

# Kuidas on rakendunud muudatused asendus- ja järelhooldusteenuse valdkonnas?



Helen Jöks

*laste heaolu osakonna nõunik, sotsiaalministeerium*

Asendus- ja järelhooldusteenuse korraldus- ja rahastamissüsteem muutus natuke rohkem kui kaks aastat tagasi. Selle lühikese ajaga on juba välja tulnud uue süsteemi mõned eelised ja kitsaskohad.

Põhjalikum muudatuste analüüs on kavas ellu viia 2021. aastal, kui korraga hinnatakse sotsiaalhoolekandeseaduse muudatuste mõjusid ja aastail 2015–2020 Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) vahendite toel asendushoolduse valdkonnas elluviidud võtmetegevusi. Asendushoolduselt elluastuvate noorte toimetuleku- ja järelhooldusteenuse muudatuste mõju hindamisega alustatakse juba tänavu, kokkuvõtte valmib järgmisel kevadel. Sel aastal hakatakse ette valmistama ka heaolu arengukava lapse heaolu puudutatavat osa, töö valmib järgmisel aastal.

## Seaduse muudatuste eesmärgid

2018. aastal jõustunud sotsiaalhoolekandeseaduse (SHS) muudatused lähtusid 2015. aastal valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika rohelisest raamatust (2014), kus lastele ja noortele parema heaolu ning arenguvõimaluste tagamiseks seati kolm strateegilist eesmärki:

- 1) suurendada perepõhise asendushoolduse osatähtsust;
- 2) tõsta asendushoolduse kvaliteeti;

- 3) tõhustada asendushoolduselt elluastumise ettevalmistust ja järelhooldust.

Eesmärkide saavutamiseks kujundati ümber senised asendushoolduse valdkonna teenused ning loodi eraldi asendushooldusteenus lapsealastele ja järelhooldusteenus täisealistele noortele. Muudeti ka valdkonna korraldust ja rahastamist, sh loodi perepõhist asendushooldust motiveeriv rahastamisskeem.

Seadus annab ka selge suunise eelistada perepõhist hooldust pakkuvat hooldusperet. Loodi üleriigiline hooldusperede register, hooldusperede hindamine ja ettevalmistamine viidi sotsiaalkindlustusameti alla.

Asendushooldust mõjutavad ka mitmed üldised muudatused. Näiteks viidi nii sotsiaalteenuste eel- kui ka järelhindamine tegevuslubade väljastamise ning järelevalve kaudu sotsiaalkindlustusametisse ning seadusega sätestati sotsiaalteenuste kvaliteedinõuded.

Uus teenuste korraldus- ja rahastamisskeem on kaasa toonud muudatusi kõigile asjaosalistele: kohalikele omavalitsustele, asendushooldusteenuse osutajatele, teenust saavatele lastele ja noortele jmt. Uuendustega

kohanemisel on neile toeks olnud sotsiaalkindlustusameti koostatud juhised ja juhtumipõhine nõustamine.

Süsteemi rakendumisel on tähtis olnud ka sotsiaalkindlustusameti ja Tervise Arengu Instituudi partnerite panus, kes pakuvad ettevalmistavaid koolitusi ja tugiteenuseid nii asendushooldusteenuse asutusepõhistele osutajatele kui ka hooldus-, lapsendaja- ja eestkosteperedele.

Usun, et kõik asjaosalised pingutavad selle nimel, et asendushooldusel kasvavate laste heaolu oleks tagatud. Siiski ilmneb pärast muudatuste elluviimist mitmeid muresid, mille tõttu on endiselt oluline praktikaid suunata ja parandada, kuid ka jätkata süsteemi terviklikku arendamist.

Valdkonnas on ka selliseid vajadusi, mida nimetatud seaduse muudatused otseselt ei puudutanud, nt vajadus toetada senisest tõhusamalt kompleksraumiga asendushooldusel viibivaid lapsi, tõhustada laste perest eraldamise ennetamist, toetada bioloogilist peret ja lapse suhtlust ning taasühinemist perega pärast lapse eraldamist jms. Võttes arvesse, kui suur hulk asendushooldusel olevatest lastest elab eestkosteperedes, tuleb koostöös justiitsministeeriumiga eestkosteküsimused üle vaadata.

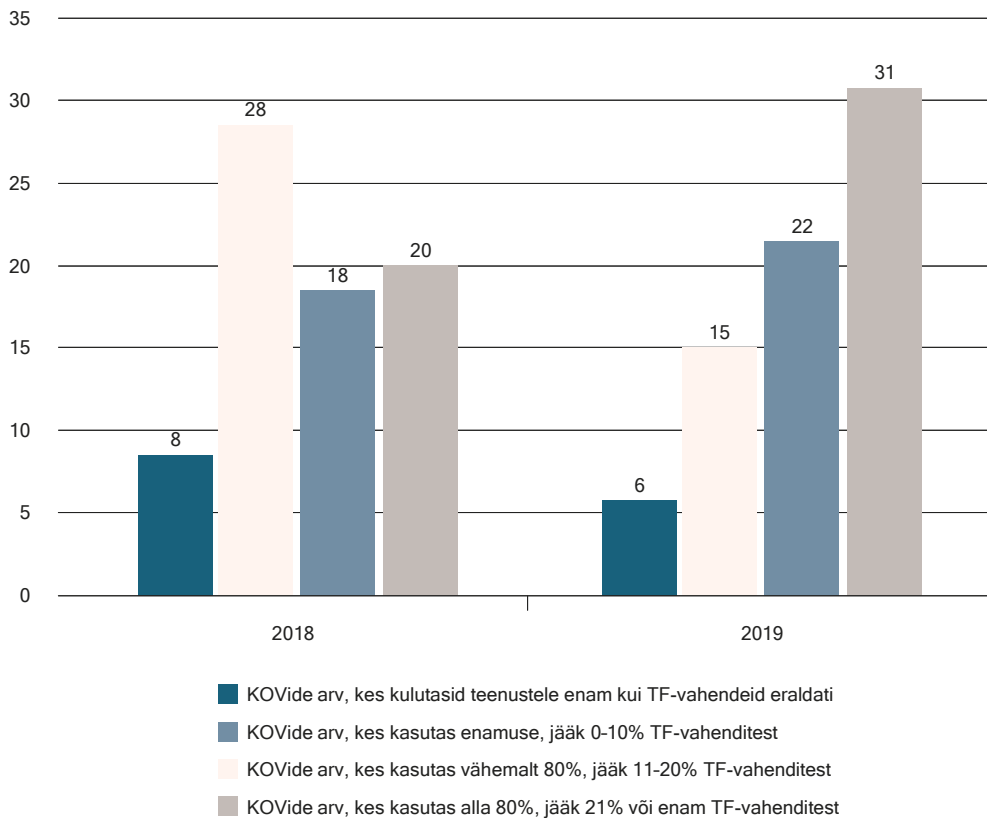
### **Kuidas on rakendunud uus rahastamissüsteem?**

Sel kevadel kirjutati palju kohalikele omavalitsustele asendus- ja järelhooldusteenuste osutamiseks eraldatud toetusfondi vahendite suurest jäägist. Kui 2018. aastal jäi omavalitsustes sel otstarbel kasutamata 1,8 miljonit eurot, siis 2019. aastal oli see kasvanud juba 3,9 miljoni euroni. Kohalik omavalitsus kui teenuse korraldaja ja rahastaja peab muidugi rahalisi võimalusi arvesse võtma ning tagama, et kõigi asendushooldusel olevate laste heaolu ja järelhooldusega seotud kulud saaksid kaetud.

Rahastamisloogikat arvesse võttes on mõistetav, kui omavalitsus soovib jätta endale II poolaastal teenusele lisanduda võivate kulude katteks raha u 10% kogu eraldatavast summast. Selliseid omavalitsusi, kus jääk oli nimetatud osatähtsusest suurem, oli 2019. aasta lõpus aga palju – kokku 53 (vt joonis 1).

*Tuleb juurutada mõtteviisi, et teenust rahastatakse kooskõlas vajadustega.*

Jäägi tekkimine teeb murelikuks just seepärast, et samal ajal on valdkonnas katmata vajadusi: nt madalad töötasud asendus- ja perekodudes, kulude katmine vaid seaduses sätestatud miinimumsummas jne. Mõtteviisi, et teenust tuleb rahastada kooskõlas vajadustega ning need vajadused tuleb omavalitsusel koos teenuseosutajaga (kas hoolduspere või asutusega) välja selgitada, tuleb alles juurutada, sest aastakümneid on harjutud sellega, et teenuse eest tasub riik igal kuul kindla summa. Rahaline toetus on samuti osa koostööst, see ei peaks tekitama teenusootajates ja peredes ebamugavustunnet. Usalduslikud koostöö- ja partnerlussuhted määravad kindlasti ka selle, kui avatult oma vajadusi väljendatakse. Kuigi kahe aasta jooksul on teenuste korraldamine ja rahastamine edenenud, on arenguruumi siiski veel piisavalt. Kui valdkonnale rohkem tähelepanu pöörata, siis saavad uue süsteemi võimalused rutem selgeks. Nt lastekaitsespetsialist võib vajadusi hästi teada, kuid võimalused raha kasutamiseks on sel tasandil piiratud. Vajaduspõhist abi aitab paremini osutada info liikumine omavalitsuses ja ka paindlikkus. Sotsiaalkindlustusamet jätkab kohalike omavalitsuste nõustamist ja juhendamist, et kõigile saaks selgeks, mis otstarbel tohib toetusfondi vahendeid kasutada.



**Joonis 1.** Kohalike omavalitsuste arv\* asendus- ja järelhooldusteenusteks eraldatud toetusfondivahendite (TF) kasutuse ja jäägi järgi (2018–2019)

ALLIKAS: SOTSIAALHOOLEKANDE STATISTIKA (SOTSIAALMINISTEERIUM)

\* Kajastuvad omavalitsused, kus on asendus- või järelhooldusteenustel isikuid.

2021. aasta lõpuks teeb sotsiaalministeerium valitsusele ettepanekud selle kohta, millal lisatakse asendus- ja järelhooldusteenuse vahendid tulubaasi. Tulubaasi minekul on mitmeid eeliseid võrreldes toetusfondiga, kuid see kätkeb ka riske. Enne üleminekut peavad seepärast asendus- ja järelhoolduse korralduses ning rahastamises kujunema välja praktikad, mis lähtuvad eelkõige laste heaolust ning on vajaduspõhised ja paindlikud.

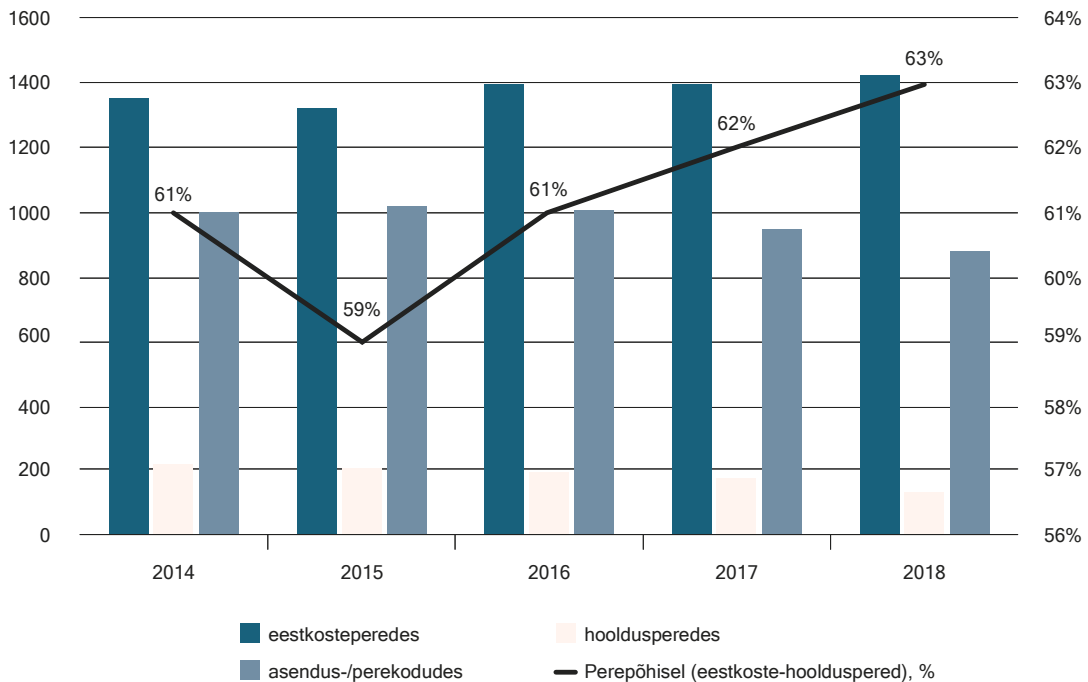
## Täiendavad seadusemuudatused

2018. aasta alguses jõustunud muudatustele lisaks on asendushoolduse valdkonda mõjutanud ka 2020. aasta 1. jaanuaril jõustunud nõue laste arvus asendus- ja perekodudes. Kuni eelmise aasta lõpuni võis ühes asendus- ja

perekodus olla kuni kaheksa last, siis nüüd on maksimaalseks pere suuruseks kuus last. Muudatus, mis võimaldab erandolukorras (nt õdede-vendade puhul) laste arvus erandeid teha, jõustus aprillikuus. Väiksem laste arv peres loob eeldused personaalsemaks lähenemiseks.

Asendus- ja perekodudes vähenes nimetatud muudatustega kohtade arv. Igal kohalikul omavalitsusel tuleb analüüsida asendushooldusteenuse vajadust ning tagada vajaduse korral teenuse osutamine võimalikult persarnases keskkonnas, kuni tekib piisavalt hoolduspereid.

1. juulil 2020 jõustub sotsiaalhoolekande seaduse muudatus, mille kohaselt on kohalikel omavalitsustel edaspidi kohustus toetada hoolduspere vanemaid ühe lapse hooldamise



**Joonis 2.** Asendushooldusel elavad lapsed eri tüüpi teenustel 2014–2018

ALLIKAS: SOTSIAALHOOLEKANDE STATISTIKA (SOTSIAALMINISTEERIUM).

korral vähemalt 1/2 ulatuses alampalgast varem kehtinud 1/4 asemel. Muudatus tuleb vajadusest väärtustada hooldusperede tegevust ja sellest, et siiani on omavalitsused hooldusperesid toetanud peamiselt seaduses sätestatud miinimumi ulatuses.

Sotsiaalministeeriumis on ettevalmistamisel eelnõu, millega tagatakse seni käsunduslepingu alusel töötanud perevanematele töölepingu seaduse alusel töötavate isikutega võrdsed sotsiaalsed garantiid. See muudatus peaks jõustuma 2021. aastal.

*Selleks, et hooldusperedesse jõuaks lapsi üha enam, tuleb jätkata hooldusperede süsteemi arendamist.*

Täiendavad seadusemuudatused kavandatakse pärast mõjuhindamise ja elluastujate uuringu valmimist 2021. aastal. Kuigi rõhk

on praegu perepõhise hoolduse edendamisel ja seegi artikkel keskendub sellele, pöörame jätkuvalt tähelepanu ka institutsionaalsele hooldusele, sest paljud lapsed elavad siiski asutusepõhisel hooldusel (2018. aasta seisuga 36% kõigist asendushooldusel viibivatest lastest).

### Rohkem perepõhist hooldust

2018. aasta sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste üks eesmärk oli saavutada olukord, et võimalikult palju lapsi elaksid peredes, mis on lapse kõige loomulikum kasvu- ja arengukeskkond. Kui vaadata perepõhisel ja asutusepõhisel hooldusel kasvavate laste osatähtsust, siis 2018. aasta lõpu seisuga elas neid perepõhisel asendushooldusel 63% (vt joonis 2). See on küll pidevalt natuke tõusnud, kuid siiani peamiselt eestkosteperes kasvavate laste arvelt (nt 2018. aasta lõpus elas seal 1428, hooldusperes elas aga 124 last).

Selleks, et hooldusperedesse jõuaks lapsi üha enam, tuleb jätkata hooldusperede

süsteemi arendamist. Kitsaskohaks on hooldusperede vähesus. Sotsiaalkindlustusamet koordineerib ESFi vahendite toel 2020. aastast teavitustööd, et leida ja väärtustada hooldusperesid. Tegevusi plaanitakse koos omavalitsuste jt partneritega. Jätkatakse ka üleriigilist teavitustööd ja infomaterjalide levitamist. Nii püütakse uute hooldusperede leidmisele lisaks tõsta kõigi kogukonnaliikmete teadlikkust, et asendushooldusel olevad lapsed ja nende hooldajad kogeksid ka raskuste korral hukkamõistu asemel mõistmist ja toetust.

Selleks, et leitud hoolduspered ka püsima jääks, on vaja, et nad tunneksid süsteemi toetust kohe. Pere ja laps peavad saama positiivse kogemuse juba tutvudes. Lapse perre tulekut peab omavalitsus suunama asjatundlikult, kaasates kõiki asjaosalisi ja võttes arvesse nende vajadusi.

*Arendame ka võimalusi, et ajutist kriisi- või erihoolt vajavad lapsed saaksid kasvada peres.*

Edasi tuleb arendada ka hooldusperede tugisüsteemi, et see pakuks peale rahalise toe ja motivatsiooni emotsionaalset tuge, nõuandeid ja tugiteenuseid ka siis, kui lapsed juba peres kasvavad. Sotsiaalkindlustusameti eestvedamisel on koos valdkonnas tegutsevate MTÜdega pakutud ESFi toel alates 2016. aastast nii hooldus-, eestkoste- kui ka lapsendajaperedele toetavaid individuaal- ning grupiteenuseid. Saadud kogemustest lähtuvalt on alustatud ettevalmistusi tugisüsteemi tõhustamiseks. Järgmise kahe aasta jooksul,

mil veel saab kasutada ESFi toetust, soovime väljatöötatavad muudatused ellu viia.

Pere toetamisel on võtmetähtsusega roll kohalikul omavalitsusel – nii lapse eestkostjaks oleval kohalikul omavalitsusel kui ka viimase koostööl pere elukohajärgse kohaliku omavalitsusega, kes saab olla toeks kohapeal nii kogukonnas, haridusasutuses kui ka mujal ning aidata lahendada tekkivaid kitsaskohti. Perede toetamine peab moodustama edaspidi selgema tervikliku süsteemi, hõlmates nii peresid koondavaid MTÜsid kui ka kohalikke omavalitsusi.

## Uued võimalused

Arendame ka võimalusi, et ajutist kriisi- või erihoolt vajavad lapsed saaksid kasvada peres. Selle tegevuse arendamine toimub ESFi vahendite toel ning sotsiaalkindlustusamet korraldas tegevuse elluviimiseks hanke. Teenuse katsetamine algab teisel poolaastal.

Et pakkuda hooldusperele lapsega kohanemise aega, võimaldavad 1. aprillil 2022 jõustuvad seadusemuudatused ka hooldusperevanemal (olenemata lapse vanusest) kasutada tasustatavat lapsendajapuhkust. See on esimene samm. Tööd tuleb jätkata, et neile peredele oleks vajaduse korral pidevalt tagatud abi ja puhkus, et vältida läbipõlemist ning soodustada kogunud hooldusperede süsteemi jäämist.

Arendusvajadusi on loomulikult veel ning mitte ainult hooldusperede suunal, vaid valdkonnas laiemalt – nii asutusepõhise hoolduse kui ka asendushoolduselt lahkuvate noorte toetamisel. Oluline on, et koostöös kõigi valdkonda panustajatega looksime lastele parimad kasvuvõimalused. **S**

## Viidatud allikas

Vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat (2014). [www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/Asendushooldus/ah\\_rr\\_dets\\_2014.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/ah_rr_dets_2014.pdf). (07.05.2020).