna arendamisega.

2011. aasta lõppedes oli liidul 33 liiget ning liidus tööl 14 inimest. Sama aasta tegevuse rahastamiseks oli liidul kasutada ca 890 tuhat eurot.

Allikas: www.lastekaitseliit.ee

Laste arv omavalitsustes

8. Pärast ÜRO komitee viimast kontrollkäiku võttis Vabariigi Valitsus vastu lapse õiguste tagamise strateegia 2004–2008, et aidata kaasa vastuolude lahendamisele konventsiooniga. Strateegias oli kolm eesmärkide rühma: lapse põhivajaduste rahuldamine (nt perekesksed arenemisvõimalused, hariduse küsimused), lapse erivajaduste rahuldamine (nt puuetega ja vaesuses elavate laste arenguküsimused) ning lapse vajadus perekonna, kogukonna ja keskkonna toetusele (nt turvaline ja lapsesõbralik arengukeskkond, lastekaitsekorralduse edendamine). Strateegilisi eesmärke viidi ellu iga-aastaste rakendusplaanide alusel ja sellesse olid kaasatud eri ministriumid ja ka **Eesti lastekaitse liit**. Kuigi strateegiat peeti tagasivaates üldjoontes kordaläinuks, tõdeti ka mitmeid probleeme, mis vajavad edaspidi otsustavat lahendust. Nende hulgas ka lastekaitseüsteemi ebatõhusus, süsteemi liigne orienteeritus tagajärgedele, lastekaitsetöötajate puudus ja kvalifikatsiooni puudujäägid jms⁴.

9. Lapse õiguste strateegia on arengudokumendina saanud lapsi käsitlevas osas jätku laste ja perede arengukavas aastateks 2012–2020, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 2011. aasta sügisel. Selles on kokku viis strateegilist eesmärki: toetada ühtset laste- ja perepoliitikat ning lapsevanemaks olemist, tõhustada lastekaitseüsteemi, soodustada perede toimetulekut ning võrdsustada naiste ja meeste võimalused ühiskonnaelus. Lastekaitseüsteemi ja perede toimetuleku puhul pööratakse strateegias tähelepanu ka omavalitsuste võimekuse suurendamisele. Arengukavas nenditakse, et laste õiguste kaitsmisel ja abistamisel on põhivastutus praegu omavalitsusel. Neist paljudel ei ole aga lastekaitsetöötajat ning võimekus teenuste arendamiseks on kehv. Märgitakse samuti, et tõhusamat korraldust vajab järelevalve teenuste kvaliteedi üle, mida maavalitsused praegu piisavalt ei tee⁵. Arengukavas võetud sihtide poole liikumine on jaotatud kahele perioodile, mille kohta koostatakse eraldi rakendusplaanid. Esimene neist on kehtestatud aastani 2015.

10. Lastekaitse ja omavalitsuste sotsiaalteenuste arendamine on samuti prioriteediks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2011–2015. Selles on muu hulgas ette nähtud töötada välja uus lastekaitseeadus 2013. aasta esimeses kvartalis ning standardiseerida omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteet 2013. aasta neljandas kvartalis⁶.

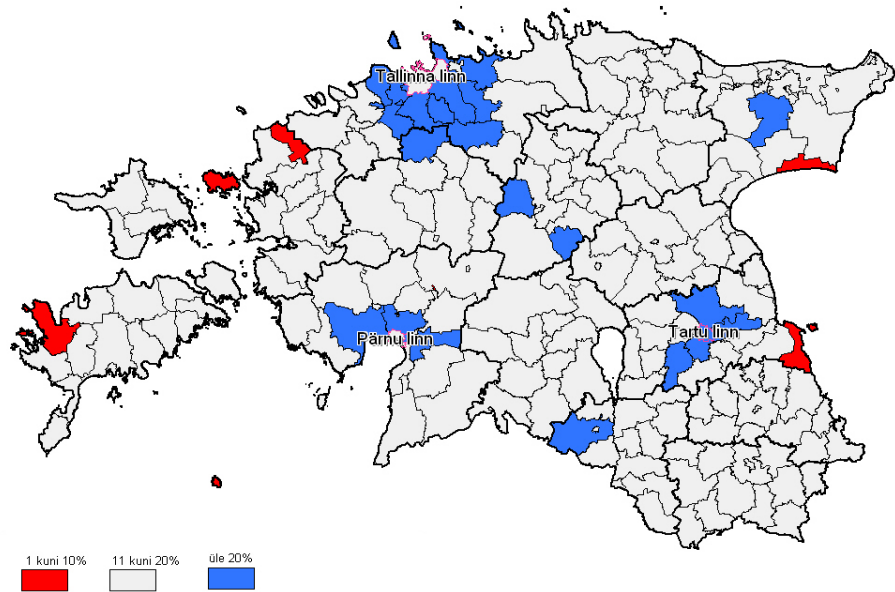
11. Statistikaameti andmetel elas 2012. aasta alguses Eestis 246 346 last, kelle osakaal rahvastikus oli veidi üle 18%. Kümne aasta taguse ajaga võrreldes on lapsi ligikaudu 17% vähem, samal kui tervikuna on jäänud Eesti elanikke vähemaks 2% võrra. Omavalitsuste kaupa vaadates on laste osakaaludes markantsed erinevused: kui Rae vallas langeb sellesse vanuserühma 27% elanikest, siis kuues omavalitsuses on lapsi alla 10% (Piiressaare, Alajõe, Nõva, Meeksi, Vormsi ja Tootsi). Raega sarnaselt on lapsi palju ka teistes Tallinna ümber paiknevates omavalitsustes, nagu ka Pärnu ja Tartu ümbruse omavalitsustes. Suuremal osal Eesti omavalitsustest jääb laste arv aga vahemikku 10–20% (vt joonis 1).

⁴ Laste õiguste tagamise strateegia 2004–2008 täitmise aruanne, <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>

⁵ Laste ja perede arengukava aastateks 2012–2020, lk 29–30

⁶ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

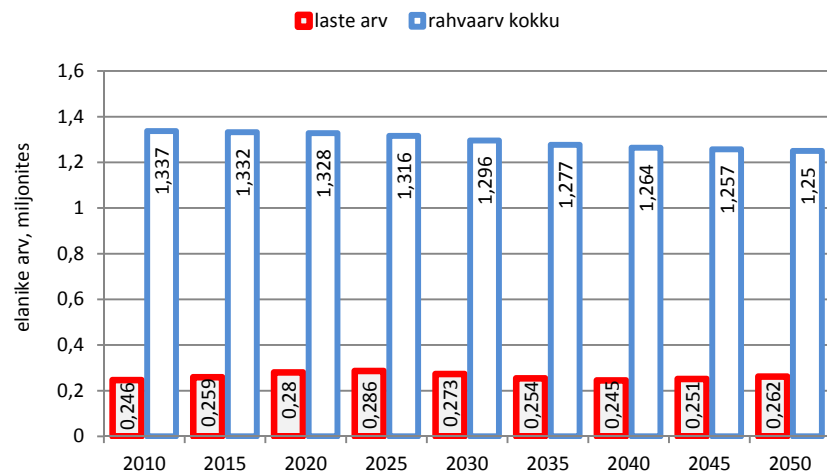
Joonis 1. Laste osakaal Eesti valdades ja linnades 2012. aasta alguses



Allikas: Riigikontroll rahvastikuregistri andmetel

12. Statistikaameti rahvastikuprognoozi järgi peaks laste arv Eestis lähemate aastakümnete jooksul mõnevõrra suurenema, kuigi elanike koguarv on jätkuvas languses (vt joonis 2). Samas ajaraamis peaks laste arv saavutama tiptaseme 2025. aasta paiku. Laste osakaal kõigub sellel perioodil vahemikus 18–22%.

Joonis 2. Laste ja elanike koguarvu prognoos Statistikaameti andmetel kuni aastani 2050



Allikas: Statistikaamet (prognoositav rahvaarv vanuse ja soo järgi kuni aastani 2050)

Omavalitsuste töökorraldus ülesannete täitmiseks laste hoolekandes

13. Laste hoolekandeks ja lastekaitseks loodud töökorraldust analüüsidis oli Riigikontrolli vaatluse all omavalitsustes selle töö peale võetud inimeste arv ja haridus, selle valdkonna probleemide käsitlemine omavalitsuste strateegilistes arengudokumentides ja eelarvetes, samuti ennetustöö korraldus, valikud asjakohaste meetmete väljatöötamisel ning teabe avalikustamine selle kohta, millist abi pakutakse. Kuna töökorraldust luues on omavalitsus oma otsustes vaba, siis hinnanguid omavalitsustele ei ole auditis antud, kuid on toodud välja kitsaskohad, millele peaksid edaspidi tähelepanu pöörama nii omavalitsused kui ka riik.

14. Lisaks kümne auditeeritud omavalitsuse andmetele on töökorraldusega seotud probleemide iseloomustamiseks kasutatud ka ülejäänud omavalitsustelt kogutud teavet. Selleks saadeti neile e-posti teel küsimustik, mille tagastas täidetuna 205 omavalitsust.

Inimesed ja raha tööks laste hoolekande ja -kaitse alal

Kas teadsite, et

ühe lastekaitsetöötaja kohta oli auditeeritud omavalitsustes 2011. aasta lõpus kõige enam lapsi Maardu linnas (2740) ja kõige vähem Albu vallas (283). Narvas, kus oli lastekaitsetöötajaid kõige enam, oli ühe lastekaitsetöötaja kohta 1790 last.

Kas teadsite, et

2011. aasta lõpus oli omavalitsuste peale kokku 218 lastekaitsetöötajat. Neist 82% oli selleks tööks erialane ettevalmistus.

Allikas: Riigikontrolli s-veebi (<http://sveeb.sm.ee/>) andmete alusel

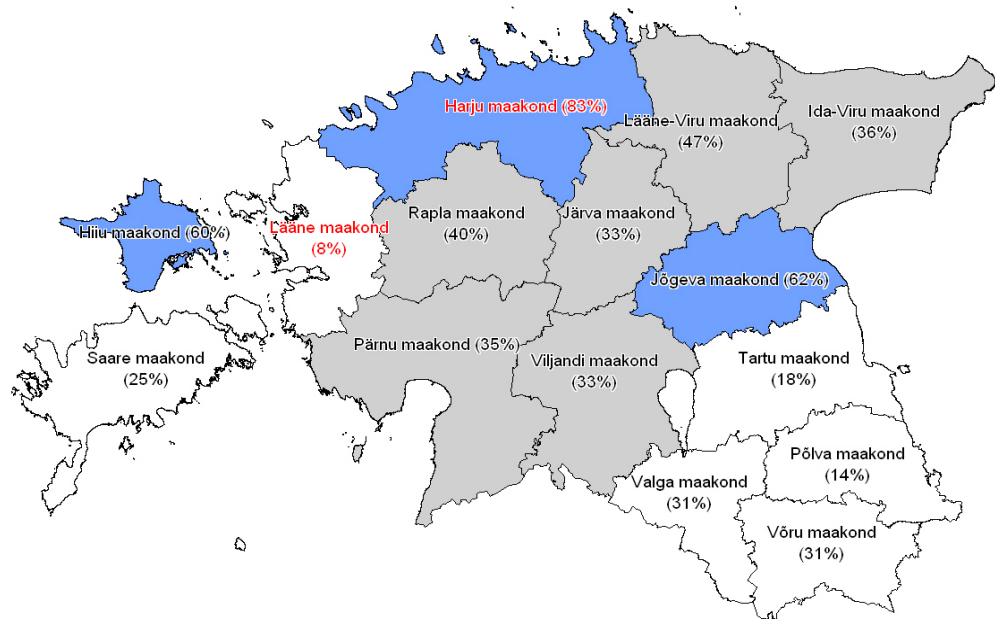
Omavalitsustes napib laste hoolekande ja kaitsega tegelevaid ametnikke

15. Seaduse järgi ei ole omavalitsusel otsest kohustust palgata laste hoolekande korraldamiseks või lastekaitsetöö tegemiseks eraldi ametnikku. Samas on sotsiaalhoolekande seaduses mõista antud, et vajaduse korral võiks omavalitsus seda siiski teha, et osutada abi lastele, lastega perekondadele ja teistele lapsi kasvatavatele isikutele⁷. Auditeeritustest oli 2011. aasta lõpus selline ametikoht pooltel, s.o Maardus, Albus, Narvas, Sõmerpalus ning Tarvastus. Kui Narvas on selle töö peale võetud kokku kuus inimest, siis teistes üks.

16. Fakt, et lastekaitsetööd tuleb ametnikel teha muude ülesannete kõrvalt, kehtib enamiku Eesti omavalitsuste kohta. 2011. aasta lõpus oli sellel alal eraldi ametikoht ette näidata vaid 85 omavalitsusel (38%-l). Sarnaselt omavalitsuse muude tegevusaladega, peab ka siin paika seos, et mida suurem on omavalitsus, seda enam on ametnikud oma ülesannetes spetsialiseerunud. Suuremates omavalitsustes puudub lastekaitsetöötaja vaid üksikutes, samal ajal kui väiksemates on see pigem normiks. Maakondade kaupa oli 2011. aastal lastekaitsetöötajaga omavalitsuste osa kõige suurem Harjumaal ja väikseim Läänemaal (vt joonis 3). Läänemaa 12 omavalitsusest oli lastekaitsetöötaja vaid Haapsalu linnas. Lastekaitseametniku puudumisel tegeleb omavalitsuses selle valdkonnaga tavaliselt sotsiaaltöötaja.

⁷ Sotsiaalhoolekande seadus, § 24

Joonis 3. Lastekaitsetöötajaga omavalitsuste osakaal maakondade kaupa 2011. aasta lõpus



lastekaitsetöötajaga KOVide osakaal maakonnas

■ 58 kuni 83% ■ 33 kuni 57% □ 8 kuni 32%

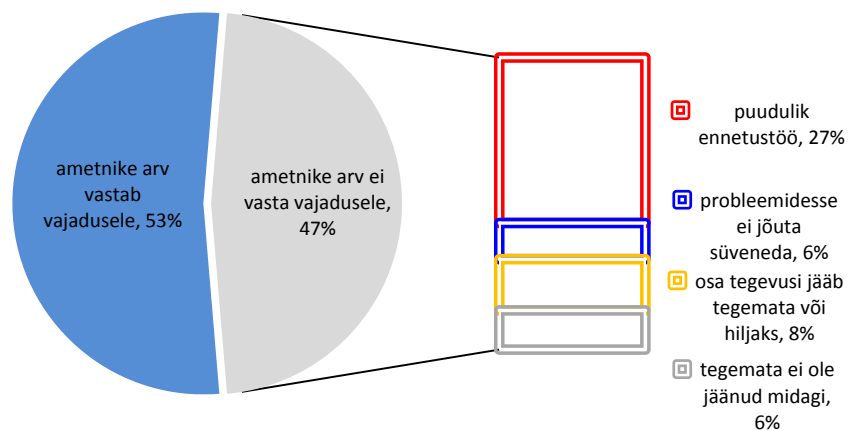
Allikas: Sotsiaalministeeriumi s-veeb, väljavõte 17.10.2012. a seisuga

17. Riigikontrolli küsitletud 205 omavalitsuse hulgas olid napis ülekaalus need, kes leidsid, et ametnike arv laste kaitse ja hoolekande alal on neil vajadustega kooskõlas. Nii arvas kokku 53% vastanutest (vt joonis 4) ning lisatöötajõu vajadus on arusaadavalt aktuaalsem seal, kus lastekaitsetöötajat ei ole. Sellistest omavalitsustest leidis 56%, et seniste jõududega on raske sellel alal kõiki ülesandeid täita ning edaspidi tuleks ametnikke kindlasti juurde võtta. Omavalitsustes, kus oli palgal lastekaitsetöötaja, oli sama meelt vaid 35% vastanutest.

Joonis 4. Riigikontrolli küsitletud omavalitsuste hinnang töötajõu vajaduse kohta laste hoolekande ja kaitse alal ning tajutavad tagajärjed, kui ametnike arv ei vasta vajadusele

Kas teadsite, et

Riigikontrolli küsitletud omavalitsustes, kus leiti, et laste hoolekande ja kaitse alal oleks ametnikke juurde vaja, elab kokku ca 173 000 last (s.o 4/5 Eesti lastest).



18. Kui laste kaitse ja hoolekanne on üks paljudest sotsiaalametniku ülesannetest, kannatab eelkõige ennetustöö (vt joonis 4). Mitmed

Riigikontrolli küsitletud sotsiaalametnikud võrdlesid oma tööd n-ö tule kustutamisega, kus tihtipeale jõutakse tegeleda vaid nendega, kes on omavalitsuse poole ise abi saamiseks pöördunud. Vähe jääb aega perekondade korrapäraseks jälgimiseks ja nõustamiseks, mis kahandab võimalusi probleemide varaseks märkamiseks ja tagajärgede leevendamiseks. Toodi samuti välja, et ülekoormatuse tõttu ei jää aega minna probleemide lahendamiseks süvitsi või jäädakse toimingutega hiljaks ning sekkutakse alles siis, kui probleem on arenenud kaugele.

19. Kuigi paljudes omavalitsustes oleks selle töö peale inimesi juurde vaja, on see lähemal ajal plaanis teoks teha vaid vähestel. 3/4 nendest, kes tunnistasid, et ametnike arv ei vasta vajadusele, märkisid, et senise töökorraldusega tuleb neil jätkata ja inimesi ei ole lähiajal juurde tulemas. Enamasti jääb see rahapuuduse taha. Kurdeti aga ka selle üle, et hoolekanne ei ole omavalitsusjuhtide jaoks piisavalt prioriteetne valdkond. Seetõttu ei peeta ka tõenäoliseks, et selle jaoks leitaks lisaraha omavalitsuse tööd ümber korraldades.

20. 2005. aastal Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel koostatud lastekaitse kontseptsiooni järgi peaks Eestis olema optimaalselt üks lastekaitsetöötaja 1000 lapse kohta⁸. Laste arv lastekaitsetöötaja kohta on üheks näitajaks ka laste ja perede arengukavas aastateks 2012–2020, mille kohaselt peaks perioodi lõpuks saavutatama olukord, kus ühe lastekaitsetöötaja kohta on Eestis alla 1300 lapse (vt joonis 5). Samas on arengukava koostajad märkinud, et lastekaitsetöötajate arvu suurendamine ei ole eesmärgiks omaette, kuna üksnes see ei taga paremaid teenuseid. Seetõttu on arengukavas keskendunud lastekaitsetöötajate kvalifikatsiooni ja hoolekandes osutatavate teenuste kvaliteedi parandamisele. Riigikontroll leiab, et omavalitsustes piisava hulga lastekaitsetöötajate tagamine ja nende oskuste arendamine peaksid olema süsteemi parandamise nimel eesmärgid, mis üksteist ei varjuta. Seades tähelepanu vaid oskuste puudujäägile, saavutatakse ilmselt edasiminekuks omavalitsuse toimingute kvaliteedis, kuid toimingute aktiivsust jääb endiselt pärssima ametnike ülekoormus.

Kas teadsite, et

2011. aasta lõpus elas omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei olnud, kokku ca 44 000 last (18% lastest kokku). Omavalitsustes, kus lastekaitsetöötaja kohta oli üle 1000 lapse, elas ca 103 000 last (42%).

Allikas: Riigikontroll s-veebi (<http://sveeb.sm.ee/>) ja rahvastikuregistri andmete alusel

Kas teadsite, et

laste ja perede arengukava 2012–2020 rakendusplaani kohaselt on kuni 2015. aastani plaanitud tegeleda lastekaitsepetsialistide oskuste arendamisega, koostades selleks erialased täiendusõppeprogrammid ja juhendmaterjalid. Samuti on kavas määrata kindlaks lastekaitsetöötaja kvalifikatsiooninõuded ja koostada näidisametijuhend. Spetsialistide pädevuse parandamiseks ja lastekaitsetöö tõhustamiseks on paika pandud kokku 13 tegevust. Nende eest vastutajaks on Sotsiaalministeerium ning nende elluviimiseks on kavandatud ca 390 000 eurot.

Allikas: laste ja perede arengukava aastateks 2012–2020 rakendusplaan kuni aastani 2015

Joonis 5. Laste arvu kavandatav muutus ühe lastekaitsetöötaja kohta laste ja perede arengukava 2012–2020 järgi



Allikas: laste ja perede arengukava aastateks 2012–2020, lk 25

⁸ http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/APO/Arengukavad/LASTEKAITSE_20KONTSEPTSIOON_201_plik.pdf, lk 6

Kas teadsite, et

lastekaitsetöötajate arvu suurendamine on olnud aktuaalne juba pikemat aega. Aastateks 2004–2008 koostatud laste õiguste tagamise strateegia täitmise kokkuvõttes on see üheks küsimuseks, millega Sotsiaalministeeriumi hinnangul tuleb edaspidi tegeleda.

Allikas: aruanne laste õiguste tagamise strateegia aastateks 2004–2008 täitmise kohta

21. Laste ja perede arengukavas ette nähtud tegevuste põhjal on Riigikontrolli hinnangul samuti kaheldav, et laste arvu ja lastekaitsetöötaja suhtarvule eesmärgiks seatud väärtus 2020. aastaks saavutatakse. Rahvastikuprognosi järgi peaks laste arv 2020. aastaks 2010. aastaga võrreldes mõnevõrra suurenema⁹, mis tähendab, et süsteemi peab juurde tulema ka lastekaitsetöötajaid. Et selleni jõuda, peaks riik end Sotsiaalministeeriumi kaudu selgemalt väljendama, kuidas kavatakse lastekaitstes hõivatute arvu suurendada. Riigikontrolli arvates tuleb seejuures tõsiselt kaaluda seaduse tasemel normide kehtestamist, mis nõuaksid, et iga laps oleks kindla lastekaitsetöötaja vastutusalas sõltumata sellest, millises omavalitsuses laps elab. Omavalitsused, kes ei pea ise kvalifitseeritud lastekaitsetöötaja palkamist vajalikuks, oleksid sunnitud teistega koostööd tegema. See aitaks kaasa, et tehtud saaks töö, mida sotsiaalametnikud praegu igal pool teha ei suuda, ja lastekaitsetöötajal on ühtlasi oma erialaoskuste rakendamiseks piisav töökoormus. Sellistes ümberkorraldustes võib näha küll omavalitsuse autonoomia riivet (õigus valida ülesannete täitmiseks sobiv töökorraldus), kuid selle kaalub üles vajadus kindlustada inimeste põhiõigusi. Põhiseaduse järgi on igaühel õigus riigilt abi saada puuduse korral, tervise kaitseks jms ning olukorras, kus on oht, et omavalitsus ei tule nende õiguste kaitsega ise toime, on riigil kohustus sekkuda.

22. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** analüüsida 2013. aasta jooksul võimalusi lastekaitsetöötajate arvu reguleerimiseks seaduses ja kaaluda reeglite kehtestamist, mille järgi oleks iga laps seotud kindla lastekaitsetöötajaga ning juhul, kui omavalitsusel ei ole lastekaitsetöötajat, on tal kohustus teha teiste omavalitsustega koostööd.

Sotsiaalministri vastus: Ettevalmistatavas lastekaitse seaduse eelnõus ei määratleta numbriliselt kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate miinimumarvu, kuid esitatakse ühtsed ja ühetaolised nõuded lastekaitsetöötajaile, st millise ettevalmistusega isikud võivad riigi ja kohalikul tasandil lastekaitsetööd teha. Nõuete rakendamiseks on kavas kehtestada lastekaitsetöötajate riikliku atesteerimise nõue ja professionaalse kutsetegevuse taseme hoidmiseks pakkuda erialast täiendkoolitust. Riikliku lastekaitse süsteemi paremaks koordineerimiseks täiendatakse ministeeriumi valitsemisala rakendusametuse (SKA) funktsioone lastekaitse valdkonna ülesannetega, sealhulgas riiklike lastekaitseteenuste korraldamine, kohalike omavalitsuste nõustamine ning vajadusel raskemate üksikjuhtumite lahendamine. Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2013. aasta IV kvartalis (jõustumise tähtajaga 2015. a).

Laste hoolekanne ja kaitse on omavalitsuste strateegilistes eesmärkides tagaplaanil

23. Seaduse järgi tuleb omavalitsusel koostada valla või linna arengukava osana sotsiaalhoolekande arengukava¹⁰ ning määrata selles kindlaks strateegilised eesmärgid ja tegevused nende saavutamiseks.

⁹ Statistikaamet prognoosib 2020. aastaks laste (vanuses 0–17) arvuks 280 274. Aastal 2010 oli selles vanuses lapsi 246 955 (vt http://pub.stat.ee/px-web_2001/dialog/staffile2.asp prognoositav rahvaarv vanuse ja soo järgi)

¹⁰ Sotsiaalhoolekande seadus, § 8

Näiteid laste hoolekandes seatud eesmärkidest Maardu linna aastani 2015 kehtivast arengukavas:

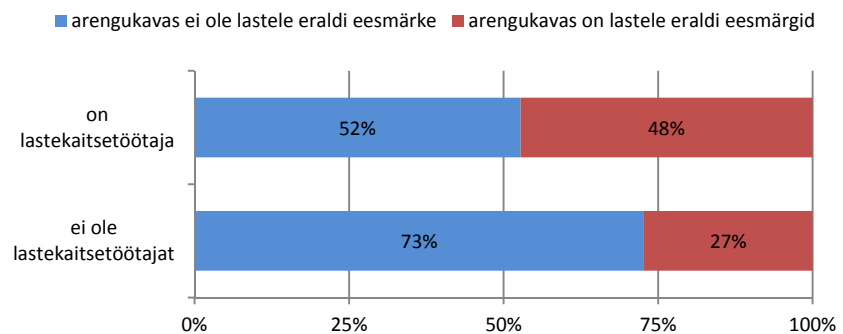
- hoolekannet vajavate laste ja lapsi kasvavate perede elukvaliteedi parandamine, mis võimaldaks igal lapsel elada omas kodus,
- laste hoolekande korraldamisel laste vajadustest lähtumine ja iseseisvalt toimetuleva inimese kasvamise soodustamine,
- koostöövõrgustiku kujundamine lastega tegelevate institutsioonide vahel ja lastega tegelevate töötajate koolitamine,
- laste ja perede erivajadusi arvestava teenuste süsteemi kujundamine.

Sotsiaalhoolekande arengukava võib vastu võtta ka eraldi dokumendina nagu auditeeritustest olid seda teinud Narva linn ja Antsla vald. Teistel oli sotsiaalhoolekande perspektiive käsitletud valla või linna üldises arengukavas.

24. Riigikontroll uuris, milliseid eesmärke ja tegevusi on auditeeritud pidanud vajalikuks tuua oma arengukavades välja laste hoolekande alal. Selgus, et omavalitsused on selles küsimuses läinud erinevat teed. Eraldi peatükk lastele oli arengukavas kolmel auditeeritul – Narval, Maardul ja Vaivaral. Nendest kahel esimesel olid laste hoolekandega seoses seatud ka konkreetsed eesmärgid ja kirjeldatud tegevusi, mis aitavad eesmärkideni jõuda. Neljal auditeeritul leidsid laste hoolekande arenguprobleemid kajastamist valla arengukava eri peatükkide all, kuid kahel neist (Antslal ja Sõmerpalul) ei olnud arengukava perioodiks lastega seotud eesmärke püstitatud. Albu, Koeru ja Halliste arengukavades laste hoolekandele eraldi tähelepanu ei ole pööratud – puuduvad olukorra kirjeldus, tuvastatud probleemid ja abinõud nende lahendamiseks.

25. Enam-vähem samasuguses proportsioonis jaotuvad selles küsimuses ka ülejäänud Eesti omavalitsused. Riigikontrolli küsitletud valdadest ja linnadest möönsid pooled, et arengukavas eesmärke seades ei ole nad laste hoolekandele ja kaitsele eraldi mõelnud. Seejuures tasub tähele panna, et kui omavalitsuses on tööle võetud lastekaitsetöötaja, on ligikaudu pooltel nendest omavalitsustest ka arengukavas sellel alal eesmärgid (vt joonis 6). Kui omavalitsuse teenistujate hulgas ei ole lastekaitsetöötajat, on laste hoolekande ja lastekaitse kohta eesmärke seatud märgatavalt harvem ehk vaid ligikaudu kolmandikus omavalitsustes.

Joonis 6. Laste hoolekandega seotud eesmärgid omavalitsuse arengukavas vastavalt sellele, kas omavalitsuses on või ei ole lastekaitsetöötaja



26. Kuigi omavalitsus ei ole sotsiaalhoolekande arengukavandades kohustatud lapsi eraldi esile tõstma, osutavad Riigikontrolli küsitletud omavalitsustes välja toodud probleemid, et seda peaks tõsiselt kaaluma. Tõdemus, et mitmel pool kannatab ametnike ülekoormuse tõttu töö sotsiaalsete probleemidega laste ja perekondadega, annab selleks piisavalt põhjust. Arengukava, mida tuleb seaduse järgi igal aastal ajakohastada, pakub Riigikontrolli arvates hea võimaluse hinnata, kas see, mis jääb praegu laste hoolekandes tegemata, on omavalitsuse teiste probleemide taustal piisavalt oluline, et leida selleks lisaraha.

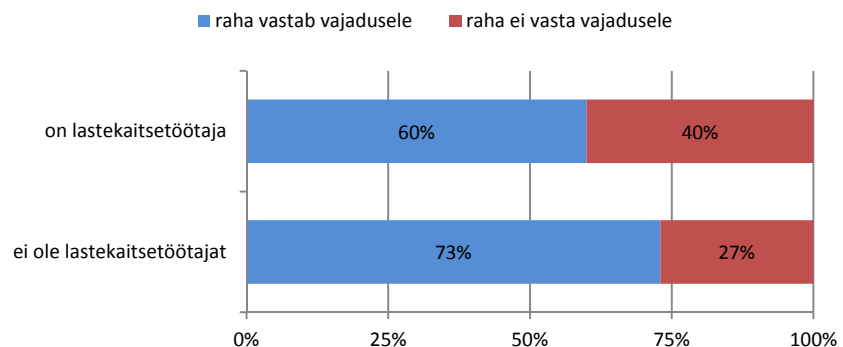
Kas teadsite, et

Riigikontrolli küsitletud omavalitsused jaotusid laste hoolekandele ja lastekaitsele 2011. aasta eelarves kavandatud kulude poolest ühe lapse kohta järgmiselt:

kulu lapse kohta	omavalitsuste osakaal
kuni 10 eurot	19%
11–50 eurot	28%
51–100 eurot	34%
üle 100 euro	19%

27. Riigikontroll tundis auditis ka huvi, kui suured on omavalitsuste väljaminekud laste hoolekandele ja lastekaitsele. Põhjusel, et eelarve ülesehitus ja kuluarvestuse detailsus erinevad omavalitsuseti, ei ole nende kulude kohta ühesugustel põhimõtetel andmeid hankida võimalik. 205 küsitletud omavalitsuse esitatud kulunumbreid keskmisele tasemele taandades saab siiski välja tuua, et ühe lapse kohta kulutas omavalitsus selles valdkonnas 2011. aastal ligikaudu 50 eurot. Selle valdkonna kulusid kokku võttes selgub aga, et keskmiselt kulutavad omavalitsused laste hoolekandeks ja kaitseks *ca* 1% eelarve kogukuludest ja *ca* 10% sotsiaalse kaitse kuludeks ettenähtud rahast. Erinevalt mõnest teisest auditis uuritud näitajast ei täheldanud Riigikontroll siin, et lastekaitsetöötaja olemasolu ja kulude osa eelarve kogukuludest oleks omavahel positiivses seoses. Ehk lastekaitsetöötaja palgale võtmine ei tähenda veel, et valdkonda tervikuna on raha juurde tulnud. Samas tajutakse seal, kus lastekaitsetöötaja on palgal, valdkonna alarahastamist teravamalt (vt joonis 7). Nendes omavalitsustes leidis 40% vastanutest, et tegelikud väljaminekud ei arvesta kõiki vajadusi. Ülejäänutes ei olnud rahastamisega rahul 30% vastanutest. Nende suhtarvude juures tuleb siiski rõhutada, et tegemist on omavalitsuste hinnangutega ning kuna laste hoolekande ja lastekaitse alal läbiviidavad tegevused on suuresti omavalitsuste endi otsustada (vt ka aruande järgmist osa), siis tunnetatakse ka tegevuste rahastamisvajadust omavalitsuste kaupa erinevalt.

Joonis 7. Laste hoolekandele ja kaitsele tehtud kulude kooskõla tegeliku vajadusega Riigikontrolli küsitletud 205 omavalitsuse arvates



Ennetustöö korraldus

Omavalitsuste ennetustöö laste hoolekande ja kaitse alal ei ole süsteemne

28. Ennetustöö on laste hoolekandes väga oluline, sest sellest oleneb lõppkokkuvõttes, kui kestvaks ja koormavaks mingi sotsiaalne probleem kujuneb. Seda nii asjassepuutuva lapse kui ka omavalitsuse ning pikemas vaates ka riigi jaoks. Märgates aegsasti ohtu lapse heaolule, on võimalik olukorda pöörata abinõudega, mis riivavad lapse ja tema perekonna elukorraldust leebemalt ning mille lahendamiseks kulub ilmselt ka vähem maksumaksja raha.

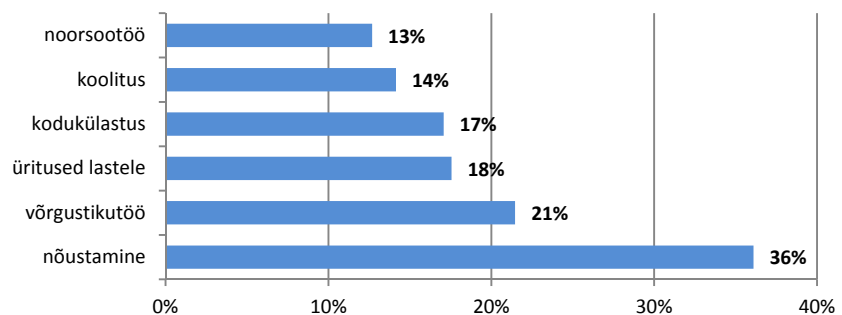
29. Ennetustöö tähtsust on rõhutatud ka laste ja perede arengukavas kuni aastani 2020. Selle järgi on riigi perepoliitika kujundamise keskne põhimõte eelkõige panustada ennetustöösse ja võimalikult vara sekkuda probleemi lahendamiseks. Sotsiaalministeeriumi ametnike arvates ei tegele omavalitsused praegu ennetustööga piisavalt ja põhitähelepanu on probleemide tagajärgedel. Nimetatud arengukavas on samuti märgitud, et üksnes tagajärgedega tegelemine ei ole abivajajate aitamiseks kõige

parem viis¹¹. Sotsiaalministeeriumi seisukohta jagab Lastekaitse Liit, kelle esindajad töid auditi käigus välja, et praegusele lastekaitse süsteemile on iseloomulik liigne keskendumine juba toimunud juhtumite lahendamisele, mis ei ole tõhus ja on pealegi kulukas.

30. Seaduses ennetustööd selgepiiriliselt reguleeritud ei ole. Samas saab iga makstavat toetust, osutatud sotsiaalteenust või muud abi vaadata probleemi edasise arengu suhtes ennetava abinõuna. Riigikontroll uuris, millistel tegevustel näevad omavalitsused ise laste hoolekande ja kaitse vallas ennetavat mõju ja mida on seetõttu praktiseeritud. See, mida ennetustööks peetakse, on omavalitsuste kaupa erinev, kuid tegevustel on ka sarnaseid jooni, mis võimaldab neid ühiste nimetajate järgi koondada. Auditeeritud omavalitsuste arvamust kokku võttes on ennetustöö lapse ja tema vajaduste märkamine ja perede toetamine selliselt, et olukord ei jõuaks laste peredest eraldamiseni, samuti terviseküsimumustega tegelemine ja terviseriskide ennetamine. Oli ka seisukohti, et ennetustöö jääb noorsootöö ehk vabaaja- ja huvitegevuste valdkonda ja lastekaitse spetsialist sellega ei tegele. Auditeeritustest tunnistasid vaid Narva linna lastekaitseametnikud, et ennetustöö sisu ei ole nad enda jaoks kindlaks määranud ega sellel alal korrapäraselt midagi ette võtnud. Samal ajal on Narva linn auditeeritustest ainus, kus sotsiaalhoolekande arengukavas on ennetustöö arendamine üheks strateegiliseks eesmärgiks.

31. Vaadates ennetustööd laiemalt kui üksnes auditeeritud omavalitsustes, ilmneb, et kõige sagedamini peetakse selleks probleemidega perekonna ja lapse nõustamist. Seda nimetas erinevate abinõude hulgas kokku 36% Riigikontrolli küsitatud omavalitsusi (vt joonis 8). Oluline on ka n-õ võrgustikutöö, mis seisneb korrapärases teabevahetuses ja kohtumistes eri asutuste vahel, kes oma tegevuses lastega kokku puutuvad (nt koolid, lasteaiad, politsei, sotsiaalabikeskused, varjupaigad, noortekeskused). Kindel koht ennetustegevuses on samuti lapse kodu regulaarsel külastamisel, mis koos sotsiaalnõustamisega on iga konkreetse juhtumi puhul peamine meede probleemide edasise kasvamise vastu. Omavalitsuste arvates on probleemide ennetamisel abi ka noorsootööst, mis ei ole küll suunatud kindlate probleemide lahendamiseks, kuid valmistab noori üldisemalt ette ühiskonnas toimetulekuks. Samasse kategooriasse kuuluvad ka aeg-ajalt lastevanematele korraldatavad koolitused, näiteks vanemaoskuste arendamiseks.

Joonis 8. Levinumad tegevused, mida Riigikontrolli küsitatud omavalitsused peavad laste hoolekande ja kaitse alal ennetustööks



Allikas: Riigikontrolli küsitatud 205 omavalitsuse andmete põhjal

¹¹ Laste ja perede arengukava aastateks 2012–2020, lk 33, 35

32. Ametnike ülesanded hõlmavad ennetustööd veidi üle pooltes omavalitsustes, keda Riigikontroll küsitles. Siin ei saa jällegi mööda tõsiasjast, et omavalitsuses, kus on tööle võetud lastekaitsetöötaja, on ka ennetustöö ametnike tööülesandena sagedamini kindlaks määratud kui seal, kus eraldi töötajat selleks ei ole. Nii on küsitletute andmetel lastekaitsetöötajaga omavalitsustes ennetustöö mingis ulatuses tehtud ülesandeks 73%, ülejäänud omavalitsustes aga 46% juhtudel.

33. Tõhusaks ennetustööks on Riigikontrolli arvates oluline täpselt teada, millised on selle töö sihtrühmad ja kui suure hulga laste või perekondadega tuleb seejuures arvestada. See aitab pikemaks ajaks paremini kavandada tegevusi ja raha selleks tööks. Auditeeritud väitsid enamasti, et nad teavad kõiki riskirühmadesse kuuluvaid lapsi, s.o neid, kes on juba varem abi saanud ja vajavad tõenäoliselt seda ka edaspidi. Ülevaade põhineb üldjuhul teabel, mis on kogutud aja jooksul juhtumite kohta koostatud kaustadesse (nt Maardus, Albus, Hallistes, Tarvastus ja Sõmerpalus) või töölehtedel (nt Kõuel ja Narvas). Muul viisil riskirühmadesse kuuluvate laste kohta arvestust ei peeta. Riigikontrolli arvates sõltub teabe süsteemsus ja kasutatavus sellise töökorralduse juures suuresti sotsiaalametnikust, kes on teabe ise kogunud. Juhul, kui inimene sellel ametikohal vahetub, on tõsine oht, et läheb kaotsi ka ülevaade probleemidega perekondadest ja lastest. Näiteks tunnistas audititoimingute ajal Vaivara valla äsja ametisse asunud sotsiaalametnik, et ta ei tea, millised on vallas riskirühma kuuluvad lapsed ja kui palju neid tegelikult on. Hiljem väideti, et see teave peaks välja tulema siiski sotsiaaltöötajate koostatud memodest. Kindlust Riigikontroll selles küsimuses Vaivaras ei saanud. Arvutis pidas abi vajavate laste kohta arvestust auditeeritute hulgast vaid Antsla vald.

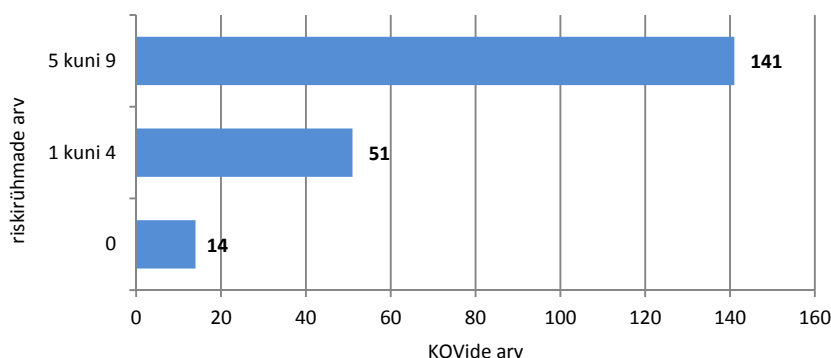
34. Ka ülejäänud Eesti omavalitsuste küsitlemisel saadud andmetest nähtub, et mitmel pool eri riskitunnuste kaupa laste üle arvestust ei peeta. Riigikontroll uuris arvestuse pidamist üheksa riskirühma kategoorias ning selgus, et 14 omavalitsust ei pea arvestust mitte üheski rühmas ning 51 omavalitsust ei pea arvestust enam kui pooltes Riigikontrolli kindlaks määratud riskirühmades (vt joonis 9). Sellest ei saa vahetult järeldada, et omavalitsused ei tea, millised lapsed on neil ennetustöö sihtrühmad ja vajavad jälgimist, kuna riskirühmadesse saab lapsi jaotada ilmselt ka teiste tunnuste alusel. Andmed näitavad siiski seda, et omavalitsuste meetodid ennetustöö sihtrühmade üle arvestuse pidamisel on erinevad ning on omavalitsusi, kus võib osa lapsi, kelle puhul on arvestatav risk sotsiaalseteks probleemideks, olla omavalitsuse vaatluse alt väljas.

Üheksa riskirühma, mille üle arvestuse pidamist Riigikontroll küsitletud 205 omavalitsuses uuris, on järgmised:

- puudega laps,
- laps, kellel on probleeme koolikohustuse täitmisega,
- laps, keda kasvatab vanavanem või kolmas isik, kes pole lapse vanem,
- vanematel/vanemal on probleeme alkoholi või narkootikumidega,
- laps, kellel on käitumis- või kasvatusraskused,
- laps, keda kasvatab üks vanem,
- terviseprobleemiga laps,
- peres on vähemalt üks vanem töötu,
- peres on muud sotsiaalsed probleemid.

Need riskirühmad on kindlaks määratud Riigikontrolli ega tugine sotsiaalvaldkonna statistika kogumise reeglitele.

Joonis 9. Arvestuse pidamine riskirühmadesse kuuluvate laste üle Riigikontrolli küsitletud 205 omavalitsuses



35. Auditi käigus tuvastatud asjaolusid arvestades ning olukorras, kus riik näeb vajakajäämisi omavalitsuste ennetustöös laste hoolekande ja kaitse alal, tuleb Riigikontrolli arvates anda omavalitsustele selle töö korraldamiseks selgemad suunised. Selleks peaks Sotsiaalministeerium koostama juhendmaterjali, kuidas ennetustööd riskide põhjal teha, hõlmates sellesse sihtrühmade arvestuse ja rühmakesksete tegevuste kavandamise põhimõtted. Kuigi tõhus ennetustöö on praegu häiritud eelkõige sellest, et omavalitsustes ei ole selle töö peal piisavalt inimesi, saaks riik oma juhistega suunata omavalitsusi rohkem läbi mõtlema, kuidas seda tööd teha ning kui palju selleks kavandada inimesi ja raha.

36. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** töötada 2013. aasta jooksul omavalitsustele välja soovituslik juhend, kuidas korralda laste hoolekandes ja kaitses riskide põhjal ennetustööd, ning teha see omavalitsustele kättesaadavaks.

Sotsiaalministri vastus: Lastekaitse seaduse eelnõuga täpsustatakse abivajavast lapsest teavitamise ja teate vastuvõtmise ning edastamise korda, sealjuures tuuakse sisse nõuded abivajavast lapsest teatamise dokumenteerimiseks. Lastekaitse üldmeetmena kehtestatakse asjakohased ennetus- ja sekkumismeetmed, sh varane ja universaalne sekkumine. Samuti sätestatakse lapse abivajaduse hindamise kohustus, mida rakenduslikult toetab ministeeriumi tellitud ja kodulehel avaldatud hindamisjuhised ning kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja käsiraamat. Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2013. aasta IV kvartalis, (jõustumise tähtajaga 2015. a). Lisaks planeeritakse läbi LPA (laste ja perede arengukava) tegevuskava erinevaid toetavaid tegevusi (vt tegevuskava SoM kodulehelt).

Abi osutamise viisid ja õiguslikud alused

Kas teadsite, et

kõige enam on auditeeritud omavalitsused kulutanud lapse sünnitoetustele, mida 2011. aastal maksti välja kokku ca 38 000 euro eest.

Sünnitoetuse suurus varieerus auditeeritud 100 eurost (Narva, Tarvastu) kuni 384 euronni (Albu, Sõmerpalu).

Võimalusi rahalist abi saada on mitmeid, teenuste saamiseks aga puuduvad mõnel pool reeglid

37. Abi vajavale isikule abi osutamiseks asjakohaste viiside leidmiseks langetab omavalitsus valikuid põhiliselt sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste vahel. Seadusega on omavalitsusel kohustus osutada ka vältimatut sotsiaalabi ja muud abi, kuid meetmete põhiraskus on teenuste ja toetuste peal. Kuna teenuste osutamine ja toetuste maksmine sõltub iga omavalitsuse vajadustest ja võimalustest, on need omavalitsuste kaupa erinevad. Riigikontroll kogus auditi käigus teavet, millised toetused ja teenused olid ette nähtud auditeeritud omavalitsustes.

38. Auditeeritud omavalitsuste peale oli 2011. aastal kokku 25 eri nimetusega toetust, mis adresseeritud sotsiaalvaldkonnas lastele. Toetuste nimistu on kõige mitmekesisem Tarvastu vallal, kes pakub 14 toetust. Albu ja Hallistes on lastega seotud toetusi seevastu kuus. Kõige levinum toetuse liik on ühekordne lapse sünnitoetus, mida on võimalik saada igas auditeeritud omavalitsuses (vt tabel 1). Harvem makstakse näiteks mitmiketoetust (Sõmerpalu vald), tugiisiku toetust (Albu vald), ühiselamu kulude katmise toetust (Kõue vald) või näiteks lapse elluastumise toetust (Vaivara vald).

Tabel 1. Sotsiaaltoetused, mida auditeeritud omavalitsused pakuvad lastele

toetuse liik	auditeeritud omavalitsuste arv, kus toetust makstakse
1) lapse sünnitoetus	10
2) hooldajatoetus, 3) esmakordselt kooli mineva lapse toetus	7
4) lasteaia, kooli söögi- ja lasteaia kohatasu toetus	6
5) toetus põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamiseks, 6) meditsiiniliste abivahendite ja ravimite toetus, 7) jõulupakkide toetus	5
8) toetus lapse vaba aja tegevuse kulude katmiseks, 9) prillide toetus, 10) puudega lapse hooldaja hooldajatoetus	4
11) õpilase/ üliõpilase toetus, 12) laste suvelaagri toetus, 13) raviteenuste transpordi toetus, 14) tervishoiuteenuste kulude toetus, 15) koolisõidu toetus	3
16) lapsehoiutoetus, 17) elluastumise toetus lastekodulastele, 18) paljulapselise pere toetus, 19) eestkostel/hooldusel oleva lapse toetus, 20) koolitarvete, riiete ja jalanõude toetus	2
21) mitmike toetus, 22) elluastumise toetus lastele, 23) toetus ühiselamu kulude katmiseks, 24) tubli õpilase toetus, 25) tugiisiku toetus	1

Allikas: Riigikontroll auditeeritud omavalitsuste andmete alusel

Kas teadsite, et

laste ja perede arengukavas aastateks 2012–2020 on eesmärk töötada välja piirkondlike nõuandekeskuste kontseptsioon ja asuda seda arengukava perioodil ellu viima. Idee kohaselt on keskuste eesmärk parandada vajadusepõhise esmatasandi abi kättesaadavust nii, et isikul on võimalik taotleda teenuseid ühest kohast ja olenemata sellest, kas tema elukohajärgne omavalitsus neid teenuseid pakub või mitte. Sotsiaalministeeriumil on nõuandekeskuste tööle rakendamiseks kavas kulutada kuni 2015. aastani (k.a) 849 000 eurot.

Allikas: laste ja perede arengukava 2012–2020 rakendusplaan aastani 2015

39. Sotsiaalteenuseid pakutakse toetustega võrreldes tagasihoidlikumalt: erinevaid lastega seotud teenuseid oli auditeeritud omavalitsustes kokku seitse (vt tabel 2). Iga auditeeritu osutab mingis vormis sotsiaal-nõustamise teenust, mis on abi osutamiseks sobilike lahenduste leidmise ja abi osutamise protsessi lahutamatuks osaks. Kuna nõustamine kaasneb tavapäraselt ükskõik millist muud liiki abiga, saab abivajaja või taotleja sellest osa ka siis, kui ta selleks eraldi soovi ei avalda. Ülejäänud teenused on mõeldud enamjaolt puuetega või terviseprobleemidega lastele. Näiteks sotsiaaltransporditeenus, mida pakuti kaheksas auditeeritud omavalitsuses ja mille sisuks on üldjuhul isiku sõidu korraldamine ravi- või hooldusasutusse. Märgatavalt vähem oli omavalitsusi, kes osutasid lastega seoses koduteenuseid, võimaldasid puudega lapsele tugiisikut või isiklikku abistajat või pakkusid varjupaigateenust ja lapsehoiuteenust (vt tabel 2). Varjupaiga teenust korraldasid auditeeritustest kaks suuremat, s.o Narva ja Maardu. Väiksemad väitsid, et vajaduse korral tehakse selle teenuse osutamiseks suurematega koostööd, kuna pidev vajadus selle teenuse järele puudub.

Tabel 2. Auditeeritud omavalitsustes lastele mõeldud sotsiaalteenused

teenuse liik	auditeeritud omavalitsuste arv, kus teenust pakutakse
1) sotsiaal-nõustamise teenus	10
2) sotsiaaltranspordi teenus	8
3) koduteenus, 4) tugiisikuteenus	3
5) isikliku abistaja teenus	2
6) varjupaigateenus, 7) lapsehoiuteenus	2

Allikas: Riigikontroll auditeeritud omavalitsuste andmete alusel

Näiteid teenuse maksumuse kohta:

2011. aastal kulus Maardu linnas lapsehoiuteenusele 460 eurot ja varjupaigateenusele 5108 eurot. Üldiselt ei ole aga teenuse maksumuse kohta täpset teavet, kuna arvestust selle üle ei peeta.

40. Kui kõikide toetuste maksmiseks oli auditeeritud omavalitsustes kehtestatud kord, siis teenuste osutamise reeglid ei olnud alati paigas. Omavalitsuse eelarvest rahastatavaid toetusi saab maksta ja teenuseid osutada üksnes volikogu kehtestatud korra alusel¹². Viies omavalitsuses kümnest osutati osa teenuseid ilma volikogu sellekohase korrata (vt tabel 3). See käib teenuste kohta, mille osutamise põhimõtteid ja õigustatud isikuid ei ole seadusega kindlaks määratud. Auditeeritud omavalitsustes olid need sotsiaaltranspordi teenus, koduteenused, varjupaigateenus ning lapsehoiuteenus. Sotsiaaltranspordi korraldamiseks oli kord Albul, Sõmerpalul, Narval ja Vaivaral, koduteenuste osutamiseks oli kord vastu võetud Albu vallas ja Narva linnas ning lapsehoiuteenuse kohta Maardus ja Sõmerpalus.

Tabel 3. Teenuste kaupa omavalitsused, kus ei olnud teenuse osutamiseks volikogu kehtestatud korda

osutatud teenus	omavalitsus, kus ei olnud teenuse osutamise korda kehtestatud
koduteenus	Maardu linn
sotsiaaltranspordi teenus	Koeru vald, Kõue vald, Maardu linn, Tarvastu vald
varjupaigateenus	Maardu linn, Narva linn

41. **Riigikontrolli soovitus Maardu Linnavolikogule:** kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul koduteenuse ja varjupaigateenuse osutamise kord.

Maardu Linnavolikogu esimehe vastus: Maardu Linnavolikogu võtab Riigikontrolli soovitused teadmiseks ning arutab koduteenuse, varjupaigateenuse ja sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kordade kehtestamist lähikuudel.

42. **Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogule:** kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul varjupaigateenuse osutamise kord.

Narva Linnavolikogu esimehe vastus: Riigikontrolli ettepaneku täitmiseks saatsin 03.01.2013. a Narva linnapeale kirja, kus palusin esitada hiljemalt 30. aprilliks linnavolikogule kinnitamiseks Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus nimetatud korra eelnõu.

43. **Riigikontrolli soovitus Koeru Vallavolikogule, Kõue Vallavolikogule, Maardu Linnavolikogule ja Tarvastu Vallavolikogule:** kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kord.

Koeru ja Kõue lubasid soovitust järgida, Maardu ja Tarvastu kaaluda. Koeru soovituse täitmise kohta täiendavaid selgitusi ei lisanud.

¹² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 5

Kõue Vallavolikogu esimehe vastus: Eelnõu on esitatud sotsiaal- ja tervishoiukomisjonile menetlemiseks ning esimeses kvartalis on kavas suunata nimetatud eelnõu volikogu istungile lugemiseks.

Maardu Linnavolikogu esimehe vastus: Maardu Linnavolikogu võtab Riigikontrolli soovitusel teadmiseks ning arutab koduteenuse, varjupaigateenuse ja sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kordade kehtestamist lähikuudel.

Tarvaste Vallavolikogu esimehe vastus: Kaalume sotsiaaltransporditeenuse korra kehtestamist.

Toetuste ja teenuste kohta teabe avalikustamine

Teave abi saamise võimaluste kohta ei ole mitmel pool nõuetekohaselt kättesaadav

44. Et inimene teaks, millised võimalused on tal omavalitsusest abi saada, on oluline, et teave sellest on igähele lihtsasti kättesaadav. Iseäranis tähtis on see olukorras, kus omavalitsus ei jõua piisavalt tegeleda ennetustööga ning abi saamine sõltub peaaesjalikult inimese enda või tema lähedaste teadlikkusest. Seaduse järgi peab omavalitsus avalikustama oma veebilehel kõik avalduste ja taotluste vormid ja nende täitmise juhendid, muu hulgas ka need, millega pöörduda omavalitsuse poole sotsiaalabi saamiseks¹³. Auditi käigus tehti kindlaks, kas auditeeritud omavalitsustes on seaduse järgi tegutsetud ja teave pakutavatest sotsiaaltoetustest ja -teenustest koos taotlusvormidega veebilehele välja pandud. Teabega tutvuti audititoimingute läbiviimise ajal 2012. aasta suvel ning vaadati üksnes neid teenuseid ja toetusi, mis seotud laste hoolekandega.

45. Makstavate toetuste kohta (vt ka tabel 1) oli teave auditeeritute veebilehtedel üksikute eranditega kättesaadav. Kõikidel oli avalikustatud toetuste maksmise korrad, mis ei olnud aga alati paigutatud veebilehel ühte kohta ja nende leidmiseks kulus üksjagu aega. Näiteks korraldab Narvas sotsiaalabi osutamist Narva Linna Sotsiaalabiamet, kellel on ka oma veebileht, millel oli põhiosa teabest erinevate abi saamise võimaluste kohta avalikustatud. Sealt puudus aga teave linna makstavate täiendavate sotsiaaltoetuste kohta nagu elluastumise toetus, esmakordse koolimineku toetus jms¹⁴. Selle võis pärast mõningast otsimist leida linna üldiselt veebilehelt Narva Linnavolikogu tööd kajastavast rubriigist. Sõmerpalu vallas oli sarnane olukord puudega lapse hooldajale makstava toetusega, mille kohta vastu võetud kord oli kättesaadav üksnes valla dokumendiregistris. Teave teiste toetuste kohta oli koondatud veebilehel ühte kohta ja oli kergesti leitav.

46. Toetuste taotlemiseks välja töötatud vormid olid osaliselt avalikustamata kahel auditeeritud – Narval ja Koerul. Narva linna Sotsiaalabiameti veebilehele oli välja pandud vaid avalduse vorm ühekordse sünnitoetuse saamiseks. Ülejäänud seitsme toetuse kohta, millel seos laste hoolekandega, seal vorme ei olnud. Koeru valla veebilehel oli avalikustatud üksnes sünnitoetuse avalduse vorm, kuigi ühtekokku on võimalik seal taotleda seitset eri toetust.

¹³ Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 4

¹⁴ Narva Linnavolikogu 21.12.2010. a määrus nr 45

Kas teadsite, et

sotsiaalnõustamine ei ole pelgalt mis tahes nõu andmine sotsiaalvaldkonnas, vaid seaduses ette nähtud tingimustel osutatav teenus. Sotsiaalnõustamist peaks osutama selleks ettevalmistuse saanud hoolekandetöötaja. Sotsiaalministeerium on andnud samuti soovituslikud juhised selle teenuse korraldamiseks omavalitsuses.

47. Teenuste kohta teabe avalikustamisega on seis mõnevõrra kehvem. Kogu teave pakutavatest teenustest oli veebilehel väljas Tarvastul ja Sõmerpalul. Teistel oli põhiliselt puudu info, et omavalitsus pakub ka sotsiaalnõustamise teenust (Kõuel, Albul, Koerul, Vaivaral, Hallistel, Narval ja Antslal). Sotsiaaltranspordi saamise võimaluste kohta ei olnud infot Kõue ja Koeru valdade veebilehtedel. Vaid veebilehte kasutades jäi aga Maardus teadmata, et linn pakub kõigele muule lisaks ka varjupaigateenust.

48. Riigikontrolli soovitus Antsla Vallavalitsusele, Halliste Vallavalitsusele, Koeru Vallavalitsusele, Kõue Vallavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele, Narva Linnavalitsusele ja Vaivara Vallavalitsusele: avalikustada hiljemalt 2013. aasta esimese kvartali jooksul veebilehel kogu teave omavalitsuse pakutavate sotsiaalteenuste kohta.

Kõik soovitusel saajad olid soovitusel päri ja lubasid seda järgida. Koeru soovitusel täitmise kohta täiendavaid selgitusi ei lisanud.

Antsla Vallavalitsuse vastus: Avaldame Antsla vallas pakutavad ja valla vahendusel saadavad sotsiaalteenused veebilehel 2013. a jaanuarikuus.

Halliste Vallavalitsuse vastus: Avalikustame 2013. aasta esimese kvartali jooksul veebilehel kogu teave omavalitsuse pakutavate sotsiaalteenuste kohta.

Kõue Vallavalitsuse vastus: Oleme juba avalikustanud kõik sotsiaalteenused valla veebilehel.

Maardu Linnavalitsuse vastus: Maardu Linnavalitsus korrastab 2013. aasta I kvartali jooksul kogu sotsiaalteenuseid ja -toetusi puudutava info oma veebilehel.

Narva Linnavalitsuse vastus: Informatsioon kõikide Narva linnas pakutavate sotsiaalteenuste kohta avalikustatakse Sotsiaalabiameti veebilehel 2013. a jaanuaris.

Vaivara Vallavalitsuse vastus: Valla koduleheküljel on välja toodud, et sotsiaalosakond osutab tasuta sotsiaalnõustamist vallaelanikele.

Omavalitsuste tegevus abitaotluste menetlemisel, laste hooldamisel perekonnas ja asenduskodus

49. Riigikontroll hindas, kas auditeeritud kümme omavalitsust on lastega seotud abitaotlusi menetlenud ja nende vajadust abi järele hinnanud nii, nagu seaduses on ette nähtud. Selle juures analüüsiti samuti omavalitsuse teabevahetust asutuste ja isikutega, kes oma tegevuses lastega kokku puutuvad, ja seda, kuidas omavalitsus on neilt saadud teabele reageerinud. Seadusenõuete taustal hinnati ka seda, kuidas omavalitsus on korraldanud vanemliku hoolitsuseta laste teises perekonnas hooldamist ja asenduskodusse määramist (vt täpsemaid hindamise aluseid p-st 101).

Abitaotluste menetlemine ja abivajaduse hindamine

Enamik abitaotlusi on rahuldatud, kuid taotluse rahuldamata jätmisel on rikutud sageli seadust

50. Sotsiaalteenuse, -toetuse või muud liiki sotsiaalabi saamiseks tuleb isikul esitada omavalitsusele sellekohane avaldus, mille menetlemisel on aluseks haldusmenetluse seadus ja sotsiaalhoolekande seadus. Omavalitsus võib avalduse vormi kindlaks määrata, kuid seadusega on lubatud avaldus teha ka suuliselt. Sellisel juhul tuleb avalduse teinud isiku ütlused omavalitsuses protokollida. Nii näeb ette haldusmenetluse seadus¹⁵.

51. Sotsiaalhoolekande seadusega on kohustatud abi taotlejat esitama koos avaldusega ka kõik andmed, mis on abi saamiseks vajalikud¹⁶. Kui ametiasutus leiab, et esitatud andmed ei ole otsustamiseks piisavad või avalduses on teisi puudusi, tuleb määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Asutus on ühtlasi kohustatud andma avalduse esitajale teada, et puuduste kõrvaldamata jäämisel, on õigus jätta taotlus läbi vaatamata. Kui nii läheb, tuleb taotluse läbivaatamata jätmisest taotlejat teavitada, põhjendades oma otsust kirjalikult. Need on üldised haldusmenetluse põhimõtted¹⁷, millest omavalitsusel tuleb abitaotlust vastu võttes juhinduda.

52. Isiku pöördumisel omavalitsuse poole abi saamiseks on omavalitsus üldjuhul kohustatud hindama isiku abivajadust. Seda ei pea tegema üksnes siis, kui omavalitsuselt taotletakse toetuse maksmist, mis ei ole isiku sissetulekutest sõltuv. Selline on lastega seoses näiteks sünnitoetus, koolimineku puhul nn ranisatoetus ja muud sarnased toetused, mida makstakse sõltumata lapse perekonna toimetulekust. Seaduses ei ole ette antud, kuidas abivajadust hinnata ja mida seejuures arvesse võtta. See on jäetud omavalitsusametniku otsustada. Küll annab seadus omavalitsusele õiguse koguda abivajaduse hindamiseks andmeid teistelt isikutelt, kui juurdepääs sellisele teabele ei ole seadusega keelatud².

Kas teadsite, et

vaadates abitaotluste ja laste arvu suhet, siis auditeeritust esitati perioodil 2010–2011 kõige enam taotlusi Vaivara vallas (1,8 taotlust lapse kohta), kõige vähem Antslas, Koerus ja Maardus (0,1 taotlust lapse kohta).

Vaivara suhteliselt suurem toetuste arv on põhjendatav sellega, et seal on igale koolilapsele võimalik taotleda n-õ õpilase toetust. Teised auditeeritud omavalitsused kooliskäimist niimoodi rahaliselt ei toeta.

53. Kui omavalitsus on kõiki asjaolusid kaaludes jõudnud järeldusele, et abi andmine ei ole põhjendatud, tuleb selle kohta teha asjakohane otsus. Otsuses tuleb sellise järelduse põhjuseid selgitada ning teha otsus abi taotlejale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Taotluse rahuldamata jätmise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, mille vorm ja asjasse puutuvatele isikutele teatavaks tegemise viis on haldusmenetluse seaduses täpselt paika pandud. Selleks tuleb kirjalikult vormistatud haldusakt anda isikule vahetult üle või saata see temale kirjaga.

54. Riigikontroll hindas auditi käigus, kas omavalitsused on abitaotlusi menetledes toiminud kirjeldatud nõuete kohaselt. Kümnes auditeeritud omavalitsuses oli auditeeritud perioodil esitatud kokku 4499 kirjalikku abitaotlust, et omavalitsus osutaks lastele või lastega perekondadele sotsiaalabi. Kõige enam oli taotlusi Narva linnas ning kõige vähem auditeeritust Koeru vallas (vt tabel 4). Esitatud abitaotlused on põhiosas rahuldatud ja abivajajatele on abi osutatud. Sellise lahenduse saanud abitaotluste osakaal oli auditeeritud omavalitsustes vahemikus 82–99%.

¹⁵ Haldusmenetluse seadus, § 14

¹⁶ Sotsiaalhoolekande seadus, § 30

¹⁷ Haldusmenetluse seadus, § 14–15

Rahuldatud taotluste osa oli suurim Narva linnas ning väikseim Koeru vallas.

Tabel 4. Laste hoolekande alal auditeeritud omavalitsustele esitatud kirjalike taotluste arv aastatel 2010 ja 2011

omavalitsus	kirjalike abitaotluste arv	sh rahuldatud abitaotluste arv	rahuldatud abitaotluste osakaal
Albu vald	58	52	90%
Antsla vald	75	74	99%
Halliste vald	79	72	91%
Koeru vald	44	36	82%
Kõue vald	168	161	96%
Maardu linn	161	150	93%
Narva linn	2943	2938	99%
Sõmerpalu vald	249	239	96%
Tarvastu vald	164	146	89%
Vaivara vald	558	543	97%

55. Abi saamiseks on omavalitsuste poole pöördunud lapse vanem või lapse esindaja, soovides enamasti saada ühekordset rahalist toetust tulenevalt perekonna raskest majanduslikust seisust. Samuti on taotletud toetust, et osta lapsele koolitarbeid, õppevahendeid, riideid ja jalanõusid või ravimeid, hüvitada lasteaia kohamaksu ja toiduraha, lastelaagri kohamaksu jms. Abitaotluste hulgas ongi ülekaalus eelkõige toetused ja sotsiaalteenuste osa on tagasihoidlik. Teenustest on taotletud näiteks sotsiaaltranspordi korraldamist puuetega lastele.

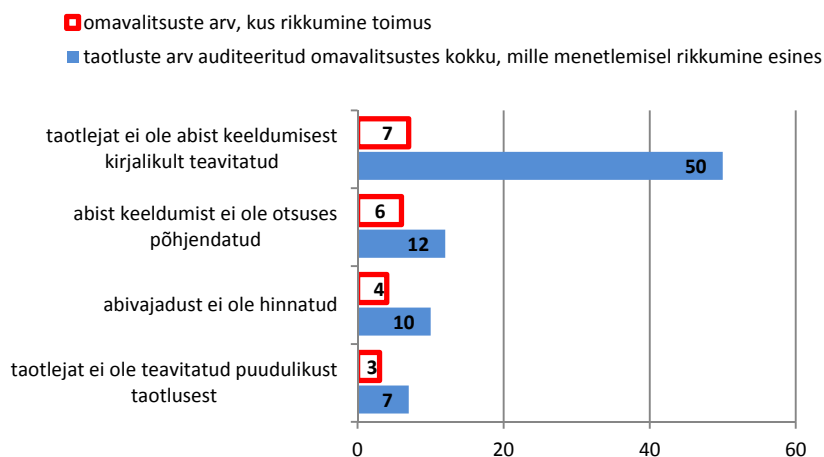
56. Kuigi taotletud abi on enamasti saadud, leidis Riigikontroll, et abi andmisest keeldumisel teevad omavalitsused sageli vigu. Abi andmisest keelduti kokku 88 taotluse puhul. Põhjusi selleks on olnud erinevaid. Näiteks on omavalitsus abivajadust hinnates leidnud, et isik ei vaja abi ja peaks tulema toime omal käel. Samuti on toonud abist keeldumise kaasa asjaolu, et toetuse taotleja ei ole selle omavalitsuse elanik. Seaduse järgi on omavalitsus kohustatud sotsiaaltoetust maksma vaid neile, kelle elukoht on seal registreeritud. Mitmel juhul on taotlus jäänud rahuldamata ka seetõttu, et abi taotleja olukord ei ole vastanud kõikidele tingimustele, mida omavalitsuse kord ette näeb (nt pere sissetulek oli suurem kui abi saamiseks seatud piir) või kui oli taotletud abi, mida omavalitsus ei osuta (nt toetust pangalaenu tagasimaksmiseks).

57. Samas tuvastas Riigikontroll, et abist keeldumise korral ei selgu omavalitsuse otsusest igakord selle põhjus. Rahuldamata jäänud taotluste puhul täheldas Riigikontroll seda kokku 14% juhtudel (vt joonis 10) ning kuues auditeeritud omavalitsuses: Albu vallas, Halliste vallas, Koeru vallas, Kõue vallas, Maardu linnas ning Tarvastu vallas. Valla- või linnavalitsus on seal oma korraldusega lõpetanud osa taotluste menetlemise vaid napisõnalise otsusega jätta taotlus rahuldamata ega ole

põhjusi avanud. Niiviisi toimides on Riigikontrolli hinnangul rikutud haldusmenetluse seadust, mille järgi tuleb haldusakti andmisest keeldumist kirjalikult põhjendada, kui ametiasutuselt on haldusakti andmist taotletud. Kuna nendel juhtudel on taotletud omavalitsuselt toetust, mille maksmine eeldab haldusakti andmist, on omavalitsus kohustatud sellest keeldumisel oma kaalutluse otsusesse kirja panema.

58. Mõnikord ei ole omavalitsuse selgitused toetuse maksmata jätmise kohta põhinenud seadusel või omavalitsuse vastaval korral. Näiteks oli ühes omavalitsuses otsustatud jätta taotlus rahuldamata pelgalt põhjusel, et üks perekonna liige ei olnud end töötuna arvele võtnud, teises aga leiti, et toetust ei ole tarvis maksta, kuna perekond ei ole sisse nõudnud laste elatusraha. Kummalgi juhul ei olnud toetuste maksmiseks kehtestatud korras omavalitsus keeldumiseks sellist võimalust ette näinud ja selliseid põhjusi tuues ei saa Riigikontrolli arvates jätta abi andmata.

Joonis 10. Rikkumiste kaupa taotluste ja omavalitsuste arv nende taotluste puhul, mille menetlemisel on tehtud vigu



59. Abi andmisest äraütleamise ebapiisava põhjendamise kõrval eksivad omavalitsused oluliselt enam nõude vastu, mille järgi tuleb abi taotlenud isikule kirjalikult teatada, et tema taotlust ei rahuldata. See nõue on täpsemalt kirjas sotsiaalhoolekande seaduses ja üldise põhimõttena ka haldusmenetluse seaduses. Kui abi andmisest keelduti, ei olnud sellest taotlejat nõuetekohaselt teavitatud 57% taotluste puhul (vt joonis 10). Maardu linnas, Koeru vallas ja Tarvastu vallas oli see nii kõikide taotlustega, mille rahuldamisest keelduti. Tarvastu vallas puudutas see kokku 18, Maardus 11 ja Koerus 8 taotlust. Osal juhtudel oli jäänud sellekohane kiri saatmata samuti Albus, Hallistes, Kõuel ja Vaivaras. Riigikontrollile väideti, et abi andmisest keeldumise otsuse ja selle põhjuse on sellisel juhul teinud taotlejale teatavaks sotsiaalametnik suuliselt oma vastuvõtul või telefoni teel. See ei ole aga Riigikontrolli hinnangul seadusenõude täitmiseks piisav ning seesugune teave tuleb alati edasi anda ka kirjalikult. See aitab ühtlasi tagada, et asjasse puutuv isik saab omavalitsuse seisukohast aru ja saab oma õigusi vajaduse korral kaitsta.

60. Riigikontrolli arvates ei ole mõnes auditeeritud omavalitsuses hinnatud ka piisavalt lapse või tema perekonna abivajadust. Kuigi seadus ei määra kindlaks, kuidas seda teha, saab sisuline hindamine põhineda taotleja esitatud või omavalitsuse kogutud tõendusmaterjalil. Kui koos

abitaotlusega toimetuleku raskusi näitavaid andmeid (nt perekonna sissetulekute suurus) ei esitata, omavalitsus neid taotlejalt endalt ega teistelt isikutelt lisaks ei küsi, ei ole abivajaduse hindamine objektiivselt võimalik. Abivajadust ei ole Riigikontrolli hinnangul piisavalt hinnatud ligikaudu kümnendiku taotluste puhul, mille omavalitsus oli otsustanud jätta rahuldamata (vt joonis 10). Auditeeritustest saab seda ette heita Albu vallale, Halliste vallale, Koeru vallale ning Maardu linnale. Mõnel pool põhjendati abivajaduse hindamata jätmist sellega, et see on varasemate taotluste põhjal juba kindlaks tehtud ning vajadus seda iga kord uuesti hinnata puudub. Selle väitega ei saa nõustuda, kuna abivajadust määravad asjaolud, nagu perekonna majanduslik olukord, on ajas muutuvad ja need tuleb iga abitaotluse puhul uuesti üle vaadata.

61. Abitaotluste menetlemisel tehtud eksimuste hulgas väärrib väljatoomist samuti see, et kui koos taotlusega ei olnud omavalitsusele esitatud kõiki vajalikke andmeid, ei olnud omavalitsused sellest taotlejat mõnel juhul kirjalikult teavitanud ega puuduste kõrvaldamist nõudnud (vt joonis 10). Seda tuli ette Maardus, Hallistes ja Tarvastus. Puudulikele andmetele osutades ei ole taotluse rahuldamata jätmine ega tagasilükkamine sellisel juhul seadusega kooskõlas, kuna taotlejale ei ole antud võimalust taotlust täiendada ja oma abivajadust tõendada. Seaduse järgi tuleb puuduliku taotluse saamisel selle esitajat kirjalikult teavitada ja määrata tähtaeg taotluse täiendamiseks.

62. Abitaotluste menetlemisel tehtud vigu kokku võttes leiab Riigikontroll, et mitmes auditeeritud omavalitsuses tuleb seadusenõuete täitmise suhtes olla edaspidi tähelepanelikum ja oma tegevust parandada. Et seda saavutada, näeb Riigikontroll oma osa ka maavanematel, kellel on seadusega antud õigus teha omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse üle järelevalvet, nõuda nende seadusega vastavusse viimist või tühistamist¹⁸. Riigikontroll leiab, et järelevalve korraldamisel omavalitsuste üle tuleks abitaotluste menetlemine võtta maavalitsustes tõsisemalt vaatluse alla ja kontrollida näiteks paari järgneva aasta jooksul vähemalt korra abitaotluste menetlemise seaduslikkust. Auditis tuvastatud rikkumiste arvu ja korduvust arvestades peaksid maavanemad seda tegema eelkõige Maardu linnas, Tarvastu vallas ja Koeru vallas.

63. Riigikontrolli soovitus Harju maavanemale: teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Maardu linnas.

Harju maavanema vastus: Kavandame Maardu linnas teostada järelevalvet sotsiaaltoetuste ja sotsiaalabi taotluste menetlemise osas igas kvartalis aastail 2013–2014.

64. Riigikontrolli soovitus Järva maavanemale: teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Koeru vallas.

Järva maavanema vastus: Järva Maavalitsus teostab 2013–2014 Koeru vallas järelevalvet vastavalt soovitusele.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse seadus, § 85

65. Riigikontrolli soovitus Viljandi maavanemale teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Tarvastu vallas.

Viljandi maavanema vastus: Viljandi Maavalitsus lisab antud soovituse oma tööplaani.

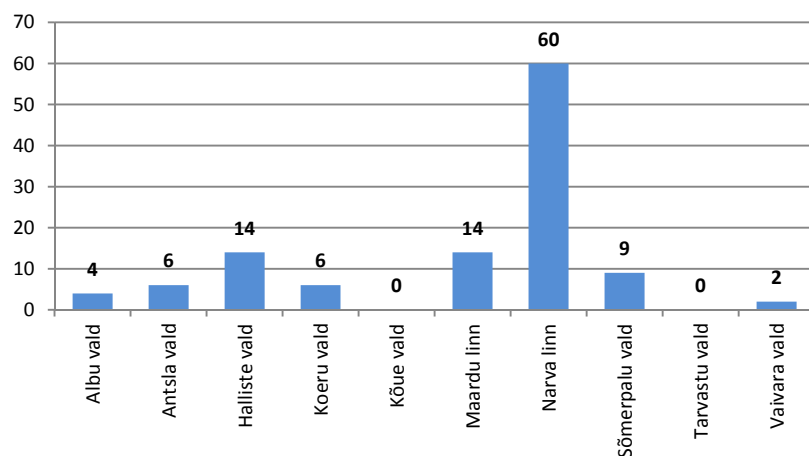
Omavalitsuste teabevahetus ja koostöö laste hoolekande alal teiste asutustega

Abivajava lapse kohta saadud vihjele järgnevaid toiminguid ei panda tihti kirja

66. Olenemata sellest, kas sotsiaalabi vajab laps või täiskasvanu, on iga ametiasutus inimese abivajaduse ilmnemisel kohustatud sellest tema elukohajärgset valla- või linnavalitsust teavitama¹⁹. Riigikontroll uuris auditi käigus, milliste asutustega on auditeeritud omavalitsused laste abivajaduse asjus teavet vahetanud ning mida on omavalitsus abi vajavast lapsest teada saamisel teinud. Selleks analüüsiti auditeeritute ning Politsei- ja Piirivalveameti dokumendiregistreid, küsitleti piirkonna politseiametnikke, piirkonna lastekaitse organisatsioonide töötajaid, valikuliselt koolide ja koolieelsete lasteasutuste juhte ning auditeeritud valdade külavanemaid. Selgitati välja, milliseid teateid on need asutused ja isikud omavalitsusele hoolekannet vajavate laste kohta edastanud.

67. Auditeeritud omavalitsused said aastatel 2010–2011 kokku 115 märgukirja, milles osutati lastega seotud sotsiaalsetele probleemidele (vt joonis 11). Sellele lisaks on tehtud omavalitsustele suulisi pöördumisi, mille mahu kohta andmed puuduvad, kuna neid ei panda enamasti kirja. Ligikaudu poole nendest märgukirjadest olid saatnud koolid, kes juhtisid omavalitsuse tähelepanu lapse koolikohustuse täitmata jätmisele või vajadusele osutada lapse perekonnale sotsiaalabi. Näiteks põhjusel, et laps ei ööbi koolile teadaolevalt pereprobleemide tõttu oma kodus, tema riietus ei vasta nõuetele, ta vajab lisatoitu kooli poolt jms. Mitmeid märgukirju on saatnud samuti politsei, kes on andnud omavalitsusele teada põhiliselt perevägivalla juhtumitest, kus kannatajaks on olnud lapsed. Kirjalikke teateid on saatnud ka haiglad, laste varjupaigad, maavalitsused, Sotsiaalkindlustusamet jt.

Joonis 11. Auditeeritutele abi vajavate laste kohta 2010–2011 saadetud märgukirjad



Allikas: Riigikontroll auditeeritud 10 omavalitsuse andmetel

¹⁹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 37

68. Enamasti tõendab omavalitsuse tegevust märgukirja saamisest mingi dokument, olgu selleks siis lapse kodu külastamise protokoll, lapse vanematega peetud telefonivestluse protokoll, vastuskiri teate saatnud asutusele, milles kirjeldatakse läbiviidud toiminguid vms. Kuues auditeeritud omavalitsuses (Albus, Hallistes, Koerus, Maardus, Narvas ja Vaivaras) see mitme juhtumi puhul aga nii ei olnud. Riigikontrollile küll väideti, et saadud teatele järgnesid alati tegevused, kuid neid ei peetud vajalikuks üles märkida või ei olnud selleks aega. Arvuliselt kõige enam oli selliseid juhtumeid Narva linnas (13) ja Halliste vallas (10). Kui üldjuhul on näiteks Narvas tavaks teha laste hoolekandega seotud tegevuste kohta mäрге sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR), siis nende juhtumite kohta seal andmeid ei olnud.

Kas teadiste, et

Sõmerpalu vallas on välja töötatud eraldi vorm kodukülastuse protokollimiseks.

Tarvastu vallas on aga vorm sotsiaalhoolekande küsimustes saadud teabe dokumenteerimiseks, mida kasutatakse nt telefonivestlustekirja panemiseks.

Kas teadiste, et

Soome Vabariigi laste hoolekande seaduses on selgesõnaline kohustus dokumenteerida kogu teave, mis laste hoolekande asjas alustatud menetluses on saadud. Seejuures tuleb alustada menetlust juba siis, kui saadakse teada lapsest, kes võib vajada omavalitsuse hoolekannet.

Allikas:

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/soome_lastehoolekande_seadus.doc

69. Eelnevast ei saa üheselt järeldada, et omavalitsused on jätnud mõne vihje tähelepanuta, kuid vihje kontrollimisel tuvastatud asjaolud tuleks Riigikontrolli arvates alati kirja panna. See on vajalik, et omavalitsus saaks järjepidevalt ja asjakohasele infole toetudes jälgida probleemidega lapse olukorda ning õigel ajal lapse heaolu kaitseks sekkuda. Olulised faktid, mis eksisteerivad vaid sotsiaalametniku teadmises, võivad iga järgneva juhtumi käsitlemisel jääda muu info taustal puht inimlikult tagaplaanile. Samuti muutub see teave omavalitsuse jaoks kasutuks, kui see ametnik seal enam ei tööta.

70. Kirjeldatu kehtib suuresti ka suulise teabevahetuse kohta. Kui selle käigus esitatakse konkreetseid fakte lapse sotsiaalsete probleemide kohta, peaks omavalitsus need alati üle kontrollima ja tulemused kirja panema. Seaduse järgi ei ole see praegu omavalitsusele kohustuslik, kuid see nõue tuleks Riigikontrolli arvates kehtestada. See toob omavalitsustele tööd juurde, kuid on laste hoolekande küsimuses õigustatud, kuna laste kui ühiskonna ühe nõrgema osapoole heaolu kaitsmine sõltub paljuski sellest, mida ametnikud omavalitsuses arvavad ja ette võtavad. Näiteks tuleb omavalitsusel esitada oma seisukoht, kui kohus kaalub, kas võtta lapsevanemalt vanemaõigused, kuidas jaotada vanemate vahel hooldusõigust, keda määrata lapse eestkostjaks jms. Omavalitsuse ülevaade lapse varasematest sotsiaalsetest probleemidest ja sellel põhinev arvamus on nendes asjades lapse jaoks hea lahenduse leidmisel olulise tähtsusega.

71. Riigikontroll leiab, et sotsiaalhoolekande seaduses tuleb sätestada valla- ja linnavalitsuse üldise kohustusena nõue protokollida laste hoolekande küsimuses tehtud kodukülastused ja juhtumiga seoses võetud ütlused. See kohustus peaks kehtima samuti asenduskodulaste külastamise kohta, millega seotud probleeme on kirjeldatud aruande punktis 85.

72. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** algatada sotsiaalhoolekande seaduse muutmine ja täiendada omavalitsuste kohustusi nõudega protokollida laste hoolekande küsimustes tehtud kodukülastused, asenduskodu külastused ja võetud ütlused.

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium algatab 2014. aastal sotsiaalhoolekande seaduse muudatuse, millega tehakse omavalitsustele kohustuslikuks dokumenteerida teave, mis laste hoolekande asjas alustatud menetluses on saadud. Vastavate andmete kandmine sotsiaalteenuste ja -toetuste registrisse (STAR) on kavandatud paindliku üleminekuajaga, et saavutada olukord, kus eelnõuga

kavandatav kohustuslikkuse nõue, kanda laste hoolekande alane teave STARi, oleks üleminekuperioodi lõppedes täidetud kõikides omavalitsustes. Vajalikud tehnilised arendused ja jõudlus andmete STAR-i kandmiseks on olemas ning paljudes KOVides seda juba ka tehakse.

Kas teadsite, et

kooli ja lasteaedade juhtide arvates põhjustab laste abivajadust peamiselt see, et vanemad on töötä, kimpus alkoholiprobleemiga või on suhted laste ja kasuvanemate vahel halvad. Põhjuseks on samuti vanemate vähesed sotsiaalsed oskused ja kontrolli puudumine laste üle. Viimane on paljude arvates põhjustatud omakorda sellest, et vanemad on sunnitud välismaal tööl käima.

Kui üksikud erandid välja arvata, teevad omavalitsused laste hoolekande valdkonnas teiste asutustega head koostööd

73. Abi vajava lapse kiireks tuvastamiseks on tähtis, et omavalitsusel on hea koostöö asutuste ja isikutega, kes puutuvad oma ametiülesannete või ühiskondliku rolli tõttu laste ja peredega kokku. On oluline, et need isikud teavad, kelle poole omavalitsuses pöörduda, et probleemide kohta teavet edastada ja nende üle arutada. Auditis küsitatud koolide ja lasteaedade juhid, piirkonna politseinikud ning valdade külavanemad arvasid üldiselt, et omavalitsuse tegevuses ei ole laste hoolekande alal vajakajäämisi ja omavaheline koostöö sujub hästi. Auditeeritud omavalitsustes usutleti selleks kokku 50 isikut ning neist 41-l ei olnud oma vallale või linnale etteheiteid. Samas oli viies omavalitsuses küsitlute hulgas ka neid, kes märkisid, et omavalitsusel napib aktiivsust või inimesi lastega tegelemiseks või ei ole senine koostöö omavalitsusega olnud kõige parem.

74. Külavanemad leidsid igas auditeeritud vallas, et kui neil külas elabki toimetulekuraskustega või muude sotsiaalsete probleemidega perekondi, siis omavalitsus tegeleb nendega ja on alati abi osutanud. Puudusi omavalitsuse tegevuses nad ei näe. Ka lasteasutuste juhtide sõnul on omavalitsused enamasti teadlikud, kes koolis ja lasteaias käivatest lastest abi vajavad. Toodi samuti välja, et abi küsimustes on tavaks vahetada omavalitsusega teavet ning külastada aeg-ajalt üheskoos probleemidega laste perekondi.

75. Antslas, Sõmerpalus ja Hallistes arvas osa lasteasutuste juhte, et omavalitsuses tuleks probleemsete lastega rohkem tegelda ja selle töö peale tuleks vallas võtta eraldi ametnik. Narva linnas ei olnud aga osa asutuste juhtidest rahul, et omavalitsus ei anna iga kord tagasisidet, mida nad on neile edastatud teabe põhjal probleemi lahendamiseks ette võtnud. Seda täheldas Riigikontroll Narvas ka teiste märgukirjade puhul, mille olid laste hoolekande küsimustes saatnud linnavalitsusele näiteks haigla, laste varjupaik või Sotsiaalkindlustusamet. Kõige enam kriitilisi arvamusi koostöö kohta koguneski auditis Narva linnavõimu aadressil. Samade lasteasutuste juhid leidsid eelnevale lisaks, et Narva suurusel linnal peaks igale lasteasutusele olema suhtluse korraldamiseks määratud konkreetne ametnik. Raskusi linna lastekaitsetöötajatega ühenduse saamisel kurtis samuti Ida Politseiprefektuuri noorsoopolitsei esindaja. Politseinik tõi välja, et linna lastekaitse osakonnas peaks olema infotelefon, millele helistades on mõni lastekaitseinspektor alati kättesaadav. Vähest koostööd omavalitsusega tunnistas auditi käigus ka politseinik Kõue vallas.

Laste määramine asenduskodusse ja teise perekonda hooldamisele

Lapse määramisel asenduskodu või teise perekonda hooldamisele jätab omavalitsus osa kohustusi täitmata

76. Vanemateta või vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse elu korraldab tema elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Selleks saab omavalitsus

taotleda kohtult, et lapsele määrataks eestkostja, milleks teiste sobivate isikute puudumisel saab olla ka omavalitsus. Samuti on omavalitsusel võimalik suunata vanemateta või vanemliku hoolitsuseta laps asenduskodusse või teise perekonda hooldamisele. Auditis hinnati omavalitsuste tegevust kahe viimati nimetatud toimingu korraldamisel.

Kas teadsite, et

Eestis on kokku 34 asenduskoduteenuse osutajat.

Allikas: <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemliku-hoolitsuseta-lapsed/asenduskodu.html>

77. Asenduskodus hooldamine on teenus, mille jaoks on raha ette nähtud riigieelarves ning selle kasutamise igal konkreetsel juhul otsustab lapse elukohajärgne maavanem. Sotsiaalministeeriumi seisukoha järgi paigutatakse laps asenduskodusse üldjuhul alles siis, kui teda ei ole võimalik lapsendada, määrata talle eestkostjat või määrata teise perekonda hooldamisele²⁰. Asenduskodusse määramine peab põhinema valla- või linnavalitsuse tehtud otsusel. Omavalitsus teeb samuti lapsele sobiliku valiku asenduskodude hulgast ja esitab maavanemale taotluse teenuse rahastamiseks. Kui teenust otsustatakse rahastada, sõlmitakse teenuse osutaja, omavalitsuse ja maavanema osavõtul teenuse osutamiseks leping²¹.

78. Laps saab jääda asenduskodusse enamasti kuni 18-aastaseks saamiseni või kuni lõpetab päevases õppevormis õpingud. Omavalitsuse sotsiaalametnik on kohustatud külastama asenduskodus viibivat last vähemalt kaks korda aastas, et tutvuda tema arenguga ja hinnata tema heaolu⁷.

Kas teadiste, et

isikul, kes soovib võrast last oma perekonnas hooldada, peab olema täielik teovõime, ta peab tulema iseseisvalt toime ja elama Eestis. Samuti peavad tal olema lapse kasvatamiseks vajalikud isikuomadused. Hooldajaks ei sobi isik, kellelt on kunagi ära võetud vanemaõigused, keda on kõrvaldatud eestkostja või hooldaja kohustuste täitmisest. Selleks ei sobi ka isik, kellel on kehtiv karistus või kelle suhtes käib süütoemenetlus, mille tulemusena võib karistada vangistusega. Hooldajal ei tohi olla ühtlasi alkoholi- ega uimastisõltuvust.

79. Lapse määramine teise perekonda hooldusele on asenduskodu alternatiiv, mille korraldamise viis ja nõuded hooldavale perekonnale on seaduses täpselt paigas. Algatus lapse hooldamiseks võõras perekonnas saab tulla isikult, kes soovib last enda perekonda võtta. Oma soovist peab ta omavalitsusele teada andma, esitades kirjaliku taotluse. Seejärel tuleb omavalitsusel tutvustada talle hooldamise põhimõtteid, uurida hooldaja motivatsiooni ja ootusi, tutvuda hooldaja koduste oludega ning pereliikmetega. Vajaduse korral annab omavalitsus hooldajaks saada soovijale nõu ja suunab ta koolitusele. Omavalitsusel tuleb perekonna nõuetele vastavuses ja sobivuses saada selgus kuu aja jooksul alates taotluse saamisest ja teha selle kohta otsus. Otsuse tegemisel tuleb võimaluse korral arvestada lapse arvamusega. Juhul, kui taotlus rahuldatakse, sõlmib valla- või linnavalitsus hooldajaks saada sooviva isikuga lepingu.

80. Nii asenduskodusse kui ka teise perekonda hooldamisele määramisel koostatakse lapsele juhtumiplaan, mis tuleb hiljem vähemalt üks kord aastas üle vaadata ja vajaduse korral täiendada. Juhtumiplaan lisatakse asenduskoduteenuse või perekonnas hooldamise teenuse kohta sõlmitud lepingule. Pärast perekonnas hooldamise lepingu sõlmimist ei ole seaduses nõutud, et omavalitsus last külastaks, nagu seda tuleb teha asenduskodus viibiva lapse puhul.

81. Viies auditeeritud omavalitsuses ei paigutatud aastatel 2010–2011 mitte ühtegi last asenduskodusse ega suunatud perekonda hooldamisele

²⁰ <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemliku-hoolitsuseta-lapsed/asenduskodu.html>

²¹ Sotsiaalhoolekande seadus, § 15⁴

(vt tabel 5). Ülejäänutes oli neid juhtumeid kõige enam Narva linnas, kus asenduskodusse määrati 9 ja teise perekonda hooldamisele kokku 22 last.

Tabel 5. Teise perekonda hooldamisele ja asenduskodusse määramiste arv auditeeritud omavalitsustes 2010–2011

omavalitsus	teise perekonda hooldamisele määramise juhtumeid	asenduskodusse määramise juhtumeid
Maardu linn	10	4
Kõue vald	0	0
Albu vald	0	0
Koeru vald	0	0
Narva linn	22	9
Vaivara vald	0	0
Halliste vald	3	3
Tarvastu vald	3	2
Antsla vald	0	3
Sõmerpalu vald	0	0

82. Lapse määramisel teise perekonda hooldamisele olid kõik auditeeritud omavalitsused teinud nõuetekohase otsuse, millest selgusid määramise põhjused. Laste olukord, kelle kohta otsus tehti, oli kooskõlas seaduse tingimustega, ja neil oli kõigil õigus sellist teenust saada. Kõikide juhtumite jaoks oli koostatud samuti juhtumiplaan ja sõlmitud hooldajaga seaduses ette nähtud leping. Perekonna liikmete sobivust ei ole auditeeritud omavalitsused aga Riigikontrolli arvates kõikide nõuete kohapealt piisava hoolsusega kontrollinud ning kokkuvõttes ei vastanud mitte ühegi auditeeritud omavalitsuse tegevus perekonnas hooldamise korraldamisel Riigikontrolli seatud kriteeriumitele (vt p 101). Maardus, Hallistes ja Tarvastus ei olnud näiteks mitte üheski juhtumis veendunud, et kõikidel pereliikmetel ei ole kriminaalkaristust, mis hooldajaks saamise välistab. Maardus ja Tarvastus kontrolliti karistusregistrist vaid taotluse esitaja andmeid, kuid päringust jäid välja teised pereliikmed. Narva linnas eksiti samamoodi kolmes juhtumis, kuid enamasti oli kontrollitud siiski kõikide isikute tausta. Halliste vallas ei olnud aga kontrollitud ei taotluse esitaja ega teiste pereliikmete minevikku.

83. Auditi käigus selgus, et Narva linnas ei elanud auditeeritud perioodil üks laps perekonnas, kuhu ta lepingu järgi hooldamisele määrati, vaid hoopis hooldaja täiskasvanud sugulase perekonnas. Selline olukord ei ole Riigikontrolli hinnangul seadusega kooskõlas, kuna perekonna vahetus sellisel viisil ei ole lubatud. Perekonna vahetus eeldaks kehtiva lepingu lõpetamist, uue perekonna hindamist ja omavalitsusega uue lepingu sõlmimist. Auditi käigus tuli samuti välja, et linn oli perekonna vahetusest teadlik pikemat aega, kuid ei nõudnud rikkumise lõpetamist ega teinud ka midagi lepingu tühistamiseks. Praeguseks on kõnealune laps saanud täiskasvanuks ja linna sekkumine ei ole enam vajalik.

84. Asenduskodusse määramist analüüsid selgus, et Narvas (9) ja Hallistes (3) oli kõikides juhtumites paigutatud lapsed asenduskodusse

ilma linna- või vallavalitsuse sellekohase otsuseta. Tarvastus ja Antslas ei olnud otsust tehtud osades juhtumites. Sedasi toimides on Riigikontrolli hinnangul rikutud sotsiaalhoolekande seadust. Nõuetekohased otsused olid auditeeritutes olemas vaid Maardu linnas.

85. Auditeeritud omavalitsused ei olnud pidanud kinni ka nõudest külastada asenduskodusse paigutatud last vähemalt kaks korda aastas, et hinnata tema heaolu ja arengut. Hallistes, Tarvastus ja Antslas tunnistasid ametnikud, et last on käidud vaatamas aasta jooksul vaid korra. Narvas ja Maardus väideti, et külastusi tehakse seadusega nõutud arvul, kuid neid ei panda kirja. Kuna külastus peab andma muu hulgas teavet lapsele koostatud juhtumiplaaniga seatud eesmärkide täitmisest, siis tuleks külastus Riigikontrolli arvates protokollida ja lisada juhtumiplaaniga seotud dokumentide hulka. Vastasel korral on oht, et lapse külastamisel saadud oluline info jääb lapse arengu hindamisel pikemas vaates tähelepanuta (vt p-d 66–72).

86. Auditi käigus selgus samuti, et Halliste vald kahes ja Narva linn ühes juhtumis ei olnud kaalunud lapse asenduskodusse saatmise alternatiivi. Üldise põhimõtte järgi määratakse laps asenduskodusse alles siis, kui teda ei ole võimalik lapsendada, määrata talle eestkostjat või anda teise perekonda hooldamisele. Nimetatud juhtudel ei otsitud teisi võimalusi ja laps paigutati ametniku otsusel kohe asenduskodusse.

Maavalitsuste järelevalve ja koostöö omavalitsustega laste hoolekande alal

87. Maavalitsustel on täita oluline osa, et omavalitsuste töö sotsiaalhoolekandes vastaks seadusele. Riigikontroll analüüsis ja hindas, kuidas maavalitsused omavalitsusi nõustavad ja nende üle järelevalvet teevad. Vaadati maavalitsusi nendes maakondades, kus asusid auditiks valitud kümme omavalitsust, s.o Harjumaal, Ida-Virumaal, Järvamaal, Viljandimaal ja Võrumaal.

Järelevalve sotsiaalteenuste üle

Järelevalvet maavalitsused teevad, kuid omavalitsuste teenuste kvaliteeti sisuliselt ei hinda

88. Maavanema seadusejärgne ülesanne on teha järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle ning riigi eraldatud sihtotstarbelise raha kasutamise üle²². Järelevalve korda seadusega kindlaks määratud ei ole, mistõttu otsustab iga maavanem ise, keda, millal ja kuidas selle ülesande täitmiseks kontrollida. Sotsiaalministeerium on välja töötanud siiski soovitusliku juhendi, mida maavanem oma tööd korraldades võiks arvesse võtta. Juhendis on eristatud korralist ja erakorralist järelevalvet, millest esimene peaks toimuma vähemalt üks kord kolme aasta jooksul igas asutuses või ettevõttes, kes hoolekande alal teenuseid osutab. Korraline järelevalve tuleb juhendi järgi kavandada kolme aasta kohta koostatavas tegevuskavas.

89. Auditeeritud viiest maavalitsusest oli plaane tehes toimunud Sotsiaalministeeriumi soovitude järgi vaid Harju Maavalitsus, kellel oli

²² Sotsiaalhoolekande seadus, § 7 lg 2

järelevalve tegevuskava lapsehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse osutajate kontrollimiseks perioodil 2010–2013. Need teenused on Harju Maavalitsuse ametnike sõnul võetud viimastel aastatel prioriteediks ning teisi küsimusi tegevuskava ei hõlmanud. Ülejäänud maavalitsustel vähemalt kolme aasta peale järelevalveplaan ei olnud. Ida-Virumaal ja Võrumaal korraldati järelevalvet maavalitsuses sotsiaalküsimustega tegelevate osakondade tööplaanide ning Viljandimaal maavalitsuse tööplaanil alusel, mis olid kinnitatud kalendriaastaks.

Sotsiaalministeeriumi soovitustega võrreldes lühema perioodi peale plaani koostamist põhjendati vajadusega olla paindlikum. Järva Maavalitsusel sotsiaalteenuste järelevalveks aastatel 2010 ja 2011 tööplaan puudus.

90. Omavalitsusi ja laste hoolekande küsimusi on käsitletud maavalitsuse korralises järelevalves erinevalt. Arvuliselt kõige enam kontrolle kavandati ja teostati 2010.–2011. aastal Ida-Virumaal. Omavalitsuste tegevusega seotud kontrolle tegi maavalitsus seal kahe aasta peale kokku 39, millest 14 olid otseselt seotud laste hoolekandega (vt tabel 6). Kontrolliti teises perekonnas hooldamise teenuse ja asenduskoduteenuse nõuetekohasust või üldisemalt lastekaitse korraldust ja lastele suunatud teenuste kvaliteeti. Harju Maavalitsuses keskenduti asenduskoduteenuse kontrollimisele ning see puudutas kokku 7 omavalitsusasutust. Võrumaal olid kõik maakonna omavalitsused laste hoolekandega seoses vaatluse all kahes kontrollis: ühes hindas maavalitsus puuetega laste lapsehoiuteenuse korraldamiseks riigilt saadud raha kasutamist ja teises omavalitsuse õigusakte puuetega laste hooldajatoetuse maksmiseks. Viljandi Maavalitsuse tööplaanis oli 2010. aastaks kolm kontrolli. Järgneval aastal kontrolle plaanis ei olnud, kuid kahe aasta kokkuvõttes kontrolliti sotsiaaltöö üldist korraldust seal kolmes omavalitsuses ja asenduskoduteenuse korraldust ühes omavalitsustega seotud ühingus.

Tabel 6. Omavalitsused ja laste hoolekanne maavalitsuse 2010. ja 2011. aasta järelevalve tööplaanides sotsiaalhoolekande alal

	Harju Maavalitsus	Ida-Viru Maavalitsus	Viljandi Maavalitsus	Võru Maavalitsus
Tööplaanis kavandatud kontrolle kokku	14	84	3	8
sh omavalitsuse, selle asutuse või ühinguga seotud kontrolle	7	39	3	8
sh laste hoolekandega otse seotud kontrolle omavalitsuses, selle asutuses või ühingus	7	14	1	2

91. Vaatamata sellele, et Järva Maavalitsus sotsiaalhoolekande järelevalveks tegevuskava ei koostanud, oli seal auditeeritud perioodil kontrollitud näiteks asenduskoduteenuse korraldust Koeru Perekodus. Ajendi kontrollimiseks andis Sotsiaalministeeriumist maavalitsustele saadetud kiri, milles paluti asenduskodude tegevust hinnata. Väljaspool korralise järelevalve kava on mitmes maavalitsuses kontrollitud omavalitsuste tegevust ka erinevate kaebuste tõttu, mida sotsiaalhoolekande küsimustes on tulnud maavalitsustel lahendada. Nii korralise kui ka erakorralise järelevalve tulemusena on tehtud omavalitsustele soovitusi ja

ettekirjutusi, kui on tuvastatud, et mõni omavalitsuse õigusakt ja teenuse osutamise korraldus ei ole seadusega kooskõlas.

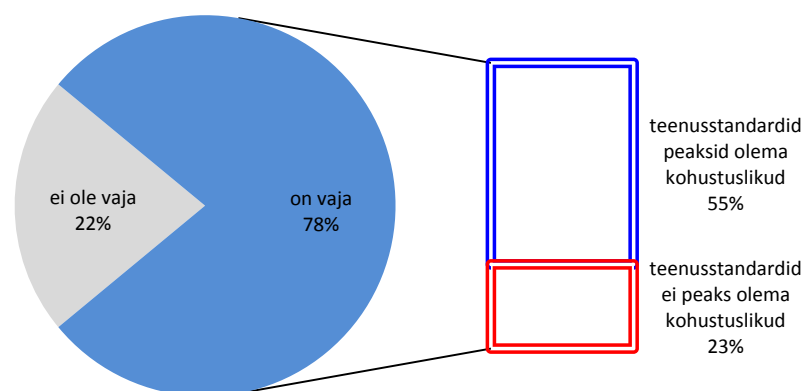
92. Auditeeritud maavalitsused on oma järelevalvetoimingutes jäänud enamasti tegevuste seaduslikkuse hindamise juurde ega ole püüdnud hinnata teenuste kvaliteeti, kuigi seadus seda neilt eeldab. Üheks erandiks oli Viljandi Maavalitsus, kes oli Tarvastu valla ja Halliste valla sotsiaaltöö korralduse üle järelevalvet tehes seadnud eesmärgiks ka teenuste kvaliteedi kontrollimise. Sisuliselt seda seal aga ei tehtud ning kontrollijate tähelepanu koondus omavalitsuse tegevuse kirjeldamisele ja vastavusnõuete järgimisele. Maavalitsuste valikud ja rõhuasetused järelevalves on praeguste tingimuste juures ka arusaadavad ja kontrollijatele ei ole põhjust etteheiteid teha, kuna riigis puuduvad ühtsed nõuded omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteedile. Kuni selline olukord kestab, ei ole maavalitsustele antud järelevalvepädevust võimalik täies ulatuses realiseerida.

93. Laste ja perede arengukavas aastani 2020 on märgitud, et teenuste kvaliteedi tagamisel on järelevalve oluline ja selle käigus peab kõige muu kõrval hindama ka teenuse kvaliteeti sisuliselt. Arengukavas on seatud eesmärgiks töötada välja teenuste järelevalvestandard ja kvaliteedi hindamise kriteeriumid²³. Sammud nende sihtide poole on esialgu siiski ettevaatlikud, kuna kava rakendusplaanis aastani 2015 on ette nähtud vaid järelevalvekontseptsiooni koostamine aastal 2013, järgnevate tegevuste – standardi ja kriteeriumite kehtestamise – tähtaeg on jäetud veel lahtiseks.

Ühtseid teenuste kvaliteedinõudeid peab vajalikuks enamik omavalitsusi

94. Riigikontroll päris teenuste standardiseerimise vajaduse kohta aru ka auditis küsitletud omavalitsustelt. Selgus, et 205 omavalitsusest 78% leidis, et standardiseeritud teenused on vajalikud, ning 55%, et need peaksid olema omavalitsusele ka kohustuslikud (vt joonis 12). Praegu saavad omavalitsused teenuste osutamist korraldades lähtuda lisaks seadusele Sotsiaalministeeriumi soovituslikest juhistest, mis teenuse kvaliteedi kohta täpseid parameetreid kindlaks ei määra ega standardi mõõtu välja ei anna.

Joonis 12. Teenusstandardite vajalikkus Riigikontrolli küsitletud omavalitsuste arvates



Kas teadsite, et

Sotsiaalministeerium on koostanud ja teinud oma veebilehel kättesaadavaks juhised 13 omavalitsuse osutava teenuse kohta:

- hooldusteenus,
- isikliku abistaja teenus,
- koduteenus,
- lapsehoiuteenus,
- sotsiaalnõustamise teenus,
- sotsiaaltransporditeenus,
- tugiisikuteenus lapsele,
- tugiisikuteenus täiskasvanule,
- turvakoduteenus lapsele,
- turvakoduteenus vägivalla ohvritele,
- varjupaigateenus,
- võlanõustamisteenus,
- perelepitusteenus.

Allikas: <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised.html>

²³ Laste ja perede arengukava aastateks 2012–2020, tegevussuund 3.3.1: vajaduspõhise teenusevõrgustiku arendamine

95. Omavalitsuse osutatavate sotsiaalteenustele kvaliteedinõuete kehtestamine on leidnud kohti ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis²⁴. Selle plaani järgi peaks 2013. aasta lõpuks olema teada, millised on minimaalselt vajalikud sotsiaalteenused, mida omavalitsus peab osutama, ja millisele kvaliteedile võivad inimesed neid teenuseid tarbides loota.

Kas teadsite, et

omavalitsuse osutatavatele teenustele kvaliteedinõuete kindlaksmääramise vajadust on Riigikontroll varem käsitlenud auditis „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes“. Audit lõppes 2012. aasta alguses (<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>).

96. Sotsiaalministeerium on omavalitsuse teenuste standardiseerimist üritanud ka korra varem, kui 2009–2010 kavatseti täiendada sotsiaalhoolekande seadust teenuste miinimumloeteluga. Üleriigiliste omavalitsusliitude vastuseisu tõttu jäi see tookord tegemata. Liidud leidsid, et standardid rikuksid omavalitsuste autonoomiat. Alternatiivina töötati välja omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised (vt p 94 juures vasakveergu). Tõsiasi, et miinimumteenuste kehtestamise ideega jätkati ka pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi moodustatud valitsuse tegevusprogrammis, näitab, et riik on standardite vajaduses püsivalt veendunud. Auditi ajal Sotsiaalministeeriumi ametnikke usutledes ilmnis samas, et praegu ei ole veel täielikult selge, kuidas see eemärk kavatakse järgmise aasta lõpuks täita. Kindlaid tegevusi ei ole selleks paika pandud. Arvestades varem kogetud vastuseisu, tuleks Riigikontrolli arvates selle eesmärgi saavutamiseks alustada kõikide osapooltega aegsasti läbirääkimisi, et leida lahendustes kompromiss. Sotsiaalministeerium peaks oma järgmise aasta tööd kavandades selgelt välja ütleva ja kavandatavate tegevuste kaudu näitama, et omavalitsuste sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja kvaliteedinõuete kehtestamine on eesmärk, mis tähtaegselt täidetakse.

97. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** näha 2013. aasta Sotsiaalministeeriumi tööplaanis ette konkreetsed tegevused, mille tulemusena kehtestatakse omavalitsuste sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja kvaliteedinõuded.

Sotsiaalministri vastus: Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja kvaliteedinõuete väljatöötamine toimub Sotsiaalministeeriumis ettevalmistamisel oleva sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames. Regulatsiooni ettevalmistamisel arvestatakse omavalitsuste enesemääratlemisõiguse põhimõtte ja kohalike omavalitsuste erineva võimekusega tagada teenuste kvaliteeti ning miinimumtasemetega. Vastavad tegevused (sh kohalike omavalitsuste teenused) on kajastatud ministeeriumi 2013. aasta tööplaanis ja sätestatud sotsiaalhoolekande seaduse kodifitseerimise ettevalmistamise ülesande all. Sotsiaalministeerium on juba välja töötanud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised, mis on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumi koduleheküljel www.sm.ee.

Omavalitsuste teavitamine ja koolitamine

Maavalitsused on hoolekande teemal omavalitsusi aktiivselt teavitanud

98. Sotsiaalhoolekandes on maavanema ülesannete hulgas ka maakonna hoolekandetöötajatele koolituste korraldamine ja omavalitsustele sotsiaalhoolekandevalise teabe edastamine²⁵. Uurides, mida auditeeritud perioodil selle ülesande täitmiseks tehti, selgus, et kesksel kohal on siin

²⁴ <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

²⁵ Sotsiaalhoolekande seadus, § 7 lg 1

maavalitsuse initsiatiivil toimuvad infopäevad. Neljas auditeeritud maavalitsuses (Harju, Ida-Viru, Viljandi ja Võru) toimusid need regulaarselt kas kord kuus või kvartalis ning päevakorral oli ka laste hoolekanne. Arutelu teemadena on käsitletud näiteks laste hooldusküsimusi, koolide ja sotsiaaltöötajate koostööd, eestkoste seadmist, varajast märkamist, perekonnaõiguslike küsimusi. Infopäevi peetakse eelkõige heaks võimaluseks omavahel teavet vahetada, kuid sinna kaasatakse ka erialaspetsialiste loenguid pidama ja selgitusi jagama (nt ametnikke Sotsiaalministeeriumist, kohtunikke, valdkonnas tegevate kodanikuühenduste esindajaid).

99. Järva maakonnas on regulaarne teabevahetus korraldatud peamiselt võrgustikutöö kaudu: maakonnas tegutseb Järvamaa Omavalitsuste Liidu sotsiaaltöötajate koda ja Järva maakonna sotsiaaltöötajate ümarlaud, kus paljud aktuaalsed teemad sotsiaaltöötajate vahel läbi arutatakse ja lahendus leitakse.

100. Omavalitsustele korraldatud koolituste ja infopäevade arvult tõusevad esile Viljandi Maavalitsus ning Võru Maavalitsus ja Harju Maavalitsus. Esimene neist viis auditis vaadeldud kahel aastal läbi 22 ning ülejäänud nimetatud vastavalt 13 ja 11 üritust. Teistel auditeeritud maavalitsustel on need näitajad mõnevõrra tagasihoidlikumad. Peale teavitussyrituste on maavalitsused kaasanud valdu ja linnu ka maakondlike arengudokumentide väljatöötamisse: näiteks Võrumaal vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse korraldamise kontseptsiooni, Harjumaal tervise edendamise tegevuskava või Ida-Virus ja Viljandis maakondlike arengukavade väljatöötamise juures. Takistuseks teabevahetuse ja koostöö korraldamisel on maavalitsuste arvates omavalitsuste sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate suur töökoormus, mis ei võimalda sageli maavalitsuse organiseeritud üritustest osa võtta.

Riigikontrolli hinnang

101. Auditeeritud omavalitsuste tegevust hinnati kriteeriumite alusel, mis kujundati sotsiaalhoolekande seaduse, haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse alusel (vt tabel 7). Kriteeriumite sobivus räägiti auditeeritutega enne auditi algust läbi.

Tabel 7. Riigikontrolli hinnangud auditeeritud omavalitsustele

Hinnangukriteerium / Oluline viga	Albu vald	Antsla vald	Halliste vald	Koeru vald	Kõue vald	Maardu linn	Narva linn	Sõmerpalu vald	Tarvastu vald	Vaivara vald
Veebilehel on avalikustatud teave, milliseid sotsiaalhoolekande teenuseid lastele osutatakse ning vastava ala töötajate kontaktandmed.	JAH	JAH	JAH	EI	JAH	JAH	EI	JAH	JAH	JAH
Esineb oluline viga: a) kui veebilehel on avalikustamata teenuse või toetuse nimetus koos taotlemise korra ja vormidega vähemalt kolmandiku teenuste-toetuste kohta, mida omavalitsus laste sotsiaalhoolekande alal osutab-annab, või b) kui veebilehel ei ole avalikustatud laste sotsiaalhoolekandega tegelevate ametnike kontaktandmeid ega vastuvõtuaega.										
Vajaduse korral on abi osutatud või põhjendatud abi osutamata jätmist.	EI	JAH	EI	EI	JAH	EI	JAH	JAH	EI	JAH
Esineb oluline viga: a) kui vähemalt 5% sotsiaaltoetuste ja teenuste saamiseks kirjalikult esitatud taotluste puhul on jäetud abi osutamata ning seda ei ole taotlejale kirjalikult põhjendatud või kui väidetavalt on abi osutatud, kuid selle kohta ei ole esitada kirjalikku tõendusmaterjali, või b) kui politsei või lasteasutuste või -organisatsiooni poolt omavalitsusele edastatud teabe põhjal, mis eeldas teabe edastaja hinnangul omavalitsuse toiminguid, ei ole vähemalt 5% juhtudel omavalitsus mingeid toiminguid teinud.										
Lapse määramisel teise perekonda hooldamisele on täidetud järgmised nõuded: a) hooldamise kohta on tehtud nõuetekohane otsus, millest selgub, miks laps tuli määrata teise perekonda hooldamisele ja et lapse olukord vastab tingimustele, mis on seaduse järgi teises perekonnas hooldamise eelduseks, b) hooldamise juhtumi kohta koostatud dokumentidest selgub, et on kuulatud ära asjassepuutuvate isikute (vanemad, hooldajad vms) arvamused, c) on hinnatud hooldaja vastavust nõuetele, d) on koostatud juhtumiplaan, e) perekonnaga, kes võtab lapse hooldada, on sõlmitud juhtumiplaaniga kooskõlas olev leping.	-	-	EI	-	-	EI	EI	-	EI	-
Esineb oluline viga, kui vähemalt üks kriteeriumi kirjelduses esitatud nõue on täitmata 5% juhtudes, kus laps määrati teise perekonda hooldamisele.										
Lapse määramisel asenduskodusse on täidetud järgmised nõuded: a) on tehtud nõuetekohane otsus, millest selguvad kodust või perekonnast eraldamise põhjused ning et lapse olukord vastab tingimustele, mis on seaduse järgi asenduskodus hooldamise eelduseks, b) on kuulatud ära asjasse-	-	EI	EI	-	-	JAH	EI	-	EI	-

puutuvate isikute (vanem kui 10-aastane laps, vanemad, hooldajad vms) arvamused, c) maavanemale edastatud asenduskoduteenuse rahastamise taotlusele on lisatud nõutud teave lapse vanemate kohta, d) on koostatud juhtumiplaan, e) omavalitsuse ametnik on külastanud asenduskodus elavat last vähemalt kaks korda aastas.										
Esineb oluline viga, kui vähemalt üks kriteeriumi kirjelduses esitatud nõue on täitmata 5% juhtudest, kus laps on määratud elama asenduskodus.										
Maavanemale on esitatud tähtaegselt seaduses ettenähtud statistilised aruanded.	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
Esineb oluline viga, kui vähemalt üks aruanne on jäänud auditeeritud perioodil esitamata või kui vähemalt kaks aruannet on esitatud enam kui 15 päevase hilinemisega (15. veebruariks peab omavalitsuste aruannete põhjal koostama koondaruande maavanem) või kui vähemalt kahes aruandes on asenduskodusse või teise perekonda hooldamisele määratud laste kohta ebaõiged arvanded.										

102. Maavalitsustele anti hinnang sotsiaalhoolekande seadusest tuletatud kriteeriumite põhjal (vt tabel 8). Neid tutvustati enne auditi algust auditisse võetud maavalitsustele ja nende kasutamises lepiti kokku.

Tabel 8. Riigikontrolli hinnang auditeeritud maavalitsustele

Hinnangukriteerium / Oluline viga	Harju Maavalitsus	Ida-Viru Maavalitsus	Järva Maavalitsus	Viljandi Maavalitsus	Võru Maavalitsus
Maavanem on teinud järelevalvet omavalitsustes lastele ja lastega peredele osutatavate sotsiaalteenuste kvaliteedi üle.	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
Viga on oluline, kui maavalitsus ei ole viimase kolme aasta jooksul alates 2010. aastast viinud läbi mitte ühtegi järelevalvemenetlust laste ja peredega seotud teenuste üle vastava maakonna auditeeritud KOVides					
Maavalitsus on korraldanud koolitusi maakonna sotsiaalhoolekande töötajatele või edastanud teavet teiste isikute korraldatavatest koolitustest laste sotsiaalhoolekande alal.	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
Viga on oluline, kui auditeeritud perioodil ei ole maavalitsus korraldanud mitte ühtegi koolitust ega edastanud KOVi ametnikele ka teavet teiste isikute korraldatavatest koolitustest.					

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal sotsiaalministrile ja auditeeritud omavalitsustele mitmeid soovitusi. Minister ja omavalitsused saatsid jaanuaris 2013 oma vastused Riigikontrolli soovitudele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Inimesed ja raha tööks laste hoolekande ja -kaitse alal</p> <p>22. Soovitus sotsiaalministrile: analüüsida 2013. aasta jooksul võimalusi lastekaitsetöötajate arvu reguleerimiseks seaduses ja kaaluda reeglite kehtestamist, mille järgi oleks iga laps seotud kindla lastekaitsetöötajaga ning juhul, kui omavalitsusel ei ole lastekaitse-töötajat, on tal kohustus teha teiste omavalitsustega koostööd. (p-d 15–21)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus: Ettevalmistatavas lastekaitse seaduse eelnõus ei määratleta numbriliselt kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate miinimumarvu, kuid esitatakse ühtsed ja ühetaolised nõuded lastekaitsetöötajatele, st millise ettevalmistusega isikud võivad riigi ja kohalikul tasandil lastekaitsetööd teha. Nõuete rakendamiseks on kavas kehtestada lastekaitsetöötajate riikliku atesteerimise nõue ja professionaalse kutsetegevuse taseme hoidmiseks pakkuda erialast täiendkoolitust. Riikliku lastekaitseüsteemi paremaks koordineerimiseks täiendatakse ministeeriumi valitsemisala rakendusosutuse (SKA) funktsioone lastekaitse valdkonna ülesannetega, sealhulgas riiklike lastekaitseteenuste korraldamine, kohalike omavalitsuste nõustamine ning vajadusel raskemate üksikjuhtumite lahendamine. Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2013. aasta IV kvartalis (jõustumise tähtajaga 2015. a).</p>
<p>Ennetustöö korraldus</p> <p>36. Soovitus sotsiaalministrile: töötada 2013. aasta jooksul omavalitsustele välja soovituslik juhend, kuidas korralda laste hoolekandes ja kaitses riskide põhjal ennetustööd, ning teha see omavalitsustele kättesaadavaks. (p-d 28–35)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus: Lastekaitse seaduse eelnõuga täpsustatakse abivajavast lapsest teavitamise ja teate vastuvõtmise ning edastamise korda, sealjuures tuuakse sisse nõuded abivajavast lapsest teatamise dokumenteerimiseks. Lastekaitse üldmeetmena kehtestatakse asjakohased ennetus- ja sekkumismeetmed, sh varane ja universaalne sekkumine. Samuti sätestatakse lapse abivajaduse hindamise kohustus, mida rakenduslikult toetab ministeeriumi tellitud ja kodulehel avaldatud hindamisjuhise ning kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja käsiraamat. Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2013. aasta IV kvartalis, (jõustumise tähtajaga 2015. a). Lisaks planeeritakse läbi LPA (laste ja perede arengukava) tegevuskava erinevaid toetavaid tegevusi (vt tegevuskava SoM kodulehel).</p>
<p>Abi osutamise viisid ja õiguslikud alused</p> <p>41. Riigikontrolli soovitus Maardu Linnavolikogule: kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul koduteenuse ja varjupaigateenuse osutamise kord. (p-d 37–40)</p>	<p>Maardu Linnavolikogu esimehe vastus: Maardu Linnavolikogu võtab Riigikontrolli soovitud teadmiseks ning arutab koduteenuse, varjupaigateenuse ja sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kordade kehtestamist lähikuudel.</p>
<p>Abi osutamise viisid ja õiguslikud alused</p> <p>42. Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogule: kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul varjupaigateenuse osutamise kord. (p-d 37–40)</p>	<p>Narva Linnavolikogu esimehe vastus: Riigikontrolli ettepaneku täitmiseks saatsin 03.01.2013. a Narva linnapeale kirja, kus palusin esitada hiljemalt 30. aprilliks linnavolikogule kinnitamiseks Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus nimetatud korra eelnõu.</p>
<p>Abi osutamise viisid ja õiguslikud alused</p> <p>43. Soovitus Koeru Vallavolikogule, Kõue Vallavolikogule, Maardu Linnavolikogule ja Tarvastu Vallavolikogule: kehtestada hiljemalt 2013. aasta esimese poolaasta jooksul sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kord. (p-d 37–40)</p>	<p>Koeru ja Kõue lubasid soovitud järgida, Maardu ja Tarvastu kaaluda. Koeru soovitud täitmise kohta täiendavaid selgitusi ei lisanud.</p> <p>Kõue Vallavolikogu esimehe vastus: Eelnõu on esitatud sotsiaal- ja tervishoiukomisjonile menetlemiseks ning esimeses kvartalis on kavas suunata nimetatud eelnõu volikogu istungile lugemiseks.</p> <p>Maardu Linnavolikogu esimehe vastus: Maardu Linnavolikogu võtab Riigikontrolli soovitud teadmiseks ning arutab koduteenuse, varjupaigateenuse ja sotsiaaltranspordi teenuse osutamise kordade kehtestamist lähikuudel.</p> <p>Tarvastu Vallavolikogu esimehe vastus: Kaalume sotsiaaltransporditeenuse korra kehtestamist.</p>
<p>Toetuste ja teenuste kohta teabe avalikustamine</p> <p>48. Soovitus Antsla Valla-valitsusele, Halliste</p>	<p>Kõik soovitud saajad olid soovitud päri ja lubasid seda järgida. Koeru soovitud täitmise kohta täiendavaid selgitusi ei lisanud.</p> <p>Antsla Vallavalitsuse vastus: Avaldame Antsla vallas pakutavad ja valla</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Vallavalitsusele, Koeru Vallavalitsusele, Kõue Vallavalitsusele, Maardu Linnavalitsusele, Narva Linnavalitsusele ja Vaivara Vallavalitsusele: avalikustada hiljemalt 2013. aasta esimese kvartali jooksul veebilehel kogu teave omavalitsuse pakutavate sotsiaalteenuste kohta. (p-d 44–47)</p>	<p>vahendusel saadavad sotsiaalteenused veebilehel 2013. a jaanuarikuus.</p> <p>Halliste Vallavalitsuse vastus: Avalikustame 2013. aasta esimese kvartali jooksul veebilehel kogu teave omavalitsuse pakutavate sotsiaalteenuste kohta.</p> <p>Kõue Vallavalitsuse vastus: Oleme juba avalikustanud kõik sotsiaalteenused valla veebilehel.</p> <p>Maardu Linnavalitsuse vastus: Maardu Linnavalitsus korrastab 2013. aasta I kvartali jooksul kogu sotsiaalteenuseid ja -toetusi puudutava info oma veebilehel.</p> <p>Narva Linnavalitsuse vastus: Informatsioon kõikide Narva linnas pakutavate sotsiaalteenuste kohta avalikustatakse Sotsiaalabiameti veebilehel 2013. a jaanuaris.</p> <p>Vaivara Vallavalitsuse vastus: Valla koduleheküljel on välja toodud, et sotsiaalosakond osutab tasuta sotsiaalnõustamist vallaelanikele.</p>
<p>Abitaotluste menetlemine ja abivajaduse hindamine</p> <p>63. Soovitus Harju maavanemale: teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Maardu linnas. (p-d 49–62)</p>	<p>Harju maavanema vastus: Kavandame Maardu linnas teostada järelevalvet sotsiaaltoetuste ja sotsiaalabi taotluste menetlemise osas igas kvartalis aastail 2013–2014.</p>
<p>Abitaotluste menetlemine ja abivajaduse hindamine</p> <p>64. Soovitus Järva maavanemale: teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Koeru vallas. (p-d 49–62)</p>	<p>Järva maavanema vastus: Järva Maavalitsus teostab 2013–2014 Koeru vallas järelevalvet vastavalt soovitusele.</p>
<p>Abitaotluste menetlemine ja abivajaduse hindamine</p> <p>65. Soovitus Viljandi maavanemale teha perioodil 2013–2014 järelevalvet sotsiaaltoetuste või muu sotsiaalabi saamiseks esitatud taotluste menetlemise seaduslikkuse üle Tarvastu vallas. (p-d 49–62)</p>	<p>Viljandi maavanema vastus: Viljandi Maavalitsus lisab antud soovituse oma tööplaani.</p>
<p>Omavalitsuste teabevahetus ja koostöö laste hoolekande alal teiste asutustega</p> <p>72. Soovitus sotsiaalministrile: algatada sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja täiendada omavalitsuste kohustusi nõudega protokollida laste hoolekande küsimustes tehtud kokukülastused, asenduskodu külastused ja võetud ütlused. (p-d 66–71)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium algatab 2014. aastal sotsiaalhoolekande seaduse muudatuse, millega tehakse omavalitsustele kohustuslikuks dokumenteerida teave, mis laste hoolekande asjas alustatud menetluses on saadud. Vastavate andmete kandmine sotsiaalteenuste ja -toetuste registrisse (STAR) on kavas rakendada paindliku üleminekuajaga, et saavutada olukord, kus eelnõuga kavandatud kohustuslikkuse nõue, kanda laste hoolekande alane teave STARi, oleks üleminekuperioodi lõppedes täidetud kõikides omavalitsustes. Vajalikud tehnilised arendused ja jõudlus andmete STAR-i kandmiseks on olemas ning paljudes KOVides seda juba ka tehakse.</p>
<p>Järelevalve sotsiaalteenuste üle</p> <p>97. Soovitus sotsiaalministrile: näha 2013. aasta Sotsiaalministeeriumi tööplaanis ette konkreetsed tegevused, mille tulemusena kehtestatakse omavalitsuste sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja kvaliteedinõuded. (p-d 88–96)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus: Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste miinimumloetelu ja kvaliteedinõuete väljatöötamine toimub Sotsiaalministeeriumis ettevalmistamisel oleva sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames. Regulaatsiooni ettevalmistamisel arvestatakse omavalitsuste enesemääratlemisõiguse põhimõtte ja kohalike omavalitsuste erineva võimekusega tagada teenuste kvaliteeti ning miinimumtasemetega erinevustega. Vastavad tegevused (sh kohalike omavalitsuste teenused) on kajastatud ministeeriumi 2013. aasta tööplaanis ja sätestatud sotsiaalhoolekande seaduse kodifitseerimise ettevalmistamise ülesande all. Sotsiaalministeerium on juba välja töötanud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised, mis on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumi koduleheküljel.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas kümnes auditiks valitud omavalitsuses on laste hoolekanne ja lastekaitse korraldatud seadusenoetele vastavalt. Lisaks uuriti, milline on omavalitsuste töökorraldus ülesannete täitmiseks sellel alal ja millised probleemid on osutunud töös takistuseks.

Lisaks omavalitsustele hinnati auditi ka maavalitsuste järelevalve- ja teavitustööd omavalitsustes ja selle kooskõla seadusega.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi hinnangukriteeriumid on toodud aruande tabelites 7 ja 8. Kriteeriumid seati arvestades omavalitsustele ja maavalitsustele kehtestatud nõudeid sotsiaalhoolekande seaduses, haldusmenetluse seaduses ja avaliku teabe seaduses. Tabelites 7 ja 8 on esitatud samuti auditeeritute ja kriteeriumite kaupa auditis antud hinnangud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud maavalitsused valiti vastavalt auditis vaatluse alla võetud kümnele omavalitsustele. Maakondade kaupa olid auditeeritud järgmised:

maavalitsus	omavalitsused
Harju Maavalitsus	Maardu linn, Kõue vald
Ida-Viru Maavalitsus	Narva linn, Vaivara vald
Järva Maavalitsus	Albu vald, Koeru vald
Viljandi Maavalitsus	Halliste vald, Tarvastu vald
Võru Maavalitsus	Antsla vald, Sõmerpalu vald

Auditeeritud omavalitsuste valikul võeti arvesse laste hoolekandes toimunud tegevusi kajastavaid statistilisi andmeid s-veebis (<http://sveeb.sm.ee/sveeb/>), omavalitsuste eelarvetes sotsiaalhoolekandeks kavandatud väljaminekuid (<http://www.fin.ee/?id=11182>) ja lastekaitsetöötaja olemasolu. Eesmärk oli saada valikusse erinevate tunnustega omavalitsusi ning lõpliku valiku määras Riigikontrolli audiitori subjektiivne hinnang.

Auditeeritud omavalitsustes ja maavalitsustes koguti teavet peamiselt ametnikke intervjuerides ja dokumente analüüsides.

Peale auditeeritud omavalitsuste küsitleti auditis 2012. aasta suvel ka ülejäänud valdasid ja linnasid, et saada laiapõhjalisem ülevaade omavalitsuste töökorraldusest ja probleemidest sellel alal. Küsimused edastati e-kirja teel ning neile vastas kokku 205 omavalitsust (s.o 91% Eesti omavalitsustest). Maakondade kaupa oli küsimustele vastanud omavalitsuste osakaal 75% kuni 100% maakonna omavalitsuste koguarvust.

maakond	Harju maakond	Hiiu maakond	Ida-Viru maakond	Jõgeva maakond	Järva maakond	Lääne maakond	Lääne-Viru maakond	Põlva maakond	Pärnu maakond	Rapla maakond	Saare maakond	Tartu maakond	Valga maakond	Viljandi maakond	Võru maakond
küsimustele vastanud KOVide osakaal	83%	100%	77%	100%	75%	100%	93%	100%	100%	80%	100%	91%	100%	87%	85%

Elanike arvu alusel moodustatud suurusrühmade kaupa oli igast suurusrühmast vastajaid *ca* 90%.

omavalitsuse suurusrühm	kuni 3000 elanikku	3000 kuni 5000 elanikku	üle 5000 elaniku
küsimustele vastanud KOVide osakaal	91%	91%	88%

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta novembrikuus.

Auditi meeskond:

Meeskonda kuulusid audiitorid Mari Mandel-Madise ja Igor Aljošin ning auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/13/50056/41.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee