

# Uuring „Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010“

Uuringu lõpparuanne

---

Avo Trumm  
Kairi Kasearu

# Sisukord

<b>SISSEJUHATUS</b>	<b>6</b>
<b>UURIMUSE ÜLDMETODOLOOGIA</b>	<b>7</b>
<b>Toimetulekutoetus kui sotsiaalpoliitiline meede</b>	<b>7</b>
<b>Uuringu lähteülesanne</b>	<b>8</b>
<b>Toimetulekutoetuse kasutamise empiirilise analüüsi meetodika</b>	<b>8</b>
Alusandmestik ja andmestiku kvaliteedikontroll	8
Leibkonnafaili restruktureerimine ja uute tunnuste moodustamine	10
Tulude ja kulude andmestiku restruktureerimine ja uute tunnuste moodustamine	13
Analüüsi skeem	17
<b>Kvalitatiivuuringu meetodika</b>	<b>18</b>
Uuringu lähteülesanne	18
Andmekogumismeetod	18
Uuringu valim ja selle moodustamise põhimõtted	18
Uurimisküsimused ja intervjuu struktuur	19
Uurimuse käik	21
<b>Toimetulekutoetuse mõjude analüüsimise meetodika</b>	<b>22</b>
<b>TOIMETULEKUTOETUSE KASUTAMISE ANALÜÜS</b>	<b>24</b>
<b>Toimetulekutoetuse üldine dünaamika 2005-2010</b>	<b>24</b>
Toimetulekutoetus ja töötus	26
Toimetulekutoetus ja muud riskid	28
Toimetulekutoetuse suuruse dünaamika	28
Toimetulekutoetuse saajate regionaalne jaotus	30
Toimetulekutoetuse keskmine summa regioonide ja riskirühmade lõikes	33
Toimetulekutoetuse saajate struktuur leibkonnatüübi lõikes	34
Keskmine toetus ühe taotluse kohta leibkonnatüübi lõikes	36
<b>Leibkonna toimetulekutoetuse saamise periood</b>	<b>37</b>
Leibkondade toimetulekutoetuse saamise perioodi profiil piirkondade lõikes	39
Leibkonna struktuur ja toimetulekutoetuse saamise perioodi pikkus ja regulaarsus	41
Toimetulekutoetuse saamise perioodi pikkus ja regulaarsus riskileibkondades	43
Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvust mõjutavate tegurite prognoos	43
<b>Toimetulekutoetuse saajate sissetulekute ja väljaminekute analüüs</b>	<b>45</b>
Toimetulekutoetuse saajate sissetulekute üldine struktuur ja dünaamika	45
Sissetulekute suurus ja struktuur riskileibkondades	47
Sissetulekute suurus ja struktuur piirkondade lõikes	48
Toimetulekutoetust saanud leibkondade kulud	49
<b>Kokkuvõte</b>	<b>53</b>
<b>TOIMETULEKUTOETUSE MÄÄRAMISE, AKTIIVSUSNÕUETE RAKENDAMISE JA</b>	
<b>JUHTUMIKORRALDUSLIKE PRAKTIKATE KVALITATIIVSE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE</b>	<b>56</b>
<b>Aktiivsuse nõuded toimetulekutoetuse taotlemisel</b>	<b>56</b>

Aktiivsuspõuete määratlemine	56
Aktiivsuspõuete rakendamise sihtgrupp – millal aktiviseerimist rakendatakse	57
Lootusetud juhtumid	58
Probleemid aktiivsuspõuete rakendamisel	58
<b>Omaavalitsuste roll ja suutlikkus elanike toimetuleku tagajana</b>	<b>59</b>
Sotsiaaltõtataja, vallavalitsus ja volikogu	60
Omaavalitsuste omavaheline koostöö	60
<b>Omaavalitsuste ja Tõotukassa koostõõ</b>	<b>61</b>
Infovahetus ja andmebaasid	61
<b>„Süsteemide vahele jäämine“</b>	<b>62</b>
<b>Ettepanekud aktiivsuspõuete paremaks rakendamiseks ja juhtumikorralduse parandamiseks</b>	<b>63</b>
Kohalikud aktiviseerimiskeskused	63
Mitteformaalne tõõ	63
Toimetulekutoetuse suurus	64
Ravikindlustus ja sõltuvusravi	64
<b>TOIMETULEKUTOETUSE MÕJU ANALÜÜS</b>	<b>65</b>
<b>Toimetulekutoetuse mõju toetust saanud leibkondade kogusissetulekule</b>	<b>65</b>
Sissetuleku- ja eluasemekompensatsioon	65
Toimetulekutoetuse osakaal toetusesaajate kogusissetulekus	67
Leibkondade kogusissetuleku suhe vaesuspiiri	69
Toimetulekupiiri võimaliku muutumise mõju absoluutse vaesuse leevendamisele	72
<b>Erinevate sissetulekuliikide mõju simulatsioon</b>	<b>75</b>
Tõõtasu suurenemise võimalik mõju	75
Tõõtute tõõlesiirdumise võimalik mõju	75
Toimetulekutoetuse ja miinimumpalga vahetõõrd	77
Lastetõõetuste muutmise võimalik mõju	77
<b>Kokkuvõte</b>	<b>78</b>
<b>PÕHITULEMUSED</b>	<b>80</b>
<b>ETTEPANEKUD JA SOOVITUSED</b>	<b>85</b>
<b>Andmebaasid ja infosüsteemid, toimetulekutoetuse monitooring</b>	<b>85</b>
<b>Aktiivsuspõuete rakendamine ja juhtumikorraldus, võrgustikutõõ</b>	<b>86</b>
Hoolekande rahastamise ja teenuste osutamise paindlikkuse suurendamine	86
Sotsiaaltõtõtataja/ Tõõtõõkassa klienditeenindajate kvalifikatsioon	86
Sotsiaaltõtõtataja/ tõõtõõkassa klienditeenindajate funktsioonide ja ülesannete täpsustamine	87
Omaavalitsuste haldussuutlikkus ja omavaheline koostõõ	87
'Sekundaarne' hoolekanne	88
Tõõtõõtute tõõõtõõrõõle integreerimine ja tõõõtõõ pereliikmõõga leibkondade toimetulekuvõõime suurendamine	88
<b>Toimetulekutoetus</b>	<b>89</b>
Toimetulekutoetuse maksmise korraldus	89
Toimetulekutoetuse seos teiste tõõetustõõga	89
Toimetulekutoetuse suurendamine	90

# Jooniste ja tabelite loetelu

## Joonised:

Joonis 1. Tulusid ja kulusid deklareerinud leibkondade ja toimetulekutoetust saanud leibkondade arv .....	16
Joonis 2. Toimetulekutoetuse maksmise üldine dünaamika aastatel 2005-2010 .....	24
Joonis 3. Toimetulekutoetuse saajate arvu ja toetuse suuruse muutumine 2005-2009 maakondade ja suuremate linnade lõikes .....	25
Joonis 4. Toimetulekutoetust saanud leibkonnad vastavalt riski tüübile 2005-2010 .....	26
Joonis 5. Toimetulekutoetust saanud leibkondade struktuur vastavalt riski tüübile 2005-2010 .....	26
Joonis 6. Töötud leibkonnaliikmega leibkondade arv toetusesaajate hulgas 2005-2010 .....	27
Joonis 7. Toimetulekutoetust saavate mittetöötute riskileibkondade arv (2005-2010) .....	28
Joonis 8. Toimetulekutoetuse keskmine suurus ühe taotluse kohta kuus riskileibkondade lõikes 2005-2010. ....	29
Joonis 9. Keskmine toimetulekutoetuse suurus ühe taotluse kohta kuus töötuga ja ilma töötuta leibkondades 2005-2010 .....	29
Joonis 10. Kõikide töötü pereliikmega leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas perioodil 2005-2010 maakondade ja nelja suurema linna lõikes (%) .....	30
Joonis 11. Kõikide puudega pereliikmega leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas perioodil 2005-2010 maakondade ja linnade lõikes .....	31
Joonis 12. Toimetulekutoetuse saajate arvu kogumuutus 2005. ja 2009. aastal erinevate riskide ja maakondade ning suuremate linnade lõikes .....	31
Joonis 13. Kõikide töötü leibkonnaliikmega leibkondade arvu muutus majanduskasvu ja majanduslanguse perioodil maakondade ja suuremate linnade lõikes .....	33
Joonis 14. Keskmise taotluse kohta makstava toimetulekutoetuse absoluutne juurdekasv maakondade ja suuremate linnade lõikes 2005-2010 (I kv) .....	33
Joonis 15. Keskmise väljamakstud toetuse absoluutne juurdekasv maakondade ja suuremate linnade lõikes 2005-2010 (I kv) .....	34
Joonis 16. Toimetulekutoetuse saajate üldine struktuur leibkonna struktuuri lõikes aastatel 2005-2010 (I kv) .....	35
Joonis 17. Toetusesaajate arvu dünaamika üheliikmelistes leibkondades 2005-2010 (I kv) .....	35
Joonis 18. Keskmine toimetulekutoetus ühe taotluse kohta leibkonna kohta kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2009 .....	36
Joonis 19. Keskmine toimetulekutoetus tarbimisüksuse kohta kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2009 .....	37
Joonis 20. Toimetulekutoetuse saamise kestuse järjepidevus maakondade lõikes (%) .....	40
Joonis 21. Toimetulekutoetuse saamise kestus ja järjepidevus leibkonnatüübi lõikes (%) .....	42
Joonis 22. Toetusesaajate sissetulekute ja makstud toimetulekutoetuse dünaamika 2005-2010 .....	45
Joonis 23. Toimetulekutoetust saanud leibkondade erinevat liiki sissetulekute suuruse muutumine 2005-2010 .....	46
Joonis 24. Toimetulekutoetust saanud leibkondade erinevat liiki sissetulekute saamise sageduse muutumine 2005-2010 .....	46
Joonis 25. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute keskmine suurus kuus riskileibkondade lõikes 2009. aastal (krooni) .....	47
Joonis 26. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute esinemise sagedus riskileibkondade lõikes 2009. aastal .....	48
Joonis 27. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised kulud ühe rahuldatud taotluse kohta kuus 2005-2010 .....	51
Joonis 28. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud (aastane juurdekasv) kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2010 .....	52
Joonis 29. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud (aastane juurdekasv) kuus riskileibkondade lõikes 2005-2010 .....	52

Joonis 30. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud rahuldatud taotluse kohta kuus piirkonna lõikes 2005-2010 .....	53
Joonis 31. Eluasemekompensatsiooni saamise sesoonsus 2005-2010 .....	66
Joonis 32. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus .....	68
Joonis 33. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal leibkonnatüübi lõikes võrreldes 2005. aastaga .....	68
Joonis 34. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal riskileibkondade lõikes võrreldes 2005. aastaga .....	69
Joonis 35. Toimetulekutoetuse osakaal toetustsaavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal piirkondade lõikes võrreldes 2005. aastaga .....	69
Joonis 36. Toimetulekutoetuse osakaal toetustsaavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal piirkondade lõikes .....	70
Joonis 37. Toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal leibkonnatüübi lõikes .....	72
Joonis 38. Toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal riskileibkondade lõikes .....	73
Joonis 39. Toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal piirkonna lõikes .....	74
Joonis 40. Toimetulekutoetuse ja miinimumpalgaga töötamise suhe 2000 kroonise toimetulekutoetuse kehtestamise korral leibkonnatüübi lõikes .....	77

#### Tabelid:

Tabel 1. Toimetulekutoetuse väljamaksete ja saajate jaotus leibkonna struktuuri lõikes .....	10
Tabel 2. Riskileibkondade klassifikatsioon ja jaotus valimis .....	11
Tabel 3. Erinevate riskide struktuur liitriskiga leibkondades (arvutuse aluseks on kõik toimetulekutoetuse väljamaksete perioodil 2005-2010 I kv). .....	12
Tabel 4. Toetusperioodi iseloomustava koondtunnuse jaotus .....	13
Tabel 5. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute liigid ja esinemissagedus andmefailide restruktureerimise erinevatel etappidel .....	14
Tabel 6. Toimetulekutoetust saanud leibkondade kulutuste liigid ja esinemissagedus andmefailide restruktureerimise erinevatel etappidel .....	15
Tabel 7. Toimetulekutoetust saanud töötav leibkonnaliikmega leibkondade aastakeskmine arv kuus ja osatähtsus kõigis leibkondades 2005-2010 I kvartal .....	27
Tabel 8. Töötuse määr Eestis 2005-2010 piirkondade lõikes (ILO metoodika alusel, allikas Statistikaamet) .....	32
Tabel 9. Leibkondade jagunemine toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvuse ja iseloomu järgi .....	38
Tabel 10. Toimetulekutoetust saavate leibkondade profiil aastate lõikes .....	38
Tabel 11. Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestus maakondade lõikes .....	39
Tabel 12. Toimetulekutoetuse regulaarsus ja kordade arv maakondade lõikes (%) .....	41
Tabel 13. Toimetulekutoetuse saamise järjepidevus ja kestus leibkonnatüübi lõikes (%) .....	42
Tabel 14. Toimetulekutoetuse saamise järjepidevus ja kestus riskileibkondade lõikes .....	43
Tabel 15. Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvuse prognoosimudel (2005-2008 ja 2009-2010) .....	44
Tabel 16. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute keskmine suurus piirkonna lõikes 2009. aastal (krooni) .....	48
Tabel 17. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute esinemise sagedus piirkonna lõikes 2009. aastal .....	49
Tabel 18. Nullkuludega leibkondade osatähtsus leibkonnatüübi, riski ja piirkonna lõikes 2005-2010 I kvartal .....	50
Tabel 19. Ainult eluasemekulude kompensatsiooni saanud leibkondade osatähtsus leibkonnatüübi, riski ja piirkonna lõikes 2005-2010 I kvartal .....	67
Tabel 20. Toimetulekutoetust saanud leibkondade kogusissetuleku suhe absoluutsesse vaesuspiiri 2009. aastal leibkonnatüübi, riskileibkondade ja piirkonna lõikes .....	71
Tabel 21. Töötute töölesiirdumise võimalik mõju leibkonna sissetulekule ja toimetulekutoetuse saamise tõenäosusele (2009. ja 2010. aasta andmetel) .....	76

# Sissejuhatus

Käesolev dokument esitab EV Sotsiaalministeeriumi poolt AS Resta'lt tellitud lepingulise uurimistöö „Toimetulekutoetuse kasutamine ning mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010“ lõpparuande. Vastavalt töö tellija ja täitja vahelisele kokkuleppele sisaldab lõppraport:

- uuringu erinevates analüüsi etappides kavandatud ja kasutatud meetodika detailset kirjeldust, sh kasutatud metodoloogia puhul ilmnunud võimalikke puudusi;
- erinevate analüüsietappide põhitulemuste ja järelduste esitlust;
- analüüsietappide tulemustele ja järeldustele tuginevaid poliitikasoovitusi.

Aruanne on jagatud viieks osaks. Esimeses osas antakse ülevaade uurimistöö lähteülesandest ja sellest tulenevast uurimuse üldmetodoloogiast selle üksikute alauuringute ja –analüüside lõikes. Teine osa esitab riikliku sotsiaalregistri andmestikul põhineva toimetulekutoetuse kasutamise analüüsi põhitulemused. Aruande kolmas osa käsitleb toimetulekutoetuse määramise praktikate ja toimetulekutoetuse taotlejatega tehtava juhtumitööga seotud problemaatikat, rõhuasetusega aktiivsuse nõuete rakendamisele. Neljandas osas esitatakse toimetulekutoetuse sotsiaalsete mõjude analüüsi põhitulemused ja –järeldused. Lõpparuande viimases osas formuleeritakse kogu uuringu põhijäreldused ja poliitikasoovitused.

Kõik lõpparuandes kajastatud tööd teostati ajavahemikus 8. oktoober 2010 kuni 31. jaanuar 2011. Tööde põhiteostajateks ja käesoleva aruande koostajateks on Kairi Kasearu ja Avo Trumm. Kvalitatiivintervjuude läbiviimisel ja intervjuude transkribeerimisel osalesid Agnes Alvela, Aile-Rahel Ausna ja Marge Gutman. Töö valmimisele aitasid ettepanekute ja soovitustega kaasa TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi töötajad Mare Ainsaar, Jüri Kõre ja Dagmar Kutsar. Aruande lõppversiooni koostamisel olid suureks abiks Sotsiaalministeeriumi spetsialistide Marek Atoneni, Õie Jõgiste, Svetlana Karpovitši, Ülla Mäe, Andra Reinomäe ja Piia Tammpuu asjalikud märkused ja kommentaarid.

Autorid soovivad tänada ka kõiki uuringus osalenud intervjuueeritavaid, samuti ühisaruteludes osalenud Sotsiaalministeeriumi ja Töötukassa spetsialiste.

*Avo Trumm*

*Kairi Kasearu*

# Uurimuse üldmetodoloogia

## Toimetulekutoetus kui sotsiaalpoliitiline meede

Toimetulekutoetus on rahaline toetus leibkonnale olukorras, kus leibkonna netosissetulek pärast eluruumi alaliste kulutuste mahaarvamist jääb alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri suuruse üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega, võttes sealjuures arvesse minimaalseid tarbimiskulusid toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele, mis on vajalikud n-ö esmavajaduste rahuldamiseks.

2010. aastal kehtiv toimetulekupiir üksi elavale isikule või leibkonna esimesele liikmele on 1000 krooni ning see on püsinud samal tasemel alates 2008. aastast<sup>1</sup>. Perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toimetulekupiiri suuruselt. Netosissetuleku arvestamisel arvestatakse sissetulekust maha tulumaks ning makstud elatis. Leibkonna sissetulekute hulka ei loeta ka ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest; puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus; riigi tagatisel antud õppelaenu ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel tööturukoolituses, tööpraktikas ja tööharjutuses osalemise korral makstavat sõidu- ja majutustoetust ning tööturukoolituses osalemise korral makstavat stipendiumi. Samas võetakse toimetulekutoetuse määramisel arvesse toetuse taotleja enda ja tema perekonna kasutuses või omandis olevad kinnisasjad ja vallasasjadest eluruumid, sõidukid ning väärtpaberid.

Toimetulekutoetust rahastatakse riigieelarvest, toetust määravad ja maksavad välja aga kohalikud omavalitsused. Lisaks on alates 2005. aastast toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, st ühe täiskasvanuga lapse või lastega perel õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 200 krooni (pere kohta), mida makstakse riigieelarve vahenditest koos toimetulekutoetusega.

Toimetulekutoetus on üldiselt oma olemuselt ja määramise tingimustelt passiivne meede, mille taotlemine või saamine ei eelda toetuse taotlejalt/ saajalt ja tema leibkonnalt sotsiaalset aktiivsust enda olukorra ja toimetuleku parandamiseks (nt nõue otsida aktiivselt tööd vms). Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt võib (st ei pruugi) kohalik omavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjusega keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenuses või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis (§22<sup>3</sup> lg 3, punkt 1). Samas ei ole tegemist n-ö jäiga nõudega ning puudub ülevaade, kuivõrd sageli kohalikud omavalitsused antud tingimust toetuse määramisel või mittemääramisel arvesse võtavad. Samuti ei ole toimetulekutoetus seotud otseselt muude sotsiaal- või tööturumeetmetega. Sotsiaalhoolekande seadus näeb üksnes ette, et toimetulekutoetuse määramisel osutab valla- või linnavalitsus toimetulekutoetuse taotlejale ja tema abivajavatele perekonnaliikmetele sotsiaalnoustamise teenust (§22<sup>3</sup> lg 2<sup>1</sup>), mis seaduse kohaselt on isikule vajaliku teabe andmine sotsiaalsetest õigustest ja seaduslike huvide kaitsmise

<sup>1</sup> Toimetulekupiiri on muudetud 2005. aastal, kui see tõusis 500 kroonilt 750 kroonini; 2007. aastal kui see tõusis 750 kroonilt 900 kroonini ning 2008. aastal kui see tõusis 900 kroonilt 1000 kroonini.

võimalustest ning abistamine konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks.

## Uuringu lähteülesanne

Vastavalt tellijapoolsele pakkumiskutsele on käesoleva uuringu keskseks taotluseks selgitada, kuidas toimetus ja selle tingimused, sealhulgas kehtiv toimetulekupiir kindlustab puuduse korral tegelikult isiku ja tema perekonna esmavajaduste rahuldamise ja majandusliku toimetuleku. Siinjuures on tellija poolt seatud uuringu eesmärkideks:

- 1) analüüsida toimetulekutoetuse kasutamist, sh toetuse saajate struktuuri ning selle muutusi perioodil 2005-2010 I kvartal;
- 2) analüüsida toimetulekutoetuse määramise praktikaid ja toimetulekutoetuse taotlejatega tehtavat juhtumitööd;
- 3) hinnata toimetulekutoetuse mõjusid leibkondade sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ja vaesuse vähendamisele ning analüüsida toimetulekutoetuse süsteemi „lõksude“ ja mitteaktiivsuse soodustamise seisukohalt;
- 4) anda poliitikasoovitusi toimetulekutoetuse soovitud mõju suurendamiseks kas meetme enda, sh selle määramise ja rakendamise tingimuste muutmise kaudu ja/või koosmõjus teiste sotsiaal- ja tööturupoliitikate meetmetega.

Uuringu raames teostatavateks töödeks on:

- 1) Uuringu detailse metodoloogia väljatöötamine erinevate analüüsietappide läbiviimiseks;
- 2) Toimetulekutoetuse kasutamise empiiriline analüüs, sh analüüsi aluseks oleva riikliku sotsiaalregistri anonümiseeritud üksikkirjete andmestiku täiendav andmekvaliteedikontroll ja vajadusel täiendav tehniline töötlus andmeanalüüsiks ettevalmistamiseks;
- 3) Toimetulekutoetuse määramise ja juhtumitöö praktikate analüüs, sh analüüsi aluseks olevate (kvalitatiivsete) andmete kogumine ja vajaliku teabe koondamine;
- 4) Toimetulekutoetuse mõjude analüüs, sh analüüsi aluseks olevate Statistikaameti sotsiaal-uuringute andmestike töötlus;
- 5) Kirjaliku uuringuraporti koostamine, mis hõlmab a) uuringu erinevates analüüsi etappides kavandatud ja kasutatud metodoloogia detailset kirjeldust, sh kasutatud metodoloogia puhul ilmnunud võimalikke puudusi; b) erinevate analüüsietappide põhitulemuste ja järelduste esitlust; c) analüüsietappide tulemustele ja järeldustele tuginevaid poliitikasoovitusi.

## Toimetulekutoetuse kasutamise empiirilise analüüsi meetodika

### *Alusandmestik ja andmestiku kvaliteedikontroll*

Toimetulekutoetuse kasutamise analüüsi aluseks on riikliku sotsiaalregistri andmestik, mis hõlmab toetuse määramise ja väljamaksmisega seotud andmeid) omavalitsuste lõikes ajavahemikus jaanuar 2005 kuni märts 2010<sup>2</sup>. Tellija andis 8. oktoobril 2010 üle kaks eraldi faili. Esimeses andmefailis (leibkonnafail) on esitatud info taotleja ja tema leibkonna liikmete sotsiaaldemograafilise ja sotsiaalmajandusliku tausta kohta, samuti sisalduvad failis andmed leibkonnale väljamakstud toetuse, leibkonna kogusissetuleku ja eluasemekulude ning elamispinna suuruse kohta. Leibkonnafaili algsuuruseks on 544844 kirjet, pärast andmestiku korrigeerimist jäi andmebaasi 544836 kirjet. Teises andmestikus (tulude ja kulude fail) on toimetulekutoetuse väljamaksed esitatud detailselt iga kulu- ja tululiigi lõikes. Andmed on esitatud kujul, kus iga kulu-/ tululiik on esitatud eraldi real. Selliseid kirjeid on kokku 2838591.

<sup>2</sup> Alates II kvartalist 2010 sisalduvad toimetulekutoetuste taotlemist ja määramist kirjeldavad andmed sotsiaalteenuste andmeregistris (STAR), mis asendab seni kasutusel olnud riikliku sotsiaalregistri.



Vastavalt uuringu lähteülesandele teostati esmalt andmestiku kvaliteedikontroll. Kontrolli teostamisel rakendati tavapäraseid kvantitatiivandmete kontrolli meetodeid. Esmalt kontrolliti puuduvate ja dubleerivate väärtuste olemasolu ning nende mõju andmekvaliteedile, seejärel aga lausaliselt andmebaasi väljadel olevate väärtuste vastavust rangelt või loogiliselt lubatavatele väärtustele (sh võimalikud miinimum- ja maksimumväärtused). Andmekontrolli järgmises etapis koostati erinevate andmebaasis fikseeritud parameetrite vaheliste rangete loogiliste tingimuste nimekiri, mille alusel testiti tunnustevahelisi loogilisi vastavusi ja mittevastavusi (sh eelnevusi, järgnevusi, välistatavusi: näit põhiharidusega isik ei saa õppida kõrgkoolis; leibkond, kellel ei ole lapsi, ei tohi saada lastetoetust või vanemahüvitist jne) ning tõenäosuslike loogiliste tingimuste kehtivust (näit. 5-toalise mugavustega korteri üür pealinnas ei tohiks olla väiksem kui 1-toalise mugavusteta korteri üür väikelinnas). Andmekontrolli tulemused ja kvaliteedihinnang edastati tellijale eraldi andmekvaliteedi aruandena 19. novembril 2010.

Toimetulekutoetuste 2005-2010 I kv andmestike puhul tuvastati andmestikus järgmised põhi-probleemid ning koostöös tellijaga viidi sisse järgnevad muudatused:

- Nii leibkonna kui ka tulu-kulu failis esinevad dubleerivad kirjed (dubleerimist esineb kuues omavalitsuses; kirjete koguarv leibkonna failis 362 ja tulu-kulu failis 174, seega mõlemal juhul moodustavad antud kirjed kõikidest kirjetest andmestikest vähem kui 0,1%). Kuna dubleerivate kirjete olemasolu ei võimalda viia läbi andmete restruktureerimist, siis kustutati dubleerivad kirjed andmestikust.
- Tulude ja kulude failis sisaldab tunnus „tulu-/ kululiik“ kulu ja tulu tüüpe, mis on läbisegi esitatud tekstiliste väärtustena (üle 600 erineva märkimisviisi üle 2,8 miljoni kirje kohta), mis edasise analüüsi teostamiseks eeldab tulu-kulu failis esitatud tunnuse „liik“ ümberkoodeerimist. Vastavalt tellija soovile struktureeritakse tekstilised kirjed rangelt fikseeritud tulu- ja kulukoodide alusel.
- Andmestiku põhiliseks identifitseerivaks tunnuseks olevad perekoodid ei ole unikaalsed üldtasandil, küll aga on seda omavalitsuste lõikes, mistõttu kirjete eristamisel võetakse edasistes analüüsid arvesse nii omavalitsuse EHAK kood kui perekood.
- Algandmestikes esines probleem maakonna ja omavalitsuste koodide mittevastavusega EHAK klassifikaatorsüsteemile. Andmestike EHAK-iga vastavusse viimise tulemusel tuvastati, et tellija poolt esitatud algfailidest on osa omavalitsusi puudu. Tellija edastas puuduvad andmed 17. novembril 2010 ning pärast uute andmete täiendavat kvaliteedikontrolli liideti need põhiantmestikega. Andmestikest puuduvad endiselt Paikuse, Järva-Jaani ja Palamuse valdade andmed ning neid ei ole seetõttu käesolevasse analüüsi kaasatud.
- Väljamakstud toimetulekutoetuse summade osas tuvastati mitmeid keskmisest toimetulekutoetuse summast äärmuslikult hälbivaid summasid, mille puhul ei olnud võimalik selgitada, kas tegemist on sisestamisveaga või omavalitsuse poolt tehtud suuremate ühekordsete maksetega. Kuna ebausaldusväärseid kirjeid on andmestiku üldmahtu arvestades väga vähe, siis, ei avalda need mõju teostatava analüüsi tulemustele, mistõttu otsustati vastavad kirjed andmestikus säilitada ning konkreetse analüüside käigus vajadusel elimineerida konkreet- sed kirjed.
- Sissetulekuid ja väljaminekuid mõõtvate tunnuste osas on probleemiks nullsissetulekute ning eluasemekulu puhul puuduvate väärtuste suur osakaal. Kontrollides toimetulekutoetu- se summa vastavust sisetuleku, väljamineku, pereliikmete arvu ja toimetulekutoetuse piir- määrade alusel arvutatud näitajaga (periood 2009-2010), selgus et väljamakstud summa ja arvutus on vastavuses 75% kirjetest. Antud vaatlusaluse perioodi mittevastavuses olevatest kirjetest 29% on seletatav sellega, et sissetulekuks on märgitud null. Edasises analüüsis seos- tatakse leibkonnafailis esinevad arvestuslikult hälbivad kirjed tulude ja kulude failis esita- tud samasisuliste väärtustega.

- Norm- ja üldpinna puhul esineb ebanormaalselt suuri väärtusi, kuid nende osakaal kõigist kirjetest on väga väike. Kuna lähtuvalt edasise analüüsi eesmärgist ei ole antud tunnused määrava tähtsusega, siis edaspidi asendatakse sõltuvalt rakendatavast analüüsimeetodist ebaloogiliselt suured väärtused nulliga või defineeritakse puuduvate väärtustena.
- Andmestiku kontrolli käigus jõuti järeldusele, et pereliikmete perekonnaseis on esitatud andmestikus sellisel kujul, mis ei võimalda antud tunnuse kaasamist edasisse analüüsi. Suure tõenäosusega on omavalitsused antud tunnuse määratlemisel kasutanud erinevat koodide süsteemi, seda kinnitab osade omavalitsuste poolt kasutatud väärtused '6' ja '7'. Kooskõlastatult tellijaga otsustati nimetatud tunnust analüüsis mitte kasutada.
- Problemaatiliseks osutus leibkonnafailis esinev liikmete sotsiaalse seisundi tunnus. Nimelt kontrollides seisundi vastavust pereliikme vanusele (nt eelkooliealine on alla 7-aastane laps) ilmneseid vastuolud. Seetõttu võeti aluseks indiviidi vanus, mille alusel määratleti tema sotsiaalne seisund lähtuvalt sotsiaalkaitseüsteemis kehtestatud vanuspiiridele.

Kokkuvõttes võib pärast andmete ühtlustamist ning suuresti hälbivate väärtuste kõrvaldamist leibkonna andmestikust hinnata andmete üldist kvaliteeti rahuldavaks ja edasiseks analüüsiks sobivaks.

### *Leibkonnafaili restruktureerimine ja uute tunnuste moodustamine*

Edasise analüüsiks määratleti kirjeldava analüüsi olulisemad lõiked, milleks on leibkonna koosseisust lähtuv struktuur ning leibkondade klassifitseerimine sotsiaal-majanduslike riskide esinemise aluseks.

Leibkonna koosseisust lähtuva struktuuri määratlemise aluseks võeti leibkonnaliikmete vanus ja liikmete arv leibkonnas. Vanuse alusel jaotati leibkonnaliikmed kolme põhirühma: lapsed on vanuses 0-17, täiskasvanud on vanuses 18-64, vanemaealised on 65+; eraldi rühmana eristati üheliikmeliste leibkondade puhul 18-29-aastased noored. Leibkonna liikmete arvu ja vanuskoosseisu põhjal moodustus 27 erinevat leibkonna kategooriat. Koostöös tellijaga kooskõlastati olulisemad vajalikud lõiked ning leibkonna struktuuri tunnuses ühendati väiksearvulised kategooriad üldisemateks leibkonnatüüpideks.

Leibkonna struktuurist lähtuv klassifikatsioon ja vastavate leibkondade arv ja osakaal on esitatud tabelis 1. Väljamaksepõhise jaotuse aluseks on perioodil 2005-2010 I kv tehtud toimetulekutoetuse maksete kordade arv, seega esimene veerg näitab maksete jaotumist leibkonnatüüpide lõikes arvestamata ühe ja sama leibkonna korduvat esinemist andmestikus. Leibkonnapõhise jaotuse aluseks on restruktureeritud andmed.

Tabel 1. Toimetulekutoetuse väljamaksete ja saajate jaotus leibkonna struktuuri lõikes

Leibkonna tüüp	Väljamaksepõhine jaotus		Leibkonnapõhine jaotus	
	N	%	N	%
üksik 65+	12824	2,3	2232	4,4
üksik noor 18-29	28416	5,1	4615	9,2
üksik 30-64	276105	49,8	20555	40,8
2 täiskasvanut (sh 65+)	49416	8,9	4466	8,9
2 täiskasvanut 1 laps	24366	4,4	2835	5,6
2 täiskasvanut 2 last	16588	3,0	2043	4,1
2 täiskasvanut 3 last	12504	2,3	1378	2,7
1 täiskasvanu 1 laps	65918	11,9	5542	11,0
1 täiskasvanu 2 last	28907	5,2	2384	4,7
1 täiskasvanu 3 last	12131	2,2	1098	2,2
3 või enam täiskasvanut	12262	2,2	1543	3,1
3 või enam täiskasvanut ja vähemalt 1 laps	14319	2,6	1483	2,9
muu	1080	0,2	192	0,4
<b>Kokku</b>	<b>554836</b>	<b>100,0</b>	<b>50366</b>	<b>100</b>

Toimetulekutoetuse problemaatikast lähtuvalt suurendavad leibkonna toimetulekutoetuse määramise piirist madalama sissetuleku olemise riski töötus, üksikvanemlus, lasterikkus ja puue. Riskileibkondade määramisel on võetud aluseks, et vähemalt üks leibkonnaliige esindab antud riski (st on töötu, üksikvanem jne).

Sotsiaalregistris kasutatud töötüüpi määratlus lähtub sotsiaalse seisundi klassifikaatorist, mille kohaselt on töötüüp isik, kes otsib tööd ja kelle on registreerinud tööturuteenuse osutaja; töötüüp täieliku või osalise töövõimega vähemalt 15aastane kuni vanaduspensioni ealine isik, kes ei tööta, kuid on valmis kohe tööle asuma, ja saab töötüüpi abiraha või alates 2006. aastast töötüüpi toetust või töötuskindlustushüvitist ning pikaajaline töötüüp - isik, kes on olnud töötuna arvel üle 12 kuu. Juhul kui leibkonnas on mitu töötut isikut, määratletakse leibkond mitme töötuga leibkonnaks<sup>3</sup>.

Üksikvanemluse riski kannavad leibkonnad, milles on üks vanem ja vähemalt üks alla 18-aastane laps. Lasterikas on pere, milles kasvab vähemalt kolm alla 18-aastast last. Puude risk iseloomustab leibkondi, kus vastavalt riiklikus sotsiaalregistris kasutatud puudega isiku määratluse kohaselt on vähemalt ühele selle liikmetest on määratud keskmine, sügav või raske puue.

Juhul, kui leibkonnas esineb kahte tüüpi riski (nt üks liige on töötu ja teine liige omab puuet), siis on antud leibkond defineeritud liitriskiga leibkonnaks. Sarnaselt on määratletud näiteks ka töötüüpi üksikvanem, kellel on neli alla 18-aastast last. Liitriskiga leibkonnad moodustavad kogu analüüsi läbivalt omaette kategooria ning neid leibkondi ei ole kaasatud teistesse üksikriski alusel grupeeritud leibkondadesse (juhu kui tekstis ei ole märgitud teisiti). Seega jäävad analüüsi riskikategooria 'töötus' hulgast välja näiteks need töötüüpi leibkonnaliikmega leibkonnad, kus lapsi kasvatab vaid üksikvanem.

Andmete ümberkodeerimisel moodustunud riskileibkondade klassifikatsioon, koos sagedusjaotusega on esitatud tabelis 2. Esimeses veerus on esitatud väljamaksetepõhine jaotus ja teises veerus leibkonnapõhine jaotus.

Perioodil 2005-2010 I kv on kõikidest toimunud toimetulekutoetuse väljamaksetest (554836) 85379 ehk 15,4% on tehtud leibkondadele, kus esineb mitu riski. Tabelis 3 on esitatud erinevate riskide esinemise kombinatsioonide sagedus ja osakaal kõigist liitriskiga leibkondadest. Ilmneb, et liitriskiga leibkondade hulgas moodustavad üle poole töötüüpi üksikvanemaga leibkonnad, järgmise suurema rühma moodustavad leibkonnad, kus esineb üheaegselt nii puue kui töötus (10%) ning eraldi saab esile tuua ühe vanemaga leibkonnad, kus kasvamas on kolm ja enam last (8,6%).

Tabel 2. Riskileibkondade klassifikatsioon ja jaotus valimis

Riski tüüp	Väljamaksetepõhine jaotus		Leibkonnapõhine jaotus	
	N	%	N	%
Ei ole riski	75998	13,7	9145	18,2
Töötus (sh pikaajaline)	320973	57,9	26366	52,3
Lasterikkus	4700	,8	574	1,1
Puue	26295	4,7	3273	6,5
Üksikvanem	41472	7,5	3907	7,8
Mitu riski	85398	15,4	7101	14,1
<b>Kokku</b>	<b>554836</b>	<b>100,0</b>	<b>50366</b>	<b>100</b>

Seega on liitriski puhul kaks domineerivat tegurit: 1) leibkonnad, kus last/lapsi kasvatab üks täiskasvanu, antud risk esineb liitriskiga leibkondadest 76,7%; 2) töötüüpi leibkonnaliikme olemasolu, antud risk esineb liitriskiga leibkondadest 82%.

<sup>3</sup> Kuna mitme töötuga leibkondi on suhteliselt vähe, siis erinevaid alakategooriaid (2 töötut, 2 pikaajalist töötut, 1 töötüüp + 1 töötüüp jne) ei olnud otstarbekas eristada

Tabel 3. Erinevate riskide struktuur liitriskiga leibkondades (arvutuse aluseks on kõik toimetulekutoetuse väljamaksete perioodil 2005-2010 I kv).

Liitriski tüüp	N	% liitriskiga leibkondadele tehtud väljamaksetest	% kõikidest väljamaksetest
Töötu + puue	8742	10,2	1,6
Töötu + üksikvanem	46459	54,4	8,4
Töötu + lasterikas	7224	8,5	1,3
Puue + üksikvanem	5938	7,0	1,1
Puue + lasterikas	1280	1,5	0,2
Üksikvanem + lasterikas	7324	8,6	1,3
Töötu + puudega + üksikvanem	956	1,1	0,2
Töötu + puudega + lasterikas	2649	3,1	0,5
Puudega + üksikvanem + lasterikas	727	0,9	0,1
Töötu + üksikvanem + lasterikas	3966	4,6	0,7
Töötu + puue + üksikvanem + lasterikas	114	0,1	0,0
<b>KOKKU</b>	<b>85379</b>	<b>100</b>	<b>15,4</b>

Tulenevalt ühest tellija poolt sõnastatud eesmärgist - selgitada välja toimetulekutoetuse saamise dünaamika ja mõjud leibkonna vaesusele - osutus vajalikuks andmete ümberstruktureerimine. Tellija esitatud algandmestikus olid andmed esitatud toimunud toimetulekutoetuse väljamaksekordadena perioodil 2005-2010 I kv (kirjeks on toimetulekutoetuse väljamakse vastaval kalendrikuul, tunnusteks: leibkonnaliikmete sotsiaalne seisund, vanus, sugu, perseis, toimetulekutoetuse summa, leibkonna sissetulek, väljaminek, eluasemekulud, normpind<sup>4</sup> ja üldpind). Seega ei olnud andmed leibkonnapõhised vaid on väljamaksepõhised, mis tähendab, et üks ja sama leibkond on andmestikus esindatud vastavalt antud leibkonnale tehtud toimetulekutoetuse väljamaksete kordade arvule. Seetõttu selgitamiseks välja, kui palju leibkondi, millist tüüpi jne on perioodil 2005-2010 I kv saanud toimetulekutoetust, viidi andmed leibkonnapõhisele kujule (kirjeks on leibkond; tunnused muudeti ajast sõltuvaks, st toimetulekutoetuse summa vastaval kalendrikuul, leibkonnatüüp vastaval kalendrikuul jne).

Restruktureerimise tulemina jagunesid 554836 kirjet 50366 leibkonna vahel, seega keskmiselt ühe leibkonna kohta on 11 väljamaksekorda. Restruktureerimisel oli sisendiks 47 tunnust. Indeksvärtuseks on väljamakse toimumise kord määratletud aasta ja kuuna. Antud indeksvärtuse ja 47 tunnuse põhjal moodustati iga leibkonna jaoks iga väljamakse kuu kohta eraldi tunnused. 47 tunnusest läksid muutmisele ainult ajas varieeruvad tunnused, st maakonna kood, perekood, KOV-i koodide puhul ei formeeritud iga väljamakse kuu kohta eraldi uut tunnust.

Andmete restruktureerimine leibkonnapõhiseks annab võimaluse analüüsida nii toimetulekutoetuse saamise üldist dünaamikat perioodil 2005-2010 kui ka leibkondade toimetulekutoetuse saamise mustreid. Toimetulekutoetuse saamise dünaamika analüüsiks moodustati toetusesaamise kestust, selle sesoonsust ja regulaarsust kajastavad tunnused.

Lisaks aastate lõikes toimetulekutoetuse kestust mõõtvatele tunnustele moodustati kuudepõhist sesoonsust kajastav tunnus. Tuginedes sotsiaaltöötajatega läbiviidud intervjuudele eeldasime, et toimetulekutoetuse saamine diferentseerub kalendrikuude lõikes - nimelt on toimetulekutoetuse saajate arv suurem kütteperioodil. Kütteperioodina määratleme ajavahemikku november-märts, mil väljamakstud toetused on kõige suuremad. Seega eristati järgnevalt leibkonnad, kes on saanud toimetulekutoetust ainult ajavahemikul november-märts, ning moodustati dihhotoomne tunnus (1- on saanud toetust ainult kütteperioodil, 0- ei ole saanud). Selliseid

<sup>4</sup> Valitsus on kinnitanud eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normiks 18 m<sup>2</sup> eluruumide üldpinda iga pereliikme kohta ning lisaks 15 m<sup>2</sup> perekonna kohta. Toimetulekutoetuse määramisel võetakse normpinnana 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 normpinna kuni 51 m<sup>2</sup>. (Eluruumidele esitatavad nõuded. 2009. <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=846015>).

leibkondi, kes on saanud toimetulekutoetust ainult kütteperioodil, on 10003, mis moodustab 19,9% kõigist leibkondadest.

Kolme eelneva karakteristikuga (toimetulekutoetuse kordade arv, toimetulekutoetuse maksete regulaarsus ja toimetulekutoetuse seotus kütteperioodiga) alusel moodustati uus nimetatud kategooriaid arvestav tunnus, mille jaotust kajastab tabel 4

Tabel 4. Toetusperioodi iseloomustava koondtunnuse jaotus

Toetusperiood	N	%
saanud sesoonset toetust kütteperioodil ühe aasta jooksul	6882	13,7
saanud regulaarset sesoonset toetust kütteperioodil kahel ja enamal aastal	3121	6,2
saanud regulaarselt igakuulist toetust üks aasta kuni terve periood (2005-2010)	722	1,4
saanud toetust 1-5 korda ühe aasta jooksul	11719	23,3
saanud toetust 6-11 korda ühe aasta jooksul	3257	6,5
saanud toetust 2-10 korda kahe aasta jooksul	6575	13,1
saanud toetust 11-23 korda kahe aasta jooksul	5820	11,6
saanud ebaregulaarset toetust kolmel – kuuel järjestikusel aastal (kordade arv aastas 1-5)	2709	5,4
saanud ebaregulaarset toetust kolmel-kuuel järjestikusel aastal (kordade arv aastas 6-11)	7130	14,2
saanud toetust mittejärjestikustel aastatel	2431	4,8
<b>Kokku</b>	<b>50366</b>	<b>100,0</b>

Peale andmete restruktureerimist moodustati leibkonna tunnuste puhul uued koondtunnused: leibkonna struktuur antud leibkonna jaoks esimesel toimetulekutoetuse saamise kuul; antud tunnus ei sõltu ajamomendist (nt jaanuar 2005 vs juuni 2008) vaid kajastab iga individuaalse leibkonna struktuuri toimetulekutoetuse esmakordsel väljamaksel.

Kõik uute tunnuste moodustamiseks seotud andmeoperatsioonid kajastuvad tellijale üleantud süntaksfailides.

#### *Tulude ja kulude andmestiku restruktureerimine ja uute tunnuste moodustamine*

Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute ja väljaminekute suurust ja struktuuri, samuti tulude ja kulude muutumist puudutava analüüsi aluseks on tulude ja kulude fail, mille kirjete arv ja struktuur on leibkonnafailist erinev. Esiteks on tulude ja kulude failis kirjeid tunduvalt rohkem, teiseks esinevad failis leibkonnad (perekoodi alusel), kes ei kajastu leibkonnafailis. Samuti esineb leibkonnafailis perekood, mis ei ole esindatud tulude ja kulude failis. Nimetatud erinevused on tingitud erinevatest teguritest. Tulde ja kulude failis ei ole sissetulekud mitte leibkonna, vaid indiviidi põhised, mis tähendab, et leibkonnal (ja selle liikmetel) on erinevaid sissetulekuid ja väljaminekuid. Samuti selgus täiendaval andmete kontrollimisel ja andmefailide võrdlemisel, et tulude ja kulude failis ei kajastu need leibkonnad, kellel vaadeldaval perioodil tulud ja kulud puudusid (leibkonnafailis märgitud „null“). Selliseid väljamakseid oli kokku 152127 (27,4% toimetulekutoetuse kirjetest).

Sissetulekute ja väljaminekute suurust ja struktuuri iseloomustavas failis olid andmed esitatud kuu lõikes iga kulu- ja tululiigi kohta eraldi ning iga leibkond oli andmestikus esindatud vastavalt tulu- ja kululiikide esinemise arvule kuus. Lisaks oli summa ning vastava kulu- või tulu nimetus esitatud eraldi tunnustena.

Esimese sammuna tuli andmed viia kujule, kus iga leibkond on esindatud vastaval kuul ühe korra, ning summad on eristatud vastavalt tulu- ja kululiikidele. Selleks kodeeriti esmalt kulu- ja tululiigid.

Kuna tulude ja kulude failis sisaldas tunnus „tulu-/ kululiik“ kulu ja tulu tüüpe, mis on läbisegi esitatud tekstiliste väärtustena (üle 600 erineva märkimisviisi üle 2,8 miljoni kirje kohta), siis edasise analüüsi teostamiseks loodi ranged erinevaid tulude grupe tähistavad koodid ja teostati

andmete ümberkodeerimine. Koodide koostamine oli mitmeastmeline, esimesel etapil ühitati erineva sõnastusega sisuliselt samaliigilised kirjed, seejärel eristati olulisemad ja suurema esinemissagedusega koodid (töötasu, vanaduspension, lastetoetus, vanemahüvitis jne) ning väiksema sagedusega tululiigid koondati loogilistesse tulugruppidesse (muud toetused, muud tulud). Saadud agregeeritud tululiigid ning nende esinemissagedus erinevate etappide lõikes on esitatud tabelis 5<sup>5</sup>.

Tabel 5. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute liigid ja esinemissagedus andmefailide restruktureerimise erinevatel etappidel

Tululiik	Kirjete arv erinevatel kodeerimise ja andmete struktureerimise etappidel					
	Esimene etapp (kirjete üldarv algfaasis)		Teine etapp (leibkonnapõhiseid kirjeid algfaasis)		Kolmas etapp (leibkonnapõhiseid kirjeid ühitatud failis)	
	Kirjete arv (N)	% kirjete üldarvust	Kirjete arv (N)	% kirjete üldarvust	Kirjete arv (N)	% kirjete üldarvust
Töötasu	43609	2,4	40108	2,4	21906	5,9
Vanaduspension	84499	4,6	81175	4,9	53837	14,5
Töövõimetuspension	8893	0,5	8696	0,5	5726	1,5
Toitjakaotuspension	6772	0,4	5674	0,3	3404	0,9
Töötü abiraha/ -kindlustus	124078	6,8	74765	4,5	52055	14,0
Lapsetoetus	120511	6,6	94505	5,7	64596	17,3
Lapsehooldustasu	8471	0,5	7677	0,5	5295	1,4
Vanemahüvitis/ dekreediraha	6880	0,4	6772	0,4	4384	1,2
Üksikema/vallasema toetus	32390	1,8	32244	2,0	20513	5,5
Paljulapselise pere toetus	349	0,0				
Elatist, alimendid	22612	1,2	19183	1,2	13108	3,5
Hooldajatasu	1166865	64,1	1158448	70,4	23168	6,2
Täiendav sotsiaaltoetus	153620	8,4	111019	6,8	77935	21,0
Puudega inimese toetus	948	0,1	33025	2,0	23100	6,2
Stipendium/ õppetootus	6724	0,4				
Eestkostetoetus	1159	0,1				
Ravimite ostu toetus	243	0,0				
Riiklik toetus	2526	0,1				
Tagaotsitava toetus	7	0,0				
Ülalpidamistoetus	146	0,0				
Haigushüvitis	1640	0,1				
Juhutööde/ hädaabitööde tasu	118	0,0	1771	0,1	922	0,2
Ajateenistuja tasu	130	0,0				
Tulumaksu tagastus	286	0,0				
Tulu varalt	8	0,0				
Äritegevus	76	0,0				
Annetus	22	0,0				
Eelmise perioodi parandus	1284	0,1				
Muud netotulud	24602	1,4				
<b>Tulukirjed kokku</b>	<b>1819468</b>	<b>100%</b>	<b>1644582</b>	<b>100%</b>	<b>371837</b>	<b>100%</b>

Agregeeritud tululiikide nimetusi ja sagedusjaotust analüüsid kerkivad esile mitmed andmes- tikuga seotud probleemid. Kõige sagedasemaks tululiigiks on hooldajatoetus, mida on algand- mestikus märgitud 1166865 korral. Arvestades, et ajavahemikul 2005-2009 on hooldajatasu makstud umbes 20000 isikule aastas<sup>6</sup>, on selline kirjete arv küll teoreetiliselt põhjendatav, kuid reaalset praktikat silmas pidades siiski liiga suur.

Loetus sisalduvad ka sellised tuluallikad (näiteks täiendav sotsiaaltoetus ja ravimite ostu toetus), mis tõenäoliselt ei ole otseselt käsitletavat toimetulekutoetuse määramisel arvessevõetavate tuludena. Pigem on tegemist sissetulekute, mida on maksanud kohalikud omavalitsused abi- vajavale isikule (leibkonnale) lisaks riiklikule toimetulekutoetusele. Täiendava sotsiaaltoetuse

<sup>5</sup> Tabelis on tulu- ja kululiikide koondamisel ja ümbernimetamisel püütud maksimaalselt säilitada sotsiaalregistri andmestikus kasutatud sõnastust -

<sup>6</sup> Sotsiaalministeeriumi puuetega inimeste hoolekande statistika, vt <http://www.sm.ee/meie/statistika/sotsiaalvaldkond/sotsiaalhoolekanne/puuetega-inimeste-hoolekanne.html>

detailsemal analüüsil selgus, et kõige sagedamini on vastavat toetust saanud lasterikkad ja üksikvanemaga leibkonnad – vastavalt 56,1% ja 53,8% rahuldatud toimetulekutoetuse taotluste korral on lisaks (põhi-)toimetulekutoetusele makstud ka täiendavat toetust, kõige vähem on täiendavat toetust makstud üksikutele tööealistele (0,4%), üksikutele eakatele (1,6%), üksikutele noortele (1,8%) ning teistele ilma lasteta leibkondadele.

Leibkondade kulusid tähistavate tekstiliste kirjade ümberkodeerimisel (vt tabel 6) ilmnes, et väljaminekud puudutasid vaid üksikute eranditega erinevaid eluasemekulusid, mis on andmes- tikus esitatud erineva detailsuse astmega, mistõttu detailsemalt määratletud kulud (nt väliselek- ter või soe vesi) sisalduvad üldisemalt määratletud kuludes (elekter, üür, kommunaalkulud). Sellest tulenevalt ei olnud võimalik leibkondade väljaminekuid ilma andmete tugeva moonu- tamiseta täpsemalt eristada ning analüüsis vaadeldakse vaid üldiste eluasemekulude suurust erinevates leibkondades ja piirkondades ning nende muutumist ajas.

Tabel 6. Toimetulekutoetust saanud leibkondade kulutuste liigid ja esinemissagedus andmefailide restruktureeri- mise erinevatel etappidel

Kululiik	Kirjade arv erinevatel kodeerimise ja andmete struktureerimise etappidel					
	Esimene etapp (kirjade üldarv algfailis)		Teine etapp (leibkonna- põhiseid kirjeid algfailis)		Kolmas etapp (leibkon- napõhiseid kirjeid ühita- tud failis)	
	Kirjade arv (N)	% kirjade üldarvust	Kirjade arv (N)	% kirjade üldarvust	Kirjade arv (N)	% kirjade üldarvust
Elekter	187124	18,5	427101	100%	335440	100%
Gaas	42699	4,2				
Üür	97374	9,6				
Küte	101394	10,0				
Vesi, kanalisatsioon	143878	14,2				
Prügivedu, olmejäätmed	52800	5,2				
Kommunaalkulud	10456	1,0				
Kindlustus	11014	1,1				
Maamaks	19485	1,9				
Vee soojendamise	7507	0,7				
Eluasemekulud	290365	28,7				
Ettevõtlusega seotud kulud	8526	0,8				
Halduskulu/ hooldustasu	39535	3,9				
Intress	18	0,0				
Muud kulud	9	0,0				
Arvestatud suurem sissetulek eelmisel perioodil	5	0,0				
<b>Kulukirjeid kokku</b>	<b>1012189</b>	<b>100,0</b>	<b>427101</b>	<b>100%</b>	<b>335440</b>	<b>100%</b>

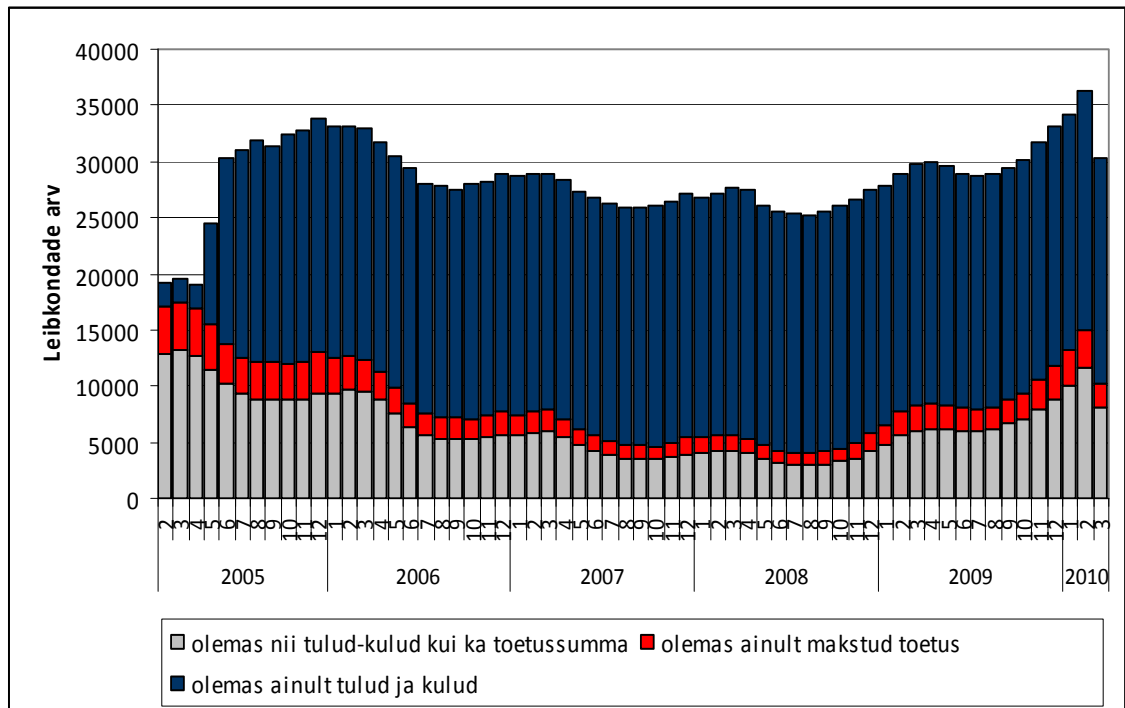
Peale kodeerimist moodustati iga tululiigi kohta eraldi arvtunnused. Teisel etapil identifitseeriti dubleerivad tunnused, kuna ilmnes, et juhul kui leibkonnas on ühe kuu jooksul registreeritud mitu samaliigilist tulu (nt kahe kooselava eaka kaks pensioni või kolme lapse lapsetoetus), siis leibkonnatasandil kajastub see dubleerivate tunnustena. Selle tõttu moodustati iga leibkonna puhul eraldi tunnus, mis määras ära, kas tegu on erinevate leibkonnaliikmete tuluga või mitte. Esimese restruktureerimise käigus viidi andmefail uuele kujule, kus kirjeks on leibkonna tulud ja kulud vastaval kuul. Tulenevalt sellest, et ühe toimetulekutoetuse väljamakse korral võetakse arvesse kõik tulud nt kui leibkonnas on kolm last märgitakse tuluna kolm korda lapsetoetus ja vastav summa, siis iga vastava tulu- ja kululiigi kohta restruktureerimise käigus moodustus enam kui üks tunnus. Samuti koondati leibkondade puhul liikmete tulud (nt kolm lapsetoetust liideti kokku ning eraldi moodustati tunnus, mis näitab vastava toetusliigi esinemissagedust antud leibkonnas).

Viimaks (kolmandal etapil) ühtlustati toimetulekutoetuse saajate kirjepõhises failis ja tulu-kulu failis identifitseerivate tunnuste nimetused ning andmefailid ühendati omavahel. Andmefailide ühendamisel tuli võtta arvesse kirjepõhise ja tulu-kulu failis esinevate kuupäevade mittekattu- vust - kirjepõhises failis tähendab kuupäev toimetulekutoetuse väljamakse kuud, samas tulu-

kulu failis on esitatud toimetulekutoetuse maksmisel arvesse võetavad eelneva kuu sissetulekud ja väljaminekud. Seetõttu tuli tulu-kulu failis kuupäev ühtlustada toimetulekutoetuse maksmise kuuga (nt kui leibkond oli toimetulekutoetust saanud märtsis 2009, siis tulu-kulu failis tähendab see, et toimetulekutoetuse arvestamisel on võetud arvesse veebruaris 2009 saadud tulud ja tehtud kulud ning andmefailide sidumiseks tuleb veebruar 2009 kodeerida ümber märtsiks 2009).

Restruktureeritud leibkonna ja tulu-kulu andmestike ühendamisel moodustus andmestik, milles on kokku 1796709 leibkonnapõhist kirjet. Nimetatud kirjetest sisaldas 402709 kirjet (22,4%) informatsiooni nii leibkonna tulude ja kulude kui ka väljamakstud toetuse kohta, 152127 kirje puhul (8,5%) on andmestikus info vaid makstud toetuse kohta ning info tulude ja kulude kohta puudus. Selliseid kirjeid on keskmisest enam Järva, Jõgeva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Pärnu, Saare, Tartu, Viljandi ja Võru maakondades; leibkonnatüübi lõikes on enim selliseid kirjeid üksikute kuni 30-aastaste noorte ning 30-64 aastaste seas, moodustades kõikidest puuduva tulu-kuluga kirjetest 72,4% ning enamikel juhtudel on see seostatav sellega, et inimene on töetu. Valdav osa kirjetest (1241873, 69,1%) puudutas vaid leibkonna tulusid ja kulusid ning info makstud toimetulekutoetuse kohta puudus<sup>7</sup>. Ligi kümnendik juhtudest on sellised, kus toimetulekutoetust saanud leibkonnal tulud ja kulud puuduvad ning ülejäänud viiendiku kirjete puhul on tegemist tulusid- ja kulusid omavate leibkondadega, kellele on toimetulekutoetus määratud ja ka välja makstud.

Joonisel 1 on toodud nimetatud kolme tüüpi kirjete sagedusjaotus ajateljel. Jooniselt näeme, et sissetuleku- ja väljaminekukirjete arv on üldjuhul ajas stabiilne (igakuiselt pisut üle 20000 toetuse taotluse), välja arvatud vaatlusperioodi algus, kus kirjete arv on väga väike (tegemist on ilmselt tehnilise moonutusega). Toetust saanud leibkondade (nii tulusid ja kulusid deklareerinud kui ka mittedeclareerinud leibkondade) arv on vaatlusperioodi jooksul muutunud sarnaselt eespool analüüsitud toetusesaajate arvu dünaamikaga.



Joonis 1. Tulusid ja kulusid deklareerinud leibkondade ja toimetulekutoetust saanud leibkondade arv

<sup>7</sup> Hilisemal andmete täiendaval kontrollimisel selgus, et nimetatud kirjete puhul on tegemist väljamakstud hooldajatasu puudutavate andmetega, mis ei ole seotud käesoleva analüüsi teemaga.



Edasises analüüsis käsitletakse vaid neid kirjeid, kus nii tulu- kulu kui ka leibkonnafailis on kirjed olemas ja kus leibkonnafailis esitatud sissetulek vastab tulu-kulu failis esitatud sissetulekule, mis on mõõdetud arvessevõetavate tulude summana. Selliseid kirjeid on 371837 ehk 92% leibkondadest, kelle kohta on andmed nii leibkonnafailis kui tulu-kulu failis ning sissetulekute summad vastavates failides kattuvad omavahel.

### *Analüüsi skeem*

Toimetulekutoetuse struktuuri ja sotsiaaldemograafilise profiili määramisel analüüsitakse toetusesaajate jaotust soo, elukoha, ning leibkonna struktuurist lähtuvalt. Analüüsis tuuakse välja traditsioonilised vaesuse riskirühmad (lasterikkad ja üksikvanema leibkonnad, töötu pere-liikmega leibkonnad, töövõimetu (puudega) liikmega leibkonnad, pensionäri Leibkonnad jms)<sup>8</sup> ning analüüsitakse toetusesaajate struktuuri erisusi erinevates Eesti piirkondades, samuti struktuurilisi muutusi erinevate aastate lõikes ning neid põhjustavaid asjaolusid.

Toimetulekutoetuse saamise sagedust ja saamisperioodi kestust on usaldusväärsete andmete puudumise tõttu Eesti praktikas vähe analüüsitud ning vaid üksikutes poliitikaanalüüsides on tähelepanu pööratud ka ajalisele dimensioonile - Kuddo jt 2002<sup>9</sup>, Vörk 2007<sup>10</sup>. Pidevalt on sotsiaalregistri agregeeritud andmetele tuginedes arvestatud toimetulekutoetuse saamise keskmist sagedust kalendriaasta jooksul, samuti aasta jooksul korduvalt toetust saanud leibkondade osatähtsust (Mäe ja Karpovitš 2008)<sup>11</sup>, ministereiumi kvartaalsed ja aastaülevaated<sup>12</sup>. Nii näiteks oli 2009. kalendriaastal toimetulekutoetuse saamise keskmine sagedus Eestis leibkonna kohta 5,3 korda ning kogu aasta vältel iga kuu (12 korda) maksti toetust enam kui 14% peredele, ligi neljandik peredest sai toetust vaid ühe korra<sup>13</sup>. Kahjuks ei ole senini piisavalt käsitletud toimetulekutoetuse saamise perioodi kestust mitme kalendriaasta jooksul. Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmetel hiljuti teostatud püsivaesuse analüüs näitas, et aastatel 2004-2007 oli püsivaesus Eestis suhteliselt vähelevinud: 7,4% analüüsitud leibkondadest oli suhtelises vaesuses püsinud kahel järjestikusel aastal, kolmel aastal 2,7% ja neljal järjestikusel aastal 5% leibkondadest<sup>14</sup>.

Käesolevas uurimuses selgitatakse, milline on toetuse saamise perioodi kestus, toetuse saamise regulaarsus ning sesoonsus (näit. toetuse taotlemine ja saamine on sagedasem talvekuudel suvekuudega võrreldes) ning mil määral see varieerub erinevate sotsiaal-demograafiliste gruppide lõikes, samuti analüüsitakse võimalusel toetuse taotlemise seotust konkreetsete elusündmustega (töökoha kaotus/ töö leidmine, leibkonna struktuuri muutumine jms).

Lisaks planeeriti kirjeldavale kvantitatiivsele analüüsile rakendada erinevaid põhjusanalüüsi meetodeid (lineaarne ja logistiline regressioon), mis võimaldaks prognoosida, mil määral mõjutavad toetusesaaja individuaalsed sotsiaal-demograafilised karakteristikud (sugu, vanus, haridus, rahvus, elukoht, sotsiaalne staatus jms) toetuse taotlemise/ saamise tõenäosust ning toetusperioodi pikkust ja/ või regulaarsust erinevate aastate (võimalusel ka piirkondade) lõikes. Kuna aga riiklikus sotsiaalregistris puudusid andmed toetuse saaja hariduse, rahvuse ja sotsiaalse staatuseta kohta, siis oli regressioonanalüüsis võimalik prognoosida vaid leibkonna tüübi, sotsiaalse riski tüübi ja elukoha võimalikku mõju toetuse saamise kestusele ja regulaarsusele

<sup>8</sup> Vt ka Randoja, M. (2010) Vaesuse mustrid. Kutsar, D. (toim) Vaesus Eestis. Tallinn, Statistikaamet, lk. 64-75.

<sup>9</sup> Vt näit Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Vörk, A. (2002) Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus Praxis,

<sup>10</sup> Vörk, A (2007) Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil : uurimisraport. Poliitikauuringute keskus Praxis, EV Sotsiaalministeerium

<sup>11</sup> Mäe, Ü., Karpovitš, S. (2008) Toimetulekutoetus. Sotsiaalvaldkonna arengud 2000–2006. 2008. Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi toimetised, 2 (79-83).

<sup>12</sup> Vt <http://www.sm.ee/meie/statistika/sotsiaalvaldkond/sotsiaalhoolekanne/toimetulekutoetus.html>

<sup>13</sup> Vt <http://www.sm.ee/meie/statistika/sotsiaalvaldkond/sotsiaalhoolekanne/toimetulekutoetus.html>

<sup>14</sup> Kasearu, K. (2010) Püsivaesus. Kutsar, D. (toim) Vaesus Eestis. Tallinn, Statistikaamet, lk. 84-89.

Toimetulekutoetuse saajate struktuuri ja sotsiaaldemograafilise profiili analüüsi kõrval analüüsitakse ka toetusesaajate sissetulekute suurust ja struktuuri ning selle muutumist käsitletava aja-perioodi jooksul, samuti toetuse suuruse ja struktuuri sõltuvust erinevatest sotsiaaldemograafilistest ja sotsiaal-majanduslikest teguritest.

## Kvalitatiivuuringu metoodika

### *Uuringu lähteülesanne*

Vastavalt uuringupakkumisele on uuringu üheks lähteülesandeks selgitada läbiviidava kvalitatiivuuringu põhjal toimetulekutoetuse määramise praktikaid ja toimetulekutoetuse taotlejatega tehtavat juhtumitööd. Tellijapoolselt olid uuringu subjektideks kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad, võimalusel ka toimetulekutoetuse saajad ning Töötukassa klienditöötajad. Uuringupakkumises on fikseeritud järgmised uurimisküsimused:

- 1) Kuivõrd kohalikud omavalitsused rakendavad/ ei rakenda toimetulekutoetuse määramisel toetuse taotlejate suhtes nn aktiivsuseid ning mis põhjustel?
- 2) Kuivõrd kohalikud omavalitsused osutavad toimetulekutoetuse taotlejatele muid aktiviseerivaid sotsiaal- või tööturumeetmeid, sh teevad toetust taotleva isiku ja/ tema leibkonnaga tehtava juhtumitöö raames koostööd Töötukassaga?
- 3) Kuivõrd on probleemiks isiku/ leibkonna n-ö kahe süsteemi, st sotsiaalhoolekande ja tööturusesteemi vahele jäämine?

Läbirääkimistel tellijaga otsustati projekti suure töömahu tõttu loobuda toimetulekutoetuse saajate intervjuerimisest. Taolise otsuse langetamisel arvestati ka asjaolu, et toetusesaajate hoiakutest ja hinnangutest adekvaatse tervikpildi saamine ei ole mõne intervjuu põhjal võimalik, vaid see eeldaks eraldi uuringu läbiviimist.

### *Andmekogumismeetod*

Põhiliseks kvalitatiivuuringu andmekogumismeetodiks on poolstruktureeritud individuaalintervjuu, mida rakendati nii omavalitsuste sotsiaaltöötajate kui ka Töötukassa klienditöö spetsialistide intervjuerimiseks. Individuaalintervjuu võimaldab eristada erinevate intervjueritavate isiklike seisukohti ja hoiakuid käsitletava teema/ probleemi suhtes ning mõista intervjueritava poolt esitatud erinevate argumentide vahelisi seoseid. Siiski, arvestades intervjuu temaatilist fookust (aktiivsuse rakendamine ja juhtumikorralduslik praktika) võib intervjuusid käsitleda ekspertintervjuudena – intervjueritav on uuritava valdkonnaga ametialaselt seotud ning väljendab intervjuus pigem ametialaseid teadmisi ja kogemusi oma töövaldkonna piires kui isiksuslikke väärtusi ja hoiakuid.

Uurimuse eesmärgist ja uurimisküsimustest lähtuvalt otsustati uurimusele lisada Pärnu linnas toimetulekutoetuse määramise ja aktiivsuse rakendamisega tegelevate spetsialistide fookusgrupi intervjuu. Fookusgrupi intervjuu võimaldab ühendada erinevate osapoolte vaated uurimisprobleemile ning keskenduda erinevate ametkondade vahel tehtava koostöö erinevatele aspektidele. Samuti võimaldab fookusgrupi intervjuu meetod kujundada erinevaid ning erinevatele osapooltele sobivaid üldistatud lahendusi ja poliitikasoovitusi.

Uuringu käigus toimus ka Sotsiaalministeeriumi ja Töötukassa esindajaid kaasav vahetulemuste arutelu, mille käigus saadud tagasiside seniste uurimistulemuste kohta ning ettepanekud erinevate lahendusvõimaluste ja poliitikasoovituste osas kajastub ka antud aruandes.

### *Uuringu valim ja selle moodustamise põhimõtted*

Uurimuse valimi koostamisel seati eesmärgiks uurimusse kaasata võimalikult erineva profiiliga omavalitsusi, arvestades tegureid, mis võiksid omavalitsuste toimetulekutoetuse määramise praktikad mõjutada. Sellisteks teguriteks olid omavalitsuse suurus ja eelarve, toimetulekutoetuse

saajate arv ja toetuse keskmine suurus, omavalitsuse asukoht, piirkonna sotsiaalmajanduslik ja kultuuriline taust. Nimetatud kriteeriumite alusel kaasati algvalimisse Tartu ja Tallinna linn, Ida-Virumaa, Valga, Põlva, Tartu ja Pärnu maakondade omavalitsused. Kokku viidi uurimuse raames läbi 21 poolstruktureeritud individuaal- või paariintervjuud, neist 19 omavalitsuste toimetulekutoetuse määramise ja maksimisega seotud erineva tasemega spetsialistidega ning kaks intervjuud Töötukassa esindajatega. Pärnu linnas viidi läbi erinevaid toimetulekutoetuse määramise ja aktiivsuse nõuete rakendamise seotud huvipooli ühendav fookusgrupi intervjuu. Kvalitatiivuuringu lõplik valim oli järgmine:

#### **Tartu linn**

- 1) Tartu linna sotsiaalosakonna peaspetsialist
- 2) Tartu linna sotsiaaltöö talituse peaspetsialist
- 3) Karlova piirkonna sotsiaaltöötaja
- 4) Töötukassa juhtumikorraldaja

#### **Ida-Virumaa**

- 5) Jõhvi vallavalitsuse sotsiaaltöötaja
- 6) Lohusuu vallavalitsuse sotsiaaltöötaja
- 7) Kohtla-Järve linnavalitsuse sotsiaaltöötaja

#### **Tartumaa**

- 8) Nõo vallavalitsuse sotsiaaltöötaja
- 9) Vara vallavalitsuse sotsiaaltöötaja
- 10) Alatskivi valla sotsiaaltöötaja
- 11) Ülenurme valla sotsiaaltöötaja
- 12) Tähtvere valla sotsiaaltöötaja

#### **Põlvamaa**

- 13) Põlva valla sotsiaaltöötaja
- 14) Vastse-Kuuste valla sotsiaaltöötaja
- 15) Räpina valla sotsiaaltöötaja

#### **Valgamaa**

- 16) Valga linna sotsiaalosakonna peaspetsialist
- 17) Öru valla sotsiaaltöötaja
- 18) Sangaste valla sotsiaaltöötaja

#### **Tallinna linn**

- 19) Põhja-Tallinna linnaosa sotsiaalosakonna peaspetsialist
- 20) Kesklinna linnaosa sotsiaalosakonna peaspetsialist
- 21) Mustamäe linnaosa sotsiaalosakonna klienditeenindaja
- 22) Töötukassa osakonnajuhataja asetäitja

#### **Pärnumaa:**

- 23) teemaga seotud spetsialistide fookusgrupp, milles osalesid Are, Koonga, Paikuse, Saarde, Tori ja Varbla valdade, Pärnu linnavalitsuse ja Pärnu maavalitsuse sotsiaalosakondade, Pärnu Töötukassa ja MTÜ „Tulevik“ esindajad.

#### *Uurimisküsimused ja intervjuu struktuur*

Kvalitatiivuuringu intervjuu struktuur lähtub uuringu eesmärgist ja tellija poolt püstitatud uurimisküsimustest.

**Uurimisküsimus 1:** *Kuivõrd kohalikud omavalitsused rakendavad/ ei rakenda toimetulekutoetuse määramisel toetuse taotlejate suhtes nn aktiivsuse nõudeid ning mis põhjustel?*

- 1.1. Esimesele uurimisküsimusele vastamiseks selgitatakse esmalt, mida mõistetakse/ määratletakse aktiivsusele. Uurimisküsimuse sellele aspektile vastamiseks sõnastati järgmised intervjuuküsimused:
  - Mis kohustab KOV-i aktiveerimisega üldse tegelema?
  - Kuidas määratletakse teie vallas/ linnas aktiivsusele?
  - Millised on aktiveerivad meetmed üldiselt?
- 1.2. Kliendiga tehtava juhtumitöö käigus võivad omavalitsuste sotsiaaltöötajad jõuda erinevatele lahendustele. Uurimuse käigus analüüsitakse, millised asjaolud mõjutavad tehtavaid otsuseid (sh otsused rakendada aktiivsusele ja aktiveerivaid meetmeid) järgmiste intervjuuküsimuste alusel:
  - Millised on tüüpilised juhtumid, millal üritatakse aktiveerimist rakendada?
  - Millised on nn lootusetud juhtumid?
  - Millised on probleemid, miks aktiveerimist ei rakendata (kliendi lootusetus, sotsiaaltöötaja suutmatus/ tahtmatus, kohaliku võimu vastuseis, ebapiisav või vastuoluline seadusandlus, sobiva meetme puudumine)?

**Uurimisküsimus 2:** *Kuivõrd kohalikud omavalitsused osutavad toimetulekutoetuse taotlejatele muid aktiveerivaid sotsiaal- või tööturumeetmeid, sh teevad toetust taotleva isiku ja/ tema leibkonnaga tehtava juhtumitöö raames koostööd Töötukassaga?*

- 2.1. Teine uurimisküsimus koosneb kahest osast, millest esimene pool haakub esimese uurimisküsimusega, keskendudes aktiveerivate teenuste osutamise praktikatele kohalikus omavalitsuses. Uurimisküsimuse selle aspektiga seostuvad järgmised intervjuu küsimused
  - Millised on teie omavalitsuses võimalused aktiveerivate teenuste osutamiseks?
  - Milliseid aktiveerivaid teenuseid on teie omavalitsuses realselt rakendatud (ja/ või varem rakendatud)?
  - Millised on probleemid aktiveerivate teenuste osutamisel?
- 2.2. Tööga mittehoivatud toimetulekutoetuse saajate aktiveerimine eeldab erinevate ametkondade omavahelist koostööd (võrgustikutööd). Seega on küsimus koostööst kohalike omavalitsuste ja Töötukassa vahel oluline. Võimalikku koostööd mõjutavad paljud erinevad tegurid – regulatiivsed mehhanismid, vajaliku info olemasolu või puudumine, eelarv vahendid, probleemide teadvustatuse aste, spetsialistide koostöövalmidus jms. Intervjuu küsimused:
  - Kuivõrd on aktiveerimine võimalik vaid KOV sotsiaaltöötaja jõupingutusel?
  - Millistel juhtumitel ning mis eesmärgiga otsitakse/ tehakse koostööd Töötukassaga?
  - Millised on koostöö võimalused ja probleemid?
  - Milline on kogemus koostööst?

**Uurimisküsimus 3:** *Kuivõrd on probleemiks isiku/ leibkonna n-ö kahe süsteemi, st sotsiaalhoolekande ja tööturusesteemi vahele jäämine?*

3. Toimetulekutoetuse määramine ja maksmine ning tööturuteenuste osutamine on kahe erineva ametkonna ülesanne, mis rajaneb erinevatele nõuetele ning on korraldatud erineval viisil. Ka kliendiga seotud info on jagatud omavahel mitteühitatavate andmebaaside vahel, mis raskendab kliendi probleemide ja edusammude pidevat jälgimist ja tegevuste koordineerimist ja korrigeerimist. Kuna praktikas puudub selge süsteem ametkondade omavahelise töö ühitamiseks, võib üsna tõenäoliselt osutada olukord, kus klient 'ei vasta' ühe või teise ametkonna poolt kehtestatavatele abi osutamise nõuetele ning jääb abist ja toetusest hoopiski ilma. Nimetatud aspekte selgitatakse järgnevate küsimuste abil
  - Kuivõrd olete kokku puutunud juhtumitega, kus teie mittetöötava kliendi probleemide lahendamiseks puuduvad võimalused nii omavalitsusel kui ka Töötukassal?
  - Kirjeldage palun mõnd teie arvates tüüpilisemat juhtumit/ olukorda, kus klient jääb nõ 'kahe süsteemi' vahele.

- Millest sellised juhtumid on tingitud?
- Kuidas oleks võimalik taolisi olukordi/ juhtumeid vältida?
- Mida teie arvates saaks/ võiks ette võtta toimetulekutoetust saavate töötute/ tööotsijate senisest paremaks aktiveerimiseks?

### *Uurimuse käik*

Kõik intervjuud teostati 'näost-näku' meetodil ajavahemikus 15. oktoober kuni 25. november 2010.

Intervjuude teostamisel võeti intervjuueeritavaga eelnevalt ühendust e-maili või telefoni teel ning küsiti nõusolekut uurimuses osalemiseks; nõustuva vastuse korral lepiti kokku intervjuueeritavale kohtumiseks sobiv aeg. Kokku võeti ühendust 25 potentsiaalse intervjuueeritavaga. Uurimuses osalemisest keeldus kolm intervjuueeritavat (kaks Tallinnas ja üks Tartu maakonnas), keeldumise põhjusena töid intervjuueeritavad suure töökoormuse ja ajapuuduse.

Kõik uurimuses osalevad intervjuueeritavad pidasid uurimuse teemat oluliseks, olid koostööaldis ning motiveeritud. Intervjuud toimusid meeldivas koostööõhkkonnas. Üldjuhul püüdsid vastajad etteantud teemas ning osalesid aktiivselt, arendades ja laiendades loovalt intervjuueerija poolt püstitatud küsimusi. Mitmetel juhtudel täitis intervjuueerija peajasjalikult aktiivse kuulaja rolli ning sekkus vastaja juttu vaid järgmise teema sissejuhatuseks või täpsustavate küsimuste esitamiseks. Samas esines ka juhtumeid, kus vastaja andis vaid lühikesi (enamasti 'jah-ei') vastuseid ning ei olnud ise valmis teemat põhjalikumalt käsitlema. Sellistel juhtudel püüdis intervjuueerija konkreetsete ja detailsete küsimuste abil saada informatsiooni teda huvitatavate teemade kohta.

Üldiselt jäi intervjuude pikkus 35–45 minuti vahele. Pikemad intervjuud kestsid kuni kaks tundi ja lühemad umbes paarkümmend minutit. Kõik intervjuud (välja arvatud üks) salvestati intervjuueeritava nõusolekul diktofoniga. Ühe intervjuu salvestamine ei õnnestunud tehnilistel põhjustel (dokumendis on esitatud intervjuu käigus tehtud märkmete põhjal koostatud sisukokkuvõte).

Salvestatud intervjuud transkribeeriti. Üldjuhul transkribeeriti intervjuu sõna-sõnalt, välja jäeti pausid, informatsiooni mittekandvad side- ja parasiitväljendid ning teemaga mitteseotud lõigud (peamiselt erinevate juhtumite kirjeldused). Fookusgrupi intervjuu transkribeerimisel tuli tehnilistel põhjustel välja jätta lõigud, mil mitmed intervjuueeritavad rääkisid samaaegselt, mistõttu räägitust oli võimatu aru saada. Selliseid situatsioone esines intervjuu käigus kolm korda ning kestsid vaid mõne minuti, mistõttu väljajäänud informatsioon ei mõjuta oluliselt analüüsitava tekstiliste andmete kvaliteeti.

Transkribeerimisel järgiti konfidentsiaalsusenõuet – tekstidest on kustutatud vastajat otseselt identifitseerida võivad isiku- ja kohanimed. Vastaja anonüümsuse tagamise huvides pole intervjuud seostatud ka konkreetse omavalitsusega. Kahjuks sisaldavad transkriptsioonid endiselt informatsiooni, mis võiksid võimaldada vastaja isikut kaudselt tuvastada. Intervjuude transkribeeritud täistekstid on esitatud tellijale, informeerides samaaegselt tellijat sellest, et üleantud transkriptsioonid ei ole mõeldud laiemaks avalikustamiseks ning peaksid jääma otseselt antud uurimuse andmete ja tulemustega tegelevate inimeste sisekasutusse. Transkriptsioonidega töötavad inimesed peavad olema teadlikud kehtestatud konfidentsiaalsusenõuetest ja neid oma tegevuses järgima.

Intervjuude läbiviimisel osalesid TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi töötajad ja kraadiõppurid Agnes Alvela, Marge Gutman, Kairi Kasearu ja Avo Trumm. Intervjuud transkribeerisid Agnes Alvela, Aile-Rahel Ausna, Marge Gutman ja Kairi Kasearu.

## Toimetulekutoetuse mõjude analüüsimise metoodika

Toimetulekutoetuse mõjude analüüsi eesmärgi on uuringu tellija seadnud järgmiselt: hinnata toimetulekutoetuse mõjusid leibkondade sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ja vaesuse vähendamisele ning analüüsida toimetulekutoetuse süsteemi „lõksude“ ja mitteaktiivsuse soodustamise seisukohalt. Tellija poolt sõnastatud uurimisküsimused on järgmised:

- Missuguste toetust saavate rühmade puhul on mõju vaesuse vähendamisele olnud suurem/väiksem ning mis põhjustel?
- Kuidas on toetuse mõju leibkondade vaesusele vaadeldaval perioodil muutunud ning mis põhjustel?
- Milliseid vaesuse-, töötuse ja mitteaktiivsuse lõkse kannab endas praegune süsteem (st mis takistab toetuse saajal süsteemist väljumast) ning mis seda mõjutab?

Püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks tuleb eelnevalt määratleda vaesuse mõiste ja selle operatsionaliseerimise viis. Tellijaga kooskõlastatult käsitletakse vaesusena sissetulekuvaesust, mis võib olla määratletud nii absoluutse kui ka suhtelise vaesusena. Absoluutse vaesuse puhul määratletakse inimeste (peamiselt füsioloogiliste) vajaduste miinimumtase ning arvestatakse välja nende vajaduste rahuldamise rahaline maksumus (absoluutne vaesuspiir). Suhtelise vaesuse kontseptsioon rõhutab vaesuse sõltuvust ühiskonna heaolu üldisest tasemest ning suhteline vaesuspiir väljendab ressurside taset, mis on kriitiliselt madalam ühiskonna keskmisest või normaalseks peetavast sissetulekutasemest (Euroopa Liidu kontekstis 60% ekvivalentsissetuleku mediaanist)<sup>15</sup>.

Toimetulekutoetuse sissetulekuvaesust vähendava mõju hindamiseks kõrvutatakse käesolevas uuringus toetusesaajate sissetulekuid enne ja pärast toimetulekutoetuse saamist ning suhestatakse need absoluutse vaesuse piiriga. Nimetatud analüüsi on võimalik teostada riikliku sotsiaalregistri andmete põhjal erinevate aastate lõikes, jagades toetuse abil vaesusest väljunud leibkonnad eespool kirjeldatud leibkonnatüüpidesse.

Sotsiaalpoliitiliste meetmete sotsiaalne mõju võib olla nii otsene kui ka kaudne, nii avalik kui ka varjatud, nii positiivne kui ka negatiivne. Toimetulekutoetuse eeldatavateks otseteks positiivseteks mõjudeks on toetustsaavate leibkondade sissetulekute ja toimetulekuvõime kasv ning üldise sissetulekuvaesuse riski kahanemine; arvatavateks kaudseteks negatiivseteks mõjudeks aga suurenev sõltuvus sotsiaaltoetustest<sup>16</sup>, alistuv kohanemine<sup>17</sup>, kahanev aktiivsus ja vähenev töömotivatsioon. Varjatud negatiivseteks mõjudeks on ka sotsiaalabi stigmatiseeriv efekt, mis võib süvendada toimetulekutoetusest sõltuvate isikute ja leibkondade sotsiaalset tõrjutust ja marginaliseerumiskiriski<sup>18</sup>.

Toimetulekutoetuse varjatud negatiivsete sotsiaalsete mõjude (sh vaesus- ja töötuslõksu sattumine) analüüsi teostamist raskendab olemasolevate andmete ebapiisavus. Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu 2008.a. andmestikus on vaid 90 leibkonda, kes on eelmise aasta jooksul saanud toimetulekutoetust. Sama uuringu longituudandmestikus (2004-2007) on toimetulekutoetust saanud leibkondi ca 20 igal aastal. Seega on valim usaldusväärsete analüüside ja järelduste tegemiseks liiga väike.

Eesti Tööjõu-uuringus (ETU) on võimalik toimetulekutoetuse saajad eristada tunnuse alusel, mis määratleb sotsiaaltoetustest elatuvad isikud. Teoreetiliselt võimaldaks ETU andmestik ana-

<sup>15</sup> Vt ka Trumm, A. (2010)Kuidas vaesust mõista, määratleda ja mõõta?. Kutsar, D. (toim) Vaesus Eestis. Tallinn, Statistikaamet, lk. 6-21.

<sup>16</sup> Vt ka Airio, I., Moisio, P., Niemelä, M. (2004). Intergenerational transmission of Poverty in Finland in the 1990s. Department of Social Policy, Series C:13/ 2004. Turku, University of Turku.

<sup>17</sup> Vt Øyen, E. (1996) Poverty and poverty research. Øyen, E., Miller, S.M., Samad, S.A. (eds) Poverty: A Global Review. Handbook on International Poverty Research, Stockholm, Scandinavian University Press, pp. 1-61.

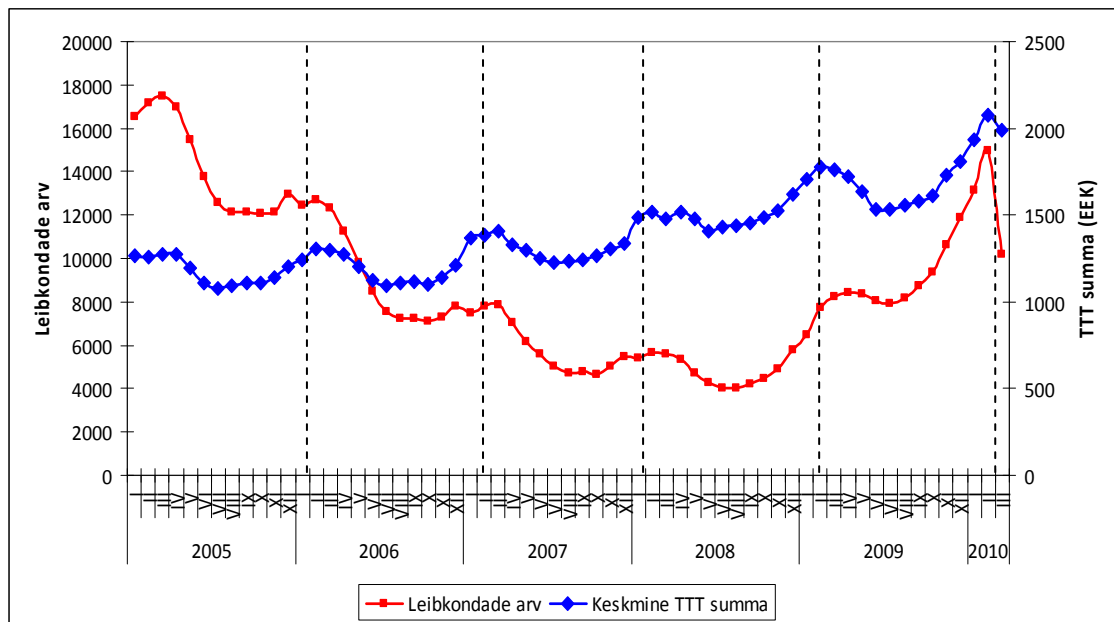
<sup>18</sup> Kutsar, D., Trumm, A. (2010) Vaesuse mõjud ja toimetulek vaesusega. Kutsar, D. (toim) Vaesus Eestis. Tallinn, Statistikaamet, lk. 128-137.

lүүsida toimetulekutoetusest elatuvate isikute aktiivsust tööotsingutes ja osalemist täiend- ja/või õmberõppes, ootusi palga suhtes, kultuuritarbimist jms ning võrrelda neid nende isikute grupiga, kes pole toimetulekutoetust saanud. Andmete täiendaval kontrollimisel selgus, et toetust saanud isikuid on uuringus usaldusväärsete tulemuste saamiseks liiga vähe. Sobivate andmete ebapiisavuse tõttu otsustati kokkuleppel tellijaga algselt planeeritud kaudsete mõjude analüüsist loobuda. Toimetulekutoetuse kaudsete negatiivsete mõjude täpsem selgitamine eeldaks spetsiaalse küsitlusuuringu teostamist, mille läbiviimine käesoleva projekti raames ei ole võimalik.

# Toimetulekutoetuse kasutamise analüüs

## Toimetulekutoetuse üldine dünaamika 2005-2010

Toimetulekutoetuse kasutamise analüüsi kõige esimeses etapis keskenduti toetuse maksmise üldisele jaotusele ja ajalisele dünaamikale. Joonisel 2 on toodud toimetulekutoetuse kasutamise üldjaotus aastatel 2005-2010 kahe tunnuse löikes. Vasakpoolisel skaalal on toodud toetust saanud leibkondade üldarv, parempoolisel skaalal aga keskmine väljamakstud toimetulekutoetuse suurus ühe taotluse kohta summa leibkonna kohta. Jooniselt on selgesti näha toetust saavate isikute arvu muutumine erinevate aastate löikes. Vaadeldava perioodi algul maksti ühe kalendrikuu jooksul toimetulekutoetust pisut enam kui 16000-le leibkonnale. Pärast seda on toetuse-saajate arv drastiliselt langenud, saavutades miinimumtaseme augustis 2008, mil toetust maksti 3996 leibkonnale. Juba septembrist 2008 hakkab aga toetuse saajate arv taas kiiresti kasvama: veebruaris-märtsis 2009 on toetusesaajaid kaks korda enam (üle 8000), sama aasta oktoobris-novembris aga üle 10000.



Joonis 2. Toimetulekutoetuse maksmise üldine dünaamika aastatel 2005-2010

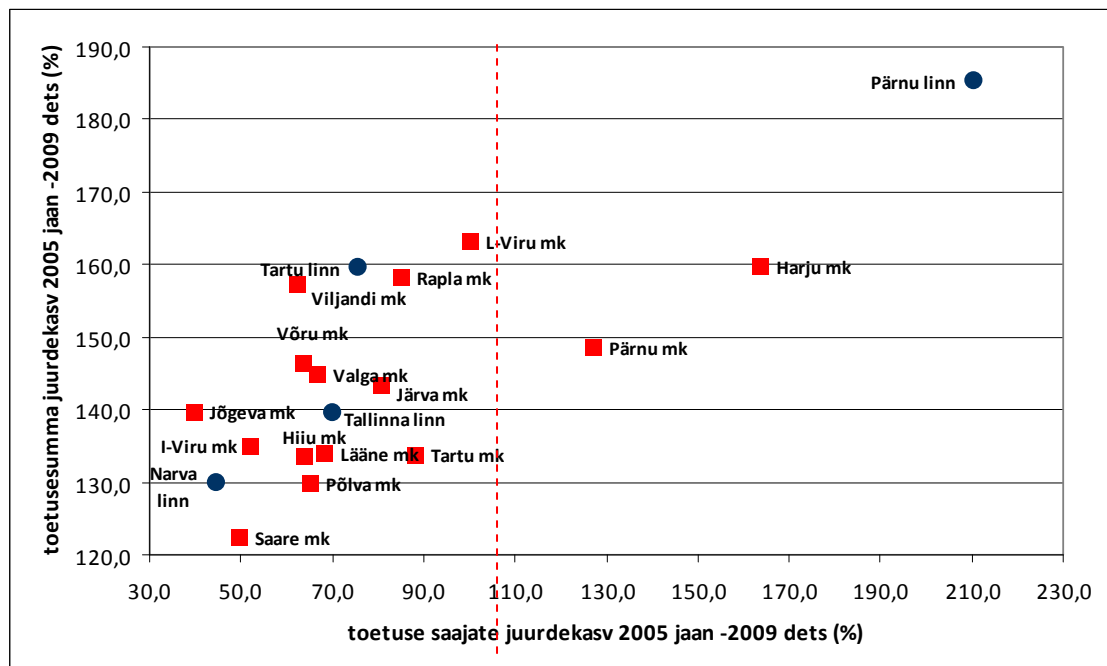
Keskmine toetuse suurus ühe taotluse kohta on kogu perioodi jooksul suhteliselt ühtlaselt kasvanud. Seda eelkõige kahel põhjusel - vaatlusperioodi jooksul on toimetulekupiiri mitu korda tõstetud<sup>19</sup>, samuti on pidevalt kasvanud leibkondade eluasemekulud. 2005.aasta jaanuaris oli väljamakstud summa keskmiselt 1267 krooni, 2010. aasta veebruaris aga 2074 krooni. Jooniselt

<sup>19</sup> 2005. aastal oli toimetulekupiiriks 750 krooni üksi elava isiku või perekonna esimese liikme kohta. 2007. aasta jaanuarist tõstis toimetulekupiiri 900 kroonini leibkonna esimesele liikmele ning alates 2008. aastast kuni 2010. aastani on toimetulekupiiri 1000 krooni. Perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toimetulekupiiri suurusel. Alates 2011. aasta jaanuarist on toimetulekutoetuse suurus üksi elava isiku või perekonna esimese liikme kohta 76,70 eurot (1200 krooni) ja 61,36 eurot (960 krooni) iga järgmise pereliikme kohta



on näha ka väljamaksete sesoonsus – talvekuudel on väljamakstud summad kõrgemad kui suvekuudel.

Nii toetusesaajate arvu kui ka väljamakstud keskmise toetussumma muutus maakondade ja suuremate linnade lõikes on üsna erinev. Kõige enam on toetusesaajate arv ajavahemikus 2005 jaanuar – 2009 detsember kasvanud Pärnu linnas (üle kahe korra) ning Harju (ilma Tallinnata) ja Pärnu maakonnas (ilma Pärnu linnata). Võrreldes 2005. aastaga on toetusesaajate arv 2009. a detsembris umbes kaks korda väiksem Jõgeva maakonnas, Narva linnas, Ida-Virumaal (ilma Narvata) ja Saaremaal (joonis 2). Toetusesaajate arvu kasvamine või kahanemine erinevates piirkonnas on kõige enam seletatav tööhõivemuutuste ja tööpuuduse dünaamikaga. Näiteks Narvas oli 2005. aasta jaanuaris umbes 1400 ja Pärnus 200 töö leibkonnaliikmega toetusesaajat, 2010. a. veebruaris olid töötuga toetusesaajaid Narvas ligi 800 ja Pärnus ümmarguselt 650.



Joonis 3. Toimetulekutoetuse saajate arvu ja toetuse suuruse muutumine 2005-2009 maakondade ja suuremate linnade lõikes<sup>20</sup>

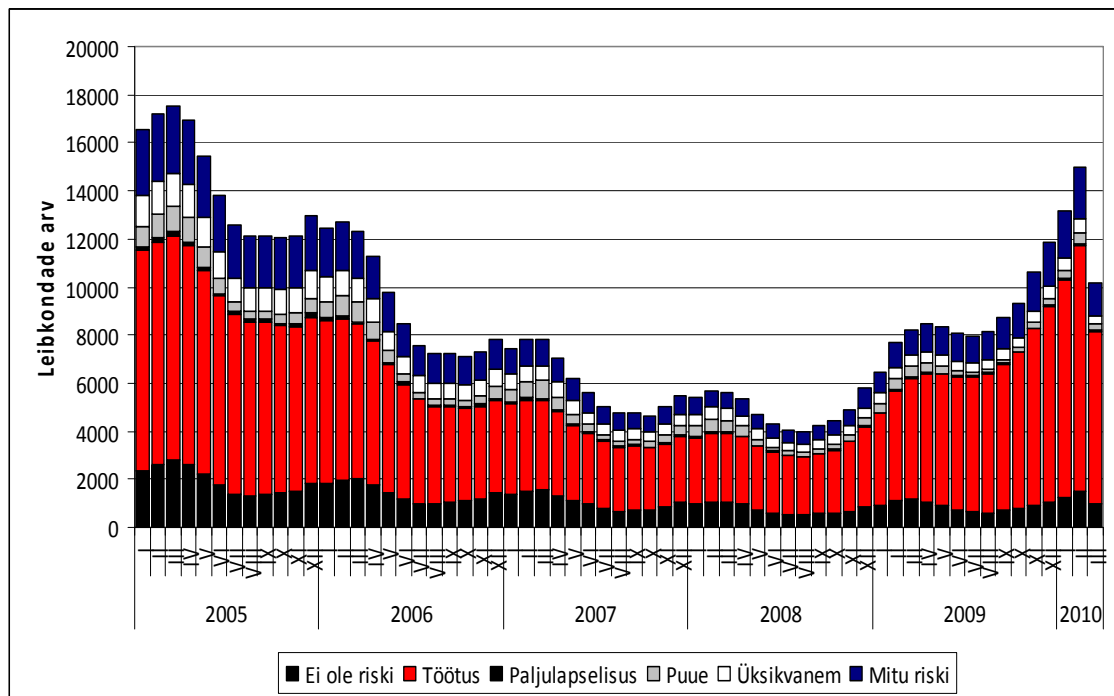
Kuigi 2005. aastaga võrreldes on kõigis Eesti maakondades ja suuremates linnades keskmine väljamakstud toetus 2009. a. detsembris suurem, on toetuse suurus erinevates piirkondades kasvanud erinevalt. Näeme (joonis 3), et kõige enam on toetuse summa kasvanud Pärnu linnas (taas ligi kaks korda). Lääne-Virumaal, Tartu linnas ning Harju maakonnas (ilma Tallinnata). Kõige vähem on toetused kasvanud Saaremaal, Narvas ja Põlva maakonnas. Väljamakstud toetuse piirkondlikud erinevused on tõenäoliselt seotud eelkõige eluasemekulude kasvu erineva tempoga erinevates piirkondades.

Üldjuhul on toimetulekutoetuse saajateks erinevatesse sotsiaalsetesse riskirühmadesse kuuluvad leibkonnad. Traditsiooniliselt loetakse riskileibkondadeks töötute leibkonnaliikmetega leibkonnad, üksikvanemaleibkonnad, lasterikkad pered ja puudega isiku(te)ga leibkonnad. Lisaks nn riskileibkondadele on toimetulekutoetust makstud ka nendele leibkondadele, kus ükski eelpoolnimetatud riskidest ei avaldu. Täiendaval analüüsil selgus, et selliste leibkondade seas moodustavad enam kui poole 30-64-aastased üksielavad ja töötavad isikud, samuti on selles grupis enam-vähem võrdsetes proportsioonides (igas ca 10%) üksielavaid eakaid, üksielavaid töötavaid ja õppivaid noori, kahe töötava täiskasvanu ja ühe kuni kahe lapsega peresid ning lasteta tööeas leibkonnaliikmetega leibkondi.

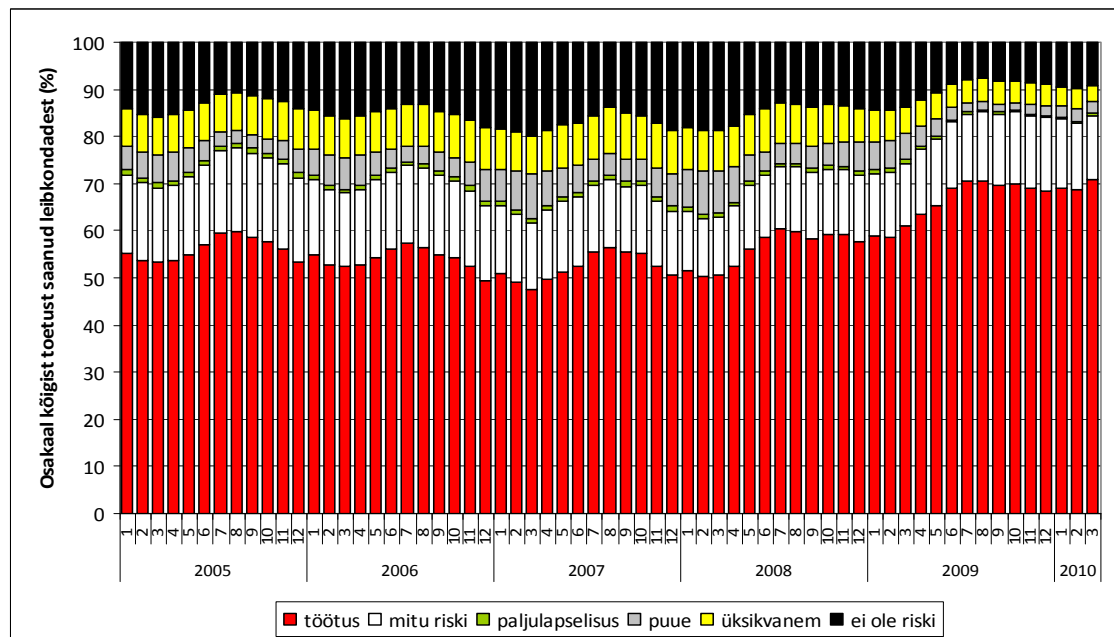
<sup>20</sup> Joonisel on maakonnad tähistatud punase ruudu ning suuremad linnad sinise ringiga

### Toimetulekutoetus ja töötus

Analüüsid toimetulekutoetuse saajate arvu ja selle muutumist riskileibkondade lõikes selgus, et kõige suurema osa toetusesaajatest moodustavad leibkonnad, kus üks või mitu leibkonnaliiget on töötud (joonis 4 ja 5).



Joonis 4. Toimetulekutoetust saanud leibkonnad vastavalt riski tüübile 2005-2010



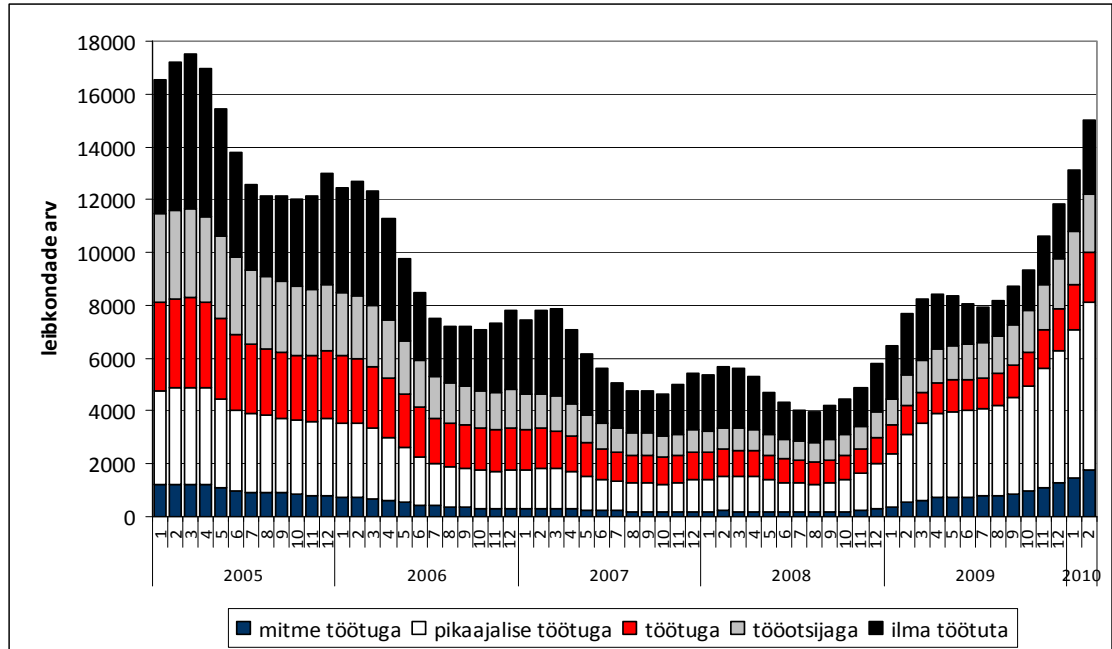
Joonis 5. Toimetulekutoetust saanud leibkondade struktuur vastavalt riski tüübile 2005-2010

Teise suurema rühma moodustavad leibkonnad, kus esineb mitu riski, kusjuures üks nendest riskidest on enamasti töötus (2009. aastal oli mitme riskiga leibkondadest 89% töötuga leibkonnad).

Võrreldes 2005. aasta algusega on viie aastaga töötuga leibkondade osakaal toimetulekutoetust saavate leibkondade hulgas kasvanud 70 protsendilt 81 protsendini. Seega on töötuga leibkonnaliikme(te)ga toetusesaajate osakaal aastate lõikes pidevalt tõusnud (joonis 5 ja 6).

Töötus ja töötuks olemine on sisemiselt heterogeenne, seetõttu vaatasime, kuidas saab eristada toimetulekutoetust saanud leibkondi töötuse kestuse (tööotsija, töötuga vs pikaajaline töötuga) ning leibkonnas töötuse esinemissageduse alusel (üks liige on töötuga vs mitu).

Joonisel 6 on esitatud toimetulekutoetust saanud leibkonnad vastavalt leibkonnas esinevale töötuse tüübile.



Joonis 6. Töötud leibkonnaliikmega leibkondade arv toetusesaajate hulgas 2005-2010

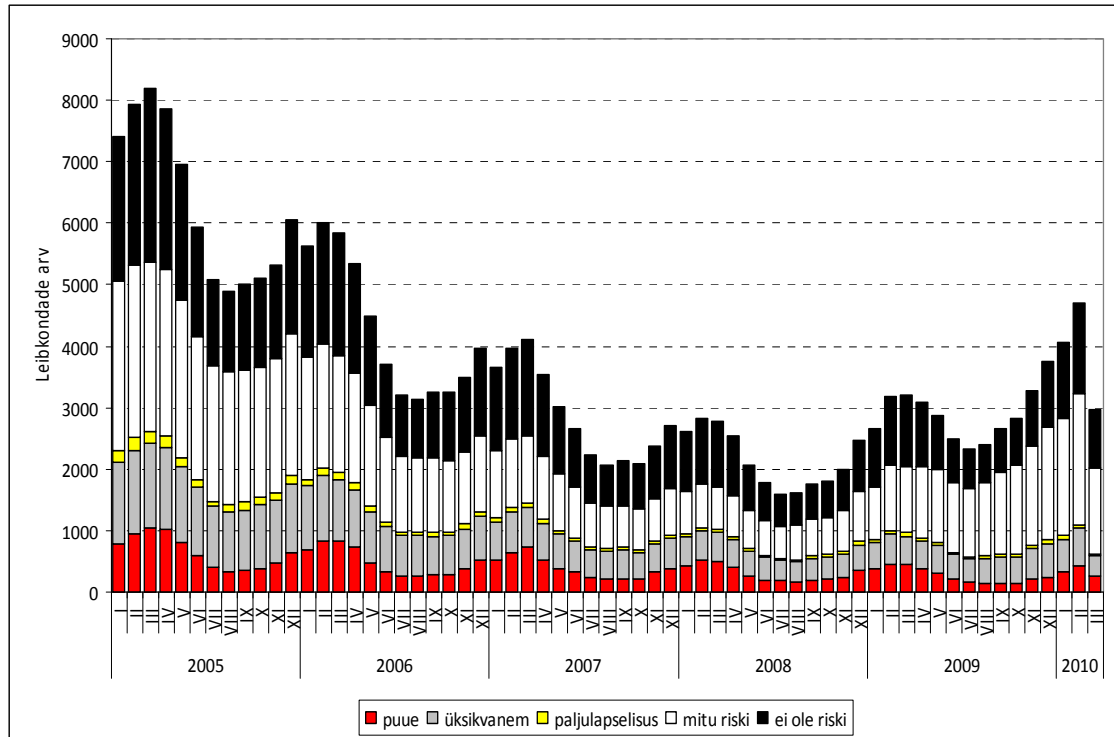
Tabel 7. Toimetulekutoetust saanud töötuga leibkonnaliikmega leibkondade aastakeskmise arv kuus ja osatähtsus kõigis leibkondades 2005-2010 I kvartal

Aasta		Ilma töötuga leibkonnad	Tööotsijaga leibkonnad	Pikaajalise töötuga leibkonnad	Lühiajalise töötuga leibkonnad	Mitme töötuga leibkonnad	Kõik leibkonnad
2005	N	4293	2923	2877	3174	1016	14282
	%	30,1	20,5	20,1	22,2	7,1	100,0
2006	N	3067	1822	1932	1957	488	9266
	%	33,1	19,7	20,9	21,1	5,3	100,0
2007	N	2239	1029	1205	1254	239	5965
	%	37,5	17,2	20,2	21,0	4,0	100,0
2008	N	1665	809	939	1247	209	4868
	%	34,2	16,6	19,3	25,6	4,3	100,0
2009	N	1813	1401	1232	3419	798	8664
	%	20,9	16,2	14,2	39,5	9,2	100,0
2010 1 kvartal	N	2279	1991	1571	5463	1461	12765
	%	17,9	15,6	12,3	42,8	11,4	100,0

2010. a kvartalis oli keskmiselt alla 13000 ühe kuu jooksul toetust saanud leibkonna seas pikaajalise töötuga leibkondi üle 1500 (12,3%), lühiajalise töötuga ligi 5500 (42,8%), ligi 2000 tööotsijaga leibkonda (15,6%) ning ligi 1500 (11,4%) mitme töötuga leibkonda (tabel 7). Kui vaatlusaluse perioodi alguses moodustasid toimetulekutoetuse saajate seas pikaajalise, lühiajalise töötuga ning tööotsijaga leibkonnad suhteliselt sarnase suurusega grupid, siis alates 2009. aasta algusest on uute töötute massilise lisandumise tõttu tunduvalt kasvanud just lühiajaliste töötuga leibkondade ning samuti mitme töötuga leibkondade arv.

### Toimetulekutoetus ja muud riskid

Töötuse kõrval eristasime teiste riskidena leibkonna struktuurist või leibkonnaliikmete tervislikust seisundist tulenevaid toimetulekuraskusi: ühe vanemaga leibkonnad, lasterikkad leibkonnad ning leibkonnad, kus vähemalt ühel liikmel on puue. Lisaks on joonisel 7 eristatud liitrisikiga leibkonnad.



Joonis 7. Toimetulekutoetust saavate mittetöötute riskileibkondade arv (2005-2010).

Riskileibkondade puhul ilmneb, et mittetöötute toetusesaajate arv on ülddünaamikale sarnaselt alates 2005. aasta algusest kuni 2008. aasta keskpäevani langenud ning sellele on järgnenud tõus. Mittetöötute toetusesaajate seas on viimastel aastatel kõige kiiremini kasvanud liitrisikiga leibkondade arv, kus omavahel liituvad erinevates kombinatsioonides üksikvanemlus, lasterikkus ning puue. Liitrisikiga leibkondade arvu kasvades on kahanenud selliste toimetulekutoetust saavate leibkondade arv, kus madala sissetuleku ja toimetulematuse põhjuseks on kas ainult üksikvanemlus, ainult puue või ainult lasterikkus.

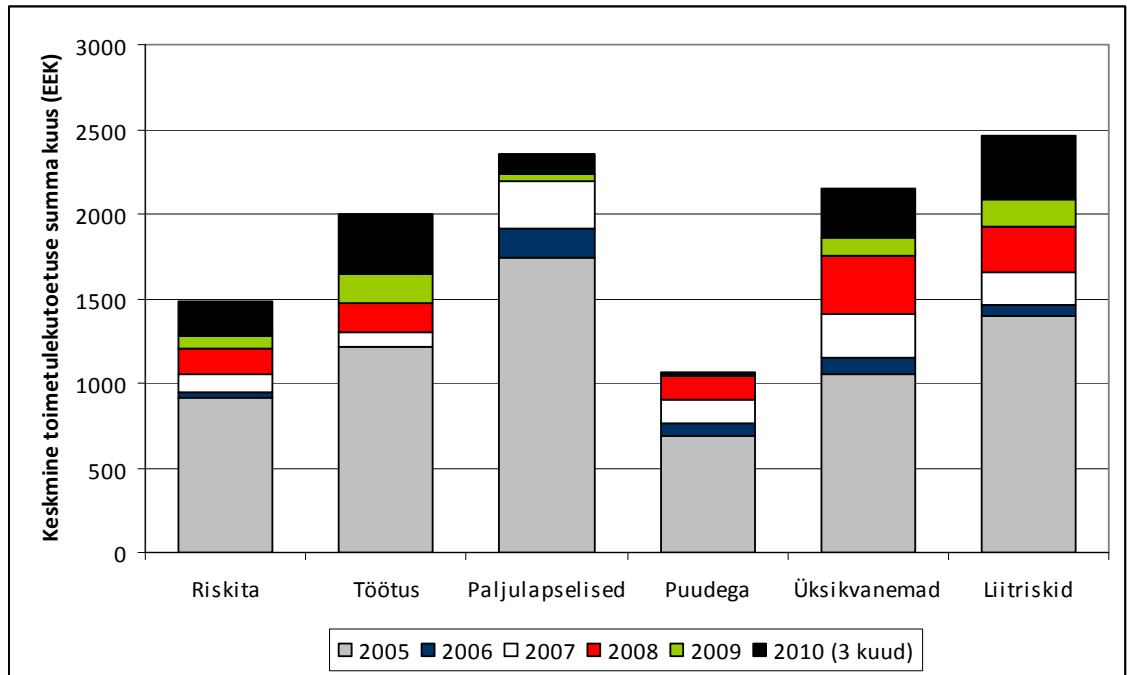
### Toimetulekutoetuse suuruse dünaamika

Leibkondadele makstud toetuse suurus ühe taotluse kohta varieerub sesoonselt ja erinevate riskide lõikes (joonis 7). Kõikide riskirühmade lõikes on toetuse suurus aastate lõikes tõusnud. Keskmisest suuremat toimetulekutoetust on aastate lõikes saanud lasterikkad pered ning liitrisikiga leibkonnad, samuti on ühe vanemaga perede keskmine toimetulekutoetus alates 2006. aasta detsembrist ületanud vastava kuu keskmist toimetulekutoetuseks väljamakstud summat<sup>21</sup>. Kõige väiksem on ühe taotluse kohta makstava toetuse suurus niiöelda riskita leibkondades ja puudega liikmega leibkondades.

Analüüsid, kuivõrd on kasvanud ühe või teise riskirühma keskmine väljamakstud toetus, on võrreldes 2005. aasta algusega 2010. aasta veebruariks enim kasvanud üksikvanemaga leibkon-

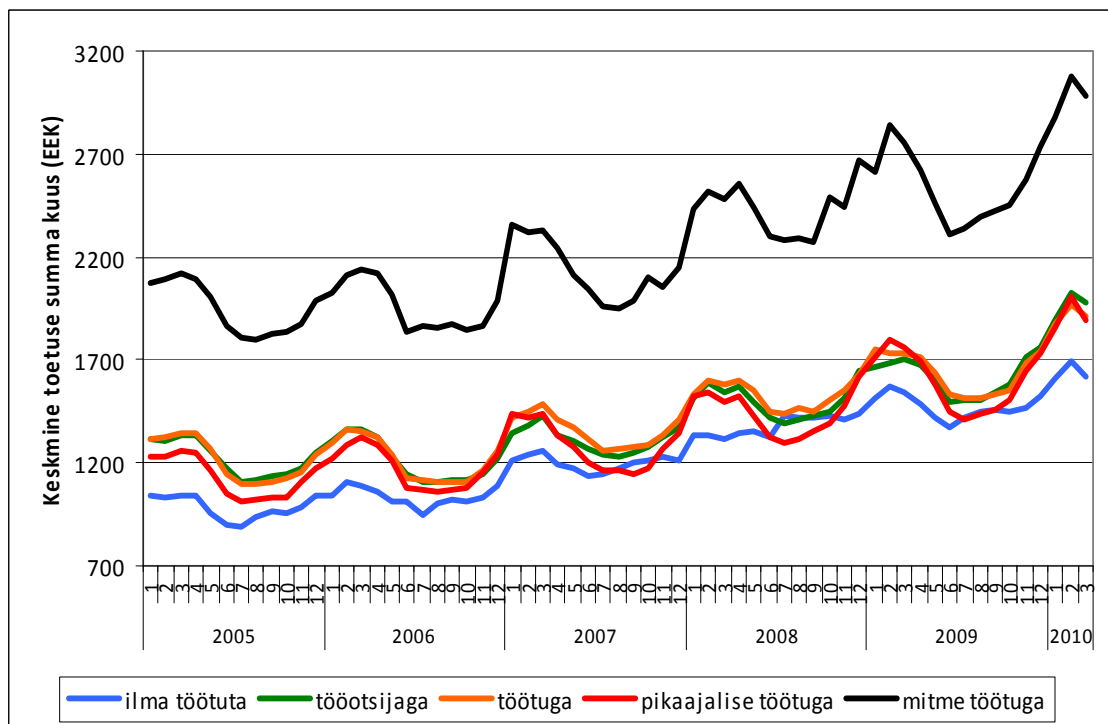
<sup>21</sup>Üksikvanemalebikondade ja lasterikaste perede keskmisest suurem toimetulekutoetus on tingitud täiendavate sotsiaaltoetuste (sh üksikvanemaperedele makstav 200-kroonine täiendav toetus) arvestamisest makstud toimetulekutoetuse hulka. Täiendavat toetust on lasterikastele peredele makstud 56,1% ja üksikvanemaperedele 53,8% juhtudest. Kogu vaatlusperioodi keskmine täiendav toetus ühe taotluse kohta oli 2390 krooni lasterikastes peredes ning 757 krooni üksikvanemaperedes.

nale väljamakstav toetus (1,9 korda), järgnevad liitriskiga leibkonnad (1,7). Võrreldes üldise keskmisega (1,6) on mõnevõrra vähem kasvanud lasterikastele peredele (1,4) ja puudega leibkonnaliikmega peredele (1,5) makstud toetused.



Joonis 8. Toimetulekutoetuse keskmine summa ühe taotluse kohta kuus riskileibkondade lõikes 2005-2010.

Järgnevalt vaatame, kuidas toetussumma varieerub töötuse kestuse alusel. Joonisel 9 on esitatud keskmine toetussumma töötuta, pikaajalise töötuga, töötajaga ning mitme töötuga liikmega leibkondades.



Joonis 9. Keskmine toimetulekutoetuse suurus ühe taotluse kohta kuus töötuga ja ilma töötuta leibkondades 2005-2010.

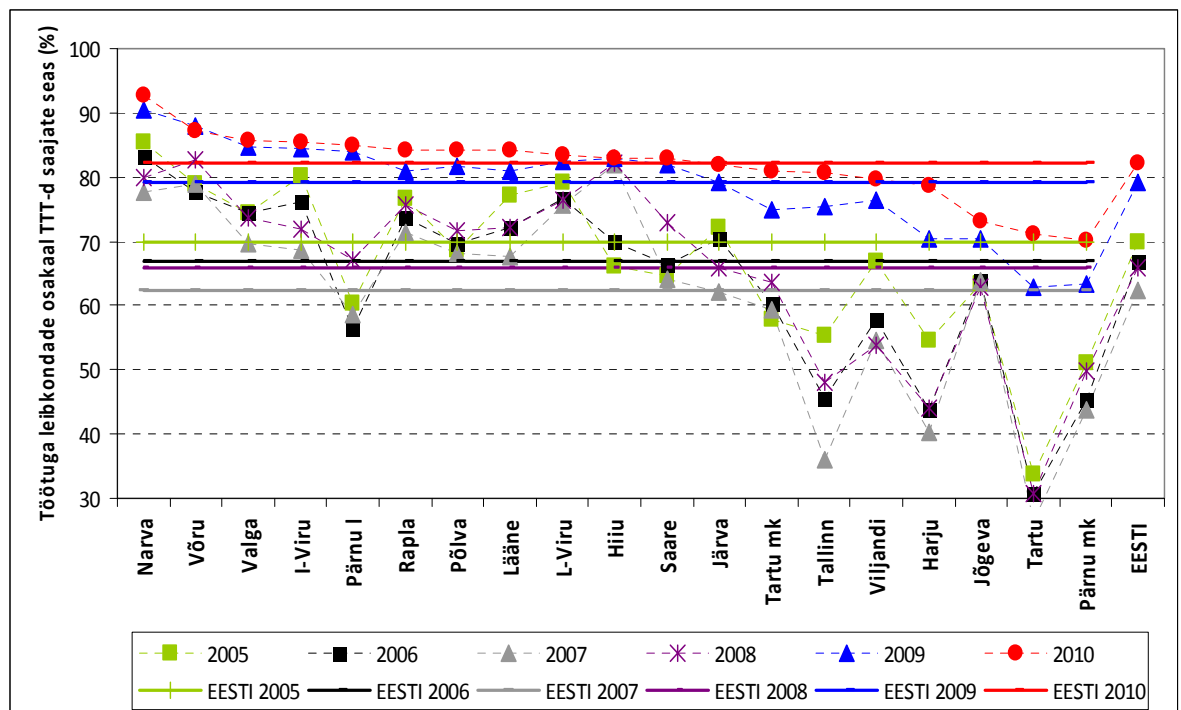
Kõige kõrgem on toimetulekutoetuse suurus ühe taotluse kohta mitme töötuga leibkondades. Teiste töötukategooriaga leibkondades on erinevused makstud toetuse suuruses väheolulised. Ka töötuga leibkondadele makstavate toetuste osas on täheldatav selge sesoonsus – toetused on

suuremad talveperioodil ning väiksemad suvel. Eriti tugev on sesoonsus mitme töötuga leibkondade puhul ning mõnevõrra väiksem pikaajalise töötuga, töötuga ja töötusijaga leibkondades.

### Toimetulekutoetuse saajate regionaalne jaotus

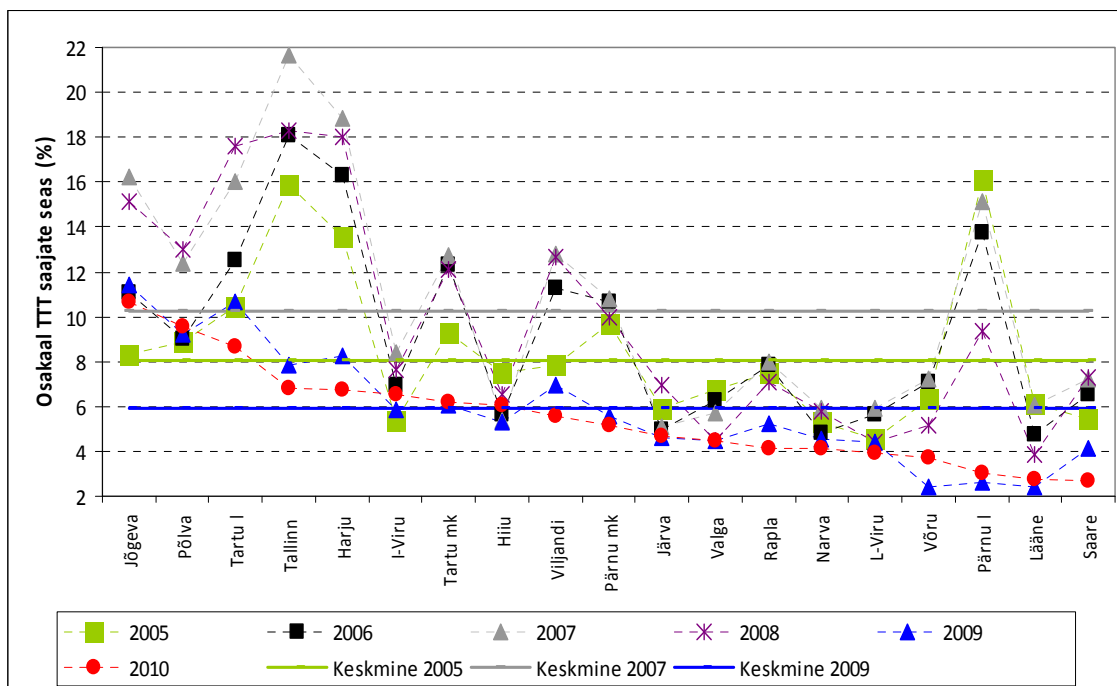
Joonisel 10 on esitatud kõikide vähemalt ühe töötuga liikmega leibkondade (sh ka need liitriiskiga leibkonnad, kelle üheks riskiks on töötus) osakaalu muutus toimetulekutoetuse saajate hulgas kõikide maakondade ja nelja suurema linna lõikes perioodil 2005-2010. Jooniselt on näha, et toimetulekutoetust saavate leibkondade struktuur varieerub piirkondade lõikes. Ühelt poolt võib eristada maakondi vastavalt sellele, kas ja kuidas on aastate lõikes töötuga leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas muutunud, ja teisalt selle alusel, kuidas vastava aasta osakaal ületab Eesti keskmist näitajat või jääb alla sellele. Välja joonistuvad järgnevad grupid:

- piirkonnad, kus vaadeldava perioodi jooksul on töötuga liikmega leibkondade osakaal olnud suhteliselt muutumatu, nt Jõgevamaa, Lääne-Virumaa, Raplamaa, Valgamaa, Võrumaa, Narva. Antud piirkondadest eristub selgelt Narva, kus Eesti keskmisega võrreldes on toimetulekutoetuse saajate seas tunduvalt enam töötuid, sarnane muster iseloomustab ka Lääne-Virumaad ja Võrumaad.
- piirkonnad, kus töötute osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas aastatel 2005-2008 jäi tunduvalt alla Eesti keskmisele näitajale: Harjumaa, Pärnumaa, Viljandimaa, Tallinn ja Tartu. Antud maakondade/linnade puhul (eriti Tartu ja Tallinn) on majandussurutisega kaasnenud toimetulekutoetust saavate leibkondade seas tuntuvalt töötute osakaalu suurenemine.
- piirkonnad, kus töötute osakaal on toimetulekutoetuse saajate hulgas olnud ligilähedane Eesti vastava aasta keskmisele: Hiiumaa, Järvamaa, Läänemaa, Põlvamaa, Saare maakond, Tartumaa.



Joonis 10. Kõikide töötuga pereliikmega leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas perioodil 2005-2010 maakondade ja nelja suurema linna lõikes (%).

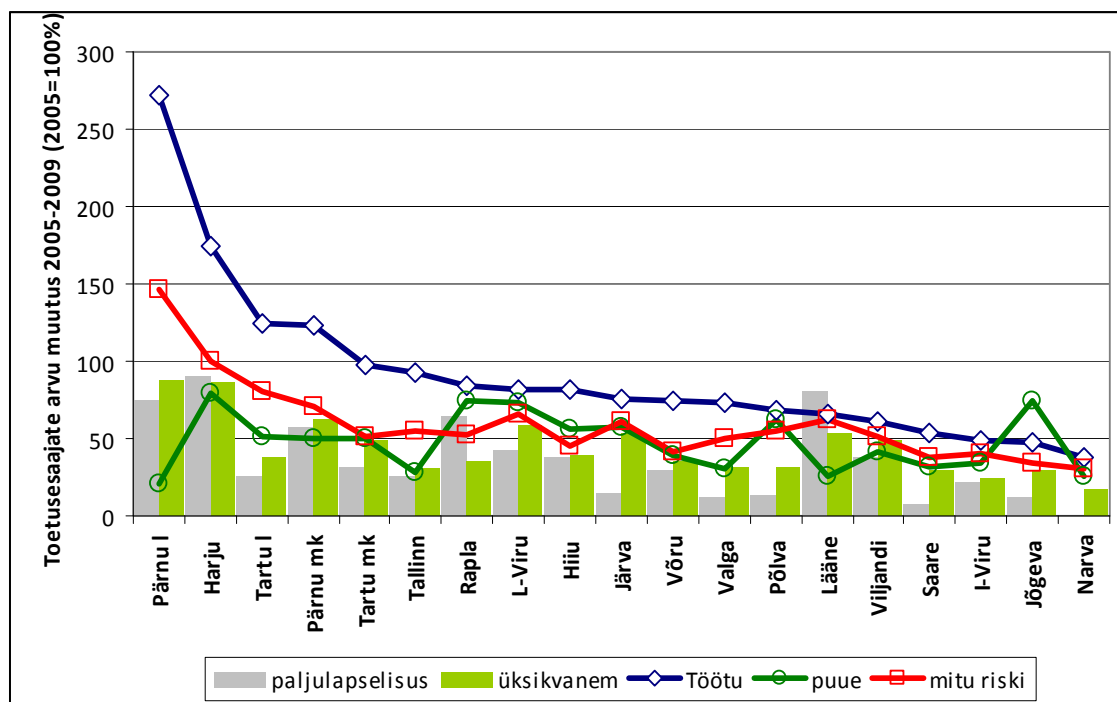
Toimetulekutoetuse saajate profiili analüüsimisel tuleb pidada silmas, et vastava aasta kohta leitud riskileibkondade osakaalud on omavahelises sõltuvuses. Seega on ootuspärane, et kui perioodil 2005-2008 on töötuga leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas madal, siis teiste riskileibkondade osakaal on seetõttu ka suurem. Seda ilmestavad joonisel 11 esitatud puudega inimestega leibkondade näitajad (analüüsi on kaasatud ka liitriiskiga leibkonnad, kus on puudega leibkonnaliige).



Joonis 11. Kõikide puudega pereliikmega leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate hulgas perioodil 2005-2010 maakondade ja linnade lõikes

Nii on Harjumaal, Tallinnas ja Tartus puuetega inimestega leibkondade osakaal toimetulekutoetuse saajate seas aastatel 2005-2008 suurem kui teistes piirkondades.

Selgitamaks välja, kuivõrd on muutunud maakondade lõikes toimetulekutoetuse saajate profiil, võtame võrdluse aluseks 2005. aasta toimetulekutoetuse väljamaksete arvu vastavas piirkonnas ning võrdleme antud näitajat järgnevate aastate väljamaksete arvuga. Joonisel 12 on esitatud erineva riskiga leibkondadele tehtud väljamaksete arvu muutus võrreldes omavahel 2005. ja 2009. aastat.



Joonis 12. Toimetulekutoetuse saajate arvu kogumuutus 2005. ja 2009. aastal erinevate riskide ja maakondade ning suuremate linnade lõikes

Nagu juba eelnevast analüüsist võib järeldada, on vaadeldaval perioodil kõikides piirkondades kahanenud lasterikaste ja üksikvanemaleibkondade, samuti puudega leibkonnaliikmega leibkondade arv. Lasterikaste ja üksikvanemapere arv on üle kahe korra vähenenud Narvas, Jõgeva maakonnas, Ida-Viru- ja Saaremaal. Puudega leibkonnaliikmega perede osas on toetusesaajate arv vähenenud kõige enam Narvas, Läänemaal, Pärnu ja Tallinna linnas ja Ida-Virumaal (umbes kaks korda). Kõige vähem on lasterikaste perede ja üksikvanemate osakaal muutunud Pärnu linnas ja Harju maakonnas (10-20%), puuetega inimeste osas Harju-, Rapla-, Lääne-Viru ja Jõgevamaal.

Jooniselt 12 ilmneb selgesti ka töötute leibkonnaliikme(te)ga leibkondade intensiivne kasv eelkõige Pärnu linnas, aga ka Harjumaal, Tartus ja Pärnu maakonnas, kus toetust saavate töötute leibkondade arv on 2005. aastaga võrreldes isegi kasvanud. Tartu maakonnas ja Tallinnas on töötute leibkondade arv 2009. aastal võrreldav 2005. aasta tasemega. Ülejäänud piirkondades on töötuid presid 2005. aastaga võrreldes siiski vähem.

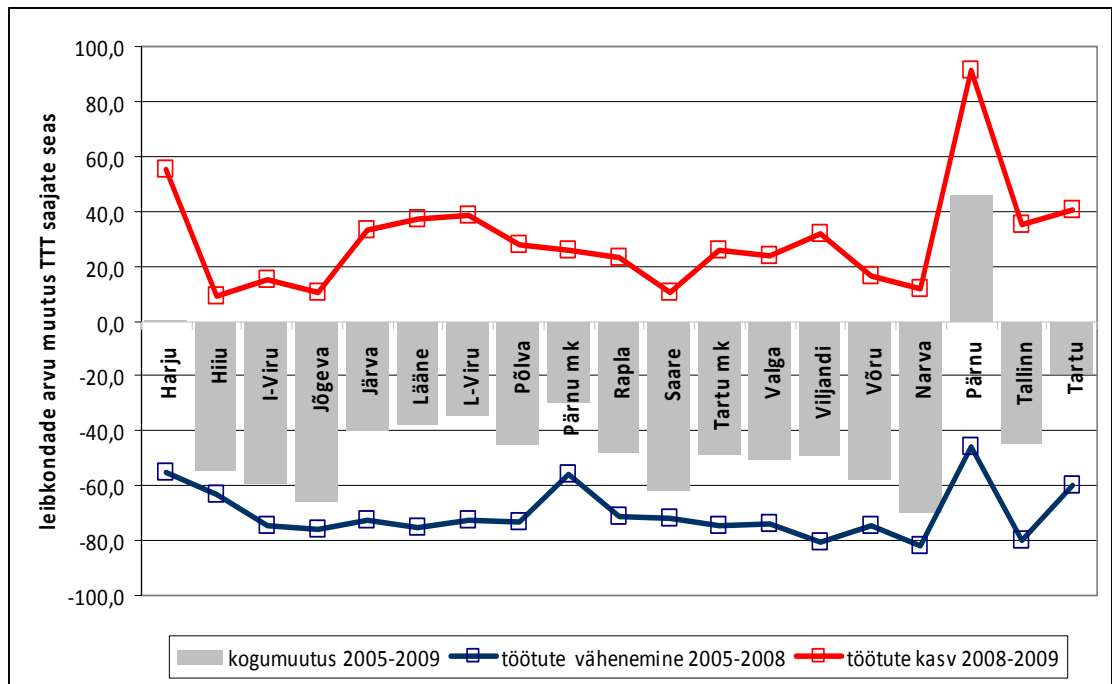
Töötute leibkonnaliikmega leibkondade arv on seotud otseselt riigi/ piirkonna majanduselus toimivate muutustega, milles võib eristada kahte perioodi – majanduskasv ja töötuse ulatuslik vähenemine 2005-2008 ning intensiivne majanduslangus ja töötute arvu plahvatuslik kasv 2009. ja 2010. aastal (tabel 8). Vastavad struktuurilised muutused kajastuvad ka toimetulekutoetuse saajate arvus ja struktuuris (joonis 13).

Tabel 8. Töötuse määr Eestis 2005-2010 piirkondade lõikes (ILO meetodika alusel, allikas Statistikaamet)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kogu Eesti	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9
Harju maakond	7,5	4,3	3,3	4,4	12,9	16,2
..Tallinn	8,2	4,5	3,4	4,4	13,5	16,8
Hiiu maakond	7,2	..	..	..	11,1	11,5
Ida-Viru maakond	16,2	12,1	9	10	18,1	25,8
Jõgeva maakond	16,9	13,1	6,5	7	20,1	19,8
Järva maakond	5,6	6,2	4,7	4,8	11,9	17,1
Lääne maakond	..	..	..	6,1	15,5	22,3
Lääne-Viru maakond	5,8	5,7	5,4	5,6	16,4	12,4
Põlva maakond	12,4	8,4	..	8,9	12	15,8
Pärnu maakond	5,9	..	3,9	4	10,6	14,2
Rapla maakond	..	..	5,1	6,9	15,5	19,8
Saare maakond	..	..	..	..	10,4	9,3
Tartu maakond	4,5	6	3,9	4,3	11,9	15,8
..Tartu linn	3,8	4,1	3,1	4,2	11,7	17,3
Valga maakond	..	8,6	9,1	8,5	17,8	13,3
Viljandi maakond	4,9	4,6	3,6	5,6	11,9	11,3
Võru maakond	..	..	5,1	6,7	16	14,8

Majandustõusu (2005-2008) aastatel vähenes töötute liikmega leibkondade arv toimetulekutoetuse saajate hulgas kõige enam Narvas, Tallinnas ja Viljandi maakonnas (80% võrra), kõige vähem Pärnu linnas ja Pärnu maakonnas. Majanduslangus on kõige arvukamalt töötuid toimetulekutoetuse saajate hulka toonud Pärnu linnas ja Harjumaal, samuti Tallinnas, Tartus, Lääne-Viru, Lääne ja Järva maakonnas. Suhteliselt kõige vähem on töötute leibkondade arv kasvanud Hiiu- ja Jõgevamaal.

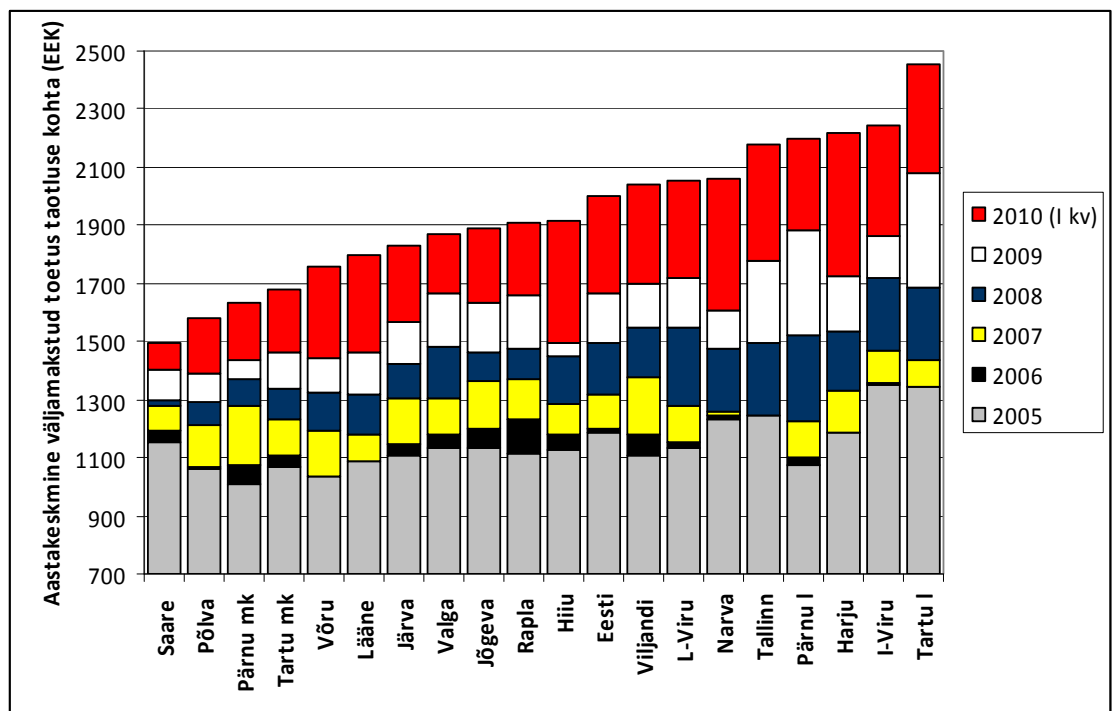




Joonis 13. Kõikide töötule leibkonnaliikmega leibkondade arvu muutus majanduskasvu ja majanduslanguse perioodil maakondade ja suuremate linnade lõikes

### Toimetulekutoetuse keskmine summa regioonide ja riskirühmade lõikes

Järgnevalt vaatleme, mil määral varieeruvad aastate, piirkondade ja erinevate riskidega leibkondade lõikes makstavad toimetulekutoetuse summad. Nagu eelpool mainitud, on keskmine makstud toetus aastati üldjoontes kasvanud. Keskmise toetussumma absoluutkasv perioodil 2005 jaanuar-2010 märts on suurusjärgus 1000 EEK (keskmine juurdekasv ca 200 krooni aastas).



Joonis 14. Keskmise taotluse kohta makstava toimetulekutoetuse absoluutne juurdekasv maakondade ja suuremate linnade lõikes 2005-2010 (I kv)

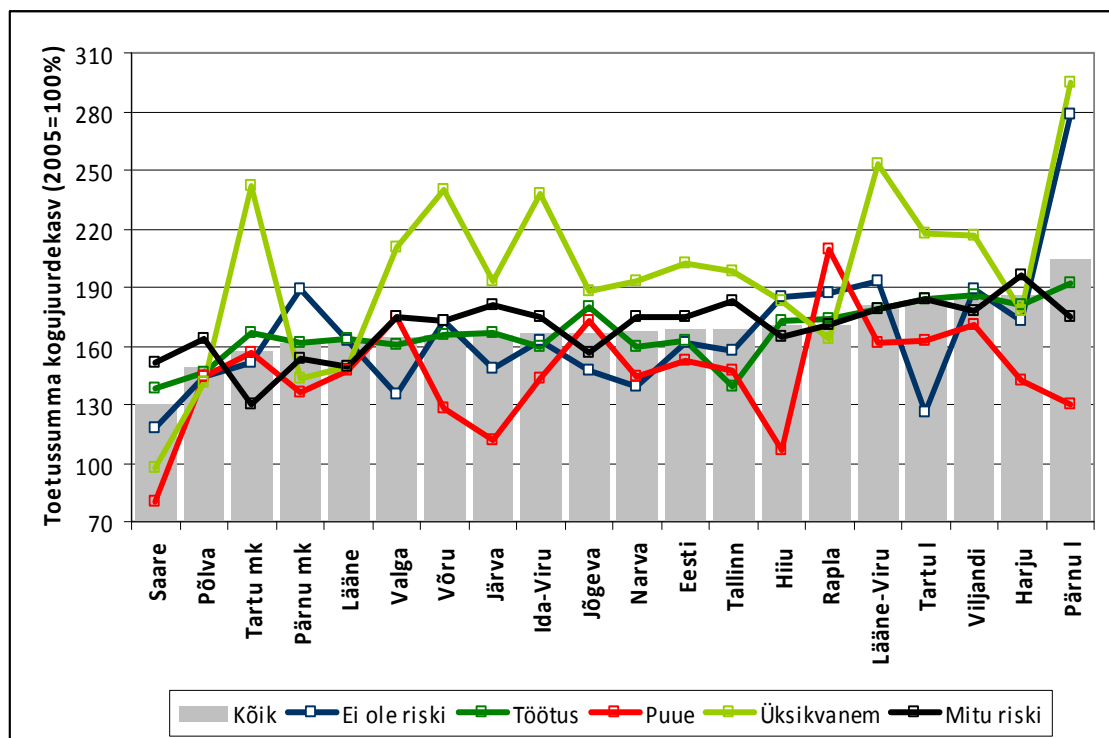
Väljamakstud toetuse suurus sõltub toimetulekupiirist, toetuse taotleja sissetulekust ning toetuse maksmisel arvestatavatest eluasemekuludest. 2010. aasta märtsis maksti kõige suuremaid toetusi Tartu linnas, millele järgnesid Ida-Virumaa, Harjumaa ning Pärnu, Tallinna ja Narva

linn (joonis 14). Kõikide nimetatud piirkondade näol on tegemist Eesti suuremate linnade ja nende lähitagamaaga, kus keskmised eluasemekulud on teiste piirkondadega võrreldes reeglina suuremad. Skaala teises otsas on Saare-, Põlva ja Pärnumaa.

Vaadeldes taotluse kohta makstava toimetulekutoetuse juurdekasvu aastate lõikes näeme, et toetused on enim kasvanud just viimaste aastate jooksul (2010 a I kvartali juurdekasv ei ole eelmiste aastakeskmistega võrreldav, kuna puudutab vaid kütteperioodi, mitte kogu aastat).

Analüüsitaval perioodil on toimetulekutoetus kasvanud kõige enam Pärnu linnas (üle kahe korra), Tartus ning Harju- ja Viljandimaal (1,8 korda). Kõige vähem on toetused suurenenud Saare ja Põlvamaal.

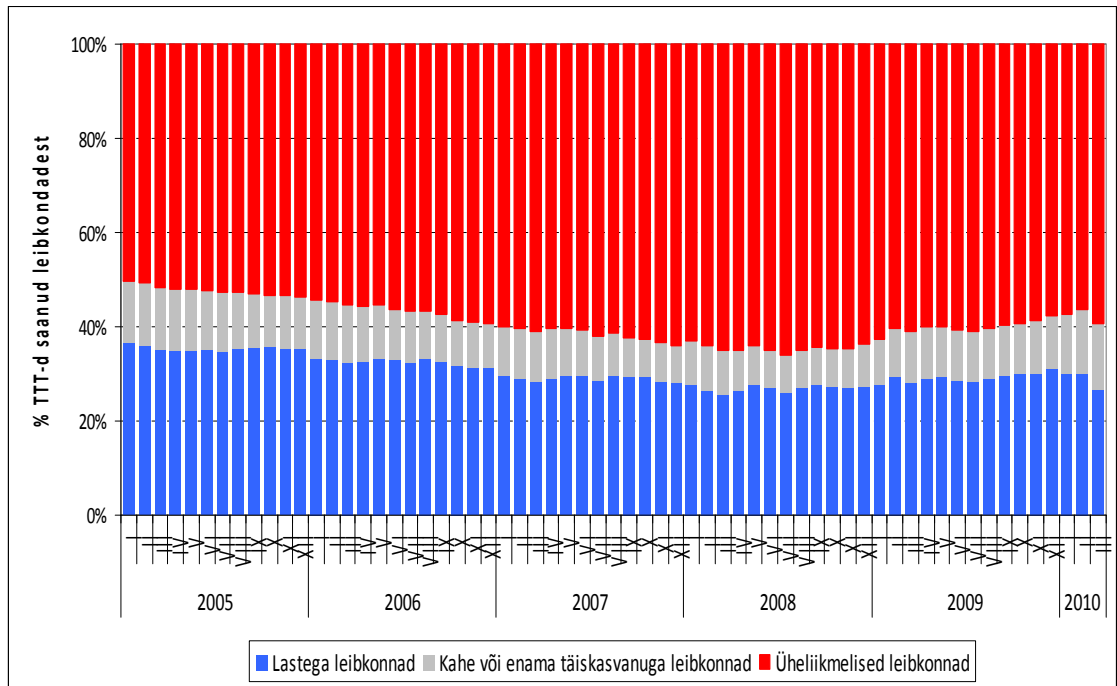
Riskileibkondade lõikes on kõige enam kasvanud üksikvanemaleibkondadele makstud toetus (eriti Pärnu linnas, Lääne- ja Ida-Virumaal ning Võru ja Tartu maakonnas) (joonis 15). Kõige väiksem juurdekasv iseloomustab puuetega isikutele makstavat toimetulekutoetust, kusjuures Saaremaal on makstav keskmine toetus 2005. aastaga võrreldes isegi kahanenud.



Joonis 15. Keskmise väljamakstud toetuse absoluutne juurdekasv maakondade ja suuremate linnade lõikes 2005-2010 (I kv)

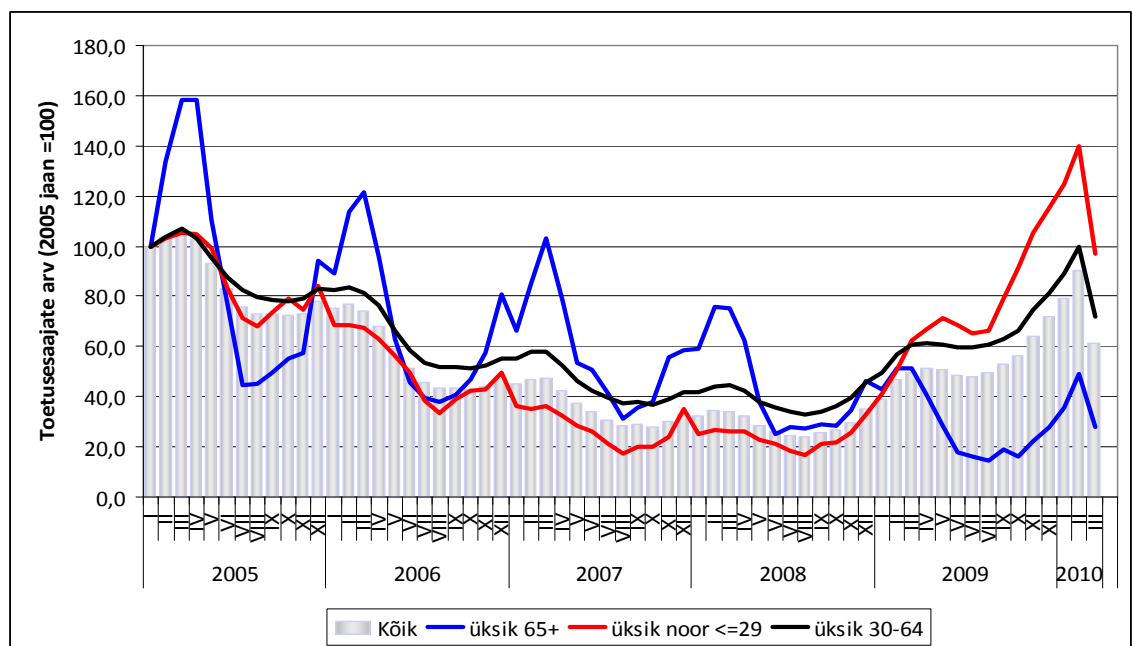
### Toimetulekutoetuse saajate struktuur leibkonnatüübi lõikes

Järgnevalt vaatame toimetulekutoetuse saajate üldist struktuuri ja selle muutumist ajas kolme üldistatud põhikategooria lõikes – üheliikmelised leibkonnad, lastega leibkonnad ning ilma lasteta kahe- või enamaliikmelised leibkonnad. Joonisel 16 kujutatud struktuur näib esmapilgul üsna ühtlane – üheliikmelised leibkonnad moodustavad kõigist toetust saanud leibkondadest umbes 50-60%, lastega leibkonnad ca 30% ja kahe või enama täiskasvanuga leibkonnad pisut enam kui 10%. Siiski on ka täheldatav, et perioodi algul ja lõpul on üheliikmeliste leibkondade osakaal toetusesaajate seas mõnevõrra suurem kui perioodi keskel.



Joonis 16. Toimetulekutoetuse saajate üldine struktuur leibkonna struktuuri lõikes aastatel 2005-2010 (I kv)

Järgnevalt analüüsitakse, mil määral on toetust saanud leibkondade struktuur muutunud. Selleks suhestame toetusesaajate arvu perioodi algul toetust saanud leibkondade arvuga (2005 jaanuar = 100%). Parema ülevaate huvides jagame leibkonnad leibkonnatüübi alusel väiksemateks gruppideks. Esmalt vaatame erinevas vanuses üheliikmelisi leibkondi (joonis 17).



Joonis 17. Toetusesaajate arvu dünaamika üheliikmelistes leibkondades 2005-2010 (I kv)

Jooniselt torkab esimesena silma, et üksikute eakate toetuse saamine on selgelt sesoonse iseloomuga. Talvekuudel võrreldes suvekuudega on toetusesaajaid ligikaudu kaks korda enam, mis näitab, et eakate pension on iseseisvaks toimetulekuks üldjuhul piisav, kuid on siiski pidevalt kasvanud kütte- ja elektrikulude eest tasumiseks ebapiisav. Püüdes vältida sesoonseid kõikumisi ja hinnates toetusesaajate arvu muutumise üldtrendi, on näha, et eakate arv toetusesaajate hulgas näitab selget kahanemistrendi.

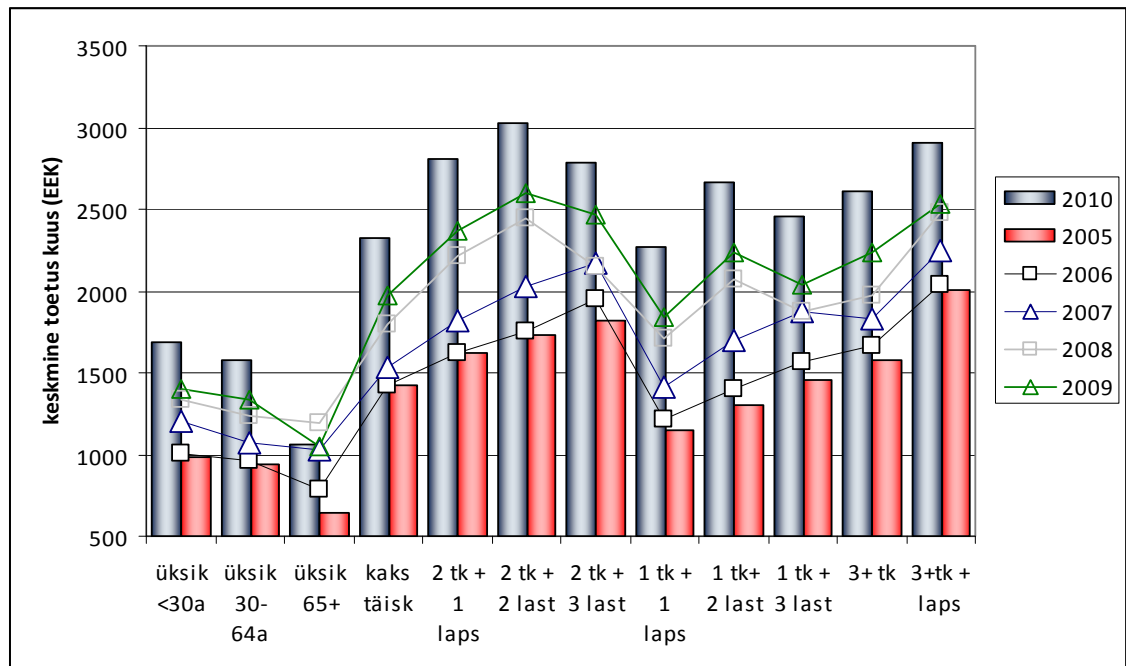
Ka noorte üksikute seas on toetuste saamisel täheldatav teatud sesoonsus. Toetusesaajate arv kasvab märgatavalt detsembris ning kahaneb suvekuudel, saavutades miinimumi augustis. Siiski

on sesoonsus tunduvalt vähem avalduv kui eakate grupis. Sesoonset kõikumist arvestamata järgivad noored üldist trendi – toetusesaajate arv on aastatel 2005-2008 suvi selgelt kahanev, alates 2008.a. sügisest aga kiiresti kasvav (2009.aastal keskmisest kasvust oluliselt kiiremini). Üksikute tööealiste puhul on toetuse saamise sesoonsus pigem aimatav kui selgesti näha. Üldise dünaamika osas on pilt noorte üksikute (ja kogu Eestiga) põhijoontes sarnane.

Sarnase analüüsi tulemused üksikvanemaleibkondade ja kahe täiskasvanuga lastega perede lõikes näitavad, et üksikvanemaleibkondade arvu dünaamika on väga sarnane toetusesaajate arvu üldise dünaamikaga, samuti pole olulist vahet, kas tegemist on ühe, kahe või kolme lapsega leibkondadega. Kahe vanemaga lastega perede puhul ilmneb, et majanduslikult headel aegadel on toetustsaavate leibkondade arv keskmisest kiiremini kahanenud, majanduskriisi saabudes on toetuse kasv analoogiline Eesti keskmisega.

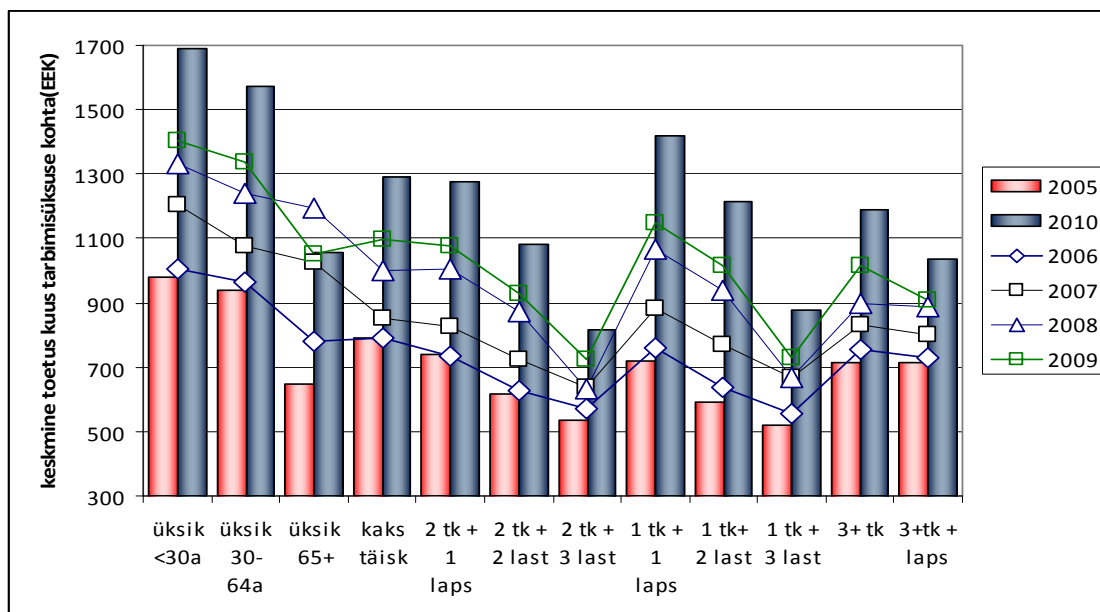
### Keskmine toetus ühe taotluse kohta leibkonnatüübi lõikes

Analüüsidest toimetulekutoetuse suurust ning selle muutumist leibkonnatüübi lõikes (joonis 18) selgub, et kõige suuremat keskmist toetust makstakse kahe täiskasvanu ja kahe lapsega peredele, kus 2010. a esimese kolme talvekuu keskmine toetus ületas 3000 krooni leibkonna kohta (2009.a. 12 kuu keskmine oli pisut üle 2500 krooni). Ligikaudu sama suurt toetust makstakse 3 ja enama täiskasvanuga lastega peredele, samuti 3 ja enama lapse ja kahe vanemaga leibkondadele. Kuna toimetulekutoetuse piirmäärad on seotud leibkonnaliikmete arvuga, siis on loogiline, et suuremates peredes on ka toetused suuremad, sellest tulenevalt on ka kõige väiksemad toetused iseloomulikud just üheliikmelistele leibkondadele, kusjuures üksikutele eakatele väljamakstud toetused on kõige väiksemad kõigi aastate lõikes.



Joonis 18. Keskmine toimetulekutoetus ühe taotluse kohta leibkonna kohta kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2009

Võttes arvesse toimetulekutoetuse maksmisel rakendatavad tarbimiskaalud (leibkonna esimene täiskasvanu = 1 ja kõik ülejäänud leibkonnaliikmed, sealhulgas lapsed 0,8), on tulemus eelmisest analüüsist üsna erinev (joonis 19). Selgub, et tarbimisüksuse kohta makstakse kõige suuremat toimetulekutoetust üksielavatele noortele ja tööealistele (2010. a esimestel kuudel keskmiselt üle 1500 krooni, 2009. aastal 1300-1400 krooni); neile järgnevad ühe lapsega üksikvanemapered, kahest täiskasvanust koosnevad leibkonnad ning kahe vanemaga ühelapselised pered.



Joonis 19. Keskmine toimetulekutoetus tarbimisüksuse kohta kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2009

Ajavahemikul 2005 jaanuar-2010 märts on kõige enam suurenenud üksikvanemaperele makstavad toetused (ligikaudu kaks korda), suhteliselt vähem on kasvanud suurema liikmete arvuga leibkondadele (kolme ja enama lapsega täispered, kolme täiskasvanuga lastega pered) makstavad toetused (umbes poolteist korda). Kuna leibkonna toimetulekupiiri arvutamise valem on kõikidele leibkondadele ühine, siis saab väljamakstud toetuse suuruse ja selle muutumise erisusi põhjendada üksnes sissetulekute ja eluasemekulude ebaühtlase muutumisega leibkonnatüübi lõikes. Näiteks võib lasterikastele leibkondadele väljamakstud toetuse väiksemat juurdekasvu mõjutada ka fakt, et alates 2007. aasta juulist makstakse pere kolmandale ja järgnevale lastele lastetoetust kolm korda enam kui esimesele kahele.

## Leibkonna toimetulekutoetuse saamise periood

Vaatlusalusel perioodil 2005-2010 I kv on toimetulekutoetust saanud 50366 leibkonda. Keskmine toimetulekutoetuse saamise perioodi kestus on 11 kuud (mediaan on kuus kuud, mis näitab, et pooled leibkondadest on saanud toimetulekutoetust kauem kui kuus kuud ning üks neljandik kauem kui 14 kuud). Ainult ühe korra on toimetulekutoetust saanud 8952 leibkonda, mis moodustab kõigist toimetulekutoetust saanud leibkondadest 17,8%. Terve vaatlusaluse perioodi ehk 63 kuud on toimetulekutoetust saanud 317 leibkonda ehk 0,6% kõigist leibkondadest.

Leibkonnapõhine lähenemine võimaldab analüüsida nii toimetulekutoetuse saamise kestust kui ka selle perioodilisust/ sesoonsust (nt kas leibkond on saanud toimetulekutoetust ebaregulaarselt mitme aasta lõikes). Ligi pool toimetulekutoetust saanud leibkondadest on saanud toetust ühe aasta lõikes ning seda keskmiselt kolm kuud (tabel 9). Ligi kolmandik leibkondadest on toetust saanud kahel järjestikusel aastal keskmiselt 9,4 kuud. Terve perioodi jooksul (vähemalt igal aastal korra) on toimetulekutoetust makstud viiele protsendile leibkondadest. Viimase variandina on eristatud sellised leibkonnad, kus toimetulekutoetuse saamine on olnud aastate lõikes ebaregulaarne (toimetulekutoetuse saamine vaheldub aastatega, mil toimetulekutoetust üldse ei saada), ka selliseid leibkondi on umbes viis protsenti kõikidest leibkondadest. Siinjuures tuleb arvesse võtta, et hinnangu saab anda ainult vaatlusaluse perioodi kohta, sest puuduvad andmed, mis võimaldaks kindlaks teha, kui paljud 2005 aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest said seda ka 2004. aastal (sama kehtib ka 2010. aasta kohta). Seega on toimetulekutoetuse kestust iseloomustavad andmed teatud osas kallutatud, st nende leibkondade osakaal, kes on saanud toimetulekutoetust ühel aastal võib tegelikkuses olla väiksem. Seda kinnitab

asjaolu, et 2006., 2007. ja 2008. aasta andmed näitavad, et antud aastatel toimetulekutoetust saanud leibkondade seas on selliseid leibkondi, kes said toetust ainult ühel aastal, keskeltläbi 11%.

Tabel 9. Leibkondade jagunemine toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvuse ja iseloomu järgi

Toetuse saamise kestvus, sesoonsus ja regulaarsus	N	%	Keskmine kuude arv	Standardhälve
Ühel aastal	22089	43,9	2,9	2,6
Kahel järjestikusel aastal	15213	30,2	9,4	5,6
Kolmel järjestikusel aastal	4928	9,8	19,4	8,7
Neljal järjestikusel aastal	1791	3,6	25,8	12,7
Viiel järjestikusel aastal	1213	2,4	34,5	15,1
Terve periood igal aastal vähemalt korra	2454	4,9	50	12,9
Kahel mittejärjestikusel aastal	1355	2,7	5,4	3,5
Kolmel mittejärjestikusel aastal	66	0,1	7,6	4
Neljal-viiel mittejärjestikusel aastal	1257	2,5	24,8	9,3
<b>Kokku</b>	<b>50366</b>	<b>100</b>	<b>11,0</b>	<b>13,4</b>

Järgnevalt vaatame, kui võrd püsiv on toimetulekutoetuse saamise periood sõltuvalt aastast, mil esmakordselt leibkond hakkas toimetulekutoetust saama. Toimetulekutoetuse väljamaksete põhine analüüs näitas, et toimetulekutoetuse maksete arv vähenes perioodil 2006-2008 ja hakkas uuesti kasvama 2009. aastal, mis tekitab küsimuse, kas majanduslanguse tõttu toimetulekutoetuse saajate hulka sattunud leibkonnad on toetust saanud ka varem (2005. aastal) või on tegemist uute ja varasema 'kogemusega' toetusesaajatega.

Tabel 10. Toimetulekutoetust saavate leibkondade profiil aastate lõikes

Aasta	2005	2006	2007	2008	2009	2010 3 kuud
2005	26435 →	14627 →	7730 →	4627 →	3327 →	2454
	-	55,3% <sup>22</sup>	29,2%	17,5%	12,6%	9,3%
	100%	76,7%	59,4%	41,2%	17,0%	14,2%
2006		4456 →	1744 →	797 →	521 →	340
		-	39,1%	17,8%	11,7%	7,6%
		23,3%	13,4%	7,1%	2,7%	2,0%
2007			2865 →	1194 →	653 →	401
			-	41,7%	22,8%	13,9%
			22,0%	10,6%	3,4%	2,3%
2008				3088 →	1792 →	1108
				-	58%	35,9%
				27,5%	9,2	6,4%
2009					9758 →	6039
					-	61,9%
					49,4%	35,0%
2010						3764
						-
						21,8
Varasematest aastatest			683	1520	3548	3125
			-	-	-	-
			5,2%	13,6%	18,3%	18,3
<b>Kokku:</b>	<b>26435</b>	<b>19083</b>	<b>13022</b>	<b>11226</b>	<b>19569</b>	<b>17231</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2005. aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest kuuluvad enam kui pooled toimetulekutoetuse saajate hulka ka aastal 2006 (tabel 10). 2006. aastal lisandub 4456 uut toimetulekutoetuse saajat, mis moodustab ligi veerandi vastaval aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest. 2007. aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest ligikaudu 60% moodustavad leibkonnad, kes on saanud toimetulekutoetust ka kahel eelneval aastal. 2005. aastal toimetulekutoetust saanud leibkondadest on 2008. aastal uuesti hakanud toetust saama 683 leibkonda. 2008 aastal on

<sup>22</sup> Reaprotsendi arvestamisel on võrdlusaastaks toimetulekutoetuse süsteemi sisenemise esmane aasta.

toimetulekutoetuse saajate seas 41% leibkondi, kes on toetust saanud alates 2005. aastast alates, ning lisandunud on 3088 uut leibkonda (rohkem kui veerand vastava aasta toetusesaajatest). 2009. aasta toimetulekutoetuse saajatest moodustavad poole leibkonnad, kes pole varasematel aastatel toetust saanud, 18% on selliseid leibkondi, kes on uuesti hakanud toimetulekutoetust saama ning 17% on pikaajalisi toimetulekutoetuse saajaid, kes on toetust saanud regulaarselt igal aastal alates 2005 aastast. Seega on 2009 aasta toimetulekutoetuse väljamaksete suurenemine seletatav uute leibkondade lisandumisega toimetulekutoetuse saajate hulka. Samuti paistab silma, et 2009. aastal on raskem toimetulekutoetuse saajate hulgast väljuda, sest enamuse 2010. aastal toimetulekutoetust saanud leibkondades (78%) on kuulunud toetuse saajate hulka ka varasematel aastatel ning 2009. aastal esimest korda toimetulekutoetust saama hakanud leibkondadest 62% on toimetulekutoetust saanud ka 2010 aasta esimese kolme kuu jooksul.

Toimetulekutoetuse väljamaksete analüüsis selgus, et kütteperioodil väljamaksete arv kasvab, seega vaatame järgnevalt, millised on need leibkonnad, kes saavad toetust peamiselt ainult kütteperioodil. Selgub, et 6882 leibkonda (13,7%) on toimetulekutoetust saanud toetust kütteperioodil ühe aasta jooksul, kahel ja enamal aastal on regulaarset sesoonset toetust kütteperioodil makstud 3121 leibkonnale (6,2%). Kui vaadata kütteperioodil toetust saavate leibkondade jaotumist aastate lõikes, siis ilmneb, et sesoonsete toetussaajate arv on just kasvanud 2009. ja 2010. aastal, samas tuleb siin arvesse võtta andmete eripära - nende leibkondade puhul ei pruugi tegemist olla sesoonse toimetulekutoetuse saamisega, kuna me ei tea, kas leibkond jääb toimetulekutoetuse saajate hulka ka pärast vaatlusaluse perioodi lõppu.

Seetõttu on ainult kütteperioodil toetust saavate leibkondade määratlemise aluseks võetud aastad 2006-2008. Selgub, et ainult kütteperioodil toimetulekutoetust saavate leibkondade seas on proportsionaalselt rohkem üksikuid eakaid, üksinda elavaid noori ning riskirühmadest eristuvad selgelt puudega pereliikmega leibkonnad. Antud leibkondade esindajad kuuluvad suurema tõenäosusega sesoonsete toetusesaajate hulka.

#### *Leibkondade toimetulekutoetuse saamise perioodi profiil piirkondade lõikes*

Vaatlusalusel perioodil 2005-2010 I kv saab üks leibkond keskmiselt toimetulekutoetust 11 kuud (tabel 11).

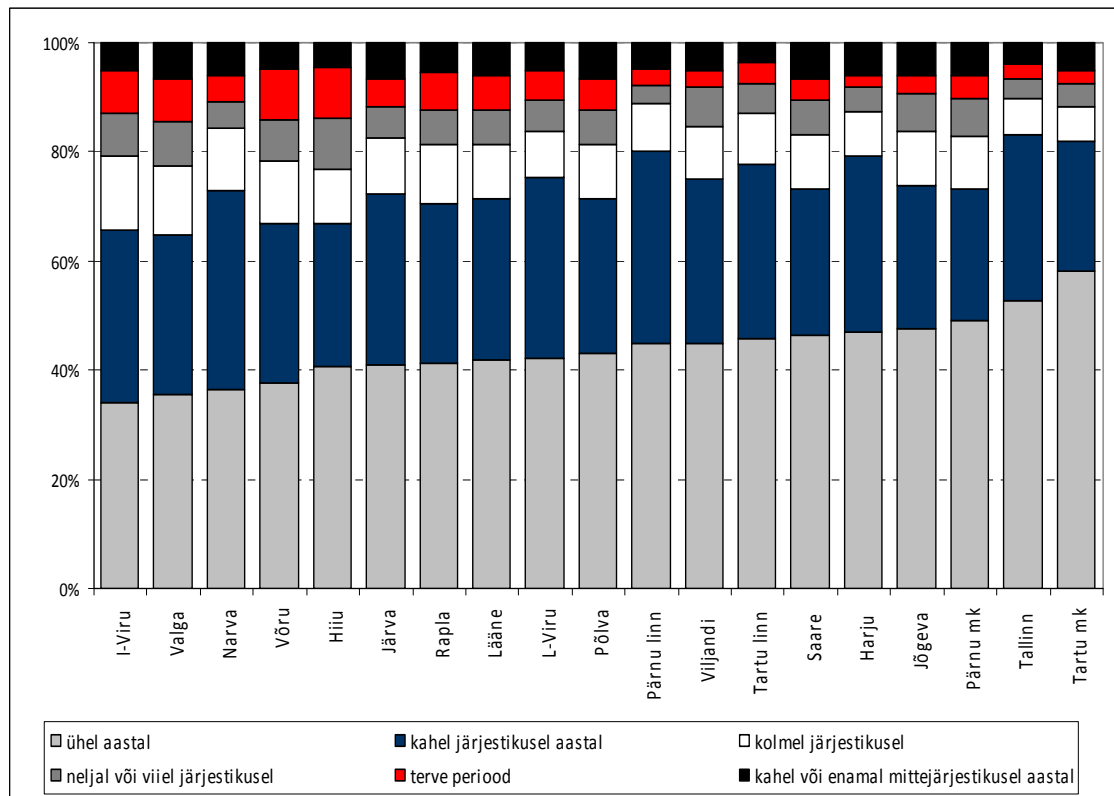
Tabel 11. Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestus maakondade lõikes

Piirkond	N	Keskmine	Mediaan
Harju maakond	3826	7,10	4
Hiiu maakond	690	12,77	6
Ida-Viru maakond	6431	15,84	10
Jõgeva maakond	1783	9,93	5
Järva maakond	1526	11,54	6
Lääne maakond	1259	12,77	6
Lääne-Viru maakond	2636	11,49	6
Põlva maakond	1958	11,34	6
Pärnu maakond	3777	7,93	3
Rapla maakond	2013	12,43	6
Saare maakond	1335	10,52	6
Tartu maakond	2022	6,88	3
Valga maakond	2170	15,43	10
Viljandi maakond	3288	8,99	4
Võru maakond	2042	16,17	10
Tallinn	6522	8,14	5
Tartu	2053	10,17	6
Pärnu	1848	8,20	4
Narva	3187	14,1	10
<b>Eesti keskmine</b>	<b>50366</b>	<b>11,02</b>	<b>6</b>

Maakondade lõikes tuleb esile, et toimetulekutoetuse saamise kestus on pikem Ida-Viru, Valga, Võru maakonnas, kus keskmine ületab 15 kuud ja mediaan on 10 tuues esile, et pooled toimetulekutoetuse saajatest antud maakondades on saanud toimetulekutoetust kauem kui 10 kuud. Kõige lühem on toimetulekutoetuse saamise kestus Harju, Pärnu, Tartu ja Viljandi maakonnas.

Samas ei näita kestuse mõõtmise kuudes, kas tegemist on regulaarse ja järjepideva toimetulekutoetuse saamisega või hoopis aastast-aastasse korduva sesoonsusega.

Joonisel 20 on esitatud toimetulekutoetust saanud leibkondade jaotumine vastavalt toimetulekutoetuse saamise kestusele maakondade lõikes.



Joonis 20. Toimetulekutoetuse saamise kestuse järjepidevus maakondade lõikes (%).

Tartu ja Harju maakonnas perioodil 2005-2010 I kv toimetulekutoetust saanud leibkondadest pooled on saanud toetust ainult ühel aastal, seevastu Ida-Virumaal on toimetulekutoetuse saamine tunduvalt püsivam, üksnes 35% leibkondadest on sellised, kelle toimetulekutoetuse saamise korrad on jäänud ühe kalendriaasta sisse. Kahel järjestikusel aastal on toimetulekutoetust saanud kõigist leibkondadest ligemale üks kolmandik. Antud juhul maakondade vahelised erinevused esile ei tule, osaliselt on see põhjendatav ka sellega, et antud joonisel kajastuvad kategoorias „kahel järjestikusel aastal“ ka need leibkonnad, kes on saanud toimetulekutoetust ainult kütteperioodil. Tulenevalt kütteperioodi määratlusest (nov. - märts) loetakse antud leibkonnad, kes on saanud toetust novembrist kuni märtsini kahte erinevasse aastasse kuuluvaks. Kolmel kuni viiel järjestikusel aastal on toimetulekutoetust saanud 15,7 % leibkondadest. Keskmisest enam on pikaajalisi toimetulekutoetuse saajaid Hiiu, Võru, Valga ja Ida-Viru maakondades. Kui siia lisada veel need leibkonnad, kes on saanud toimetulekutoetust vähemalt ühel korral kõigi vaatlusaluste aastate lõikes, siis selliste leibkondade arv moodustab leibkondade koguarvust ühe viiendiku. Leibkonnad, kes on saanud toimetulekutoetust mittejärjestikusel aastatel moodustavad 5,3% kõigist leibkondadest. Antud juhul on silmas peetud selliseid leibkondi, kelle toimetulekutoetuse saamise kordade arvu vahele jääb vähemalt üks toetusvaba aasta. Maakondade lõikes suuri erinevusi esile ei tule, väljaarvatud Saare ja Põlva maakond, kus on selliseid leibkondi keskmisest 1,3 protsendipunkti võrra rohkem.



Tabel 12 toob selgelt esile, et maakondades, kus asuvad suuremad linnad on toimetulekutoetuse saamine paljuski seotud kütteperioodiga. Tartu maakonnas ühe viiendiku leibkondade puhul on toimetulekutoetuse saamine seotud otseselt kütteperioodiga ehk antud leibkonnad saavad toimetulekutoetust ainult novembrist kuni märtsini. Kõige väiksem on selliste leibkondade osakaal Ida-Virumaal, kus ühelt poolt toimetulekutoetuse saamine on kestvam, teisalt seondub leibkonna suurema sotsiaalse haavatavusega (st töötus jne). Samuti on sesoonset toimetulekutoetust saavate leibkondade osakaal tunduvalt madalam Võru ja Valga maakondades.

Tabel 12. Toimetulekutoetuse regulaarsus ja kordade arv maakondade lõikes (%)

Piirkond	Toetus kütteperioodil ühe aasta jooksul	Regulaarne toetus kütteperioodil 2 <aastal	Regulaarne igakuine toetus 1-6 aastat	1-5 korda ühe aasta jooksul	6-11 korda ühe aasta jooksul	2-10 korda kahe aasta jooksul	11-23 korda kahe aasta jooksul	Ebaregulaarne toetus 3-6 aastal (aastas 1-5 x)	Ebaregulaarne toetus 3-6 aastal (aastas 6-11 x)	Erinevatel aastatel
Harju	19,0	9,0	0,4	23,8	4,1	17,4	7,1	7,2	7,0	5,0
Hiiu	10,9	5,5	1,6	25,8	3,6	11,3	10,4	<b>8,8</b>	18,1	3,9
Ida-Viru	7,4	4,5	2,2	17,2	8,8	11,1	<b>16,1</b>	3,8	<b>24,0</b>	4,9
Jõgeva	12,8	5,3	1,2	27,3	6,8	11,5	10,3	6,2	13,2	5,4
Järva	12,5	6,4	1,0	23,1	5,3	13,7	11,7	5,4	14,7	<b>6,1</b>
Lääne	10,2	5,6	2,0	26,1	5,3	12,2	12,4	4,8	16,0	5,6
Lääne-Viru	14,8	7,3	1,5	20,4	6,4	14,2	12,2	4,0	14,5	4,7
Põlva	13,9	5,8	1,3	23,5	5,4	11,6	11,8	6,3	14,5	5,9
Pärnu	<b>17,7</b>	6,9	0,6	<b>28,8</b>	2,4	14,9	4,4	9,1	10,1	5,1
Rapla	16,8	5,5	2,1	19,1	4,9	14,1	9,8	6,1	16,5	5,0
Saare	14,5	5,1	1,1	24,8	6,4	10,5	12,0	6,4	13,3	5,8
Tartu	<b>26,6</b>	6,6	0,7	<b>27,9</b>	3,5	11,1	6,9	4,7	7,4	4,5
Valga	9,0	4,7	2,6	19,0	7,0	10,3	14,6	3,7	<b>23,0</b>	6,1
Viljandi	13,7	7,5	1,2	24,4	6,2	13,1	10,7	8,4	10,3	4,4
Võru	9,1	5,7	<b>4,1</b>	20,1	7,2	9,6	14,1	2,8	<b>22,9</b>	4,2
<b>Linnad</b>										
Tallinn	15,5	6,1	0,7	<b>28,4</b>	8,4	14,3	10,4	4,6	8,0	3,6
Tartu	14,6	6,8	0,6	22,4	8,7	13,9	11,2	4,9	13,3	3,7
Pärnu	15,8	8,8	0,5	24,3	4,3	17,2	9,7	5,6	9,3	4,4
Narva	6,9	4,5	2,6	19,0	9,8	11,0	<b>20,9</b>	2,5	17,4	5,6
<b>Kokku</b>	<b>13,7</b>	<b>6,2</b>	<b>1,4</b>	<b>23,3</b>	<b>6,5</b>	<b>13,1</b>	<b>11,6</b>	<b>5,4</b>	<b>14,2</b>	<b>4,8</b>

### *Leibkonna struktuur ja toimetulekutoetuse saamise perioodi pikkus ja regulaarsus*

Järgnevalt keskendume küsimusele, kuivõrd on toimetulekutoetuse saamise kestus seotud leibkonna vanuselise struktuuri ning sotsiaalsete riskide esinemissagedusega leibkonnas.

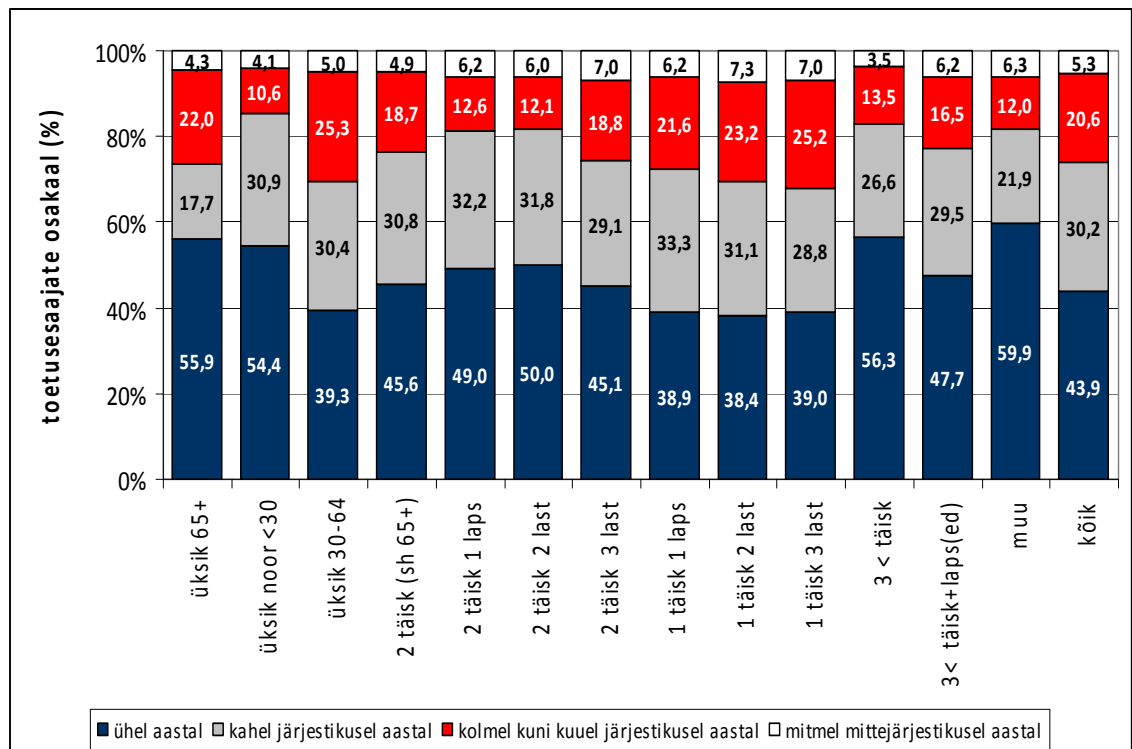
Kõigist perioodil 2005 kuni 2010 I kv toimetulekutoetust saanud leibkondadest 44% said toetust ühe aasta jooksul, 30% kahe järjestikuse aasta jooksul ning ligemale 10% kolme järjestikuse aasta jooksul. Ligikaudu 5% on selliseid leibkondi, kes on vähemalt igal aastal korra terve vaatlusaluse perioodi jooksul saanud toimetulekutoetust, samapalju on selliseid leibkondi, kus toimetulekutoetuse saamise kordade vahele on jäänud pikem periood kui 12 kuud. Keskmiselt maksti igale toimetulekutoetust saanud leibkonnale toetust üheteistkümnelt korral.

Leibkonna struktuuri lõikes ilmneb, et kõige vähem on pikaajalisi toimetulekutoetuse saajaid üksikute vanemaealiste ja üksikute noorte leibkondades, samuti kolme ja enama täiskasvanuga leibkondadest pooltel juhtudel ja toimetulekutoetuse saamine jääb ühe aasta piiresse (tabel 13, joonis 21).

Võttes aluseks leibkonna struktuuri, ilmneb, et kõige püsivamalt on toimetulekutoetust saanud üksikud 30-64 aastased inimesed, keskmiselt kolmteist korda vaatlusaluse perioodi jooksul ning kellest enam kui neljandikule on toetust makstud vähemalt kolmel järjestikusel aastal. Ilmselt on keskmisest pikem toetusperiooditingitud pikaajaliste töötute suurest hulgast nimetatud gruppis.

Tabel 13. Toimetulekutoetuse saamise järjepidevus ja kestus leibkonnatüübi lõikes (%).

Leibkonna tüüp	ühel aastal	kahel järjestikusel aastal	kolmel järjestikusel aastal	neljal järjestikusel aastal	viiel järjestikusel aastal	terve periood	kahel mittejärjestikusel aastal	kolmel mittejärjestikusel aastal	neljal viiel mittejärjestikusel aastal	keskmine TTT saamise korrad arv
üksik 65+	55,9	17,7	8,6	6,1	3,4	3,9	4,0	0,0	0,4	5,34
üksik noor <30 a	54,4	30,9	6,5	1,6	1,2	1,2	2,6	0,1	1,4	6,84
üksik 30-64 a	39,3	30,4	11,6	4,3	3,0	6,5	2,3	0,1	2,6	12,99
2 täisk (sh 65+)	45,6	30,8	9,0	3,3	2,2	4,2	2,6	0,2	2,1	10,76
2 täisk 1 laps	49,0	32,2	6,8	1,7	1,2	2,9	3,4	0,2	2,6	8,80
2 täisk 2 last	50,0	31,8	6,1	2,1	1,8	2,2	3,1	0,0	2,8	8,35
2 täisk 3 last	45,1	29,1	8,9	3,8	2,0	4,1	3,1	0,3	3,6	10,15
1 täisk 1 laps	38,9	33,3	10,5	3,9	2,0	5,2	2,6	0,2	3,4	12,39
1 täisk 2 last	38,4	31,1	11,2	3,1	3,0	5,9	3,4	0,2	3,8	12,32
1 täisk 3 last	39,0	28,8	11,3	4,4	2,8	6,7	3,0	0,2	3,8	12,28
3 < täisk	56,3	26,6	7,1	2,6	1,4	2,5	2,5	0,0	1,0	7,94
3 < täisk ja lapsed	47,7	29,5	8,0	2,2	2,0	4,5	3,0	0,1	3,1	10,25
muu	59,9	21,9	6,8	1,0	1,0	3,1	4,2	0,0	2,1	6,32
<b>Kõik</b>	<b>43,9</b>	<b>30,2</b>	<b>9,8</b>	<b>3,6</b>	<b>2,4</b>	<b>4,9</b>	<b>2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>2,5</b>	<b>11,02</b>



Joonis 21. Toimetulekutoetuse saamise kestus ja järjepidevus leibkonnatüübi lõikes (%).

Pikemaajaline toimetulekutoetuse saamine on iseloomulik veel üksikvanemaleibkondadele, kus keskmiselt on toetust saadud enam kui kaheteistkümnelt korral ning pikaajalisi (üle kolme jär-

jestikuse aasta) toetust saanud leibkondi on üle viiendiku kõigist sellesse gruppi kuuluvatest leibkondadest. Selline tulemus näitab, et üksinda lapsi kasvatavad vanemad on suhteliselt sageli kroonilises ressursinappuses, ei suuda iseseisvalt tagada oma lastele minimaalset majanduslikku toimetulekut ning vajavad regulaarset riigipoolset toetust ja abi.

Leibkonnatüübi lõikes on makstav toimetulekutoetus kõige 'ajutisema' iseloomuga üksikute noorte ja eakate, samuti kolmest ja enamast täiskasvanust koosnevates leibkondades, kelles enam kui pooled on toetust saanud ainult ühel aastal ning neist omakorda ligi pooled vaid ühel-kahel korral. .

Noorte, üksinda elavate inimeste puhul ilmneb, et keskmiselt jääb toimetulekutoetuse saamise kordade arv kuue ja seitsme korra vahele ning pikaajalisi toetusesaajaid on nende seas umbes 10%.

#### *Toimetulekutoetuse saamise perioodi pikkus ja regulaarsus riskileibkondades*

Tabelis 14 esitatud andmed iseloomustavad toimetulekutoetuse saamise järjepidevust ja ajalist kestust vastavalt leibkonna riski tüübile. Ilmneb, et toetuse saamise keskmine sagedus on kõige suurem liitriskiga leibkondades (12,3 korda) , kusjuures mida suurem on riskide arv, seda kestvam on toimetulekutoetuse saamine<sup>23</sup>. Liitriskiga leibkondade seas on ka kõige enam kogu vaatlusperioodi jooksul pidevalt toetust saavaid leibkondi (5,4%) ning kõige vähem leibkondi, kes on toetust saanud vaid ühe aasta jooksul (39,1%).

Toetuse saamise sageduselt järgnevad liitriskiga leibkondadele töötu pereliikmega leibkonnad ning üksikvanemaleibkonnad. Kõige väiksem keskmine toimetulekutoetuse saamise sagedus on leibkondades, kus vähemalt ühel leibkonnaliikmel on määratud puue, selles grupis on enam kui pooled leibkonnad saanud toetust vaid ühe aasta jooksul..

Tabel 14. Toimetulekutoetuse saamise järjepidevus ja kestus riskileibkondade lõikes

Riski tüüp	ühel aastal	kahel järjestikusel aastal	kolmel järjestikusel aastal	neljal järjestikusel aastal	viiel järjestikusel aastal	terve periood	kahel mitteametlikul aastal	kolmel mitteametlikul aastal	neljal mitteametlikul aastal	keskmine TTT saamiskordade arv
töötu	41,8	33,2	9,6	3,0	2,2	5,2	2,2	0,1	2,7	<b>11,97</b>
lasterikas	48,4	23,2	9,1	6,3	2,6	4,7	3,3	0,0	2,4	<b>9,51</b>
puue	51,5	20,7	9,4	5,9	3,1	3,7	4,5	0,3	0,9	<b>6,74</b>
üksikvanem	40,4	30,7	11,6	3,8	2,5	5,1	3,0	0,2	2,7	<b>11,94</b>
liitrisk	39,1	32,2	9,9	3,7	2,8	5,4	2,9	0,2	3,9	<b>12,31</b>
ei ole riski	51,9	23,8	9,6	3,9	2,5	3,8	3,2	0,1	1,3	<b>8,50</b>
<b>kõik</b>	<b>43,9</b>	<b>30,2</b>	<b>9,8</b>	<b>3,6</b>	<b>2,4</b>	<b>4,9</b>	<b>2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>2,5</b>	<b>11,02</b>

#### *Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvust mõjutavate tegurite prognoos*

Rakendades üldistatud lineaarsete mudelite analüüsimeetodit prognoositi toimetulekutoetuse saamise kestust leibkonna tüübi, piirkonna, töötuse, puude olemasolu ja liitriski alusel. Piirkonna puhul moodustati uus kuue kategooriaga tunnus: neli suuremat linna - Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva; väiksemad linnad ning maapiirkond.

<sup>23</sup> Näiteks kahe liitva riski korral on toetuse saamise keskmine sagedus 12,1 korda, kolme riski puhul 13,9 ning nelja riski puhul 28,1 korda. Kuna kolme ja nelja riskiga leibkondi on andmestikus väga vähe (vastavalt 560 ja 27), pole vastavad näitajad siiski statistiliselt usaldusväärsed. Kahe liitva riskiga leibkondade seas on kõige enam leibkondi, kus kombineeruvad töötus ja üksikvanemlus, kolme riski puhul lisandub nimetatutele enamasti puue (vt ka tabel 3)

Eelnev analüüs näitas (vt joonis 2), et vaadeldud perioodile - jaanuar 2005 kuni märts 2010 on iseloomulikud kaks arengujoont: 1) toimetulekutoetuste arvu vähenemine perioodil 2005-2008; 2) toimetulekutoetuse saajate arvu kasv 2009-2010, peamiselt töötuse kasvuga seoses. Seetõttu on esimese ja teise perioodi kohta tehtud eraldi analüüsid. Tabelis 15 on prognoositud toimetulekutoetuse saamise kestust kuudes, esitatud on riskisuhted ning vastavad olulisuse nivood. Taustkategoriaiks on leibkonnatüübi puhul valitud kahe täiskasvanu ja kahe lapsega leibkond, töötuse, puude ja liitriski puhul nende puudumine leibkonnas ning piirkonna puhul on võrdluse aluseks maapiirkondade omavalitsused.

Tabel 15. Toimetulekutoetuse saamise perioodi kestvuse prognoosimudel (2005-2008 ja 2009-2010)

<b>SÕLTUV TUNNUS: Toetuse saamise kestus kuudes</b>	<b>2005-2008</b>	<b>2009-2010</b>
	<b>Riskisuhe</b>	<b>Riskisuhe</b>
<b>Vabaliige</b>	274,2***	20,5***
<b>LEIBKOND</b>		
Üksik 65+	0,25***	0,28***
Üksik noor <=29	0,23***	1,28
Üksik 30-64	12,5***	2,13***
2 täiskasvanut (sh 65+)	5,3***	0,95
2 täiskasvanut 1 laps	1,01	1,02
muu	0,22	0,51
2 täiskasvanut 3 last	3,7**	1,87*
1 täiskasvanu 1 laps	18,9***	3,07***
1 täiskasvanu 2 last	9,4***	2,73***
1 täiskasvanu 3 last	3,23*	1,52
3 või enam täiskasvanut	0,73	0,64*
3 või enam täiskasvanut ja vähemalt 1 laps	3,6**	0,84
<i>TAUST: 2 täiskasvanut 2 last</i>		
<b>RISK</b>		
Töötus	12,0***	2,7***
Puue	0,18***	0,39***
Liitrisk	4,07***	1,33*
<i>TAUST: Ei ole riski</i>		
<b>PIIRKOND</b>		
Tallinn	0,35***	0,94
Tartu	2,4**	1,01
Pärnu	0,18***	1,15
Narva	16,01***	2,2***
Muu linn	3,3***	1,3***
<i>TAUST: Maa</i>		

\*\*\* p<0,001 \*\*p<0,01 \*p<0,05

Perioodil 2005-2008 on kahe täiskasvanu ja kahe lapsega leibkondadega võrreldes toimetulekutoetust püsivamalt saanud üksikud 30-64 aastased inimesed, kahe täiskasvanuga leibkonnad ja üksikvanemaga leibkonnad sõltumata laste arvust. Töötuliikme olemasolu leibkonnas võrreldes leibkondadega, kus töötust ei esine, pikendab tunduvalt toimetulekutoetuse saamise perioodi ja seda mõlema vaatlusaluse perioodi puhul. Leibkonnad, mida iseloomustab puudega liikme olemasolu, saavad toimetulekutoetust lühemat aega kui leibkonnad, kus ei esine ei puuet, töötust ega liitriski. Liitriskide olemasolu suurendab samuti võimalust toimetulekutoetuse saamise perioodi pikendamiseks. Kui 2005-2008 oli toimetulekutoetuse saamise periood Tallinnas ja Pärnus lühem kui seda maapiirkondades, siis 2009-2010 seda täheldada ei saa. Samas Narvas ja teistes Eesti linnades võrreldes maapiirkondadega on toimetulekutoetuse saamine mõlemal perioodil kestvam.

Kokkuvõtvalt kinnitab antud mudel, et toimetulekutoetuse saamise kestus on kõige enam mõjutatud töötusest, eriti võimendub töötuse mõju sellistel puhkudel, kui töötuks jääb tööeline

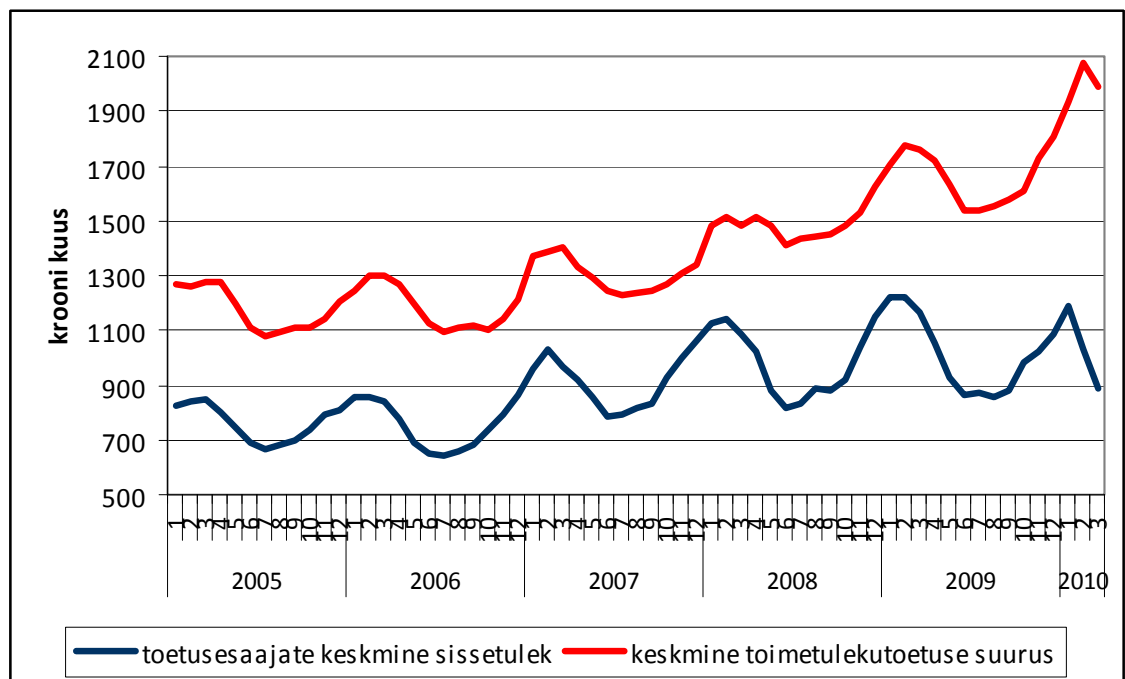
üksinda elav inimene või siis üksikvanem, sellistel puhkudel on suur risk jääda kestvalt toimetulekutoetuse saajate hulka. Loogiliselt võib eeldada, et toimetulekutoetuse taotlemine lõpeb juhul, kui leibkonna liikmed asuvad uuesti tööle, kahjuks riikliku sotsiaalregistri andmed ei võimalda seda kontrollida.

## Toimetulekutoetuse saajate sissetulekute ja väljaminekute analüüs

### *Toimetulekutoetuse saajate sissetulekute üldine struktuur ja dünaamika*

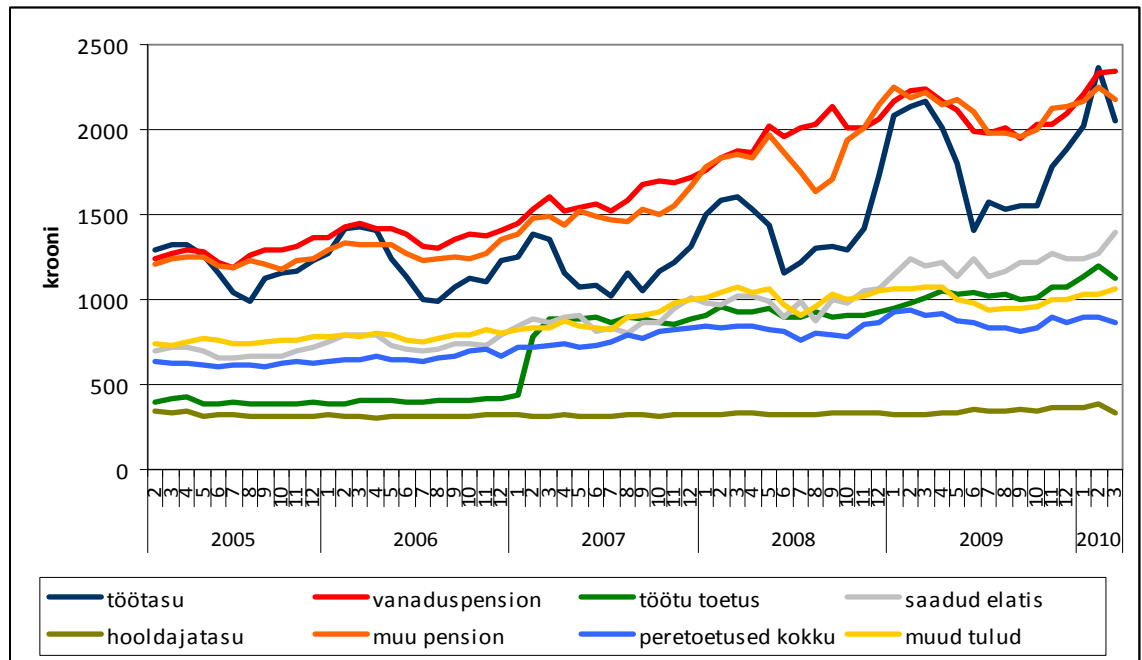
Järgnevalt analüüsime 371837 leibkonnapõhisele kirjele tuginedes, kuidas on vaatlusperioodi jooksul muutunud toimetulekutoetust saanud leibkondade tulude suurus ja struktuur.

Joonisel 22 ilmneb selge sesoonsus toetust saavate leibkondade keskmise sissetuleku suurus – talvekuudel on sissetulek enam kui veerandi võrra suvekuudest kõrgem, kusjuures erinevus talve- ja suvekuude sissetulekute vahel on aastate lõikes ühtlaselt kasvanud. Samas ei ole toimetulekutoetuse saajate sissetulek aastate jooksul (eriti elanikkonna üldist sissetulekute kasvu arvestades) oluliselt tõusnud, üldine keskmine tulu toimetulekutoetuse väljamakse kohta oli 2005. aasta jaanuaris 820 krooni, 2010. aasta jaanuaris 1080 krooni, seega on keskmiselt arvesse võetav sissetulek ühe väljamakse kohta kasvanud umbes 250 krooni võrra. Jooniselt näeme ka, et võrreldes toetusesaajate sissetulekute kasvuga on väljamakstud toetussumma oluliselt enam suurenenud. See on seletatav nii toimetulekupiiri järkjärgulise tõstmisega 750 kroonilt 1000 kroonile ning pidevalt kasvanud eluasemekuludega.



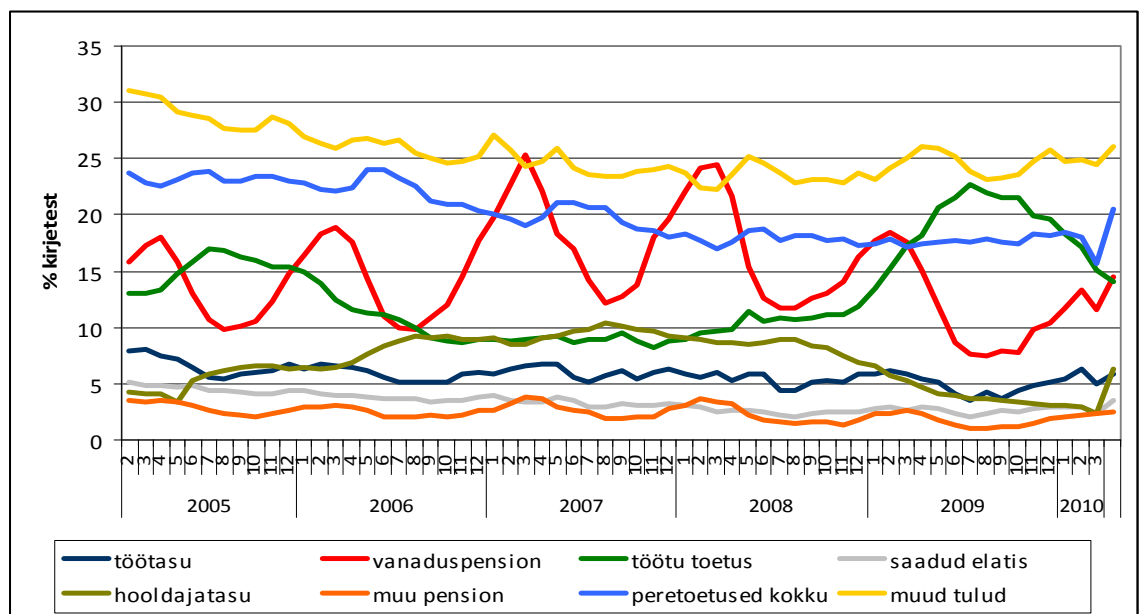
Joonis 22. Toetusesaajate sissetulekute ja makstud toimetulekutoetuse dünaamika 2005-2010

Joonisel 23 on esitatud toetust saavate leibkondade sissetulekute suurus üksikute tululiikide lõikes. Ilmneb, et toimetulekutoetuse väljamaksmisel arvesse võetavatest tuludest on kõige suuremad pensionid (nii vanadus- kui ka toitjakaotus- ja töövõimetuspension) ning töötasu. Nimetatud sissetulekuliigid on vaatlusperioodi jooksul ka kõige enam kasvanud. Kõige püsivamaks tululiigiks on hooldajatasu, suhteliselt vähe on muutunud ka peretoetuste suurus. Jooniselt on näha töötutele makstava toetuse hüppeline suurenemine 2007. aastal, mis on seletatav nii töötuskindlustushüvitise kehtestamise ja töötutoetuse tõusuga 2007. aastal.



Joonis 23. Toimetulekutoetust saanud leibkondade erinevat liiki sissetulekute suuruse muutumine 2005-2010

Toimetulekutoetust saanud leibkondade toimetulek ei sõltu mitte üksnes saadud sissetuleku keskmisest suurusest, vaid ka selle saamise sagedusest. Joonisel 24 on kujutatud vastavat sissetulekut saanud leibkondade osatähtsust kõikidest sissetulekukirjetest. Nimetatud näitaja peegeldab nii toetust saanud leibkondade struktuuri kui ka vastava tulu saamise regulaarsust vaatlusperioodi jooksul.



Joonis 24. Toimetulekutoetust saanud leibkondade erinevat liiki sissetulekute saamise sageduse muutumine 2005-2010

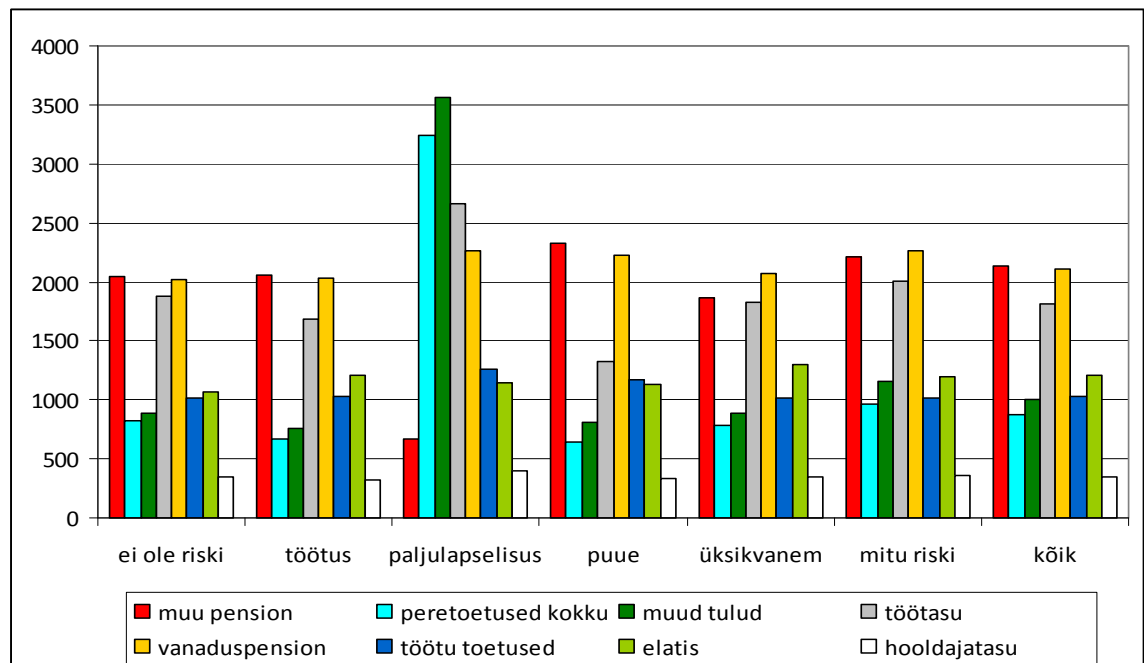
Kõige regulaarsemaks sissetulekuliigiks toimetulekutoetuse saajate seas on 'muud sissetulekud', mis sisaldavad nii erinevatest majanduslikest tegevustest saadavaid tulusid kui ka mitmesuguseid ühe- ja mitmekordseid toetusi. Nende seas on kõige suurema kirjete arvu ja regulaarsusega tululiigiks täiendav sotsiaaltoetus, mida makstakse paljudele toimetulekuraskustes peredele<sup>24</sup>. Vanaduspensioni kirjete arvu suur kõikumine tuleneb toimetulekutoetuse saajate struktuuri

<sup>24</sup> Täiendava sotsiaaltoetusena saadavat sissetulekut ei arvestata toimetulekutoetuse määramisel leibkonna sissetulekute hulka

kõikumisest suve- ja talvekuudel – talvekuudel makstakse kõrgete eluasemekulude tõttu toetust ka paljudele vanaduspensionäriledele, kes kõrgeid küttearveid oma pensionist ise tasuda ei suuda. Töötasu, mille keskmine suurus on küll suur, saab ainult vähem kui kümnendik toimetulekutoetuse saajatest, mistõttu töötasu keskmine 'mõju' toetust saavate leibkondade sissetulekutele on kokkuvõttes üsnagi tagasihoidlik.

### Sissetulekute suurus ja struktuur riskileibkondades

Joonisel 25 on esitatud sissetulekuna arvestatavate kuutulude keskmine suurus<sup>25</sup> 2009. aastal riskileibkondade lõikes. Kõige suuremad on keskmised tulud lasterikastes peredes, eriti lastetoetuste ja 'muude tulude' osas, mis on ka igati loogiline arvestades nende perede liikmete suuremat arvu. Teiste riskileibkondade puhul on tulud erinevate tululiikide lõikes enamvähem võrdsed. Ka see tulemus on üsna loogiline, sest erinevatele peredele makstavate toetuste ja pensionite keskmine suurus varieerub suhteliselt vähe ega sõltu leibkonna riski tüübist. Täiendaval analüüsil võrreldi 2009. aasta tulusid 2005.a. tuludega. Selgus, et 2009. aastal on kõigi riskileibkondade sissetulekud 2005. aastaga võrreldes kasvanud ning erinevatest allikatest saadud tulu-deajaline muutumisei sõltu riskileibkonna tüübist.

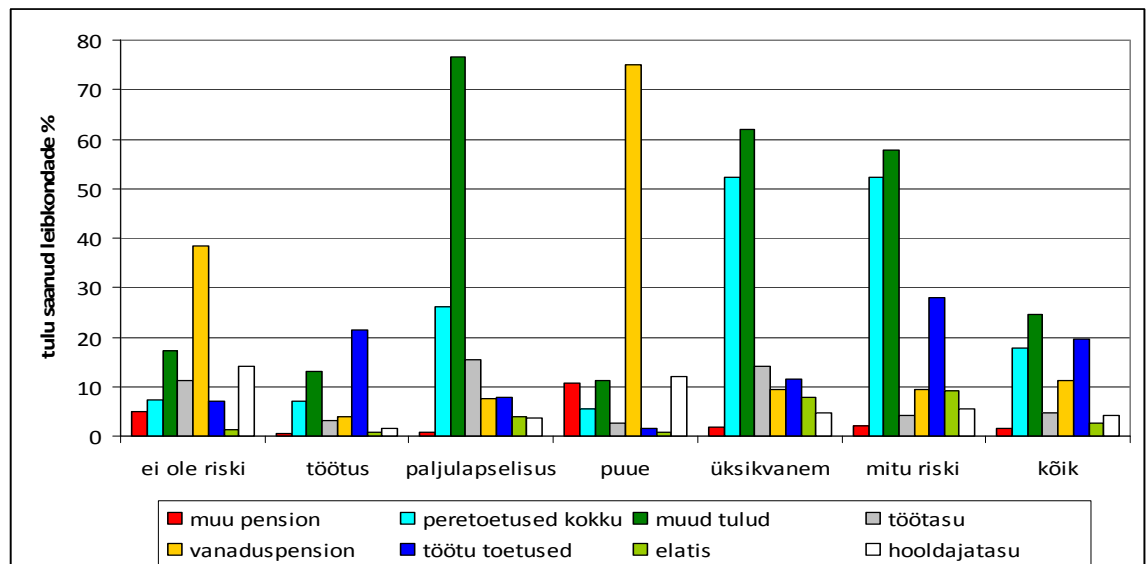


Joonis 25. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute keskmine suurus kuus riskileibkondade lõikes 2009. aastal (krooni)

Küll aga mõjutab riskileibkonna tüüp erinevate tululiikide esinemise sagedust (joonis 26). Leibkondades, kus on peamiseks riskiks töötus, on tulude esinemise sagedus teiste riskileibkondadega võrreldes tunduvalt madalam, sest enamusel leibkondadest sissetulek puudub. Viiendik töötuga leibkondadest saavad töötutu abiraha või töötuskindlustushüvitist, ülejäänud tululiigid jäävad töötute leibkondades alla 10 protsendi piiri. Lasterikaste perede puhul on 2/3 leibkondadest saanud täiendavat sotsiaaltoetust, kolmandik on saanud erinevaid peretoetusi<sup>26</sup> ja ühel neljandiku leibkondade tulu baseerub ka töötasul. Puudega isikuga leibkondadest 3/4 on saanud vanaduspensionit, üle 10% on saanud hooldajatasu või täiendavat sotsiaaltoetust.

<sup>25</sup> Erinevatest sissetulekuallikatest saadava tulu keskmise väärtuste arvutamisel on arvesse võetud vaid nullväärtusest suuremad tulud. Juhul kui andmestikus on vastava tulu lahtrisse märgitud null, siis tähistab see seda, et mainitud tulu leibkonnal puudub ning see loetakse puudevaks väärtuseks. Samuti pole arvutustes arvesse võetud üksikuid andmestikus sisalduvaid negatiivseid tulusid.

<sup>26</sup> Asjaolu, et vaid 1/3 lasterikastest peredest on saanud peretoetusi, tundub ebaloogiline ning viitab ilmselt andmete sisestamise ebatäpsusele (näit. on peretoetused sisestatud 'sotsiaaltoetusena' vms). Nimetatud kahtlust kinnitab ka 'muude tulude' (peamiselt täiendava toetusena) saadud sissetulekute suur osakaal leibkonna kogutulul.



Joonis 26. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute esinemise sagedus riskileibkondade lõikes 2009. aastal

Ühe vanemaga leibkondade jaoks on kõige olulisemaks sissetulekuallikaks nn muud tulud (peamiselt täiendav sotsiaaltoetus) ning erinevad peretoetused (lastetoetus, üksikvanematoetus). Liitriiskiga peredest enam kui pooled saavad peretoetust ja täiendavat sotsiaaltoetust.

### Sissetulekute suurus ja struktuur piirkondade lõikes

Toimetulekutoetust saavate leibkondade sissetulekute suurus ja struktuur varieerub ka piirkondade lõikes. 2009. aastal olid kõige suuremad Harjumaa, Tartu linna ning Põlvamaa toimetulekutoetuse saajate sissetulekud. Kõige väiksemad olid toetusesaajate tulud Narvas ja Ida-Virumaal ning Valga- ja Hiiumaal (tabel 16).

Tabel 16. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute keskmine suurus piirkonna lõikes 2009. aastal (krooni)

Piirkond	Tulud kokku	Muu pension	Pere-toetused kokku	Muud tulud	Tööta-su	Vana-dus-pen-sion	Töötu toetu-sed	Maks-tud elatis	Hool-daja-tasu
Harju maakond	1468	2244	647	991	2443	2467	1149	1576	385
Hiiumaa maakond	785	-	750	937	1734	2736	916	656	464
Ida-Viru maakond	772	1772	737	869	2061	1865	969	1095	271
Jõgeva maakond	1184	1921	933	989	1975	2219	972	880	314
Järva maakond	1032	1734	2780	1190	1660	2024	1058	890	371
Lääne maakond	856	1724	992	938	2130	1849	952	1087	323
L-Viru maakond	993	2062	1129	1241	1985	2264	925	1174	437
Põlva maakond	1378	2452	1389	1103	2665	2171	1046	932	432
Pärnu maakond	1254	1928	1257	1640	1716	2194	1023	977	271
Rapla maakond	868	1825	1220	978	2350	1962	1069	961	320
Saare maakond	856	3066	801	890	1458	2019	956	837	400
Tartu maakond	1183	1883	1232	1165	1721	2306	924	964	360
Valga maakond	709	1890	747	793	1685	1686	976	1262	288
Viljandi maakond	1276	2051	997	1208	2098	2617	1031	1410	343
Võru maakond	811	-	1285	1144	1766	1780	960	862	330
Narva linn	607	1831	415	557	532	1799	992	1081	297
Pärnu linn	1096	-	401	949	1937	1976	1171	1216	381
Tallinna linn	1199	2161	826	880	1960	2416	1062	1300	285
Tartu linn	1376	2415	1164	853	1566	1940	1050	1425	438
<b>Eesti</b>	<b>1011</b>	<b>2129</b>	<b>871</b>	<b>1002</b>	<b>1818</b>	<b>2108</b>	<b>1029</b>	<b>1207</b>	<b>343</b>



Leibkondade piirkondlikud tuluerisused on osaliselt seletatavad toetusesaajate erineva leibkondliku ja sotsiaalse struktuuriga: mida enam on toetusesaajate seas töötu pereliikmega leibkondi, seda madalamad on ka leibkondade keskmised sissetulekud. Üksikute tululiikide puhul on piirkondlikud erinevused kohati väga suured (näiteks töötasu Narvas 532 krooni, Põlvamaal 2665 krooni, peretoetused Pärnu linnas 401 krooni ja Järvamaal 2780 krooni), kuid need on raskesti tõlgendavad ning on pigem juhuslikku laadi. Sama juhuslikud on ka piirkondlikud tululiikide kasvuerisused.

Sarnaselt eelmises osas teostatud tululiikide esinemise sagedusanalüüsile riskileibkondade lõikes, on ka piirkondlikult kõige sagedasemad muude tulude alla liigituvad täiendavad sotsiaaltoetused, millele järgnevad töötu abiraha ja töötuskindlustushüvitis ning erinevad peretoetused (tabel 17)

Tabel 17. Toimetulekutoetust saanud leibkondade sissetulekute esinemise sagedus piirkonna lõikes 2009. aastal

Piirkond	Muu pension	Pere-toetu-sed kokku	Muud tulud	Töötasu	Vana-dus-pension	Töötu-toetu-sed	Makstud elatis	Hoolda-ja-tasu
Harju maakond	1,8	8,5	39,4	7,6	14,7	31,8	3,6	2,8
Hiiu maakond	0,0	0,7	47,8	3,8	6,6	6,8	0,8	3,5
Ida-Viru maakond	0,8	25,6	10,0	2,2	12,7	18,0	1,8	2,5
Jõgeva maakond	1,4	20,9	22,4	5,2	19,1	18,6	1,4	6,8
Järva maakond	0,2	0,8	35,5	4,1	10,6	24,7	2,7	4,2
Lääne maakond	0,2	2,3	27,9	3,8	10,5	25,5	2,6	7,2
L-Viru maakond	0,1	28,7	13,7	4,3	8,2	18,6	3,5	2,5
Põlva maakond	2,7	11,0	42,4	4,8	14,3	17,6	2,8	9,4
Pärnu maakond	0,7	21,7	35,7	3,8	8,1	10,5	1,7	5,9
Rapla maakond	0,1	11,1	24,9	4,5	10,6	12,5	2,9	3,8
Saare maakond	0,2	20,1	17,5	6,4	9,8	22,1	2,2	3,4
Tartu maakond	0,4	11,4	35,6	9,0	11,0	18,1	2,4	6,0
Valga maakond	0,6	15,8	27,5	3,0	7,3	15,4	1,9	5,0
Viljandi maakond	0,3	23,7	19,0	4,5	16,4	19,8	4,0	5,5
Võru maakond	0,0	2,8	30,7	4,2	8,2	17,5	1,9	6,1
Narva linn	0,4	27,9	20,1	7,3	7,4	18,1	1,4	1,2
Pärnu linn	0,0	10,1	42,5	5,3	11,5	24,0	3,0	1,8
Tallinna linn	8,9	10,6	28,9	5,4	10,7	23,1	3,5	3,1
Tartu linn	1,0	42,2	4,7	8,8	17,1	21,5	5,5	10,7
<b>Eesti</b>	<b>1,7</b>	<b>17,7</b>	<b>24,5</b>	<b>4,8</b>	<b>11,4</b>	<b>19,7</b>	<b>2,7</b>	<b>4,1</b>

Täiendavat sotsiaaltoetust on saanud pea pooled Hiiumaa toimetulekutoetuse saajad; ka Pärnu linnas ja Põlvamaal on täiendavat toetust saanud üle 40% leibkondadest. Samas on Tartus muude tulude (sh täiendava sotsiaaltoetuse) saajaid alla 5% leibkondadest<sup>27</sup>. Töötutele mõeldud toetuste, peretoetuste ja erinevat tüüpi pensionite saamise sagedus on otseselt seotud toimetulekutoetuse saajate struktuuriga. Vanaduspensionide saavad suhteliselt sagedamini Jõgevamaa ja Tartu linna toetusesaajad, lastetoetusi saadakse enam Tartu linnas, Lääne- ja Ida-Virumaal ning Narvas. Kõige vähem saavad töötutele mõeldud toetusi ja vanaduspensionide Hiiumaa toimetulekutoetuse saajad.

### *Toimetulekutoetust saanud leibkondade kulud*

Toimetulekutoetuse määramine ja saadud toetuse suurus sõltub toimetulekupiirist, toetuse taotleja sissetulekust ning toetuse määramisel arvessevõetavate kulutuste suurusel. Seetõttu on info toetusesaajate poolt tehtud ja arvesse võetud kulutuste kohta oluline tervikpildi mõistmisel.

<sup>27</sup> Nimetatud tulemus võib taas viidata asjaolule, et mõnedes omavalitsustes sisestatakse omavalitsuse poolt makstav täiendav sotsiaaltoetus sotsiaalregistrisse sissetulekuna, mõnedes aga mitte

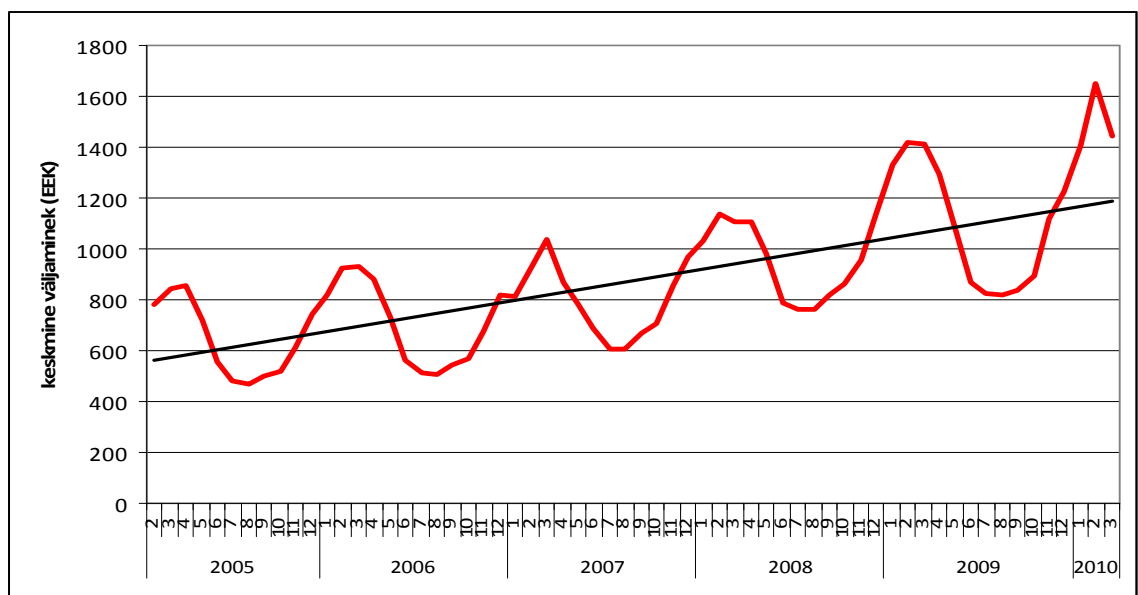
Kahjuks näitas juba andmestike kvaliteedikontroll, et toetusesaajate väljaminekute dokumenteerimine on ebatäpne – puuduvad erinevate kulutuste täpsed definitsioonid, andmestikus esinevad põhjendamatult suured või negatiivsed kulud. Kulud on andmebaasi sisestatud erineva detailsuse astmes ning väga erinevas sõnastuses. Kuigi suurem osa nimetatud puudustest on andmete kvaliteedikontrolli ja erinevate restruktureerimiste käigus kõrvaldatud, on kulutusi võimalik analüüsida vaid kõige üldisemal tasemel – vaadeldes vaid tehtud kulutuste kogusummat, seda detailsemalt liigendamata. Kuna toimetulekutoetuse maksmisel võetakse arvesse peamiselt ainult eluasekuluseid normpinna ulatuses, siis kajastuvadki andmebaasis ja alljärgnevas analüüsis pea eranditult eluasemekulud.

Tabel 18. Nullkuludega leibkondade osatähtsus leibkonnatüübi, riski ja piirkonna lõikes 2005-2010 I kvartal

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Leibkonna tüüp:</b>						
Muud leibkonnad	25,6	34,6	26,3	41,3	27,1	5,7
Üksik eakas (65+)	1,4	4,7	2,8	3,3	3,1	1,1
Üksik noor (<30)	9,1	9,2	8,6	8,1	7,8	7,2
Üksik tööealine (30-64)	9,8	9,7	10,1	10,9	9,3	8,0
2 täiskasvanut (sh 65+)	5,6	5,6	5,4	7,1	5,2	4,0
2 täiskasvanut 1 laps	10,7	14,5	14,1	13,9	7,6	5,9
2 täiskasvanut 2 last	12,1	12,0	15,0	11,1	10,7	8,9
2 täiskasvanut 3 ja enam last	19,6	22,2	24,6	27,3	16,2	14,2
1 täiskasvanu 1 laps	7,0	7,9	8,9	8,8	10,4	9,3
1 täiskasvanu 2 last	9,1	9,1	10,5	10,8	10,0	9,0
1 täiskasvanu 3 ja enam last	13,7	13,0	9,0	10,1	9,1	7,7
3 ja enam täiskasvanut	7,6	10,8	12,7	16,3	6,7	5,0
3 ja enam täiskasvanut ja laps(ed)	14,9	19,9	19,0	23,7	15,7	9,1
<b>Riski tüüp:</b>						
ei ole riski	10,8	10,8	9,8	9,2	9,6	6,6
töötus	9,4	10,1	10,6	11,9	8,9	7,5
Lasterikkus	23,3	29,0	27,6	37,5	30,2	15,6
puue	2,7	3,8	3,2	3,0	3,0	3,0
üksikvanem	6,3	7,1	9,4	10,9	11,5	11,0
mitu riski	10,2	10,6	10,5	9,7	9,8	8,5
<b>Piirkond:</b>						
Harju maakond	4,1	4,8	4,1	4,4	4,3	4,1
Hiiu maakond	16,5	11,6	10,2	10,5	13,0	4,2
Ida-Viru maakond	1,1	1,7	2,2	2,4	1,7	1,5
Jõgeva maakond	14,8	12,6	16,5	16,5	12,5	11,9
Järva maakond	10,3	8,2	8,2	10,6	7,7	8,4
Lääne maakond	14,0	18,9	22,6	21,0	15,7	11,4
Lääne-Viru maakond	11,9	10,4	8,0	4,8	4,7	3,7
Põlva maakond	27,0	31,5	31,9	35,0	27,8	22,8
Pärnu maakond	38,2	36,7	34,5	35,0	32,5	23,4
Rapla maakond	35,9	30,7	29,3	33,8	29,8	25,0
Saare maakond	16,0	16,8	20,9	23,1	23,0	20,5
Tartu maakond	27,5	21,5	18,7	22,4	21,8	12,4
Valga maakond	14,3	11,3	10,0	12,6	14,5	14,3
Viljandi maakond	13,6	15,4	12,2	12,4	9,7	7,5
Võru maakond	17,3	16,3	14,0	14,9	10,4	6,2
Narva linn	2,1	2,1	2,1	0,0	0,1	0,1
Pärnu linn	4,1	5,3	5,8	3,0	2,4	2,0
Tallinna linn	0,3	0,7	1,5	2,0	5,9	6,5
Tartu linn	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
<b>Eesti (kõik leibkonnad)</b>	<b>9,3</b>	<b>9,8</b>	<b>10,0</b>	<b>10,6</b>	<b>9,2</b>	<b>7,6</b>

Analüüsi teostamist raskendab ka andmelünkade suur arv. Andmestikus sisalduvast 371837 leibkonna väljaminekukirjest on 35235 (9,5%) nullkirjed, mida edasises analüüsis käsitletaksegi kui nulliga võrdseid kulusid (leibkond pole vaatlusperioodil kulutusi teinud). Nimetatud käitlusviisi toetab asjaolu, et maapiirkondades (kus inimesed elavad sagedamini oma talus ning üüri ja kommunaalkulusid ei maksa) on nullkirjeid suuremate linnadega võrreldes tunduvalt enam (näit 2009. aastal oli Tartu linnas selliseid kirjeid alla 0,1%, Pärnumaal aga tervelt üks kolmandik). vastavalt 22 ja 2,6%). Leibkonnatüübi ja riskileibkonnade lõikes on nullkulutusi enam lasterikastes peredes. Aastate lõikes on kulusid mitmedeclareerinud leibkondade osatähtsus üllatavalt stabiilne (vt tabel 18).

Toimetulekutoetust saanud leibkondade eluasemekulud on vaatlusperioodi jooksul pidevalt kasvanud ning ootuspäraselt iseloomustab kulutusi selge sesoonsus (joonis 27). Ajavahemikul 2005 veebruar kuni 2010 veebruar on eluasemekulud kasvanud keskmiselt 2,1 korda. Eluasemekulude kasvades on suurenenud ka sesoonsete kõikumiste amplituud – 2005. aastal oli erinevus väikseima ja suurema eluasemekuluga kuu vahel 1,8 korda, 2009. aastal aga kaks korda.

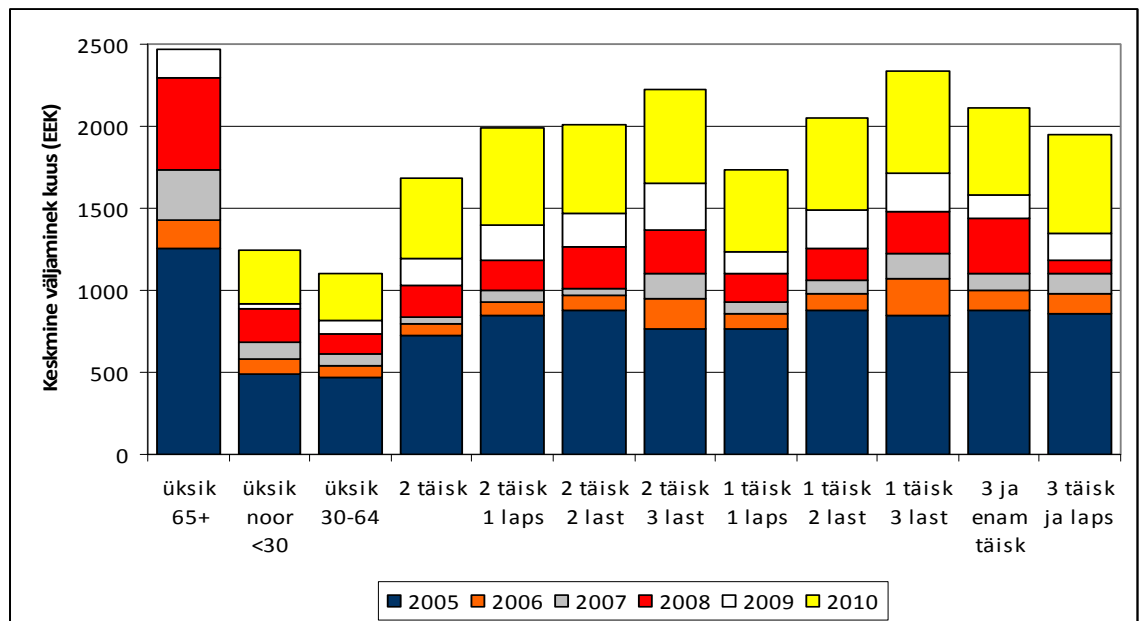


Joonis 27. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised kulud ühe rahuldatud taotluse kohta kuus 2005-2010

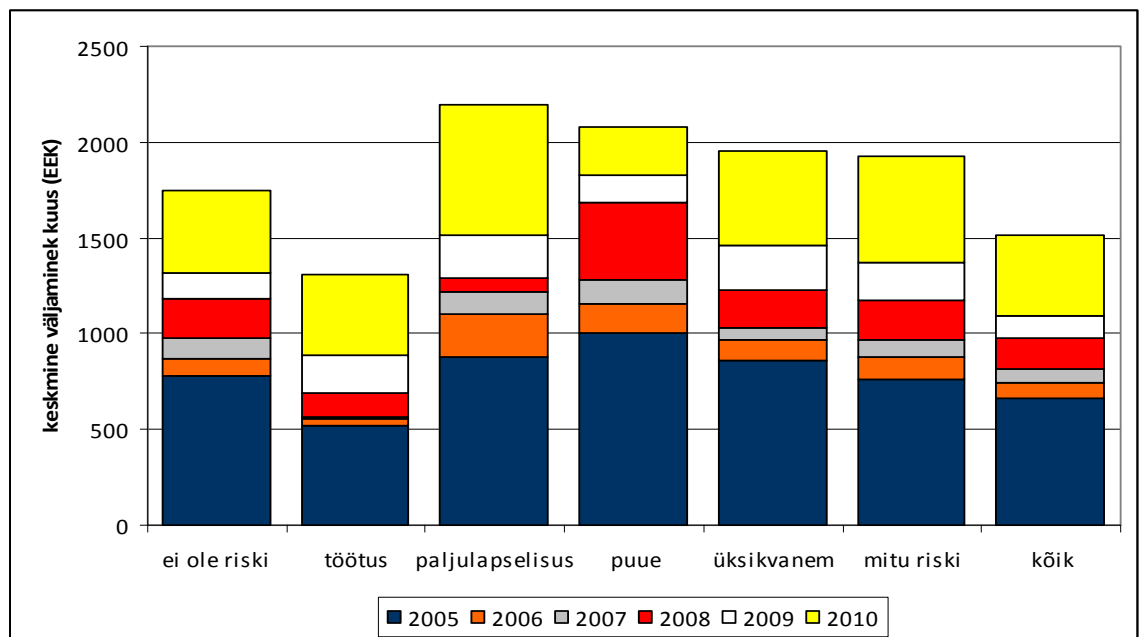
Leibkonnatüübi lõikes on üsnagi üllatavalt kõige suuremad eluasemekulud üksielavatel eakatel, seda eriti võrreldes üksikute noorte ja tööealistega, kelle puhul eluasemekulud on teiste leibkondadega võrreldes kõige madalamad (vt joonis 28). Seda saab selgitada nii asjaoluga, et eakad kasutavad sageli suhteliselt suurt elamispinna kui ka nullväljaminekute väga väikese esinemissagedusega.

Üksielavate noorte ja tööealiste puhul võib tegemist olla väikeste ilma mugavusteta elamispinna, kus eluasemekulud on suhteliselt väiksemad.

Jooniselt näeme ka, et üksikvanemaperede ja lastega täisperede eluasemekulud on enam-vähem võrdsed, samas üksikvanemate puhul kasvavad eluasemekulud suurema laste arvu korral kiiremini täisperedega võrreldes. Vaadeldes eluasemekulude ajalist muutumist näeme, et leibkonnatüüpide lõikes on see üsna ühesugune. Suhteliselt enam on eluasemekulud kasvanud 2008. ja 2009. aastal (2010. aasta kulude puhul kajastuvad vaid kolme esimese kuu suurte küttekuludega andmed, mistõttu kulude juurdekasv pole teiste aastate kõigi kuude keskmiste eluasemekuludega võrreldavad).



Joonis 28. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud (aastane juurdekasv) kuus leibkonnatüübi lõikes 2005-2010

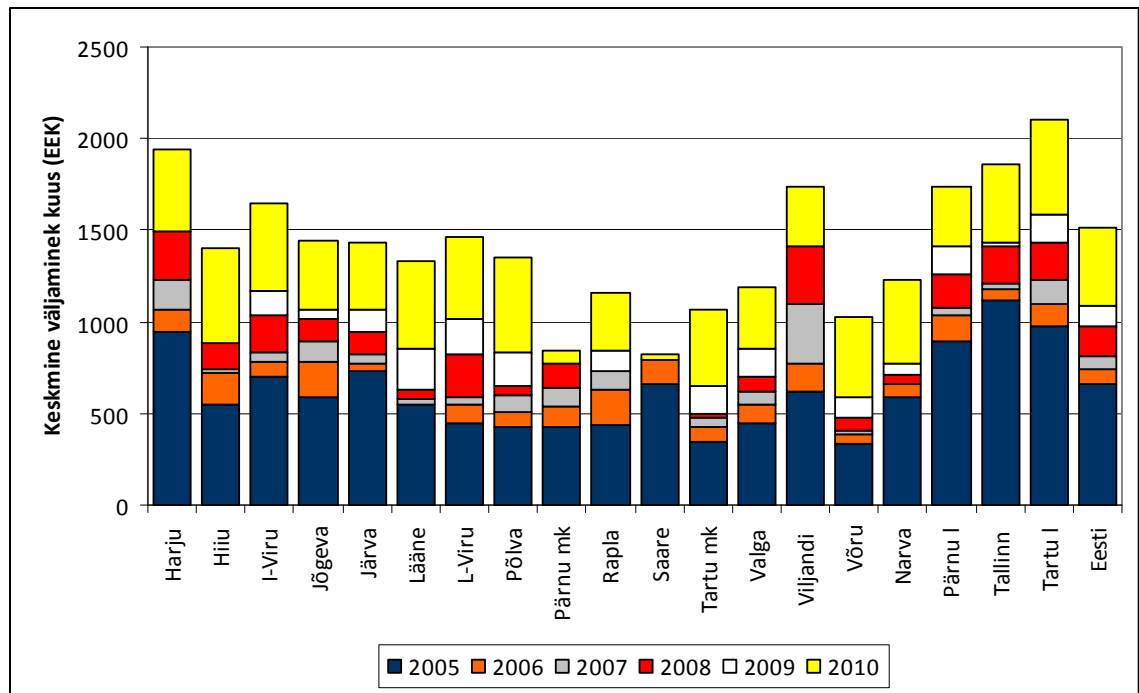


Joonis 29. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud (aastane juurdekasv) kuus riskileibkondade lõikes 2005-2010

Riskileibkondade lõikes on kõige suuremad eluasemekulud lasterikastel peredel, kuid ka puudega pereliikmega leibkondade, samuti üksikvanemaleibkondade ja liitriskiga peredes pole kulutused oluliselt väiksemad. Kõige väiksemad on deklareeritud kulutused töötuga leibkondades (joonis 29).

Eluasemekulud varieeruvad küllalt olulisel määral ka piirkonniti (joonis 30). Üldtendentsina on eluasemekulud loogiliselt kõrgemad suuremates linnades (Tallinn, Tartu, Pärnu) ja Harjumaal. Keskmisest suuremad on eluasemekulud ka Viljandi maakonnas. Madalate eluasemekulude poolest paistavad maakondadest silma Pärnu- ja Saaremaa, linnadest aga Narva.

Eluasemekulude dünaamika osas on näha, et 2005. aastaga võrreldes on kulud kasvanud kõige kiiremini Viljandimaal, samuti Tartu linnas ja maakonnas. Samas Saaremaal on eluasemekulud jäänud 2005. aastaga võrreldavale tasemele.



Joonis 30. Toimetulekutoetust saanud leibkondade keskmised väljaminekud rahuldatud taotluse kohta kuus piirkonna lõikes 2005-2010

## Kokkuvõte

Käesolev riikliku sotsiaalregistri andmete analüüs annab tunnistust toimetulekutoetuse kasutamise tunduvalt suurenenud aktiivsusest majanduslanguse ajal ja sellele järgnenud perioodil. Vaatamata aastatel 2005-2008 toimunud toetusesaajate arvu olulisele kahanemisele, on 2010. aasta veebruaris majanduslanguse tõttu toimetulekutoetust saavate leibkondade arv taas tõusnud 2005. aasta alguse tasemele. .

Toetusesaajate üldstruktuuri osas on toimunud mitmed olulised nihked. Püsivalt on suurenenud töötü leibkonnaliikme(te)ga leibkondade osatähtsus toetusesaajate seas. 2010. aasta algul moodustavad töötud leibkonnad toetusesaajate seas üle nelja viiendiku. Siiski ei iseloomusta nimetatud tendents mitte üksnes kahte viimast majanduslangusest haaratud aastat, vaid ka varasemat majanduskasvu perioodi.

Töötute kõrval on oluliselt kasvanud ka nende leibkondade arv ja osatähtsus toetusesaajate seas, kus kombineeruvad erinevad riskid: töötus ja üksikvanemlus, töötus ja puue, töötus ja lasterikkus jne.

Viimastel aastatel on kiiresti kasvanud noorte üheliikmeliste leibkondade arv toetusesaajate hulgas, samal ajal on üldtrendina kahanenud eakate inimeste arv. Sellised muutused on ühelt poolt seletatavad kasvanud töötusega, teiselt poolt aga ühtlase vanaduspensionitõusuga.

Analüüsi käigus vaadati ka üldiseid jaotusi toetuseperioodi kestuse ja sesoonsuse osas. Selgus, et toetuse saamine on pigem lühiajaline ja ebaregulaarne. Üle 40% leibkondadest on toetust saanud vaid ühe aasta jooksul (18% on toetust saanud vaid ühe kuu). Neljal või enama aasta jooksul on ebaregulaarselt toetust saanud kümnendik leibkondadest. Kogu vaadeldava perioodi (63 kuud) on toetust saanud 317 leibkonda.

Analüüs toob eakate seas selgelt esile toetuseperioodi sesoonsuse – toetust taotletakse (ja saadakse) vaid talvisel kütteperioodil. Nõrgalt on sesoonsus täheldatav ka üksielavate tööealiste puhul, kus toetusesaajate arv langeb suvekuudel.

Maakondade ja suuremate linnade lõikes ilmnevad erinevused nii toimetulekutoetuse saajate struktuuris, saamise perioodi pikkuses kui ka väljamakstud toetuse suuruses. Toimetulekutoetuse saajate struktuuris eristuvad Eesti maakondade ja suuremate linnade seas selgesti Tartu linn ja Narva. Narvale on kogu perioodi vältel olnud iseloomulik töötute suur osakaal toetusesaajate hulgas (2010. a I kvartalis üle 90%). Enam-vähem vastupidine olukord valitseb Tartus, kus töötute osakaal toetusesaajate hulgas on pikka aega olnud kõige väiksem Eestis, Kuigi töötute arv ja osakaal on Tartus viimastel aastatel kiiresti tõusnud, on töötute osakaal ka 2010. aastal Eesti madalamaid (alla 70%).

Nii toetusesaajate arv kui ka makstav toetussumma on viimastel aastatel oluliselt suurenenud. Kõige enam on toetusesaajate arv ajavahemikus 2005 jaanuar – 2009 detsember kasvanud Pärnu linnas (üle kahe korra) ning Harju (ilma Tallinnata) ja Pärnu maakonnas (ilma Pärnu linnata). Juurdekasv on kõige väiksem Jõgeva maakonnas, Narva linnas, Ida-Virumaal (ilma Narvata) ja Saaremaal.

Toetuse summa on 2005-2009 kõige enam kasvanud Pärnu linnas, Lääne-Virumaal, Tartu linnas ning Harju maakonnas (ilma Tallinnata). Kõige vähem on toetused kasvanud Saaremaal, Narvas ja Põlva maakonnas.

Toimetulekutoetuse määramine sõltub toetuse taotleja sissetulekust ning toetuse maksmisel arvessevõetavatest kulutustest (eluasemekulud). Analüüs näitas, et vaatamata üldisele sissetulekute kasvule aastatel 2005-2008, on toimetulekutoetuse saajate sissetulekud kasvanud küllaltki minimaalselt. Toetusesaajate sissetulekust on kõige suuremad pensionid (nii vanadus- kui ka toitjakaotus- ja töövõimetuspension) ning töötasu. Kõige regulaarsemaks sissetulekuliigiks toimetulekutoetuse saajate seas on 'muud sissetulekud', mille seas on kõige suurema kirjete arvu ja regulaarsusega tululiigiks täiendav sotsiaaltoetus, mida makstakse paljudele toimetulekuraskustes peredele. Töötasu, mille keskmine suurus on küll suur, saab ainult vähem kui kümnendik toimetulekutoetuse saajatest, mistõttu töötasu keskmine 'mõju' toetust saavate leibkondade sissetulekutele on kokkuvõttes üsnagi tagasihoidlik

Riskileibkondade lõikes on kõige suuremad keskmised tulud lasterikastes peredes, eriti lastetoetuste ja 'muude tulude' osas, mis on ka igati loogiline arvestades nende perede liikmete suuremat arvu. Teiste riskileibkondade puhul on tulud erinevate tululiikide lõikes enamvähem võrdsed. Tulude saamise 'sagedus' on kõige väiksem töötute leibkonnaliikmeka peredes, kus paljudel juhtudel puudub sissetulek sootuks (juhul, kui peres pole lapsi, kes saaksid lastetoetust või eakaid ja puudega isikuid, kellele makstakse pensioni).

Toimetulekutoetust saavate leibkondade sissetulekute suurus ja struktuur varieerub ka piirkondade lõikes. 2009. aastal olid kõige suuremad Harjumaa, Tartu linna ning Põlvamaa toimetulekutoetuse saajate sissetulekud. Kõige väiksemad olid toetusesaajate kogutulud Narvas ja Ida-Virumaal ning Valga- ja Hiiumaal. Ka piirkondlikult on kõige sagedasemad muude tulude alla liigituvad täiendavad sotsiaaltoetused, millele järgnevad töötute abiraha ja töötuskindlustushüvitis ning erinevad peretoetused Täiendavat sotsiaaltoetust on saanud pea pooled Hiiumaa toimetulekutoetuse saajad; ka Pärnu linnas ja Põlvamaal on täiendavat toetust saanud üle 40% leibkondadest.

Toetustsaavate leibkondade väljaminekute detailsemat analüüsi takistas kulutuste ebatäpne dokumenteerimine andmebaasis, seetõttu vaadeldi vaid üldiste eluasemekulude suurust ning selle muutumist erinevates lõigetes.

Toimetulekutoetust saanud leibkondade eluasemekulud on vaatlusperioodi jooksul pidevalt kasvanud ning samuti iseloomustab kulutusi selge sesoonsus. Ajavahemikul 2005 veebruar kuni 2010 veebruar on üldised eluasemekulud kasvanud keskmiselt 2,1 korda. Leibkonnatüübi lõikes on üsnagi üllatavalt kõige suuremad eluasemekulud üksielavatel eakatel, seda eriti võrreldes üksikute noorte ja tööealistega, kelle puhul eluasemekulud on teiste leibkondadega võrreldes

kõige madalamad. Vaadeldes eluasemekulude ajalist muutumist näeme, et leibkonnatüüpide lõikes on see üsna ühesugune. Riskileibkondade lõikes on kõige suuremad eluasemekulud lasterikastel peredel, kuid ka puudega pereliikmeka leibkondade, samuti üksikvanemaleibkondade ja liitriskiga peredes pole kulutused oluliselt väiksemad. Kõige väiksemad on deklareeritud kulutused töötuga leibkondades.

Eluasemekulud varieeruvad küllalt olulisel määral ka piirkonniti. Üldtendentsina on eluasemekulud loogiliselt kõrgemad suuremates linnades (Tallinn, Tartu, Pärnu) ja Harjumaal. Keskmisest suuremad on eluasemekulud ka Viljandi maakonnas. Madalate eluasemekulude poolest paistavad maakondadest silma Pärnu- ja Saaremaa, linnadest aga Narva. 2005. aastaga võrreldes on kulud kasvanud kõige kiiremini Viljandimaal, samuti Tartu linnas ja maakonnas. Samas Saaremaal on eluasemekulud jäänud 2005. aastaga võrreldavale tasemele.

# Toimetulekutoetuse määramise, aktiivsuspõhiste rakendamise ja juhtumikorralduslike praktikate kvalitatiivse analüüsi kokkuvõte

Lõpparuande käesolevas osas esitatakse uuringu käigus omavalitsuste sotsiaaltöötajate ja Töötukassa spetsialistidega läbiviidud kvalitatiivsete intervjuude temaatilise analüüsi põhitulemused. Analüüsi struktuur järgib tellija poolt püstitatud uurimisküsimusi (vt ptk „Uurimise üldmetodoloogia“). Analüüsis on kajastatud kõik toimetulekutoetuse määramise, aktiivsuspõhiste rakendamise ja juhtumikorralduslike praktikatega seotud ühised seisukohad ja arvamused. Erilist tähelepanu on pööratud teemaga seotud erinevate osapoolte (omavalitsused ja Töötukassa) erinevate seisukohtade väljatoomisele. Analüüsi aluseks ja selle lahutamatuks osaks on läbiviidud intervjuude täistranskriptsioonid, mis on tellijale üleantud uurimuse varasemal etapil. Ülevaates kursiivina ja jutumärkides esitatud tekstiosad tähistavad tsitaate intervjuude transkriptsioonidest

## **Aktiivsuspõhised toimetulekutoetuse taotlemisel**

Toimetulekutoetus on üldiselt oma olemuselt ja määramise tingimustelt passiivne meede, mille taotlemine või saamine ei eelda toetuse taotlejalt või saajalt ja tema leibkonnalt sotsiaalset aktiivsust enda olukorra ja toimetuleku parandamiseks (nt nõue otsida aktiivselt tööd vms). Sotsiaalhoolekandeseaduse (§22 lg 3, punkt 1) kohaselt võib (aga ei pruugi) kohalik omavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvales toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis. Sotsiaalhoolekandeseaduse vastavale punktile viidatakse paljudes kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud toimetulekutoetuse ja kohalike sotsiaalhoolduse määramist ja maksmist reguleerivates määrustes.

Sotsiaalhoolekande seadus ei kohusta omavalitsusi aktiivsuspõhiste rakendamisele. Kuna puudub vastav kohustus, siis puudub riigil ka otsene vajadus aktiivsuspõhiste rakendamist finantseerida ning nõuete rakendamine on seega omavalitsuse vabatahtlikult võetud kohustus.

### *Aktiivsuspõhiste määramine*

Analüüsi tulemusel selgus, et erinevates ametkondades ja omavalitsustes on aktiivsuspõhiste määramine erinev.

Rõhukas enamuses maalistes omavalitsustes on esmaseks aktiivsuspõhiseks, mida rakendatakse pikaajaliste töötute suhtes, töötuna arvelevõtmine Töötukassas. Intervjueeritavate sõnul väljendab töötuna arvelolek ning selle säilitamiseks tehtavad jõupingutused (Töötukassa regulaarne külastamine) toimetulekutoetuse taotleja tahet ja valmisolekut otsida tööd. Töötuna arvelolek võimaldab ligipääsu Töötukassa poolt pakutavatele erinevatele teenustele, suhtlemisvõimalustele ja töö leidmiseks vajalike teadmiste ja oskuste omandamisele, samuti kohuse- ja distsipliini-



tunde edendamiseks. Lisaks töötuna arveloleku nõudele rakendatakse mitmetes omavalitsuses ka omavalitsuse poolt organiseeritud avalikke töid, mida kohaldatakse pikaajaliste töötute suhtes. Organiseeritavate tööde hulk ja korraldus on omavalitsuste lõikes väga erinev ning sõltub nii omavalitsuste eelarvevahendite olemasolust, vajalike tööde hulgast ning omavalitsuse ja sotsiaaltöötaja tahtest ja motivatsioonist aktiivsuse nõuete rakendamisega tegeleda.

Linnalistes omavalitsustes (Tallinn, Tartu, Valga, Pärnu) on aktiivsuse nõuete määramine mõnevõrra laialtavalisem, mis on ilmselt põhjendatav suuremate võimalustega ja parema ligipääsuga erinevatele sotsiaalteenustele. Intervjueritavad töid olulisena esile Töötukassa poolt pakutavad teenused, mainiti ka sotsiaalosakondade endi poolt rakendatavaid meetmeid (sh avalikke töid). Siiski leidis ka omavalitsusüksusi, kus leiti, et aktiivsuse nõuete rakendamise põhi- (või isegi ainu-)vastutus lasub Töötukassal ning omavalitsuste ülesandeks on vaid oma klientide Töötukassasse suunamine.

Töötukassa esindajad lähtusid aktiivsuse nõuete määramisel Töötukassa tegevuseesmärkidest ning peamiseks töötute suhtes kohaldatavaks nõudeks on nõue, et töötu peab aktiivselt otsima tööd ning tegema kõik selleks, et leida tööd; samuti peab ta valmis olema esimesel võimalusel tööle asumiseks. Sellise nõude täitmise soodustamiseks rakendab Töötukassa väga erinevaid meetmeid ning nendes meetmetes aktiivne osalemine (töövahendus, karjäärinõustamine, tööpraktika, toetatud töö jne) on määratletav aktiivsuse nõude täitmisena. Enda töötuna arvele võtmine ja arvelolek ei ole Töötukassa seisukohast aktiivsuseks piisav.

Kuna aktiivsuse nõuete määramine on erinevate osapoolte lõikes erinev, siis ilmnevad ka erinevate aktiivsuse nõudeid rakendavate ametkondade vahelised erinevused. Nii näiteks ei ole Töötukassa arvates omavalitsustes sageli rakendatav praktika, mille kohaselt peavad kõik töötud end Töötukassas arvele võtma, õigustatud, kuna Töötukassasse suunatakse ka need, kes ei tegele aktiivselt töö otsimisega ning pahatihti ei ole ka huvitatud töö leidmisest. Mittemotiveeritud klientidega tegelemine pole enamasti otstarbekas, kulutatakse vaid aega ja raha, mida saaks palju tulemuslikumalt kasutada motiveeritud töötajate konkurentsivõime parandamiseks.

Kohalike omavalitsuste seisukohast aga on töötuna arveloleku tingimused töötute suhtes liiga ranged (eelkõige kord kuus Töötukassa külastamine), mis ei ole vastavuses ei töötute ega omavalitsuste võimaluste ning vajadustega. Töötukassa on aga veendunud, et tööturuteenuste osutamine ja töötute aktiveerimine on võimalik vaid töötute tööotsija ja töötukassa spetsialisti vastastikusel koostöös. Seega on Töötukassa regulaarne külastamine hädavajalik tingimus, mitte formaalselt kehtestatud nõue.

Mitte ühelgi juhul ei käsitletud aktiveerimisena mitteformaalset (ja sageli ka mittelegaalset) tasulist või tasuta töötamist juriidilise tööandja või (tuttava) eraisiku heaks. Nii Töötukassa kui ka Sotsiaalministeeriumi kindla veendumuse kohaselt seda aktiivsuse nõude täitmisena käsitleda ei tohiks. Ühe arutelu osaleja arvates on „*mustalt töötamine [on] ebaseaduslik ja seda ei saa mingil juhul aktsepteerida. Küll aga on mõtlemise koht, kas keelduda ka sotsiaalabi andmisest näiteks inimesele, kes oma suurte sotsiaalsete probleemide (nt alkoholism, endaga toimetulematust) tõttu tööle ei saa, kuid kord nädalas aitab naabrimehel puid lõhkuda ja saab selle eest minimaalset tasu. Võimalik, et sotsiaalabi klientide (kõige raskemate) puhul võib nimetatud töö 'kogukonnatööna' käsitlemine isegi kõne alla tulla. Teiste puhul oleks pigem õigem aidata mitteformaalne töötamine 'legaliseerida'.*“

#### *Aktiivsuse nõuete rakendamise sihtgrupp – millal aktiveerimist rakendatakse*

Toimetulekutoetuse määramise kontekstis on aktiivsuse nõuete rakendamise primaarseks sihtgrupiks töö kaotanud isikud. Kohalike omavalitsuste tasandil rakendatakse töötuna arvelevõtmise nõuet kõigile töötutele. Avalikke töid kohaldatakse reeglina vaid pikaajalistele töötutele. Sellisel juhul on avalike tööde korraldamise eesmärk sotsialiseeriv ja kasvav: pakkuda töötute-

le võimalust midagi teha, tunda ennast vajalikuna, suhelda jne, seejuures ei eeldata, et avalikel töödel osalemine aitab inimesel leida tööd või olla lihtsalt aktiivsem.

Võrreldes kahte nõuet (arvelolekut ja avalikel töödel osalemist) omavahel, on selge et arveloleku nõue on tunduvalt rangem. See on põhjendatav ka sellega, et omavalitsuse jaoks vähendab töötu kliendi sidumine Töötukassaga oluliselt survet eelarvevahenditele, kuna registreeritud töötutele kohaldub ravikindlustus ning rakenduvad Töötukassa aktiveerivad meetmed, mida muidu peaks korraldama ning rahastama omavalitsus. Avalikel töödel osalemist rakendatakse vaid sobiva töö olemasolul ning pigem nende suhtes, kes töötegemisest (rohkem) huvitatud on.

Kuna linnalises keskkonnas on aktiveerimisvõimalusi rohkem, siis rakendatakse linnades ka aktiivsuse nõudeid sagedamini ja järjepidevamalt.

Kuigi paljudes omavalitsustes üritatakse pikaajalisi töötuid aktiveerida ning avalikke töid korraldada, rakendatakse sanktsioone nende nõuete eiramise korral aruharva. Põhjuseks on asjaolu, et toimetulekutoetuse maksimisest keeldumise korral jääb isik ja tema leibkond sageli üldse ilma sissetulekuta ning mingi minimaalse ressursitaseme peab omavalitsus ka nõuete eiramise korral leibkonnale tagama. Seega tõstatas ka küsimus, kas aktiivsuse nõuete rakendamine toimetulekutoetuse maksimisel on üldse põhjendatud, arvestades, et põhiseadusest tulenevalt on „*igal isikul õigus riigipoolsele toetusele ja abile*“<sup>28</sup>.

Pikaajaline töötus ohustab eelkõige mehi, seega on ka aktiivsuse nõuete rakendamise sihtgrupis peamiselt mehed, kelle haridustase ja tööalane positsioon on keskmisest madalam, kelle vanus jääb üldjuhul 40-55 aasta vahele ning kes on enamasti kimpus alkoholismiga ning elavad pigem üksi kui perega.

### *Lootusetud juhtumid*

Eelpoolkirjeldatud gruppi (keskeas alkoholismikalduvusega mehed) peavad nii sotsiaaltöötajad kui ka Töötukassa klienditeenindajad sageli nn lootusetuteks juhtumiteks. Lootusetus tähendab siinkohal seda, et vaatamata sotsiaaltöötajate ja Töötukassa spetsialistide jõupingutustele ja osutatavatele meetmetele, pole nende inimeste võimalused tööd leida ja iseseisvalt toime tulla kuigi reaalsed. Siiski leiti ka, et antud juhul pole sotsiaaltöötajal õigust jagada oma kliente lootusetuteks või lootusrikasteks, sest „... *alati võib juhtuda 'ime' ning inimese elu võib korraga võtta hoopis ootamatu pöörde. Samuti peab igal inimesel olema õigus võrdväärsele kohtlemisele ning ühiskonna poolt pakutavatele hüvedele*“.

Sellise seisukohaga küll üldjuhul nõustuti, kuid siiski arvati, et taolise 'aktiveerimisega' kaasnevad liiga suured kulutused, mis praegustes rasketes oludes „*pole ehk ülearu otstarbekad*“. Pigem on oluline „*tagada nendele esmane ellujäämine, mis lisaks toimetulekutoetusele sisaldaks ka hädavajalikke raviteenuseid*“.

### *Probleemid aktiivsuse nõuete rakendamisel*

Aktiivsuse nõuete rakendamine on edukas, kui aktiveeritav töötu on motiveeritud otsima tööd ja olema aktiivne. Paljude intervjueritute arvates on praegune aktiivsuse nõuete rakendamise süsteem „*pigem inimese aktiivsust pärssiv*“. Avalikel töödel osalemise eest makstakse töötutele töötasu, mis töötajat võiks motiveerida, kuid samal ajal arvestatakse saadud tulu toimetulekutoetuse taotleja sissetuleku hulka ning saadud tulu arvatakse toetusesummast maha. „*Tulemuseks on olukord, kus avalikel töödel osaleja saab tulu samapalju kui avalikel töödel mitteosaleja*“ (paljudel juhtudel ka osalemisest keelduja).

<sup>28</sup> PS § 28 lg 2 : Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdset Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Intervjueeritud sotsiaaltöötajate sõnul osalevad paljud töötud avalikel töödel üsna meelsasti ja teeksid seda sagedamini ja suuremas mahus, kui neile seda võimaldatakse. Pakutava töö hulk ei sõltu aga mitte ainult võimaliku töö olemasolust, vaid ka regulatiivsetes piirangutes. Nii näiteks on sätestatud, et ühes kalendrikuus võib avalikes töödes osaleda mitte rohkem kui 50 tunni ulatuses. „*Isegi olukorras, kui tööst huvitatud isikule on võimalik realselt [avalikku] tööd pakuda, ei ole see seadusega lubatud*“. Taolise piirangu sisseadmise mõte näib olevat paljudele sotsiaaltöötajatele arusaamatu ning tundub põhjendamatu<sup>29</sup>.

Mitmete vastanute arvates on avalikel töödel osalemine paljudele pikaajalistele töötutele ainsaks reaalseks töövõimaluseks, sest nende madal haridus ja puuduv kvalifikatsioon, ebapiisavad sotsiaalsed ja kommunikatiivsed oskused, tervise- ja sõltuvusprobleemid, ei võimalda neil regulaarset töökohta leida. „*Täiendavate piirangute kehtestamisega võetakse nendelt ära ka see ainus võimalus*“.

Omavalitsuste seisukohast on probleeme tekitavad ka aktiivsushõuete rahastamisprobleemid. Avalike tööde organiseerimine ja rahastamine on omavalitsuse kohustus. Seega kaasnevad aktiivsushõuete rakendamisega omavalitsusele täiendavad kulutused nii seoses tööde organiseerimisega kui ka töödel osalevatele isikutele tasu maksimisega. Toimetulekutoetusteks makstavad vahendid tulevad aga riigieelarvest. „*Olukord, kus avalike tööde eest saadav tasu arvestatakse toimetulekutoetuse summast maha, on ebaõiglane ja motivatsiooni kahandav ka omavalitsusele. Avalike tööde rakendamisega säästetakse riigi raha (toetusteks kulub vähem), aga omavalitsuse kulud kasvavad*“.

Nii Töötukassa kui ka Sotsiaalministeeriumi töövaldkonna esindajate arvates „*ei ole avalikud tööd kuigi tulemuslik meede inimeste töölesaamise mõttes. Seda kinnitavad ka rahvusvahelised uuringud ja praktika. Igal juhul tuleks olukorras, kus on töö, mis vajab tegemist, ja inimesed, kes on suutelised tööd tegema, eelistada tegeliku töösuhte sõlmimist. Seda enam, et tööleping ei ole tööjõukulude mõttes kallim kui avalik töö, lühiajaliste (kasvõi mõnepäevaste) tööde tegemist toetab ka Töötukassa (saab uuesti arvele tulla ja jätkatakse hüvitise või töötutoetuse maksmist, säilib ravikindlustus). Seega ei saa omavalitsuste soovi pikendada avalike tööde kestvuse piirmäära pidada õigustatuks. Olukorras, kus tahetakse konkreetseid isikuid (kes on motiveeritud tööd tegema ning saavad sellega ka hakkama) rakendada pikemaks perioodiks kui ettenähtud 50 tundi, tuleks nende isikutega sõlmida tööleping, millega töövõtjale kaasnevad ka vastavad sotsiaalsed tagatised*“.

Töötukassa esindaja arvates võib avalike tööde rakendamist kaaluda vaid erijuhtumitel – näiteks, siis, „*kui tegemist on pikaajalise töötuga, keda on muidu väga keeruline püsivale 'päristööle' saada (nt sõltuvusprobleemide tõttu)*“.

## **Omavalitsuste roll ja suutlikkus elanike toimetuleku tagajana**

Uuringust selgus, et omavalitsuste võimalused oma elanike toimetulekuprobleemide lahendamiseks on väga erinevad. Eriti selge lõhe ilmneb maapiirkondade ja linnaliste omavalitsuste vahel. Väikeste omavalitsuste tulubaas on väike ning sellega on väga keeruline tagada kõikide omavalitsusele pandud kohustuste täitmist. Sellest tulenevalt seisavad omavalitsused paljude raskete valikute ees: „*kas kasutada vähest raha lumekoristuseks või lasteaiaremondiks, kas kooli toiduraha juurdemaksmiseks või eakate hoolduseks*“. Kahjuks jäävad hoolekandevaldkonda kuuluvad kohustused paljude omavalitsuste prioriteetide seas viimastele positsioonidele. Kuigi suuremates linnades on olukord parem ja ressursse rohkem, kurtsid peaaegu kõik intervjueeritud sotsiaaltöötajad ressursside vähesuse üle.

<sup>29</sup> Töövaldkonna spetsialistide sõnul on vastav piirang kehtestatud seetõttu, et inimesel oleks aega ka tööd otsida

### *Sotsiaaltöötaja, vallavalitsus ja volikogu*

Mitmed intervjueritud sotsiaaltöötajad rõhutasid valla- või linnavalitsuse ja volikogu toetuse olulisust kohaliku hoolekande korraldamisel. Ühe intervjueritava väitel „*ei tee sotsiaaltöötaja üksi midagi, olgu ta nii hea või aktiivne kui tahes*“.

Kuigi intervjuudes üldiselt välditi vallavalitsuse ja volikogu kohta kriitiliste hinnangute andmist, ilmnis siiski, et paljusid omavalitsusi iseloomustab huvipuudus ja passiivsus kohalike sotsiaalteenuste arendamise suhtes. Sageli valitseb suhtumine „*me ei saa siin midagi teha, meil ei ole selleks raha ega inimesi ning ega siin ei aita enam miski*“. Kohalikku sotsiaaltööd ja hoolekannet nähakse vaid toimetulekutoetuse määramises, riigi poolt eraldatud raha väljamaksmises ja üksikutes muudes riigi poolt ettekirjutatud kohustuste täitmises. Omavalitsustes ei nähta, et toimetulekuprobleemide ja töötusega aktiivne tegelemine on ka omavalitsusele kasulik – töötuse vähenedes ja tööhõive suurenedes suurenevad omavalitsuse maksutulud ja väheneb vajaduse sotsiaaltoetuste ja –teenuste järele.

Kui aga volikogu usaldab ja aktsepteerib sotsiaaltöötajat kui oma valdkonna spetsialisti ning peab kohalike sotsiaalküsimustega tegelemist oluliseks, siis on „*kõik võimalik*“. On mitmeid omavalitsusi, kes osalevad aktiivselt erinevate sotsiaalprojektide taotlemises, üritavad erinevatest fondidest saada lisarahastust, tegeletakse vallas/ linnas puuduvate sotsiaalteenuste sisseostmisega jms. Mitmetes intervjuudes mainiti ka koostööd kohalike ettevõtjate ja mittetulundusorganisatsioonidega. Siiski on taoliste positiivsete arengute eestvedajaks ja algatajaks sotsiaaltöötaja.

Sotsiaaltöötaja roll on kohalikus hoolekandes keskne ning tema motiveeritusest, professionaalsusest ja aktiivsusest sõltub väga palju. Hoolekandetöös on kohalikule sotsiaaltöötajale pandud suur vastutus. Tema ülesandeks on langetada otsus, kui palju ja millist abi millises vormis klient vajab. Otsuse tegemisel lähtub sotsiaaltöötaja nii kliendi vajadustest kui ka omavalitsuse ja hoolekandesüsteemi võimalustest. Pikaajalistele töötutele rakendatavate aktiivsuseaspektist on sotsiaaltöötaja ülesandeks langetada otsus, kas klient suunata Töötukassasse või mitte. Töötukassa tegevuseesmärkidest lähtuvalt tuleks Töötukassasse suunata isik, kes aktiivselt otsib tööd ning on valmis ja võimeline esimesel võimalusel koheselt tööle asuma. Sageli jäetakse aga need tingimused aga tähelepanuta ning Töötukassasse suunatakse isik, kellel puuduvad vajalikud dokumendid, kelle tervislik seisund ei võimalda tööd teha, isik, kes on seotud hoolduskohustusega, kellel puudub eluase jne.

Kliendi juhtumi korraldus eeldab efektiivsete lahenduste otsimisel individuaalset lähenemist ja suurt paindlikkust sobivate meetmete leidmisel ja rakendamisel. Sageli aga piirduakse olemasolevate valmisteenus- ja tüüplahendustega, mis konkreetsele kliendile ei pruugi sobida.

### *Omavalitsuste omavaheline koostöö*

Mõnedes intervjuudes tõstati ka väikeste omavalitsuste koostöövajaduste ja –võimaluste teema. Nenditi, et mitmete teenuste väljaarendamine ühe valla piires on ressursside vähesuse tõttu ja piiratud nõudluse tingimustes ebaotstarbekas. Siiski on omavalitsuste koostöö korraldamine komplitseeritud: keeruline on kokku leppida ühise rahastamise tingimustes, samuti on probleemiks halb transpordiühendus omavalitsuste vahel ning erinevate omavalitsuste erinevad huvid ja valmisolek ja motivatsioon ühisteenuste arendamisega tegeleda. Koostööd omavalitsuste vahel aitaks edendada ka probleemide ühised arutelud ning praktikate vahetus, mida mõnedes omavalitsustes ka tehakse, aga enamasti siiski mitte.

Kuna paljudel juhtudel tuleneb omavalitsuste suhteliselt madal haldussuutlikkus valdade väikisusest, aitaks pikaleveninud haldusreformi kiirem ja jõulisem areng tõenäoliselt mitmeid eelpoolmainitud olulisi probleeme lahendada.

## **Omavalitsuste ja Töötukassa koostöö**

Tööga mittehõivatud toimetulekutoetuse saajate aktiveerimine eeldab erinevate ametkondade omavahelist koostööd (võrgustikutööd). Seega on küsimus koostööst kohalike omavalitsuste ja Töötukassa vahel oluline.

Läbiviidud intervjuude põhjal võib nentida, et omavalitsuste ja Töötukassa töökontaktid ei ole kuigi tihedad. Puudub ühtne arusaam sellest, millistes valdkondades võiks või peaks koostööd tegema, samuti pole kehtestatud mingeid korralduslikke põhimõtteid koostöö edendamiseks. Senine koostöö piirdub enamasti üksikute juhtumite arutamise ja kooskõlastamisega, sageli ka lihtsa kliendi kohta käiva info vahetamisega. Kontakti võtmine sõltub käsitletavate probleemide/ juhtumite iseloomust ning sotsiaaltöötaja/ töötukassa spetsialisti pühendumusest, aktiivsusest ja ajaressursi olemasolust. Selgus, et mõningates omavalitsustes on kontaktid tihedamad, osades omavalitsustes aga puudub kontakt sootuks. Koostöö aktiivsus ning eelkõige selle tihedus sõltub ka konkreetsetest isikutest. Nagu mitmed intervjuueeritavad väitsid, sõltub tulemus sellest, „*kelle peale sa parasjagu sattud*“.

Koostöö tõhusus tähendab eelkõige seda, mil määral õnnestub käsitletavale probleemile leida kliendi jaoks sobiv lahendus. Lahenduse leidmine ei pruugi aga olla lihtne, sest küllalt sageli on tegu kombineeritud probleemidega, kus võimalikud lahendused ei sõltu vaid ühest ametkonnast. Sagedased on juhtumid, kus töötuse või toimetulematusega sõlmuvad terviseprobleemid ja/ või vajalike dokumentide puudumine.

Just probleemide komplitseerituse tõttu pidasid mitmed intervjuueeritavad vajalikuks erinevate ametkondade omavahelise võrgustikutöö arendamist, kaasates vastavalt vajadusele võrgustikku nii sotsiaaltöötaja, Töötukassa juhtumikorraldaja, perearsti, politsei, Kodakondsus- ja migratsiooniameti spetsialisti jne.

Koostöö vajalikkust tajuti enam linnalistes omavalitsustes. Eriti selles osas, mis puudutab avalike tööde organiseerimist ja läbiviimist. Avalike tööde organiseerimine on üldjuhul omavalitsuste kohustus, kes suheldes erinevate ettevõtete otsivad töötutele rakendusvõimalusi. Koostööd tehakse nii avaliku sektori asutustega (näit koolid-lasteaiad) kui ka äriktoriga (nt. linna heakorruga tegelevad firmad). Töötukassa ülesandeks on aga töötute arvelevõtmine ja neile sobilike tööde vahendamine. Väljapakutud töö ja töö tegija kokkuviimine eeldab omavalitsuse ja Töötukassa sujuvat koostööd. Kuigi taoline koostöö enamasti ka toimib, esineb (enamasti ebapiisava infovahetuse tõttu) siiski ka probleemseid olukordi, kus omavalitsus ei suuda kokkulepitud ajaks ja kokkulepitud kohas lubatud tööd organiseerida või ei ole Töötukassa võimeline määratud ajaks pakkuma sobivat tööjõudu).

Siiski leidis ka seisukohti, mille kohaselt pole koostöö edendamine otseselt vajalik, sest „*meie ja Töötukassa ajame ikka erinevat asja*“ – „*meil oma ja neil oma töö*“ ning „*ega nemad ei hakka ju minu tööd siin ära tegema*“.

### *Infovahetus ja andmebaasid*

Üldiselt jääb koostöö edendamine soiku peamiselt ajanappuse tõttu. Nii sotsiaaltöötajad kui ka Töötukassa spetsialistid on igapäevase klienditööga sedavõrd hõivatud, et vaba ajahetke leidmine mingiks muuks tegevuseks on peaaegu võimatu. Ajanappuse kõrval on takistuseks ka institutsionaalsed barjäärid: erinevate ametkondade erinevad ülesanded ja regulatsioonid, töökorralduslikud erinevused, erinevad infovahetuskanalid ja andmebaasid. Küllalt aktuaalseks osutus just ühiste andmebaaside teema. Sotsiaaltöötajad kurtsid sageli, et neil ei ole ülevaadet oma piirkonna töötutest ja tööpakkumistest, samuti puudub neile ülevaade, milliseid tööturuteenusid nende piirkonna töötutele rakendatakse. Eriti tundub see probleem oluline olevat linnades, kus kontakt sotsiaaltöötaja ja toetusesaaja vahel on formaalsem ja anonüümsem.

Eraldi aruteluteemana käsitleti Töötukassa ja omavalitsuste andmebaaside jagamise ideed. Osad intervjueeritud leidsid, et ligipääsu võimaldamisega teise ametkonna andmebaasile saaks vähendada vajaliku info otsimise ja kogumisega seotud ajakulu (info rakendatud tööturumeetmete või toimetulekutoetuse määramise, sissetulekute või väljaminekute suuruse kohta). Andmebaaside jagamist võivad takistada liiga ranged andmekaitseadusest tulenevad reeglid. Sotsiaaltöötajad väljendasid ka arvamust, et praegu kehtivas STAR-süsteemis peaks lähitulevikus rakeduma ka töötusega seotud kasutajaliides, mis peaks koostööd ja infovahetust hõlbustama. Samas leidis ka neid, kes ei pidanud andmebaaside jagamist ja ühtlustamist tingimata vajalikuks – mõlemas andmebaasis on infot, mida potentsiaalne koostööpartner ei vaja, samas on mõlemas andmebaasis ka kattuvat infot, mille ühitamine tekitaks mõttetut dubleerimist. Leiti ka, et ka „liiga palju infot ei ole hea: see võib mõningatel juhtudel tekitada põhjendamatuid eelarvamusi ning parem on, kui sa ka päris kõike oma kliendi kohta ei tea“.

Uuringu käigus selgus, et infovahetus ja koostöövajadus ei käi ainult omavalitsuste ja Töötukassa kohta, vaid puudutab palju laiemat spetsialistide ja ametkondade ringi. Koostöö võiks olla senisest tihedam ka Haigekassaga, Kodakondsus- ja migratsiooniametiga, Maksu- ja tolliametiga, kooli ja politseiga, perearstide, kriminaalhoolduse spetsialistide ja võimalike tööandjatega. Seega jõuti taas reaalse ja hästitoimiva võrgustikutöö vajalikkuse juurde.

### „Süsteemide vahele jäämine“

Uuringust selgus, et toimetulekutoetuse ja tööturuteenuste süsteemid toimivad teineteisest suhteliselt eraldatult ja tegelevad erinevate probleemidega. Seetõttu kerkib õigustatult esile küsimus sellest, kuivõrd tõenäoline on, et oma probleemidega mitte toimetulev isik jääb süsteemide lahususe tõttu hoopis ilma abi ja toetuseta.

Suur osa intervjueerituteist leidis, et enamasti jõuavad abivajajad ikkagi abi juurde ning olukorrad, kus inimesed kahe süsteemi vahele satuvad, on pigem haruldased. Siiski nenditi, et sellised olukorrad pole sugugi mitte võimatud. Enamasti on aga probleemide puhul tegemist siiski olukorraga, kus kliendile antav abi on ebapiisav, mitte see, et abi ei anta üldse. Intervjuudes mainiti näiteks hoolduskohustusega töötuid, kes ei saa tööturuteenustes osaleda ja tööle minna, kuna nad peavad hoolitsema oma hooldust vajava pereliikme eest. Kuna neil endal puudub raha, mille eest hooldajale maksta, siis tekib surnud ring. Töötukassal on küll võimalus hooldusega seotud kulud töötule kompenseerida, kuid vaid piiratud aja jooksul. Süsteemide vahele võivad jääda ka terviseprobleemidega inimesed, kes ei saa ravi, sest tal (ja ka omavalitsusel) puudub raha ravi eest tasuda, kuid kes ei saa ka tööle minna, kuna ta vajab ravi. Kui füüsilisi terviseprobleeme on võimeline märkama ka vastava erihariduseta inimene (sotsiaaltöötaja või Töötukassa spetsialist), siis vaimse tervise probleemide puhul on ilmtingimata vaja vastava eriala spetsialisti professionaalset hinnangut ja vajadusel ka sekkumist. Küsimus on ka selles, kes peaks tegelema näiteks krooniliste alkohoolikute sõltuvusravi organiseerimise ja selle eest maksmisega. Kuna tegemist on pigem 'sotsiaalse' kui 'tööhõivelise' probleemiga, siis võiks see olla pigem omavalitsuse vastutusallas, kuid jällegi selletõttu, et probleemi lahenduse võti seisneb osaliselt ravikindlustuses, jääb probleem enamasti Töötukassa lahendada

Süsteemide vahele võivad jääda ka dokumentideta isikud, kellega enne kehtiva isikutunnistuse (ja muude nõutavate dokumentideta) ei saa midagi ette võtta. Tekib küsimus, kas abi dokumentide vormistamisel on omavalitsuse või Töötukassa pädevus.

Probleemiks on ka ilma kehtiva üürilepinguta isikutele abi osutamine, eriti puudutab see koos oma pensionärist emaga elavaid üksikuid pikaajalisi töötuid mehi. „*Ena pension on koos elu-asemekuludega napilt üle toimetulekutoetuse piiri, kuid pojale eraldi toetust arvestada ei saa, kuna tal puudub eluruumi kasutamise leping*“.

## **Ettepanekud aktiivsuse parandamiseks ja juhtumikorralduse parandamiseks**

Intervjueritavad arutlesid elavalt selle üle, kuidas senist aktiivsuse parandamise praktikat tulemuslikuks muuta. Ka siin olid nii mitmedki teemad ametkondadevahelise koostöö korraldamisega seotud.

### *Kohalikud aktiveerimiskeskused*

Üheks väljapakutud võimalikuks lahenduseks pakuti kohapealsete aktiveerimiskeskuste väljarendamist omavalitsuste poolt „*Kohapealsetes aktiveerimiskeskustes saaks korraldada mitmeid tööturuteenuseid, sh tööharjutust ja tööpraktikat. Keskus oleks kliendile maksimaalselt lähedal ning siis jääks ära seni paljudele töötutele takistuseks olevad transpordiprobleemid (ühistranspordiühenduse ebasobivus, suured transpordikulud)*“. Aktiveerimiskeskuse loomiseks on vaja sobivaid ruume ning inimesi, kes kohapeal tegevusi organiseeriks ning teostaksid ka järelvalvet. Loomulikult on keskuste tegevuseks vaja rahalisi vahendeid ning seega oleks vaja otsustada, kust ja kui suures ulatuses tulevad vajalikud rahalised vahendid. Selge on aga see, et keskuse töö ei saa olla vaid projektipõhine, edukaks toimimiseks on vaja püsivat finantseerimist. Keskuse kaudu saaks pakkuda erinevaid teenuseid, mille järele on kohapeal nõudlust ning mille tarbijateks oleks kohalikud elanikud (küttepuude varumine, ehitus- ja remonditööd, laste ja eakate hooldus jms). Teenuste pakkumisel teeniks keskus ka tulu, mida saab kasutada nii töötajate töö eest tasumiseks ja/ või keskuse üldiseks käiguhoidmiseks.

Siiski ei pruugi aktiveerimiskeskuse loomine olukorda kuigipalju parandada. Keskuse 'loomise' all mõeldakse enamasti vastavate ruumide (ja sisustuse) hankimist. Töötukassa esindaja hinnangul ei ole aktiveerimise puhul „*oluline mitte 'maja', vaid 'inimesed' – spetsialistid, kes suudavad ja oskavad töötuid individuaalseid nõustada ning pakkuda individuaalseid teenuseid*“. Väiksemate omavalitsuste võimalused mitmekülgsete teenuste väljaarendamiseks ja rakendamiseks on piiratud ning ei pruugi lahendada probleeme. Küsimus on ka selles, et mis saab aktiveerimiskeskuses tööharjutusel osalevast kohalikust töötust pärast harjutusperioodi lõppu. Kui kohapeal puuduvad töökohad, puudub vajalik transpordiühendus, puudub omavalitsuse huvi töötute edasise elukäigu ja tema edasiste sammu toetamise vastu, ei ole kohapealse aktiveerimiskeskuse efektiivsus kuigi kõrge. Siiski toodi erinevates intervjuudes ka mitmeid positiivseid näiteid, kus omavalitsus on huvitatud töötutele teenuste osutamisest ning kus tööharjutuse ja kohaliku tööpraktika abil on töötud endale töökoha leidnud.

### *Mitteformaalne töö*

Intervjueritud sotsiaaltöötajate sõnul võiks kaaluda (eriti maapiirkondades) rakendada mehhanisme suhteliselt laialt levinud mitteformaalse (ja mittelegaalse) töötamise arvestamiseks töötute aktiivsuseks. „*Juhul, kui töötul on ise leidnud võimaluse töötamiseks, siis ei ole ilmselt otstarbekas seda takistada, vaid pigem peaks seda igati toetama*“, oli mitmetes intervjuudes kajastuv mõte. Oluline on ka see, et töötades saab inimene reeglina ka tulu, mis suurendab tema majandusliku toimetulekuvõimet, „*sest 1000 krooniga ära elada on äärmiselt keeruline*“. Samas on 'mustalt' teenitud tulu maal enamasti sedavõrd väike, et seda ei maksa käsitleda kui lihtsat ja ebaseaduslikku rikastumise võimalust. Intervjueritavad tõid mitmeid näiteid sellistest aktiveerivatest tegevustest – puude lõhkumine, maa kaevamine, mitmesugused remonditööd, hooldustvajava pereliikme mitteregulaarne hooldamine jpm.

Mitteformaalse töötamise reguleerimine linnalistes omavalitsustes on kindlasti oluliselt keerulisem – seal on mittelegaalne töötamine sageli oluline probleem, tehtav töö on regulaarsem, saadav tulu on maapiirkondadega võrreldes ka suurem ning seda on raskem ka kontrollida.

Mitteformaalse töö legaliseerimine sisaldab kahtlemata keerulisi õiguslikke probleeme. „*Kindlasti ei saa ei omavalitsus ega Töötukassa kehtestada oma maksupoliitikat ega aktsepteerida ümbrikupalkade maksmist*“.

#### *Toimetulekutoetuse suurus*

Mõistagi kerkis paljudes intervjuudes üles ka küsimus toimetulekutoetuse piirist ja makstava toetuse suurusest. Enamik sotsiaaltöötajaid leidis, et praegune toimetulekupiir on liiga madal – „*elamiseks vähe, suremiseks palju*“ ning seda tuleks tõsta (kui mitte kõigile, siis vähemalt lastega peredele). Võimalikku toetuse suurust ei osatud või ei soovitud enamasti öelda. Paljudel juhtudel pakuti, et riiklikud lastetoetused võiks jääda sissetulekuna arvestatavatest tuludest välja, samuti pakuti, et lastele tehtavaid kulutusi (näiteks lasteaiakulu või õppevahendite maksumus) võiks arvestada kompenseeritavate väljaminekute hulka. Siiski leidus vastuväiteid ka nendele ettepanekutele: lasterikastes peredes võib lastetoetus olla oluliseks tulullikaks ning lastetoetuse sissetulekutest väljaarvamine võib olla mitteotstarbekas. Ka lasteaiamaksumuse kompenseerimine võib olla ebaõiglane nende perede jaoks, kelle laps lasteaias ei käi (eriti kui selleks puudub võimalus).

Toetuse suuruse juures tõmmati paralleele ka miinimumpalgaga. Rõhutati, et toetuse tõstmisel tuleks kindlasti tõsta ka alampalka, sest muidu kaob töötutel igasugune motivatsioon töötamiseks. Jällegi on see probleem aktuaalsem eelkõige maapiirkondade jaoks, kus palkade tase on oluliselt madalam.

Eraldi toodi välja mõte toimetulekutoetuse võimalikust diferentseerimisest. Diferentseerimine toimuks toetusesaaja aktiivsuse alusel – isikutele, kes on motiveeritud otsima tööd, kes osalevad erinevates tööturuprogrammides ja avalikel töödel; kes teevad ise jõupingutusi iseseisvaks toimetulekuks võiks maksta toimetulekutoetust kõrgemas määras. Alternatiivvariandina pakuti tööturuteenustes osalemisega seotud tulude väljaarvamist toimetulekutoetuse maksmisel arvessevõetavate tulude hulgast. Diferentseeritud lähenemine „*aitaks säilitada ja suurendada isiku motivatsiooni ja aktiivsust oma toimetulekuprobleemide lahendamisel*“.

#### *Ravikindlustus ja sõltuvusravi*

Tervisekindlustuse teema on oluline nii omavalitsuste kui ka Töötukassa jaoks. Praeguse süsteemi kohaselt rakendub tervisekindlustus töötuna arvelolevatele töötutele. Mitte-aktiivsetele isikutele ja registreerimata töötutele tervisekindlustus aga ei laiene. Sellest tulenevalt tuleb Töötukassal täita ka tervisekindlustust tagava institutsiooni rolli. Olukord, kus Töötukassasse suunatakse pikaajaline ja mittemotiveeritud töötute vaid tervisekindlustuse saamise eesmärgil, ei ole Töötukassa tegevuseesmärke silmas pidades otstarbekas. Kaaluda võiks tervisekindlustuse tagamist muude regulatiivsete vahendite ja administratiivse korralduse teistsuguste vormidega. Tundub pisut loogilisemana kui tervisekindlustusega tegeleks pigem omavalitsuste sotsiaaltöötajad kui Töötukassa.

Eraldi probleemina tõsteti üles sõltuvusravi organiseerimine ja rahastamine. Krooniline alkoholism on paljude pikaajaliste töötute (aga ka teiste toimetulekutoetuse saajate) peamiseks takistuseks töö leidmisel ja/ või iseseisval toimetulekul. Kahjuks on see nii sotsiaal-, tervise- kui ka tööpoliitika jaoks oluline valdkond, mis on pea täielikult reguleerimata ja rahastamata. Intervjuudes tõid nii sotsiaaltöötajad kui ka Töötukassa esindajad välja mitmeid juhtumeid, kus kliendi alkoholiprobleemi on (sageli edukalt) sekkunud. Siiski jäävad need üksikjuhtumiteks, mis erinevate üksikprojektide toetusel on tänu sotsiaaltöötaja või juhtumikorraldaja aktiivsusele ja pühendumisele teoks saanud. Probleemiga laiaulatuslikum ja süsteemsem tegelemine eeldab aga riigi terviklikku lähenemist ja süsteemi sõltuvusnõustamiseks, raviks ja rehabilitatsiooniks.



# Toimetulekutoetuse mõju analüüs

Toimetulekutoetuse mõjude analüüsi eesmärgiks on uuringu tellija seadnud järgmiselt: hinnata toimetulekutoetuse mõjusid leibkondade sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ja vaesuse vähendamisele ning analüüsida toimetulekutoetuse süsteemi „lõksude“ ja mitteaktiivsuse soodustamise seisukohalt. Tellija poolt sõnastatud uurimisküsimused on järgmised:

- Missuguste toetust saavate rühmade puhul on mõju vaesuse vähendamisele olnud suurem/väiksem ning mis põhjustel?
- Kuidas on toetuse mõju leibkondade vaesusele vaadeldaval perioodil muutunud ning mis põhjustel?
- Milliseid vaesuse-, töötuse ja mitteaktiivsuse lõkse kannab endas praegune süsteem (st mis takistab toetuse saajal süsteemist väljumast) ning mis seda mõjutab?

Nimetatud uurimisküsimustele vastamine eeldab toetusesaajate sissetulekuid ja väljaminekuid puudutavate detailsete andmete olemasolu. Riikliku sotsiaalregistri andmestiku kvaliteedikontroll ja sissetulekute ja väljaminekute analüüs tõendas, et andmestikus (eriti kulutuste osas) esineb ebatäpsusi ja andmelünki, mis seab mõjude analüüsimisele selged kitsendused. Sellest tulevalt on püstitatud uurimisküsimustele võimalik vastata vaid osaliselt.

Alljärgnevalt analüüsitakse esmalt makstud toimetulekutoetuse osakaalu toetusesaajate kogusissetulekus, mis võimaldab kaudselt hinnata toetuse mõju majandusliku toimetuleku kindlustamisele erinevatel aastatel erinevate toetusesaajate kategooriate ja piirkondade lõikes. Samuti suhestatakse toimetulekutoetust saavate leibkondade kogutulu absoluutse vaesuse piiriga hinnates selle abil toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendavat mõju.

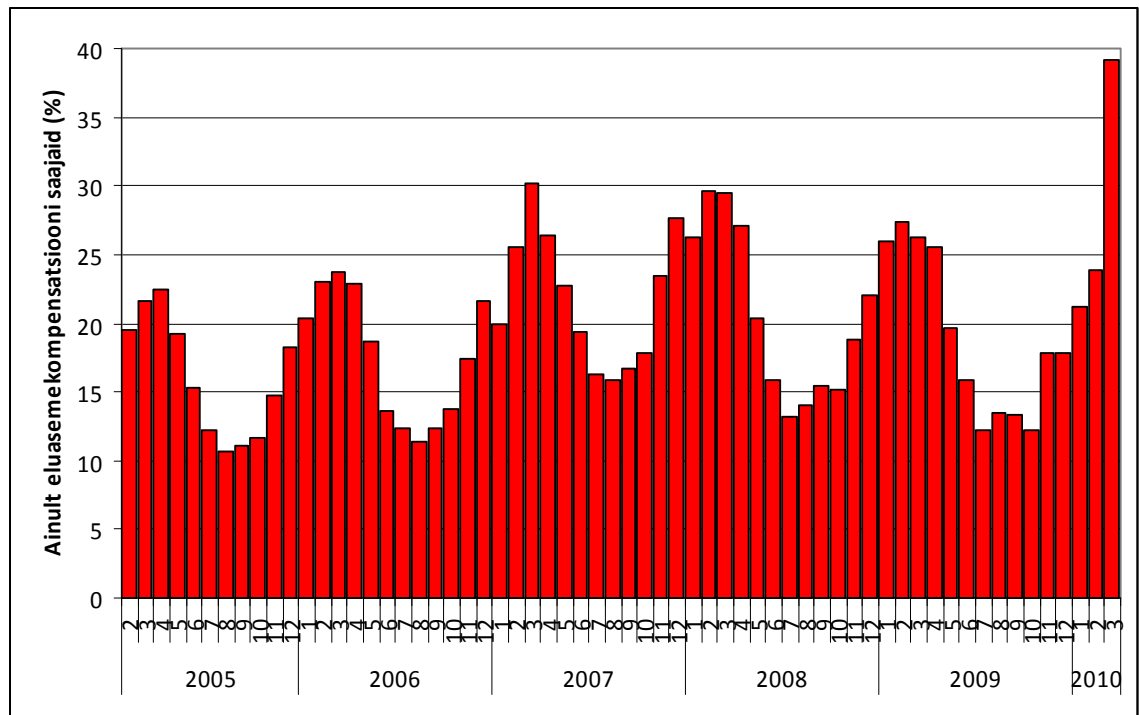
Analüüsi teisel etapil hinnatakse simulatsioonitehnika abil erinevatest allikatest pärinevate sissetulekute suuruse ning toetusesaajate staatuse muutumise mõju leibkonna majanduslikule toimetulekule. Siinjuures tuleb tähelepanu pöörata sellele, et andmete kohatisest ebatäpsusest tulenevalt tuleb saadud lõpptulemusi käsitleda ligikaudsetena ning pigem üldisi suundumisi kui täpseid proportsioone väljendavatena.

## Toimetulekutoetuse mõju toetust saanud leibkondade kogusissetulekule

### *Sissetuleku- ja eluasemekompensatsioon*

Toimetulekuraskustes olevatele leibkondadele makstavat toetust võib tinglikult jagada kaheks komponendiks: osa toetusest on käsitletav otsese madala sissetuleku kompensatsioonina, osa aga toimetulekupiiri ületavate normeeritud eluasemekulude hüvitamisena. Esimene komponent ilmneb juhul, kui leibkonna deklareeritud sissetulek on madalam kehtestatud toimetulekupiirist. Sellisel juhul on sissetulekukompensatsioon võrdne leibkonna toimetulekupiiri ja deklareeritud sissetuleku vahega (kui 4-liikmelise leibkonna toimetulekupiir on 3400 krooni ja leibkonna tegelik sissetulek 2700 krooni, siis sissetuleku kompensatsioon on 700 krooni). Toimetulekutoetusega kompenseeritakse puudustkannatavale leibkonnale ka eluasemekulud. Eluasemekulude kompensatsioonina käsitletakse leibkonnale väljamakstud toetuse ja toimetulekupiiri kindlustava sissetulekukompensatsiooni vahet (kui leibkonna tegelik sissetulek on 2700 krooni, toimetulekupiir on 3400 krooni ja leibkonnale väljamakstud toetus on 1700 krooni, siis sellest eluasemekulude kompensatsioon moodustab  $(1700-700=1000)$  tuhat krooni.

Ainult eluasemekulude kompensatsiooni saamine on selgelt sesoonse iseloomuga ning seostub külmema poolaasta suuremate küttekuludega (joonis 31).



Joonis 31. Eluasemekompensatsiooni saamise sesoonsus 2005-2010

Tabelis 19 on toodud nende leibkondade osatähtsus toimetulekutoetuse saajate seas, kelle sissetulek on toimetulekupiirist kõrgem ning kes seetõttu on toetust saanud vaid toimetulekutoetuse piiri ületavate eluasemekulude kompenseerimiseks.

Vaadeldaval perioodil on ainult eluasemekulude tasumiseks toetust saanud umbes viiendik leibkondadest, kusjuures üldtendentsina on aastate lõikes ajavahemikul 2005-2007 ainult eluasemekompensatsiooni saanud leibkondade osa mõnevõrra kasvanud ning alates 2008. aastast taas pisut kahanenud. Üksikute leibkonnatüüpide lõikes eristuvad selgesti üksielavad eakad, kellest ainult kümnendikul jääb sissetulek toimetulekutoetuse piirist madalamaks (kuna suurele osale eakatest on määratud ka puue, siis ka puudega pereliikmega leibkondade seas on vastav protsent samuti väga kõrge). Praktiliselt vastupidine on olukord töötute ning üksikute noorte ja tööealiste puhul. Nende seas on ainult eluasemekulude kompensatsiooni saajaid 10-15%. Ülejäänud leibkonnad jäävad nimetatud kahe äärmuse vahele. Lastega perede seas varieerub eluasemekulude kompensatsiooni osakaal 10%st 35%ni ning aastate lõikes on eluasemekulude kompensatsiooni osatähtsus nende seas mõnevõrra suurenenud.

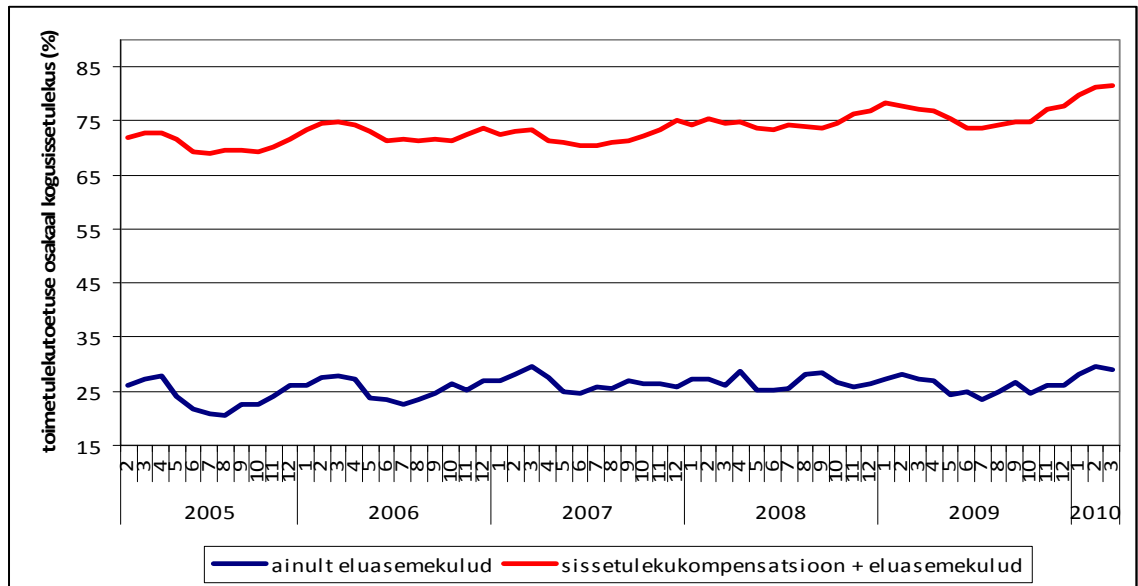
Maakondade ja suuremate linnade lõikes on eluasemekompensatsiooni osatähtsus ootuspäraselt kõrgem linnades (eriti Tallinnas, kus 2007. aastal said ainult eluasemekompensatsiooni enam kui pooled leibkondadest; Tartus oli vastav näitaja 43% ja Pärnus 37%). Aastate lõikes on ainult eluasemekulude kompensatsiooni saanud leibkondade osatähtsus kõige enam muutunud Tallinnas ja Tartus, kus ajavahemikul 2005-2007 suurenes taoliste leibkondade osakaal üle 10 protsendipunkti, perioodil 2008-2010 I kvartal on Tallinnas ainult eluasemekompensatsiooni saanute osatähtsus kahanenud 20 ning Tartus 10 protsendipunkti. Ülejäänud piirkondade lõikes on ajalisel muutused olnud suhteliselt tagasihoidlikud.

Tabel 19. Ainult eluasemekulude kompensatsiooni saanud leibkondade osatähtsus leibkonnatüübi, riski ja piirkonna lõikes 2005-2010 I kvartal

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Leibkonna tüüp</b>						
Üksik eakas (65+)	93,0	87,9	87,4	86,1	88,6	91,8
Üksik noor (<30)	6,9	10,1	15,2	14,8	10,3	8,5
Üksik tööealine (30-64)	13,1	14,1	21,1	17,3	13,9	15,6
2 täiskasvanut (sh 65+)	15,4	18,4	21,6	26,9	25,7	30,3
2 täiskasvanut 1 laps	13,9	19,2	19,5	18,3	18,9	25,8
2 täiskasvanut 2 last	13,7	14,5	12,7	16,7	19,2	24,7
2 täiskasvanut 3 ja enam last	10,9	13,2	13,4	20,2	23,4	27,3
1 täiskasvanu 1 laps	16,9	18,7	18,9	19,1	19,9	23,6
1 täiskasvanu 2 last	25,6	25,8	18,6	16,0	19,7	25,3
1 täiskasvanu 3 ja enam last	21,5	27,9	21,4	32,6	34,3	36,5
3 ja enam täiskasvanut	22,1	23,8	24,7	33,4	33,5	35,9
3 ja enam täiskasvanut ja laps(ed)	13,4	14,7	17,2	18,2	20,3	27,0
Muud leibkonnad	30,0	27,9	30,3	47,8	45,8	73,6
<b>Riski tüüp</b>						
Ei ole riski	39,7	40,0	43,5	43,8	45,9	55,4
Töötus	3,7	3,7	7,4	6,1	8,8	11,3
Lasterikkus	14,1	17,0	12,3	21,2	24,9	37,8
Puue	80,3	81,6	81,7	82,0	79,6	88,0
Üksikvanemlus	28,0	28,9	22,5	21,5	26,8	34,4
Mitu riski	14,4	16,9	17,3	19,5	21,2	26,2
<b>Piirkond</b>						
Harju maakond	27,7	34,4	39,2	39,4	30,3	29,2
Hiiu maakond	9,9	12,2	12,7	12,1	10,9	13,0
Ida-Viru maakond	12,6	14,3	18,5	16,4	15,5	20,9
Jõgeva maakond	14,7	22,0	23,4	24,7	20,8	26,3
Järva maakond	22,2	20,1	21,4	18,6	18,3	21,8
Lääne maakond	12,0	10,3	13,9	10,9	14,0	18,4
Lääne-Viru maakond	11,3	16,4	14,3	17,3	14,2	19,5
Põlva maakond	11,9	14,3	16,8	16,9	18,6	26,1
Pärnu maakond	12,4	14,1	12,4	12,2	9,7	10,8
Rapla maakond	11,5	15,5	20,5	16,7	13,9	15,4
Saare maakond	11,5	14,9	18,4	13,8	11,6	13,2
Tartu maakond	7,1	8,7	10,4	11,4	15,0	16,7
Valga maakond	8,4	10,6	13,5	10,4	10,1	15,2
Viljandi maakond	16,6	20,7	31,0	31,9	22,9	25,7
Võru maakond	7,8	9,6	10,3	8,2	7,6	12,7
Narva linn	10,3	12,3	16,1	13,0	10,5	13,4
Pärnu linn	32,9	36,5	36,9	29,1	20,8	21,8
Tallinna linn	41,6	47,0	53,3	47,5	33,5	33,4
Tartu linn	31,1	35,4	42,6	39,7	27,8	31,4
<b>Eesti</b>	<b>16,6</b>	<b>18,5</b>	<b>22,4</b>	<b>21,3</b>	<b>18,6</b>	<b>21,9</b>

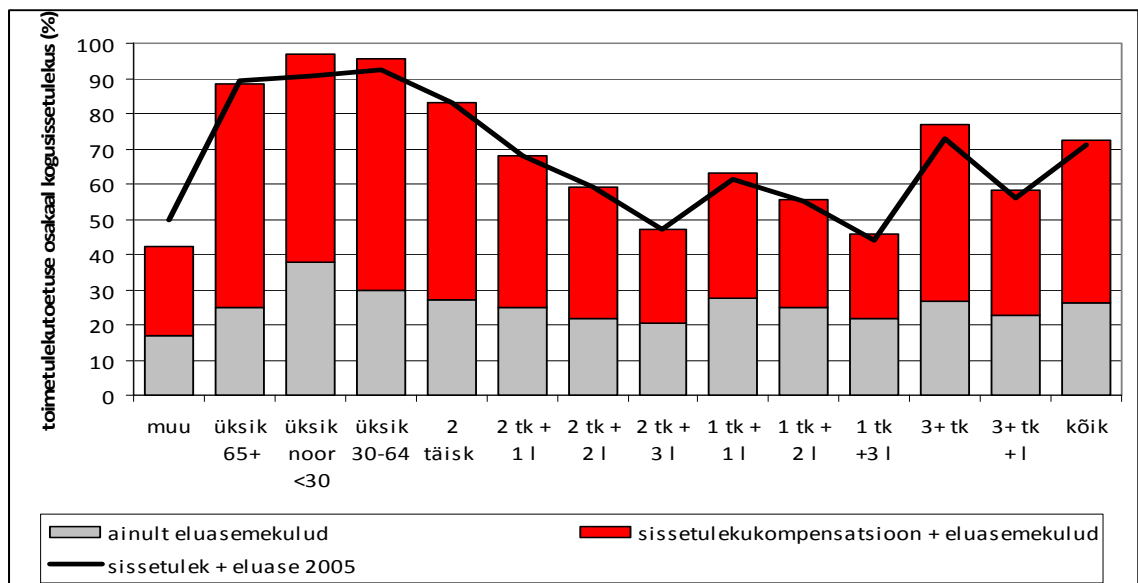
### *Toimetulekutoetuse osakaal toetusesaajate kogusissetulekus*

Järgnevalt vaatame, millise osa leibkondade kogusissetulekus moodustab toimetulekutoetus, vaadates eraldi neid leibkondi, kelle sissetulek on toimetulekupiirist väiksem (ning kes saavad nii sissetuleku- kui ka eluasemekulude kompensatsiooni) ning neid, kelle sissetulek on toimetulekupiirist suurem (ja kes seetõttu saavad vaid eluasemekompensatsiooni (joonis 32)).



Joonis 32. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus

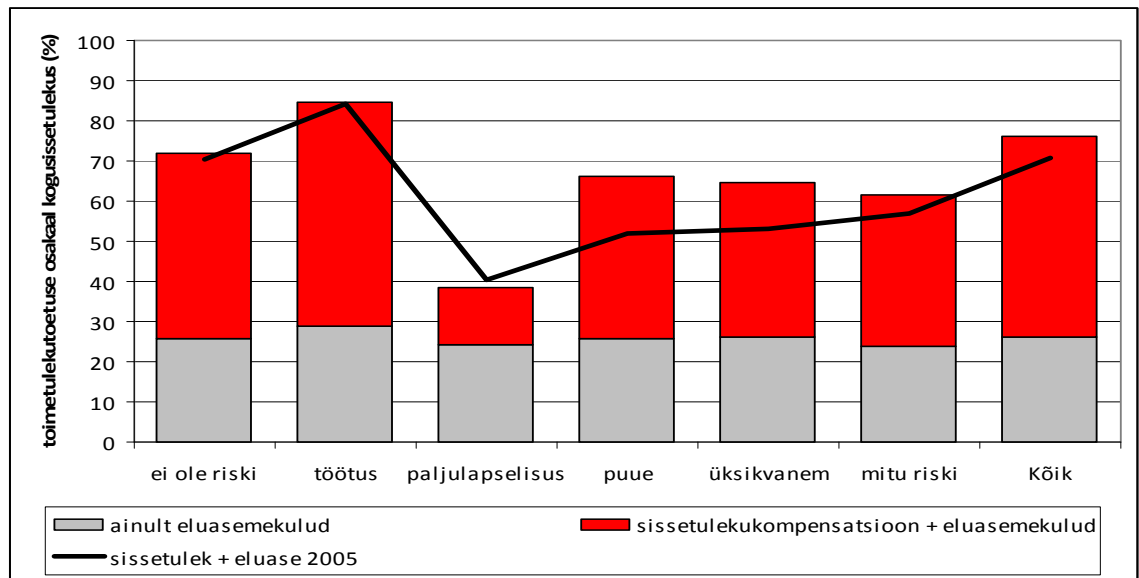
Toimetulekutoetuse piirmäärast suuremate sissetulekutega leibkondades on toimetulekutoetuse osakaal sissetulekust 20-30% ning see protsent on aastate lõikes suhteliselt stabiilne väikeste sesoonsete kõikumistega. Piirmäärast madalamate tulude korral on toetuse osakaal tunduvalt suurem, moodustades kogusissetulekust umbes kolm neljandikku. Aastate lõikes on täheldatav toimetulekutoetuse osakaalu mõningane suurenemine toetusesaajate kogusissetulekus.



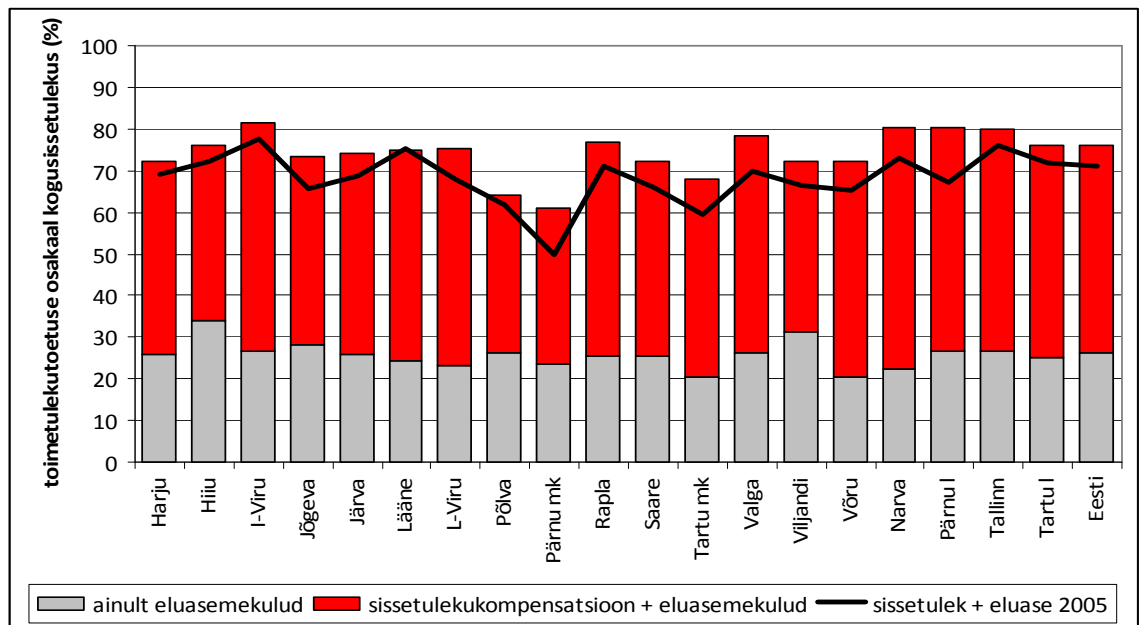
Joonis 33. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal leibkonnatüübi lõikes võrreldes 2005. aastaga

Leibkonnatüübi lõikes oli 2009. aastal toimetulekutoetuse osakaal kõige suurem üheliikmelistes leibkondades, kus eluasemekulude hüvitamine moodustab enam kui veerandi vastavate leibkondade kogusissetulekust, toimetulekupiirist madalamate sissetulekute korral saadakse pea kogu sissetulek (90%) vaid toimetulekutoetusest (joonis 33). Eriti oluline on see üksikute noorte ja tööealiste puhul, eakate seas on piirmäärast madalamate tuludega isikuid väga vähe, mistõttu saadud tulemust ei saa pidada statistiliselt usaldusväärseks. Toimetulekutoetuse osakaal kogusissetulekust on kõige madalam kolme ja enama lapsega peredes, kus isegi madalate sissetulekute korral jääb toetuse osakaal alla 50% kogutulust. Kõrvutades 2009. aasta andmeid 2005. aastast pärinevatega olulisi erinevusi ei täheldatud.

Riskileibkondade lõikes on pilt suhteliselt sarnane – toetuse osakaal on kõige suurem töötu pereliikmega leibkondade seas (kuni 85%) ja madalaim lasterikastes peredes (40%) (joonis 35).



Joonis 34. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal riskileibkondade lõikes võrreldes 2005. aastaga



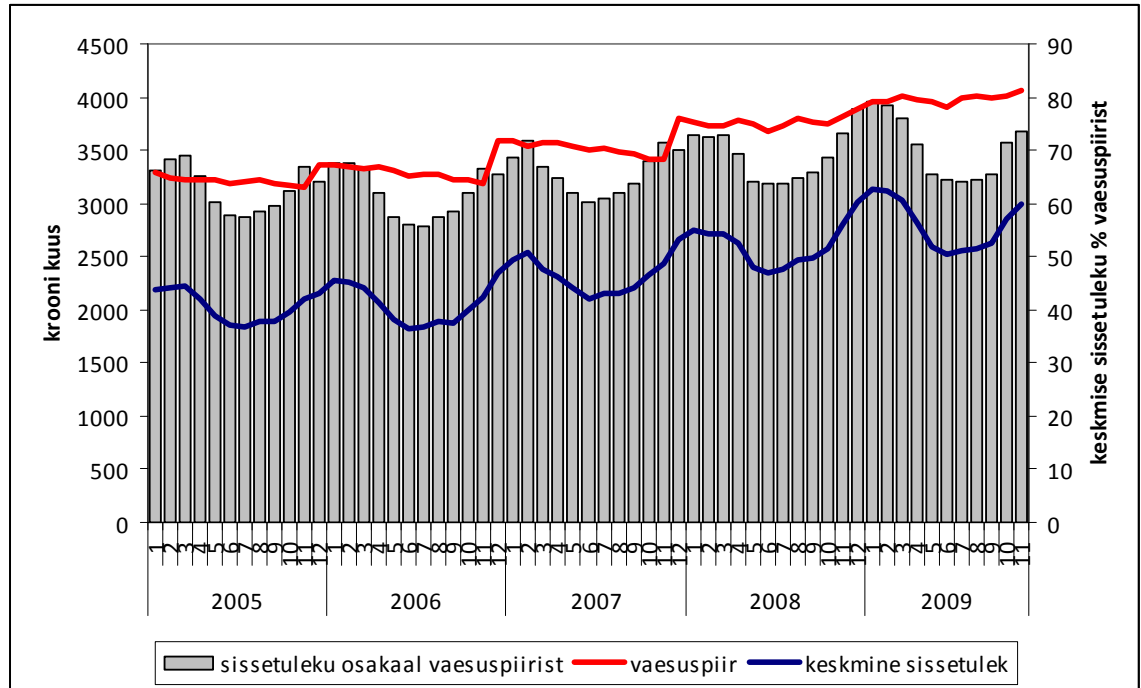
Joonis 35. Toimetulekutoetuse osakaal toetust saavate leibkondade kogusissetulekus 2009. aastal piirkondade lõikes võrreldes 2005. aastaga

Piirkondade lõikes on toimetulekutoetuse osakaal üsna ühtlaselt jaotunud (joonis 35). Keskmi-sest mõnevõrra (kuid mitte oluliselt) kõrgem on osakaal kõrgem Ida-Virumaal, madalam aga Pärnu ja Põlva maakonnas.

### *Leibkondade kogusissetuleku suhe vaesuspiiri*

Toimetulekutoetus on sotsiaalpoliitika meede, mille eesmärgiks on minimaalse majandusliku toimetulekuvõime tagamine. Minimaalne toimetulekutase rahalises vääringus on kehtestatud toimetulekupiiriga, mille kohaselt peab leibkonnale pärast normatiivpinna ulatuses arvestatud eluasemekulude tasumist jääma 1000 krooni leibkonna esimese ja 800 krooni kõikide teiste leibkonnaliikmete kohta. Majanduslike ressursside miinimumtaset väljendab ka leibkondade

reaalsete kulutuste alusel arvestatud absoluutne vaesuspiir. 2005. aastal arvestati absoluutseks vaesuspiiriks 1938 krooni leibkonna esimesele liikmele (tarbimiskaaludega 1: 0,7: 0,5<sup>30</sup>). 2006. aastal oli see 2081 ning 2007. aastal 2341 krooni. Hilisemate aastate puhul pole vaesuspiiri andmete ebapiisavuse tõttu enam arvestatud, kuid vastavalt absoluutse vaesuspiiri arvutamise meetodikale (Kutsar ja Trumm 1999: 65<sup>31</sup>, vt ka Tiit 2006<sup>32</sup>), mille kohaselt on vaesuspiiri ümberarvutamise aluseks Statistikaameti poolt regulaarselt arvatud ja avaldatud tarbijahinnaindeks, on võimalik välja arvutada ka järgnevate aastate absoluutne vaesuspiir. Vastavalt Statistikaameti tarbijahinnaindeksi kalkulaatorile<sup>33</sup> muutusid tarbijahinnad 2008. aastal 10,4% 2007. aastaga võrreldes ning 2009. aastal -0,1% 2008. aastaga võrreldes (tarbijahinna kogumuutus 2007-2009 10,3%) ning 2007. a vaesuspiiri tarbijahinnaindeksi võrra korrigeerides võiks 2008. aasta vaesuspiir olla 2584 ja 2009. aastal 2582 krooni.



Joonis 36. Toimetulekutoetuse saajate keskmine sissetulek (sh toimetulekutoetus) ja vaesuspiir ning keskmise sissetuleku suhe vaesuspiiri perioodil 2005-2010 I kv.

Vaatlusperioodi keskmisena moodustab saadav toimetulekutoetus ligikaudu kolmveerandi absoluutsest vaesuspiirist (joonis 36). Kuna toimetulekutoetus sisaldab ka eluasemekulude kompensatsiooni, siis on ka saadav toimetulekutoetus kütteperioodil suurem, mis suurendab ka toetustsaavate leibkondade kogusissetulekut ning moodustab kehtestatud absoluutsest vaesuspiirist suhteliselt suurema osa suveperioodiga võrreldes. Aastate lõikes on toetustsaavate leibkondade sissetuleku suhe püsinud suhteliselt stabiilsena, siiski on aga täheldatav leibkondade tulude natuke kiiremat kasvu vaesuspiiriga võrreldes.

Järgnevalt teostame 2009. aasta andmetele tuginedes analoogilise arvestuse leibkonna ja riski tüübi ning piirkonna lõikes. Arvutuste tulemused on esitatud tabelis 20.

<sup>30</sup> Esimese leibkonnaliikme tarbimiskoormus on võrdne ühega. Kõikide teiste üle 14-aastaste leibkonnaliikmete tarbimiskoormuseks 0,7 (70% esimese liikme tarbimisest) ning kuni 14-aastaste tarbimiskoormus 0,5.

<sup>31</sup> Kutsar, D., Trumm, A./ toim. (1999) Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihised. Tartu: Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm (UNDP)

<sup>32</sup> Tiit, E.-M. (2006) Vaesus ja selle mõõtmine. Vaesuse suundumused Eestis. EV Sotsiaalministeerium, sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond. Sotsiaalministeeriumi toimetised 8/ 2006

<sup>33</sup> Vt <http://www.stat.ee/thi-kalkulaator>

Tabel 20. Toimetulekutoetust saanud leibkondade kogusissetuleku suhe absoluutsesse vaesuspiiri 2009. aastal leibkonnatüübi, riskileibkondade ja piirkonna lõikes

	Absoluutne vaesuspiir (EEK)	Leibkonna kogusissetulek (EEK)	Vaesuspiiri ja sissetuleku vahe (EEK)	Leibkonna kogusissetuleku suhe vaesuspiiri (%)
<b>Leibkonna tüüp</b>				
Üksik eakas (65+)	2582	3485	-903	135,0
Üksik noor (<30)	2582	1919	663	74,3
Üksik tööealine (30-64)	2582	1812	770	70,2
2 täiskasvanut (sh 65+)	4389	2964	1425	67,5
2 täiskasvanut 1 laps	5748	3975	1773	69,2
2 täiskasvanut 2 last	7077	4851	2226	68,6
2 täiskasvanut 3 ja enam last	9405	6318	3088	67,2
1 täiskasvanu 1 laps	3942	3040	902	77,1
1 täiskasvanu 2 last	5243	4085	1158	77,9
1 täiskasvanu 3 ja enam last	7153	5421	1732	75,8
3 ja enam täiskasvanut	6284	4172	2112	66,4
3 ja enam täiskasvanut ja laps(ed)	9341	5553	3788	59,4
Muud leibkonnad	7890	4971	2920	63,0
<b>Riski tüüp:</b>				
Ei ole riski	3441	2726	715	79,2
Töötus	3450	2304	1146	66,8
Lasterikkus	10162	6532	3629	64,3
Puue	3364	3204	159	95,3
Üksikvanemlus	4400	3551	849	80,7
Mitu riski	5552	4026	1526	72,5
<b>Piirkond</b>				
Harju maakond	4265	3285	980	77,0
Hiiu maakond	3556	2376	1180	66,8
Ida-Viru maakond	3535	2662	873	75,3
Jõgeva maakond	4278	2934	1344	68,6
Järva maakond	3889	2762	1127	71,0
Lääne maakond	3677	2419	1258	65,8
Lääne-Viru maakond	4018	2783	1235	69,3
Põlva maakond	4838	2974	1863	61,5
Pärnu maakond	4903	2840	2063	57,9
Rapla maakond	4015	2570	1445	64,0
Saare maakond	4011	2397	1614	59,8
Tartu maakond	4418	2679	1739	60,6
Valga maakond	3730	2454	1276	65,8
Viljandi maakond	4082	3101	982	76,0
Võru maakond	4140	2384	1756	57,6
Narva linn	3458	2224	1234	64,3
Pärnu linn	4045	3193	852	78,9
Tallinna linn	3533	2936	597	83,1
Tartu linn	4169	3439	730	82,5
<b>Eesti</b>	<b>3904</b>	<b>2777</b>	<b>1127</b>	<b>71,1</b>

Ainult tabeli viimast veergu vaadates näeme, et saadav toimetulekutoetus on piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksielavate eakate puhul, kus eakate tulu koos saadava eluasemekulude hüvitamisega on kolmandiku võrra vaesuspiirist kõrgem. Riskileibkondade lõikes on toimetulekutoetuse näol saadav tulu enam-vähem piisav ka puudega leibkonnaliikmaga peredes (enamik puudega isikutest on samal ajal ka eakad). Toimetulekutoetus on vaesuse ärahoidmiseks ebapiisav lastega perede seas – lasterikastes peredes moodustab saadav toimetulekutoetus umbes kaks

kolmandikku absoluutsest vaesuspiirist, ligikaudu sama suur on toetuse protsent ka töötu pere-liikmega leibkondades. Üksikvanemaperedes moodustab toimetulekutoetus vaesuspiirist ligi-kaudu 80%.

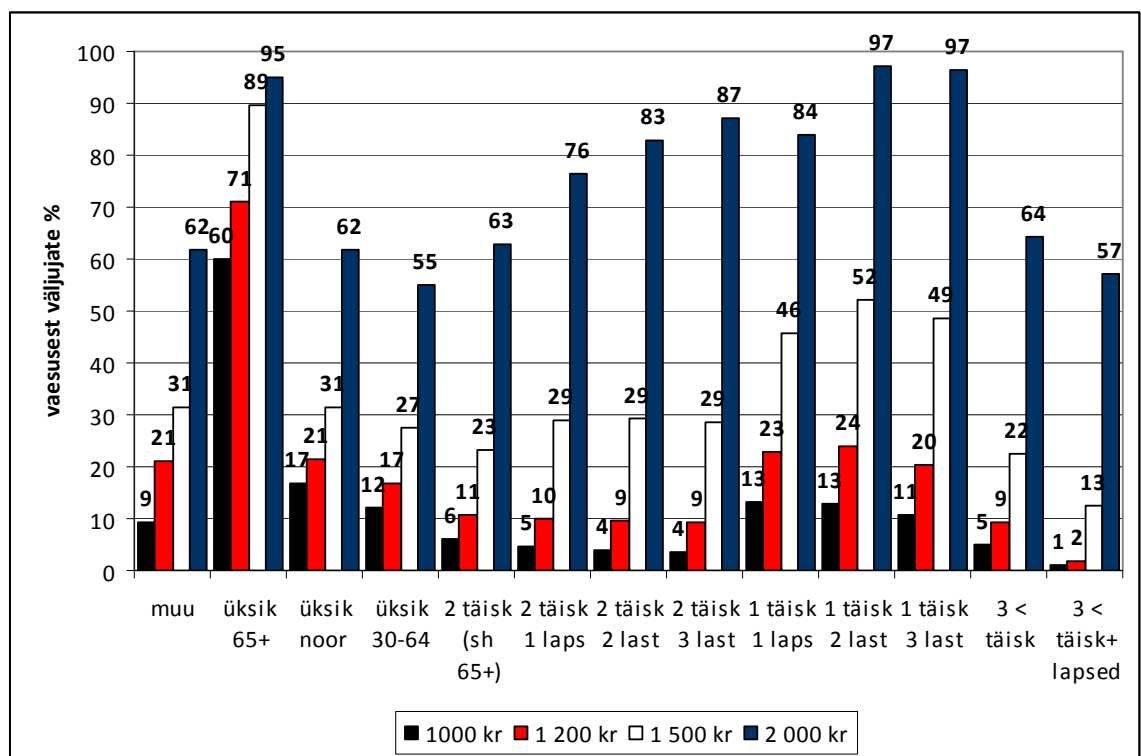
Piirkondade lõikes katab toimetulekutoetus absoluutsest vaesuspiirist kõige suurema osa (üle 80%) Tallinnas ja Tartus, samal ajal Võru, Pärnu ja Saare maakonnas alla 60%.

### Toimetulekupiiri võimaliku muutumise mõju absoluutse vaesuse leevendamisele

Eelmises analüüsis vaatlesime erinevate toetusesaajate gruppide keskmise toetussumma suhet keskmisesse vaesuspiiri. Kuna erinevate leibkondade sissetulekud on erinevad, siis on ka nende asend vaesuspiiri suhtes erinev. Seega hindame järgnevalt kui suur osa vastavasse gruppi või piirkonda kuuluvate leibkondade kirjetest<sup>34</sup> jääb allapoole või ülespoole hinnangulist absoluutse vaesuse piiri 2009. aasta andmetele tuginedes erinevate võimalike toimetulekupiiride korral. Seejuures vaatame nelja situatsiooni:

- 2009. aastal kehtinud toimetulekutoetuse arvestamise valem, mille kohaselt esimese leibkonna toimetulekupiir on 1000 krooni leibkonna esimese ja 800 krooni kõigi järgmiste leibkonnaliikmete kohta;
- 2011. aastast kehtima hakanud toimetulekupiir (1200 krooni tarbimiskaaludega 1: 0,8: 0,8);
- Toimetulekutoetuse piir 1500 krooni tarbimiskaaludega 1: 0,8: 0,8.
- Toimetulekutoetuse piir 2000 krooni tarbimiskaaludega 1: 0,8: 0,8.

Kõikide nimetatud reeglite alusel tehtud arvestuste tulemused on esitatud joonistel 37-39.



Joonis 37. Toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal leibkonnatüübi lõikes

Esmalt vaatame saadud tulemusi leibkonna tüübi lõikes (joonis 38). 2009.aastal oli absoluutse vaesuse piirist kõrgema tulutasemega leibkondi kokku 11% . Seega võib öelda, et toimetuleku- piir on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks ilmselgelt liiga madal. Toetusel on vae-

<sup>34</sup> Andmebaasi struktuurist tulenevalt ei ole võimalik otseselt hinnata vaesuspiirist üles- ja allapoole jäävate leibkondade osatähtsust, sest ühe aasta lõikes võib leibkond erinevatel kuudel jääda nii vaesuspiirist üles- kui allapoole.

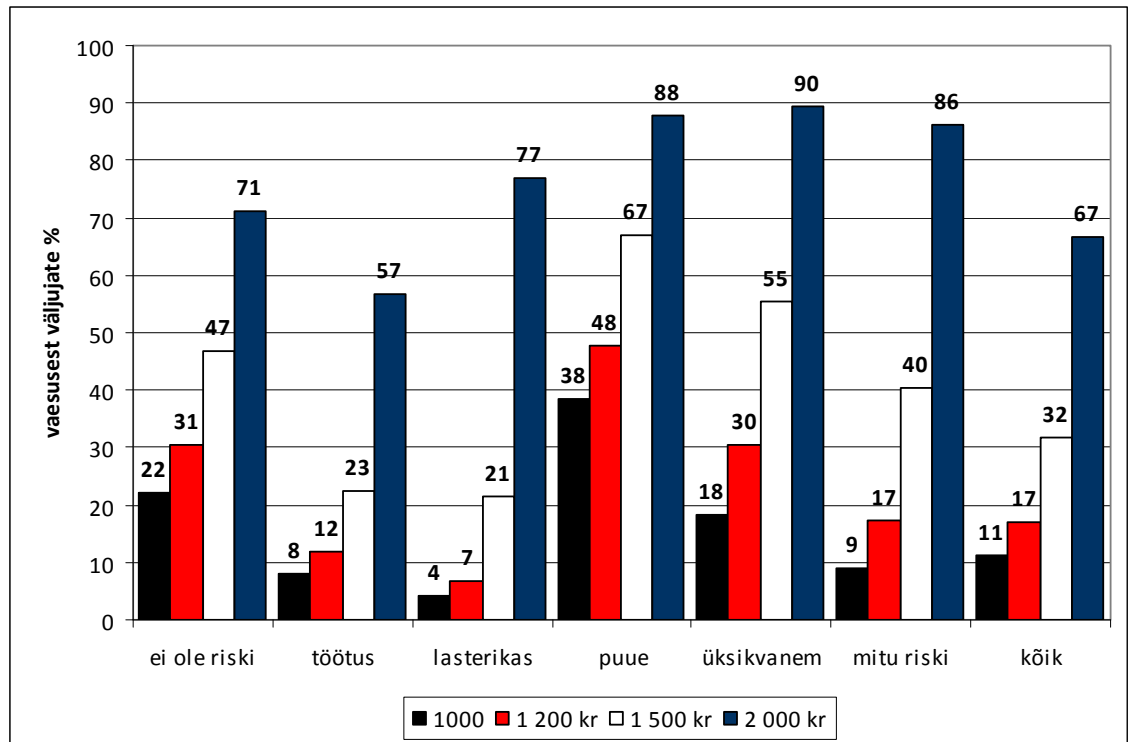


suse leevendamise seisukohast mõju üksnes üksielavate eakate puhul, kus pärast toimetulekutoetuse väljamaksmist on ligi 60%l juhtudel lõpptulu absoluutsest vaesuspiirist kõrgem. Üksielavate noorte ja tööealiste seas võimaldab saadud toetus vaesusest väljuda vastavalt 17 ja 12% leibkondadest. Üksikvanemaleibkondades kasvab leibkonna sissetulek vaesuspiirist kõrgemale 12% l juhtudest. Kindlasti mängib siinjuures rolli paljudele üksikvanemaleibkondadele makstav täiendav sotsiaaltoetus. Lasterikastest peredest väljub 1000-kroonise toimetulekutoetuse abil vaesusest vaid 4% leibkondadest.

Rakendades leibkondadele 2011. aastal kehtima hakanud toimetulekupiiri (1200 krooni leibkonna esimesele liikmele ja 960 krooni kõikidele teistele) suureneb toimetulekutoetuse vaesust leevendav efekt suhteliselt vähe – absoluutsest vaesusest väljulate hulk kasvab 11%lt 17%ni, kusjuures suhteliselt enam võidavad toimetulekupiiri tõusust üksikvanemapered ja kahest täiskasvanust koosnevad leibkonnad. Protsentuaalselt on mõju kõige tagasihoidlikum üheliikmelistes leibkondades.

Toetuse võimalikul suurendamisel 1500 kroonini suureneks absoluutsest vaesusest väljulate hulk oluliselt – 32%ni. Leibkonnatüübi löikes suureneks vaesuspiirist kõrgema sissetulekuga leibkondade osatähtsus üksielavate eakate seas ligi 90%ni, suhteliselt kõige enam võidaksid aga kahe ja enama lapsega üksikvanemapered, kus vaesusest väljuks umbes pooled leibkonnad, kahe täiskasvanuga lastega peredest aga umbes 30%.

Toimetulekutoetuse tõstmisel 2000 kroonini tõuseb vaesuspiirist kõrgemale üle kahe kolmandiku leibkondadest, peaaegu kõigi kahe ja enama lapsega üksikvanemaperede sissetulek tõuses vaesuspiirist kõrgemale, kahe ja enama lapsega täisperedes üle 80%<sup>35</sup>. Samuti oleks 95% juhtudest üksielavatele eakatele tagatud absoluutsest vaesuspiirist kõrgem sissetulek. Toetuse suurendamise efekt on suur ka kõikides teistes leibkondades, jäädes siiski kõige tagasihoidlikumaks üksikute tööealiste inimeste ja kolme või enama täiskasvanuga lastega perede seas.



Joonis 38. Toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal riskileibkondade löikes

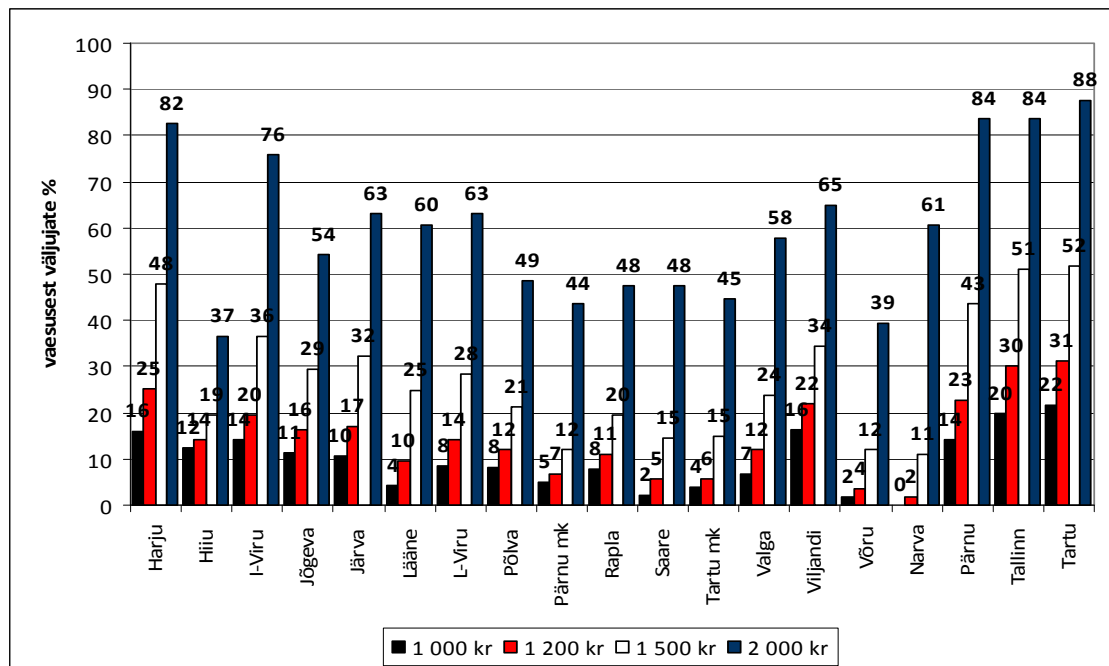
<sup>35</sup> Siinjuures tuleb silmas pidada, et vastavad näitajad on arvatud koos lastega peredele makstava täiendava sotsiaaltoetusega; see tähendab, et samaaegselt toimetulekupiiri tõstmisega jääb täiendava toetusena saadav tulu samaks.

Riskileibkondade lõikes ilmneb toimetulekutoetuse vaesust leevendav mõju 2009.aasta tulude taseme ja toimetulekupiiri korral puudega leibkonnaliikmega perede seas, kus ligi 40%l juhtudest tõuseb pere vaesuspiirist kõrgemale; leibkondades, kus riskid ei avaldu on tulud enam kui viiendikul vaesuspiirist kõrgemad, üksikvanemaleibkondades 18%, ülejäänud gruppide puhul jääb vaesust leevendav efekt 10%st madalamale (joonis 38).

Toimetulekutoetuse suurendamine 1200 kroonini mõjutab olukorda suhteliselt vähe ning oluliselt suuremat mõju vaesuse leevenemisele on võimalik näha alles 1500-kroonise toimetulekupiiri korral. Sellisel juhul tõuseks kahe kolmandiga puudega isiku leibkondadest üle vaesuspiiri ning 55% üksikvanemaleibkondadest. Siiski jääb mõju tunduvalt tagasihoidlikumaks lasterikas-tes ning töötü leibkonnaliikmega peredes, kus vaesusest väljuks vaid alla veerandi leibkondadest.

Toetuse tõstmine 2000 kroonini tooks absoluutselt vaesusest välja suurema osa tänastest toimetulekutoetuse saajatest, siiski jääb ka suhteliselt probleemseks töötü leibkonnaliikmega perede olukord, kus üle 40% perede sissetulek jääks endiselt alla vaesuspiiri.

Piirkondade lõikes on 2009.a. toimetulekutoetuse mõju üsna ühtlane. Juhtumeid, mil pärast toetuse väljamaksmist tõuseb leibkonna sissetulek vaesuspiirist kõrgemale, on kõige enam Harjumaal ning Tartus ja Tallinnas, kõige vähem Narvas, Saare- ja Võrumaal (joonis 39). Nimetatud tulemus on selgesti põhjendatav leibkondade piirkondlike sissetulekuteerisustega – suuremates linnades on leibkondade tulud suuremad<sup>36</sup>, perifeersetes maapiirkondades aga väiksemad (vt ka tabel 20). Põhimõtteliselt sarnased proportsioonid jääksid piirkondade lõikes kehtima ka toetuse tõstmisel 1200, 1500 või 2000 kroonini. Toimetulekutoetuse tõstmisel 2000 kroonini oleks leibkondade tulud vaesuspiirist kõrgemad enam kui 80%l juhtudest Tartus, Tallinnas, Pärnus ja Harjumaal, Hiiumaal, Võrumaal, Pärnu ja Tartu maakonnas, samuti Rapla- ja Saaremaal jääks vaesusest väljujate osatähtsus alla 50% tasemele. Tartus, Pärnus ja Harjumaal. Seega võib arvata, et toimetulekutoetuse tõusuga võivad pigem linnalistes asulates elavad pered maapiirkonnas elavate peredega võrreldes.



Joonis 39. Toimetulekutoetuse absoluutselt vaesusest leevendav mõju erinevate toimetulekupiiride korral 2009. aastal piirkonna lõikes

<sup>36</sup> Peamiselt suurema eluasemekompensatsiooni tõttu

## Erinevate sissetulekuliikide mõju simulatsioon

Järgnevalt hinnatakse erinevat liiki sissetulekute suuruse muutumise võimalikku mõju leibkonna majanduslikule toimetulekuvõimele. Selleks analüüsitakse erinevate statistiliste simulatsioonide abil leibkonna kogusissetuleku muutumist ning kogusissetuleku suhet kehtestatud toimetulekupiiri. Alljärgnevalt analüüsitakse järgmisi rohkem või vähem tõenäosuslikke muutusi toetustsaavate leibkondade sissetulekutes:

- Töötavate isikute töötasu võimalik suurenemine 20% võrra;
- Töötud leibkonnaliikmete (mitte tööotsijate ja pikaajaliste) tööle siirdumine miinimumpalgaga;
- Lastetoetuse suurendamine 300 kroonilt 600 kroonini;

Peamisteks mõjuindikaatoriteks on muutuse käigus toimuv sissetulekute muutus ning toimetulekutoetust saavate isikute absoluutne ja suhtarvuline muutus. Kõigi arvestuste aluseks on võetud 2009. aasta andmed.

### *Töötasu suurenemise võimalik mõju*

Esmalt analüüsime, mil määral võiks töötavate toimetulekutoetuse saajate netotöötasu võimalik 20% kasv muuta toimetulekutoetuse saajate arvu ja struktuuri. Alusandmestikus on kõikidest toetuse väljamaksetest 5,1% (5162) selliseid, kus leibkond on saanud töötasu ja keskmine töötasu suurus sellise leibkonna kohta on 1930 krooni, mis moodustab üldisest sissetulekust 43% ja toimetulekutoetus 39%. Suurendades antud leibkondade töötasu 20% võrra ilmneb, et 3336 (64,6% töötasu saanud leibkondadest) leibkonna sissetulek tõuseks üle kehtiva toimetulekupiiri, kui aga võtta arvesse eluasemekulud, siis 729 leibkonda (14,2% töötasu saanud leibkondadele tehtud väljamaksetest ja 0,7% kõigist antud perioodil tehtud väljamaksetest) saaks iseseisvalt ilma toimetulekutoetusest hakkama.

### *Töötute töölesiirdumise võimalik mõju*

Toimetulekutoetuse saajate hulgas moodustavad suure osa töötute liikmetega leibkonnad. Järgnevalt kontrollime, kui võrd palju mõjutab toimetulekutoetuse saamist ja mittesaamist see, kui töötud leibkonnaliige (kes ei ole tööotsija ega pikaajaline töötud) leiaks endale miinimumpalgaga töökoha. Selleks liidame töötuga leibkondade kogusissetulekule miinimumpalga netosumma (3813 krooni) ja arvestame maha töötud staatusel tulenevad sissetulekud (töötuskindlustushüvitised ja/ või töötutoetus). Saadud simulatsiooni tulemusena saadud leibkonna uut hüpoteetilist kogusissetulekut võrreldi leibkonna toimetulekupiiri ja eluasemekulude kompensatsiooni summaga (tabel 21).

Tööpuuduse võimalikul 'likvideerumisel' väheneks toimetulekutoetuse saajate hulk töötute seas kardinaalselt – 90% endistest töötutest tuleks miinimumpalka saades toime juba iseseisvalt<sup>37</sup>. Mõistagi on töölesiirdumise positiivne mõju tugevaim üksikute tööealiste ja noorte seas, kus peaaegu kõik töötud teeniksid miinimumpalgaga töötades toimetulekupiirist suuremat tulu. Levinumatest leibkonnatüüpidest on töötamise mõju toimetulekule kõige väiksem kahe täiskasvanuga ühe- ja kahelapselistes peredes.

Piirkondade lõikes on osades maakondades (Hiiu- ja Saaremaa, aga ka Tartu maakond ja Narva) töötute leibkonnaliikmete arv liiga väike selleks, et teha usaldusväärseid järeldusi. Siiski võib aga väita, et töötute miinimumpalgaga töölesiirdumise mõju on piirkonniti üsna ühtlaselt jaotunud.

---

<sup>37</sup> Siinjuures tuleks arvestada võimalusega, et tööl käimisega võivad kaasneda isikule ka lisakulutused, nt transpordile, mis võib mõjutada eriti maapiirkondade elanike sobiva töökoha leidmist/ töölkäimist. Täiendavate transpordikulutuste tõttu võib töötamisest saadav 'puhastulu' jääda saadavast töötasust väiksemaks.

Tabel 21. Töötute tööesiirdumise võimalik mõju leibkonna sissetulekule ja toimetulekutoetuse saamise tõenäosusele (2009. ja 2010. aasta andmetel)

	Töötuga leibk arv grupis	Töötuga leibk % grupis	Tulu enne muutust	Tulu pärast muutust	Tulu muutus (varasem tulu = 100)	Väljub TTT-st (% töötuga peredest)
<b>Leibkonna tüüp</b>						
Üksik eakas (65+)	0	0	2041	2041	100,0	0
Üksik noor (<30)	2777	50,7	2008	3858	192,1	97,7
Üksik tööealine (30-64)	21141	43,3	1828	3862	211,3	98,8
2 täiskasvanut (sh 65+)	5414	55,8	3126	4323	138,3	86,9
2 täiskasvanut 1 laps	3816	65,9	4221	4845	114,8	68,7
2 täiskasvanut 2 last	2778	64,7	5040	5491	108,9	62,9
2 täiskasvanut 3 ja enam last	1460	56,5	6499	7179	110,5	70,6
1 täiskasvanu 1 laps	5123	43,4	3162	4546	143,7	91,9
1 täiskasvanu 2 last	1898	36,9	4117	5081	123,4	81,0
1 täiskasvanu 3 ja enam last	662	33,2	5403	6599	122,1	83,7
3 ja enam täiskasvanut	1530	61,2	4364	5150	118,0	70,7
3 ja enam täiskasvanut ja laps(ed)	1599	62,7	5711	6144	107,6	62,3
Muud leibkonnad	64	37,4	5864	7045	120,1	73,4
<b>Piirkond</b>						
Harju maakond	721	63,0	3429	4590	133,9	83,8
Hiiu maakond	54	44,0	2556	4527	177,1	91,6
Ida-Viru maakond	694	39,4	2962	4387	148,1	89,9
Jõgeva maakond	142	42,8	3324	4732	142,4	86,1
Järva maakond	177	50,1	3015	4417	146,5	88,4
Lääne maakond	131	51,5	2931	4446	151,7	90,7
Lääne-Viru maakond	329	57,1	2840	4411	155,4	89,6
Põlva maakond	120	56,8	2990	4776	159,7	92,4
Pärnu maakond	113	37,0	2773	4683	168,9	93,5
Rapla maakond	298	54,4	2523	4331	171,7	89,2
Saare maakond	46	65,1	2326	4277	183,8	95,6
Tartu maakond	87	52,6	2661	4513	169,6	91,6
Valga maakond	193	27,1	2894	4466	154,3	88,3
Viljandi maakond	284	45,4	3239	4647	143,5	87,0
Võru maakond	172	45,8	2737	4380	160,0	92,4
Narva linn	89	19,9	2730	4282	156,9	94,2
Pärnu linn	521	63,6	3284	4411	134,3	81,5
Tallinna linn	866	57,0	2953	4381	148,4	88,8
Tartu linn	585	57,4	3571	4610	129,1	79,5
<b>Eesti</b>	<b>5622</b>	<b>47,2</b>	<b>2995</b>	<b>4464</b>	<b>149,1</b>	<b>88,4</b>

Tabel 21 võimaldab osaliselt hinnata ka nn töötuslõksu – olukorda, kus töötuks olemine ja toetuste saamine osutub suurte toetuste või väikese töötasu tõttu töölkäimisest kasulikumaks. Võimaliku töötuslõksu ligikaudseks hindamiseks vaatame, kuidas muutuvad töötute tööesiirdumisel nende sissetulekud. Mida suurem on töötamisest saadav sissetulek võrreldes võimaliku toetusega, seda suurem on (arvestamata töötamisega kaasnevate võimalike lisakulutustega) töötute motivatsioon tööd teha ning seda väiksem on töötuslõks.

Tabelist näeme, 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.

Samas on lastega peredes töötamise 'eelis' toetusesaamisega võrreldes ohtutekitavalt väike – kolmelapselises täisperes suureneb töötute pereisa (või –ema) miinimumpalgaga tööesiirdumisel

sissetulek vaid 10% (ehk 2009. a sissetulekute taset arvestades vähem kui 700 krooni võrra); kahelapselises täisperes on sissetulekute erinevus töötamise või mittetöötamise korral veelgi väiksem – vaid 450 krooni.

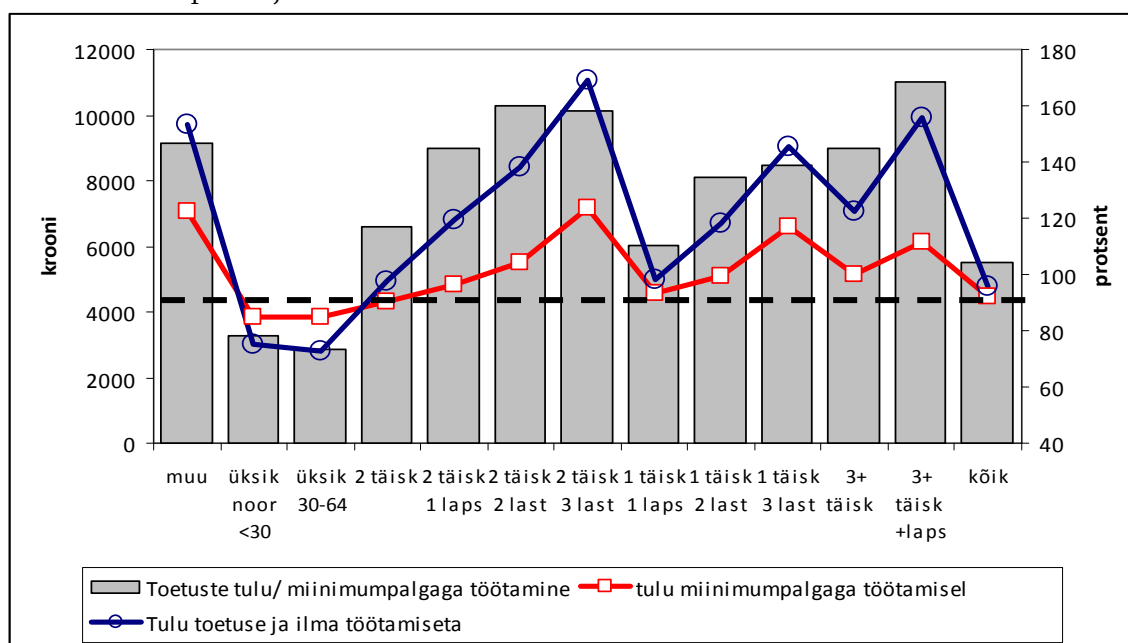
### *Toimetulekutoetuse ja miinimumpalga vahekord*

Sotsiaalpoliitilistes diskussioonides on sageli räägitud toetuste stimuleerivast/ aktiveerivast ja de-motiveerivast/ aktiivsust pärssivast mõjust. Siinjuures on keskseks küsimuseks miinimumpalga ja erinevate toetuste kogusumma omavaheline vahekord.

Eelnev analüüs näitas, et töötute toimetulekutoetuse saajate võimaliku töölesiirdumise korral oleks 90%l juhtudest saadav töötasu kehtivast toimetulekupiirist kõrgem. Siiski selgus ka, et kuigi kõigil juhtudel leibkonna sissetulek töötute leibkonnaliikme töölesiirdumisel tõusis, oli tõenäosuslik rahaline efekt teatud leibkonnatüüpides murettekitavalt väike.

Järgmisena püüame hinnata võimaliku töötuslõksu tekkimise riski hüpoteetilises situatsioonis, kus toimetulekupiiri tõstetakse 2000 kroonini, kuid miinimumpalga määr (4350 krooni) jääb samaks. Vastava arvestuse tulemused on esitatud joonisel 40.

Toimetulekutoetuse kahekordsel tõstmisel ja miinimumpalga samaks jäämisel tooks miinimumpalgaga töötamine leibkonnale iga kuu 'kahju' umbes 350 krooni ulatuses. Ainsana võiks miinimumpalgaga töötamine motiveerida vaid üksielavaid noori ja tööelisi, kus töötamine suurendaks sissetulekut 2000 kroonise toetusega võrreldes umbes veerandi võrra. Toodud näide kinnitab, et toetuste ulatuslik suurendamine tänases majanduskliimas ja tööturuolukorras võib kasu asemel hoopis kahju tuua.



Joonis 40. Toimetulekutoetuse ja miinimumpalgaga töötamise suhe 2000 kroonise toimetulekutoetuse kehtestamise korral leibkonnatüübi lõikes

### *Lastetoetuste muutmise võimalik mõju*

Peretoetused ning nende mõju vaesuse leevendamisele ja toimetuleku tagamisele on üks viimaste aastate sagedamaid sotsiaalpoliitiliste diskussioonide teemasid. Arutletud on nii lastetoetuste üldise tõstmise üle, lastetoetuste väljaarvamise üle toimetulekutoetuse määramisel arvessevõetavate tulude hulgast, lastega peredele tehtavaid täiendavaid (tulu)maksusoodustusi, lasterikastele peredele mõeldud toetuste suurendamise jpt ettepanekute üle.

Käesoleva aruande maht ning andmestiku täpsusaste ei võimalda hinnata kõigi nende ettepanekute tulemuslikkust, seetõttu peatume siinkohal vaid kahel aspektil: 1) lastetoetuse suurenda-

mine 300 kroonilt 600 kroonini ning 2) kõigile kolme ja enama lapsega peredele täiendava lapsetoetuse kehtestamine kahekordses lastetoetuse määras (600 krooni) iga peres kasvava lapse kohta, kusjuures säiliksid kõik muud peredele makstavad toetused.

Analüüs näitas, et kehtiva lastetoetuse kahekordistamisel jääksid kahel kolmandikul juhtudest lastega leibkondade sissetulekud alla kehtiva toimetulekupiiri ning nendele peredele makstakse jätkuvalt toetust nii toimetulekupiiri kindlustamiseks kui ka eluasemekulude katmiseks. Ligi kaudu 15% juhtudest ületaksid lastega leibkondade tulud toimetulekutoetuse piiri ning leibkond peaks toimetulekutoetust taotlema vaid eluasemekulude katteks ning vaid 3,7% oleks selliseid leibkondi, kes saaksid iseseisvalt hakkama ega peaks toetust taotlema.

Leibkonnatüübi lõikes aitab lastetoetuse kahekordistamine toetusest sõltumisest suhteliselt enam vabaneda üksikvanemaleibkondadel kahe vanemaga peredega võrreldes.

Arvestades, et lastetoetuse mitteamarvamine toimetulekutoetuse määramisel on täpselt samasuguse efektiga kui toetuse kahekordistamine, ei mängiks lastetoetuse leibkonna tulude hulgast välja jätmine erilist rolli lastega perede toimetulekuvõime suurenemisele.

Lasterikaste perede lastele täiendava 600 kroonise toetuse sisseviimisel ületaks umbes pooltel juhtudel leibkonna sissetulek küll toimetulekupiiri (umbes 1800 kirjet), kuid oleks enamasti ikkagi ebapiisav eluasemekulude katmiseks. Vaatamata lisandunud peretoetusele ja makstavale toimetulekutoetusele jääks lasterikastes perede kogutulu absoluutsest vaesuspiirist ikkagi peaaegu kaks korda madalamaks.

## Kokkuvõte

Toimetulekutoetuse mõjude analüüsi eesmärgiks oli hinnata toimetulekutoetuse mõjusid leibkondade sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ja vaesuse vähendamisele ning analüüsida toimetulekutoetuse süsteemi „lõksude“ ja mitteaktiivsuse soodustamise seisukohalt. Selleks analüüsiti toimetulekutoetuse osakaalu toetusesaajate kogusissetulekus ja suhestati leibkondade kogutulu absoluutse vaesuse piiriga hinnates selle abil toimetulekutoetuse absoluutset vaesust leevendavat mõju. Samuti hinnati simulatsioonitehnika abil erinevatest allikatest pärinevate sissetulekute suuruse ning toetusesaajate staatuse muutumise mõju leibkonna majanduslikule toimetulekule.

Leibkonnad saavad toimetulekutoetust nii toimetulekupiiri tagamiseks kui ka eluasemekulude katmiseks. Analüüs näitas, et üksielavad eakad saavad toetust põhiliselt eluasemekulude tasumiseks, töötute puhul on esmatähtsamaks minimaalsete sissetulekute tagamine. Toimetulekupiirist suuremate sissetulekutega leibkondades on toimetulekutoetuse osakaal sissetulekust 20-30%, piirmäärast madalamate tulude korral võib toetus ulatuda kolmveerandini kogusissetulekust. Aastate lõikes on täheldatav toimetulekutoetuse osakaalu mõningane suurenemine toetusesaajate kogusissetulekus. Toimetulekutoetuse osakaal sissetulekust on kõige suurem üheliikmelistes leibkondades (kuni 90%), kõige madalam aga kolme ja enama lapsega peredes (alla 50%).

Saadav toimetulekutoetus moodustab umbes kaks kolmandikku absoluutsest vaesuspiirist ning on piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksielavate eakate puhul. Riskileibkondade lõikes on toimetulekutoetuse näol saadav tulu enam-vähem piisav ka puudega leibkonnaliikmega peredes (enamik puudega isikutest on samal ajal ka eakad). Toimetulekutoetus on vaesuse ärahoidmiseks ebapiisav lastega perede seas – lasterikastes peredes moodustab saadav toimetulekutoetus umbes kaks kolmandikku absoluutsest vaesuspiirist, ligikaudu sama suur on toetuse protsent ka töötute pereliikmega leibkondades. Üksikvanemaperes moodustab toimetulekutoetus vaesuspiirist ligikaudu 80%.

Toimetulekutoetuse saajate seas oli 2009. aastal absoluutse vaesuse piirist kõrgema tulutasemega leibkondi kokku umbes kümnendik mis tähendab, et toimetulekupiir on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks ilmselgelt liiga madal. Kehtival toetusel on vaesuse leevendamise sei-

sukohast mõju üksnes üksielavate eakate puhul, kus pärast toimetulekutoetuse väljamaksmist on enam kui pooltel juhtudel lõpptulu absoluutsest vaesuspiirist kõrgem, väike positiivne mõju on täheldatav ka üksielavate noorte ja tööealiste, samuti üksikvanemaleibkondade puhul.

Toimetulekupiiri tõstmine 1000-lt kroonilt 1200-le ei suurenda oluliselt toimetulekutoetuse vaesust leevendavat efekti. Üldjaotuse tasemel kasvab vaesuspiirist kõrgemate lõpptulude osakaal ligikaudu viie protsendipunkti võrra, kusjuures suhteliselt enam võidavad toimetulekupiiri tõusust üksikvanemapered ja kahest täiskasvanust koosnevad leibkonnad.

Toetuse võimalikul suurendamisel 1500 kroonini suureneks absoluutsest vaesusest väljajate hulk oluliselt – 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 üksikvanemapered, kus vaesusest väljuks umbes pooled leibkonnad, kahe täiskasvanuga lastega peredest aga umbes 30%. Siiski jääb mõju tunduvalt tagasihoidlikumaks, lasterikastes ning töötu leibkonnaliikmega peredes, kus vaesusest väljuks vaid alla veerandi leibkondadest.

Toimetulekutoetuse tõstmisel 2000 kroonini tõuseb vaesuspiirist kõrgemale üle kahe kolmandiku leibkondadest, peaaegu kõigi kahe ja enama lapsega üksikvanemaperede sissetulek tõuseks vaesuspiirist kõrgemale, kahe ja enama lapsega täisperedes üle 80%<sup>38</sup>. Samuti oleks 95% juhtudest üksielavatele eakatele tagatud absoluutsest vaesuspiirist kõrgem sissetulek. Toetuse suurendamise efekt on suur ka kõikides teistes leibkondades, jäädes siiski kõige tagasihoidlikumaks üksikute tööealiste inimeste ja kolme või enama täiskasvanuga lastega perede seas. Samas tuleb arvestada, et toimetulekupiiri tõstmisel väheneb oluliselt töötute toetusesaajate motivatsioon töötada (eriti madala palga korral), mistõttu tuleks kindlasti leida võimalusi töötute motiveerituse suurendamiseks (sh tõsta ka alampalga piiri).

Analüüsi teisel etapil hinnati erinevate sissetulekuliikide suuruse ja leibkonna sotsiaalse staatuse muutumise võimalikku mõju leibkondade toimetulekule. 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 oleks sellise olukorra realiseerumine väga ebatõenäoline, seda nii hetke majandussituatsiooni arvestades kui ka seetõttu, et küllalt paljudel juhtudel pole miinimumpalgaga töötamine toetuste saamisele võrreldes kuigi tulus.

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. Samas lastega peredes on töötamise 'eelis' toetusesaamisega võrreldes ohtutekitavalt väike – kolmelapselises täisperes suureneks töötu pereisa või –ema miinimumpalgaga töölesiirdumisel sissetulek vaid 10% (ehk 2009. a sissetulekute taset arvestades vähem kui 700 krooni võrra); kahelapselises täisperes on sissetulekute erinevus töötamise või mittetöötamise korral veelgi väiksem – vaid 450 krooni.

Töötavate leibkonnaliikmete töötasu suurenemine 20% võrra muudaks toetusesaajate arvu ja suurust suhteliselt vähe, sest töötasu saavaid isikuid on toetusesaajate seas lihtsalt vähe.

Paljuräägitud peretoetuste süsteemi muutused mõjutavad leibkondade toimetulekuvõimet suhteliselt vähe. Lastetoetuse võimalik kahekordistamine (või lastetoetuste väljaarvamine toetuse määramisel arvesse võetavate sissetulekute hulgast) 'vabastaks' toimetulekutoetuse taotlemise vajadusest vaid vähem kui viiel protsendil juhtudest. Juhul kui realiseeruksin mõlemad ettepanekud (lastetoetuste tõus ning lastetoetuste välistamine sissetulekute toimetulekutoetuse taotlemisel suureneks efekt ligikaudu kaks korda).

<sup>38</sup> Toimetulekutoetuse sisse on arvestatud ka peamiselt üksikvanemaleibkondadele ja lasterikastele peredele makstav täiendav sotsiaaltoetus.

## Põhitulemused

- Vaatlusperioodi (2005-2010 I kvartal) jooksul on toimetulekutoetuse kasutamises jälgitavad kaks trendi – toetusesaajate arvu ligi neljakordne vähenemine ajavahemikul 2005 jaanuar – 2008 august ning toetusesaajate arvu kiire kasv ajavahemikul 2008 september – 2010 veebruar (ligi 3,5 korda).
- Toetusesaajate struktuuris on üldtendentsina suurenenud töötu pereliikmeka leibkondade osatähtsus (2010.a. alguses üle 80% kõigist toetuse saajatest) ning kahanenud lastega perede ja puuetega isikute osakaal. Koos töötute arvu kasvuga on oluliselt kasvanud ka nende leibkondade arv ja osatähtsus toetusesaajate seas, kus kombineeruvad mitmed erinevad riskid. Leibkonnatüübi lõikes on kasvanud noorte üheliikmeliste leibkondade osakaal toetusesaajate seas, mis on tingitud eelkõige töötuse määra suurenemisest nimetatud vanusgrupis.
- Toimetulekutoetuse saamine on pigem lühiajaline ja ebaregulaarne. Üle 40% leibkondadest on toetust saanud vaid ühe aasta jooksul (18% on toetust saanud vaid ühe kuu). Nelja või enama aasta jooksul on ebaregulaarselt toetust saanud kümnendik leibkondadest. Kogu vaadeldava perioodi (63 kuud) on toetust saanud 317 leibkonda. Sesoonsus on eriti ilmne eakate seas – toetust taotletakse (ja saadakse) vaid talvisel kütteperioodil.
- Nii toetusesaajate arv kui ka makstav toetussumma on viimastel aastatel oluliselt suurenenud. Kõige enam on toetusesaajate arv ajavahemikus 2005 jaanuar – 2009 detsember kasvanud Pärnu linnas (üle kahe korra) ning Harju (ilma Tallinnata) ja Pärnu maakonnas (ilma Pärnu linnata). Juurdekasv on kõige väiksem Jõgeva maakonnas, Narva linnas, Ida-Virumaal (ilma Narvata) ja Saaremaal. Keskmise toimetulekutoetuse on 2005-2009 kõige enam kasvanud Pärnu linnas, Lääne-Virumaal, Tartu linnas ning Harju maakonnas (ilma Tallinnata). Kõige vähem on toetused kasvanud Saaremaal, Narvas ja Põlva maakonnas.
- Analüüs näitas, et vaatamata üldisele sissetulekute kasvule aastatel 2005-2008, on toimetulekutoetuse saajate sissetulekud kasvanud küllaltki minimaalselt. Toetusesaajate sissetulekust on kõige suuremad pensionid (nii vanadus- kui ka toitjakaotus- ja töövõimetuspension) ning töötasu. Kõige regulaarsemaks sissetulekuliigiks toimetulekutoetuse saajate seas on 'muud sissetulekud', mille seas on kõige suurema kirjete arvu ja regulaarsusega tululiigiks täiendav sotsiaaltoetus (sh üksikvanemaleibkondadele ja lasterikastele peredele makstavad lisatoetused), mida makstakse paljudele toimetulekuraskustes peredele. Töötasu, mille keskmine suurus on küll suhteliselt suur, saab ainult vähem kui kümnendik toimetulekutoetuse saajatest, mistõttu töötasu 'mõju' majanduslikes raskustes leibkondade kogusissetuleku suurenemisele on kokkuvõttes üsnagi tagasihoidlik.
- Toimetulekutoetust saanud leibkondade eluasemekulud on vaatlusperioodi jooksul pidevalt kasvanud ning samuti iseloomustab kulutusi selge sesoonsus. Ajavahemikul 2005 veebruar kuni 2010 veebruar on eluasemekulud kasvanud keskmiselt 2,1 korda. Eluasemekulud varieeruvad küllalt olulisel määral ka piirkonniti. Üldtendentsina on eluasemekulud loogiliselt kõrgemad kõrgemate kommunaalkuludega suuremates linnades (Tallinn, Tartu, Pärnu) ja Harjumaal.
- Kvalitatiivanalüüsi tulemusel selgus, et enamuses maalistes omavalitsustes on ainsaks pikaajaliste töötute suhtes rakendatavaks aktiivsuse suurendamiseks töötuna arvelevõtmine Töötukassas. Linnalistes omavalitsustes on aktiivsuse suurendamiseks määratlemine mõnevõrra laiaulatuslikum –



kohaldatakse Töötukassa poolt pakutavaid teenuseid, samuti ka sotsiaalosakondade endi poolt rakendatavaid meetmeid (sh avalikke töid).

- Omavalitsuste poolt pikaajalistele töötutele rakendatavate avalike tööde hulk ja korraldus on omavalitsuste lõikes väga erinev ning sõltub nii omavalitsuste eelarvevahendite olemasolust, vajalike tööde hulgast ning omavalitsuse ja sotsiaaltöötaja tahtest ja motivatsioonist aktiivsuse rakendamise tegeleda.
- Töötukassa arvates ei ole omavalitsustes sageli rakendatav praktika, mille kohaselt peavad kõik töötud end Töötukassas arvele võtma, õigustatud, kuna Töötukassasse suunatakse ka need, kes ei tegele aktiivselt töö otsimisega ning pahatihti ei ole ka huvitatud töö leidmisest. Mittemotiveeritud klientidega tegelemine pole enamasti otstarbekas, kulutatakse vaid aega ja raha, mida saaks palju tulemuslikumalt kasutada motiveeritud töötajate konkurentsivõime parandamiseks.
- Kohalike omavalitsuste seisukohast on töötuna arveloleku tingimused töötute suhtes liiga ranged (eelkõige kord kuus Töötukassa külastamine), mis ei ole vastavuses ei töötute ega omavalitsuste võimaluste ning vajadustega. Töötukassa on aga veendunud, et tööturuteenuste osutamine ja töötute aktiveerimine on võimalik vaid töötute töötajate ja töötukassa spetsialisti vastastikusel vahetuskoostöös. Seega on Töötukassa regulaarne külastamine hädavajalik tingimus, mitte formaalselt kehtestatud nõue.
- Omavalitsused rakendavad aktiivsuse mittetäitmise korral sanktsioone aruharva. Põhjuseks on asjaolu, et toimetulekutoetuse maksimisest keeldumise korral jääb isik ja tema leibkond sageli üldse ilma sissetulekuta ning mingi minimaalse ressursitaseme peab omavalitsus ka nõuete eiramise korral leibkonnale tagama. Seega tõstus ka küsimus, kas aktiivsuse rakendamine toimetulekutoetuse maksimisele on üldse põhjendatud, arvestades, et põhiseadusest tulenevalt on „igal isikul õigus riigipoolsele toetusele ja abile“.
- Aktiivsuse rakendamine on edukas, kui aktiveeritav töötutele on motiveeritud otsima tööd ja olema aktiivne. Paljude intervjueritute arvates on praegune aktiivsuse rakendamise süsteem pigem inimese aktiivsust pärssiv. Avalikel tööl osalemise eest makstakse töötutele töötasu, mis töötajat võiks motiveerida, kuid samal ajal arvestatakse saadud tulu toimetulekutoetuse taotleja sissetuleku hulka. Tulemuseks on olukord, kus avalikel tööl osaleja saab tulu samapalju kui avalikel tööl mitteosaleja (paljudel juhtudel ka osalemisest keelduja).
- Omavalitsuste seisukohast on probleeme tekitavad ka aktiivsuse rakendamise rahastamisprobleemid. Avalike tööde organiseerimine ja rahastamine on omavalitsuse kohustus. Seega kaasnevad aktiivsuse rakendamise omavalitsusele täiendavad kulutused nii seoses tööde organiseerimisega kui ka tööl osalevatele isikutele tasu maksimisega. Olukord, kus avalike tööde eest saadav tasu võetakse toimetulekutoetuse määramisel sissetulekuna arvesse, on ebaõiglane ja motivatsiooni kahandav ka omavalitsusele. Avalike tööde rakendamisega säästetakse riigi raha (toetusteks kulub vähem), aga omavalitsuse kulud kasvavad.
- Nii Töötukassa kui ka Sotsiaalministeeriumi töövaldkonna esindajate arvates ei ole avalikud tööd kuigi tulemuslik meede inimeste töölesaamise mõttes – sobiva töö ja töö tegija olemasolul tuleks avalikele töödele suunamisele eelistada tegeliku töösuhte sõlmimist, sest tööleping ei ole töötajate mõttes kallim kui avalik töö, samas rakenduvad töötajale töötamisega seotud sotsiaalsed garantiid (pensioni- ja ravikindlustus).
- Omavalitsuste võimalused oma elanike toimetulekuprobleemide lahendamiseks on väga erinevad. Eriti selge lõhe ilmneb maapiirkondade ja linnaliste omavalitsuste vahel. Intervjueritud sotsiaaltöötajate sõnul on väikeste omavalitsuste tulubaas on väike ning sellega on väga keeruline tagada kõikide omavalitsusele pandud kohustuste täitmist ning hoolekande

valdkonda kuuluvad kohustused jäävad paljude omavalitsuste prioriteetide seas viimastele positsioonidele.

- Mitmetes omavalitsustes on täheldatav huvipuudus ja passiivsus sotsiaalteenuste arendamise suhtes. Kohalikku sotsiaaltööd ja hoolekannet nähakse vaid toimetulekutoetuse määramises, riigi poolt eraldatud raha väljamaksmises ja üksikutes muudes riigi poolt ettekirjutatud kohustuste täitmisel. Omavalitsustes ei nähta, et toimetulekuprobleemide ja töötusega aktiivne tegelemine on ka omavalitsusele kasulik – töötuse vähenedes ja tööhõive suurenedes suurenevad omavalitsuse maksutulud ja väheneb vajadus sotsiaaltoetuste ja –teenuste järele. Siiski on mitmeid omavalitsusi, kes osalevad aktiivselt erinevate sotsiaalprojektide taotlemises, üritavad erinevatest fondidest saada lisarahastust, tegeletakse vallas/ linnas puuduvate sotsiaalteenuste sisseostmisega jms. Mitmetes intervjuudes mainiti ka koostööd kohalike ettevõtjate ja mittetulundusorganisatsioonidega. Taoliste positiivsete arengute eestvedajaks ja algatajaks on enamasti kohalik sotsiaaltöötaja.
- Sotsiaaltöötaja roll on kohalikus hoolekandes keskne ning tema motiveeritusest, professionaalsusest ja aktiivsusest sõltub väga palju. Hoolekandetöös on kohalikule sotsiaaltöötajale pandud suur vastutus. Tema ülesandeks on langetada otsus, kui palju ja millist abi millises vormis klient vajab. Kliendi juhtumi korraldus eeldab efektiivsete lahenduste otsimisel individuaalset lähenemist ja suurt paindlikkust sobivate meetmete leidmisel ja rakendamisel. Sageli aga piirduakse olemasolevate valmisteenusete ja tüüplahendustega, mis konkreetsele kliendile ei pruugi sobida.
- Omavalitsuste omavahelise koostöö korraldamine on komplitseeritud: keeruline on kokku leppida ühise rahastamise tingimustes, samuti on probleemiks halb transpordiühendus omavalitsuste vahel ning erinevate omavalitsuste erinevad huvid, valmisolek ja motivatsioon ühisteenuste arendamisega tegeleda. Koostööd omavalitsuste vahel aitaks edendada ka probleemide ühised arutelud ning praktikate vahetus, mida mõnedes omavalitsustes ka tehakse, aga enamasti siiski mitte.
- Selgus, et omavalitsuste ja Töötukassa töökontaktid ei ole kuigi tihedad. Puudub ühtne arusaam sellest, millistes valdkondades võiks või peaks koostööd tegema, samuti pole kehtestatud mingeid korralduslikke põhimõtteid koostöö edendamiseks. Senine koostöö piirduab enamasti üksikute juhtumite arutamise ja kooskõlastamisega, sageli ka lihtsalt kliendi kohta käiva info vahetamisega. Koostöö edendamist takistab ajanappus ja institutsionaalsed barjäärid( erinevate ametkondade erinevad ülesanded, töökorralduslikud erinevused, erinevad infovahetuskanalid ja andmebaasid). Siiski pidasid nii sotsiaaltöötajad kui ka Töötukassa spetsialistid vajalikuks erinevate ametkondade omavahelise võrgustikutöö arendamist, kaasates vastavalt vajadusele võrgustikku nii sotsiaaltöötaja, Töötukassa juhtumikorraldaja, perearsti, politsei, Kodakondsus- ja migratsiooniameti spetsialisti jne.
- Uuringust selgus, et toimetulekutoetuse ja tööturuteenusete süsteemid toimivad teineteisest suhteliselt eraldatult ja tegelevad erinevate probleemidega. Seetõttu võib tekkida olukord, kus oma probleemidega mitte toimetulev isik jääb süsteemide lahususe tõttu hoopis ilma abi ja toetuseta. Kuigi enamasti jõuavad abivajajad ikkagi abi juurde ning olukorrad, kus inimesed kahe süsteemi vahele satuvad, on haruldased, võib 'süsteemide vahele jäämine' puudutada hoolduskohustusega töötuid, terviseprobleemidega inimesi. Süsteemide vahele võivad jääda ka dokumentideta isikud, kellega enne kehtiva isikutunnistuse (ja muude nõutavate dokumentideta) ei saa midagi ette võtta. Probleemiks on ka ilma kehtiva üürilepinguta isikutele abi osutamine.
- Uuringu käigus tegid omavalitsuste sotsiaaltöötajad mitmeid ettepanekuid aktiivsuse suurendamiseks paremaks rakendamiseks ja juhtumikorralduse parandamiseks: kohapealsete aktiviseerimiskeskuste väljaarendamine omavalitsuste poolt, maapiirkondades sageli tehtava mitteformaalse töö arvestamine kliendi aktiivsusega, toimetulekupiiri ja makstava toetuse suu-

rendamine (eriti lastega perede osas), makstava toetuse diferentseerimine taotleja aktiivsuse alusel, ravikindlustusega kaetud isikute ringi laiendamine, sõltuvusravi parem korraldamine ja kättesaadavuse suurendamine jpm.

- Toimetulekutoetuse saajate tulude ja kulude analüüs näitas, et üksielavad eakad saavad toetust põhiliselt eluasemekulude tasumiseks, töötute puhul on esmatähtsamaks minimaalsete sissetulekute tagamine. Toimetulekupiirist suuremate sissetulekutega leibkondades on toimetulekutoetuse osakaal sissetulekust 20-30%, piirmäärast madalamate tulude korral võib toetus ulatuda kolmveerandini kogusissetulekust, aastate lõikes on täheldatav toimetulekutoetuse osakaalu mõningane suurenemine toetusesaajate kogusissetulekus. Toimetulekutoetuse osakaal sissetulekust on kõige suurem üheliikmelistes leibkondades (kuni 90%), kõige madalam aga kolme ja enama lapsega peredes (alla 50%).
- Saadav toimetulekutoetus moodustab umbes kaks kolmandikku absoluutsest vaesuspiirist ning on piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksielavate eakate puhul. Toimetulekutoetus on vaesuse ärahoidmiseks selgelt ebapiisav lastega perede seas – lasterikastes peredes moodustab saadav toimetulekutoetus alla poole absoluutsest vaesuspiirist.
- Toimetulekutoetuse saajate seas oli 2009.aastal absoluutse vaesuse piirist kõrgema tulutase-mega leibkondi kokku ligikaudu 10%, mis tähendab, et toimetulekupiir on leibkonna absoluutsest vaesusest väljatoomiseks liiga madal. Kehtival toetusel on vaesuse leevendamise seisukohast oluline mõju üksnes üksielavate eakate puhul, kus pärast toimetulekutoetuse väljamaksmist on enam kui pooltel juhtudel lõpptulu absoluutsest vaesuspiirist kõrgem, väike positiivne mõju on täheldatav ka üksielavate noorte, üksikvanemaleibkondade ja tööealiste puhul.
- Toimetulekupiiri tõstmine 1000-lt kroonilt 1200-le ei suurenda oluliselt toimetulekutoetuse vaesust leevendavat efekti. Toetuse võimalikul suurendamisel 1500 kroonini suureneks absoluutsest vaesusest väljajate 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 üksikvanemapereid, kus vaesusest väljuks umbes pooled leibkonnad, kahe täiskasvanuga lastega peredest aga umbes 30%. Siiski jääb mõju tunduvalt tagasihoidlikumaks lasterikastes ning töötü leibkonnaliikmepereid, kus vaesusest väljuks vaid alla veerandi leibkondadest.
- Toimetulekutoetuse tõstmisel 2000 kroonini tõuseb vaesuspiirist kõrgemale üle kahe kolmandiku leibkondadest, peaaegu kõigi kahe ja enama lapsega üksikvanemapereid sissetulek tõuseks vaesuspiirist kõrgemale, kahe ja enama lapsega täisperedes üle 80%<sup>39</sup>. Samuti oleks 95% juhtudest üksielavatele eakatele tagatud absoluutsest vaesuspiirist kõrgem sissetulek. Toetuse suurendamise efekt on suur ka kõikides teistes leibkondades, jäädes siiski kõige tagasihoidlikumaks üksikute tööealiste inimeste ja kolme või enama täiskasvanuga lastega perede seas.
- Juhul kui kõik praegused töötud<sup>40</sup> asuksid miinimumpalgaga tööle, ületaksid ligi 90% töötute võimalikud tulud toimetulekupiiri. Töötamisest saadav võimalik rahalik kasu oleks kõige suurem üksielavatele töötutele tööealistele ja noortele, kus isegi alampalgaga töötamine suurendab sissetulekut keskmiselt kaks korda võrreldes toimetulekutoetusest elamisega. Samas lastega peredes on töötamise 'eelis' toetusesaamisega võrreldes väike – kolmelapselises täisperes suureneks töötü pereisa või -ema miinimumpalgaga töölesiidrumisel sissetulek vaid 10% (ehk 2009. a sissetulekute taset arvestades vähem kui 700 krooni võrra); kahelapselises täisperes on sissetulekute erinevus töötamise või mittetöötamise korral veelgi väik-

<sup>39</sup> Toimetulekutoetuse sisse on arvestatud ka peamiselt üksikvanemaleibkondadele ja lasterikastele peredele makstav täiendav sotsiaaltoetus.

<sup>40</sup> Välja arvatud tööotsijad ja pikaajalised töötud

sem – vaid 450 krooni. Siiski tuleks siinjuures arvestada töölesiirdumisega kaasnevate lisakuludega (nt transpordikulu), mis miinimumpalgaga töötamise puhasmõju kahandavad

- Töötavate leibkonnaliikmete töötasu suurenemine 20% võrra muudaks toetusesaajate arvu ja suurust suhteliselt vähe, sest töötasu saavaid isikuid on toetusesaajate seas lihtsalt vähe.
- Paljuräägitud peretoetuste süsteemi võimalikud muutused mõjutaksid leibkondade toimetulekuvõimet suhteliselt vähe. Lastetoetuse võimalik kahekordistamine ('vabastaks' toimetulekutoetuse taotlemise vajadusest vaid vähem kui viiel protsendil juhtudest.

# Ettepanekud ja soovitus

## Andmebaasid ja infosüsteemid, toimetulekutoetuse monitooring

Käesolev uuring näitas, et analüüsi aluseks olevas sotsiaalregistri andmestikus esineb olulisel määral andmelünki ja ebatäpsusi. Samuti selgus, et omavalitsuste ja Töötukassa (aga ka Maksu- ja tolliameti, perearstisüsteemi jt ametkondade) koostöö tõhustamiseks on vaja ühiseid andmebaase või infovahetussüsteeme. Sellest tulenevalt järgmised soovitus

- Tuleks astuda samme toimetulekutoetuse määramise aluseks olevate andmete täpsemaks ja unifikseeritumaks registreerimiseks (erinevad kulu- ja tululiigid). Andmebaasi võiks toetusesaaja toimetulekut toetavate või parandavate sammude (kliendiga tehtava töö) parema kavandamise huvides lisada täiendavaid isikuandmeid (haridus, rahvus, varasem töökoht/tegevusala jms). Ettepaneku realiseerimine võib nõuda registripidamisega tegelevate isikute (täiendavat) koolitust, aga ka tõhusamat järelvalvet.
- Omavalitsuste, Töötukassa ja teiste seotud ametkondade koostöö paremaks korraldamiseks tuleks kaaluda nendes ametkondades kasutatavate andmebaaside/ infosüsteemide/ registrite senisest ulatuslikumat integreerimist ja/ või nende ühiskasutuse ja juurdepääsuõiguse laiendamist.
- Hoolekandesüsteemi tulemuslik arendamine saab toetuda üksnes asjakohastele uuringutele ja analüüsidele, mille teostajateks võivad olla nii omavalitsused ise, riiklike ametkondade info- ja analüüsiosakonnad, teadus-arendusasutused. Vajalike analüüside teostamise hõlbustamiseks tuleks STAR-andmebaasis (aga ka teistes valdkonnaga seotud infosüsteemides) välja töötada tehnoloogiline lahendus, mis võimaldaks teha regulaarseid väljavõtteid ja analüüsi isiku-/ leibkonna-andmete tasandil, mis hõlbustab nii sotsiaalpoliitiliste analüüside teostamist kui ka võimaldab jooksvalt teostada toetuse määramise ja maksmise ning teenuste osutamise seotud järelvalvet, tuvastada võimalikke probleeme ning neisse operatiivselt sekkuda.
- Käesoleva uurimuse maht võimaldas kasutada vaid suhteliselt väikest osa riikliku sotsiaalregistri SIS andmestiku võimalustest. Sellega seoses võiks võimaluse ja huvi korral kaaluda registriandmete analüüsi jätkamist spetsiifilisemate teemade lõikes. Toimetulekutoetuse andmete edasisel analüüsimisel tuleb pidada silmas, et andmestik sisaldab erinevat tüüpi andmeid: 1) väljamaksepõhised andmed, kus kirjeks on toimetulekutoetuse väljamakse ühes kuus ning 2) leibkonnapõhised andmed – kirjeks on leibkond. Andmete edasiseks analüüsimiseks tuleks väljamakse- ja leibkonnapõhised andmed agregeerida omavalitsuste tasandile, kus kirjeks on konkreetne omavalitsus ja tunnusteks nt vastava väljamakse kuu keskmine toimetulekutoetuse summa, väljamaksete arv, lastega leibkondade osakaal jne. Sellisel kujul esitatud andmed võimaldavad analüüsida omavalitsuse tasandil toimunud muutusi toimetulekutoetuse määramisel. Agregeeritud andmestik võimaldab teostada detailsemaid analüüsi maakondade ja kohalike omavalitsuste lõikes (sh on võimalik välja töötada omavalitsuste tüpoloogia toimetulekutoetuse saajate tüübi, toimetulekutoetuse saamise kestuse, keskmise toimetulekutoetuse summa jne alusel). Toimetulekutoetuse andmete sidumisel teiste omavalitsuse tasandi indikaatoritega. (registreeritud töötute määr, ülalpeetavate määr, omavalitsuse poolt osutavate teenuste maht jne) on võimalik teostada mitmetasandilisi analüüsi, võttes arvesse nii individuaalsed, leibkondlikud kui ka omavalitsuse tasandi tegurid. Näiteks on võimalik toimetulekutoetuse keskmise suuruse prognoosimisel

mitmetasandilise analüüsi käigus võtta arvesse nii erinevad leibkonnatasandi tegurid: leibkonna tüüp (sh laste arv leibkonnas), riskitegurid (töötus, puue) kui ka omavalitsuse tasandi tegurite mõju (omavalitsuse suurus, eelarve maht, kaugus keskusest jne).

## **Aktiivsuse arendamine ja juhtumikorraldus, võrgustikutöö**

### *Hoolekande rahastamise ja teenuste osutamise paindlikkuse suurendamine*

Uuringu tulemusena ilmselgus, et omavalitsused ei ole piisavalt motiveeritud tegelema elanike toimetulekuvõimet ja tööalast aktiivsust parandavate meetmete väljaarendamise ja rakendamisega. Üheks de-motiveerivaks teguriks on kohalike sotsiaalteenuste rahastamisprobleemid.

- Võiks kaaluda omavalitsuste poolt rakendatud aktiivsete sotsiaalteenuste riigipoolset eraldi (kaas)rahastamist ja/ või omavalitsustele toimetulekutoetuse määramise ja maksimisega seotud kulude hüvitamist tegelikest kuludest suuremal määral, kui lisaks toetuse maksamisele osutab omavalitsus sotsiaalabi saajatele asjakohaseid (kliendile sobivaid) aktiivseid teenuseid<sup>41</sup>.
- Juhtumikorralduslike põhimõtete rakendamine takerdub sageli olemasolevate meetmete jäikusse. Välja on töötatud erinevad kriteeriumid, mis määravad ära millisel juhul, millisele kliendile, millises vormis vastavat teenust osutatakse või toetust makstakse. Kuna kehtestatud regulatsioonides ei ole võimalik arvestada ja kajastada kõiki esineda võivaid erijuhete, siis tuleks leida võimalusi ressursside paindliku kasutamise suurendamiseks ebatüüpiliste probleemide tulemuslikumaks lahendamiseks<sup>42</sup>.
- Juhtumikorralduslike põhimõtete tulemuslikuks rakendamiseks tuleb suurendada paindlikkust teenuste osutamisel. Klienditöö lähtealuseks peaks kujunema juhtumipõhisus, mitte teenusepõhisus. Juhtumipõhise lähenemise rakendamine eeldab muuhulgas sotsiaaltöötajate täiendavat koolitust/ täiendõpet, mis arendaks sotsiaaltöötaja võimekust kliendi probleemide täpsemal määratlemisel ja paindlike lahenduste leidmisel ja rakendamisel.

### *Sotsiaaltöötajate/ Töötukassa klienditeenindajate kvalifikatsioon*

Juhtumikorralduslike põhimõtete rakendamine annab sotsiaaltöötajatele senisest enam otsustusõigust, kuid sellega kaasnevad ka varasemast suuremad kohustused ning vastutus. Uuring näitas, et klienditöös tuleb ette juhtumeid, mil sotsiaaltöötajal pole piisavalt infot ja teadmisi erinevate ametkondade ja teenuseosutajate poolt pakutavatest võimalustest ja/ või õiguslikest regulatsioonidest. Samuti ilmselgus, et kaalutusotsuse langetamisel eelistavad sotsiaaltöötajad tavapäraseid ning pigem ametkondlikust mugavusest kui kliendi huvidest lähtuvaid praktilisi lahendusi<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Asjaolule, et kohalike omavalitsuste ressursid on sageli ebapiisavad neile pandud kohustuste täitmiseks juhib tähelepanu ka OECD poolt läbi viidud analüüs Eesti valitsemissektori toimivusest (OECD Public Governance Reviews. Estonia - Towards a single government approach, Assessment and recommendations, OECD 2011) raport, leides, et „keskvalitsus peab olema piisavalt paindlik omavalitsuste võimekuse toetamisel, mis on hädavajalik teenuste nõuetekohaseks ja otsustavaks osutamiseks“ (lk 53).

<sup>42</sup> Ka uuringu „Kliendikeskne esmatasandi juhtumitöö ning juhtumikorraldus sotsiaalkaitse tervikliku koostoime tagamiseks“ lõppraportis (KPMG Baltics OÜ 2010) nenditakse, et „ei ole loodud tingimusi rahaliste vahendite paindlikuks kasutamiseks ja puuduvad paindlikud võimalused keerukate kliendiolukordade ehk juhtumite lahendamise korraldamiseks nii kohalike omavalitsuste piires kui erinevate valdkondade vastutusaladele jäävate lahenduste väljapakumiseks“ (lk 31, p.61).

<sup>43</sup> KPMG raportis tuuakse välja, et „kohalike omavalitsuste sotsiaaltöö korralduses on vähe paindlikkust ning vähe soodustatakse sotsiaaltöötajate algatusvõimet ise teenuseid/ abimeetmeid kujundada ja seeläbi paindlikult ühiskonnas või piirkonnas toimivatele tendentsidele reageerida“ (lk 58, p. 147).

- Juhtumikorralduse tõhustamiseks tuleks soodustada sotsiaaltöötajate omavahelist ning erinevate ametkondade vahelist regulaarset kogemuste ja praktikate vahetust (erinevad meetmed, projektid, juhtumid jms)<sup>44</sup>
- Tähelepanu tuleks pöörata sotsiaaltöötajate (ja teiste valdkondlike spetsialistide) ühtse täiendkoolitus- ja jõustamissüsteemi arendamisele, mis tagaks regulaarse kvalifikatsiooni uuendamise.
- Mainitud ettepanekud ei puuduta mitte üksnes sotsiaaltöötajaid/ klienditeenindajaid, vaid vastavasisulist informatsiooni ja teadmisi vajavad valdkonnas orienteerumiseks ja otsuste langetamiseks ka omavalitsuste juhid, volikogu liikmed jm asjasse puutuvad isikud.

#### *Sotsiaaltöötajate/ töötukassa klienditeenindajate funktsioonide ja ülesannete täpsustamine*

Uuring tõi välja, et omavalitsuse sotsiaaltöötaja ja Töötukassa spetsialisti poolt töötutega tehtavas klienditöös esineb kattuvaid elemente – mõlemad võivad tegeleda töövahenduse või näiteks sotsiaalnõustamisega. Seetõttu tuleks mõlema spetsialisti töökohustused detailsemalt üle vaadata.

- Sotsiaaltöötaja peaks tegelema oma klientide iseseisva toimetuleku edendamisega, Töötukassa aga oma klientide tööturule aitamisega
- Töötü tööleasumine on võimalik, vaid siis, kui selleks on loodud sobivad tingimused (sh töötü huvi töö leidmise vastu). Sotsiaaltöötaja ülesandeks enne töötü Töötukassasse suunamist peaks olema töötü esmaste raha-, eluaseme-, transpordi-, tervise- ja sõltuvusprobleemide lahendamine, puuduvate dokumentide hankimine, vajadusel hooldustvajavate pere liikmete hoolduse korraldamine<sup>45</sup>.
- Sotsiaaltöötaja ei peaks otseselt tegelema töövahendusega ja Töötukassa poolt pakutavate tegevuste dubleerimisega

#### *Omavalitsuste haldussuutlikkus ja omavaheline koostöö*

Käesolev uuring (nagu ka varasemad eespool mainitud uuringud) näitas, et enamike Eesti omavalitsuste majanduslik ja administratiivne võimekus talle seadusega antud õiguste realiseerimisel ja pandud kohustuste täitmisel on suhteliselt madal. Olukord, kus erinevad omavalitsused täidavad oma kohustusi ning osutavad elanikele abi ja toetust erineval määral, võimendab veelgi niigi suuri piirkondlikke erisusi ning regionaalset ebavõrdsust<sup>46</sup>.

- Omavalitsuste poolt pakutavate võimaluste ja teenuste regionaalse kättesaadavuse ühtlustamisele aitaks kaasa haldusreformi senisest intensiivsem jätkumine. Väikeste omavalitsuste liitumine võiks kaasa aidata omavalitsustele pandud kohustuste senisest tulemuslikumale täitmisele<sup>47</sup>.
- Väikeste omavalitsuste vahel killustatud ressursside ühendamiseks tuleks edendada omavalitsuste omavahelist piirkondlikku koostööd ja ühistegevust. Tuleks leida võimalusi omavalitsuste huvi tõstmiseks taolise koostöö laiendamise vastu (sh omavalitsuste rahastamispõhimõtteid)<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Vt ka KPMG raport lk 13, p. 4-5.

<sup>45</sup> Sellisele järeldusele jõuab ka Riigikontrolli aruanne „Riigi tegevus tööturult tõrjutute tagasitoomiseks tööturule“ (Riigikontroll 2008), KPMG aruandes seevastu nenditakse, et „inimest töötamiseks ettevalmistavate teenuste (tööharjumuste ja –motivatsiooni kujundamine, pesemisteenused, toimetulekuoskuste õpe, sõltuvusest vabanemine) arendamine peaks toimuma Töötukassa spetsialistide ja kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate koostöös“ (lk 79, p. 49).

<sup>46</sup> Sellega seoses tehakse KPMG aruandes ettepanek „kehtestada määrusega teenuseosutamise miinimumnõuded, et vältida erinevates omavalitsustes abivajajate ebavõrdset kohtlemist“ (lk 82, p. 61).

<sup>47</sup> Vt ka OECD Eesti valitsemissektori toimimise raport lk 54.

<sup>48</sup> Ka OECD Eesti valitsemissektori toimimise raport leiab, et „omavalitsuste poolt pakutavate teenuste pakkumise tulemuslikkuse suurendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks tuleb senisest enam soodustada omavalitsuste vabatahtlikku koostööd ning pöörata rohkem tähelepanu terviklike regionaalprogrammide väljatöötamisele“ (lk 54).

### *'Sekundaarne' hoolekanne*

Kvalitatiivuuringu näitas, et hoolekandesfääris on valdkondi ja sihtgrupe, millega/ kellega riiklikud ja omavalitsusstruktuurid tunduvalt vähem tegelevad – kodutud, sõltuvusprobleemidega isikud, illegaalid, vanglast vabanenud. Vastavat nišši püüavad täita erinevad MTÜ-d, kes kahjuks igale poole ei jõua ja kellel ei jätku abi osutamiseks piisavalt ressursse.

- Süsteemset lähenemist ja kompleksset lahendust vajab sõltuvusravi ja sõltuvushaigete rehabilitatsiooni korralduse temaatika. Sageli on nii töö kaotamise kui ka toimetulematuse peamiseks põhjuseks alkoholism või narkomaania ning sõltuvusest vabanemine on esmaseks tingimuseks ühiskonda taasintegreerumisel ning töö leidmisel.
- Kuigi meditsiiniline esmaabi on seadusega tagatud kõigile inimestele, on arstiabi vähene kättesaadavus ravikindlustamata isikutele sageli endiselt probleemiks<sup>49</sup>. Kaaluda võiks nii esmaabina käsitletavate meditsiiniteenuste loetelu pikendamist, samuti riigi-/ omavalitsuse poolt ravikindlustatud isikute ringi suurendamist. Samuti võiks kohalikule omavalitsusele anda võimaluse ning vahendid tasuda nende inimeste ravikindlustuse eest, kes osalevad iseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenustes vm aktiveerivates tegevustes<sup>50</sup>.
- Senisest enam tuleks nii riigi kui omavalitsuse tähelepanu pöörata neile ühiskondlikest regulatsioonidest väljapoole jäänud (ja ametkondade vaatevälja sageli mitteulatuivate) inimeste probleemide lahendamisele ja abi korraldamisele.

### *Töötute tööturule integreerimine ja töötu pereliikmega leibkondade toimetulekuvõime suurendamine*

2010. aasta esimeses kvartalis moodustasid üle 80% toimetulekutoetuse saajatest töötu pereliikmega leibkonnad. On põhjust arvata, et selline olukord jätkub ka lähiaastatel. See tähendab, et suur osa omavalitsustest toimetulekutoetust taotlevatest isikutest on suure tõenäosusega samal ajal ka Töötukassa regulaarsed kliendid. Selline olukord koormab mõlemat süsteemi ja tekitab rakendatavate meetmete dubleerimist (või vähemalt selle ohtu). Ilminguid meetmete dubleerimisest on märgata nii seoses aktiivsuse rakendamise, töövahenduse, sotsiaal-, karjääri- ja võlanõustamisega, aga ka seoses igapäevaste toimetulekuprobleemide lahendamise (dokumentide hankimine, tervise- ja alkoholiprobleemid jms).

- Sellest tulenevalt tuleks kaaluda töötutele ja nende pereliikmetele sihistatud toetussüsteemide ja osutatavate teenuste ühendamist. Ühe võimalusena võiks kogu töötutega seotud problemaatikaga (sh toimetulekutoetuse diferentseeritud maksimisega) tegeleda Töötukassa. See annab võimaluse omavahel kombineerida erinevaid toetusi ja teenuseid ning rakendada nendega kaasnevaid täiendavaid nõudmisi (sh aktiivsuse teenuseid). Omavalitsuste sotsiaaltöötajad saaksid vähenenud töökoormuse tingimustes keskenduda enam individuaalsele sotsiaalnõustamisele, lastekaitsele jm nende kvalifikatsioonile enam vastavale tegevusele. Selline võimalik muutus on üsna radikaalne ja ei saa toimuda üleöö ning ilmselt eeldab vastavate meetmete rahastus- ja korraldussüsteemide korrigeerimist.
- Kaaluda võiks tööeas mittehõivatute toetusesaajate jagamist sotsiaalhoolekandesüsteemi ja Töötukassa vahel lähtuvalt töötu motiveeritusest ja aktiivsusest töötusvõime. Töö otsimisest ja leidmisest huvitunud töötutele osutatakse Töötukassa poolt aktiivseid tööturuteenuseid, ühtlasi kindlustatakse sihtgrupile ka toimetulekuks vajalik miinimumsissetulek (millele võiks lisanduda nn aktiivsuslisa). Töö otsimisest ja leidmisest mittehõivatud töötud moo-

<sup>49</sup> KPMG aruanne toob välja, et oluliselt takistuseks abivajajate abistamisel on asjaolu, et õigusaktides pole piisavalt määratletud KOV pädevust ja kohustusi tervishoiuvaldkonnas. Kuigi KOV-il on isikule vältimatu abi osutamise kohustus, on määratlemata selle kohustuse sisu tervishoiu valdkonnas“ (lk 60 p. 155. Riigikontrolli aruanne „Haiglavõrgu jätkusuutlikkus“ toob esile, et „KOV on küll kohustatud isutama isikule vältimatut sotsiaalabi, kuid vältimatu sotsiaalabi mõiste ei sisalda isiku tervise kaitsmist (tsiteeritud KPMG 2010 aruande alusel).

<sup>50</sup> KPMG aruandes tehakse ettepanek, et „SHS §2 p12 esitatud vältimatu sotsiaalabi mõiste peaks hõlmama ka hädavajalikke tervishoiukulusid“ (lk 82 p. 61)



dustavad kohaliku hoolekande sihtgruppi, kes vajavad individuaalset nõustamist, tuge ja abi ning kellele rakendatakse erinevaid rehabiliteerivaid meetmeid (igapäevase eluga toimetulekuks vajalike oskuste õpetamine, tööharjumuse kujundamine jms), mida saab kõige paremini osutada omavalitsus inimese kodu lähedal, ning kindlustatakse miinimumelatis (mis ei pruugi iga kord olla rahaline)

- Kohalikel omavalitsustel (eriti väikestel maaomavalitsustel) puuduvad vajalikud ressursid ja vahendid töötute aktiveerimist toetavate teenuste osutamiseks. Enamik omavalitsusi järgib aktiivsuse nõudeid vaid formaalselt, viidates sotsiaalhoolekande seaduse vastavale paragrahvile. Töötute kohaliku aktiveerimise tõhustamiseks tuleks omavalitsustel välja töötada ning rakendada kompleksne tegevuskava, kus on omavahel seostatud teenuste korraldamise ja rahastamise põhimõtted ja vajalik infrastruktuur, analüüsitud meetmete rakendamisega seotud otseseid ja kaudseid tulusid ning tugevusi ja nõrkusi.

## Toimetulekutoetus

### *Toimetulekutoetuse maksmise korraldus*

Üldjuhul on omavalitsuste sotsiaaltöötajad väga koormatud<sup>51</sup>. Eriti on töökoormus kasvanud viimastel aastatel. Töökoormuse põhiosa moodustab toimetulekutoetuse määramine, taotluste arvu vähendamine ja/ või taotluseprotseduuri lihtsustamine võimaldaks sotsiaaltöötajal rohkem keskenduda klienditööle. Toimetulekutoetuse maksmine on organiseeritud igakuiselt. Toetuse taotlemisel esitab taotleja vajalikud kulu- ja tuludokumendid, mille põhjal tehakse otsus toetuse määramise/ mittemääramise kohta. Uuringu tulemuste põhjal võib arvata, et paljudel juhtudel on nii taotleja tulud ja kulud kui ka väljamakstud toetus suhteliselt stabiilsed.

- Sellest tulenevalt võiks toimetulekutoetuse administreerimiskoormuse ja –kulude vähendamiseks kaaluda võimalust pikendada toetuse määramise aega ühelt kuult kolmele (või kuuele) kuule.
- Sotsiaaltöötajate töökoormuse vähendamise huvides (mis võimaldab neil tulemuslikumalt pühenduda nende kvalifikatsioonile vastavate tööülesannete (nõustamine, juhtumikorraldus, töö peredega jne) võiks ka kaaluda toimetulekutoetuse määramisega seotud dokumentide haldamise ja andmeregistri pidamisega seonduvate kohustuste delegerimist mõnele madalama kvalifikatsioonile (ja väiksema koormusega) töötajale<sup>52</sup>.
- Samuti võiks kaaluda toimetulekupiiri ja makstava toetuse diferentseerimist lähtuvalt toetuse taotleja aktiivsusest oma toimetulekuvõime tõstmise nimel (tööotsingutel, tööturu-programmides osalemisel jms).

### *Toimetulekutoetuse seos teiste toetustega*

Toimetulekutoetus on oma eesmärgilt sihtotstarbeline toetus, mida makstakse juhul kui leibkonna ressursid, leibkonnale rakendatavad kindlustushüvitised ning universaalsema iseloomuga toetused on iseseisvaks toimetulekuks ebapiisavad.

- Töötuga leibkondade suur osatähtsus toimetulekutoetuse saajate hulgas annab muuhulgas tunnistust töötutele mõeldud sotsiaalse kaitse ebapiisavusest. Töötuskindlustushüvitise miinimummäära ja töötutoetuse määra tõstmine ja/ või maksmisperioodi pikendamine suurendaks töötute toimetulekuvõimet ja aitaks vähendada toimetulekutoetuse taotlejate ja saajate arvu töötute seas.

<sup>51</sup> Vt ka KPMG aruanne lk 58, p. 148.

<sup>52</sup>Ka KPMG aruandes tehakse ettepanek, mille kohaselt „toetuste-teenuste dokumendihaldusega peaks tegelema tugipersonal (sekretär vms). Selleks on vaja üle vaadata sisedokumendid ja kehtestada vastavad kohustused ametijuhendites“ (lk 82, p. 62).

- Eelmise ettepanekuga sarnases kontekstis võiks täiendavalt kaaluda universaalsete peretoetuste ja puudega isikutele mõeldud rahaliste hüvitiste suurendamise positiivseid ja negatiivseid mõjusid.

### *Toimetulekutoetuse suurendamine*

Toimetulekutoetuse mõjude analüüs näitas selgesti, et praegune toimetulekupiir ning sellest lähtuv toetus on ebapiisav majanduslikes raskustes olevate leibkondade iseseisva toimetuleku tagamiseks, sest vaid 10% toetust saanud leibkondade tulu tõusis pärast toetuse väljamaksmist üle absoluutse vaesuse piiri. Toimetulekutoetuse ebapiisavust ning selle suurendamise vajadust rõhutasid ka kõik intervjueritud sotsiaaltöötajad.

- Toimetulekupiiri arvestamisel tuleks senisest enam lähtuda leibkondade ning minimaalseks toimetulekuks hädavajalike kulutuste reaalsest maksumusest.
- Toetuse ühekordse või järk-järgulise tõstmisega tuleks kindlustada olukord, kus toetust vajavatele leibkondadele tagatakse vähemalt absoluutse vaesuspääriiga võrreldav sissetulekute tase.
- Toetuse märkimisväärne suurendamine vähendab kindlasti leibkondade töömotivatsiooni. Seetõttu tuleks toimetulekupiiri tõstmisel luua ka üleminekumehhanism siirdumiseks toetuselt madalapalgalisele tööle ilma märkimisväärse vaesulõksuta (näiteks (teatud osa) toimetulekutoetuse säilitamine teatud perioodiks).