

Tallinna Ülikool
Eesti Tuleviku-uuringute Instituut

**Tallinna linna sotsiaaltoetuste süsteemi kohandamine
majandussurutise tingimustele**
Aruanne

Koostajad:
Aado Keskpaik, PhD
Erik Terk, PhD

Tallinn 2009

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
I Sotsiaaltoetuste olemus ja otstarve.....	4
II Tallinna linna sotsiaaltoetuste süsteem	7
III Tallinna sotsiaaltoetuste süsteemi kohandamisvajadused ja -võimalused	14
IV Ettepanekud Tallinna sotsiaaltoetuste süsteemi kohandamiseks.....	16
Kasutatud allikad	22

Sissejuhatus

Majanduskriis ja jätkuv surutis on pannud Eestis ühelt poolt nii riigi kui kohalike omavalitsuste eelarved tugeva kärpimissurve alla, teiselt poolt aga kasvatanud survet sotsiaalse kaitse väljamaksete suurendamiseks. Tallinna linnas on välja arendatud mitmekesine sotsiaaltoetuste süsteem, mida tuleks samuti kriisiolukorrale vastavalt kohandada. Kui 2009. a eelarves on jäädud üldiselt eelmise aasta toetuste struktuuri juurde, siis 2010. a on ette näha vähekindlustatud perede arvu kasvu, mis tingib vajaduse ka neile suunatud toetuste mahu suurendamiseks. Käesolev töö on koostatud Tallinna Linnavalitsuse tellimusel ja on suunatud eeskätt 2010.a linnaeelarve ettevalmistamiseks.

Aruandes on püütud hinnata võimalikku vähekindlustatud peredele suunatavate pere sissetulekust sõltuvate toetuste vajaduse kasvu 2010. a ja pakutud lahendusi selleks rahalise ressursi leidmiseks linna universaaltoetuste vähendamise ja täpsema suunamise kaudu.

Töös esitatud ettepanekud on suuremalt osalt vähem või enam ametlikul tasandil varemgi olnud kõne all linnavalitsuses ja ametnike seas. Käesoleva aruande pakutavaks lisaväärtuseks peame eelkõige sotsiaaltoetuste kõikset ülevaatamist nende sotsiaalsete riskidega seostatuse ja abivajajatele fokuseerituse aspektist. See pakub loodetavasti täiendavaid argumente muudatuste ettevõtmisel.

Oleme tänulikud abi eest abilinnapea Merike Martinsonile, finantsdirektor Katrin Kendrale, Sotsiaal- ja Tervishoiuameti peaspetsialistile Ljudmilla Leiusele ning Kristiine Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna juhatajale Erika Rahuojale, kes vastasid meie küsimustele ja andsid kasutada nende käsutuses olevaid infomaterjale.

Samuti avaldame tänu TÜ emeriitprofessor Ene-Margit Tiidule, TLÜ professor Lauri Leppikule ja PhD Iris Pettaile, kes olid lahkesti nõus aruande teksti läbi lugema ja selle suhtes arvamust avaldama.

I Sotsiaaltoetuste olemus ja otstarve

Käesolev aruanne käsitleb sotsiaaltoetusi. Sotsiaaltoetuste kui sotsiaalpoliitika instrumendi olemuse ja otstarbe ühetaoliseks mõistmiseks on asjakohane lühidalt esitada põhiseisukohad, millest käesoleva aruanne lähtub. Nende järjekindel rakendamine on toeks ka ettepanekute kujundamisel Tallinna linna sotsiaaltoetuste kohandamiseks majanduskriisi oludele, mis on käesoleva töö eesmärk.

Sotsiaalpoliitika on abinõude süsteem sotsiaalsete probleemide lahendamiseks ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks. Sotsiaalpoliitika on olemuslikult seotud inimeste heaolu kindlustamisega.

Sotsiaalpoliitika kesksed osavaldkonnad on sotsiaalse kaitse poliitika, tööturupoliitika, tervishoiupoliitika ja eluasemepoliitika.

Sotsiaalne kaitse on abinõude kogum sotsiaalsete riskide maandamiseks, mis võivad põhjustada sissetulekute kaotuse või suurendada vajadust täiendavate sissetulekuallikate järele, või ka tekitada vajaduse mitterahalise abi järele. Taolisteks riskideks on nt haigus, puue, lapse sünniga seotud seisund, vanadus, kutsehaigus või tööõnnetus, töötus, lähedase inimese surm jne.

Täpsemalt on sotsiaalsel kaitsel järgmised funktsioonid:

- toetuste tagamine eriliste ja eluliste sündmuste poolt põhjustatud kulutuste katmiseks;
- sissetulekute säilitamine neile, kes ei ole ajutiselt või alaliselt võimelised töötama;
- baasmiinimumi kindlustamine inimestele, kes ei ole võimelised end sissetulekuga kindlustama.

Sotsiaalse kaitse baasiliseks aluseks on Eestis põhiseaduses välja toodud minimaalsete põhiõiguste kontseptsioon. Põhiseaduse sotsiaalsete õiguste loetelus on sätestatud õigus tervise kaitsele ja õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.

Sotsiaalset kaitset teostatakse kahe põhilise mehhanismi - sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande abil.

Sotsiaalkindlustus on riigi poolt garanteeritud rahastamissüsteem sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute sissetulekute sotsiaalsetest riskidest tingitud vähenemise, kaotamise või väljaminekute suurenemise korral elatusaseme hoidmiseks vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärsel äraelamisel.

Sotsiaalkindlustuse liikideks on:

- riiklik pensionikindlustus;
- ravikindlustus;
- töötuskindlustus.

Sotsiaalkindlustussüsteemi rahastatakse tööandja-, töövõtja- ja riigipoolsete maksetega.

Sotsiaalhoolekanne on sotsiaalteenuste, -toetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteem. Sotsiaalhoolekande seaduses on hoolekanne defineeritud kui individuaalne, konkreetsele vajadusele suunatud abi, mida finantseeritakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Sotsiaalhoolekande ülesanneteks on:

- Abi osutamine isikule või perekonnale toimetulekuraskuste ennetamiseks, kõrvaldamiseks ja kergendamiseks.
- Sotsiaalsete erivajadustega isiku turvalisusele, arengule ja ühiskonnas kohanemisele kaasaaitamine.

Sotsiaaltoetus on isiku või tema perekonna toimetuleku soodustamiseks antav rahaline toetus. Sotsiaalabina makstavaid toetusi eristab sotsiaalkindlustustoetustest asjaolu, et neid makstakse vaid siis, kui abistatav on puuduses. Õigus toetusele ja toetuse suurus sõltuvad individuaalsest abivajadusest (Hoolekande kontseptsioonist).

Riiklike sotsiaaltoetuste hulka kuuluvad Eestis peretoetused, toetused puuetega inimestele, matusetoetus, riiklik hüvitis kuriteohvritele, represseeritud isikute toetused, töötutoetused, toetused välisriigist Eestisse elama asunud isikutele. Kohaliku omavalitsuse kaudu rahastatavate sotsiaaltoetuste hulka kuuluvad (riiklik) toimetulekutoetus, täiendav toimetulekutoetus ja muud sotsiaaltoetused.

Sotsiaaltoetuste kehtestamisel on üheks peamiseks lahendamist vajavaks probleemiks toetuste sihtgrupile suunamise või sihtimise (ingl k *targeting*) täpsus. Mida täpsem on sihtimine vastavalt toetusvajadusele, seda efektiivsem on toetuse kasutamine, kuid seda kulukam selle administreerimine. Vastavalt sellele, kui suurt täpsust ühe või teise toetuse puhul taotletakse võib eristada sihitatud (ingl k *targeted*) (ka vajaduspõhiseid) toetusi ja universaaltoetusi.

Tulenevalt sotsiaalhoolekande ja kitsamalt sotsiaaltoetuste mõttest - reageerida vastavalt individuaalsele abivajadusele - on nende toetuste määramisel vaja esmalt abivajadust hinnata. Seda tehakse erinevat liiki vajaduste puhul erinevalt, arvestades ühelt poolt toetuse oodatavat mõju (seda nii konkreetsele abivajajale kui ka laiemat ühiskondlikku mõju) ja teiselt poolt hindamisega seonduvat halduskoormust. Sotsiaaltoetuse laiem ühiskondlik mõju seonduv väärtuste signaalseerimisega. Näiteks lastetoetused, paljulapseliste perede toetused, eakate toetused annavad signaali, et ühiskond hindab lastega peresid või vanureid kui oma elutöö teinud inimesi kõrgelt iseenesest ja hoolib neist mitte ainult kui võimalikest puudusekannatajatest.

Universaaltoetuste puhul eeldatakse, et toetuse andmise piisavaks aluseks on antud toetusliigi vajadust põhjendava sotsiaalse riski realiseerumine iseenesest. Toetusesaaja majanduslik olukord, mis selgitaks tegelikku toetuse vajaduse tungivust, jäetakse hindamata. Põhjendus on see, et toetusesaajate individuaalse (varandusliku) olukorra hindamisega seotud lisanduv halduskoormus ja -kulu ei ole mõistlik võrreldes eeldatavalt toetuse täpsema fokusseerimise arvelt saadava kokkuhoiuga. Samuti välditakse universaaltoetuste andmisega toetuse saaja kui “vaese” avalikku häbimärgistamist. Tüüpiline on näiteks laste erinevate eluetappide ja -sündmustega seotud sotsiaaltoetuste määramine universaaltoetusena, kuna nendega on seotud kahtlemata lisakulutused ja nende puhul näib ühiskonnale lastevanemate varandusliku seisundi igakordne selgitamine põhjendamatu või isegi sotsiaalpsühholoogiliselt

kahjulik. Nende toetuste puhul jääb ühiskonnas kõlama signaal „kõigil lastel peavad olema võrdsed võimalused sõltumata vanemate jõukusest”.

Laiemalt vaadates on sihitud või universaaltoetuste valiku kasuks otsustamine konkreetsete toetuste puhul üks osa laiemalt kogu sotsiaalpoliitika kontseptuaalsest iseloomust. Tavaliselt on iga riigi sotsiaalpoliitikas nii sihitud kui universaalseid meetmeid. Variatsioonid kas enam sihitud või enam universaalse sotsiaalpoliitika kasutamise osas esinevad nii riigiti kui erinevate ajalooliste etappide kaupa. Väärib märkimist, et vahe sihitud või universaalse sotsiaalpoliitika vahel pole ainult toetuste haldamises ja efektiivsuses. Universalistlik sotsiaalpoliitika on olnud iseloomulik heaoluühiskondadele, kus võitlus otsese vaesusega jääb üldise heaolu taotlemise eesmärkide varju. Teiselt poolt on universalistlik sotsiaalpoliitika aga iseloomulik ka vaestele riikidele, kus see on suunatud laialt leviva vaesusega võitlemiseks ning poliitika täpsemaks sihtimiseks ei ole ei tungivat vajadust ega haldusvõimekust. Enam sihitud sotsiaalpoliitika on kasutusel ühiskondades, mis sallivad märkimisväärt ebavõrdsust ja toetavad vaid kõige vaesemaid elanikkonna rühmi.

Ajalooliselt valitses Lääne-Euroopa riikide sotsiaalpoliitikas kuni 1970. aastate lõpuni universalistlik lähenemine, kuid seejärel algas nihe suurema sihituse suunas, põhjuseks eelkõige arenenud maade eelarvete muutumine ülipingeliseks, seda ühelt poolt maailmamajanduse situatsiooni halvenemise, teiselt poolt aga hoogsalt kasvanud sotsiaalkulutuste osatähtsuse tõttu SKT-s. Euroopa Komisjoni 2000. aasta materjalis nenditi, et enamik liikmesriike liigub „paindlikumate ja vähem passiivsete toetusskeemide ja sotsiaalse kaitstuse õiguse suurema individualiseerituse suunas”. Sellega kaasnes ka püüd asenda, kus võimalik, toetuste maksmist aktiivse tööturupoliitika meetmetega.

Viimasel aastakümnel on samas esitatud ka kriitilisi seisukohti. On leitud, et kontsentreerumine sotsiaalpoliitikates vaid vaesuse leevendamisele ei pruugi tegelikult aidata vaesust vähendada, rohkem oleks kasu sellest kui tekitataks olukord, kus inimesed ei kukuks vaesusesse. Selleks on aga vaja laiemaid, st ikkagi universaalseid sotsiaalpoliitika, mis on suunatud üldise sotsiaalse sidususe tagamisele ja tõrjutuse vältimisele.

Mida on meil taolistest diskussioonidest võtta, et tegutseda meie praeguses situatsioonis targalt? Tundub, et pigem laiemat teoreetilist arusaamist eri tüüpi poliitikate ja toetussüsteemide plussidest-miinustest kui üheseid järeldusi. Nagu tunnistatakse 2001. a Euroopa Nõukogu materjalis on sotsiaalpoliitikate taust Lääne-Euroopas võrreldes Kesk- ja Ida Euroopaga ikka tugevalt erinev. Meil oli viimase ajani võimalik üleminekuperioodi rasketes tingimustes sihtida limiteeritud ressursse valdavalt vaid kõige enam haavatavate gruppide toetamiseks ja lääne mõistes heaoluühiskond on veel üles ehitamata.

Läbides praegu Soome 1990. aastate „lamaga” võrreldava sügavusega majanduskriisi ootab meid ees tõenäoliselt oluliselt suurem perede sissetulekute langus ja sissetulekuerinevuste suurenemine. Soomes õnnestus tänu väljaarendatud heaoluühiskonna mehhanismidele ja suuremale majandusliku manööverdamise vabadusele (ajutine riigieelarve defitsiiti laskmine) hoida perede sissetulekute langus oluliselt väiksemana kui majanduslangus ja sissetulekuerinevused praktiliselt ei suurenenud.

Praegune majanduskriis ei jäta aga Eestis võimalust sihitud sotsiaalpoliitika paradigmat lahtiütlemiseks. Pigem tõuseb esiplaanile just võitlus otsese vaesusega ja vastavalt sotsiaalpoliitika veel suurem, kasvõi ajutine, fokuseerimine riskirühmadele.

II Tallinna linna sotsiaaltoetuste süsteem

Tallinna sotsiaaltoetused on üks osa linna sotsiaalhoolekandest kui tervikust. Ühtlasi tuleb arvestada, et tegu on kohaliku omavalitsuse sotsiaalse kaitse meetmetega, mis täiendavad riiklikku sotsiaalhoolekannet selles osas, mida linn peab vajalikuks.

Sotsiaalhoolekande eesmärgid ja ülesanded Tallinnas on fikseeritud strateegilistes dokumentides „Tallinn 2025”, „Tallinna arengukava 2009-2027” ja „Tallinna sotsiaalhoolekande arengukavas 2006-2010 ja sotsiaalhoolekande tegevuskavas 2006-2008”.

Strateegia “Tallinn 2025” sätestab sotsiaalse heaolu strateegilise visiooni Tallinna linnas järgnevalt:

- Tallinnas luuakse kõigile võimalused elada inimväärikat elu, tagades piisav elustandard, vajalik hoolitsus ja eneseteostus.
- Eneseväärikut säilitav elustandard annab sotsiaalse turvalisuse tunde, aitab kaasa rahva elujõu säilimisele ning sotsiaalsele kaasatusele vastastikku hoolivas keskkonnas.
- Hästitoimiv sotsiaalvaldkond linnas on avatud kõigile linnaelanikele, võimaldades neil võtta suuremaid riske töös ja isiklikus elus.

Järgnevalt sätestatakse lähtuvalt visioonist hoolekande valdkondade eesmärgid. Strateegia “Tallinn 2025” määratleb linna hoolekande peaeesmärgid eraldi lastele, täiskasvanutele ning nõrgema sotsiaalse suutlikkusega inimestele. Hoolekande peaeesmärgid on:

- Lastele puhul tagada igale lapsele tema põhi- ja erivajaduste rahuldamiseks soodne arengukeskkond, kasvatamaks inimesed, kes oleks terved, suudaks, saaks ja tahaks töötada ning areneda.
- Täiskasvanute puhul stimuleerida linna avalike teenuste ja toetuste tasakaalustatud süsteemi kaudu töötamist ja iseseisvat toimetulekut.
- Nõrgema sotsiaalse suutlikkusega inimestele tagada sotsiaalne kaitse.

„Tallinna arengukava 2009 – 2027” (Tallinna Linnavolikogu 19.06.2008 otsus nr 129) seab sotsiaalse valdkonna üheks peaeesmärgiks “kaitstud ja abistatud tallinlane – maandatud riskidega ja (sotsiaalselt) turvaline Tallinn”. Nimetatud arengukava sätestab nimeliselt kõigi praegu Tallinna eelarvest makstavate toetuste jätkamise, kuid ei näe ette toetusmahtusid.

“Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava 2006-2010 ja sotsiaalhoolekande tegevuskava 2006-2008” toob välja peamised hoolekande sihtrühmad, kelleks on lastega pered (lapsed), puuetega inimesed, eakad ja kriisirühmad (kodutud, tõrjutud, kinnipidamiskohast vabanenud, toimetulekuraskustes isikud).

Kui vaadelda sotsiaaltoetuste seost hoolekande arengukavaga, siis ilmneb, et kava on tervikuna orienteeritud hoolekandeteenuste väljaarendamisele. Toetuste süsteemi ja selle ümberkujundamist ei ole käsitletud. Toetustega seoses on püstitatud vaid üks eesmärk - täiustada nende maksmise protseduuri ja töökorraldust. Taolist olukorda võib põhjendada ühelt poolt sellega, et kogu Eesti sotsiaalhoolekande ülesehitusele on iseloomulik, et sotsiaaltoetuste kindlustamise kohustused on pandud seadusega riigile, teenuste osutamise kindlustamise kohustused aga põhiliselt kohalikele omavalitsustele. Toetuste maksmine omavalitsuste poolt on

jäetud nende endi otsustada. Teiselt poolt peegeldab 2006. a jaanuaris kinnitatud arengukava ka olukorda, kus majanduskasv oli kiire ja toetuste vajadus ei olnud nii terav võrreldes hoolekande sihtrühmade heaolu kindlustavate teenuste suure mahajäämusega.

Tänaseks on olukord muutunud. Sotsiaaltoetuste tähtsus on üldse tõusnud, seejuures eriti toetusteks eraldatavate summade võimalikult kuluefektiivne kasutamine.

Vaatamata sellele, et riik ei eelda kohalike omavalitsuste poolt ulatusliku sotsiaaltoetuste süsteemi väljaarendamist, on Tallinn kui üks riigi jõukamaid ja haldussuutlikumaid omavalitsusi kujundanud endale mitmekesise sotsiaaltoetuste nomenklatuuri. Praeguseks hõlmab see 37 toetust. Valdava enamuse toetuste maksmine toimub praegu linnavolikogu määruse 10. veebruarist 2005 nr 13 alusel, millega kehtestati kaks toetuste maksmise korda. Need on perekonna sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord ja perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord. Lisaks makstakse/hakatakse maksuma eraldi määruste alusel soojusenergia hinnatõusu kompensatsiooni ja vee hinnatõusu kompensatsiooni vähekindlustatud elanikele.

Kõigile toetustele on Tallinna Linnavalitsuse 03.12.2008 määrusega nr 87 kehtestatud piirmäärad aastas ühe taotleja kohta.

Toetuste liigid ja nende aastased piirmäärad ühele isikule on järgmised - tabel 1 ja 2.

Tabel 1. Perekonna sissetulekust sõltuvad sotsiaaltoetused, 2009

Toetuse liik	Piirmäär (kr)
1. Lastele makstavad toetused	
1. Toimetuleku tagamiseks	2000
2. Puudega lapse perele rehabilitatsiooniteenuse osaliseks hüvitamiseks	2000
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	2000
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	2500
5. Laagrituusiku osaliseks hüvitamiseks	2000
6. Lapse põhikooli ja güm. lõpetamise ja koolimineku kulude osaliseks hüvitamiseks	1000
7. Laste huviala- ja sporditegevusega seotud kulutuste ja erakorraliste väljaminekute osaliseks hüvitamiseks	3000
8. Paljulapseliste perede toetus Eesti Vabariigi aastapäevaks	600
9. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	500
10. Toimetulekutoetust saavate perede laste kooliminekutoetus	500
2. Puudega isikutele makstavad toetused	
1. Toimetuleku tagamiseks	1000
2. Rehabilitatsiooni- ja taastusraviteenuse osaliseks hüvitamiseks	1500
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	2000
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	2500
5. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	500
3. Eakatele makstavad toetused	

1. Toimetuleku tagamiseks	1000
2. Taastus- ja hooldusravi osaliseks hüvitamiseks	4000
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	2000
4. Retseptiravimite ja vaksineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	2500
5. Teatripiletide maksumuse osaliseks hüvitamiseks	500
4. Teistele abivajajatele (kodutud, töötud, kinnipidamiskohast vabanenud ja teised isikud) makstavad toetused	
1. Toimetuleku tagamiseks	1200
2. Retseptiravimite ja vaksineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	2500
5. Muud toetused	
1. Erakorraliste kulude osaliseks hüvitamiseks	2500
2. Õnnetusjuhtumite korral (päästeteenistuse või politsei kirjaliku tõendi alusel)	5000
3. Lähedase inimese matuse korraldamiseks	2000
4. Toitlustamise osaliseks hüvitamiseks	20 (päevas)
5. Üritustel osalemiseks	200
6. Soojustenergia hinnatõusu hüvitamiseks	
7. Vee hinnatõusu hüvitamiseks	

Tabel 2. Perekonna sissetulekust mittesõltuvad sotsiaaltoetused, 2008

Toetuse liik	Piirmäär
1. Ühekordne lapse sünnitoetus	5000
2. Esmakordselt kooli mineva lapse toetus	5000
3. Lapse sünnipäevatoetus (teise ja järgnevate laste teiseks, kolmandaks, neljandaks ja viiendaks sünnipäevaks)	1000
4. Mitmike (3 ja enam last) sünnitoetus	100000
5. Puudega lapse toetus	1000
6. Ellu suunamise toetus	5000
7. Pensionäridele hinnatõusu kompenseerimise toetus	1000

Tallinna linnavalitsuse määrusega 18. aprillist 2007 nr 31 kehtestatud sotsiaalhoolekande korraldamise juhendi § 5 p 1 järgi antakse sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi või muud abi toimetulekuraskustes ja elatusvahendite ja / või eluaseme kaotuse, puudumise või ebapiisavuse tõttu sotsiaalselt abitus olukorras isikule ning §7 p 6 järgi antakse abi isikule seni, kuni isik on saavutanud iseseisva toimetulekuvõime ja ei ole enam sotsiaalselt abitus olukorras..

Valdav osa Tallinna linna sotsiaaltoetuste liikidest on abisaaja (perekonna) sissetulekust sõltuvad. Vähekindlustatuse piiriks on võetud netosissetulek pereliikme kohta, mis on väiksem riigis kehtivast minimaalpalgast (neto). Praegu kehtiv palga alammäär on 4350 krooni, millest netosissetulek on 3909 krooni.

Perekonna sissetulekust mittesõltuvad sotsiaaltoetused on universaaltoetused. Need on suunatud lastele, v.a pensionäridele hinnatõusu kompenseerimise toetus.

Pere sissetulekust sõltuvate toetuste nomenklatuur on küllalt mitmekesine. Arutamata siinkohal üksikute toetuseliikide põhjendatust, võib nentida, et olles suurel määral fokuseeritud eelkõige tervist, toimetulekut ja laste edukat sotsialiseerumist ohustavate riskidega võitlemisele suunab see nomenklatuur sotsiaaltoetusi üldjoontes sihipäraselt.

Pere sissetulekust mittesõltuvad toetused on juba oma universaaltoetuse iseloomu tõttu hädasamalt riskide tõrjumisele suunatavad. Nende toetuste liigid on kõik peale ühe suunatud lastele ja seotud eeskätt sünni ja koolimine kuga, mis tekitavad küll iga pere puhul teatavaid erakorralisi kulutusi, kuid enamasti sugugi mitte toimetulekuraskusi. Ainus eakatele suunatud toetus selles toetuste rühmas - hinnatõusu kompensatsioon - pole seotud ei konkreetse pensionäri elujärgiga ega ka tegeliku inflatsiooni määraga.

Sotsiaaltoetuste rahalise mahu struktuuri on otstarbekas käsitleda mitte nende linnaeelarvelise liigenduse, vaid tegeliku väljamaksmise järgi. Sellel on kaks põhjust. Ühelt poolt on pere sissetulekust sõltuvate toetuste määramine üksikute liikide kaupa linnaosavalitsuste otsustada, kuigi vaid etteantud eelarve piires. Teiselt poolt on linn pere sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste puhul võrdse kohtlemise põhimõttest juhindudes kindlustanud nende toetuste andmise kõigile õigustatud isikutele ka siis, kui selleks on tulnud teha eelarvemuudatusi.

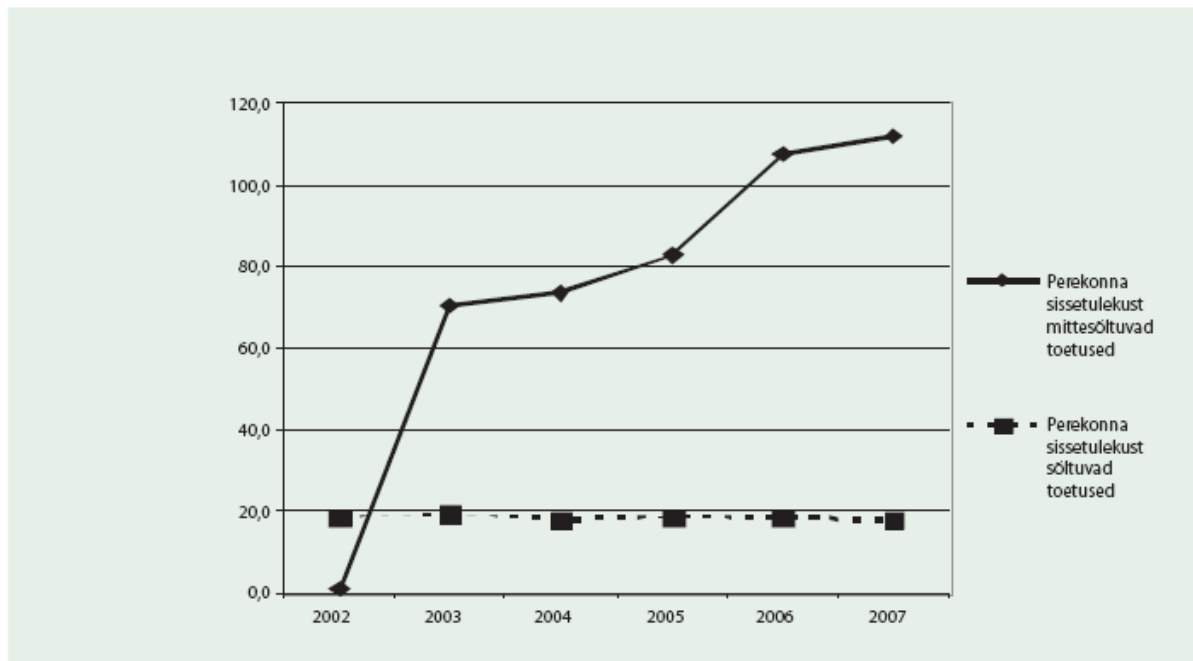
Tabel 3. Makstud sotsiaaltoetused sihtrühmade järgi, 2008

Toetuse liik	Makstud (kr)	Osa kõigist toetustest (%)
1. Pere sissetulekust sõltuvad toetused	16 853 346	11,9
sh		
Lastele	5 746 190	4,1
Puudega isikutele	2 771 588	2,0
Eakatele	3 263 055	2,3
Teistele abivajajatele ja muud toetused	5 072 513	3,6
2. Pere sissetulekust mittesõltuvad toetused	124 760 563	88,1
sh		
Lastele	46 382 913	32,8
Eakatele	78 377 650	55,3
Kokku	141 613 909	100,0

Allikas: Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti andmete põhjal

Tabelis 3 esitatud struktuurist nähtub, et kuigi sotsiaaltoetuste peamiseks tavapäraseks eesmärgiks on reageerida vastavalt individuaalsele abivajadusele ja anda abi hättasattunuile, oli 2008. a Tallinna sotsiaaltoetuste rahalisest mahust ligi 90% pere sissetulekust mittesõltuvad. Perekonna sissetulekust mitte sõltuvad toetused on sisse viidud 2003. a ja nende maht on kiirelt kasvanud, samas kui sissetulekust sõltuvate toetuste tase on püsinud jätkuvalt sama (joonis 1).

Joonis 1. Tallinna sotsiaaltoetuste maht, 2002-2007



Allikas: Tallinna arengukava 2009-2027

Sihtrühmade kaupa vaadates oli ligi 58% kõigist toetustest suunatud eakatele, 37% lastele ja ca 5% puudega isikutele ja teistele (tabel 3).

Sotsiaalvaldkonna töötajate hinnangul on pere sissetulekust sõltuvad toetused olnud alarahastatud, seda ka möödunud kiire majanduskasvu aastatel. Toetuste aastased piirmäärad taotleja kohta ei ületa üldiselt 2500 kr, olles kehtestatud suhteliselt madalaina selleks, et võimaldada abi saada võimalikult rohkematel taotlejatel. Aruandeist võib aga näha, et toetatud pere kohta keskmiselt määratud toetussummad enamuse sissetulekust sõltuvate toetuse liikide puhul jäävad tunduvalt alla kehtestatud piirmäära (tabel 4). See tuleneb asjaolust, et võimalikult rohkete taotlejate rahuldamiseks kehtestavad linnaosavalitsuste sotsiaalhoolekandeosakonnad sisemised reeglid, mis tingimustel rakendada taotleja suhtes üht või teist hüvitamise määra.

Tabel 4. Keskmine välja makstud toetus pere kohta ja toetuse piirmäär toetusliigiti, 2008

Toetuse liik	Toetust saanud perede arv	Keskmine toetus pere kohta (kr)	Piirmäär (kr)
1. Lastele makstavad toetused	2 380	2 365	
1. Toimetuleku tagamiseks	968	1 492	2000
2. Puudega lapse perele rehabilitatsiooniteenuse osaliseks hüvitamiseks	14	813	2000
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	114	1 319	2000
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	154	656	2500
5. Laagrituusiku osaliseks hüvitamiseks	150	1 693	2000
6. Lapse põhikooli ja güm. lõpetamise ja koolimineku kulude osaliseks hüvit.	169	1 090	1000
7. Laste huviala- ja sporditegevusega seotud kulutuste ja erakorraliste väljaminekute osaliseks hüvitamiseks	1 384	1 964	3000
8. Paljulapseliste perede toetus Eesti Vabariigi aastapäevaks	504	2 012	600
9. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	28	447	500
2. Puudega isikutele makstavad toetused	2 165	1 236	
1. Toimetuleku tagamiseks	1 118	734	1000
2. Rehabilitatsiooni- ja taastusraviteenuse osaliseks hüvitamiseks	229	1 063	1500
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	367	982	2000
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	1 410	1 016	2500
5. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	91	278	500
3. Eakatele makstavad toetused	3 442	962	
1. Toimetuleku tagamiseks	1 132	657	1000
2. Taastus- ja hooldusravi osaliseks hüvitamiseks	330	1 013	4000
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	404	712	2000
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	2 065	914	2500
5. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	533	332	500
4. Teistele abivajajatele (kodutud, töötud, kinnipidamiskohast vabanenud ja teised isikud) makstavad toetused	1 057	827	
1. Toimetuleku tagamiseks	991	790	1200
2. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	162	674	2500
5. Muud toetused	4 595	984	

1. Erakorraliste kulude osaliseks hüvitamiseks	1 179	1 542	2500
2. Õnnetusjuhtumite korral (päästeteenist. või politsei kirjaliku tõendi alusel)	85	1 723	5000
3. Lähedase inimese matuse korraldamiseks	455	1 817	2000
4. Toitlustamise osaliseks hüvitamiseks	2 139	1 097	20 (päevas)
5. Üritustel osalemiseks	1 897	286	200

Allikas: Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti andmete põhjal

Lõviosa linnaosavalitsuste sotsiaalhoolekandeosakondade tööst toetuste määramisel on seotud just sissetulekust sõltuvate toetustega - eeskätt abivajaduse põhjendatuse ja täpse suuruse kindlakstegemisega juhtumikorralduse põhimõttel. Samas on sissetulekust sõltuvate toetuste osakaal vaid 1/10 toetuste kogumahust.

Teiselt poolt on sissetulekust mittesõltuvate toetuste, mille osakaal on ligi 9/10 toetuste kogumahust, määramisega seotud halduskoormus väike. Toetuste kättesaamine on õigustatud isikuile mugav ja lihtne.

Kokkuvõttes võib öelda, et valdavalt on tegemist toimetulekut toetavate meetmetega, samas mõningad toetused väljendavad ka laiemaid sotsiaal-kultuurilisi taotlusi. Linna sotsiaaltoetuste süsteem on võrdlemisi mitmekesine ja paindlik, kuid ilmselt liialt suure universaaltoetuste rahalise osakaaluga. Vähekindlustatud peredele suunatud toetussummad on väikesed nii suhteliselt kui absoluutselt. Selle tõttu on süsteem kui tervik ebapiisavalt fookuseeritud sotsiaalhoolekande sihtrühmade toimetulekuriskidele. Majandussurutise tingimustes teravneb vajadus toetuste süsteemi suuremaks fookuseerimiseks ja selle mõjukuse suurendamiseks.

III Tallinna sotsiaaltoetuste süsteemi kohandamisvajadused ja võimalused

Tallinna sotsiaaltoetuste süsteem vajab käesoleval ajal muutmist eelkõige selle senisest paremaks vastavusseviimiseks majandussurutise oludega. Sotsiaalhoolekande olukorda kogu riigis ja sh Tallinnas on muutmas kaks põhilist tegurit - avaliku sektori maksulaekumiste kahanemine ja tööpuuduse kasv. Tallinna linna kui kohaliku omavalitsuse eelarve olukord sõltub erinevalt riigieelarvest väga otseselt kohaliku tööturu olukorrast. Tööpuuduse kasv ja palkade langetamine tingivad mõlemad ühelt poolt sotsiaaltoetuste vajajate arvu kasvu ja samal ajal teiselt poolt üksikisiku tulumaksu kui linnaeelarve peamise maksutulude allika laekumise langust. Siia lisandub veel tulude langus üksikisiku tulumaksu kohalikule omavalitsusele eraldatava osa vähendamise tõttu, mille riik kehtestas 2009.a II poolaastast. Praegu eeldatakse Tallinna linnaeelarve tulude langust 2010. a võrreldes käesoleva aastaga 25%.

Kui tulude kahanemine on vähemalt ligikaudu prognoositav siis sotsiaaltoetuste kuluvajaduse kasvu ennustamine on küllalt keeruline. Sissetulekust mitte sõltuvate toetuste nõudlust võib jämedalt hinnata lühiperspektiivis konstantseks, kuna ei laste ega pensionäride arv kuigi kiiresti ei muutu. Selles osas on taotlemine muutunud väga lihtsaks ja tõenäoliselt valdav enamus huvitatuid on juba teadlikud oma toetusõigusest ning selle realiseerinud.

Sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste nõudlus realiseerub läbi taotlemise, milleni jõuavad need sihtrühma pered, kes a) on üldse teadlikud oma toetusõiguslikkusest, b) on psühholoogiliselt valmis oma toimetulekuraskusi endale ja linnavõimule tunnistama ning c) peavad võimalikku toetust taotlemise pingutust väärivaks.

Puuduvad uuringud, mis võimaldaksid hinnata vähekindlustatud perede arvu Tallinnas, kuid usutavasti on see oluliselt suurem kui vastavaid toetusi tegelikult taotlenud perede arv.

Rahvastiku jaotust tulutaseme järgi väljendatakse kvintiilide ja detšiilide jaotusega. Täpsemate arutlusteta võiks oletada, et üle-Eestilise esimese tulukvintiili (kõige vaesema viiendiku rahvastikust) tulutase on ligikaudu võrdne vähekindlustatute tulutasemega. Statistikaameti andmeil oli 2007. a madalaima tulukvintiili leibkonnaliikme keskmine ekvivalentne netosissetulek kuus 3206 kr. 2007. a oli Põhja-Eestis (Harjumaa) elanikest esimeses tulukvintiilis 11,5%. Eeldatavasti see proportsioon pole tänaseks oluliselt muutunud. Siis võiks hinnata, et ca 400 tuhat tallinlasest on vähekindlustatuid ca 46 tuhat, mis keskmise peresuuruse 2,2 inimest juures teeb vähekindlustatud perede üldarvu hinnanguks ca 21 tuhat.

Toetussummade planeerimise seisukohalt on vähekindlustatud perede üldarvust olulisem nende arvu kasv ja sellest tulenev võimalik toetuste taotlemise kasv.

2008. a oli sissetulekust sõltuvaid toetusi saanud 10 476 peret, 2009.a I poolaasta jooksul 5307 peret. Sellest võib järeldada, et vaatamata töötuse kasvule ja sissetulekute langemisele ei olnud vähekindlustatud perede arv Tallinnas 2009.a keskel veel eelmise aastaga võrreldes kasvanud ja toetuste maksmise statistika enda põhjal toetusvajaduse kasvu ennustada ei saa.

Kuivõrd perede majanduslik olukord muutub eelkõige tööpuuduse kasvust tingituna, püüame toetusvajaduse kasvu hinnata seoses tööturu olukorraga. Rahandusministeeriumi värskeima

(2009.a septembri) prognoosi järgi suureneb aastakeskmise töötuse määr riigis 2008. a 5,5%-lt 14,4%-ni 2009.a ja 16,8%-ni 2010. a. Töötukassa andmetel on registreeritud töötuse määr Tallinnas 2009. a olnud lähedane Eesti keskmisega ja ka kasvanud jaanuarist augustini ühes tempos Eesti keskmise töötusega. Selle ajavahemiku jooksul on registreeritud töötuse määr Tallinnas kasvanud 4,8-lt 10,6%-ni. Pole alust arvata, et Tallinna tööturg hakkaks 2010. a Eesti keskmisest erinevalt käituma.

Kui vaadata Tallinna linnaelarvest toetust saanud perede arvu jaotumist sihtgruppidesse¹, siis kasvav tööpuudus suurendab ilmselt vähekindlustatud lastega perede ja “teiste abivajajate” perede arvu. 2008. a oli selliseid peresid ümmarguselt 3000 ja nende arvu kolmekordistumine seoses tööpuuduse suurenemisega tekitaks juurde 2010. aastaks juurde 6000 toetust taotlevat peret, millega nende koguarv aasta kohta tõuseks 15000-ni. Taoline kasv on 1,7 kordne.

Tabel 5. Sissetulekust mitte sõltuvaid toetusi saanud perede arv sihtgrupiti, 2008

Toetuse liik	Toetust saanud perede arv
1. Lastele makstavad toetused	2 380
2. Puudega isikutele makstavad toetused	2 165
3. Eakatele makstavad toetused	3 442
4. Teistele abivajajatele (kodutud, töötud, kinnipidamiskohast vabanenud ja teised isikud) makstavad toetused	1 057
Kokku	9044

Allikas: Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti andmete põhjal

Eelneva arutluse põhjal võime teha oletuse, et sihtrühmade endise intensiivsusega toetamiseks tuleks suurendada sissetulekust sõltuvate toetuste eraldamist Tallinnas 2010 aastal võrreldes 2008. (ja 2009) aastaga umbkaudu 1,7 korda. Eelistatavalt peaks eraldisi nendeks sotsiaaltoetusteks suurendama aga veelgi rohkem, kuna ka 2008.a oli tegu alafinantseerimisega. Eraldiste suurendamine vähemalt kahekordseks võimaldaks kaaluda teatud toetuste ülempiiri tõstmist, et muuta abi mõjusamaks. Lähtudes vähekindlustatud peredele suunatud sissetulekust sõltuvate 2008. a (2009. a) toetuste mahtudest ca 18 mln kr, tuleks 2010. a nendeks toetusteks suunata lisaks vähemalt 20 mln kr.

Isegi arvestades linna tulude kogumahu eeldatavat kokkutõmbumist 25% võidakse seda suurusjärku sotsiaalkulude suurendamiseks leida vähemalt osaliselt kate mujalt kui sotsiaaltoetuste sisemise ümberstruktureerimise arvelt. Siinkohal aga peame eelkõige vajalikuks osutada võimalustele leida need vahendid valdkonnasiseselt - sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste mahu vähendamise arvelt. Selleks võib kasutada nii osa toetusliikide lõpetamist, nende määramise ajutist peatamist, toetusõigusliku sihtrühma kitsendamist või siis sissetulekust mittesõltuvate toetuste muutmist sissetulekust sõltuvaks.

Arvestades seda, et sissetulekust sõltuvate toetuste suunamine üksikute toetusliikide kaupa on juba praegu paindlik, saab neid toetusi senisest rohkem tõsistele vajadustele fookuseerida eelkõige toetuste nomenklatuuri üle vaadates.

¹ Sihtgrupiti diferentseerimata “Muid toetusi” saanud peresid pole arvesse võetud.

IV Ettepanekud Tallinna sotsiaaltoetuste süsteemi kohandamiseks

Ettepanekud on esitatud üksikute toetuste kaupa lähtudes eelkõige vajadusest leida lisavahendeid sissetulekust sõltuvate toetuste mahu oluliseks suurendamiseks sissetulekust mittesõltuvate toetuste arvel. Seepärast on esimesena käsitletud just nende toetuste kokkuhoiuvõimalusi. Argumentideks toetuse jätkamise põhjendamiseks on eelkõige nende seotus konkreetse riskiga ja fookuseeritus abivajajaile - seega nende vastavus hoolekande olemusele. Üldpõhimõttena pooldame siiski stabiilsuse säilitamist toetuste süsteemis, mis on sotsiaalkaitse valdkonnas eriti oluline. Toetuste täielikku lõpetamist on pakutud vaid üksikutel juhtudel kui sellega seoses pole ette näha sotsiaalsete riskide ohu kasvu.

Toetusi ühekaupa hinnates võib öelda järgmist.

Lapse sünd perekonda muudab tugevasti enamiku perede majanduslikku olukorda nõudes mh olulisi ühekordseid väljaminekuid. Seos riskiga on lapse sünnitoetustel seepärast tugev ja fookuseeritust abivajajaile võib, ka sissetuleku erinevusi mitte arvestades, hinnata vähemalt keskmiseks. Toetuse piirmääragi võib pidada sobivaks.

Lapse esmakordselt kooli minek tekitab samuti lisakulutusi igas peres, kuid oluliselt võib see elatustaset mõjutada vaid vähekindlustatud peredes. Seetõttu esmakordselt kooli mineva lapse toetuse seost riskiga võib pidada keskmiseks nagu ka fookuseeritust abivajajaile. Sotsiaaltöötajate hinnangul on praegune toetuse piirmäär liiga kõrge. See võiks olla mõnevõrra madalam kui sünnitoetus - näiteks 3000 kr.

Koolieeliku sünnipäeva pidamist (olgugi, et vähemalt kahelapselises peres) on raske seostada mõne sotsiaalse riski leevendamisega ja enamik peresid selleks abi ei vaja, mistõttu seos abivajajatega on sellel toetusel nõrk. Majandussurutise tingimustes võiks taolise vähepõhjendatud toetuse maksmise lõpetada, seda enam, et selle arvelt võiks enam põhjendatud toetuste maksmiseks säästa ca 5 mln kr.

Mitmike sünnitoetuse kohta kehtib sama, mis ka üldise sünnitoetuse kohta ja selle toetusega võiks senisel moel jätkata.

Puudega lapse toetus on selgelt seotud igasuguse sissetulekutasemega pere püsiva täiendava sissetulekuvajaduse tekkimisega. See on tugevalt riskipõhine ja selgelt abivajajaile suunatud. Arvesse võttes, et puudega lapse toetuse kuluvajadus ei ole Tallinna toetuste kogumahu eriti suur, võiks toetuse piirmäära selle mõjukuse suurendamiseks tõsta näiteks 2000 kroonini.

Ellu suunamise toetus, mida makstakse lastekodulastele, on selgelt seotud riski realiseerumisega, mis seondub hoolekandeaasutusest lahkumisega. Toetus on hästi fookuseeritud, kuid selle piirmäär 5000 kr jätab soovida. Arvestades üldist majandusolukorda ei ole praegu siiski selle tõstmine näiteks 10000 kroonini otstarbekas, kuid näiteks 8000 kr kehtestamist võiks kaaluda.

Pensionäride hinnatõusu kompenseerimise toetus ei ole tänaseks faktilise hinnatõusuga seotud. Hinnatõusu tagajärjel võib elujärje halvenemise risk reliseeruda vaid siis, kui hinnatõus taastub, kuid pensionide indekseerimine mitte. Toetus ei ole fookuseeritud abivajajaile, kuna pensionide suurus varieerub tugevasti ja osa pensionäre saab tõiseid tulusid. Kuigi enamus pensionäre pole jõukad, on siiski Tallinna keskmine vanaduspension

4856 kr ning 73% vanaduspensionäre saab vähemalt 4500 kr pensioni, mis on minimaalpalgast üle. Töövõimetus- ja rahvapensionid on üldiselt alla selle piiri.

Tabel 6. Tallinna elanike pensionide suurus, september 2009

Kuupension (kr)	Vanadus-pensionäride arv	Töövõimetus-pensionäride arv	Rahvapensioni saajate arv
kuni 1999	42	372	383
2000-2499	28	3800	390
2500-2999	228	1017	
3000-3499	1671	4602	
3500-3999	5405	2325	
4000-4499	14982	421	
4500-4999	32041	124	
5000-5499	18285	23	
5500-5999	6003	12	
6000-6499	2165	3	
6500-6999	996		
7000-7499	587		
7500-7999	393		
8000-8499	255		
8500-8999	123		
9000-9499	67		
9500-9999	32		
10000 ja enam	63		
Kokku	83366	12699	773
mediaanpension	4785	3065	2009
keskmine pension	4856	2941	1488

Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal

Samas on on hinnatõusu kompensatsiooni piirmäär - seni 1000 kr, deklareeritud eesmärgi osas mõju saavutamiseks madal (1,7% keskmisest vanaduspensionist), toetus ise aga tarbib suurima osa kõigist sotsiaaltoetustest. Huvirühma suurust ja stabiilsuse põhimõtet arvestades on raske selle toetuse maksmist täielikult lõpetada või peatada - kasvõi hinnatõusu vaibumise ajaks. Realistlikum on toetust enam fookuseerida. Üks võimalus on jätta toetuse saamise õigus vaid mittetöötavatele pensionäridele, keda on hinnanguliselt kuni 4/5. Teine võimalus on toetuda jätkuvalt pensioniõigusele, kuid muuta toetus sõltuvaks pensioni suurusest - seega sissetulekust sõltuvaks. Kui toetust anda neile, kelle pension on alla 5500 kr, siis vabaneks ca 11 mln kr. Kui arvestada lisaks veel töötamist, oleks sääst põhjendatud toetuste maksmiseks suurem. Veel üks lisavõimalus fookuseerimiseks oleks pensionäripaaride puhul vaid ühele neist toetuse määramine, kuna uuringute põhjal ohustab vaesus tunduvalt rohkem üksikuid pensionäre. Üpris tarvilik oleks ka selle toetuse nime kohandamine - vähemalt ajutiselt - kuni märkimisväärsel hinnatõusu pole.

Tabel 7. Hinnangud ja ettepanekud sissetulekust mitte sõltuvate toetuste kohandamiseks

Toetuse liik	Seos riskiga	Fokusseeritus abivajajaile	Piirmäära sobivus	Ettepanek	Ettepaneku umbkaudne rahaline mõju
1. Ühekordne lapse sünnitoetus	tugev	keskmine	sobiv	jätkata	
2. Esmakordselt kooli mineva lapse toetus	keskmine	keskmine	kõrge	alandada piirmäära 3000 kr-ni	- 6 mln kr
3. Lapse sünnipäevatoetus	nõrk	nõrk		lõpetada	- 5 mln kr
4. Mitmike (3 ja enam last) sünnitoetus	tugev	tugev	sobiv	jätkata	
5. Puudega lapse toetus	tugev	tugev	madal	tõsta piirmäära 2000 kr-ni	+ 0,6 mln kr
6. Ellu suunamise toetus	tugev	tugev	madal	tõsta piirmäära 8000 kr-ni	+ 0,2 mln kr
7. Pensionäridele hinnatõusu kompenseerimise toetus	nõrk	nõrk		a)ainult mittetöötavaile; b)ainult kuni 5500 kr/kuus pensionidele;	a) -20 milj kr; b) -11 mln kr ;

Sissetulekust sõltuvad toetused on üldiselt tugevalt seotud riskidega ja tugevalt fokusseeritud abivajavale sihtrühmale juba selle tõttu, et sihtrühmaks on vähekindlustatud pered, kelledest paljusid ohustab iga suurem ühekordne väljaminek elatustaseme langusega. Tallinna linna sotsiaaltoetuste süsteem võimaldab (kuigi piiratud määral) ka taolisi riske maandada – võimalus on suhteliselt paindlikult anda toetust toimetuleku tagamiseks ja erakordsete kulutuste osaliseks hüvitamiseks. Süsteem tervikuna on siiski suunatud peamiselt tervisehäirete, puute ning laste oluliste vajadustega seotud majanduslike riskide realiseerumise leevendamiseks, mis on täiesti põhjendatud. Erandiks on siin toetus teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks, mis pole seotud majandusliku riskiga. Siin on riskiks kultuuritarbimise harjumuste mitte välja kujunemine või siis kadumine vaesuse mõjul.

Sissetulekust sõltuvate toetuste puhul on meie hinnangul vaja kaaluda süsteemi kohandamist vaid mõne üksiktoetuse puhul. Lastele makstavate toetuste osas on ettepanek tõsta toimetuleku kindlustamiseks antava toetuse aastast piirmäära 2000-lt 4000 kr-ni. Põhjenduseks on seoses oodatava töötuse kasvuga kaasnev lastevanemate keskmise töötaoleku aja pikenemine.

Teine pakutav kohandamine seondub ülalmainitud teatripiletite maksumuse kompensatsiooniga, mida 2008.a kasutati väga vähe. Põhjuseks ilmselt see, et vähekindlustatud perede puhul ongi seotud risk realiseerunud – kultuuritarbimise tase on madal ja teatris üldiselt ei käida. Pidades aga ka majanduskriisi tingimustes kultuuritarbimise ergutamist tähtsaks ja pidades silmas ka selle toetusliigi väikest osakaalu, teeme ettepaneku langetada toetuse taotleja omaosaluse määra praeguselt 50%-lt nt 30%-le ja ühtlasi tõsta

hüvitise aasta piirmäär 50-lt 800-le kr-le. Ettepanek on kohaldatav kõigile seda toetust saavatele sihtrühmadele.

Tabel 8. Hinnangud ja ettepanekud sissetulekust sõltuvate toetuste kohandamiseks

Toetuse liik	Seos riskiga	Fokusseeritus abivajajale	Piirmäär sobivus	Ettepanek
1. Lastele makstavad toetused				
1. Toimetuleku tagamiseks	tugev	tugev	madal	jätkata kõrgema piirmääraga 4000 kr
2. Puudega lapse perele rehabilitatsiooniteenuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
4. Retseptiravimite ja vaksineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
5. Laagrituusiku osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
6. Lapse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamise ja koolimineku kulude osaliseks hüvit.	tugev	tugev	sobiv	jätkata
7. Lastehuviala- ja sporditegevusega seotud kulutuste ja erakorraliste väljaminekute osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
8. Paljulapseliste perede toetus Eesti Vabariigi aastapäevaks	nõrk	tugev	sobiv	jätkata
9. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	keskmine	tugev	madal, kui omaosalust vähendada	jätkata madalama omaosalusega, nt 30% ja kõrgema piirmääraga, nt 800 kr
10. Toimetulekutoetust saavate perede laste koolimineku toetus	tugev	tugev	sobiv	jätkata
2. Puudega isikutele makstavad toetused				
1. Toimetuleku tagamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
2. Rehabilitatsiooni- ja taastusraviteenuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
4. Retseptiravimite ja vaksineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata

5. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	keskmine	tugev	madal, kui omaosalust vähendada	jätkata madalama omaosalusega, nt 30% ja kõrgema piirmääraga, nt 800 kr
3. Eakatele makstavad toetused				
1. Toimetuleku tagamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
2. Taastus- ja hooldusravi osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
3. Abivahendite soetamise osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
4. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
5. Teatripiletite maksumuse osaliseks hüvitamiseks	keskmine	tugev	madal, kui omaosalust vähendada	jätkata madalama omaosalusega, nt 30% ja kõrgema piirmääraga, nt 800 kr
4. Teistele abivajajatele (kodutud, töötud, kinnipidamiskohast vabanenud ja teised isikud) makstavad toetused				
1. Toimetuleku tagamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
2. Retseptiravimite ja vaktsineerimise maksumuse osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
5. Muud toetused				
1. Erakorraliste kulude osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
2. Õnnetusjuhtumite korral (päästeteenist. või politsei kirjaliku tõendi alusel)	tugev	tugev	sobiv	jätkata
3. Lähedase inimese matuse korraldamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
4. Toitlustamise osaliseks hüvitamiseks	tugev	tugev	sobiv	jätkata
5. Üritustel osalemiseks	nõrk	tugev	sobiv	jätkata

Lisaks üksikute toetuste kohandamisele esitame järgmised ettepanekud toetuste määramise kohta.

Toetuste määramise paindlikkuse edasiseks suurendamiseks võiks linnosavalitsuste sotsiaalhoolekande osakondadele anda õiguse toetuse väljamaksmiseks osade kaupa. See oleks kohane eelkõige toimetuleku tagamiseks antavate toetuste puhul, kui on ilmne, et toetust põhjendav olukord kestab pikemat aega ja tingimusel, et selle olukorra jätkumist enne väljamakse saamist tõendatakse. Taoline uuendus võimaldaks pidurdada halduskoormuse kasvu toetuste määramisel seoses oodatava toetuste taotlemise kasvuga.

Teine ettepanek on seotud toetusetaotlejate võrdse kohtlemise tagamisega. Pikemat aega on olnud probleemiks sotsiaaltoetuste ressursi põhjendatud jagamine linnaosavalitsuste vahel. Majanduskriis suurendab määramatust veelgi. Soovitame linnaosavalitsustel ühtlustada koostöös Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga taotlejate kohtlemise sisemised reeglid. Et sel puhul ka kõigile linnaosadele õiglaselt ressursi jätkuks, võiks näiteks 25% sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste ressursist hoida aasta kestel linnaosadele eraldatava reservina Sotsiaal- ja Tervishoiuameti eelarves.

Üheks võimaluseks taotlejate kohtlemise ühtlustamisel oleks arvestada nende lähedust vaesuspiirile. Eestis puudub ametlik vaesuspiiri määratlus, kuid aastail 1998–1999 hindas TÜ uurimisrühm leibkondade tarbimisandmetele tuginedes absoluutset vaesuspiiri ja selle arvutamist jätkati professor Ene-Margit Tiidu poolt 2005.a. 2004. a andmeil oli absoluutne vaesuspiir 1662 kr kuus esimese täiskasvanud leibkonnaliikme kohta. Tarbijahinnaindeksi vahepealsete muutustega korrigeeritult oleks 2008. a vaesuspiir 2132 kr. Seoses vaesuspiiriga määratakse vaesuse kihid:

- Otsene ehk süvavaesus: allpool 80% absoluutset vaesuspiiri;
- Toimetulekurisk: 80—100% absoluutsest vaesuspiirist;
- Vaesuse riski- või ohupiirkond: 100—125% absoluutsest vaesuspiirist.

Vaesuspiirile läheduse arvestamine võimaldaks leevendada järsku kontrasti vähekindlustatuse arvestuslikust piirist ühel ja teisel pool piiri asuvate perede võimaluste vahel seoses ühtede võimalusega taotleda linna sotsiaaltoetusi ja teistel selle võimaluse puudumisega.

Kasutatud allikad

Rahandusministeerium. 2009.a suvine majandusprognosis.
<http://www.fin.ee/index.php?id=263>

Töötukassa. Registreeritud töötud maakonna lõikes ja registreeritud töötute osakaal tööjõust.
http://www.tootukassa.ee/public/RegU_2009.xls - 'töötute osak maakond'!A1

Tiit, Ene-Margit. Vaesus ja selle mõõtmine. Vaesuse suundumused Eestis. Sotsiaalministeeriumi toimetised 8/2006.
<http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2006/8.pdf>

Medar, Marju ja Medar, Elmo. Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja –teenused. Käsiraamat.
http://www.tyk.ee/bin/documents/sotsiaaltoetused_kodukale.pdf

Sotsiaalministeerium. Hoolekande kontseptsioon. 2004.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande_kontseptsioon.pdf

Strateegia “Tallinn 2025” http://tallinn.andmevara.ee/oa/failid/96947_m23lisa.rtf

Tallinna arengukava 2009 – 2027 <http://www.tallinn.ee/est/g737s43268>

Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava 2006-2010 ja sotsiaalhoolekande tegevuskava 2006-2008 <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=103100>

Uusitalo, Hannu. Economic Crises and Social Policy in Finland in the 1990s. Helsinki, Social Policy Research Centre, 1996. <http://ideas.repec.org/p/wop/sprcdp/0070.html>

Council of Europe. Promoting the Policy Debate on Social Cohesion from a Comparative Perspective. 2001.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-01_en.pdf

Peyne Dutrey, Alexander. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Cost in Targeted Poverty Alleviation Programmes. UN Research Institute for Social Development, 2007.
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/0B87C67449C938EDC12573D10049830B?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/0B87C67449C938EDC12573D10049830B?OpenDocument)

Mkandwire, Thandika. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. UN Research Institute for Social Development, 2005.
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenD](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenD)