



European  
Commission



EU Network of  
Independent Experts  
on Social Inclusion

Euroopa Komisjoni **aktiivse**  
**kaasamise** soovitusel rakendamise  
hindamine

Riikliku poliitika uurimus

Eesti

Social Europe

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013  
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Euroopa Komisjoni **aktiivse**  
**kaasamise** soovituse rakendamise  
hindamine

Riikliku poliitika uurimus

MARE VIIES  
TALLINNA TEHNIKAÜLIKOO

**EESTI**



## Sisukord

Kokkuvõte .....	7
1. Integreeritud ja terviklik strateegia .....	9
1.1 Tervikliku poliitika kujundamine.....	9
1.2 Integreeritud rakendamine .....	12
1.3 Vertikaalne poliitika koordineerimine .....	12
1.4 Asjaomaste osapoolte aktiivne osalemine .....	14
2. Ülevaade ja hinnang kolmes harus sisseviidud või kavandatud meetmete mõjule ning kulude tõhususele .....	15
2.1 Piisav sissetulekutoetus .....	15
2.2 Kaasav tööturg .....	21
2.3 Kvaliteetteenuste kättesaadavus.....	23
3. Rahalised vahendid .....	26
3.1 Rahalised vahendid .....	26
3.2 EL struktuurfondide kasutamine .....	28
4. Järelevalve ja hindamine .....	29
5. Soovitused.....	30
5.1 Prioriteetsed tegevused integreeritud ja tervikliku aktiivse kaasamise strateegia tugevdamiseks (arendamiseks) .....	30
5.2 Prioriteetsed tegevused poliitika/meetmete tugevdamiseks kolme haru lõikes .....	30
5.3 Tegevused EL tasemel aktiivse kaasamise soovitus rakendamise kindlustamiseks liikmeriikide poolt .....	30
6. Koondtabelid.....	31
Kasutatud kirjandus.....	32



## Kokkuvõte

Integreeritud ja terviklikku strateegiat tööturult tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks, milles oleks ühitatud piisav sissetulekutoetus, kaasamis põhimõttest lähtuv tööturg ja heatasemeliste teenuste kättesaadavus pole Eestis seni välja töötatud ja seetõttu ka mitte rakendatud. Kuid reforme, meetmeid ja tegevusi, mis on ellu viidud alates 2008. aastast kolme eelnimetatud haru raames, iseloomustab siiski küllaltki integreeritud ja terviklik lähenemine tööturult tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks. Eestis on alates 2008. aastast sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasamise valdkonnas edukalt ellu viidud teenuste pakkumisele orienteeritud lähenemine, rõhuasetusega kvaliteetsele tööturule, haridusele ja hoolekandeteenustele. Kuid tagatud pole üksikisiku põhiõigus inimväärikat elu võimaldavatele vahenditele ja sotsiaalabile.

Viimastel aastatel on märgatavalt paranenud integreerimine ja koordineerimine mitmesuguste strateegiatega rakendamisel. Viimase aja positiivsete arengute näiteks sotsiaalpoliitika vertikaalsel koordineerimisel saab tuua soovituslike juhiste koostamist omavalitsustele hoolekandeteenuste osutamiseks, et tagada minimaalselt vajalike sotsiaalteenuste kättesaadavus ja kvaliteedinõuded igas kohalikus omavalitsuses. Üldjoontes on Eestis kavandatud ja juba rakendatud reformid ja meetmed suurel määral arvesse võtnud Euroopa Komisjoni soovitusi tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta, sest nende puhul on silmas peetud integreerimise olulisust strateegia kolme haru vahel, kuid soovitusel eesmärkide täielikumaks saavutamiseks oleks Eesti jaoks vaja siiski välja töötada aktiivse kaasamise strateegia.

Vaatamata toimetulekupiiri tõstmisele 2011. aastal, on see siiski äärmiselt madal, madalam isegi kui minimaalse toidukorvi maksumus (85,1 eurot kuus 2011. aastal). Sotsiaalkaitsesüsteemis rakendatakse aktiivsuse nõudeid peamiselt registreeritud töötutele, sh töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajatele ning vähesel määral ka toimetulekutoetuse saajatele. Üldiselt on Eestis töötuse korral makstavad toetused väikesed, mistõttu on inimestel kasulik töötada; pigem on probleemiks töötute suur vaesusrisk ja madal hüvitiste saajate osakaal. Analüüs näitas, et kõige suurem on töötamisest saadav võimalik kasu üksielavatele töötutele tööealistele ja noortele, kus isegi alampalgaga töötamine suurendab sissetulekut keskmiselt kaks korda võrreldes toimetulekutoetusest elamisega.

Alates 2008. aastast on Eestis ette võetud mitmeid meetmeid ja tegevusi kindlustamiseks töövõimelistele inimestele toetuse saamine võimetele vastavale töökohale asumiseks või taasasumiseks ning selle töökoha säilitamiseks, eriti on viimastel aastatel arendatud aktiivseid ja ennetavaid tööturumeetmeid pikaajalistele töötutele, noortele töötutele, sotsiaalsete või majanduslike toimetulekuprobleemidega ja erivajadustega inimestele. Hoolekandeteenuste vajadustele vastavuse parandamiseks ning nende osutamise rahulolu suurendamiseks töötati 2012. aastal välja sotsiaalteenuste soovituslikud juhendid kohalikele omavalitsustele minimaalselt vajalikest sotsiaalteenustest, mida iga kohalik omavalitsus peab inimestele pakkuma, kuid väikese tulubaasiga omavalitsustel on erinevate teenuste kättesaadavuse kindlustamisega suuri probleeme.

Tööhõive suurendamise ja tööelu kvaliteedi tõstmise toetamise kui prioriteetse suuna („Pikk ja kvaliteetne tööelu“) rahastamise kogumaht aastatel 2007-2013 on 157,2 miljonit eurot, sh EL vahenditest 132,4 miljonit eurot (töötutele aktiivsete tööturumeetmete pakkumise suurendamine, lisaks ka aktiivsete meetmete osaline laiendamine töötavatele inimestele, mitmesuguste paindlike töövormide laialdasem kasutuselevõtmine, riskigruppide töövõimaluste parandamine).





# 1. Integreeritud ja terviklik strateegia

## 1.1 Tervikliku poliitika kujundamine

Senini pole Eestis välja töötatud ja seetõttu ka mitte rakendatud integreeritud ja terviklikku strateegiat tööturult tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks, milles oleks ühitatud piisav sissetulekutoetus, kaasamisühendustest lähtuv tööturg ja heatasemeliste teenuste kättesaadavus. Kuid alates 2008. aastast kolme eelnimetatud haru raames ellu viidud reformidele, meetmetele ja tegevustele on omane siiski küllaltki integreeritud ja terviklik lähenemine tööturult tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks.

Kuna Euroopa 2020 riiklik reformikava (Konkurentsivõime kava) "Eesti 2020" (RRK) keskendub peamiselt majanduskasvule ja riigi konkurentsivõime tõstmisele, siis on seal aktiivset kaasamist käsitletud põhiliselt seoses tööturuga, kaasa arvatud ühiskonna kõikide gruppide aktiivne kaasamine ja kvalifitseeritud tööjõu pakkumine ning hariduse kvaliteet ja kättesaadavus kõikidel haridustasemetel. Ka Eesti sotsiaalraport (ESR) keskendub neile sotsiaalvaldkonna olulisematele reformidele ja meetmetele aastatel 2012-2013, mis toetavad inimeste tööturule sisenemist, tööturul püsimist ning iseseisvat toimetulekut.

RRK raames on Eesti valitsus juba heaks kiitnud või kavandab lähiaastatel ellu viia järgmisi peamisi reforme:

- tööga seotud tasemehariduse erisoodustusmaksust vabastamine 2012. aastast;
- tulumaksusoodustuse ülempiiri langetamine 2012. aastast;
- üksikisiku tulumaksu vähendamine alates 2015. aastast;
- avaliku teenistuse hüvede reform ja palgasüsteemi läbipaistvuse suurendamine 2012. aastast;
- eripensionide reformi esimese etapi läbiviimine 2012. aastast;
- kõrgharidusreformi läbiviimine, et muuta kõrgharidustaseme õppe rahastamise põhimõtteid ja suurendada riigieelarvest rahastatavate õppekohtade arvu 2012. aastast.

Mitmeid uusi algatusi on ette võetud tööturumeetmete paindlikkuse ja tõhususe suurendamise eesmärgil. Võrreldes kriisiperioodiga on tööturumeetmete pakkumisel suuremat rõhku pandud koolitusele ja töötute oskuste parandamisele. Tööhõiveprogramm 2012-2013<sup>1</sup> võimaldab tööturuteenuste osutamist soodsamatel tingimustel kui õigusaktides sätestatud. Nii aitab programm kaasa noorte töötuse vähendamisele, suurendab teenuste saajate ringi ja näeb ette uusi tööturuteenuseid, et aidata kõrvaldada pikaajalistel töötutel töö leidmisel esinevaid takistusi.<sup>2</sup> 2012. aastal algas järgmiste meetmete rakendamine:

- meetmed töötute konkurentsivõime suurendamise toetamiseks tööturul:
  - individuaalse töölerakendamise teenuse laiendamine ja paindlikkuse suurendamine;
  - palgatoetuse maksamise paindlikkuse suurendamine soodustamaks ajutist ja lühiajalist töötamist pikaajalise töötusega võitlemiseks;

<sup>1</sup> Tööhõiveprogramm 2012-2013. 2011. Riigi Teataja.

<sup>2</sup> Aktiivse tööturupoliitika rahastamine SKPst on tõusnud 0,29%lt 2009. aastal 0,34%ni 2011. aastal ning eeldatavalt kasvab 2012. aastal veelgi.

- mõju suurendamiseks tööturuteenuses lõpuni osalemise võimaldamine ka tööle saamise korral;
- halvenenud tervise tõttu töökaotuse ohus oleva töötaja täiend- või ümberõppe toetamine;
- tööturumeetmete rahastamine 2011. aastal loodud tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitalist (eraldised riigieelarvest ja töötuskindlustusmaksetest);
- töö- ja kutsehaiguskindlustuse loomine koos uue töövõimetuskindlustuse skeemiga;
- soolise palgalõhe vähendamise tegevuskava väljatöötamine ja rakendamine.

Töötuse ja kriisi sotsiaalsete tagajärgedega võitlemiseks ning majanduskasvu ja konkurentsivõime edendamiseks on 2013. aastal kavandatud teiste hulgas ellu viia järgmised reformid:

- tööjõu maksukoormuse vähendamiseks töötuskindlustuse maksemäära langetamine;
- töö- ja kutsehaiguskindlustuse loomine koos uue töövõimetuskindlustuse skeemiga;
- uute programmide väljatöötamine madala konkurentsivõimega noorte tööhõive parandamiseks;
- kutseõppe õppekavade kaasajastamine;
- gümnaasiumivõrgu korrastamine ja investeeringute programmi käivitamine koolivõrgu kvaliteedi tõstmiseks;
- koolieelse lasteasutuse seaduse muutmine.

Töötuse ja mitteaktiivsuse ennetamiseks kasutatakse senisest individuaalsemat ja paindlikumat lähenemist tööturuteenuste osutamisel ja toetavate teenuste rakendamisel. Inimeste tööturule sisenemise takistuste vähendamiseks osutatakse ja arendatakse tööturumeetmeid toetavaid tugiteenuseid. Kaks programmi („Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2010-2011” ja „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012-2013”) on suunatud sotsiaalsetes või toimetulekuraskustes, erivajadustega inimeste ja nende pereliikmete tööhõive suurendamisele. Töötute ja mitteaktiivsete hõivesse toomiseks parandatakse hoolekandeteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Tööturu riskigruppide toetamiseks arendatakse ja rakendatakse just nende vajadustele vastavaid tööturule sisenemist ja töötamist toetavaid hoolekandemeetmeid, pöörates tähelepanu partnerluse arendamisele ja võrgustikutööle.

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamise eesmärgi elluviimise tegevused viimasel ajal:

- 2011. aastal valmis Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimaluste uuring, mis on sotsiaalkindlustussüsteemi (pensioni-, töötus-, ravi-, töövõimetuskindlustus) reformimise üheks alusdokumendiks;
- Sotsiaalministeerium koostas ja avaldas soovituslikud juhised kohalikele omavalitsustele sotsiaalteenuste osutamiseks, mis aitab kohalikke omavalitsusi ja teenuse osutajaid arendada ja osutada teenuseid ühesugustel alustel Eesti kõikides piirkondades (2011);
- alates 2012. aastast tõsteti miinimumpalk 290 eurole kuus (oli alates 2008. aastast 278,02 eurot);

- Riigikogu võttis vastu seaduse ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise kohta (21.03.2012), mille kohaselt edendatakse, kaitstakse ja tagatakse puuetega inimeste inimõigusi Eestis;
- Vabariigi Valitsus ja Eesti Puuetega Inimeste Koda (puuetega inimeste esindusorganisatsioon) kirjutasid alla koostööpõhimõtete memorandumile 2012.aasta märtsis;
- sotsiaalministeerium algatas 2011. aastal Euroopa sotsiaalharta artikli 30 (Õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest) ratifitseerimise.<sup>3</sup> Artikkel 30 ratifitseeriti 2012. aasta mais, millega Eesti kohustub võitlema süstemaatiliselt vaesuse vastu, st kehtestama asjaomaseid eesmärke, kavandama meetmeid ja tegevusi nende saavutamiseks, regulaarselt olukorda jälgima, mis kokkuvõttes tähendab vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise riikliku strateegia väljatöötamist.

Sotsiaalministeeriumi andmetel (ESR 2012 projekt) on Eestis sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas olukorra parandamiseks ette nähtud järgmised reformid ja algatused:

- lastekaitse seaduse muutmine ja moderniseerimine;
- lastele ja peredele suunatud toetuste ja teenuste uue kontseptsiooni (roheline raamatu) koostamine;
- multiprobleemidega inimeste hõivet toetavate teenuste pakkumise piloteerimine ja kontseptsiooni väljatöötamine;
- töövõime hindamise süsteemi muutmine ja rehabilitatsiooniteenuste reform;
- strateegia koostamine ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni täitmiseks;
- aktiivsena vananemise strateegia aastateks 2013-2020 väljatöötamine.

Mitmeid ulatuslikke reforme ja algatusi on juba ellu viidud ja ka järgnevatel aastatel ette nähtud aktiivse kaasamise kahe haru (kaasav tööturg ja kvaliteetteenuste kättesaadavus) puhul, kuid ettevõtmised<sup>4</sup> piisava sissetulekutoetuse osas on siiani ebapiisavad (vt 2.1).

Eeltoodu on kinnituseks, et Eestis on alates 2008. aastast sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasamise valdkonnas edukalt ellu viidud teenuste pakkumisele orienteeritud lähenemine rõhuasetusega kvaliteetsele tööturule, haridusele ja hoolekandeteenustele.<sup>5</sup> Kuid tagatud pole üksikisiku põhiõigus inimväarikat elu võimaldavatele vahenditele ja sotsiaalabile.

---

3 2000. aasta septembris ratifitseeris Eesti parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, selle 98 paragrahvist 18 paragrahvi on siiani tunnustamata. Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee delegatsioon märkis 2010. aasta novembris, et kuigi vaesus ei ole Eesti seadusandluses defineeritud (Riigikogu kehtestab toimetulekupiiri igal aastal riigieelarves, mida põhimõtteliselt võib pidada vaesuspiiriks) ja suhtelise vaesuse määr jääb Eestis pigem kõrgeks, on vaesusega võitlemiseks välja töötatud poliitika ja kavandatud mitmeid meetmeid erinevate arengukavade raames (nt sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasatuse riiklikud aruanded ja tegevuskavad avatud koordinatsioonimeetodi järgi, konkurentsivõime kava "Eesti 2020", jt), mis tunduvad artikli 30 nõuetele vastavat. Sellest järeldati, et Eesti saaks ratifitseerida artikli 30 (Ratifitseerimata, 2010).

4 Toimetulekupiir on vastavalt riigieelarve seadusele alates 2011. aastast 76,7 eurot kuus üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele (aastatel 2008-2010 oli 63,9 eurot) ja 61,36 eurot pere teisele ja igale järgnevale liikmele. Toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, on õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 15 eurot, mida maksab kohalik omavalitsus riigieelarvelistest vahenditest.

5 Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2008-2010 Euroopa Liidu avatud koordinatsioonimeetodi raames. 2008. Sotsiaalministeerium.

## 1.2 Integreeritud rakendamine

Vaatamata aktiivse kaasamise integreeritud ja tervikliku strateegia puudumisele Eestis, on poliitikate ja meetmete rakendamise aktiivse kaasamise strateegia kolmes harus olnud suhteliselt integreeritud. Seda võib öelda vaatamata sellele, et OECD koostatud Eesti avalike teenuste korraldust analüüsivas raportis<sup>6</sup> juhitakse tähelepanu Eesti arenguruumile eri tasandite ja valdkondade üleses koostöös. Viimastel aastatel on märgatavalt paranenud integreerimine ja koordineerimine mitmesuguste strateegiate rakendamisel, mille näidetena võib nimetada nii RRK asjaomaste eesmärkide elluviimist, ESR (projekt) kavandatud meetmete rakendamise plaane kui ka teiste asjassepuutuvate poliitikavaldkondade tegevuskavade rakendamist. Nt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala valdkondade (tervise-, töö- ja sotsiaalvaldkonna) asekanterid tagavad arengukavade, strateegiate, kontseptsioonide ja õigusaktide omavahelise seostatuse, terviklikkuse ja ühtsuse ning kooskõla üleriigiliste arengukavadega; samuti koordineerivad koostööd ministeeriumiväliste institutsioonide ja huvirühmadega.<sup>7</sup>

RRKs on rõhutatud, et tihedamal koostööl kohalike omavalitsustega on oluline roll pikaajalise töötuse ja noorte töötuse ennetamisel ja vähendamisel (aktiiviseerimisele suunatud meetmed, sotsiaalsete probleemide lahendamine jne). Teenuste osutamise efektiivsuse tõstmiseks on RRKs pööratud tähelepanu institutsionaalsele koostööle ja rollijaotuse paremale määratlemisele Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Töötukassa ja kohalike omavalitsuste vahel. Nt Töötukassa ja Tööturuameti liitmine on andnud juba positiivseid tulemusi teenuste osutamise paremal korraldamisel.

Üheks näiteks koordineerimise suurenemisest riigiasutuste ja teenuste osas, mis aitavad kaasa aktiivse kaasamise poliitikameetmete pakkumisele, on koostöö Laste ja perede arengukava 2012-2020 „Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond“ rakendamisel. Kuna perepoliitika ja tööpoliitika eesmärgid on omavahel tihedalt seotud ja elanikkonna vajadustele vastavate teenuste arendamiseks on vaja senisest enam panustada sotsiaal- ja töövaldkonna koostööle ja kombineeritud meetmetele, aga ka vastutusalade selgemale määratlemisele, siis Laste ja perede arengukava 2012-2020 eesmärkide elluviimisel teevad koostööd Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium, kohalikud omavalitsused ja nende esindusorganisatsioonid, avaliku ja erasektori esindajad, teadusasutused, laste- ja noorte esindusorganisatsioonid.

## 1.3 Vertikaalne poliitika koordineerimine

Sotsiaalpoliitika väljatöötamisel ja elluviimisel Eestis on kande roll avalikul sektoril. Teenuste osutamisel lähtutakse subsidiaarsuse põhimõttest, mille kohaselt avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning esmalt rakendatakse abivajajale kõige lähemal oleva tasandi (esmatasandi)<sup>8</sup> ressursse, st peamiseks teenuste ja toetuste osutajaks on kohalik omavalitsus.<sup>8</sup> Tööturuteenuste efektiivseks osutamiseks sihtgrupele, kelle mobiilsus on sissetulekute

6 OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a single government approach. 2011. OECD.

7 Sotsiaalministeeriumi põhimäärus, § 11. 2004. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.

8 Vastavalt põhiseadusele otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Eestis on 226 omavalitsust, neist 33 linna ja 193 valda. Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (1993) korraldavad kohalikud omavalitsused sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd jne. Samuti koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on kohalike omavalitsuste omanduses.

kadumise või vähenemise tõttu pärsitud, on Töötukassal 15 maakondlikku osakonda kokku 27 klienditeenindusbürooga.<sup>9</sup>

OECD raporti<sup>10</sup> soovitude kohaselt on Eestil vaja luua võimalused avaliku teenistuse ühtsemaks toimimiseks, milleks tuleb suurendada valitsusadministratsiooni paindlikkust prioriteetsete teemadega tegelemisel, ametkondade ümberkorraldamisel ja ressursside juhtimisel. Lisaks rõhutatakse raportis, et avalikke teenuseid on vaja pakkuda terviklikumalt, et parandada nende kättesaadavust üle riigi.

Üleriigilisel tasandil esindavad omavalitsuste ühishuve kaks üleriigilist omavalitsusliitu – Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit ja valitsusega läbirääkimisteks nende liitude poolt moodustatud Kohalike Omavalitsuste Koostöökogu.<sup>11</sup> Omavalitsusliidud osalevad sotsiaal-, tervishoiu, hariduse ja teistes kohalikke elutingimusi mõjutavates valdkondades omavalitsuspoliitika väljatöötamises ja kaitsmises. Kohalikud omavalitsused on iseseisvad kohaliku elu korraldamisel, kuid nende haldusvõimekus on väga erinev. Väikese tulubaasiga omavalitsustel on erinevate teenuste kättesaadavuse kindlustamisega suuri probleeme. Hoolekandesüsteemi kliendiuuring<sup>12</sup> näitas, et teenuste kasutajaid on kõige rohkem Ida-Virumaa linnades, teisel kohal on maa-alevike elanikud, kolmandal muud linnad, neljandal Tallinna elanikud ning kõige vähem on hoolekandeteenuste kasutajaid külaelanike seas. Olukorras, kus kohalike omavalitsuste haldusvõimekus on varieeruv ja väikese tulubaasiga kohalikud omavalitsused ei suuda palgata tööle piisaval hulgal erialase ettevalmistusega spetsialiste, on kvaliteetsete teenuste kättesaadavuse tagamise üheks võimaluseks piirkondlike nõuandekeskuste loomine.

Viimase aja positiivsete arengute näiteks sotsiaalpoliitika vertikaalsel koordineerimisel saab tuua soovituslike juhiste koostamist omavalitsustele hoolekandeteenuste osutamiseks, et tagada minimaalselt vajalike sotsiaalteenuste<sup>13</sup> kättesaadavus ja kvaliteedinõuded igas kohalikus omavalitsuses.<sup>14</sup> Samuti riikliku lastehoolekandesüsteemi uuendamise käigus teenuste koordineeritud osutamiseks ja laste hoolekande tõhusamaks korraldamiseks laste ja perede regionaalsete nõuandekeskuste loomine; lastekaitsetööd tegevate spetsialistide pädevuse tõstmiseks ja töö kvaliteedi tagamiseks süsteemse täiendkoolituse pakkumine ning tööks vajalike abimaterjalide ja juhistega kindlustamine. Tööturumeetmete ja teiste toetavate tegevuste pakkumisel arendatakse ühiseid tegevusi erinevate kohalike partneritega, et tõsta teenuste osutamise võrgustikutöö tõhusust. Vaatamata eelnimetatud positiivsetele näidetele tegevuspoliitika koordineerimisele kohalike ja riiklike ametiasutuste vahel, peab nõustuma OECD soovitudega, et tuleb suurendada riigipoolse töö efektiivsust regionaalsel tasemel, vaadates ümber maakondade ülesandeid ja integreerides halduspiirkondi; omavalitsuste poolt pakutavate teenuste pakkumise tulemuslikkuse suurendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks soodustada senisest enam omavalitsuste vabatahtlikku koostööd ning pöörata rohkem tähelepanu terviklike regionaalprogrammide väljatöötamisele.

Üldjoontes on Eestis kavandatud ja juba rakendatud reformides ja meetmetes suurel määral arvesse võetud Euroopa Komisjoni soovitusi tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta, sest nende puhul on silmas peetud integreerimise olulisust

9 Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs. Lõppraport. 2011. Praxis.

10 OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a single government approach. 2011. OECD.

11 Eesti Linnade Liit; Eesti Maaomavalitsuste Liit; Kohalike Omavalitsuste Koostöökogu.

12 Hoolekandesüsteemi kliendiuuringu aruanne, kevad 2004. 2004. Saar Poll OÜ.

13 Hooldusteenus; isikliku abistaja teenus; koduteenus; lapsehoiuteenus; sotsiaalnoustamisteenus; sotsiaaltransporditeenus; tugiisikuteenus lapsele; tugiisikuteenus täiskasvanule; turvakoduteenus lapsele; turvakoduteenus vägivalla ohvritele; varjupaigateenus; võlanõustamisteenus; perelepitusteenus.

14 Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. 2012. Sotsiaalministeerium.

strateegia kolme haru vahel, kuid soovitus eesmärkide täielikumaks saavutamiseks oleks vaja siiski välja töötada Eesti jaoks aktiivse kaasamise strateegia.

#### 1.4 Asjaomaste osapoolte aktiivne osalemine

Kõige värskemad andmed hindamaks viimaseid arenguid asjaomaste osapoolte osalemises pärinevad Poliitikauuringute Keskuse Praxis eestvedamisel kodanikualgatuse Valitsemise valvurid poolt 2012. aasta mais koostatud poliitikaanalüüsist.<sup>15</sup> Valitsemise valvurite<sup>16</sup> arvates aitab õigusloome kvaliteeti tõsta ulatuslikum vabaühenduste ja huvirühmade kaasamine, kuid ka viimase aasta jooksul on märgatav liigne kiirustamine ja süsteemsuse puudumine eelnõude menetlemisel ja vastuvõtmisel (nt 2011.aasta lõpus võeti vastu hulgaliselt seadusemuudatusi ning 1. jaanuarist 2012 jõustus Eestis kehtivast ligi 400 seadusest üle 120 muudetud uue seaduse redaktsiooni).

Valitsemise valvurid on hea näitena kaasavast poliitikakujundamisest esile toonud Laste ja perede arengukava 2012-2020 „Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond“ koostamist, mis toimus erinevate riigiametite ja huvigruppide ühistöös ja peegeldub selle sisus kui ka laiemat pilti hõlmavas nägemuses. Samas liigne kiirustamine kõrgharidusreformi kontseptsiooni koostamisel viis selleni, et mitmed reformi ettevalmistamisse kaasatud huvirühmad (üliõpilased, rektorid, lapsevanemad, opositsioonierakonnad) on jätkuvalt rahulolematud, mis viitab nii kitsaskohtade seaduseelnõus kui ka sellele, et nende ettepanekutega pole olulisel määral arvestatud. Vaatamata sellele, et president otsustas uue seaduse välja kuulutamata jätta ja edasisteks aruteludeks Riigikokku tagasi saata, pole siiani avalikult kaasnenud põhjalikumaid analüüse jne. Puuetega inimeste esindusorganisatsioonide näitel saab esile tuua formaalse kaasamise probleemi, nende organisatsioonide esindajad ei tunnetata, et oleks tegemist parema kaasamisega riiklikku otsustamisprotsessi, nagu seda valitsus on väitnud.

Sotsiaalpartnerite kaasamisega tööturu valdkonnas töid Valitsemise valvurid välja mitu negatiivset näidet:

- töötuskindlustusmakse muutmata jätmine 2012. aastal hoolimata sotsiaalpartnerite ettepanekutest;
- Töötukassa ja Haigekassa reservide liitmine riigieelarvesse, mis viis seisakuni Töötukassa nõukogu töös, kuivõrd ametiühingud ja tööandjate esindajad taandusid nõukogu tegevusest.

RRK kui aktiivse kaasamise meetmetega otseselt seotud strateegia koostati riiklike institutsioonide tihedas koostöös, kuid piirkondlike ja kohalike asutuste üsna nõrgal osalemisel. Piirkondlike ja kohalike asutusi esindasid peamiselt regionaalminister ja kohalike omavalitsuste katusorganisatsioonid (Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit). Vaatamata püüdlusele ühtlustada valitsusasutuste kaasamispraktika kvaliteeti (uuenatud kaasamise hea tava<sup>17</sup> eesmärk on suurendada otsuste tegemisel läbipaistvust ja valitsussektori usaldusväarsust suhetes sidusrühmade ja laiema avalikkusega), on jäänud sidusrühmade kaasamine (sotsiaalpartnerid, valitsusvälised organisatsioonid, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse all

<sup>15</sup> Valitsemise esimene tegevusaasta – vahekokkuvõtted. 2012. Valitsemise valvurite poliitikaanalüüs. Praxis.

<sup>16</sup> Valitsemise valvurid on veebikeskkond, kus saab jälgida valitsuse tegevusprogrammi täitmist ehk riigivalitsemise argipäeva. Valitsemise valvurid on osa laiemast kodanikualgatusest, mille eesmärgiks on targem valija ja kvaliteetsem valitsemine. Valitsemise valvurid on poliitiliselt sõltumatud asjatundjad, kes annavad hinnangu selle kohta, kuidas valitsuse plaanid tegelikkuses täituvad.

<sup>17</sup> Kaasamise hea tava. 2011. Riigikantselei.

kannatajad) poliitika kujundamise, rakendamise ja jälgimise protsessi formaalseks (peamiselt liiga hilises staadiumis kaasamise, infovahetuse puudulikkuse või lühikeste tähtaegade tõttu). Kuigi Eestis on võimalikud avalikud arutelud osalusveebis,<sup>18</sup> on seal väga vähe kommentaare. Sidusrühmade formaalse kaasamise tõttu pole RRKd avalikkuses arutatud, pole toimunud mingisuguseid avalikke arutelusid RRK üle. On hea meel tõdeda, et Riigikogu komisjonide (Euroopa Liidu asjade komisjon, majanduskomisjon, kultuurikomisjon ja sotsiaalkomisjon) ettepanekud võeti arvesse RRK esimese versiooni muutmisel. Kuigi üldiselt on poliitiliste arutelude sisu viimase aasta jooksul oluliselt muutunud, sest üha erinevamad sidusrühmad on hakanud tähelepanu juhtima poliitiliste otsustuste sotsiaalsetele tagajärgedele, sh kõige haavatavamad, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse all kannatajad, peab siiski märkima, et arutelud RRK üle on toimunud ainult Riigikogu komisjonides.

## 2. Ülevaade ja hinnang kolmes harus sisseviidud või kavandatud meetmete mõjule ning kulude tõhususele

### 2.1 Piisav sissetulekutoetus

*Piisavad toimetulekuvahendid*

2011. aastal läbiviidud uuring<sup>19</sup> *toimetulekutoetuse*<sup>20</sup> kasutamise mõju kohta vaesusele aastatel 2005-2010 näitas, et perioodil jaanuar 2005 – august 2008 kahanes toimetulekutoetust saanud leibkondade arv ligi 4 korda, kuid majanduskriisi tõttu tõusis toimetulekutoetust saanud leibkondade arv perioodil 2008. aasta septembrist kuni 2010. aasta veebruarini 2005. aasta alguse tasemele (ligi 3,5 korda). Sotsiaalministeeriumi andmetel sai 2011. aastal toimetulekutoetust 24 332 leibkonda (11 391 leibkonda 2008. aastal), mis moodustab ligi 4,2% Eesti leibkondadest. Eelnimetatud uuring tõi välja tendentsi, et toetusesaajate struktuuris on suurenenud töötu pereliikmega leibkondade osatähtsus (2010. aasta alguses ületas 80% toetuse saajatest) ning kahanenud lastega perede ja puuetega isikute osakaal. Leibkonnatüübiti on kasvanud noorte üheliikmeliste leibkondade osakaal toetusesaajate seas, mis on tingitud eelkõige töötuse määra suurenemisest noorte vanusegruppis.

Vaatamata toimetulekupiiri tõstmisele 2011. aastal, on see siiski äärmiselt madal, madalam isegi kui minimaalse toidukorvi maksumus (85,1 eurot kuus 2011. aastal;<sup>21</sup> suhtelise vaesuse piir s.o. 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist oli 2010. aastal 279,9 eurot kuus<sup>22</sup>). Eelnimetatud uuring näitas, et toimetulekutoetus moodustas umbes kaks kolmandikku absoluutsest vaesuspiirist

<sup>18</sup> Osale.ee. <https://www.osale.ee>.

<sup>19</sup> Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.

<sup>20</sup> Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on õigus toimetulekutoetust saada üks elavale isikul või perekonnale, kelle kuu netosissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri (toimetulekutoetust makstakse, et tagada elatusmiinimum ja katta eluaseme kulud). Toimetulekupiir on Eestis kõige levinumaks riiklikuks vaesuspiiriks. Toimetulekupiiri suuruse üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega ja toimetulekupiiri uus määr ei või olla väiksem kehtivast määrast. Perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toimetulekupiiri suurus. Toimetulekupiir on alates 2011. aastast 76,7 eurot kuus üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele (aastatel 2005-2006 47,93 eurot; 2007. aastal 57,52 eurot; aastatel 2008-2010 63,9 eurot) ja 61,36 eurot pere teisele ja igale järgnevale liikmele.

<sup>21</sup> Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum, 30 päeva minimaalse toidukorvi ja mittetoidukulutuste maksumus. 2012. Eesti Statistika.

<sup>22</sup> Leibkonnaliikme aasta ekvivalentnetosissetulek ja suhtelise vaesuse piir. 2012. Eesti Statistika.

(165 eurot kuus perekonna esimesele liikmele 2009. aastal) ning oli piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksielavate eakate puhul. Toimetulekutoetus oli vaesuse ärahoidmiseks selgelt ebapiisav lastega peredes (lasterikastes peredes moodustas saadud toimetulekutoetus alla poole absoluutsest vaesuspiirist). Toimetulekutoetuse saajate seas oli 2009. aastal absoluutse vaesuse piirist kõrgema tulutasemega leibkondi kokku ligikaudu 10%, mis tähendab, et toimetulekupiir on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks liiga madal. See uuring tõestas, et toimetulekupiiri tõstmise 63,9 eurolt 76,7 eurole kuus üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele ei suurenda oluliselt toimetulekutoetuse vaesust leevendavat efekti (absoluutsest vaesusest väljujate hulk kasvas 11%lt 17%le). Toimetulekupiiri võimalikul tõstmisel 95,9 euronni suureneks absoluutsest vaesusest väljujate hulk 32%ni. Leibkonnatüübi lõikes suureneks vaesuspiirist kõrgema sissetulekuga leibkondade osatähtsus üksielavate eakate seas ligi 90%ni, suhteliselt kõige enam võidaksid aga kahe ja enama lapsega üksikvanema pered, kus vaesusest väljuks umbes pooled leibkonnad, kahe täiskasvanuga lastega peredest aga umbes 30%. Siiski jääb mõju tunduvalt tagasihoidlikumaks lasterikastes ning töötu leibkonnaliikmepere peredes, kus vaesusest väljuks vaid alla veerandi leibkondadest. Toimetulekupiiri tõstmisel 127,8 euronni tõuseks vaesuspiirist kõrgemale üle kahe kolmandiku leibkondadest ja peaaegu kõigi kahe ja enama lapsega üksikvanema perede sissetulek tõuseks vaesuspiirist kõrgemale.

Eesti sotsiaalkaitse süsteemis pakuvad esmast kaitset töötusrisi korral *töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis* (tööturuteenuste ja -toetuste seadus; töötuskindlustuse seadus).<sup>23</sup> Töötukassa<sup>24</sup> ülesandeks on aidata töötud võimalikult kiiresti tagasi hõivesse. Selleks pakub Töötukassa töötutele mitmesuguseid tööturuteenuseid ning maksab töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist, eesmärgiga tagada inimestele töötuse perioodil asendussissetulek ja toetada nende tööotsinguid; alates 1. juulist 2009 maksab Töötukassa hüvitisi koondamise ja tööandja maksejõuetuse korral.<sup>25</sup>

Esimestel aastatel, mil töötus alanen ja töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerujaid oli vähe, olid Töötukassa kulud madalad. Kulud tõusid koos töötute arvu kasvuga 2008. aastal ja hüppeliselt 2009. aastal. Maksemäär on muutunud kooskõlas prognoositud väljamaksetega, kuid enamasti kavandatust madalamaks jäänud kulud on andnud võimaluse reservi loomiseks, mis annab kindluse, et ka väga kiire töötuse kasvuga perioodil on võimalik tagada töötutele toimetulekuks ja tööotsimiseks vajalikud vahendid, nagu 2009. ja 2010. aastal toimus.<sup>26</sup>

Sotsiaalministeeriumi andmetel hakkas töötutoetuse saajate arv langema 2010. aasta alguses ja stabiliseerus 2011. aasta viimastel kuudel, jäädes pisut alla 10 000

23 Töötutoetuse eesmärgiks on sarnaselt toimetulekutoetusega asendussissetuleku pakkumine ja aktiivse tööotsingu soodustamine töötusrisi olukorras; töötuskindlustushüvitise eesmärgiks on kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetulekute osaline kompenseerimine. Tööturupoliitika elluvijaks on Eesti Töötukassa (edaspidi Töötukassa), kellele alates 1. maist 2009 anti üle Tööturuameti ülesanded ja kes sai seega peamiseks tööpoliitika rakendajaks Eestis.

24 Töötukassa administreerib ja maksab välja nii töötuskindlustusmaksetest finantseeritavaid kindlustushüvitisi kui ka töötuskindlustuse seaduse alusel kindlustamata isikute tööturuteenuseid ja -toetusi (sh töötutoetus), mille kulu kaetakse riigieelarvest.

25 Töötutoetusele on õigus töötul, kes töötuna arvelevõtmise eelneva 12 kuu jooksul on olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega (nt õppimine, ajateenistus). Töötuskindlustushüvitisele on õigus töötul, kellel on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvele võtmise eelnenud kolme aasta jooksul ja kelle viimane töösuhe ei lõppenud omal algatusel või poolte kokkuleppel. Kindlustushüvitist koondamise korral on õigus saada töötajal, kelle töösuhe selle tööandja juures on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle töösuhe on lõpetatud koondamise tagajärjel. Tööandja maksejõuetuse korral hüvitab aga Töötukassa töötajatele saamata jäänud töötasud, puhkusetasud ja muud töölepingu seaduses ettenähtud töölepingu ülesütlemisel saamata jäänud hüvitised.

26 Aaviksoo, A., Kruus, P., Leppik, L., Sikkut, R., Veldre, V, Võrk, A. 2011. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Praxis.



töötutoetuse saaja kuus.<sup>27</sup> Eestis on alates 1992. aastast rakendatud kõigile ühtse määraga kuid väga madalat töötutoetust, töötutoetus on väiksem toimetulekupiirist (63,91 eurot ja 76,70 eurot kuus üksi elavale inimesele 2012. aastal). Töötutoetus moodustas 2010. aastal vaid 8% keskmisest ja 25% alampalgast, seega ei täida Eesti Sotsiaalharta artikli 12 nõuet<sup>28</sup>. Isegi majandus- ja finantskriisi tingimustes 2009. aastast 2013.aastasse edasilükatud sätte jõustumine tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (alates 2013. aastast ei tohi töötutoetuse päevamäär 31-kordne korrutis olla väiksem kui 50 protsenti kuu töötasu alammäärast)<sup>29</sup> ei aitaks ilmselt Eestil töötutoetuse suurust sotsiaalharta nõudmistega vastavusse viia. Nii töötuskindlustushüvitise kui ka töötutoetuse katvus on madal: töötutoetust saab vaid kolmandik uutest registreeritud töötutest, töötuskindlustushüvitist viiendik, pooled uutest registreeritud töötutest ei saa kumbagi hüvitist, sellest tulenevalt on töötusriiski olukorras oluline roll asendussissetuleku tagamisel ka teistel hüvitistel ja toetustel, eelkõige toimetulekutoetusel.<sup>30</sup>

Eesti Statistika andmetel oli Eestis 2012. aasta 1. jaanuari seisuga pensionäre rohkem kui 30% rahvastikust (404 525 pensionäri ehk 30,2% rahvastikust).<sup>31</sup> Pensionäride arv kasvab, aga nende sissetulekud on madalad (võrreldes 2008.aastaga kasvas keskmine vanaduspension 2011. aastal ligi 10% ja moodustas 305,1 eurot kuus;<sup>32</sup> alates 1. aprillist 2012 tõsteti keskmine vanaduspension 318,48 euroni kuus), mistõttu on oluline arendada neile kättesaadavaid tooteid ja teenuseid. Tulenevalt demograafilistest muutustest viimastel aastatel, on vanemaealiste tööhõive ja iseseisva toimetuleku suurendamine olulise tähtsusega sotsiaalkaitse süsteemide jätkusuutlikkuse tagamisel:

- Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2011-2015<sup>33</sup> on seatud ülesandeks luua eakatele võimalused paindlikumaks ja kvaliteetsemaks elukorralduseks

27 2011. aastal sai töötutoetust 30 449 töötut, mis on 32,9% võrra vähem kui 2010. aastal. Samuti on vähenenud uute töötutoetuse saajate arv. Kriisiaastatel kasvas hüppeliselt töötuskindlustushüvitise saajate arv, ületades alates 2009. aastast ka töötutoetuse saajate arvu. Kui 2010. aastal sai töötuskindlustushüvitist kokku 61 012 töötut, siis 2011. aastal on hüvitise saajaid 47% võrra vähem ehk 32 104. Samuti vähenes uute töötuskindlustushüvitise saajate arv 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga 39% võrra (32 363-lt 19 830-ni). Keskmine väljamakstud töötuskindlustushüvitis 2011. aastal oli 257 eurot kuus (2010. aastal 265 eurot). Koondamise korral kindlustushüvitiste saajate arv on 2011. aastal märgatavalt langenud. Kindlustushüvitist koondamise korral sai 2011. aastal 6 040 inimest, mis on 43% võrra vähem kui 2010. aastal. Maksejõuetuse hüvitise saajaid oli 2011. aastal 2 598, mis on ligikaudu 60% võrra vähem kui 2009. ja 2010. aastal.

28 Komitee järeldab, et olukord Eestis ei vasta parandatud ja täiendatud harta artiklile 12§1 põhjusel, et töötutoetus, minimaalne töötuskindlustushüvitis, riiklik pension ja minimaalsed vanadus- ning invaliidsuspensionid on ilmselgelt ebapiisavad (European Committee of Social Rights. 2010. European Social Charter (revised). Conclusions 2009 (ESTONIA)).

29 Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. RT I 2009, 36, 234, § 31 lõige 1.

30 Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis.

31 Kõige rohkem oli vanaduspensionäre, järgnesid töövõimetuspensionärid (vastavalt 74% ja 22% pensionäride üldarvust); toitjakaotuspensionari, rahvapensionari ja väljateenitud aastate pensionari saajate osatähtsus oli vastavalt 2%, 2% ja 1%. Viimase kolme aasta jooksul on vanaduspensionäride arv suurenenud keskmiselt 2 000 võrra ja töövõimetuspensionäride arv 7 000 võrra aastas. See, et töövõimetuspensionäride arvu hüppelise kasvu taga on mitte niivõrd rahva tervise järsk halvenemine, kui võrd majanduslikust kitsikusest tingitud vajadus kõik võimalikud sissetulekuallikad ära kasutada, on üldteada tõsiasi. Vanaduspensionäride arv on kolm viimast aastat järjest tõusnud, keskmiselt 0,8% aastas. See tähendab, et pensioniea tõus ei suuda enam kompenseerida rahvastiku vananemist. Ühtlasi avaldab oma mõju majanduse tsüklilisus: majanduslikult raskem aeg ja kitsam tööturg soodustab ennetähtaegselt vanaduspensionile jäämist (Randlepp, 2012). Ka ennetähtaegse vanaduspensionari saajate arv on viimastel aastatel pidevalt kasvanud (2006. aastal sai ennetähtaegset vanaduspensionari 10 540 inimest, 2011. aastal juba 19 015 inimest), ennetähtaegset vanaduspensionari saab 6,4% vanaduspensionäridest. Enamik ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdujatest on eelnevalt olnud töötud (Leetma, et al., 2012).

32 Keskmine pension ja vanaduspension kuus. 2012. Eesti Statistika.

33 Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015. 2012. Valitsus.

pensionipõlves. Eakate poliitika kujundamisel peetakse oluliseks vanemaealiste sotsiaalse tõrjutuse ennetamist, aktiivsena ja väarikana vananemise toetamist ning innovaatiliste lahenduste kasutuselevõttu vanemaealiste hoolekandes;

- RRKs rõhutatakse vajadust pakkuda meetmeid vanemaealiste inimeste tööturule tagasi aitamiseks, tööturul püsimise toetamiseks ning aktiivsena vananemise soodustamiseks ja pakutakse välja aktiivseid tööturumeetmeid vanemaealiste konkurentsivõime tõstmiseks tööturul;
- Riigikogu võttis 2012. aasta juunis vastu vanemapensioni süsteemi kehtestava seaduse. Vanemapension on täiendav pensionilisa, mida hakatakse maksma vanemale iga lapse eest, seadus hakkab kehtima 2013. aastast. Sellega soovitakse väärtustada laste kasvatamise tööd. Pensionisüsteemi valukoht on olnud selles, et tööelust kõrvale jäämine ja lapse kasvatamine on avaldanud negatiivset mõju vanema tulevase pensioni suurusele. Vanemapensioniga püütakse seda ebaõiglust kaotada tööturult eemal oldud aja kompenseerimisega;
- 2012. aastal hakati välja töötama aktiivsena vananemise strateegiat aastateks 2013-2020<sup>34</sup> ja see valmib koos rakenduskavaga aasta lõpuks.

Sotsiaalministeeriumi algatusel viiakse 2012. aastal läbi laste- ja peretoetuste ja lapsehoiusüsteemi audit, et selle alusel ühtlustada perede rahaliste toetuste ja lapsehoiusüsteemi ning tõsta selle kuluefektiivsust. Nt pole Eestis vaesuse vähendamise eesmärgil perede toetamine maksusoodustusega kuluefektiivne.<sup>35</sup> Auditi tulemuste põhjal kavandatakse 2013. aastal koostada peretoetuste ja teenuste arendamise roheline raamat. Kuid sotsiaalminister ja ka peaminister on lubanud oma viimase aja kõnedes, et juba 2013. aastal kahekordistatakse lapsetoetused, suurendades neid esimese ja teise lapse puhul 40 euroni (siiani 19,18 eurot) ning alates kolmandast lapsest 115 euroni kuus (siiani 57,54 eurot).<sup>36</sup>

#### *Toimetulekuvahendid on seostatud aktiveerimisega*

Eesti sotsiaalkaitsesüsteemis rakendatakse aktiivsuse nõudeid peamiselt registreeritud töötutele, sh töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saajatele ning vähesel määral ka toimetulekutoetuse saajatele. Tööotsingu toetamine ja tööleasumine on töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse otsene eesmärk, mistõttu kaasnevad nende saamisega aktiivsuse nõuded<sup>37</sup>:

- töötuks registreeritutele koostatakse hiljemalt 30 päeva jooksul pärast töötuna arvelevõtmist individuaalne tööotsimiskava, milles kavandatakse töö leidmiseks ja töölerakendamiseks vajalikud tegevused;
- töötutele on kohustatud pidama kinni individuaalsest tööotsingukavast, sh selle raames pakutavatest tööturuteenustest, külastama kord 30 päeva jooksul Töötukassat, otsima iseseisvalt aktiivselt tööd ja olema valmis vastu võtma Töötukassa poolt pakutava sobiva töö ja koheselt tööle asuma;
- sobivaks tööks loetakse esimese 20 nädala vältel töötuna arvele võtmisest muuhulgas tööd, mis vastab töötute haridusele, erialale ja varasemale

<sup>34</sup> Pevkur tutvustas Riigikogus Sotsiaalministeeriumi nägemust aktiivsena vananemise strateegiast. 2012. Sotsiaalministeerium.

<sup>35</sup> Vörk, A., Paulus, A. 2007. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Praxis.

<sup>36</sup> 55000 lapsel võiks tulevikus suurened lastetoetus, kinnitas 'Terevisioonis' sotsiaalminister Hanno Pevkur. 2012. Õhtuleht, 19. juuni.

<sup>37</sup> Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. Redaktsioon jõustunud 01.01.2012; Töötuskindlustuse seadus. Redaktsioon jõustunud 21.12.2011.

töökogemusele. Alates 21. nädalast loetakse sobivaks muuhulgas ka haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele mittevastavat ning töötasu alammääras tasustatavat tööd;

- aktiivsuspõhiste rikkumine (sh sobivast tööst keeldumine, vastuvõtule mitteilmumine mõjuva põhjuseta, individuaalse tööotsingukava täitmisest keeldumine, tööotsingu katkestamine) võib kaasa tuua töötuna arveloleku lõpetamise, töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise ja/või töötutoetuse maksmise peatamise või lõpetamise;
- kõiki teenuseid pakutakse töötutele vastavalt nende individuaalsetele vajadustele töövahenduskonsultandi või juhtumikorraldaja poolt. Kergemini tööle rakenduvate klientidega tegelevad töövahenduskonsultandid, kelle kliendiportfell on suurem. Klientidega, kellele on töölesaamiseks vaja osutada tavalisest ulatuslikumat abi (nt puuetega inimeste teenuseid, sotsiaalteenuseid, erandlikke lahendusi), tegelevad juhtumikorraldajad koostöös kohalike omavalitsuste ja teiste teenusepakkujatega.

Aktiivsuspõhiste rakendatakse toimetulekutoetuse taotlejatele vaid vähesel määral. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on sotsiaalhoolekande ülesandeks muuhulgas isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine ning selleks pakutakse lisaks sotsiaalabile ka mitmesuguseid sotsiaalteenuseid (sh töötamise toetamise teenus, rehabilitatsiooniteenus, igapäevaelu toetamise teenus). Lisaks võimaldab sotsiaalhoolekande seadus jätta toimetulekutoetuse maksmata juhul, kui töövõimeline isik, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemisest tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvate toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis. Praktikas on peamiseks omavalitsuste poolt rakendatavaks aktiivsuspõhiseks toimetulekutoetuse taotlejate suunamine Töötukassasse töötuna arvelõpetamiseks, mida rakendatakse kõigi töötute puhul; linnalistes omavalitsustes rakendati enam ka sotsiaalteenuseid ja avalikke töid. Kuid koostöö Töötukassa ja omavalitsuste vahel ei ole kuigi tihe, puudub ühtne arusaam sellest, millistes valdkondades võiks või peaks koostööd tegema, ei ole kehtestatud mingeid korralduslikke põhimõtteid koostöö edendamiseks, koostöö aktiivsus ja tihedus sõltub konkreetsetest isikutest.<sup>38</sup> Sotsiaaltöötajate ja töötukassa konsultantide hinnangutest võib järeldada, et peamiseks probleemiks aktiivsuspõhiste rakendamisel on suur inimeste osakaal, kes registreerub töötuna ravikindlustuskatte või toimetulekutoetuse saamiseks ega ole tööleasumisest huvitatud (ravikindlustuseta isikute arv oli 2011. aasta detsembri seisuga ligikaudu 94 200 inimest ehk 7% elanikkonnast).<sup>39</sup>

### *Töömotivatsioon on säilinud*

Eelneva töötamise tingimus soodustab hüvitiste saamisel inimeste motivatsiooni töötada, mida on kinnitanud ka näiteks Eesti vanemahüvitise analüüs.<sup>40</sup> Sotsiaalhoolekande üldjuhul eelnevast töötamisest ei sõltu, va. töötutoetus. Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse saamise eelduseks on töötuna registreerimine, mis eeldab, et inimene ei tööta ja otsib aktiivselt tööd. Toetamaks hüvitise saajate kiiret tööleasumist, on nii töötuskindlustushüvitist kui töötutoetust

38 Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.

39 Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis.

40 Võrk, A., Karu, M., Tiit, E-M. 2009. Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele 2004-2007. Toimetised, 1. Praxis.

võimalik saada ka juhul kui hüvitise ja toetuse maksmine lõpetatakse varem näiteks seoses tööleasumisega, kuid inimene jääb 12 kuu jooksul pärast esmast hüvitise ja toetuse määramist uuesti töötuks. Mitmed varasemad uuringud on viidanud sellele, et töötushüvitistelt tagasi hõivesse siirdumine osa-ajaga või madala palgaga ei ole Eestis tasuv, kuna väike tööpanus toob kaasa kogu töötushüvitise või toimetulekutoetuse kaotuse.

Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele ei maksta samaaegselt töötasuga ennetähtaegset vanaduspensionini. Selline piirang kehtib kuni inimene jõuab vanaduspensioniiikka – seejärel on ennetähtaegse vanaduspensionini saajatel sarnaselt vanaduspensionäridele võimalik töötamisega samaaegselt saada ka pensioni. Ilmselt on see tingitud seadusandja soovist muuta ennetähtaegne vanaduspension võimalikult ebaatraktiivseks.<sup>41</sup>

Suhteliselt uudne võimalus Eesti sotsiaalkindlustushüvitiste kontekstis on vanemahüvitise ja töötasu samaaegne maksmine. Lapsevanem võib töötada või saada töötasu vanemahüvitise saamise perioodil, kui aga teenitud tulu ületab hüvitise määra, vähendatakse kõnesoleval kuul hüvitist.<sup>42</sup>

Samaaegselt töötasuga on võimalik saada ka toimetulekutoetust, kui isiku sissetulek koos töötasuga jääb alla toimetulekupiiri (samaaegselt toimetulekutoetusega saab töötasu siiski vaid 5,9% leibkondadest)<sup>43</sup>. Samaaegselt töötasuga on täies mahus võimalik saada vanaduspensionini, mis soosib vanemaealiste tööturul jätkamist.<sup>44</sup> Lisaks on töötamine vanaduspensionini saamise ajal kasulik seetõttu, et täiendava pensionistaaži omandamisel arvutatakse vanaduspensionini ja ennetähtaegse vanaduspensionini suurus ümber vastavalt lisaks teenitud staažile ja sissetulekutele.

Uuring sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju kohta töömotivatsioonile<sup>45</sup> näitas, et üldiselt on Eestis töötuse korral makstavad toetused väikesed, mistõttu on inimestel kasulik töötada. Pigem on probleemiks töötute suur vaesusrisk ja madal hüvitiste saajate osakaal. Uuringu autorite hinnangul vajaksid eelkõige ümbervaatamist töö kaotanud inimestele piisava sissetuleku tagamiseks tööotsingute ajaks kehtivad töötutoetuse maksmise tingimused. Neid tingimusi tuleks muuta selliselt, et toetust saaks suurem osa töö kaotanud inimestest, millega väheneks töötute vaesusrisk. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on eelnimetatud uuringu tulemused oluliseks lähtekohaks kehtiva sotsiaalkaitseüsteemi edasisel analüüsimisel.

Uuringus toimetulekutoetuse mõju kohta vaesusele<sup>46</sup> toodi välja, et toimetulekupiiri tõstmisel väheneb oluliselt töötute toetusesaajate motivatsioon töötada (eriti madala palga korral), mistõttu tuleks kindlasti leida võimalusi töötute motiveerituse

41 Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis.

42 Hüvitise vähendamine töötasu saamise korral on põhjendatud seadusega, mille eesmärgiks on vanemale eelmise aasta keskmise sissetuleku säilitamine. Sissetulek hõlmab kõiki tööandja poolt makstud summasid, sh preemiad, puhkusetasu ja muud. Kui sissetulek on väiksem kui 278,02 eurot kuus (hüvitise määr 2012. aastal), siis hüvitise suurus ei muutu; kui sissetulek on suurem kui 278,02 eurot kuus, siis vähendatakse hüvitist teatud valemil alusel; vanemahüvitist ei maksta, kui sissetulek on enam kui viis korda kõrgem hüvitise määrast, st 1 390,10 eurot kuus 2012. aastal (Vanemahüvitis. 2012. Sotsiaalkindlustusamet).

43 Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.

44 Sotsiaalkindlustusameti andmetel töötas 2011. aastal ligi veerand vanaduspensionäridest, kellest suurem osa on naised.

45 Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis.

46 Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.

suurendamiseks (sh tõsta ka alampalgaga piiri). Erinevate sissetulekuliikide suuruse ja leibkonna sotsiaalse staatuse muutumise võimaliku mõju hindamisel leibkondade toimetulekule selgus, et kõige enam muutuks toimetulekutoetuse saajate hulk ja profiil juhul, kui praegused töötud asuksid (vähemalt) miinimumpalgaga tööle. Sellisel juhul ületaksid ligi 90% töötute võimalikud tulud toimetulekupiiri, samas on sellise olukorra realiseerumine väga ebatõenäoline. Analüüs näitas, et kõige suurem on töötamisest saadav võimalik kasu üksielavatele töötutele tööealistele ja noortele, kellel isegi alampalgaga töötamine suurendab sissetulekut keskmiselt kaks korda, võrreldes toimetulekutoetusest elamisega. Samas lastega peredes on töötamise eelis toetusesaamisega võrreldes ohtutekitavalt väike – kolmelapselises täisperes suureneks töötaja pereisa või –ema miinimumpalgaga tööesiirdumisel sissetulek vaid 10%. Töötavate leibkonnaliikmete töötasu suurenemine 20% võrra muudaks toetusesaajate arvu ja suurust suhteliselt vähe, sest töötasu saavaid isikuid on toetusesaajate seas lihtsalt vähe. Peretoetuste süsteemi võimalikud muutused mõjutavad leibkondade toimetulekuvõimet suhteliselt vähe. Lastetoetuse võimalik kahekordistamine (või lastetoetuste väljaarvamine toetuse määramisel arvesse võetavate sissetulekute hulgast) vabastaks toimetulekutoetuse taotlemise vajadust vaid vähem kui viiel protsendil juhtudest. Juhul kui realiseeruksid mõlemad ettepanekud (lastetoetuste tõus ning lastetoetuste välistamine sissetulekute toimetulekutoetuse taotlemisel), suureneks efekt ligikaudu kaks korda.

## 2.2 Kaasav tööturg

### *Suurenenud investeringud inimkapitali*

RRKs<sup>47</sup> on seatud eesmärgiks viia tööjõu väljaõpe vastavusse kaasaegse tööturu vajadustega (sh kasutades paremini EL siseturu ja teisi poliitikavõimalusi) ning kutse- või kõrghariduse tasemel erialase haridusega inimeste osakaalu suurendamine. Selle eesmärgi saavutamise peamiseks meetmeteks oma paljude kavandatud tegevustega (alates täiskasvanute täiend- ja ümberõppe võimaluste laiendamisest ja kättesaadavuse suurendamisest kuni noortele karjäärinõustamise ja karjääriõppe tagamiseni üldharidus-, kutse- ja kõrghariduse tasemel) on:

- kaasaegse tööturu vajadustele vastava hariduse ja oskustega tööjõu olemasolu tagamine;
- noorte haridustee toetamine ja erialavalikute parem suunamine eesmärgiga suurendada õpilaste teadlikkust töömaailmast ja vähendada kooli pooleli jätjate arvu;

### *Aktiivsete ja ennetavate tööturumeetmete arendamine*

Vabariigi Valitsuse tegevuskava 2011-2015 rõhutab, et põhitähelepanu peab olema suunatud noorte ning tööturult pikka aega eemal olnute tööpuuduse vähendamisele. RRKs on seatud eesmärk vähendada pikaajalise töötuse määra 2,5%ni aastaks 2020. RRK meetmete ja tegevustega pööratakse suurt tähelepanu noorte töötuse ennetamisele ja vähendamisele kvaliteetse hariduse pakkumise, koolikatkestajate arvu vähendamise ja tööturule sisenemiseks parema ettevalmistuse abil. Suurt rõhku on pandud ka erialase hariduseta (kutse- ja kõrgharidus) täiskasvanute (25-64) osakaalu vähendamisele, eriti 25-34-aastaste seas; samuti täiskasvanute elukestvas õppes osalemise suurendamisele, eelkõige täiskasvanute täiend- ja ümberõppe võimaluste laiendamisega ja ilma erialase hariduseta täiskasvanutele tasemeõppe pakkumisega. Töötuse ennetamiseks ja kestuse vähendamiseks on kavandatud tõhustada aktiivsete tööturumeetmete pakkumist. RRK oleks pidanud suuremat

47 Riiklik reformikava "Eesti 2020". 2012. Riigikantselei.

tähelepanu pöörama väljakutsele vähendada puuetega inimeste töötust, seejuures töötavate inimeste vaesus on täiesti tähelepanuta jäänud.

Sotsiaalsete või majanduslike toimetulekuprobleemide, erivajadustega inimeste ning nende pereliikmete tööhõive suurendamiseks on välja töötatud programm „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012–2013”<sup>48</sup>. Selle programme eesmärgid viiakse ellu järgmiste tegevustega:

- töölesaamist toetavate nõustamisteenuste pakkumine;
  - nõustamisteenuse pakkumine puudealase teabe ja abivahendite keskuses;
  - multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise kaudu;
  - võlanõustamisteenuse pakkumine;
- töölesaamist toetavate rehabilitatsiooniprogrammide pakkumine;
- töövõimekuse hindamine ja töövõime arendamine;
- asenduskodust ja peres hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamine;
- kvaliteetse hoolekandeteenuse tagamine teenuseosutajate koolitamise ja kvaliteedisüsteemi juurutamisega;
  - kvaliteetse hooldusteenuse tagamine pereliikmete hoolduskoormuse vähendamiseks;
  - rehabilitatsiooni- ja erihoolekandeteenuste kvaliteedijuhtimissüsteemi juurutamine.

Tööhõiveprogrammi 2012-2013<sup>49</sup> üldiseks eesmärgiks on ennetada töötust ja lühendada töötuse kestust ning aidata tööle isikud, kelle töölesaamine on raskendatud pikaajalise töötuse või muude spetsiifiliste takistuste tõttu. Selle programmiga on kavandatud:

- töö kaotamise ohus olevate isikute töölt tööle liikumise toetamine;
- karjäärivalikute ja tööotsingute toetamine;
- tööandjate toetamine sobivate töötajate leidmisel ja töölerakendamisel;
- alustavate ettevõtjate jätkusuutlikkuse toetamine;
- tööd leida soovivate isikute kvalifikatsiooni tõstmine;
- töölesaamise takistuste kõrvaldamine;
- töövalmiduse suurendamine.

Lisaks Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses sätestatud kehtestatakse ja osutatakse programmi alusel järgmisi tööturuteenuseid:

- karjääriinfo vahendamine;
- tööotsingunõustamine;

---

<sup>48</sup> Programm „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012–2013” . 2012. Sotsiaalministeerium.  
<sup>49</sup> Tööhõiveprogramm 2012-2013. 2011. Riigi Teataja.

- ettevõtluse toetamine;
- individuaalne tööerakendamine;
- nõustamine töölesaamise takistuste kõrvaldamiseks;
- töövalmiduse toetamine;
- kvalifikatsiooni saamise toetamine.

### *Maksu- ja hüvitissüsteemidest tulenevate motiveerivate ja motivatsiooni pärssivate tegurite pidev läbivaatamine*

Peamised reformid RRK raames:

- tööga seotud tasemehariduse erisoodustuse maksust vabastamine 2012. aastast;
- tulumaksusoodustuse ülempiiri langetamine 2012. aastast;
- üksikisiku tulumaksu vähendamine alates 2015. aastast.

### *Sotsiaalse ettevõtluse ja kaitstud tööhõive toetamine*

Euroopa Sotsiaalfondi toel alustati 2012. aastal asenduskodust ja perekonnast hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse pakkumist. Tugiisikuteenuse pakkumise eesmärk on toetada asenduskodust ja perekonnast hooldamiselt lahkuvate noorte tööturule sisenemist ja tööturul toimetulekut ning leida võimalusi katkenud haridustee jätkamiseks ja eriala omandamiseks. Projekti tulemusena oodatakse, et tugiisikuteenust saanud noortest 30% on tööturule sisenenud või töö säilitanud ning 30% töötutest noortest on suundunud tööturuteenustele. Lisaks analüüsitakse projekti käigus kõiki juhtumeid ning analüüsi põhjal koostatakse 2013. aastal laiem järelhoolduse programm.

*Jõupingutused tööturule juurdepääsu parandamiseks* (vt Tööhõiveprogramm 2012-2013, lk. 17.)

*Jõupingutused tööturu killustumise ohjamiseks, töökoha kvaliteedi tagamine ja töökohal püsimise ja ametialase edasijõudmise edendamine*

Oluline muudatus võrreldes eelmise RRKga on see, et RRK 2012 hõlmab soolise ebavõrdsuse probleemi: soolise palgalõhe vähendamise tegevuskava väljatöötamine ja rakendamine.

## **2.3 Kvaliteetteenuste kättesaadavus**

*Teenuste olemasolu ja kättesaadavus*

- töölesaamist toetavaid hoolekandemeetmeid (nt maakondlikud teavitamis- ja nõustamiskeskused on suunatud füüsiliste, vaimsete või sotsiaalsete erivajadustega inimestele ja nende pereliikmetele) erivajadustega inimeste ja nende pereliikmete tööhõive ning argieluga toimetuleku kättesaadavuse suurendamiseks maakondades saab hinnata heaks. Nende teenuste füüsilist kättesaadavust parandas oluliselt see, et nõustamine toimus ka väljaspool nõustamiskeskusi.<sup>50</sup> Äärmiselt oluline oleks jätkata selliste teenuste pakkumist;

---

<sup>50</sup> Programmi 'Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2007-2009' hindamine. Lõpparuanne. 2011. Ernst&Young.

- hooldusravis kehtib alates 2010. aastast 15% omaosaluse määr, mis võimaldab küll hooldusravi rohkem pakkuda, kuid vähendab hooldusravi kättesaadavust patsientidele, seda eriti majanduslanguse tingimustes, kus patsientide sissetulekud on väiksemad;<sup>51</sup>
- Riigikontrolli hinnangul näitavad viimastel aastatel tehtud auditid, et süvenevad probleemid haiglavõrgustikus ohustavad tervishoiuteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti;<sup>52</sup>
- 2012. aasta veebruaris kontrolliti ravijärjekordi piirkondlikes ja Tallinna keskhaiglates nendel erialadel, kus haigekassa piirkondlike osakondade hinnangul on olnud probleeme tervishoiuteenuste kättesaadavusega. Parandamiseks kindlustatud isikutele tervishoiuteenuste kättesaadavust kehtestatud järjekorra maksimumpikkuste piires, teeb haigekassa vajadusel ettepaneku teenuse osutajatega lepingumahtude läbivaatamiseks ja muutmiseks. Raviasutused on püüdnud leida võimalusi kättesaadavuse parandamiseks tegevust ümber korraldades ja suurendades vastuvõtuaegasid või tehes tihedamat koostööd perearstidega;<sup>53</sup>
- kuna omavalitsused hindavad puuetega inimeste abivajadust väga erinevalt ning lähtuvad teenuste pakkumisel oma võimalustest, on oluline ka riigi roll, mis peaks seisnema kohaliku omavalitsuse poolt osutatavate teenuste ja nende rahastamisallikate kindlaksmääramises ning teenustele konkreetsete standardite ja kriteeriumite väljatöötamises, arvestades eeskätt inimeste vajadusi ja omavalitsuste suutlikkust teenuseid pakkuda. Praegu sõltub puudega inimese heaolu ennekõike omavalitsuse rahalistest võimalustest ja valmisolekust, kuid riik peaks kujundama puuetega inimeste jaoks ühtse teenusepaketi, mida oleks neil õigus saada elukohast hoolimata. Osaliselt on praeguse olukorra põhjuseks riigi ja omavalitsuste ebarealistlikud ootused üksteise suhtes. Riik eeldab, et omavalitsused pakuvad puuetega inimestele laia valikut teenuseid, omavalitsustel pole selleks aga ei raha ega kompetentsust;<sup>54</sup>
- Eestis üks pikemaid kõrgelt tasustatud lapsehoolduspuhkuse perioode, mistõttu vajadus alla kolmeaastaste laste lastehoiuteenuse järele on ka väiksem võrreldes teiste riikidega. Suurema tööjõupakkumise seisukohast oleks otstarbekam pakkuda pigem suuremas ulatuses lastehoiuteenust ning tasustada lapsehoolduspuhkust madalamalt. Lisaks lasteaiakohtade arvule mõjutab lapsehoiuteenuste kättesaadavust ka lastehoiuteenuste hind. Eestis oli nende vanemate, kes lastehoiuteenuste eest maksid, keskmine kulu kuus lapse kohta 2008. aastal 37,5 eurot, võrreldes 2004. aastaga oli see enam kui kahekordistunud. Viimastel aastatel enne majanduskriisi ei avaldanud see, kui naisel oli 3-7 aastaseid lapsi või ka 8-12 aastaseid lapsi, täiendavat negatiivset mõju naiste tööhõivele, kui naise hariduse ja rahvuse mõjud olid juba arvesse võetud.<sup>55</sup>

51 Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2009.aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte aasta jooksul tähelepanust. 2010.

52 Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2010.aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte aasta jooksul tähelepanust. 2011.

53 Tervishoiuteenuste kättesaadavus piirkondlikes ja keskhaiglates veebruaris 2012. 2012. Eesti Haigekassa.

54 Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2009.aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte aasta jooksul tähelepanust. 2010.

55 Vörk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. 2010. Sotsiaalkaitse roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxis. Praxise Toimetised, 2.



### *Kaasavad teenused*

- nende inimeste abistamiseks, kellel on rohkem kui üks takistus, mille tõttu nad ei tule toime igapäevase elu ja töötamisega, pakutakse vajaduspõhiseid teenuseid juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise abil. Projektiga "Multiprobleemidega inimestele vajaduspõhiste teenuste pakkumine juhtumipõhise võrgustikutöö piloteerimise kaudu" tugevdatakse kohalike omavalitsuste suutlikkust lahendada keerukamaid kliendijuhtumeid, toetatakse kohalikke omavalitsusi juhtumipõhise võrgustikutöö meetodi kasutamisel, arendatakse võrgustikutööd (sh kohalike omavalitsuste koostööd Töötukassaga jt asutustega ning omavalitsuste omavahelist koostööd) ning parandatakse nõustamisteenuste kättesaadavust. Projekti raames on võetud tööle piirkondlikud konsultandid, kes kaardistavad kohalike omavalitsuste poolt multiprobleemsetele inimestele ja peredele pakutavad toetused ja teenused, aitavad kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatel lahendada multiprobleemidega inimeste keerulisemaid juhtumeid, korraldavad ja teevad asjakohast võrgustikutööd (sh teenusepakkujatega) ning teenuste ja toetuste kaardistusele ja projektist saadud kogemustele tuginedes töötavad välja juhtumipõhise võrgustikutöö protsessi kirjelduse.<sup>56</sup>

### *Teenuste kvaliteet*

- sotsiaaltöötaja roll kohalikus hoolekandes on keskne ning tema motiveeritusest, professionaalsusest ja aktiivsusest sõltub väga palju.<sup>57</sup> Hoolekandeteenuste vajadustele vastavuse parandamiseks ning nende osutamisega rahulolu suurendamiseks töötati 2012. aastal välja sotsiaalteenuste soovituslikud juhendid kohalikele omavalitsustele minimaalselt vajalikest sotsiaalteenustest, mida iga kohalik omavalitsus peab inimestele pakkuma. Samuti töötati välja nendele teenustele kvaliteedinõuded ja koostati hoolekandeteenuste (sh psühholoogilise nõustamise, perenõustamise, völanõustamise) kirjeldused ning soovitusel koostöö tegemiseks teenuste pakkumisel;
- 2012. aastal töötatakse välja juhtumipõhise võrgustikutöö juhised, mis on mõeldud toeks kõikidele sotsiaaltöö praktikutele töös keeruliste juhtumite lahendamisel. Juhised aitavad kaasata erinevaid võrgustiku osapooli, et leida parim võimalik lahendus ja toetavad sotsiaaltöötaja professionaalsust. Juhiste rakendamise eesmärk on, et erinevates Eesti regioonides tegutsevad praktikud lähtuksid sarnastest põhimõtetest;
- hoolekandeteenuste kvaliteedi juhtimiseks ja arendamiseks, teenuste mõjususe hindamiseks ning teenuseosutajate ja kohalike omavalitsuste sotsiaaltöölase kompetentsi toetamiseks kaalub Sotsiaalministeerium ühtse sotsiaalkoolituse, arenduse ja kompetentsikeskuse loomist;

### *Integreeritud teenused*

- rehabilitatsiooniteenuste ümberkorraldamine (seotud töövõime hindamise süsteemi reformiga) eesmärgil senisest enam arendada ja taastada inimeste iseseisvat

---

<sup>56</sup> Projekti tulemusena valmib 2013. aastal multiprobleemidega inimeste töölesaamist ja töötamist toetavate meetmete kontseptsioon. Projekti eesmärgiks on seatud, et kõigist projekti abil hoolekandeteenuseid saanud inimestest vähemalt 30% on suundunud tööturuteenustele ning 15% tööle rakendunud.

<sup>57</sup> Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.

toimetulekut ning toetada tööle saamist ja tööl püsimist. Rehabilitatsiooniteenuste reformi (rehabilitatsioonisüsteemi muudatused esitatakse Vabariigi Valitsusele 2012. aasta lõpuks) raames korrastatakse süsteem selliselt, et tagada:

- vajaduspõhine teenuste osutamine, sh puude määramise ennetamine ja individuaalsest vajadusest lähtuva teenuste paketi pakkumine;
- ressursside sihipärasem kasutamine, bürokraatia vähendamine ja sisulise teenuse osutamise osakaalu suurendamine;
- järjekordade kaotamine;
- sihipärane ja planeeritud teenuse osutajate valik, sh kvaliteedijuhtimissüsteemi rakendamine ja järelevalve tõhustamine.

Rehabilitatsiooniteenuse reformiga kavandatakse lühendada teenuse järjekordi ligi 10 000 inimeselt 1. jaanuaril 2012. aastal 1 000 inimeseni 1. jaanuariks 2016 ning suurendada kvaliteedijuhtimissüsteemi kasutusele võtnud asutuste arvu 6-lt asutuselt 2011. aastal 50 asutusele 2016. aastal.

#### *Kasutaja osalemine*

- teenuse osutamisel lähtutakse inimese vajadustest ja seisundist, tehes koostööd inimesega, arvestades tema soovidega, kaasates teda inimese elu puudutavate otsuste tegemisse;
- teenuseid kohandatakse konkreetse inimese vajadustele vastavaks (individuaalsed teenuste osutamise plaanid); abi andmisel eelistatakse meetmeid, mis toetavad inimese iseseisvat toimetulekut, töötamist ja õppimist ning vähendavad abivajadust pikemas perspektiivis. Sotsiaalsetesse raskustesse sattunud inimese olukorra parandamisel püütakse integreerida kõikide osapoolte, sh inimese enda, perekonna, ülejäänud ühiskonnaliikmete, riigi ja kohaliku omavalitsuse aga ka tööandjate panust. Oluliselt suuremat tähelepanu on pööratud koostööle erinevate osapoolte vahel, nt sotsiaaltöötaja, arsti, õpetaja, politsei, tööturueksperti jt vahel;

#### *Efektiivne järelvalve*

- hoolekandeteenuste vajaduse analüüsi ja planeerimise süsteemi parandamiseks võeti kasutusele sotsiaalteenuste andmeregister STAR;
- Lisateabe saamiseks toimetulekut mõjutavate hoolekandeteenuste mõjususe kohta ning ettepanekute saamiseks teenuste arendamiseks (sh teenuste vastavus inimeste vajadustele, tulemuslikkus, teenuste rakendamine ja korraldus) on tellitud erinevaid uuringuid.

## **3. Rahalised vahendid**

### **3.1 Rahalised vahendid**

Aastatel 2007-2010 suurenesid riigieelarvelised kulutused sotsiaaltoetustele 27,1%; sotsiaalkindlustustoetustele 21,4%, sotsiaalabitoetustele 50,9%, kuid sotsiaaltoetused valitsussektori töötajatele vähenesid 33,1%. 2012. aasta riigieelarve kogumahust moodustavad sotsiaaltoetused 31,2% ehk 2,05 mld eurot, sh sotsiaalkindlustustoetused 1,53 mld eurot ehk 74,4%; sotsiaalabitoetused ja muud toetused füüsilistele isikutele 498,3 mln eurot ehk 24,3%; sotsiaaltoetused avaliku

sektori töövõtjatele 28,2 mln eurot ehk 1,4%. Tulenevalt seadustes sätestatud pensionide ja toetuste maksmise korrast ning ulatusest, suurenevad kulud sotsiaaltoetustele võrreldes 2011. aastaga kokku 174,3 mln eurot ehk 9,3%.<sup>58</sup>

Aastatel 2007-2010 on suurematest sotsiaalkuludest (ravi- ja pensionikindlustus, peretoetused, vanemahüvitis, puuetega inimeste toetused, erijuhtudel makstav sotsiaalmaks, pensioni II sammas) kasvanud pensionikindlustuse kulud 37,8%; vanemahüvituse kulud 145,4%; puuetega inimeste toetused 31,4%; erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks 240,4%; ravikindlustuse kulud on viimase nelja aasta jooksul olnud stabiilsed. Kokku on suuremad sotsiaalkulud nelja aasta jooksul suurenenud üle veerandi (28,2%). Riiklikuks pensionikindlustuseks eraldatakse 2012. aastal 1,3 mld eurot (kulude kasv võrreldes 2011. aasta eelarvega 71,8 mln eurot ehk 5,7% pensioniindeksi<sup>59</sup> kasvu tõttu.

Sotsiaalabitoetuste ja füüsilistele isikutele muude toetuste (peretoetused, k.a vanemahüvitis, toimetulekutoetused, toetused töötutele, toetused puuetega inimestele, õppetootused ning erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks kooskõlas sotsiaalmaksuseadusega ja muud sotsiaalabitoetused) kogumahuks on 2012. aastal kavandatud 498,3 mln eurot (kasv võrreldes 2011. aasta eelarvega 9,4 mln eurot ehk 1,92%). Toimetulekutoetuse kuludeks on kohalikele omavalitsustele ette nähtud 27,0 mln eurot (võrreldes 2011. aasta eelarvega kasv 1,54 mln eurot ehk 6,1%, mis on seotud taotlejate arvu kasvuga). Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel makstavateks töötutoetusteks on kavandatud 6,4 mln eurot, mis on võrreldes 2011. aasta eelarvega 4,76 mln eurot ehk 42,6% vähem, kuna 2012. aastaks prognoositi töötute arvu vähenemist (töötutoetust on kavandatud maksta keskmiselt 8 376 töötut eest toetuse päevamääraga 2,11 eurot, keskmiselt kuni 63,91 eurot kuus). Toetuste maksmiseks puuetega inimestele ja nende hooldajatele on 2012. aastal kavandatud 65,4 mln eurot, mis on 10,8 mln eurot ehk 19,7% suurem kui 2011. aasta eelarves.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarvesse on 2012. aastaks kavandatud eraldisi mahus 2,7 mld eurot, millest enamus on kavandatud pensioni- ja ravikindlustuse kuludeks (78% kogumahust). Riigipoolseks makseks tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali on kavandatud eraldis Eesti Töötukassale aktiivsete tööturumeetmete osutamiseks ja tööturutoetuste (va töötutoetus) maksmiseks summas 4,0 mln eurot.<sup>60</sup> Töölesaamist toetavatele hoolekandemeetmetele, mille eesmärgiks on suurendada erivajadustega inimeste ja nende pereliikmete tööhõivet, on kavandatud 1,1 mln eurot, sh kaasfinantseerimiseks 0,05 mln eurot.

2008. aastani jäid tööpoliitika kulud Eestis alla 0,2% SKPst ning olid EL liikmesriikide võrdluses madalaimad. Kuigi ka töötuse tase oli suhteliselt madal, püsis isegi töötuse määrade erinevuse korrigeerimise järel (võrreldakse kulutuste osakaalu SKPst ühe töötuse protsendi kohta) rohkem kui viiekordne tööpoliitika kulutuste erinevus enim kulutavate riikidega võrreldes. Majanduskriis ja väga suur töötute arvu kasv ning samaaegne SKP langus tõi kaasa väga suure tööpoliitika kulude taseme kasvu, mis ulatus ligi 1,4%ni SKPst. Suurem osa kulude kasvust on tingitud töötushüvitiste kulude kasvust.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> 2012. aasta riigieelarveseaduse seletuskiri. 2012. Rahandusministeerium.

<sup>59</sup> Kooskõlas indekseerimise korraga on rahvapensioni määr alates 2012. aasta 1. aprillist 134,10 eurot ja vastavalt indeksile kujuneb 44-aastase täisstaaziga isiku vanaduspensioniks 318,87 eurot.

<sup>60</sup> Alates 2011. aastast rahastatakse tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel tööturuteenuseid ja -toetusi sihtkapitalist. Tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali kantakse töötuskindlustuse seaduse alusel igal aastal teatud osa töötuskindlustusmaksetest laekunud raha ja sellest finantseeritakse kindlustatud isikutele pakutavaid teenuseid ning toetusi. Riik annab oma panuse sihtkapitali töötuskindlustuse seaduse alusel kindlustamata isikute osas tööturuteenuste ja -toetuste rahastamiseks.

<sup>61</sup> Vörk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. 2010. Sotsiaalkaitse roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxis. Praxise Toimetised, 2.

### 3.2 EL struktuurfondide kasutamine

Struktuurivahendite kasutamiseks ajavahemikul 2007–2013 on määratletud kuus prioriteeti, sh haritud ja tegus rahvas, mille elluviimise kuue valdkonna hulgas on ka sellised valdkonnad nagu tööturg ja sotsiaalne turvalisus, pere- ja rahvastikupoliitika, haridus.<sup>62</sup> Tulenevalt muutunud majandusolukorrast ja vajadusest optimeerida eelarvevahendite, sh Euroopa Liidu programmiperioodi 2007–2013 struktuurivahendite, kasutamist, muudeti 2010. aastal esmatähtsate valdkondade – tööturu ning ettevõtluse ja innovatsiooni edendamise – eesmärkidele suunatavat toetusmahtu. Võimaldamaks EL toetuste laialdast ja eesmärgipärast kasutamist ka muutunud majandusolukorras ning lähtudes riigi arengu prioriteetsetest eesmärkidest, avati aastatel 2009–2011 uusi täiendavaid toetusmeetmeid, suurendati otstarbekaimate meetmete toetusmahtu ning muudeti siseriiklike toetusmeetmete alusdokumentidega (nn meetme määruised ja programmid) sätestatud nõudeid EL toetuse taotlemisele ja kasutamisele.<sup>63</sup>

Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) rakendamist perioodil 2007–2013 reguleerib „Inimressursi arendamise rakenduskava“, mille prioriteetse suuna „Pikk ja kvaliteetne tööelu“ peamine eesmärk on toetada tööhõive suurendamist ja tõsta tööelu kvaliteeti (rahastamise kogumaht 157,2 miljonit eurot, sh EU vahendid 132,4 miljonit eurot).<sup>64</sup> Prioriteetse suuna eelarvest suurim osa suunatakse kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamisele ehk tegevustele, nagu näiteks aktiivsete tööturumeetmete pakkumine töötutele, aga lisaks ka aktiivsete meetmete osalisele laiendamisele töötavatele inimestele, mitmesuguste paindlike töövormide laialdasemale kasutuselevõtule, riskigruppide (noored, vanemaealised, puuetega inimesed jt) töövõimaluste parandamisele ning tööjõu sisse- ja väljarändeteemadega tegelemisele. Prioriteetset suunda viiakse ellu viie meetme abil, millest kolm on otseselt seotud aktiivse kaasamise strateegiaga:

- „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ programmiga „Kvalifitseeritud tööjõupakkumise suurendamine“, mille eesmärgiks on kasvatada tööhõivet läbi aktiivsete tööturumeetmete, parandades seejuures tööturuteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti (kokku 127,7 miljonit eurot, sh EL 107,4 miljonit eurot);
- „Tööelu kvaliteedi parandamine“ programmiga „Tööelu kvaliteedi parandamine“, mille eesmärgiks on suurendada töösuhete selgust ja paindlikkust, muuta töökeskkond enam töötajate tervist hoidvaks ning tõsta töövaldkonna poliitika kujundamise haldussuutlikkust (kokku 7,5 miljonit eurot, sh EL 6,4 miljonit eurot);
- „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“ programmiga „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed“, mille eesmärk on suurendada erivajadustega inimeste ja nende pereliikmete tööhõivet (kokku 10,8 miljonit eurot, sh EL 9,1 miljonit eurot).

Kriisiaja meetmetest tingituna on vahendite planeerimine ja rakendamine olnud kõige kiirem meetmes „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine“ (eelarvetega on kaetud 93% kogueelarvest ning väljamakseid on tehtud 67,3% kogueelarvest); oodatust tagasihoidlikum on vahendite rakendamine olnud meetmes „Tööelu kvaliteedi

62 Riigi eelarvestrateegia 2007–2010 raames töötati välja ja kiideti heaks alastrateegiana Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013, millega määratleti EL struktuurivahenditest abikõlblike valdkondade arengu suunamiseks üldised eesmärgid, vastavad indikaatorid ja prioriteetid Eestis aastatel 2007–2013. Struktuurivahendite strateegia moodustab iga-aastaselt uuendatava riigi eelarvestrateegia püsiva osa.

63 Riigi eelarvestrateegia 2013–2016. 2012. Rahandusministeerium.

64 Euroopa Sotsiaalfond. 2012. Sotsiaalministeerium.

parandamine" (kogueelarvest on väljamakseid tehtud 36%). Programmidele ja projektidele on ühenduse osaluse toetusena välja makstud 80,8 miljon eurot ehk 61,1% ning ühenduse osaluse toetuse eelarvest on kohustusega kaetud 118,0 miljon eurot ehk 89,2%. 2011. aastal kaasati tegevustesse kokku 36 123 inimest, kellest 60,1% olid naised ja 39,9% mehed. Võrreldes 2010. aastaga oli osalejaid 6 575 ehk 15,4% võrra vähem, mis on osaliselt põhjendatav väga kõrge tööpuudusega 2010. aastal ning töötute arvu vähenemisega 2011. aastal.

## 4. Järelevalve ja hindamine

Eestis ei ole kehtestatud spetsiaalseid abinõusid järelevalve teostamiseks aktiivse kaasamise soovitusel rakendamise ja selle raames sisseviidud meetmete üle. Kuid kõige olulisemad uuringud ja prognoosid hõlmavad tööturu arengu analüüse. RRK ettevalmistamise raames (sh RRK täitmise ülevaade; ülevaade laiendatud euroala pakti raames võetud kohustuste täitmisest; kokkuvõtte juurutatud meetmetest ja väljatöötatud tegevustest vastavalt riigispetsiifilistele soovitudele), on Riigikantselei analüüsinud tööhõivet ja vaesust puudutavate eesmärkide saavutamist.

RRK on edasi arendatud riigiasutuste tihedas koostöös, kuid üsna nõrgas koostöös piirkondlike ja kohalike omavalitsustega. Piirkondlikke ja kohalikke asutusi esindasid peamiselt regionaalminister ja kohalike omavalitsuste katusorganisatsioonid (Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit). Sidusrühmade kaasamine (sotsiaalpartnerid, valitsusvälised organisatsioonid, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse all kannatajad) poliitika kujundamise, rakendamise ja jälgimise protsessi on jäänud küllaltki formaalseks (peamiselt liiga hilises staadiumis kaasamise, infovahetuse puudulikkuse või lühikeste tähtaegade tõttu). Kuigi üldiselt on viimase aasta jooksul poliitilise arutelu sisu põhimõtteliselt muutunud, sest üha rohkem erinevaid sidusrühmi on hakanud tähelepanu juhtima poliitiliste otsuste sotsiaalsetele tagajärgedele, nt kõige haavatavamad, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse all kannatajad, peab märkima, et arutelu RRK üle toimus ainult Riigikogu komisjonides.

Ühe näitena sotsiaalsest eksperimenteerimisest/innovatsioonist aktiivse kaasamise meetmete arendamisel võib tuua rahvusvahelist programmi<sup>65</sup> eesmärgiga pakkuda paremat suhtlemisvõimalust nii kodus elavatele eakatele kui ka sotsiaaltöötajatele ja eakatele teenuseid pakkuvatele asutustele, eakate koduhooldusele suunatud tehnilist lahendust, st häirenupu teenust. Sõltumatud mõttekeskused ja riiklikud asutused on läbi viinud mitmeid uuringuid, mis peegeldavad mingil määral kõiki või mõnda aktiivse kaasamise strateegia harudest.<sup>66</sup>

65 VIRTU – virtual elderly care services on the Baltic islands. Central Baltic Interreg IVA Programme 2007-2013.

66 Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis; Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring „Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010“. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika Instituut; Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs. Lõppraport. 2011. Praxis; Aaviksoo, A., Kruus, P., Leppik, L., Sikkut, R., Veldre, V., Võrk, A. 2011. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Praxis; Anspal, S., Biin, H., Kallaste, E., Kraut, L., Rõõm, T., Turk, P. Sooline palgalõhe Eestis. 2011. Sotsiaalministeeriumi Toimetised, 2; Noorteseire aastaraamat 2010: Noored ja tööturg. 2011. Praxis; Hinsberg, H., Jürgenson, A., Kaarna, R., Kirss, L., Nurmela, K., Sikkut, R., Turk, P., Uudelepp, A., Veldre, V. 2011. Valistuse tegevusprogrammi analüüs. Praxis. Praxise Poliitikaanalüüs, 9; Võrk, A., Kaarna, R., Nurmela, K., Osila, L., Leetmaa, R. 2010. Aktiivse tööpoliitika roll turvalise paindlikkuse kujundamisel. Praxis. Praxise Toimetised, 1; Võrk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. 2010. Sotsiaalkaitse roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxis. Praxise Toimetised, 2.

## 5. Soovitused

### 5.1 Prioriteetsed tegevused integreeritud ja tervikliku aktiivse kaasamise strateegia tugevdamiseks (arendamiseks)

- Eesti peaks välja töötama integreeritud ja tervikliku strateegia tööturult tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks, milles oleks ühitatud piisav sissetulekutoetus, kaasamis põhimõttest lähtuv tööturg ja heatasemeliste teenuste kättesaadavus;
- Eesti peaks tagama efektiivsema horisontaalse ja vertikaalse poliitilise koordineerituse aktiivse kaasamise strateegia kolme haru elluviimisel.

### 5.2 Prioriteetsed tegevused poliitika/meetmete tugevdamiseks kolme haru lõikes

#### *Piisav toimetulekutoetus*

- toimetulekupiiri kehtestamisel lähtuda minimaalseks toimetulekuks hädavajalike kulutuste tegelikust maksumusest ning toimetulekupiir tuleks tõsta vähemalt tasemeni, millega tagatakse toetust vajavatele leibkondadele sissetulek vähemalt absoluutse vaesuse piiril;
- tõsta töötutoetuse määra ja töötuskindlustushüvitise miinimummäära ja/või pikendada maksmisperioodi, et suurendada töötute toimetulekuvõimet;

#### *Kaasav tööturg*

- töötute kohaliku aktiveerimise tõhustamiseks tuleks omavalitsustel välja töötada ja rakendada kompleksne tegevuskava, kus on seostatud teenuste korraldamise ja rahastamise põhimõtted, vajalik infrastruktuur;
- tõhustada sotsiaalpartnerite kaasamise praktikat, eriti tööturuvaldkonna algatuste puhul;

#### *Kvaliteetteenuste kättesaadavus*

- omavalitsuste võimekuse toetamine nende poolt pakutavate teenuste regionaalse kättesaadavuse ja kvaliteedi ühtlustamiseks;
- laiendada ja mitmekesistada kutsehariduses ja koolituses osalemise võimalusi, mis võimaldaks madala kvalifikatsiooniga inimestel osaleda hariduses ja koolituses;
- juhtumikorralduslike põhimõtete rakendamise tulemuslikkuse tõstmine juhtumipõhise (mitte teenusepõhise) lähenemise suurendamise ja paindlikumate lahenduste leidmise abil.

### 5.3 Tegevused EL tasemel aktiivse kaasamise soovitusel rakendamise kindlustamiseks liikmeriikide poolt

Seoses rahvastiku vanuselise struktuuri muutuste ja keskmise oodatava eluea pikenedamisega suureneb vältimatult vajadus pikemaks ajaks tööellu jääda. Pikema aktiivse tööelu võimalikkuse kindlustamise eesmärgil oleks vaja uurida koordineeritult sellega seotud vananemise probleeme, alates tervise säilitamisest, elukestva õppe korraldusest kuni töökohtade kujundamise, tööaja korraldamise ja töökoormuse leevendamiseni.

## 6. Koondtabelid

**Tabel 1**

Mil määral on Teie liikmesriigis välja arendatud integreeritud ja terviklik aktiivse kaasamise strateegia?*												
	Tervikliku poliitika kujundamine			Integreeritud rakendamine			Poliitika vertikaalne koordineerimine			Asjaosaliste aktiivne osalemine		
	Jah	Mõnevõrra	Ei	Jah	Mõnevõrra	Ei	Jah	Mõnevõrra	Ei	Jah	Mõnevõrra	Ei
<b>Neile, kes saavad töötada</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>
<b>Neile, kes ei saa töötada</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>

\* Integreeritud ja terviklikku strateegiat tööturul tõrjutud isikute aktiivseks kaasamiseks pole Eestis seni välja töötatud.

**Tabel 2**

Mil määral on alates 2008. aastast Teie liikmesriigis aktiivse kaasamise poliitika/meetmed tugevnenud, jäänud enam-vähem samaks või nõrgenenud?									
	Piisav sissetulekutoetus			Kaasav tööturg			Kvaliteetteenuste kättesaadavus		
	Tugevnenud	Sama	Nõrgenenud	Tugevnenud	Sama	Nõrgenenud	Tugevnenud	Sama	Nõrgenenud
<b>Neile, kes saavad töötada</b>		<b>X</b>		<b>X</b>			<b>X</b>		
<b>Neile, kes ei saa töötada</b>		<b>X</b>		<b>X</b>			<b>X</b>		

## Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, A., Kruus, P., Leppik, L., Sikkut, R., Veldre, V., Võrk, A. 2011. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Praxis. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti\\_tervishoiu\\_rahastamise\\_jatkusuutlikkus/Eesti\\_sotsiaalkindlustussusteemi\\_jaetkusuutliku\\_rahastamise\\_voimalused\\_taeisversioon.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussusteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf).

Anspal, S., Biin, H., Kallaste, E., Kraut, L., Rõõm, T., Turk, P. Sooline palgalõhe Eestis. 2011. Praxis. Sotsiaalministeeriumi Toimetised, 2. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tooja\\_Sotsiaalpoliitika/Palgalohe\\_kogumik\\_veeb.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tooja_Sotsiaalpoliitika/Palgalohe_kogumik_veeb.pdf).

Eesti Linnade Liit. <http://www.ell.ee/862>.

Eesti Maaomavalitsuste Liit. <http://www.emovl.ee/>.

Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs. Lõppraport. 2011. Praxis. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Analüüs\\_loppraport\\_v1\\_3\\_Praxis\\_01.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Analüüs_loppraport_v1_3_Praxis_01.pdf).

Leibkonnaliikme aasta ekvivalentnetosissetulek ja suhtelise vaesuse piir. 2012. Eesti Statistika. <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>.

European Committee of Social Rights. 2010. European Social Charter (revised). Conclusions 2009 (ESTONIA). [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Estonia2009\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Estonia2009_en.pdf)

Euroopa Sotsiaalfond. 2012. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee/meie/el-struktuurifondid/el-programmperiood-2007-2013/euroopa-sotsiaalfond.html>.

Hinsberg, H., Jürgenson, A., Kaarna, R., Kirss, L., Nurmela, K., Sikkut, R., Turk, P., Uudelepp, A., Veldre, V. 2011. Valistuse tegevusprogrammi analüüs. Praxis. Praxise Poliitikaanalüüs, 9. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanikeuhiskond/OS\\_I\\_valmisanalueesid/Valitsuse\\_tegevusprogrammi\\_analuees.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanikeuhiskond/OS_I_valmisanalueesid/Valitsuse_tegevusprogrammi_analuees.pdf).

Hoolekandesüsteemi kliendiuuringu aruanne, kevad 2004. 2004. Saar Poll OÜ. [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Hoolekandeteenuste\\_20aruanne\\_202004\\_1\\_.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Hoolekandeteenuste_20aruanne_202004_1_.pdf).

Kaasamise hea tava. 2011. Riigikantselei. <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava>.

Keskmine pension ja vanaduspension kuus. 2012. Eesti Statistika. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I\\_Databas/Social\\_life/15Social\\_protection/06Social\\_insurance/04Pension\\_insurance/04Pension\\_insurance.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Social_life/15Social_protection/06Social_insurance/04Pension_insurance/04Pension_insurance.asp).

Kohalike Omavalitsuste Koostöökogu. <http://portaal.ell.ee/2417>.



Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 1993. Redaktsioon jõustunud 16.12.2010.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161>.

Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. 2012.  
Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised.html>.

Leetma, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. 2012.  
Sotsiaalkaitsehüvitiste ja toetuste mõju töömotivatsioonile. Praxis.  
[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja\\_Sotsiaalpoliitika/Sotsiaalkaitse\\_huevitiste\\_ja\\_toetuste\\_moju\\_toeomotivatsioonile.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalpoliitika/Sotsiaalkaitse_huevitiste_ja_toetuste_moju_toeomotivatsioonile.pdf).

Noorteseire aastaraamat 2010: Noored ja tööturg. 2011. Praxis.  
[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/12\\_08\\_52\\_139\\_Noorteseire\\_aastaraamat2010.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/12_08_52_139_Noorteseire_aastaraamat2010.pdf).

OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a single government approach. 2011. OECD.  
[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf).

Pevkur tutvustas Riigikogus Sotsiaalministeeriumi nägemust aktiivsena vananemise strateegiast. 2012. Sotsiaalministeerium.  
<http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/pevkur-tutvustas-riigikogus-sotsiaalministeeriumi-nagemust-aktiivsena-vananemise-strateegiast.html>.

Pikk ja kvaliteetne tööelu. Seire aastaaruanne. 2011. Sotsiaalministeerium.  
[http://www2.sm.ee/esf2007/files/seire%202011/ESF\\_suuna\\_3\\_seirearuanne\\_2011.pdf](http://www2.sm.ee/esf2007/files/seire%202011/ESF_suuna_3_seirearuanne_2011.pdf).

Programmi „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2007-2009“ hindamine. Lõpparuanne. 2011. Ernst&Young.  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TTO/hindamisaruanne\\_hoolekandemeetmed\\_2010.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TTO/hindamisaruanne_hoolekandemeetmed_2010.pdf).

Programm „Töölesaamist toetavad hoolekandemeetmed 2012–2013“. 2012. Sotsiaalministeerium.  
<http://www.sm.ee/meie/el-strukturifondid/el-programmperiood-2007-2013/euroopa-sotsiaalfond.html>.

Randlepp, M. 2012. Pensionäride osatähtsus rahvastikus ületas 30% piiri. Eesti Statistika. <http://statistikaamet.wordpress.com/tag/pensionaride-arv-eestis/>.

Ratifitseerimata sätete menetlemise raames Eesti Valitsusega peetud kohtumise aruanne (1961. aasta Harta artikkel 22, Tallinn, 20. september 2010). 2010. Sotsiaalministeerium.  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/ratifiitseerimata\\_satted\\_komitee\\_raport\\_2010.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/ratifiitseerimata_satted_komitee_raport_2010.pdf).

Riigi eelarvestrateegia 2013-2016. 2012. Rahandusministeerium.  
<http://www.fin.ee/?id=100927>.

Riiklik reformikava "Eesti 2020". 2012. Riigikantselei.  
<http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/en/government-office/growth-and-jobs/Estonia%202020%20in%202012/ENG%20national%20reform%20programme%20Estonia%202020.pdf>.

Sotsiaalministeeriumi põhimäärus, § 11. 2004. Redaktsioon jõustunud 08.03.2010.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13281383>.

Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2008-2010 Euroopa Liidu avatud koordinatsioonimeetodi raames. 2008. Sotsiaalministeerium.

Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond. Laste ja perede arengukava 2012-2020. 2011. Sotsiaalministeerium.  
[https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/202\\_Laste%20ja%20perede%20aarengukava%202012-2020%20ja%20rakendusplaan%202012-2015\\_p%F5hidokument.pdf](https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/202_Laste%20ja%20perede%20aarengukava%202012-2020%20ja%20rakendusplaan%202012-2015_p%F5hidokument.pdf).

Tervishoiuteenuste kättesaadavus piirkondlikes ja keskhaiglates veebruaris 2012 (Accessibility of health services in regional and central hospitals in February 2012). 2012. Estonian Health Insurance Fund.  
<http://www.haigekassa.ee/haigekassa/uudised?news=tervishoiuteenuste-kattesaada--2>.

Trumm, A., Kasearu, K. 2011. Uuring 'Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010'. Uuringu lõpparuanne. Sotsiaalministeerium, Resta, Tartu Ülikooli Sotsioloogia ja Sotsiaalpoliitika Instituut.  
<http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html>.

Tööhõiveprogramm 2012-2013. 2011. Riigi Teataja.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122011056>.

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. Redaktsioon jõustunud 01.01.2012.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121122011002>.

Töötuskindlustuse seadus. Redaktsioon jõustunud 21.12.2011.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122011010>.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015. Vabariigi Valitsus. 2012.  
<http://valitsus.ee/en/government/Programme>.

Valitsemise esimene tegevusaasta - vahekokkuvõtted. 2012. Praxis. Valitsemise valvurite poliitikaanalüüs. <http://www.valvurid.ee>.

Vanemahüvitis. 2012. Sotsiaalkindlustusamet. <http://www.ensib.ee/parental-benefit/>.

VIRTU – virtual elderly care services on the Baltic islands. Central Baltic Interreg IVA Programme 2007-2013.  
[http://innocare.edicypages.com/files/04%20innocarele\\_virtu\\_2011\\_en.pdf](http://innocare.edicypages.com/files/04%20innocarele_virtu_2011_en.pdf).

Võrk, A., Kaarna, R., Nurmela, K., Osila, L., Leetmaa, R. 2010. Aktiivse tööpoliitika roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxis. Praxis Toimetised, 1.  
[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Praxis\\_toimetis1\\_2010.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Praxis_toimetis1_2010.pdf).

Vörk, A., Karu, M., Tiit, E-M. 2009. Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele 2004-2007. Praxis. Praxise Toimetised, 1. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised\\_1\\_2009\\_parandatud.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Toimetised_1_2009_parandatud.pdf).

Vörk, A., Nurmela, K., Karu, M., Osila, L. 2010. Sotsiaalkaitse roll turvalise paindlikkuse kujundamisel Eestis. Praxis. Praxise Toimetised, 2. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Praxis\\_toimetis2\\_2010.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/Praxis_toimetis2_2010.pdf).

Vörk, A., Paulus, A. 2007. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Praxis. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja\\_Sotsiaalpoliitika/Peretoetuste\\_maju\\_vaesuse\\_leevendamisele/VorkPaulus\\_Peretoetusedjavaesus0.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalpoliitika/Peretoetuste_maju_vaesuse_leevendamisele/VorkPaulus_Peretoetusedjavaesus0.pdf).

Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum, 30 päeva minimaalse toidukorvi ja mittetoidukulutuste maksumus. 2012. Eesti Statistika. <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>.

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2009.aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte aasta jooksul tähelepanust. 2010. [https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3170/5201/1001/aruanne\\_2009.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3170/5201/1001/aruanne_2009.pdf#).

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2010.aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte aasta jooksul tähelepanust. 2011. [https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3271/0201/1001/aruanne\\_2010.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3271/0201/1001/aruanne_2010.pdf#).

2012. aasta riigieelarveseaduse seletuskiri. 2012. Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/index.php?id=107574>.

55000 lapsel võiks tulevikus suureneda lastetoetus, kinnitas 'Terevisioonis' sotsiaalminister Hanno Pevkur. 2012. Õhtuleht, Juuni 19.

