

2022

praxis | mõttekoda



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

# Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal- majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele

Analüüsi aruanne

*Uuringu on tellinud Sotsiaalministeerium.*

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

### **Autorid**

Kirsti Melesk

Kelly Toim

Miriam Lehari

Ingel Kadarik

Merlin Nuiamäe

Aleksandr Michelson

Kaupo Koppel

Merilen Laurimäe

Sirli Peterson

### **Selle töö valmimisse on andnud olulise panuse ka**

Marii-Liis Tulk ja Ann Gertrud Norberg

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Melesk, K., Toim, K., Lehari, M., Kadarik, I., Nuiamäe, M., Michelson, A., Koppel, K., Laurimäe, M., Peterson, S. (2022) Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

## Sisukord

1. Sissejuhatus.....	4
2. Toimetulekutoetuse saajate aktiivsuse toetamine. Kirjanduse ülevaade .....	6
2.2. Aktiveerimine kui kohustuste ja tööturuvoimaluste loomise tasakaal.....	6
2.3. Rahalised stiimulid ja võlad .....	8
2.4. Pikaajaliste toetuste saajate suurimad riskirühmad .....	9
2.5. Aktiveerimismeetmete rakendamine .....	10
2.4.1. Aktiveerimist toetavad teenused.....	11
2.4.2. Toetuse saaja ja riigi kokkupuutekohad .....	11
2.6. Näited miinimumsissetuleku kaitse kohandamise kohta Euroopa riikides .....	12
2.5.1. Holland. Katsetamine sotsiaaltoetuste tingimuslikkusega.....	12
2.5.2. Soome. Liikumine keskse sotsiaalkaitstesüsteemi poole.....	14
2.5.3. Norra. Sotsiaaltöötajate koolitamine toetuse saajate edukateks aktiveerijateks .....	16
2.5.4. Taani. Sotsiaalabi rangemad tingimused ja suuremad investeeringud aktiveerimisse 18	
2.5.5. Saksamaa. Sotsiaaltoetus töötada soovivatele inimestele ja nn ühe-euro-töökohad	20
2.5.6. Euroopa riigid. Miinimumsissetuleku kaitse süsteemide kohandumine majanduskriisides.....	22
3. Toimetulekutoetuse saajad Eestis .....	25
3.1. Toimetulekutoetuse saajate kirjeldus ja struktuur .....	26
3.2. Toimetulekutoetuse saajate tööturul osalemine ja nende aktiveerimine.....	45
3.2.1. Tööturul osalemine .....	45
3.2.2. Toetuse saajate aktiivsuse toetamine .....	57
3.3. Toimetulekutoetuse saajate võlad.....	67
3.3.1. Võlgnevusega toimetulekutoetuse saajate profiil ja võlgade põhjused.....	67
3.3.2. Võlgnevusest vabanemine ja selle toetamine .....	70
4. Järeldused ja õppetunnid toimetulekutoetuse saajate aktiivsuse ja iseseisva toimetuleku toetamiseks .....	82
5. Kasutatud kirjandus.....	88
Lisa 1. Metoodika .....	93
Toimetulekutoetuse saajate küsitlus.....	93
Intervjuud omavalitsuste sotsiaaltöötajatega .....	94
Registriandmete analüüs.....	95
Lisa 2. Lisatabelid.....	96

# 1. Sissejuhatus

Sotsiaalkaitsesüsteemi ning laiemalt maksude ja toetuste süsteemi eesmärk on pakkuda elanikele sotsiaalsete riskide ilmumise korral nii rahalisi kui ka mitterahalisi toetusi. Sotsiaalkaitse kõige madalama taseme tagamiseks on riikides tüüpiliselt kasutusel miinimumsissetuleku süsteem (ingl *minimum income support*). Sellega tuleb tagada miinimumsissetulek inimesele juhul, kui temal või tema leibkonnal jääb tulust, maksusoodustustest, sotsiaalkaitse teistest hüvitistest ja toetustest puudu eluks vajalike kulutuste katmiseks. Miinimumsissetuleku õigus on otsesõnu kirjas ka Euroopa sotsiaalõiguste samba 14. põhimõttes.

Eesti sotsiaalkaitsesüsteemis kannab miinimumsissetuleku süsteemi rolli toimetulekutoetus. Selle suuruse ja piiri kehtestamisel lähtutakse miinimumkuludest toidule, riietusele, jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele, mis on vajalikud esmavajaduste rahuldamiseks.

Toimetulekutoetuse ja laiemalt miinimumsissetuleku süsteemide puhul on olulised aspektid nende piisavus (kui suur on toetus?), katvus (kes seda saavad?) ja taotlemine (osa inimesi, kellel on selleks õigus, ei taotle toetust) (vt ülevaadet ka Vörk et al. (2015); Masso et al. (2018)). Samal ajal võib toimetulekutoetus koostoimes teiste sissetulekutega, sh maksude ja toetustega, tekitada süsteemis väärtustimuleid, näiteks töötus- või vaesuselõksu (Leetmaa et al., 2012). Seepärast peaks see süsteem olema ühelt poolt piisavalt helde, et tagada inimeste majanduslik ja sotsiaalne toimetulek, kuid teiselt poolt soodustama nende liikumist hõivesse ja iseseisva toimetuleku poole.

Heaolu arengukava 2016–2023 üks alaeesmärk on samuti parandada inimeste majanduslikku toimetulekut sotsiaalsete riskide korral, keskendudes meetmete adekvaatsusele, kättesaadavusele ja jätkusuutlikkusele. Samal ajal peetakse silmas, et hüvitised ja toetused soodustaksid töötamist ning pakuksid abi, tekitamata sotsiaalabisüsteemist sõltuvust.

Just töötamine on peamine viis tagada tööealiste inimeste majanduslik toimetulek ja heaolu. COVID-19 kriisi tõttu tekkis olukord, kus töötus kasvas märgatavalt ja uue töö leidmine muutus keeruliseks, kuid inimeste töötushüvitised lõppesid (Laurimäe & Koppel, 2021). Sellisel juhul on järgmine toetuspunkt kohaliku omavalitsuse (edaspidi *omavalitsus*) pakutav toimetulekutoetus.

Nii on poliitikakujundamisel tarvis sidustada toimetulekutoetus kui toimetulekut tagava turvavõrgu alustala teiste töötushüvitiste, tööturutoetuste ning sotsiaalkaitse ja -kindlustuse süsteemidega, et tagada töötule väärikas elustandard, ent soodustada tema osalemist ja liikumist tööturul.

Eesti toimetulekutoetuse süsteemis jõustusid toetuse saajate tööturuaktiivsust eeldatavalt soosivad muudatused 2018. aasta alguses. Peamised muudatused hõlmasid järgmist: (1) osa pere sissetulekust jäetakse hüvitise arvutamisel välja (nn teise sissetuleku erand); (2) omavalitsused võivad toimetulekutoetust vähendada juhul, kui üks pereliige ei täida tegevusnõudeid; (3) õpilaste teine sissetulek jäetakse hüvitise arvutamisel välja.

Võib eeldada, et rakendatud muudatustel on olnud elanike hõivesse liikumisele soodne mõju, kuid seni ei ole veel täpsemalt analüüsitud mõjutatud profiili (nt teise sissetuleku erandi kasutajad) ega mõju kestust. **Siinses analüüsis hindame tööturukäitumist reformitud toimetulekutoetuse süsteemi kontekstis ja anname soovitusi toetuse saajate tööturuaktiivsuse toetamise kohta.**

Varasemates uuringutes on viidatud, et madal sissetulek võib põhjustada leibkonnale keerulise olukorra, kus sissetulekust ei jätku enam ka laenu- ja üürimaksete või kommunaalarvete tasumiseks ning võib tekkida võlgnevus. Näiteks 2019. aastal oli toimetulekutoetust saavate leibkonnaliikmete seas 23% võlgnikke ja täisealistest leibkonnaliikmetest võlgnikud

moodustasid veel 10 protsendipunkti suurema osakaalu: neid oli 34% toetuse saajatest (Sinisaar, 2021). Võlgnevus võib omakorda vähendada soovi tulla tekkinud olukorrast välja või tekitada ringi, kust välja rabeleda ongi väga keeruline.

Sel põhjusel on toimetulekutoetuse kõrval tarvis omavalitsuste ja riiklike teenuste terviklikku abi. Nii pakuvad omavalitsused peale (toimetuleku)toetuste ka sotsiaalteenuseid, et soodustada iseseisvat toimetulekut. Ühe meetmena pakuvad nii nemad kui ka Eesti Töötukassa võlanõustamisteenust, et toetada inimesi võlgadega toimetulekul ja finantskirjaoskuse arendamisel.

Seetõttu **analüüsime ka toimetulekutoetuse ja võlgnevuse seost**. Teisisõnu vaatame, mil määral on toimetulekutoetus ja võlanõustamisteenus leevendanud toimetulekuga seotud probleeme, millised on olnud võlgade tekke põhjused, kelle poole pööratakse abi saamiseks ning mil määral on eri osalistest olnud võlgnevusega seotud olukorra lahendamisel abi.

Kokkuvõttes on uuringu eesmärk hinnata toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju elanike tööturukäitumisele ja -aktiivsusele ning sotsiaal-majanduslikule toimetulekule. Uuringu alaeesmärgid on:

- 1) kirjeldada toimetulekutoetuse saajate profiili (sh leibkonnatüübi, sissetuleku ja sotsiaalse seisundi järgi);
- 2) hinnata toimetulekutoetuse saajate tööturul osalemist ja tõise sissetuleku erandi rolli selles;
- 3) analüüsida toimetulekutoetuse saajate võlgade teket ning toimetulekutoetuse ja võlanõustamisteenuse abi olukorra leevendamisel;
- 4) uurida toimetulekutoetuse süsteemi muudatuste mõju kitsamalt ja süsteemi mõju tervikuna;
- 5) esitada soovitusi toimetulekutoetuse saajate toimetuleku ja tööturuaktiivsuse parandamise kohta.

Uuringu eesmärkide saavutamiseks on tehtud ülevaade teiste riikide miinimumsissetuleku toetuse saajate aktiivsust toetavatest meetmetest. Peale selle on analüüsitud Eesti toimetulekutoetuse saajate registriandmeid aastaist 2016–2021, mis võimaldab uurida nii tööturuaktiivsust toetavate meetmete eelset kui ka järgset aega.

Veel on tehtud 2020. ja 2021. aastal toetust saanute seas küsitlus, et analüüsida lähemalt nende inimeste võlgu ning nende mõju toimetulekutoetuse saajatele. Intervjueeritud on ka omavalitsuste sotsiaaltöötajaid, et saada põhjalikum ülevaade elanike toimetulekust ja sellega seotud probleemidest vahetult sihtrühmaga kokku puutuvatelt spetsialistidelt.

## 2. Toimetulekutoetuse saajate aktiivsuse toetamine. Kirjanduse ülevaade

Sotsiaaltoetuste saamine (sh miinimumsissetuleku kaitse, vähenenud töövõimega inimeste ja töötute toetused) ning nendega kaasnevad stiimulid asuda tööle on kirjanduses laialt käsitletud teema. Siinse ülevaate jaoks on kogutud üksnes teaduskirjanduse andmebaasist Scopus viiteid rohkem kui 90 teadusartiklile, mis on avaldatud alates 2010. aastast ja keskenduvad Euroopa riikidele nii võrdlevalt kui ka üksikute riikide kaupa.

Järgnevas kirjanduse ülevaates tehakse kokkuvõtte Euroopa riikide kogemusest ning teadmist selle kohta, kuidas aktiveerida sotsiaaltoetuste sihtrühmi ja toetada nende iseseisvumist tööturul osalemise kaudu. Lähemalt on kirjeldatud kuue riigi näidet sotsiaaltoetuste saajate tööturuaktiivsuse toetamisel.

### 2.1. Aktiveerimine kui kohustuste ja tööturuvõimaluste loomise tasakaal

Heaolu ja toimetulekut toetava poliitika kujundamisel on kujunenud üheks dilemmaks selle heaolu suurendav (ja vaesust vähendav) aspekt. Teiselt poolt on tähtis poliitika aktiivsust toetav aspekt, st toetuse saaja võimestamine ja toetamine selleks, et ta suudaks tulevikus paremini ise toime tulla ning saada hakkama ilma riigi toetusteta.

Tasakaalu saavutamiseks on sotsiaaltoetused mitmes riigis tingimuslikud: neile õiguse saamiseks peab inimene näitama üles aktiivsust töö otsimisel ja valmisolekut asuda tööle. Nende põhimõtete järgi (ingl *work-first*, *workfare*) on esmane toimetulekuviiis tööturul osalemine. See tähendab toetuse saaja jaoks aktiivsuskohustust, sh kohustust asuda tööle või tegeleda muul viisil nn produktiivse või aktiivse tegevusega (nt toetatud või avalik töö).

Tööturul osalemise sunduse tasakaalustamiseks rakendatakse ka tööturule liikumise toetamise sekkumisi (ingl *activation*). Nende seas on näiteks koolitusprogrammid, töö vahendamine, lapsehoid ning muud sotsiaal- ja tervishoiuteenused, mis toetavad tööturule minekut.

See, kui tingimuslikud ja ranged on toetusvõimalused ning mil määral rakendatakse tööturule siirdumist toetavaid meetmeid (s.o milline on nende kahe poole tasakaal), on erinev nii Euroopa riikides kui ka piirkonniti olenevalt sellest, kuidas rakendatakse meetmeid kohalikul tasandil.

Näited elementidest, mis toetavad üht või teist poolt, on toodud tabelis 1. See ei ole mitte lõplik loetelu võimalikest sekkumistest, vaid esitatud on näited selle kohta, milliste poliitikaelementidega toetatakse tasakaalu leidmist kohustuslikkuse ja võimestamise vahel.

TABEL 1. AKTIIVSUSKOHUSTUST RAKENDAVAD JA HÕIVESSE LIIKUMIST TOETAVAD MEETMED

Aktiivsuskohustust rakendavad meetmed	Hõivesse liikumist toetavad meetmed
Toetuste-hüvitiste määr	Aktiivsed tööturumeetmed, sh tööotsingu toetamine, karjäärinõustamine, koolitused
Toetuste-hüvitiste järkjärguline vähendamine töötamise soodustamiseks	Toetatud töötamine
Hüvitiste-toetuste lühem kestus	Rahalised stiimulid, maksusoodustused
Hüvitiste-toetuste tingimuslikkus ja rakendatavad sanktsioonid	Sotsiaaltoetused ja -teenused

Aktiivsuskoostust rakendavad meetmed	Hõivesse liikumist toetavad meetmed
Hüvitistele-toetustele kvalifitseerumise rangemad nõuded	Terviseprobleemidega seotud sekkumised
Pakutavate tegevuste kohustuslikkus	Lastehoid ja hooldusvõimalused

Allikas: Etherington & Ingold (2012) põhjal.

Üldiselt rakendatakse toetuse saajate aktiveerimiseks sekkumistega mõlema suuna elemente ja seetõttu on keeruline hinnata, millistel tegevustel on tööle saamisele täpselt milline mõju. Aktiivse tööpoliitika hindamise ülevaadetes on leitud, et kõige vähem toetavad tööle saamist avalike töökohtade loomise meetmed, samal ajal kui töötöingute toetamine ja oskuste parandamise meetmed on paremate tulemustega (vt ülevaadet Dengler et al., 2013). Tavaliselt kombineeritakse sekkumistes mitut meetet.

Näiteks sisaldab Saksamaa „JobPerspective“ programm esmalt toetatavate tööturu riskirühmade aktiveerimisfaasi, mille jooksul rakendatakse tööturu aktiivseid meetmeid, ning seejärel liiguvad inimesed kas hõivesse või soodustatakse keerulisemate riskirühmade tööle rakendumist palgatoetuse abil (Dengler et al., 2013). Selline meetod soodustas eelkõige palgatoetusega tööle siirdumist, sest sihtrühm olid tööturu keerulisemad riskirühmad.

Samuti näitas Saksamaa kogemus, et keerulisemate riskirühmade hõivesse toomine nõuab palju aega ja investeringuid, mis kuuluvad mitmesugustele teenustele (Dengler et al., 2013). Leitakse, et kõige tõhusam võib olla töökogemuse kombineerimine (nt avalikul töö) psühholoogilise toe ja oskuste parandamise sekkumistega (Tisch & Wolff, 2015). Kutseoskuste omandamist peetakse tõhusaimaks meetmeks ka Saksamaa näitel, sest peale inimese tööle rakendumise saavutamise parandab see töö kvaliteeti (Dengler, 2019; Huber et al., 2011), toetades välja saamist madala palgaga ja ebastabiilse töö ringist.

Ka Hollandis kombineeritakse teenuseid, pakkudes toetuse pikaajalistele saajatele võimalust omandada ja koguda töökogemust, toetades töötamise motivatsiooni, tõstes nende oskuste taset hariduse ja koolituse meetmete kaudu ning pakkudes neile erioskusi, mis on vajalikud tööturule siirdumiseks (Varekamp et al., 2015).

Kuigi suures osas kirjandusest käsitletakse tööturule siirdumist motiveerivaid ja soodustavaid tegureid, on paljud autorid **tingimusliku sotsiaalpoliitika suhtes kriitilised**, kuna see suurendab toetuse saajate häbimärgistamist ja halbu kogemusi (vt kokkuvõtet Whelan, 2021). Karmilt sanktsioneerivad ning vähe otsustusvabadust andvad reeglid soodustavad toetuse saajate passiivsust, samal ajal kui toetav keskkond soodustab nende aktiivsust ja vastutuse võtmist (Eleveld, 2021). Näiteks noorte puhul ei suurenda aktiveerimisprogrammi kohustuslikkus hõivesse liikumist, küll aga väheneb toetuse taotlejate arv, mis viitab, et noored jäävad sellise programmi puhul pigem haridussüsteemist ja tööturult välja, kui jõuavad tööturule (Cammeraat et al., 2022; Holland).

Näiteks Soomes on katsetatud täiesti vastupidist lähenemist tingimuslikule sotsiaalpoliitikale: toetuse saamisele seatud aktiivsusnõuded tühistati täielikult ja see ei toonud kaasa suuremat sõltuvust sotsiaaltoetustest (Adkins & Ylöstalo, 2021). Selle asemel et keskenduda inimeste tööle saamisele, võeti tähelepanu keskmesse nende heaolu suurendamine, et tekitada neis suuremat soovi naasta tööturule. Kuigi katse tulemuslikkuse suhtes oldi kriitilised, tõstis see suurema tööhõive kõrval fookusesse ka teistsugused indikaatorid, mille seas on heaolu, majanduslik kindlustunne ja hinnangud tervisele (Adkins & Ylöstalo, 2021).

Üks probleem on toetuse taotlejate piiratud töövalikud, sest need suunavad neid ebastabiilsetele ja madalapalgalistele töökohtadele (Whelan, 2021). Seega tuleb jälgida, et tingimuslikud

sotsiaaltoetused ei tõukaks neid ebakvaliteetsetele töökohtadele. Kirjanduses on tõstatatud teema, et tähtis on arvestada toetuse saajate võimalusi ühiskonda panustada ja tööturul osaleda (sh takistusi osaleda tööturul) ning seda, kuidas nad saavad näidata välja aktiivsust, muu hulgas arvestades oma teisi rolle kui tööturul osalemine (nt hooldamine, tasustamata töö, õppimine). Seetõttu rõhutatakse individualiseeritud lähenemise vajadust, mille puhul võetakse arvesse toetuse saaja võimalusi ja teda mõjutavat keskkonda.

Aktiivsete töötötsingute toetamine on üks kirjanduses sageli nimetatud vahend toetuse saajate aktiivsuse suurendamiseks. Ennekõike keskendutakse sellistele psühholoogilistele teguritele nagu töötamisele pühendumine, töötötsingute enesetõhusus, suhtumine töötötsingusse, isikuomadused ja tööle saamise rahaline motivatsioon, aga ka sotsiaalsetele teguritele, näiteks sotsiaalsele võrgustikule, mis võib aidata töö saamisel (vt kokkuvõtet Varekamp et al., 2015).

Toetuse pikaajaliste saajate puhul on leitud, et üldiselt ei lõpeta nad töö otsimist: olenevalt leibkonna koosseisust on töötötsingu aktiivsus ka pika aja jooksul stabiilne või isegi kasvab (Schels & Bethmann, 2018). Sealjuures püsib töötötsingu aktiivsus just lastega leibkondades (Schels & Bethmann, 2018). Küll aga on vaja mitmekülgseid viise töötötsingute soodustamiseks, millega arvestatakse ka toetuse saajate leibkonna koosseisu ning toetatakse motivatsiooni ja enesekindlust töötötsingutes, sest töö otsimise soodustamiseks ei piisa ainult rahalisest stiimulist ja kohustusest (Schels & Bethmann, 2018).

## 2.2. Rahalised stiimulid ja võlad

Aktiveerimispoliitikate üks eeldus on see, et töö peab olema inimesele tasuvam kui toetustest elamine. Siiski leitakse kirjanduses, et see eeldus ei vasta alati nende toetuse saajate reaalsusele, kes jäävad ebastabiilse töö lõksu ning liiguvad palju töötötsuse ja hõive vahel ning on hõivatud madalapalgalistel töökohtadel, mis omakorda soodustab võlgade kasvu (Trlifajová & Hurre, 2019). Autorid leiavad, et tööle asumise rahaline stiimul ei peaks keskenduma ainult töötötsivate ja töötötsute sissetuleku erinevuse võrdlemisele, vaid pidama silmas sellise suurusega sissetulekut, mis võimaldab ühtlasi tulla välja vaesusest (Trlifajová & Hurre, 2019).

Kirjanduses kasutatakse veel reservatsioonipalga mõistet: see on madalaim töötötsu, mille eest on toetuse saaja nõus tööle asuma. Saksamaa näitel on leitud, et tööle asumiseks peab töötötsu olema kõrgem lastega leibkondades ning naiste kui peamiste laste eest hoolitsejate reservatsioonipalka mõjutab ka ligipääs sotsiaaltoetustele ja -teenustele ning ajaga reservatsioonipalk kahaneb (Schels & Bethmann, 2018). See viitab tõsiasjale, et sotsiaaltoetusi pikka aega saanud inimene on valmis võtma vastu madalama tasuga töö ning see võib tuua kaasa suletud ringi, mis koosneb väiksest töötötsust, võlgadest ja ebastabiilsest tööst. Näiteks on selgunud, et sotsiaaltoetusi saavad üksikemad tuginevad sageli toiduabile (nt toidupangast) ja töö saamine ei leevenda nende rahapuudust, sest tööga kaasnev toetuste vähendamine piirab toidu ostmiseks kasutada olevat raha (Cook, 2012).

Reservatsioonipalga puhul peab arvesse võtma sedagi, milliseid teenuseid-toetusi on inimesel võimalik taotleda ajal, mil ta töötab, ja millised sotsiaaltoetusi ta saab. Iisraeli näitel on puuetega inimeste reservatsioonipalk väga kõrge, sest tööle asudes kaob neil õigus saada töövõimetuspensioni ja tasuta või soodustingimustel terviseteenuseid. Seetõttu peab töötötsu olema nende teenuste kulude võrra suurem, mida inimene sai enne tasuta või soodsamatel tingimustel, aga mille eest tuleb tal nüüd ise maksta (Yosef et al., 2019). Seetõttu on puuetega inimeste töötötsuootus suurem.

Osa riikide näitel võib vähendada stiimulit tööle asuda see, et inimesed ei ole teadlikud võimalustest saada toetust ka töötötsamise ajal selleks, et vältida vaesusse jäämist (Trlifajová & Hurre, 2019). Tšehhis on leitud, et vähetasustatud töö ja töötötsuse vahel sageli liiguvad inimesed ei suuda tagada endale toimetulekuks vajalikku sissetulekut ei toetustest ega ka teisest



sissetulekust. See soodustab mustalt töötamist ja laenude võtmist, mis viib nad suletud ringi, kust on raske väljuda hoolimata sellest, et nad on leidnud (väikse töötasuga) töö (Trlifajová & Hurrle, 2019). Võlgadesse jäämine vähendab tööle asumise stiimulit juhul, kui ametlik töötasu arestitakse võlgade tõttu. Autorid rõhutavad, et töö vastu võtmist võib soodustada selgem arusaam sellest, kuidas võib ajutine töö (või teatud palgatasemele jääv, nt miinimumpalgaga töö) mõjutada leibkonna rahalist toimetulekut, arvestades sotsiaaltoetusi (Trlifajová & Hurrle, 2019).

Teatud juhtudel on toetuse saajal lubatud toetuse saamise ajal töötada, et soodustada üleminekut toetustelt tööle. See tähendab samas, et teatud sissetulekust alates ei saa inimene enam sotsiaaltoetust. USA näitel saadetakse neile, kelle sissetulek on selle piiri ületanud, teade enamakstud toetusest ja selle tõttu tekkinud võlast (Anand et al., 2022). Uuringust selgus, et selline teade kahandab toetuse saajate töötamist kokku 8% kahe kuu jooksul alates teate saamisest (Anand et al., 2022). Nad valivad tööst loobumise, sest kardavad, et edasi töötamine suurendab nende enamakstud toetuste tõttu tekkinud võlga, ja ei usu, et neile makstakse toetusi õiglaselt ka ajal, mil nad töötavad: kardetakse toetuste vähenemist suuremal määral kui see, millele on neil õigus (Anand et al., 2022). Kõige rohkem puudutab see probleem sihtrühmi, kes sõltuvad sotsiaaltoetustest enim ja kelle töötamisvõimalused on piiratumad (madala haridusega, vanemaealised, suuremate sotsiaaltoetustega, pikaajaliste terviseprobleemidega inimesed) (Anand et al., 2022).

Ekki kirjeldatud analüüs oli tehtud puuetega inimestele mõeldud toetuse saajate kohta ning USA kontekst erineb Eesti sotsiaaltoetuste süsteemist, viitab see sellegipoolest asjaolule, et keerulised tingimused töötamise ja toetuste saamise ühildamisel võivad vähendada töötamistahet. Seepärast tuleb toetuse saajaid töötamise ja toetuse saamise tingimuste teemal nõustada.

Võlgnevusega toetuse saajate toetamiseks pakutakse mitmesuguseid nõustamisteenuseid. Siiski ilmneb, et need ei ole alati osutunud tõhusaks, kuna inimesed, kellel oleks neid vaja, ei soovi neid kasutada või ei näe selleks vajadust.

Näiteks rakendati Amsterdamis 2015. aastal võlanõustamisprogrammi, mille eesmärk oli selgitada välja töötute võlad, hoida ära uute võlgade teke ja innustada võlgnikke naasma tööturule (Koning, 2015). Et teenusega kaasnes põhjaliku ülevaate tegemine nende kulutustest ja kohustustest, loobusid paljud kutsutud teenusest, pidades seda liiga intensiivseks sekkumiseks nende rahaasjadesse. Osaliselt ka seetõttu tõi programmi rakendamine küll kaasa ulatuslikuma loobumise sotsiaalabist, kuid mitte põhjusel, et need inimesed asusid tööle, vaid seepärast, et nad langesid tagasi töötusse (Koning, 2015). Seega on võlanõustamisteenuse puhul tähtis pidada silmas selle sisu ja sihtrühma valmisolekut teenust kasutada.

### 2.3. Toetuse pikaajaliste saajate suurimad riskirühmad

Toetuse saajate tööle asumine sõltub põhiosas sellest, millised on töötamise takistused. Ka kirjanduses tuuakse esile, et miinimumsissetuleku toetusi saavad sihtrühmad võivad olla väga erinevad. Näiteks võivad need olla pikaajalised töötud, kelle töötutoetused on lõppenud, osa inimesi töötab madalapalgalisel töökohal (alla toimetulekupiiri) ja osal ei ole üldse töökogemust (pagulased, terviseprobleemidega inimesed, sõltuvusprobleemidega inimesed, kooli katkestajad jt) (Varekamp et al., 2015).

Seega on sihtrühmade eripära ja erinevate vajadustega arvestamine tähtis osa toetuse saajate aktiivsuse toetamisest. Järgnevalt on kirjeldatud mõnda kirjanduses sagedamini käsitletud sihtrühma. Aktiveerimismeetmed on eriti tõhusad siis, kui suunata need kindlale riskirühmale, sest neist võidavad enim just suuremate tööturule sisenemise raskustega inimesed (Dengler et al., 2013).

Toimetulekutoetuse saajad on kirjanduse põhjal tihti tööturult eemal **vähenenud töövõime või terviseprobleemide tõttu**. See tähendab, et suurt osa toimetulekutoetuse saajaid mõjutavad sekkumised, millega toetatakse vähenenud töövõimega ja pikaajaliste terviseprobleemidega inimeste tööturule siirdumist. Et see on eraldi uurimisteema, ei ole siinkohal lähemalt analüüsitud kirjanduses käsitletud tegureid, mis soodustavad eelkõige vähenenud töövõimega inimeste hõivet. Siiski võib nimetada, et Euroopa riikides on rakendatud sekkumisi just sellele sihtrühmale (toetustelt tööturule siirdumise toetamisel) ja Taani on edukas näide mitmekülgsest lähenemisest nende inimeste tööturule kaasamisel (Etherington & Ingold, 2012).

Eestis ei ole vähenenud töövõimega inimesed kõige suurem rühm toimetulekutoetuse saajaid, sest vähenenud töövõimega inimesi toetatakse Eesti Töötukassa kaudu sihiga soodustada nende jõudmist tööturule. Teisalt selgus intervjuudest omavalitsuste sotsiaaltöötajatega, et terviseprobleemid on sagedased põhjused, mis takistavad toetuse pikaajaliste taotlejate naasmist tööturule (vt põhjalikumalt alaptk 3.1).

Eraldi riskirühmana käsitletakse kirjanduses **naisi, sh üksikemasid**. Näiteks rõhutatakse, et naisi mõjutab tasustamata töö ja hoolduskoormus, ent seda ei võeta toetuse saajate sanktsioneerimisel pahatihti arvesse (Breitkreuz et al., 2010; Ingold & Etherington, 2013a). Samuti peab naiste (ja põhiosas üksikemade) puhul arvestama tööturule minekul kombineeritud takistusi, mille seas on tervise- ja majanduslikud probleemid ning ligipääs taskukohasele ja sobival ajal pakutavale lastehoiule (Cook, 2012). Seetõttu on naistaotlejate aktiveerimisel vaja pidada silmas nende tasustamata töö koormust.

Teiste riikide kogemuse järgi on üksikemade puhul tõhusaim sekkumine nende suunamine täiendõppesse, sest oskuste omandamine on jäänud neil laste hooldamise kohustuse tõttu tihti katkendlikuks (Zabel, 2013). Naiste haridustase erineb riigiti, Eesti naised on Euroopa keskmisest kõrgema haridusega.

Töötamise motivatsioonile ja harjumusele suunatud sekkumised ei ole naiste puhul sama asjakohased, sest nende hõivesse siirdumist ei takista üldjuhul mitte nende vähene tahe, vaid puudulikud lapsehoiuvõimalused (Zabel, 2013). Samuti leitakse, et kuigi aktiivsed tööturumeetmed toetavad tööle siirdumist, on töökohad pahatihti ebakindlad, madalalt tasustatud ja ebatüüpilise tööajaga. Seetõttu tuleb jälgida, millistele töökohtadele pääsevad ligi üksikvanemad, et toetada nende jätkusuutlikku iseseisvat toimetulekut.

Samamoodi kogevad tööturule minekul rohkem takistusi **hoolduskoormusega inimesed**. Hoolduskoormus takistab nende tööotsinguid ja kui hoolduskoormus on intensiivne (vähemalt 10 tundi nädalas), väheneb nende töötamise tõenäosus (Hohmeyer & Kopf, 2020; Saksamaa). Saksamaa näitel muutuvad selle sihtrühma hõivevõimalused teistega võrdseks siis, kui nende hoolduskohustus on lõppenud, mis tähendab, et nende inimeste soov tööle asuda püsib suur ning hoolduskohustus hoiab aktiivsust ja töötamisoskust, samal ajal kui teised toetuse pikaajalised saajad on olnud mõnel juhul aastaid eemal nii tööturult kui ka sellistest töötamiskohustustest ja -oskustest (Hohmeyer & Kopf, 2020).

Ollakse seisukohal, et hoolduskoormusega inimesed vajavad kättesaadavate ja taskukohaste hooldusvõimaluste teemal nõustamist (sh päevahoiuvõimalused) ning nende töötamisvõimalused peaksid olema paindlikud, et võimaldada ühildada nendega hoolduskohustus (Hohmeyer & Kopf, 2020).

## 2.4. Aktiveerimismeetmete rakendamine

Sekkumise edukus sõltub tugevasti sellest, kui suur vabadus on jätud teenuse rakendajale. Näiteks on Saksamaal selgunud, et sekkumisi rakendati erinevalt: osas piirkondades pandi aktiveerimismeetmetele rohkem rõhku ja teistes vähem (Dengler et al., 2013). Ehkki erinevused

on piirkondade vahel vähenenud, näitab see kogemus, et paindlike meetmete rakendamisel peab andma aega, sest rakendamisviisid võivad olla algul erinevad.

Aktiveerimisprogrammide eduks on vajalik, et osalejad tunnetaksid nende vajalikkust, ning selles on tähtis roll teenuse rakendajal ja toetuse saajaga vahetus kontaktis oleval ametnikul. Saksamaa näitel ei suurenda nn ühe euro töökohad toetuste pikaajaliste saajate võimalusi siirduda hiljem iseseisvalt tööturule juhul, kui teenuse kasutamine ei ole vabatahtlik ja inimesed tunnetavad, et programm ei suurenda nende oskusi või teadmisi, mida hiljem tööturul rakendada (Tisch & Wolff, 2015) (vt lähemalt Saksamaa ühe euro töökohtade kogemus, alaptk 4.5.5). Seega on oluline ka see, et programmid vastaksid teenuse saajate oskustele ja teadmistele ning pakuksid neid teadmisi, oskusi ja kogemusi, mis toetavad hiljem neid avatud tööturul.

#### 2.4.1. Aktiveerimist toetavad teenused

Toimetulekutoetuse saajate aktiveerimisel on tähtsad toetavad teenused, mis võimaldavad siirduda tööturule. Üks neist on **ligipääsu tagamine transpordile**, sest võimalus valida töökoht ka kodust kaugel võib soodustada tööle minekut.

Eestis on leitud töötutele pakutava mobiilsustoetuse alusel, et kuigi toetus ei ole tööle asumise eeltingimus, soodustab see tööturule minekut ja töötamist väljaspool kodukoha omavalitsust (Melesk et al., 2019). Ka mujal maailmas on praktikas selgunud, et transpordi kättesaadavus on parandanud tööturule siirdumist (USA näitel Blumenberg & Pierce, 2017).

Sealjuures on nii Eesti kui ka USA näitel tähtis esmajoones isikliku auto kasutamise võimalus, samal ajal kui ühistranspordi kasutamise võimalus tööturule minekut ei mõjuta. Eestis selgus, et selle peapõhjus on asjaolu, et ühistransport ei vasta alati liikumisvajadusele (nii aja kui ka marsruudi mõttes) ega ole piisavalt paindlik (Melesk et al., 2019). Teisalt toetas ühistransport tööturul püsimist neis USA suurlinnades, kus ühistranspordiühendused on väga head, mis tähendab, et soodsad transpordiühendused võivad hõiveta siiski soodustada (Blumenberg & Pierce, 2017).

Sotsiaaltoetuste taotlejad suunatakse aktiivsuse hoidmiseks sageli **avalikule või toetatud tööle**. Selle meetodi suhtes kriitilised autorid on seisukohal, et inimeste sundimine avalikku tööd tegema ei soodusta nende produktiivsust ega toeta sotsiaalset kaasatust (Girardi et al., 2019). Luksemburgi näitel on ilmnunud, et kuigi avaliku töö tegijad teevad justkui samasugust tööd nagu inimesed tavatööl, on nad neist siiski erinevad, sest ei saa samu hüvesid, ei saa osa tavalisest tööelust (töökaaslaste ühisüritused jms), nende ligipääs sotsiaalteenustele on piiratud ja neid käsitatakse endiselt kui eelkõige sotsiaaltoetuste saajaid (Girardi et al., 2019). Ühtlasi võib toetuse saajate suunamine avalikule tööle vähendada nende valmisolekut taotlema toetusi.

Edukamad on programmid, kus on töökogemuse andmine (nt avalikul tööl, nagu nn ühe euro töökohad Saksamaal) kombineeritud psühholoogilise toega. Tänu töökogemusele on toetuse saajal võimalik kogeda töötamist, ajaplaneerimist ja sotsiaalseid kontakte ning psühholoogiline tugi pakub lisaoskusi (enesetõhusus, enesekindlus, suhtlemisoskus), mis on vajalikud tööle saamiseks (Tisch & Wolff, 2015).

#### 2.4.2. Toetuse saaja ja riigi kokkupuutekohad

Kliendiga vahetus kontaktis olev inimene (nõustaja, ametnik jm) mõjutab märkimisväärselt seda, kuidas toetuse taotlejaga tegeldakse, milline on tema kogemus tööle saamise püüdlustel ja kuidas rakendatakse kliendi-riigi vahetus kontaktis poliitikat. Tähtis on nõustaja otsusevabadus poliitika rakendamisel ja suhtumine toetuse taotlejasse, aga ka tema töötingimused (juhtumite paljus, keerukus jm).

Kliendi ja poliitika rakendaja (s.o nõustaja, omavalitsuse ametniku vm) vahetus kokkupuutekohas (kohtumistel jm) kujuneb poliitika rakendamise fookus, mis võib teiseneda

selle alusel, mis on poliitika eesmärk (Haikkola, 2019). Nõustajaid mõjutab otsuste tegemisel ja klientidega suhtlemisel poliitikareeglite rohkus (ja nende võimalikud sagedased muutused), töökoormus (sh ühele nõustajale määratud juhtumite arvukus ja keerukus), samuti nõustajate suhtumine taotlejatesse (Dunn, 2013; McGann et al., 2020).

Nii on Soomes ilmnunud, et noorte aktiveerimisel kaldub tähelepanu liikuma pigem nende aja täitmisele ja tegevuste kontrollimisele kui minapildi ja enesetõhususe kasvatamisele (Haikkola, 2019). Austraalias on nõustajate töö üha kasvav intensiivsus käinud käsikäes rangema suhtumisega aktiveerimisse ning sellesse, et neil kujuneb kliendist negatiivne kuvand kui mitteaktiivsest ja töötada mittesoovivast subjektist (McGann et al., 2020). Mida rohkem on keerulise taustaga kliente, kellel ongi tööle saada raskem, seda rohkem on nõustajad valmis omistama tööle saamise raskusi eelkõige kliendile, mitte poliitika edutule rakendamisel (McGann et al., 2020).

Seega vajab poliitika rakendamisel tähelepanu see, mil viisil suhtlevad nõustajad jt poliitika rakendajad toetuse saajatega ja millised on nende kontaktid, sh millised on nõustajate juhised, kuivõrd on neil kliendi suunamisel otsustusõigust, milline on nende juhtumite koormus ning milline on nende (ja laiemalt avalik) suhtumine toetuse taotlejasse.

Norras on leitud, et sotsiaaltöötajate oskuste ja teadmiste eest hoolitsemine parandab aktiveerimismeetmete rakendamist ning mõjub seega toetuse saajate hõivesse minekule hästi (Malmberg-Heimonen, 2015). Seega ei ole aktiveerimisel tähtsad mitte ainult toetuse saajatele suunatud sekkumised, vaid edukaks on osutunud ka nendega kokku puutuvate nõustajate koolitamine, sealjuures mõjutab protsessi järelkontrolli kvaliteet ja sisu. Norra näidet on lähemalt analüüsitud alapeatükis 2.6.3.

## 2.5. Näited miinimumsissetuleku kaitse kohandamise kohta Euroopa riikides

1990. aastatel toimus Euroopas sotsiaaltoetuste paradigmas nihe toetuste universaalsuselt aktiveerimise ja kohustusliku panuse poole (Halmetoja et al., 2019; Rossetti et al., 2020). Mitu riiki on teinud toetuse saajate osalemise aktiveerimisprogrammides kohustuslikuks, et soodustada nende liikumist hõivesse.

Järgnevalt on toodud näiteid kuues riigis rakendatud sekkumistest ja reformidest toetuse saajate toimetuleku tagamiseks ning töömotivatsiooni soodustamiseks, samuti nende eesmärkidest ja saavutatud tulemustest. Kõik näited ei ole edulood, sest mitmel juhul on tuvastatud ka sekkumiste ebasoodne mõju. Sellegipoolest sisaldavad näited poliitika õppetunde, mis seostuvad miinimumsissetuleku kaitse saajate toetamisega.

### 2.5.1. Holland. Katsetamine sotsiaaltoetuste tingimuslikkusega

Hollandi sotsiaaltoetuste süsteemi on viimaste aastakümnete jooksul muudetud üha tingimuslikumaks, st toetuste saamiseks on vaja täita teatud kohustused, vastasel korral on õigus toetusi vähendada või neist ilma jätta. 2004. aastast on Hollandi sotsiaaltoetus miinimumsissetuleku kaitseks omavalitsuste hallata: just nemad maksavad välja toetusi ning nende vastutada on kohalikele oludele sobivate aktiveerimismeetmete disainimine ja rakendamine (Sebrechts & Kampen, 2021).

Sotsiaaltoetuste määrad on riiklikult reguleeritud, ent omavalitsuste otsustada on see, millised nõuded toetuse saajatele seada ja kui rangelt nõuda nende täitmist (Laruffa et al., 2021). Reformiga suurendati ühtlasi omavalitsuste õigust otsustada, kuidas kasutada sotsiaaltoetuste eelarvet, mis pidi suurendama nende vastutust kulutuste eest ja soodustama sotsiaalkaitsekulude tõhusamat rakendamist (Neuwinger, 2021). See tähendab, et omavalitsused saavad reformi elluviimiseks kaks eelarvet: ühe toetuste maksmiseks ja teise aktiivsete meetmete rakendamiseks (Blommesteijn et al., 2016).

Miinumississetuleku toetused on Hollandis seotud miinimumpalga määraga ja nende suuruse puhul ei ole omavalitsustel otsustusõigust (Blommesteijn et al., 2016). See tähendab omavalitsuste jaoks seda, et neil ei ole võimalik toetuse määra vähendada ega varieerida selleks, et suurendada toetuse saajate motivatsiooni siirduda tööturule juhul, kui omavalitsuses on rohkesti vabu töökohti (Groot et al., 2019).

Küll aga on omavalitsustel õigus piirata toetuste saamist inimeste puhul, kes ei täida aktiveerimisnõudeid. See toob omavalitsustele kaasa kohustuse korraldada tegevusi ja meetmeid, milles saaksid toetuse saajad osaleda (Groot et al., 2019). Omavalitsused on motiveeritud kasutama sotsiaaltoetuste eelarveid võimalikult tõhusalt, sest sotsiaaltoetustest üle jäävat eelarveosa tohivad nad kasutada oma teiste poliitikameetmete rakendamiseks ja kohalike maksude vähendamiseks (Groot et al., 2019).

2015. aastal astus Holland veel ühe sammu tingimuslike sotsiaaltoetuste poole, andes omavalitsustele õiguse rakendada poliitikainstrumenti, mille järgi on sotsiaaltoetuste saajad kohustatud tasuks saadavate toetuste eest töötama tasustamata sotsiaalsel töökohtadel (Dermine & Eleveld, 2021; Hiilamo & Komp, 2018; Rossetti et al., 2020). Omavalitsustel on vaba voli seda kohustust rakendada ja seega õigus ise otsustada, kui rangeid tingimusi sotsiaaltoetuste saajatele seada (Rossetti et al., 2020).

Toetuste tingimuslikkuse suurendamiseks rakendati ühtlasi töötusnõuete tugevamat kontrolli, laiendati sobiva töö mõistet (kohustuslikuks muutus ka enda kvalifikatsioonitasemele mittevastava ja kodukohast kaugema tööpakkumise vastu võtmine) ning lisasanktsioone rakendati puuduva keeleoskuse puudumise, töötusnõuete takistamise ja mitteilmumise eest (Sebrechts & Kampen, 2021). Kui mitu omavalitsust kehtestas karmimaid sanktsioone, siis osa oli seisukohal, et regiooni piiratud hõivevõimaluste tõttu ei oleks need tõhusad ja omavalitsusel on kohustuslikke sotsiaalseid töökohti keeruline luua (Groot et al., 2019).

Rangemate tingimuste ja kohustusliku tasustamata töö juurutamine põhjustas paljudele toetuse saajatele stressi (Dermine & Eleveld, 2021). Kuigi kohustuslike sotsiaalsete töökohtade mõju ei ole süsteemselt hinnatud, on selgunud, et need ei toeta hõivesse liikumist, sest toetuse saajad jäävad tasustamata tööd mõnel juhul tegema pikaks ajaks (Dermine & Eleveld, 2021). Ebasoodne mõju tuuakse esile hoolduskohustusega naiste puhul, kuna meetmed ei taga nende ligipääsu lapsehoiuvõimalustele, kohustusliku tasustamata töö määramisel ei arvestata, kas neil on võimalik kasutada lapsehoiutööd, ja kohustusliku tegevusena ei võeta arvesse tasustamata tööd (väikelapse kasvatamine, hoolduskohustuse täitmine jm) (Dermine & Eleveld, 2021). Samamoodi leitakse, et meede ei toeta noorte töötama ega õppima hakkamist, samal ajal kui toetuse saajate arv noorte seas väheneb: nad langevad pigem ka toetuse saajate seast välja ja on mitteaktiivsed (Cammeraat et al., 2021).

Vastukaaluks üha rangemaks muudetud sotsiaalkaitsemeetmetele viidi 2017. aastal Hollandi kuues omavalitsuses ellu uus sotsiaaltoetuste reform, mis võimaldab katsetada sotsiaaltoetuste osutamise viisidega (Groot et al., 2019). Reformi soodustas toetuse saajate üha kasvav arv, mis suurendas omavalitsuste koormust nende aktiveerimisel ja nõuete täitmise jälgimisel (Groot et al., 2019).

Ekspertide ühine nimetaja oli usalduse suurendamine toetuse saajate käitumise suhtes: kuni kaheks aastaks kaotati nende kohustus tööle kandideerida või töötada kohustuslikus korras (Groot et al., 2019; Rossetti et al., 2020). Seetõttu nimetatakse neid ka usalduseeksperimentideks (Groot et al., 2019). Kuigi säilinud on eeldus, et toetuse saajad osalevad sotsiaalselt kasulikes tegevustes, on nende tegevuste mõistet tunduvalt laiendatud. Uute tingimuste järgi on toetuse saajatel võimalus teha nii tasustatud tööd kui ka osaleda vabatahtlikus tegevuses, õppes ja hooldamises ning kasutada teisi meetmeid, mis on suunatud tervise, heaolu ja sotsiaalse lõimimise toetamisele (McGann & Murphy, 2021).

Usalduseksperimenti ajal ei kontrollita meetmete täitmist rangelt ega rakendata nende mittetäitmisel sanktsioone, selle asemel omavalitsused usaldavad, et toetuse saajad täidavad seatud tingimusi (McGann & Murphy, 2021). Osalemist motiveeritakse, pakkudes toetuse saajate vajadustele vastavaid võimalusi panustada aktiivselt, ja toetuse saajad ei kasuta neid võimalusi mitte kohustuse tõttu, vaid seepärast, et peavad neid enda jaoks kasulikuks ja tähenduslikuks (McGann & Murphy, 2021). Aktiveerimist kujundatakse seega altpoolt ülespoole, arvestades sihtrühmade vajadusi, ja aktiveerimine ei ole ametnike kujundatud ega sihtrühmale määratud (Laruffa et al., 2021).

Omavalitsused on seadnud eksperimenti eesmärgiks lõimida toetuse saajad tööturuga, kuid heaks tulemuseks peetakse ka soodsat mõju tervisele, enesejuhtimisele ja heaolule (Muffels & Gielens, 2019). Et need inimesed kuuluvad sageli keerulisse sihtrühma ja nende tööle saamise võimalused on kehvad, tuleb arvestada katsete mõju ka teistele valdkondadele (Muffels & Gielens, 2019). Katsed põhinevad käitumisteadustest ja psühholoogilisest motivatsiooniteooriast tuleneval eeldusel, et panustamine toetuse saajate usaldamisse, personaalsesse autonoomiasse ja motivatsiooni on palju tugevam stiimul nende lõimimiseks ühiskonda kui kohustusliku töötamise rakendamine (Rossetti et al., 2020).

Eksperimendid on disainitud selliselt, et aktiivse juhendamise ja suunamisega soodustatakse toetuse saajate enda vastutuse tugevnemist ja enesejuhtimist (Groot et al., 2019). See tähendab põhimõttelist nihet töötamiskohustuselt inimeste vaba valiku ja usalduse soodustamisele ning sotsiaalsele investeringule (Groot et al., 2019; Muffels & Gielens, 2019). Nii võetakse töötamise võime(tuse) asemel tähelepanu keskmesse inimestesse investeerimine, sh nende oskuste ja võimete arendamine ning võimaluste ja vaba valiku toetamine (McGann & Murphy, 2021).

### 2.5.2. Soome. Liikumine keskse sotsiaalkaitsesüsteemi poole

Nagu teisi Euroopa riike nii on ka Soomet ajendanud sotsiaalkaitsereforme tegema soov veelgi aktiveerida inimesi, kes on jäänud tööturust väljapoole või asuvad selle äärel (Halmetoja et al., 2019). Alates 1990. aastate keskpaigast on Soome avalik diskursus propageerinud aktiveerimisideed (Hiilamo & Komp, 2018). Aktiveerimispoliitikas rõhutatakse töötõu oskusi ja motivatsiooni ning õigustatakse aktiveerimist vastastike kohustuste kaudu, muutes meetmetes osalemise normiks ja moraalseks vastutuseks (Hiilamo & Komp, 2018). Soome mõningad teetähised aktiveerimispoliitikas on olnud järgmised (Hiilamo & Komp, 2018).

- 2001. aastal kehtestati rehabiliteeriva töö seadus (ingl *rehabilitative work act*), mille eesmärk on taastada pikaajalised töötud tööturule ning parandada nende elukorralduslikke ja üldoskusi.
- Aastatel 2008–2013 katsetas valitsus Paltamo vallas täistööhõive mudelit, makstes kõigile töötutele töö miinimumpalka. Sekkumine ei osutunud edukaks, sest osalejatel ei õnnestunud avatud tööturul tööd leida ja vald ei suutnud luua uusi töökohti.
- Osalustulu (ingl *participation income*) idee kerkis uuesti päevakorda kaasava sotsiaalkindlustusmudeli (ingl *inclusive social security model*) katsetamisel 2014. aastal kuues Soome omavalitsuses. Mudeliga pakuti pikaajalistele töötutele tööga seotud tegevusi, lähtudes eeldusest, et need suurendavad tõrjutud inimeste heaolu paremini kui sotsiaaltoetuste passiivne vastuvõtt.

Soome sotsiaabisüsteem on määratletud kui viimase abinõuna antav rahaline abi, mille eesmärk on tagada üksikisikute või perede toimetulek, aidata neil iseseisvalt toime tulla ja tagada vähemalt inimväärseks eluks vajalik miinimumsissetulek (Dalli, 2019). Rahaline abi koosneb kolmest osast: põhiabi (ingl *basic assistance*), mida haldab Soome Riiklik Sotsiaalkindlustusamet (Kela), ning täiendav ja ennetav abi (ingl *supplementary and preventive assistance*), mida korraldab omavalitsuse sotsiaalteenistus (Dalli, 2019).

