



Eesti

Minimaalse sissetuleku süsteemid

Riiklike poliitikate uuring

Mare Viies
Tallinna Tehnikaülikool

Lahtiütlemine: see aruanne väljendab autori vaateid ning need ei pruugi tingimata ühtida ei Euroopa Komisjoni ega liikmesriikide arvamusega. Aruande algne keel on inglise keel.

Aprill 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Kokkuvõte

Eestis peetakse minimaalse sissetuleku süsteemide all põhiliselt silmas toimetulekutoetust. Toimetulekutoetust on õigus saada üksinda elaval isikul või perekonnal, kelle igakuine netosissetulek pärast eluasemega seotud alaliste kulude mahaarvamist kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud kulude piirmäärade ulatuses on toimetulekupiirist madalam (teatud puhkudel lisaks ka täiendavaid toetusi):

- abikõlblikkuse tingimused – Eestis alaliselt elavad isikud; välismaalased, kes elavad Eestis elamisloa alusel; isikud, kes on Eestis rahvusvahelise kaitse all;
- seotus muude sotsiaaltoetustega – toimetulekutoetust makstakse, kui kõik muud vaesuse ja puuduse leevendamise meetmed on osutunud ebaefektiivseteks;
- siirdumine tööle – toimetulekutoetuste madalat taset on õigustatud poliitiliste otsustega ning eelarvepiirangutega, aga ka vajadusega hoida huvi töö vastu kõrgel, kuna see on peamine võimalus tagada majanduslikku toimetulekut ning hoida ära vaesust. Lai valik uusi tööturuteenuseid lõi eeldused toetustest väljapääsemiseks ning tööle siirdumise suurenemiseks kuni 2008. aasta keskpaigani, kuid suures osas ei vasta need teenused praeguses finants- ja majanduskriisis muutunud vajadustele tööturul;
- toetuste summad – üksinda elava isiku või perekonna toimetulekupiiri määrab parlament igal eelarveaastal riigieelarvest (1 000 krooni kuus üksinda elavale isikule või perekonna esimesele liikmele ning 800 krooni teisele ja igale järgnevale perekonnaliikmele; alates 2005. aastast makstakse 200-kroonist täiendavat sotsiaaltoetust toimetulekutoetuse saajale, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised);
- kestus – toimetulekutoetust makstakse antud kuul;
- tingimustele vastavuse reeglid – kohalikel omavalitsustel on õigus toimetulekutoetust mitte määrata tööealistele või töövõimelistele isikutele, kes ei õpi ega tööta ning kes on korduvalt ilma mõjuva põhjuseta keeldunud vastu võtmast sobivaid töökohti;
- haldamise korraldus – toimetulekutoetuse taotlemise, arvutamise, määramise ja maksmise protseduurid on asjakohased.

Minimaalse sissetuleku skeemi hinnang:

- aastatel 2001–2008 vähenesid toimetulekutoetust saanud perekondade arv, taotluste arv ning toetusteks arvestatud rahalised vahendid vaatamata isegi sellele, et toimetulekupiiri tõsteti, peamiselt seetõttu, et tänu kiirele majanduskasvule, töökohtade arvu kasvule ja töötuse taseme langusele perekondade keskmine sissetulek suurenes;
- võrdlus absoluutse ja suhtelise vaesuse piiriga, netosissetuleku tasemega ning tarbimiskuludega leibkonnaliikme kohta kuus, keskmise brutopalgaga kuus, vanaduspensioniga kuus, miinimumpalgaga kuus, leibkonnaliikme igakuise netosissetulekuga I detsiilis, peegeldab väga madalat toimetulekupiiri. Võib öelda, et toimetulekupiir on põhjendamatult madal, kuna see ei kata isegi minimaalse toidukorvi maksumust;

- kuigi toimetulekutoetused kindlustavad leibkondadele minimaalse sissetuleku, loob see samal ajal teatud leibkonnatüüpides negatiivseid stiimuleid madalapalgalistel tööle minekuks;
- vajadus tööturuteenuste süsteemi edasi arendada, et see vastaks suuremal määral tegelikele vajadustele;
- toetada toimetulekutoetuse saajaid neile kvaliteetsetele teenustele ligipääsu võimaldamisega – aktiivseid tööturupoliitika meetmeid ja nende rahastamist tuleb oluliselt suurendada, sh on oluline pöörata suuremat tähelepanu ennetavale tegevusele;
- toimetulekutoetuste vajaduse suurenemine viimastel kuudel (taotluste arvu 1,3-kordne suurenemine, leibkondade arvu 1,4-kordne suurenemine jne) näitab, et finants- ja majanduskriis on finantsvahendite vajadust suurel määral kasvatanud.

Sisukord

1. Situatsioonianalüüs seoses minimaalse sissetuleku süsteemiga Eestis	6
1.1. Minimaalse sissetuleku süsteemi institutsionaalse struktuuri lühiülevaade ja kirjeldus..	6
1.1.1. Abikõlblikkuse tingimused	6
1.1.2. Seotus teiste sotsiaaltoetustega	7
1.1.3. Minimaalse sissetuleku süsteem ja tööle siirdumine	8
1.1.4. Toetuste summad erinevatele isikutele ja leibkondade tüüpidele	9
1.1.5. Kestus	10
1.1.6. Tingimustele vastavuse reeglid ning sanktsioonid või mahaarvamised minimaalsest sissetulekust	10
1.1.7. Haldamise korraldus	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.2. Minimaalse sissetuleku süsteemi hinnang	13
1.2.1. Ulatus ja taotlemine	13
1.2.2. Minimaalse sissetuleku süsteemi adekvaatsus	16
1.3. Seos minimaalse sissetuleku süsteemi ja aktiivse kaasamise strateegia ülejäänud kahe samba vahel	18
1.3.1. Toetus minimaalse sissetuleku süsteemist abisaajatele (isikustatud) tööhõive- ja koolitusprogrammide näol	18
1.3.2. Toetus minimaalse sissetuleku süsteemile kvaliteetsete teenuste kättesaadavuse abil	21
Lisa – tabelid 1–7	25
Viited	27

1. Situatsioonianalüüs seoses minimaalse sissetuleku süsteemiga Eestis

Käesoleva aruande eesmärk on anda hinnang sissetulekutoetuste adekvaatsusele Eestis kui tööturult väljatõrjutud inimeste aktiivse kaasamise strateegia esimesele sambale.¹ Eestis peetakse minimaalse sissetuleku süsteemi all silmas peamiselt toimetulekutoetust. Toimetulekutoetust makstakse üksinda elavatele inimestele või perekondadele, kelle sissetulek on väike. Seda maksab riigieelarve vahenditest omavalitsus ning see on kõige olulisem sotsiaaltoetus. Kõigil Eesti kodanikel on võimalik kodanikuportaalist eesti.ee saada selle toetuse kohta teavet; kellel on õigus toimetulekutoetust saada, kuidas toetust taotleda ning kuidas toetusi jagatakse.² Täpsemat teavet toimetulekutoetuse kohta võivad kõik kodanikud leida Sotsiaalministeeriumi koduleheküljelt.³

1.1. Minimaalse sissetuleku süsteemi institutsionaalse struktuuri lühiülevaade ja kirjeldus

Toimetulekutoetuse taotlemise, arvutamise, määramise ja maksmise kord on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduse 4. peatükis.⁴

1.1.1. Abikõlblikkuse tingimused

Nagu kõiki sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi ja muid toetusi, on toimetulekutoetust õigus saada:

- Eesti alalistel elanikel;
- välismaalastel, kes elavad Eestis elamisloa alusel;
- isikutel, kes on Eestis rahvusvahelise kaitse all.

Toimetulekutoetust on õigus saada üksinda elaval isikul või perekonnal, kelle igakuine netosissetulek pärast eluasemega seotud alaliste kulude mahaarvamist kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud kulude piirmäärade ulatuses on toimetulekupiirist madalam. Toimetulekutoetuse määramisel peetakse perekonnaliikmeteks abielus või abielulistes suhetes olevaid samas eluruumis elavaid isikuid, nende abivajavaid lapsi ning vanemaid või teisi isikuid, kes kasutavad ühiselt ühte või mitut sissetulekuallikat või ühist majapidamist. Toimetulekutoetuse määramisel loetakse perekonna koosseisu perekonnast ajutiselt eemalviibivad Eesti Vabariigi riiklike või Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt väljaantud koolituslubasid omavate õppeasutuste päevases õppevormis õppivad õpilased ja üliõpilased juhul, kui nende rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressiandmed langevad kokku perekonna elukoha aadressiandmetega. Õpilastel ja üliõpilastel, kelle elukoha aadressiandmed ei lange kokku perekonnaliikmete elukoha aadressiandmetega, on õigus saada toimetulekutoetust oma rahvastikuregistrirajaga elukoha valla- või linnavalitsusest, kui õpilase või üliõpilase perekond sai eelmisel kuul toimetulekutoetust.

¹ Aruanne käsitleb minimaalse sissetuleku süsteemi seoses tööealiste inimestega.

² Kodanikuportaal eesti.ee. Toimetulekutoetus. 2009. http://www.eesti.ee/est/toimetulek_2/toetused_ja_hyvited/toimetulekutoetus?style=2.

³ Toimetulekutoetus. 2009. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/toimetulekutoetus.html>.

⁴ Sotsiaalhoolekande seadus. 2009.

⁵ Riiklike peretoetuste seadus. <http://www.legaltext.ee/text/et/X60007K3.htm>.

Lisaks toimetulekutoetusele näeb sotsiaalhoolekande seadus ette täiendavad sotsiaaltoetused järgnevatel juhtudel:

- toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, on riigieelarvest õigus saada täiendavat sotsiaaltoetust;
- valla- ja linnavalitsused võivad määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohalikest omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras;
- igakuisele sotsiaaltoetusele rahvapensioni määras on õigus välisriigist Eestisse elama asunud Eesti kodanikul, eesti rahvusest isikul ja temaga koos Eestisse elama asunud abikaasal, lastel või vanematel, kes on jõudnud vanaduspensioniiikka ning kelle kuusissetulek on alla rahvapensioni määra.

1.1.2. Seotus teiste sotsiaaltoetustega

Toimetulekutoetus on riigi abi puudusekannatajatele ning seda maksab kohalik omavalitsus. Isiku olukorra leevendamiseks kasutab kohalik omavalitsus vastavalt olukorrale nii sotsiaalteenuseid kui ka muud sotsiaalabi. Toimetulekutoetust makstakse, kui kõik muud vaesuse ja puuduse leevendamise meetmed on osutunud ebaefektiivseteks. Toimetulekutoetus on mõeldud minimaalse sissetuleku tagamiseks, et katta minimaalsed tarbimiskulud, mis rahuldavad esmaseid vajadusi. Toimetulekutoetust makstakse inimestele, kelle sissetulekud on toimetulekupiirist väiksemad, sh elukohata inimestele toidu, riietuse ja muude esmavajalike kaupade ja teenuste ostmiseks. Toimetulekutoetust makstakse üksinda elavale isikule või perekonnale, kelle igakuine netosissetulek pärast eluasemega seotud alaliste kulude mahaarvamist kohaliku volikogu kehtestatud kulude piirmäärade ulatuses on toimetulekupiirist madalam.

Toimetulekutoetus arvutatakse toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonnaliikmete eelmise kuu netosissetuleku alusel. Toimetulekutoetus isikutele, kellel ei ole regulaarset sissetulekut, arvutatakse selle isiku toimetulekutoetuse taotlemisele eelnenud kuue kuu keskmise sissetuleku alusel. Isikutele, kes teevad valla või linna territooriumil heakorra- või abitöid, makstakse tehtud töö eest tasu, mis arvestatakse toimetulekutoetuse arvutamisel üksinda elava isiku või tema perekonna sissetuleku hulka ning tehtud tööd ei tasustata toimetulekutoetuse vahendite arvel.

Toimetulekutoetuse arvutamisel arvatakse toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonnaliikmete igakuise sissetuleku hulka järgmised sissetulekud:

- töötasu;
- vanemahüvitis;
- elatisraha (alimendid);
- töövõimetuleku alusel makstav hüvitis;
- pension (kõik pensioniliigid, k.a toitjakaotuspension);
- ametliku hooldaja toetus;
- puudega vanema toetus;
- toetused, mida makstakse riiklike peretoetuste seaduse alusel;
- töötü abiraha;
- tulu ettevõtlusest ja individuaalsest tööalasest tegevusest (k.a tulu ettevõtlusest omandiõiguse alusel);
- tulu vallas- ja kinnisvara müügist ja rendist;
- tulu väärtpaberite ja erastamisväärtpaberite müügist;

- stipendiumid;
- õppetootus;
- honorarid;
- intressid krediidasutustest ja hüvitusfondidest;
- muud sissetulekud.

Toimetulekutoetuse arvutamisel ei arvata toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonnaliikmete sissetuleku hulka järgmisi sissetulekuid:

- ühekordne toetus, mida on makstud riigi- või kohalikust eelarvest üksinda elavale isikule, perekonnale või perekonnaliikmele;
- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel puuetega isikutele makstav toetus, v.a puudega vanema toetus;
- riigi tagatisega õppelaen;
- tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel tööturukoolituses osalemise korral makstav stipendium ning sõidu- ja majutustoetus, ning tööpraktikas osalemise korral makstav sõidu- ja majutustoetus.

1.1.3. Minimaalse sissetuleku süsteem ja tööle siirdumine

Järgnevatest Sotsiaalministeeriumi seisukohtadest toimetulekutoetuste kohta võib välja tuua üldisi põhimõtteid⁸ seostest minimaalse sissetuleku süsteemi ja tööle siirdumise vahel:

- toimetulekutoetus on viimane abivahend vaesuse leevendamiseks, mida makstakse juhul, kui inimene ei ole võimeline töötama, või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustushüvitiste (pensionid, peretoetused, haigus- ja töötushüvitised) kaudu endale ja oma perekonnale piisavaid elatusvahendeid hankima;
- toimetulekutoetus on ajutine meede – pikaajaline maksmine suurendab abitust ning mittetöötamist;
- mida arenenum on sotsiaalkindlustuse süsteem, seda vähem inimesi jääb allpoole vaesuspiiri ning vajab toimetulekutoetust;
- töö on vaesuse leevendamise oluline vahend – toetuselt tööle siirdumine on pääsetee.

⁶ Puudega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. <http://www.legaltext.ee/text/en/X30031K6.htm>.

⁷ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. 2006. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XX00039&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&qquery=t%F6%F6turuteenus>.

⁸ Sömer, S. 2005. Sotsiaalabi meetmed täna ja võimalikud arengud tulevikus. Seminar „Vaesus ja sotsiaalabi tõhusus Eestis”. Tallinn: Sotsiaalministeerium, Poliitikauringute Keskus Praxis.

Toimetulekupiiri madalat taset kogu selle kehtimise perioodil on poliitiliste otsuste ning eelarvepiirangute kõrval põhjendatud peamiselt vajadusega säilitada huvi töötamise kui majandusliku toimetuleku kindlustamise ja vaesusest pääsemise peamise võimalusse vastu. Esimeses Eesti sotsiaalse kaasatuse riiklikus tegevuskavas (2004–2006) on esitatud uuringutulemused sotsiaaltoetuste efektiivsuse ja mõju kohta tööjõupakkumisele – kuigi toetuste tase on suhteliselt madal, ei ole teatud juhtudel toetuse saajatel motivatsiooni vastu võtta miinimumpalgaga või veidi üle miinimumpalgaga töökohti (kuigi miinimumpalk on suhteliselt madal, võib sissetulek tööst osutada töölkäimisega seotud lisakulude tõttu väiksemaks kui toetused). Olulisi muudatusi toimetulekutoetuste ning töötamise seose käsitlemisel on viimastel aastatel võimaldanud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse rakendamine 2006. aastal ning Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine aastatel 2007–2013”¹¹, mis on lisaks sotsiaalabi passiivsetele meetmetele loonud võimalusi arendada aktiivseid meetmeid mitmesuguste teenuste näol. Lai valik uusi tööturuteenuseid võimaldas toetustest väljapääsemise ning tööle siirdumise suurenemist kuni 2008. aasta keskpaigani, kuid suures osas ei vasta need teenused kahjuks praeguses finants- ja majanduskriisis muutunud vajadustele tööturul.

Sotsiaalministeerium on 2009. aasta jaanuarist esitanud operatiivselt teavet muutuste kohta tööturul.¹² Töötuse kiire kasv (registreeritud töötus oli tööjõust vanuses 16 kuni pensioniiga 9,1 % ning 2009. aasta 24. aprilli seisuga oli registreeritud 59 877 töötut, samas kui 2008. aasta veebruaris oli registreeritud vaid 16 740 töötut) ning varasemast erinev töötuse iseloom nõuab täiesti uut lähenemist ning uusi meetmeid. Eelkõige on vaja uusi meetmeid tööturukoolituse osas, kuna nii korralduslik külg (hangete bürokraatlik süsteem, pikad ootejärjekorrad jne) kui ka pakutavate erialade valik ei vasta muutunud olukorrale tööturul. Täiesti uus probleem on see, et puuduvad sobivad koolitused uutele, kõrgelt kvalifitseeritud töötutele.¹³ Kõige uuemate meetmetena tööturu olukorra parandamiseks, milles leppisid 2009. aasta märtsis kokku tööandjate, töötajate ning valitsuse esindajad, lihtsustatakse töötute koolitust isikustatud koolitusraha kasutuselevõtmisega; antakse koolituse lõpetamise võimaluse ka neile, kes on koolituse ajal töö leidnud; samuti võimaldatakse koolitusel osaleda osalise tööajaga või sundpuhkusel olevatele töötajatele.

1.1.4. Toetuste summad erinevatele isikutele ja leibkondade tüüpidele

Toimetulekupiir on määratud minimaalsete kulude põhjal, mis on vajalikud toidu, rõivaste, jalanõude ning teiste esmavajadusi rahuldavate kaupade ja teenuste tarbimiseks. Toimetulekupiir üksinda elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab parlament (*Riigikogu*) igaks eelarveaastaks riigieelarvega (kuni 2001. aastani valitsuse määrusega) ning uus määr ei tohi olla eelmisest väiksem. Teise ja iga järgmise perekonnaliikme toimetuleku tase on 80 % esimese perekonnaliikme toimetulekupiiri määrast. 2009. aasta riigieelarve seadus määrab üksinda elava

⁹ Eesti sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004–2006. 2004. Sotsiaalministeerium.

¹⁰ Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. 2002. Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

¹¹ ESFi programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013”. 2009. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TTO/Additional_services_benefits.pdf.

¹² Pressibriifi materjalid: muutuv tööturg. 2009. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/pressibriifi-materjalid-muutuv-tooturg-6.html>.

¹³ Tampere, H. 2009. Tööturukoolitusest. Pressibriifi materjalid: muutuv tööturg. 2009. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/pressibriifi-materjalid-muutuv-tooturg-2.html>.

¹⁴ Eesti tegevused töötuse leevendamisel on olnud õiged. 2009. Uudised. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee>.

isiku või esimese perekonnaliikme toimetulekupiiri määraks 1 000 krooni kuus ning teisele ja igale järgnevale perekonnaliikmele 800 krooni kuus.

Toimetulekutoetus arvutatakse üksinda elava isiku või kõigi ühise majapidamisega seotud ja ühisel pinnal elavate perekonnaliikmete eelmise kuu netosissetulekute summa, eluasemega seotud alaliste kulude ning kehtestatud toimetulekupiiri alusel.¹⁶ Valla- või linnavalitsus ei või jätta toimetulekutoetust määramata põhjendusel, et taotleja või tema perekonnaliikmete kasutuses või omandis olevad vallas- ja kinnisasjad tagavad toimetulekuks piisavad elatusvahendid, kui toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis on ainult üks aastaringgelt elamiseks kasutatav eluase ning igapäevaseks elamiseks, õpinguteks ning töötamiseks hädavajalikud esemed.

Esimest korda kehtestati toimetulekupiir 1993. aasta septembris määras 280 krooni (17,9 eurot) perekonnaliikme kohta kuus, mis oli 25 % kõrgem kui minimaalse toidukorvi maksumus sel ajal.¹⁷ Toimetuleku määr püsis muutumatuna alates 1997. aasta novembrist (500 krooni või 32 eurot kuus), seda tõsteti 2005. aastal 750 kroonini (47,9 eurot) ning 2008. aastal 1 000 kroonini (63,9 eurot) ühe isiku või esimese perekonnaliikme kohta (lisa, tabel 1).

Toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi korral võivad valla- või linnavalitsused maksta abivajavatele isikutele toimetuleku kindlustamiseks täiendavaid sotsiaaltoetusi või pakkuda sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tingimustega ja korras. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele makstakse alates 2005. aastast täiendavat sotsiaaltoetust summas 200 krooni (12,8 eurot) toimetulekutoetuse saajale, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised.

1.1.5. Kestus

Toimetulekutoetus määratakse jooksvaks kuuks ning seda ei maksta tagasiulatuvalt eelnevate kuude eest.

1.1.6. Tingimustele vastavuse reeglid ning sanktsioonid või mahaarvamised minimaalsest sissetulekust

Valla- või linnavalitsusel on toimetulekutoetuse määramisest õigus keelduda:

- töövõimelisele isikule vanuses 18 aastat kuni pensioniiga, kes ei tööta ega õpi ning on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud temale pakutud sobivast tööst või on keeldunud osalemast tööturuteenuses või valla- või linnavalitsuse korraldatud iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppes;
- isikule, kellel endal või kelle eestkostetaval on õigus saada toetust, kuid kes keeldub toetuse saamise kohta dokumenti esitamast või toetust sisse nõudmast;
- kui valla- või linnavalitsuse vastav komisjon leiab, et toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olev vallas- või kinnisvara tagab isikule või

¹⁵ Toimetulekutoetus. 2009. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/toimetulekutoetus.html>.

¹⁶ Eluaseme alaliste kulude tasumisel varem tekkinud võlgnevust ei arvata toimetulekutoetuse määramisel jooksva kuul tasumisele kuuluvate eluaseme alaliste kulude hulka ning see ei kuulu katmisele toimetulekutoetuse vahendite arvel.

¹⁷ Viies, M. 1998. Sissetulekute jaotumise erinevused Eestis. Kogumikus: Eesti Inimarengu Aruanne. ÜRO Arenguprogramm Eestis, lk. 52-58.

tema perekonnale toimetulekuks piisavad vahendid. Kuid valla- või linnavalitsus ei või jätta toimetulekutoetust määramata põhjendusel, et taotleja või tema perekonnaliikmete kasutuses või omandis olevad vallas- ja kinnisasjad tagavad toimetulekuks piisavad elatusvahendid, kui toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis on ainult üks aastaringelt elamiseks kasutatav eluase ning igapäevaseks elamiseks, õpinguteks ning töötamiseks hädavajalikud esemed.

Sotsiaalhoolekande seadus annab kohalikele omavalitsustele õiguse toimetulekutoetust mitte määrata tööealistele või töövõimelistele isikutele, kes ei õpi ega tööta ning kes on korduvalt mõjuva põhjusega keeldunud vastu võtmast sobivaid töökohti.

Toimetulekutoetuse arvutamisel perekonnale võib valla- või linnavalitsus eluaseme sotsiaalselt põhjendatud normi suuruse määramisel võtta arvesse õpingute tõttu ajutiselt eemalviibiva perekonnaliikme.

1.1.7. Haldamise korraldus

Riigikogu kehtestab üksinda elava isiku või esimese perekonnaliikme toimetulekupiiri igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekupiiri uus määr ei tohi olla väiksem kehtivast määrast. Toimetulekutoetust määrab ja maksab valla- või linnavalitsus, sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest. Valla- või linnavalitsus maksab (koos toimetulekutoetusega) riigieelarvest eraldatud vahenditest ka täiendavaid sotsiaaltoetusi.

Toimetulekutoetuse saamiseks jooksva kuu eest peab toimetulekutoetuse taotleja esitama avalduse hiljemalt 20. kuupäevaks valla- või linnavalitsusele, kelle halduspiirkonnas ta alaliselt elab. Avaluses peab taotleja märkima isikute nimed ja nende isikukoodid või sünnikuupäevad, keda tuleks toimetulekutoetuse määramisel arvestada, ning esitama dokumendid, mis tõendavad:

- õigust kasutada eluaset (esitatakse esmapöördumisel);
- üksinda elava isiku või pereliikmete eelneval kuul saadud sissetulekuid ning sellest mahaarvatud tulumaksu ja makstud elatise suurust (kui mõnda sissetuleku liiki ei saa dokumentaalselt tõestada, peab toimetulekutoetuse taotleja kinnitama selle oma allkirjaga);
- jooksva kuul tasumisele kuuluvaid eluaseme alalisi kulusid. Õpilastel ja üliõpilastel, kelle elukoha aadressiandmed ei lange kokku perekonnaliikmete elukoha aadressiandmetega, peavad lisaks esitama tõendi, et tema perekond sai eelmisel kuul toimetulekutoetust. Toimetulekutoetuse määramisel perekonnale arvestab valla- või linnavalitsus täiendava kuluna perekonnast ajutiselt eemalviibivate Eesti Vabariigi riiklike või Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt väljaantud koolituslubasid omavate õppeasutuste päevases õppevormis õppivate õpilaste ja üliõpilaste eluasemekulusid.

Esmakordsel toimetulekutoetuse taotlemisel või järgmises loetelus olevate esemete koosseisu muutumisel peab taotleja esitama kirjaliku loetelu, kus on kirjas järgmised taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olevad esemed:

- kinnisasjad ja vallasajadest eluruumid;
- liiklusseadusele vastavad sõidukid;
- väärtpaberituru seadusele vastavad väärtpaberid.

Toimetulekutoetuse määramisel on eluaseme kasutamise õiguslikuks aluseks:

- omandiõigus eluasemele;
- liikmelisus elamuühistus (-kooperatiivis);
- eluruumi üürileping.

Toimetulekutoetuse arvestamisel võetakse elamuseaduses kehtestatud eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normi¹⁸ ja ning kohaliku omavalitsuse kehtestatud inimväärse äraelamise kulude piirmäärade ulatuses arvesse järgmised jooksva kuul tasumisele kuuluvad eluasemega seotud alalised kulud:

- korteri tegelik üür või hooldustasu;
- kütteks ja soojaveevarustuseks tarbitud soojusenergia või kütuse maksumus;
- tarbitud vee ja kanalisatsiooniteenuste maksumus;
- tarbitud elektrienergia maksumus;
- tarbitud majapidamisgaasi maksumus;
- maamaksukulud, mille arvestamise aluseks on kolmekordne elamualune pind;
- hoonekindlustuse kulud, mis on arvestatud kasutatavale eluruumile;
- tegelik olmejäätmete veotasu.

Viie tööpäeva jooksul pärast kõigi dokumentide esitamist määratakse toimetulekutoetus sellises suuruses, et üksinda elaval isikute või perekonnal oleks koos kõigi perekonnaliikmete sissetulekutega tagatud sissetulek toimetulekupiiri ulatuses, pärast sotsiaalhoolekande seaduses nimetatud ulatuses ja struktuuris eluaseme alaliste kulude tasumist. Muid isiku või perekonna poolt jooksva kuul tehtud kulutusi toimetulekutoetuse määramisel arvesse ei võeta. Toimetulekutoetuse määramisel osutab valla- või linnavalitsus toimetulekutoetuse taotlejale või abivajavatele perekonnaliikmetele sotsiaalnõustamise teenust. Valla- või linnavalitsus maksab arvestatud toimetulekutoetuse summa kolme tööpäeva jooksul pärast vastava otsuse tegemist toimetulekutoetuse taotleja pangakontole, posti teel või sularahas, võttes arvesse taotleja eelnevalt väljendatud soovi.

¹⁸ Valitsus on kinnitanud eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normiks 18 m² eluruumide üldpinda iga pereliikme kohta ning lisaks 15 m² perekonna kohta. Toimetulekutoetuse määramisel võetakse normipinnana arvesse eluruumi üldpind, kui eluruumi tubade arv on võrdne selles eluruumis alaliselt elavate inimeste arvuga ja eluruumi üldpind on suurem sotsiaalselt põhjendatud normist. Toimetulekutoetuse määramisel üksi elavatele pensionäridele võib arvestada normipinnaks kuni 51 m². (Eluruumidele esitatavad nõuded. 2009. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=846015>).

1.2. Minimaalse sissetuleku süsteemi hinnang

1.2.1. Ulatus ja taotlemine

Vastavalt Sotsiaalministeeriumi andmetele arvestati 2008. aastal toimetulekutoetusteks (toimetulekupiiri kindlustamiseks) kokku 88 922 000 krooni (353 308 000 krooni ja 135 450 000 krooni vastavalt 2001. ja 2006. aastal). Toimetulekutoetust saanud perede arv ning toimetulekutoetustele kulunud rahaliste vahendite maht on viimastel aastatel märgatavalt langenud (lisa, tabel 2). Kuid toetuse suurus ühe taotluse kohta on aastatel 2001–2008 suurenenud 695 krooni võrra (1,9 korda). Muudatuste tõttu toimetulekutoetuse arvutamise korras ning toimetulekupiiri tõstmise tõttu on toetuse suuruse kasv aastate jooksul varieerunud 7 kroonist 182 kroonini.

Sotsiaalministeeriumi ülevaatest sotsiaalvaldkonna arengute kohta aastatel 2000–2006¹⁹ selgub, et toimetulekutoetust saanud perekondade arv vähenes 70 400-lt 19 200-le, mis tähendab 3,7-kordset langust aastatel 2001–2006 (toetust saanud perede osas on võrreldavad andmed saadaval alates 2001. aastast). Eriti kiiresti vähenes toetust saanud perekondade arv aastatel 2004–2006 ning 2008. aastal langes toetust saanud perekondade arv 2,2 %-ni perekondade koguarvust (12,4 % aastal 2001). Fakt, et toimetulekupiiri kindlustamiseks rahuldatud taotluste arv on vähenenud kiiremini kui toimetulekutoetust saanud perekondade arv (vastavalt 7,4 ja 6,2 korda), näitab, et taotluste keskmine arv perekonna kohta aastas on vähenenud. Kui 2001. aastal sai üks perekond toetust 6,3 korda aastas, siis 2008. aastal 5,2 korda. Rahaliste vahendite maht, mis toimetulekutoetustele kulutati, vähenes vähemal määral (4 korda), kuna toetuse suurus ühe taotluse kohta suurenes aastatel 2001–2008 797 kroonilt 1492 kroonini.

Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt moodustasid vahendid täiendavateks sotsiaaltoetusteks 2008. aastal 31 764 000 krooni (2006. aastal 57 308 000 krooni) (lisa, tabel 2). Täiendavateks sotsiaaltoetusteks kulutatud rahaliste vahendite kiire kasvu aastatel 2001–2006 põhjustas peamiselt seadusemuudatuse jõustumine 2005. aastal ning see, et toimetulekutoetuste maksmiseks kasutatud rahalised vahendid on aastatega vähenenud ning vahendite ülejääke kasutasid kohalikud omavalitsused täiendavate toetuste maksmiseks. Seetõttu on toimetulekutoetuse osa (toimetulekupiiri kindlustamiseks) toimetulekutoetuste rahalistest vahenditest vähenenud 100 %-lt 2001. aastal 73,7 %-ni 2008. aastal.

Sotsiaalministeeriumi andmetel kulutati 18–20 % toimetulekutoetuste (toimetulekupiiri kindlustamiseks) rahalistest vahenditest aastatel 2005–2008 eluasemekuludele katteks (aastatel 2002–2004 25–27 %).

Aastatel 2001–2008 vähenesid toimetulekutoetust saanud perekondade arv, taotluste arv ning toetuste maksmiseks kulutatud rahalised vahendid, vaatamata isegi sellele, et toimetulekupiiri tõsteti (aastatel 2005, 2007 ja 2008), seda eelkõige kiire majanduskasvu alusel perekondade keskmise sissetuleku kasvu (keskmise ja miinimumpalga, pensionide, toetuste kasv) tõttu, samuti tööhõive suurenemise ning töötuse vähenemise (töötute, pikaajaliste töötute ning töötusijate arvu

¹⁹ Mäe, Ü., Karpovitš, S. 2008. Toimetulekutoetus. Kogumikus: Sotsiaalvaldkonna arengud 2000–2006. 2008. Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 2.
[http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Trendid2007-mai/\\$file/Trendid2007-mai.pdf](http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Trendid2007-mai/$file/Trendid2007-mai.pdf).

järsk langus), aga kindlasti avaldas mõju ka töötuskindlustuse süsteemi kasutuselevõtt (2004. aastal).

Perekonnatüübi järgi (töötuga, lastega, pensionäriaga, puudega isikuga ja üliõpilaspere) maksti toimetulekutoetust kõige sagedamini tööd mitteomava isikuga perekondadele (74 863-le perekonnale, mis oli 2/3 kõigist rahuldatud taotlustest 2006. aastal).²⁰ Nendest perekondadest omakorda ligi 2/3 olid pikaajalise töötuga või mittetöötava töötusajaga ning 1/3 perekondadest olid töötutoetuse saajad (lisa, tabel 3). 2006. aastal sai toimetulekutoetust 11 068 töötuga perekonda ning selline perekond sai toetust 6,8 korda aasta jooksul. Toetust saanud töötuga perede hulgas on vähenenud töötutoetust (kuni 2005. aastani töötus abiraha) saanud isikuga perekondade osakaal 5,2 korda (26 798 taotluseni 2006. aastal).

Sotsiaalministeeriumi andmetel rahuldati 2006. aastal 41 155 avaldust lastega peredelt (6 967 perekonda ehk ligi 4 % kõigist lastega peredest), mis oli 36,4 % kõigist toimetulekutoetuste taotlustest. Lastega perede taotlustest ligi pooled kuulusid peredele, kus üks perekonnaliige oli töötu. Aastatel 2001–2006 vähenes toimetulekutoetust saanud lastega perede arv 3,7 korda ning taotluste arv 4,1 korda.

Aastal 2006 sai toimetulekutoetust 3 385 pensionäriaga perekonda ning nad esitasid kokku 12 356 taotlust (10,9 % kõigist taotlustest). Perioodil 2001–2006 vähenes toetust saanud pensionäriperede arv 2,6 korda ning toimetulekutoetust saanud taotluste arv 2,8 korda. Seda, et muutused pensionäriperede hulgas võrreldes toimetulekutoetuse teiste sihtrühmadega ei ole nii märgatavad võib seletada sellega, et kui tavaliselt ei satu pensionäripered toimetulekutoetuse saajate hulka, siis talvekuudel on osa neist sunnitud toimetulekutoetust taotlema suurte eluasemekulude tõttu. Toimetulekutoetuste taotluste üldise languse taustal on pensionäriperede osakaal kõigi toetust saanud perekondade hulgas tõusnud 7,7 %-lt 2001. aastal 10,9 %-le 2006. aastal.

Üliõpilasperede toimetulekutoetuse taotluste osas toimunud muutused (perekondade arv on vähenenud 31 korda ja taotluste arv 36 korda) tulenevad 2003. aastal jõustunud sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud muudatustest üliõpilastele toetuse maksmise korras, mille järgi hakkasid toetust saama vaid omaette perena, abielus või abielulistes suhetes elavad üliõpilased.

2006. aastal moodustasid puudega isikuga perekondade rahuldatud taotlused kõigist rahuldatud taotlustest 8,7 % (2 335 puudega isikuga perede rahuldatud taotlusi oli 9 861). Kasvanud on ka puudega isikuga perekondade osakaal toetust saanud perekondade hulgas (5,8 %-lt 2001. aastal 8,7 %-le 2006. aastal).

2006. aastal jagunesid toimetulekutoetuse saajad perekonnaliikme sotsiaalse staatuse alusel (rahuldati 113 000 toimetulekutoetuse taotlust ning toimetulekutoetust said 20 172 inimest) järgmiselt:

- mittetöötavad (töötud, pikaajalised töötud, töötusajad) perekonnaliikmed 40,8 % (36,4 % 2001. aastal), kellest 2/3 olid töötusajad ja pikaajalised töötud;
- lapsed 34,9 % (33,6 % 2001. aastal);
- kodused (lapsehoolduspühkudel olijad ning peretoetuste seaduse alusel selle õigusega isikud, puudega isikute hooldajad) 7,9 % (5,4 % 2001. aastal);
- pensionärid 8,5 % (6,3 % 2001. aastal);

²⁰ Mäe, Ü., Karpovitš, S. 2008. Toimetulekutoetus. Kogumikus: Sotsiaalvaldkonna arengud 2000–2006. 2008. Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 2.

- töötajad 3,7 % (4,8 % 2001. aastal);
- üliõpilased 2,4 % (10,8 % 2001. aastal).

Seaduste loomisega ja toetuste sisseviimisega ei kaasne automaatselt nende rakendamine ning toetuste maksmine, kuna osad inimesed ei taotle neid, kuigi neil on selleks õigus. Mitte-taotlemine on osaliselt põhjustatud inimestest, kuid samuti sõltub see süsteemist ja administratiivsetest asjaoludest. Taotlemise ja mitte-taotlemise määrasid ei ole Eestis otseselt uuritud, kuid erinevate küsitlustulemuste põhjal võib eeldada, et toetuste mitte-taotlemise tõenäosus on küllaltki suur. Kui analüüsida mitte-taotlemise põhjuseid, selgub, et taotlemise esimene eeltingimus – potentsiaalse kliendi informeeritus, oli halvasti täidetud (80 % inimestest, kes tundsid vajadust sotsiaalteenuse järele, kuid ei olnud seda kasutanud, pidas mitte-kasutamise peamiseks põhjuseks infopuudust). Seega on mitmeid kaudseid viiteid, et vaatamata sotsiaalteenuste olemasolule, on nende kättesaadavus piiratud ning potentsiaalsete klientide endi hinnangul on nad infopuuduses. Samuti on väga tavapärane teenuste ja teenusepakkujate madal maine, mis kindlasti ei soodusta nende teenuste taotlemist ja kasutamist. Toetussüsteemis endas võivad peituda mitte-taotlemist põhjustavad tegurid. M. Karu (2005) on välja toonud, et toimetulekutoetuste mitte-taotlemise määr võib olla suhteliselt kõrge, kuna tegemist on elatusvahendite hindamise põhimõttel makstava toetusega (hirm ametniku hindava külaskäigu ees jne), toetus on seotud kohustusi kaasatoovate tööturu meetmetega, samuti on probleeme toetuste taotlemise korraldamisel.

Riiklike hoolekandeteenuste olukorra SWOT-analüüs, mis on koostatud KPMG poolt läbiviidud auditi alusel, tõi välja, et tugevused seisnevad teenuste järelvestruktuuri olemasolus, seadusandluse väljatöötamise ja rakendamise kogemuses, ülevaate olemasolus teenuste osutamisel rakendatavatest parimatest praktikatest, praktikute poolt koostatud õppematerjalide olemasolus, järelvestruktuuri töötavate võtmeisikute motivatsioonis ning nende valmiduses süsteemi arendada. Nõrkustena esitati auditis järelvevokriteeriumide vähesust ning puudusi järelvev teostamise tulemuslikkuses, võimaluseks peeti järelvevorganisatsiooni loomist. Ohtudeks peeti, et muudatuste vajaduse ja läbiviimise suhtes ei saavutata konsensust, süsteemi rakendamisel ei suudeta tagada ühtset kvaliteeti, võimalikke rollikonflikte erinevate tasandite vahel jne.

Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt rahuldati 2008. aastal 98,2 % toimetulekutoetuste taotlustest (60 661 taotlust esitati ja 59 587 rahuldati) (98,6 % 2005. aastal), mis väga kaudselt näitab midagi mitte-taotlemise kohta (taotluste mitterahuldamise peamiseks põhjuseks oli taotluses esitatud sissetulekute mittevastavus kehtestatud reeglitele). Sama kaudne on hinnang mitte-taotlemisele absoluutse vaesuse kihtide põhjal: vastavalt Sotsiaalministeeriumi andmetele elas 2006. aastal 3,9 % leibkondadest otseses vaesuses (sissetulek leibkonnaliikme kohta väiksem kui 80 % absoluutse vaesuse piirist kuus), mis oli vähem kui 1 665 krooni (106 eurot), mida võib kõrvutada sellega, et 3,4 % kõigist perekondadest said toimetulekutoetust. Kahjuks ei ole võimalik esitada täpsemaid andmeid mitte-taotlemise ulatuse kohta ega tuua mingeid näiteid poliitikameetmetest taotlemise suurendamiseks Eestis.

²¹ Saar-Poll. 2004. Hoolekandesüsteemi kliendiuuringu aruanne. <http://www.sm.ee>; Faktum. 2003. Tööturu-süsteemi kliendiuuring: aruanne. <http://www.sm.ee>; Medar, M. 2001. Sotsiaalteenuste vajadus ja kasutamine – sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused. Rahvastikuministri büroo. <http://www.riik.ee/rahvastik/>.

²² Karu, M. 2005. Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni? Acta politica, nr 2. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. TLÜ Riigiteaduste osakonna väljaanne. 21. sajandi sotsiaalpoliitika: uued riskid, uued valikud.

²³ Riiklike hoolekandeteenuste järelvev hetkeolukorra SWOT analüüs. Tallinn: KPMG. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/2005-aasta-seminari-materjalid.html>.

1.2.2. Minimaalse sissetuleku süsteemi adekvaatsus

Nagu ülal märgitud, on toimetulekupiiri erinevatel põhjustel (poliitilised otsused, eelarvepiirangud, vajadus säilitada huvi töötamise vastu) hoitud kogu selle kehtimise perioodi vältel madalana. Seetõttu ei ole toimetulekupiiri otseselt seotud ühegi riikliku näitajaga, nagu elatusmiinimum (see termin on Eestis kasutusel samaväärselt terminiga absoluutse vaesuse piir), minimaalse toidukorvi maksumus, suhtelise vaesuse piir, keskmine netosissetulek, leibkonna tarbimiskulud, hindade tase, miinimumpalk jne.

2005. aastal töötasid Tartu Ülikooli teadlased koostöös Eesti Statistikaameti ja Eesti Toitumisteaduse Seltsiga välja meetodid uue elatusmiinimumi arvutamiseks. Uue elatusmiinimumi (kiideti heaks 2006. aastal; Eesti Statistikaamet arvutas selle suuruse tagasiulatuvalt alates 2004. aastast) all mõistetakse arvestuslikku elatusvahendite väikseimat kogust, mida inimene vajab oma töövõime säilitamiseks ja taastamiseks. Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum koos (30 p) sisaldab minimaalse toidukorvi maksumust, kulutusi eluasemele ja isiklike mittetoidukulutusi. Eesti Toitumisteaduse Seltsi poolt uuendatud minimaalse toidukorvi koostise maksumus tagab inimese ööpäevaseks energiavajaduseks 2400 kcal. Toidukaupade maksumus arvutatakse uue meetodika alusel viie madalama kuludetsiili leibkondade keskmiste ostuhindadega ja eluasemekulutuste arvutamisel kasutatakse eluaseme mediaankulutusi.

Toimetulekupiiri võrdlusest elatusmiinimumi (absoluutse vaesuse piiri) dünaamikaga (seoses meetodika muutmisega on võrreldavad andmed alates 2004. aastast) selgub, et vaatamata toimetulekupiiri kahekordsele kasvule aastatel 2004–2008, ei katnud see minimaalse toidukorvi maksumust isegi mitte aastatel, mil toimetulekupiiri tõsteti (lisa, tabel 4).

Tabelis 5 (vt lisa) on kõrvutatud mõningaid riiklike näitajaid ja muutusi toimetulekupiiris aastatel 2001–2007. Hinnates minimaalse sissetuleku süsteemi (toimetulekutoetus) adekvaatsust, peegeldab võrdlus absoluutse ja suhtelise vaesuse piiriga, teiste riiklike näitajatega (netosissetulek ja tarbimiskulud leibkonna liikme kohta kuus, keskmine brutopalk kuus, vanaduspension kuus, miinimumpalk kuus, I detsiili leibkonnaliikme kuu netosissetulek) väga madalat toimetulekupiiri. Võib öelda, et toimetulekupiir on põhjendamatult madal, sest see peaks katma vähemalt minimaalse toidukorvi maksumuse. Samuti peaks arvestama toimetulekupiiri reaalse ostujõu kahanemist tarbijahindade kasvamise tõttu: näiteks võrreldes 2001. aastaga langes toimetulekupiiri ostujõud 2007. aastal 20 % võrra väiksem (THI aastal 2001 = 100).

1.2.3. Minimaalse sissetuleku süsteemi efektiivsus

Vaatamata sellele, et Eestis on tagatud minimaalne sissetulek madal, võib see kehtida piiramata aja jooksul ja võib sellega vähendada inimeste motivatsiooni madala palga eest tööd otsida. Mitmed uuringud (Kuddo *et al.* 2002; Tiit *et al.*, 2004; Kallaste *et al.*)²⁶ sotsiaaltoetuste ja tööhõive

²⁴ Tiit, E.-M. 2005. Tarbimiskaalud, absoluutne vaesus ja elatusmiinimum. Seminar „Vaesus ja sotsiaalabi tõhusus Eestis”. Sotsiaalministeerium, Poliitikauuringute Keskus Praxis.

²⁵ Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum ja 30 päeva minimaalse toidukorvi maksumus. 2009. Eesti Statistika. http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/02Leibkonnad/04Leibkonna_eelarve/04Kuu_sissetulek/LE24.htm.

²⁶ Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Vörk, A. 2002. Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis; Tiit, E.-M., Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. 2004. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. PRAXIS'e Toimetised, 14; Kallaste, E., Vörk,

vaheliste seoste kohta on suuremal või vähemal määral esile toonud, et vaatamata toimetulekupiiri madalale tasemele on nii mõnelgi juhul kasulikum elada toetustest kui minna tööle miinimum- või miinimumilähedase palga eest, eriti arvestades töötamisega kaasnevaid lisakulusid, nagu näiteks transport, väljas söömine, lastehoid jne. Kuna toimetulekutoetus sõltub leibkonna sissetulekust, võib ühe leibkonnaliikme mittetöötamine vähendada ka teiste leibkonnaliikmete motivatsiooni töötada, sest väikesest palgast saadav täiendav sissetulek vähendab toimetulekutoetust samas ulatuses. Selle tulemusena väheneb teatud palgavahemiku korral leibkonna toimetulekutoetus sama palju kui kasvab teine netosissetulek, mistõttu võib väheneda motivatsioon leibkonnas tööpanust suurendada (nt teine leibkonnaliige soovib osaajaga töötada). Uuringud on näidanud, et negatiivsed stiimulid mõjutavad tugevamalt paljulapselisi peresid, kus vanemad teenivad väikest palka või kus üks vanem töötab ja teine kaalub tööleminemist madala palga eest, sest mida suurem perekond, seda suurem on toimetulekutoetus, mis tööle minnes kaotatakse.

Sotsiaalministeeriumi tellimusel viis Poliitikauuringute Keskus Praxis mikrosimulatsiooni meetodil läbi uuringu maksude ja sotsiaaltoetuste mõju kohta inimeste tööjõupakkumise stiimulitele²⁷. Selles uuringus toodi välja, et Eesti sotsiaaltoetuste süsteemis on mitmel juhul tegemist olukorraga, kus tööpanuse väike suurendamine või osaajaga töötamine ei suurenda inimeste lõppsissetulekut, vaid hoopis vähendab seda, nt töötushüvitis, töötuskindlustushüvitis, ennetähtaegne vanaduspension, toimetulekutoetus või vanemahüvitis. Nendel juhtudel selleks, et inimesed siirduksid mitteaktiivsusest või töötusest tööle, peaksid nad tööle minema kas piisavalt suure tööajaga või kõrge palgaga töökohale, et sotsiaaltoetustest loobumine ära tasuks. Võimaldamaks inimestel järk-järgult tööturule naasta, peaks sotsiaaltoetuste ja palkade kombineerimine olema paindlikum. Selles uuringus analüüsiti ka poliitikamuutuste mõju töötamise stiimulitele ja toimetulekutoetuse saamisele. Võrdluseks võeti olukord, kus toimetulekupiiriks 750 EEK ja eluasemekulud arvestati sissetulekust maha vastavalt tegelikele kuludele normkulude piires. Kui eluasemekulusid arvestati keskmiste kulutuste põhjal, siis ei olnud sellel mingit praktilist mõju. Analüüs näitas, et seevastu toimetulekupiiri tõstmine suurendab potentsiaalsete toimetulekutoetuse saajate arvu enam kui kaks korda. Toimetulekutoetuse järk-järgulisel vähendamisel, kui palgad kasvavad, on töötamise stiimulitele potentsiaalne positiivne mõju.

Uuring selle kohta, kuidas rahalised toetused perekondadele mõjutavad vaesuse leevendamist Eestis²⁸, näitas, et poliitikameetmetest jõuab kõige enam vaeste peredeni ja on ka vaesuse vähendamisel kõige kuluefektiivsem paljulapseliste perede toetus; järgnevad lapsehooldustasu, täiendav maksuvaba tulu kolmandast lapsest, lastetoetused ja vanematoetus.

A., Leetmaa, R., Roosmaa, E.-L. 2005. Töövaldkonna indikaatorite arendamine. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

²⁷ Võrk, A., Paulus, A. 2006. Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Uurimisprojekti raport. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

²⁸ Võrk, A., Paulus, A. 2007. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodil. Uurimisraport. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

1.3. Seos minimaalse sissetuleku süsteemi ja aktiivse kaasamise strateegia ülejäänud kahe samba vahel

1.3.1. Toetus minimaalse sissetuleku süsteemist abisaajatele (isikustatud) tööhõive- ja koolitusprogrammides

Tööjõu-uuringu andmete kohaselt on positiivsed arengud tööturul viimaste aastate jooksul (tööhõive määr vanuses 15–64 tõusis 69,5 %-ni ja töötuse määr vanuses 15–74 oli 2008. aastal 5,6 %) viinud riskigruppide olukorra paranemiseni tööturul. Noorte töötus vähenes märkimisväärselt (vanuses 15–24 langes töötuse määr 22,2 %-lt 2001.aastal 10,0 %-ni 2007. aastal, kuigi tõusis 2008. aastal uuesti 12,0 %-ni), samuti vähenes pikaajalise töötuse määr (2008. aastal oli 30,7 % töötutest otsinud tööd 12 kuud või kauem, 2007. aastal 49,4 %).

Tagamaks töötuks jäämise korral sissetuleku, mis aitaks toime tulla ja sobivat tööd otsida, maksab Töötukassa töötuskindlustushüvitist. Kollektiivse koondamise puhul maksab Töötukassa tööandja eest osa koondamishüvitisest, aidates ettevõttel makseraskusi ennetada. Kui töötajad ei ole tööandja pankroti tõttu kõiki palku ja kompensatsioone kätte saanud, maksab Töötukassa neile tööandja maksejõuetuse hüvitist. Töötukassa vahendid kujunevad töötajate ja tööandjate töötuskindlustusmaksetest (töötuskindlustusmaks määr töötajale on 0,5 ja 2,0 % vahel, hetkel 0,6 %, ning tööandjale 0,25 ja 1 % vahel, hetkel 0,3 % makstud tasudelt) ning vabade vahendite investeerimistuludest.

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt osutab valla- või linnavalitsus toimetulekutoetuse taotlejatele ja nende abivajajatest perekonnaliikmetele sotsiaalnõustamise teenust. Riiklike tööturuteenuste pakkumist ja tööturutoetuste maksmist korraldab Eesti Tööturuamet läbi piirkondlike osakondade, mis asuvad igas maakonnas. Alates 1. maist 2009 tööturuteenuste pakkumise korraldus muutub oluliselt ja aktiivse tööturupoliitika rakendamise ülesanne läheb muudatuste tulemusena Tööturuametilt Töötukassale. Nende teenuste ja toetuste osutamist ja maksmist reguleerib tööturuteenuste ja -toetuste seadus (jõustunud 1. jaanuaril 2006). Lisaks pakutakse tööturuteenuseid Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013” (edaspidi Programm) raames. Programm võimaldab tööturumeetmeid tööturu riskigruppide laiendatud ringile pikemal perioodil. Tööturuameti piirkondlikud osakonnad aitavad ja nõustavad nii töötuid kui ka töö vahetamisele mõtlemaid inimesi ja tööandjaid.

Kliendile sobivad tööturuteenused valitakse vastavalt tema individuaalsetele vajadustele.

- Teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest on teabe andmine tööturu seisuga ja muudatuste kohta (nt teave vabadest töökohtadest erinevates sektorites ja valdkondades, tööturu olukorda konkreetses piirkonnas, uued ettevõtted piirkonnas, tööturustatistika jne), aga ka tööturuteenuste olemuse ja saamise tingimuste ning tööturutoetuste kohta.
- Töövahendus on teenus, millega Tööturuamet suunab tööotsijaid ja töötuid sobivatele ametikohtadele, samuti otsib tööandjale tema nõuetele vastavaid töötajaid. See teenus on nii tööotsijatele, töötutele kui ka tööandjatele tasuta (välismaal töötamise kohta saab teavet Tööturuameti EURES-konsultantidelt aadressilt http://www.eures.ee/?set_lang_id=1).

- Tööturukoolitus on töötutele korraldatav tööalane koolitus, mille käigus omandatakse või arendatakse tööerakendumist soodustavaid ameti- ja muid oskusi. Tööturukoolitus kestab kuni 1 aasta. Sobivaima koolituse valimisel võetakse arvesse koolitusel osaleja olemasolevaid oskusi ja teadmisi, tööturul olemasolevaid vabu või loodavaid töökohti ja võimaliku tulevase töökoha nõuetega. Tööturukoolitusel (mis kestab rohkem kui 40 tundi) osalejatele makstakse stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust.
- Karjäärinõustamisega toetatakse inimest karjääri arenguga seotud teadlike otsuste tegemisel ja elluviimisel. Selle teenusega püütakse lahendada erinevaid küsimusi seoses inimese töö- ja kutsevalikuga, tööalase karjääri ja töökohtade leidmise või kaotamisega. Karjäärinõustaja juhendab isikuomadustele, haridusele ja oskustele vastava haridustee, tööalase valiku, koolituse ja töö leidmist. Karjäärinõustamise eesmärk on toetada karjääri arenguga seotud teadlike otsuste tegemist ja elluviimist. Tulemuse saavutamiseks võib karjäärinõustaja kasutada erinevaid meetodeid: nõustamisintervjuusid, teste, individuaalseid või rühmaülesandeid jne. Karjäärinõustamist pakutakse kõigile soovijatele – vaja on ainult ennast Tööturuameti osakonnas registreerida. Karjäärinõustamist võidakse läbi viia nii individuaalselt kui ka rühmas.
- Tööpraktika on tööturuteenus, mida osutatakse praktilise töökogemuse saamiseks. Tööpraktika toimub tööandja konkreetsel juhendaja juhendamisel. Mõningatel juhtudel (puuetega töötutele) on tööpraktika maksimaalseks kestuseks kuus kuud (rakendatud Programmi raames). Muudel juhtudel kestab tööpraktika neli kuud. Tööpraktika ajal makstakse osalejatele stipendiumi ning juhendajale juhendamistasu. Tööpraktikal osalejatel on õigus taotleda ka sõidu- ja majutustoetust.
- Avalik töö on ajutine tasuline töö, mis ei eelda kutse-, eri- ega ametialast ettevalmistust. Töötuid saab avalikku tööd tegema suunata ainult nende soovi alusel. Avalikku tööd korraldavad kohalikud omavalitsused, mittetulundusühingud või sihtasutused, mis maksavad osalejatele avalikul tööal osalemise eest vähemalt alampalga tunnimäära ulatuses. Töötü võib avalikku tööd teha kuni 10 päeva, aga mitte rohkem kui 50 tundi kuus ja mitte rohkem kui 25 tundi nädalas. Täiskasvanud võivad päevas teha avalikku tööd kuni 8 tundi, 16–17-aastased kuni 7 tundi. Tööturuamet võib avalikule tööle suunata töötuid, kes on nõus avalikku tööd tegema.
- Tööharjutus on tööturuteenus, mille mis täidab tööharjumuse taastamise või esmase tööharjumuse kujundamise eesmärki. Selle sihiks on tõsta töötü valmisolekut aktiivsetes tööturumeetmetes osalemiseks või tööleminekuks. Tööharjutusel tehakse kergemaid töid, mis ei nõua erialaseid teadmisi või milleks vajalikud oskused saab omandada töö käigus juhendaja juhendamisel. Tööharjutus kestab maksimaalselt kuus kuud (Programmi raames). Osalejatele makstakse stipendiumi. Samuti on osalejatel õigus taotleda sõidu- ja majutustoetust.
- Palgatoetust makstakse tööandjale töötü tööerakendamise eest. Palgatoetusega saab tööle rakendada töötü, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vabanenud vanglast või töötü, kes on olnud töötuna arvel järjest üle 12 kuu ega ole selle aja jooksul tööd leidnud. Seda toetust võidakse maksta ka 16–24-aastase töötü tööerakendamisel, kes on olnud töötüregistreerituna arvel järjest üle kuue kuu ega ole selle aja jooksul tööd leidnud.

- Tööturuametis registreeritud töötutel on võimalik taotleda kuni 70 000 kr suurust ettevõtluse alustamise toetust; need, kes pole end töötuna registreerinud (mitteaktiivsus tööturul osalemise mõttes) võivad taotleda toetust kuni 50 000 kr. See tähendab, et ettevõtluse alustamise toetust võivad taotleda nii registreeritud kui ka registreerimata töötud (kuni 75-aastased) ja inimesed, kes on saanud koondamisteate ja teenuste saamiseks pöördunud Tööturuametisse. Toetuse saajal peab olema: läbitud ettevõtluskoolitus, omama ettevõtluskogemust või omandanud majandusalase kõrg- või kutsehariduse. Toetuse saamiseks tuleb Tööturuametile esitada: avaldus, äriplaan ja koopiad dokumentidest, mis tõendavad eelnimetatud koolituse läbimist, ettevõtluskogemust või majandusalast kõrg- või kutseharidust.
- Tööruumide ja -vahendite kohandamise teenus on suunatud puudega töötavatele ja töötutele inimestele mille abil kohandatakse tööandja ehitis, ruum, töökoht või töövarustus puuetega inimestele ligipääsetavaks ja kasutatavaks. Töötavatele puuetega inimestele võimaldatakse teenus Programmi raames.
- Töötamiseks vajaliku tehnilise abivahendi tasuta kasutada andmise teenusega pakutakse puudega inimestele tehnilist abivahendit, milleta inimesel ei ole puudest tulenevalt võimalik tööülesandeid täita. Selle teenuse puhul ei loeta abivahendiks vahendit, mis on puudest olenemata vajalik tööülesannete täitmiseks või mis on puudega inimesel vajalik igapäevaeluga toimetulekuks. Teenuse kaudu pakutavat tehnilist abivahendit saab kasutada kuni kolmeaastase perioodi jooksul, mille lõppemise järel on perioodi pikendamine võimalik. Teenust osutatakse nii töötavatele kui ka töötutele puudega inimestele Programmi raames.
- Abistamine tööintervjuul on teenus puudega töötutele, kes vajavad puudest tulenevalt abi tööintervjuul potentsiaalse tööandjaga suhtlemisel.
- Tugiisikuga töötamise teenust pakutakse puuetega töötutele, kes vajavad töötamisel puudest tulenevalt abi ja juhendamist. Teenuse eesmärk on puudega inimese iseseisva töötamise võime suurendamine ja seetõttu osutatakse seda ajas kahanevalt: esimese kuu jooksul kuni 8 tundi tööpäevas, teise kuu jooksul kuni 4 tundi tööpäevas ning kolmanda ja neljanda kuu jooksul kuni 2 tundi tööpäevas, kuid mitte rohkem kui 700 tundi aastas. Tööturuamet maksab tööandjale tugiisikuga töötamise eest tasu. Puudega inimeste töökohustuste muutuse korral on Programmi raames võimalik seda teenust korduvalt kasutada.

Ülaltoodud tööturuteenused töötati välja ajal, mil tööturunäitajad olid suurepärased ja alanud majanduse jahtumine ei olnud veel tööhõivele ja töötusele mõju avaldanud. Viimaste aastate majanduskasv koos kasvava tööjõunõudlusega tõi 2007. aastal ja 2008. aasta alguses tööhõivesse rekordarvu inimesi. Majandus- ja finantskriis on olukorda tööturul drastiliselt muutnud (Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt registreeriti 2009. aasta I kvartalis 33 339 töötut, mis tähendab 182,2 %-list kasvu võrreldes 2008. aasta I kvartaliga). Seega on esmatähtis tööturuteenuste süsteemi edasiarendamine, et see vastaks suuremal määral tegelikele vajadustele.

1.3.2. Toetus minimaalse sissetuleku süsteemile kvaliteetsete teenuste kättesaadavuse abil

Lisaks ülalnimetatud tööturumeetmetele võimaldab Programm täiendavalt:

- Karjäärinõustamist pakutakse Programmi raames kõigile töötajatele, kes peavad lihtsalt mõnes Töötukassa kohalikus osakonnas kohtumise kokku leppima. Alates 2009 sügisest avatakse karjäärinõustamise ruumid, mis võimaldab laiemas ulatuses pakkuda informatsiooni tööalase karjääri kujundamisel.
- Koondamistele reageerimise teenuse eesmärgiks on aidata koondatavatel inimestel võimalikult kiiresti leida uus töökoht. Selleks korraldatakse koondatavatele esimesel võimalusel teabepäevi, kus antakse teavet nende õiguste ja võimaluste kohta enne ja pärast töösuhte lõppemist. Samal ajal alustatakse tööotsingualast nõustamist. Samuti pakutakse inimestele töövahendusteenuseid, aitamaks neil võimalikult kiiresti sobivat uut tööd leida. Kollektiivkoondamiste puhul korraldatakse kohtumisi potentsiaalsete uute tööandjatega, et viia tööandjad kokku peagi koondatavate inimestega. Sellised kohtumised teevad uutele töökohtadele kandideerimise töötajatele palju kiiremaks ja lihtsamaks. Lisaks pakutakse koondatavatele inimestele karjääri- ja psühholoogilist nõustamist, vajadusel erialast väljaõpet uutele töökohtadele rakendumiseks.
- Psühholoogilise nõustamise eesmärk on aidata inimestel selgusele jõuda töö leidmist takistavates eraelulistes probleemides ja toetada nende probleemide kõrvaldamisel. Programmi raames on nõustamise sihtrühmadeks puuetega inimesed, pikaajalised töötud, vanemad inimesed, noored ja koondatud. Nõustamisteenust pakuvad kogenud psühholoogid igale kliendile individuaalselt.
- Tööklubi eesmärk on pakkuda noortele täiendavaid võimalusi teabe hankimiseks tööturul toimuva kohta. Tööklubis on võimalik koostada CV-d, õppida tööintervjuul hästi esinema, vahetada teistega kogemusi ja palju muud. Seda teenust pakuvad Tööturuameti kogenud spetsialistid. Korruga osaleb klubis 3–15 noort vanuses 15–24. Klubi saab kokku kord nädalas (tööpäeval) 4–6 nädala jooksul. Iga kokkusaamine kestab kuni neli tundi. Vanemaealiste tööklubi erineb noorte omast selle poolest, et on rohkem spetsialiseeritud tööturul osalemise psühholoogilistele aspektidele.
- Rakendunute järelnõustamine teenuse eesmärgiks on vältida pikka aega tööturult eemal olnud inimeste tööturult väljalangemist, kui neil on õnnestunud töökoht leida. Teenus laieneb Tööturuameti klientidele, kes olid pikka aega töötud, kuid nüüd on töö leidnud ja vajavad psühholoogilist tuge töökohal püsimiseks. Nõustamisteenust pakuvad kogenud psühholoogid igale kliendile individuaalselt.
- Pikk tööpraktika on puuetega mittetöötavatele pakutav tööturuteenus. Selle eesmärk on täiendada nende töölesaamiseks vajalikke oskusi ja teadmisi. Tööpraktika kestab kuni kuus kuud ning seda pakuvad eraettevõtted ja juriidilised isikud, füüsilisest isikust ettevõtjad või kohaliku omavalitsuse üksused. Tööpraktika läbiviijale makstakse juhendamise eest juhendamistasu vastavalt iga osaleja tööpraktikal osaletud tunni eest kehtestatud tunnipalga alammäärast: esimesel kuul 100 %, teisel kuul 75 % ning kolmandal kuni kuuendal kuul 50 %. Tööpraktikal osalejale makstakse stipendiumi ning (vajadusel) sõidu- ja majutustoetust. Stipendiumi suurus arvutatakse esimesel kuul stipendiumi ühekordse tunnimäära alusel, teisel kuul stipendiumi 1,5-kordse

²⁹ Täpsem info programmi ja selle poolt pakutavate meetmete kohta on saadaval Tööturuametist (<http://www.tt.ee>).

tunnimäära alusel ning kolmandal kuni kuuendal kuul stipendiumi kahekordse tunnimäära alusel.

- Erialakoolituse võimaldamine ettevõtlustoetust saanutele aitab kaas algaja ettevõtja arengule ja konkurentsivõime tagamisele. See teenus on mõeldud Tööturuametilt ettevõtlustoetust saanud inimestele, kes vajavad ettevõtlustegevuse edasiseks arendamiseks täiendavaid oskusi ja teadmisi.
- Lisaks erialakoolitusele on ettevõtlustoetust saanutel võimalik osaleda mentorklubides. Mentoriteks on kunagised Tööturuameti ettevõtlustoetuse saajad, kes on oma äri edukalt üles ehitanud. Nemad oskavad ette näha kitsaskohti, millega oma äri alustavad inimesed võivad kokku puutuda.
- Erandlike lahenduste teenus võimaldab puuetega inimestel tööturuteenusosades osaleda ja töökoht leida või säilitada. Teenust pakutakse puuetega inimestele, kes vajavad erimeetmeid koolituseks, töö leidmiseks või tööl püsimiseks. Näiteks: koolitusel või praktilisel osalemiseks tehnilise abivahendi soetamine, et toetada hilisemat tööleasumist; erinevad teenused tööturukoolitustel osalemiseks, kaasa arvatud viipekeeled, tõlgid, isiklikud abistajad ja invatransport, sh invatransport tööl käimiseks esimese kahe kuu jooksul uuele töökohale asumisest.
- Hooldusteenuse eest tasub Tööturuamet hoolduskohustusega koormatud isikute tööturuteenusosades (nt tööturukoolitus, -praktika) osalemise ajal või tööle asumise esimese kolme kuu jooksul.
- Sotsiaalne rehabilitatsioon on noortele, vanemaealistele, pensionäridele, puuetega inimestele ja pikka aega töötanud olnud mõeldud tööturuteenus. Teenuse eesmärk on anda abi inimestele, kelle töövõimet piirab alkoholisõltuvus, et parandada nende võimet iseseisvalt hakkama saada ja hõlbustada töötamist või tööle asumist. Selle teenuse saamise tingimuseks on inimese enda soov vabaneda alkoholisõltuvusest vabaneda ja tööd leida. Selle teenuse juurde suunab inimesi Tööturuameti karjäärinõustaja. Tööturuamet katab esmase visiiditasu ja tasub nende teenuste eest, mida Haigekassa kaudu ei rahastata. Tööturuamet teeb koostööd vastavat teenust pakkuvate asutustega. Kuna alkoholisõltuvuse ravi ei ole alati tulemuslik, siis eelnevad ja järgnevad ravile toetavad teenused (töövahendus, karjäärinõustamine, tööharjutus, tööpraktika jne), mis aitavad inimesel tavaellu tagasi pöörduda ja omandada oskused tööle asumiseks.

Aktiivseid tööturumeetmeid ja töötutoetusi finantseeritakse riigieelarvest ja ESFist.³⁰ ESF on võimaldanud suurendada aktiivsete tööturumeetmete rahastamist, samas suurenesid töötutoetuse määra (2009. aastal on töötutoetuse päevamäär 32,9 kr)³¹ 2,5-kordne kasvu tõttu kulutused ka passiivsetele meetmetele. 2007. aastal olid kulutused tööturupoliitikale kokku 309,3 miljonit krooni, millest 27 % kulutati passiivsetele ja 73 % aktiivsetele meetmetele (lisa, tabel 6).

³⁰ Aktiivse tööjõupoliitika kulud sisaldavad ka Tööjõuameti administratiivkulusid, mis on vajalikud aktiivsete tööturumeetmete rakendamiseks, sealhulgas töötutele tööpakumiste vahendamiseks.

³¹ Töötutoetuse määramise ja maksmise teenusstandard töötule. 2009. Tööturuameti peadirektori käskkiri, 30. jaanuar.

2007. aastal suurenesid kulutused passiivsetele meetmetele ja võttes arvesse 2008. aasta I poole andmeid, jätkus nende kulutuste kasvutrend ka 2008. aastal.³² Kuigi kulutused tööturupoliitikale on kasvanud 2004. aastast alates, ei ole nende osakaal SKPst viimastel aastatel muutunud (0,13 %), kuna SKP on kiiremini kasvanud. Passiivsete tööturumeetmete osakaalu kasv on tingitud töötutoetuse määra tõusust (alates 2007. aastast 1 000 kr (63,9 eurot), enne seda 400 kr), aga ka töötutoetuse saamiseks vajaliku tööstaažiga töötute arvu kasvust. Töötuse languse tõttu on ka pidevalt vähendanud töötutoetuse saajate arv (31 347-lt 2005. aastal 17 769-ni 2007. aastal).³³ Samuti maksis Töötukassa 34,5 % vähem töötuskindlustushüvitisi kui 2005. aastal. Kollektiivse koondamise hüvitist saanute arv jäi 2005. aasta tasemele (2 448 inimest) ja tööandja maksejõuetuse hüvitist saanute arv langes võrreldes 2005. aastaga 46,8 %. Oluliseks põhjuseks, miks kulutused aktiivsetele tööturumeetmetele kahanesis, oli töötute arvu vähenemine 2007. aastal võrreldes eelnevate aastatega.

Sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt on kulutused tööturukoolitustele 2007. aastal võrreldes 2006. aastaga märgatavalt vähenenud. Suhteliselt väikesed kulutused ka 2008. aasta I poolel on põhjustatud raskustest ESFi rahastatud programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013” rakendamise algfaasis, mistõttu ei suudetud meetmeid pakkuda nii kiiresti ja nii palju kui vaja. Viimaste aastate trendidele ja 2008. aasta I poole andmete kohaselt on kiiresti arenevaks meetmeks ettevõtlustoetus, töötutoetus ja erijuhtude eest makstav sotsiaalmaks, mida makstakse töötutoetuse saajate ja teiste töötute eest vajaliku ravikindlustuse tagamiseks.

Sotsiaalministeeriumi andmetel pakuti töötutele tööturumeetmetest kõige sagedamini karjäärinõustamist (20,6 %-le töötutest) ja tööturukoolitust (13,7 %-le töötutest).³⁴ Ülejäänud teenustest kasvas kõige enam tööpraktika (esimest korda või tagasi tööle läinud inimestele) (lisa, tabel 7).

Aktiivses tööturupoliitikas võib välja tuua järgmised peamised probleemid:

- kitsas sihtrühm, teenuseid pakutakse ainult registreeritud töötutele, v.a ESFi programmi raames, ning puudu on ennetavatest meetmetest, nt koondamisohus või pensionieas inimeste jaoks;
- lühike kestus – maksimaalselt üks aasta, praktikas kohanemiskoolitus 2 nädalat kuni 1 kuu, erialakoolitus 3–4 kuud, 2006. aastal keskmiselt 172 tundi;
- nõrk side kutseeksamitega, nt 2006. aastal sooritasid ainult 1–2 % koolituse läbinud pikaajalistest töötutest kutseeksami;
- nõrk side formaalse koolisüsteemiga;
- aktiivse tööturupoliitika mõju, k.a 2006. aasta reformi mõju pole teada, kuna uuringuid on vähe, olemas üksikud kvalitatiivsed uuringud ESFi projektide osas;
- andmete kvaliteet on madal ja registrite riskasutus keeruline;

³² Raadom, K. 2008. Aktiivne tööturupoliitika. Kogumikus: Töövaldkonna areng 2007. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 5.

³³ Tervis, töö ja sotsiaalelu 2007. 2008. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee>.

³⁴ Ibid.

- rahade jaotus pole piisavalt paindlik (riskigrupid vs kollektiivsed koondamised).³⁵

Seoses ohuga, et pärast uue töölepingu seaduse jõustumist 1. juulil 2009 hakkavad kehtima väiksemad koondamishüvitised ja võib alata suurem koondamislaine, on oluline suuremat tähelepanu pöörata ennetavatele meetmetele.

³⁵ Leetmaa, R. 2009. Aktiivne tööpoliitika Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Lisa – tabelid 1–7

Tabel 1. Toimetulekupiir ja täiendav sotsiaaltoetus Eestis aastatel 1993–2009, kroonides

	1993	1994	1996	01.01.97	01.11.97	2005	2006	2007	2008	2009
Toimetulekupiir liikme kohta kuus	280	320	390	460	500	750	750	900	1 000	1 000
Täiendav sotsiaaltoetus kuus	-	-	-	-	-	200	200	200	200	200

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 2. Toimetulekutoetuse rahaliste vahendite kasutamine, rahuldatud taotluste arv ja keskmine toetussumma Eestis aastatel 2001–2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toimetulekutoetus toimetulekupiiri kindlustamiseks								
kasutatud rahalised vahendid, mln kr	353,3	326,6	308,2	216,8	207,8	135,5	95,2	88,9
toetust saanud perede arv, tuh*	70,4	69,3	51,1	33,2	26,8	19,2	13,0	11,4
toetust saanud perede osakaal kõigist peredest, %	12,4	12,2	9,0	5,9	4,7	3,4	2,2	..
rahuldatud taotluste arv aastas, tuh	443,3	385,7	313,4	214,6	174,4	113,0	72,5	59,6
keskmine toetus ühe taotluse kohta, kr	797	847	984	1 010	1192	1 199	1 312	1 492
Täiendav sotsiaaltoetus, mln kr	1,0	21,3	16,9	18,2	43,9	57,3	41,7	31,8

Allikas: Sotsiaalministeerium

* Näitab kõiki toetust saanud peresid sõltumata toetuse saamise kordade arvust.

Tabel 3. Aasta jooksul toimetulekutoetust saanud perede struktuur Eestis aastatel 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Toimetulekutoetuse taotluste arv kokku	443 265	385 705	313 360	214 593	174 406	112 990
tööd mitteomava isikuga pere	59,1	56,6	61,4	72,4	70,3	66,3
töötutoetuse saajaga	31,5	26,5	26,1	27,8	26,9	23,7
pikaajalise töötü, mittetöötava töötajaga	27,6	30,1	35,3	44,6	43,4	42,6
lastega pere	38,3	34,1	38,7	43,4	39,1	36,4
pensionäripere	7,7	7,9	7,6	6,7	9,3	10,9
üliõpilaspere	16,7	21,7	14,6	1,9	1,7	1,8
puudega inimesega pere	5,8	5,7	6,3	6,4	8,0	8,7

Allikas: Mäe, Ü., Karpovitš, S. 2008. Toimetulekutoetus.

Märkused: arvatud rahuldatud taotluste järgi. Üks ja sama pere võib kuuluda erinevatesse peretüüpidesse, nt peres on nii töötü kui lapsed, mistõttu ei võrdu erinevate peretüüpide osakaalude summa 100 %-ga.

Tabel 4. Toimetulekupiiri võrdlus absoluutse vaesuspiiri ja minimaalse toidukorvi maksumusega Eestis aastatel 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
Üheliikmelise leibkonna absoluutne vaesuspiir, kr	1 836	1 938	2 081	2 341
30 päeva minimaalse toidukorvi maksumus, kr	762	816	888	1 031
Toimetulekupiir leibkonnaliikme kohta kuus, kr	500	750	750	900
Toimetulekupiiri osakaal min. toidukorvi maksumuses, %	65,6	91,9	84,5	87,3

Allikas: autori arvutused, mis põhinevad Eesti Statistika viimastel andmetel

Tabel 5. Toimetulekupiir ja mõnede riiklike näitajate tase Eestis aastatel 2001–2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toime- tuleku- piiri osakaal, 2007. a, korda	Muutus 2007/2001, korda
Toimetulekupiir leibkonnaliikme kohta kuus, kr	500	500	500	500	750	750	900	1,0	1,8
Netosissetulek leibkonnaliikme kohta kuus, kr	2 289	2 500	2 789	3 029	3 476	4 343	5 286	5,9	2,3
Tarbimiskulutused leibkonnaliikme kohta kuus, kr	2 321	2 465	2540	2 799	3 189	3 712	4358	4,8	1,9
Keskmine brutokuupalk, kr	5 510	6 144	6 723	7 287	8 073	9 407	11 336	12,6	2,1
Vanaduspension kuus, kr	1 583	1 758	1 985	2 244	2 558	3 027	3 541	3,9	2,2
Miinimumpalk kuus, kr	1 600	1 850	2 160	2 480	2 690	3 000	3 600	4,0	2,3
Netosissetulek sissetulekute I detsiilis, kr	608	652	754	805	975	1 319	1 591	1,8	2,6
Suhteline vaesuspäär kuus, kr	1 575	1 731	1 936	2 332	2 846	3 479
Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelneva aastaga, %	5,8	3,6	1,3	3,0	4,1	4,4	6,6	..	1,3

Allikas: autori arvutused, mis põhinevad Eesti Statistika viimastel andmetel

Tabel 6. Kulutused tööturupoliitikale Eestis aastatel 2000, 2002 ja 2004–2007, mln kr

	2000	2002	2004	2005		2006		2007	
				kokku	sh ESF	kokku	sh ESF	kokku	sh ESF
Passiivse tööturupoliitika kulud kokku	220,5	129,3	64,5	52,7	-	38,8	-	83,6	-
sh töötutoetus	119,8	104,1	55,0	42,5	-	24,7	-	52,3	-
Aktiivse tööturupoliitika kulud kokku	65,8	88,4	102,2	207,2	92,5	233,8	114,9	225,7	83,9
sh tööturuteenused	37,5	50,6	51,1	76,9	32,3	87,0	42,0	62,0	3,2
toetused (stipendiumid, transport jt)	10,4	11,3	13,6	19,2	5,4	21,6	5,0	15,7	0,2
Kulutused tööturupoliitikale kokku	286,3	217,7	166,7	259,9	92,5	272,6	114,9	309,3	83,9
sh aktiivsele tööturupoliitikale, %	23,0	40,6	61,3	79,7	..	85,8	..	73,0	..
Tööturupoliitika kogukulutuste osakaal SKPs, %	0,31	0,15	0,11	0,15	..	0,13	..	0,13	..

Allikas: Tervis, töö ja sotsiaalelu 2007. 2008. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee>.

Tabel 7. Aktiivsetes tööturumeetmetes osalenute arv Eestis aastatel 2000, 2002 ja 2004–2007

	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Osalus tööturuteenustes kokku, v.a karjäärinõustamine	12 740	11 079	8 058	11 087	9 001	8 062
Tööturukoolitus	8 156	10 021	6 968	9 852	7 073	5 503
Hädaabitöö	3 954	453	353	188	-	-
Ettevõtluse alustamise toetus	441	375	296	320	289	141
Palgatoetus	189	230	441	727	238	127
Karjäärinõustamine	2 055	8 130	7 877	9 494	8 356	8 272
Avalik töö	-	-	-	-	170	231
Tööpraktika juhendaja käe all	-	-	-	-	446	1208
Töõharjutus esmakordsel tööasumisel jne	-	-	-	-	676	792
Puuetega inimestele mõeldud meetmed	-	-	-	-	109	60
Aasta jooksul registreeritud uued töötud	81 482	64 537	51 361	42 618	26 329	28312
Tööturuteenustes osalenute osakaal uutest töötutest, %	16	17	16	26	34	28

Allikas: Tervis, töö ja sotsiaalelu 2007. 2008. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee>.

Viited

Eesti sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava 2004–2006. 2004. Sotsiaalministeerium.
Eesti tegevused töötuse leevendamisel on olnud õiged. 2009. Uudised. Sotsiaalministeerium.
<http://www.sm.ee>.

Eluruumidele esitatavad nõuded. 2009. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=846015>.
ESFi programm „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013”. 2009.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TTO/Additional_services_benefits.pdf.

Faktum. 2003. Tööturusüsteemi kliendiuuring: aruanne. <http://www.sm.ee>.

Kallaste, E., Võrk, A., Leetmaa, R., Roosmaa, E.-L. 2005. Töövaldkonna indikaatorite arendamine. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Karu, M. 2005. Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni? Acta politica, nr 2. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. TLÜ Riigiteaduste osakonna väljaanne. 21. sajandi sotsiaalpoliitika: uued riskid, uued valikud.

Kodanikuportaal [eesti.ee](http://www.eesti.ee). Toimetulekutoetus.
http://www.eesti.ee/est/toimetulek_2/toetused_ja_hyvited/toimetulekutoetus?style=2.

Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. 2002. Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Leetmaa, R. 2009. Aktiivne tööpoliitika Eestis. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Medar, M. 2001. Sotsiaalteenuste vajadus ja kasutamine – sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused. Rahvastikuministri büroo. <http://www.riik.ee/rahvastik/>.

Mäe, Ü., Karpovitš, S. 2008. Toimetulekutoetus. Kogumikus: Sotsiaalvaldkonna arengud 2000–2006. 2008. Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 2.
[http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Trendid2007-mai/\\$file/Trendid2007-mai.pdf](http://213.184.49.171/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Trendid2007-mai/$file/Trendid2007-mai.pdf).

Pressibriifi materjalid: muutuv tööturg. 2009. Sotsiaalministeerium.
<http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/pressibriifi-materjalid-muutuv-tooturg-6.html>.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. <http://www.legaltext.ee/text/et/X30031K6.htm>.

Raadam, K. 2008. Aktiivne tööturupoliitika. Kogumikus: Töövaldkonna areng 2007. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 5.

Riiklike hoolekandeteenuste järelvalve hetkeolukorra SWOT analüüs. Tallinn: KPMG.
<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/2005-aasta-seminari-materjalid.html>.

Riiklike peretoetuste seadus. <http://www.legaltext.ee/text/et/X60007K3.htm>.

Saar-Poll. 2004. Hoolekandesüsteemi kliendiuuringu aruanne. <http://www.sm.ee>.
Sotsiaalhoolekande seadus. 2009.

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12976574&searchCurrent>.

Sõmer, S. 2005. Sotsiaalabi meetmed täna ja võimalikud arengud tulevikus. Seminar „Vaesus ja sotsiaalabi tõhusus Eestis”. Tallinn: Sotsiaalministeerium, Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Tampere, H. 2009. Tööturukoolitusest. Pressibriifi materjalid: muutuv tööturg. 2009. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee/aktuaalne/uudised/b/a/pressibriifi-materjalid-muutuv-tooturg-2.html>.

Tervis, töö ja sotsiaalelu 2007. 2008. Sotsiaalministeerium. <http://www.sm.ee>.

Tiit, E.-M. 2005. Tarbimiskaalud, absoluutne vaesus ja elatusmiinimum. Seminar „Vaesus ja sotsiaalabi tõhusus Eestis”. Sotsiaalministeerium, Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. 2004. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. PRAXIS'e Toimetised, 14.

Toimetulekutoetus. 2009. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/toimetulekutoetus.html>.
Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. 2006.

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?m=022>.

Töötutoetuse määramise ja maksmise teenusstandard töötule. 2009. Tööturuameti peadirektori käskkiri, 30. jaanuar.

Viies, M. 1998. Differences in the distribution of income in Estonia (Sissetulekute jaotumise erinevused Eestis). Kogumikus: Estonian Human Development Report (Eesti Inimarengu Aruanne). UNDP Estonia (ÜRO Arenguprogramm Eestis), p. 52-58.

Võrk, A., Paulus, A. 2006. Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Uurimisprojekti raport. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Võrk, A., Paulus, A. 2007. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodil. Uurimisraport. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum ja 30 päeva minimaalse toidukorvi maksumus. 2009. Eesti Statistika. http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/02Leibkonnad/04Leibkonna_eelarve/04Kuu_sissetulek/LE24.htm