Toetuse täiendav ja ennetav osa katab spetsiifilised lisakulud, sh lapsehoolduskulud, eluaseme lisakulud, erivajaduste või asjaolude (raske haigus, samuti laste huvitegevuse kulud) ja ennetava abi (omavalitsuste määratletud) kulud (Kangas & Kalliomaa-Puha, 2016). Täiendavat osa makstakse pärast vajaduste hoolikat kontrollimist sihiga edendada üksikisiku ja leibkonnast sõltumatut toimetulekut ning ennetada sotsiaalset tõrjutust, näiteks võlgadega toimetulekuks või majandusliku olukorra järsust halvenemisest tingitud raskuste leevendamiseks (Kangas & Kalliomaa-Puha, 2016).

Sotsiaalabi põhiosa on Soomes õigustepõhine ja mõeldud laiemale sihtrühmale, samal ajal kui kvalifitseerumine täiendavatele ja ennetavatele komponentidele määratakse vajaduse alusel (Dalli, 2019). Sissetulekuid kontrollitakse igal kuul ja hüvitist makstakse tingimuste täitmise korral tähtajatult (Dalli, 2019).

2017. aastal algas Soomes sotsiaalabireform, mis liigub vastassuunas Euroopa praeguse detsentraliseerimise trendiga (Saikkonen & Ylikännö, 2020). Reform hõlmas sotsiaalabi rakendamise ülekandmist omavalitsuste sotsiaalteenuste eesliinitöötajatelt Kela eesliinitöötajatele (Blomberg & Kroll, 2020). Praktikast tähendab reform seda, et kõik peavad enne omavalitsuselt ennetava või täiendava sotsiaaltoetuse taotlemist taotlema Kelast põhisosiaaltoetust (Saikkonen & Ylikännö, 2020).

Üks põhiargument sotsiaaltoetuste ülekandmisel omavalitsustelt Kelasse oli see, et omavalitsuse sotsiaaltoetust peeti üldiselt häbimärgistavaks, ent seni universaalsemaid toetusi maksnud Kelalt abi taotlemine muudaks sotsiaalabi samasuguseks hüviseks nagu teised hüvised (Blomberg & Kroll, 2020). Usuti, et lihtsalt administreerimise muutmine ning viimine omavalitsustest riigi tasandile toob muu hulgas kaasa häbimärgistamise ja omavoli vähenemise ning sotsiaalabi sotsiaalse siirde laadi tugevnemise (Blomberg & Kroll, 2020).

Reformi vajadus lähtus seevastu sotsiaalabi saajate suurest arvust (Saikkonen & Ylikännö, 2020). Täpsemalt oli kasvanud nende inimeste arv, kellel on sotsiaalabi (pikaajaline) vajadus töötuse, haiguse vms teguri tõttu, ent kellele ei paku sotsiaalkindlustushüvitised vaesusest väljasaamiseks piisavat sissetulekut (Blomberg & Kroll, 2020).

Reformi ellu viies eeldati, et seda riigi tasandil rakendades tagatakse taotlejate seadusest tulenevate õiguste täitmine ja võrdne kohtlemine (Blomberg & Kroll, 2020). Teisisõnu oodati, et reform suurendab võrdsust, kuna sissetulekutest sõltuvat rahalist abi antakse samade põhimõtete järgi üle kogu riigi väiksema kaalutusõigusega, samal ajal kui meetmete rakendamise viiside erinevused kohalikul tasandil põhjustasid sotsiaalabi saajatele ebavõrdsed tulemusi (Saikkonen & Ylikännö, 2020). Omavalitsuste sotsiaaltöötajad on praktikast kasutanud aktiveerimismeetmete täitmata jätmise eest sanktsioone harva, ehkki need on õigusaktides ja Kela rakendusdirektiivides ette nähtud (Blomberg & Kroll, 2020).

Sotsiaaltoetuse tsentraliseerimise vastu räägib kaks peamist argumenti (Blomberg & Kroll, 2020). Nimelt kaob sellega esiteks sotsiaaltöö tervik, st seos rahalise abi ja teiste sotsiaaltöömeetmete (sh aktiveerimismeetmete) vahel, jättes kliendid n-ö omapäi. Teiseks arvati, et riigi tasandil pakutavaid toetusi on inimesed rohkem valmis taotlema ka juhul, kui see ei ole tingimata vajalik, ja see suurendab riigi kulusid.

Reformi mõju analüüsid on leitud, et kuigi sotsiaalteenused ja väike osa (täiendavast ja ennetavast) sotsiaalabist on endiselt omavalitsuste kohustus, muutus praktikast raha (põhisotsiaalabi) ja teenuste (sotsiaaltöö) vaheline seos reformiga nõrgemaks (Saikkonen & Ylikännö, 2020). Reformiga liikus vastutus professionaalsetelt, koolitatud kohalikele sotsiaaltöötajatelt Kela ametnikele, kes ei pea olema vastava kvalifikatsiooniga (Blomberg & Kroll, 2020).

Sellega vähenes algsesse lahendusse kätkevad n-ö inimeste muutmise võimekus, mille puhul seoti sotsiaalabi sotsiaaltööga (Blomberg & Kroll, 2020). Reformist saadik on põhiline alles

jäänud juhtmehhhanism sanktsioonide rakendamine aktiveerimismeetmete täitmata jätmise eest, nagu on kindlaks määratud õigusaktides ja Kela rakendusjuhistes (Blomberg & Kroll, 2020). Enne reformi võis sotsiaalabi pidada sotsiaaltöõspetsialistide jaoks oluliseks sisenemispunktiks, kui nad soovisid tuvastada sotsiaalteenuste terviklikuma vajaduse, kuid nüüd saavad omavalitsuste sotsiaaltöötajad sotsiaalabi taotlejate võimalikest vajadustest teada alles Kela abiametnike (teatud tingimustel tehtud) hindamiste tulemusena (Blomberg & Kroll, 2020).

Sellisel haldusreformil on eri sihtrühmade jaoks olnud erinev mõju (Blomberg & Kroll, 2020). Soodne (või vähemalt mitte ebasoodne) näib mõju olevat olnud rühmadele, kelle probleemid on olemuselt ajutised ja rahalised, ent ebasoodne mõju avaldub kõige haavatavamatele abisaajatele, st rühmadele, kellel on pikemaajalised majandusraskused ning kes elavad probleemiderohkes ja keerulises olukorras (Blomberg & Kroll, 2020). Suure osa abisaajatest moodustab võimekate klientide rühm. Nende jaoks on riiklik süsteem parem ja Kela teenustele võib olla neil lihtsam läheneda kui omavalitsuste sotsiaalteenustele, ennekõike juhul, kui põhisotsiaalkindlustuse kõrval on neil vaja ainult elementaarset sotsiaalabi, mida saab taotleda veebis (Saikkonen & Ylikännö, 2020).

Kõige haavatavamad abisaajad on tunnetanud, et nende tegutsemisvabadust piiratakse ja nad kaotavad olukorra üle kontrolli (Blomberg & Kroll, 2020). Paljud kliendid kirjeldasid uute eesliinitöötajate käitumist ebameeldivana, lisades, et tunnevad end alandatu ja jõuetuna (Blomberg & Kroll, 2020). Aga seda ei taju sugugi ainult abivajajad: ka omavalitsuste sotsiaalteenuste juhtumikorraldajate hinnangul on sotsiaalabi saajad jäetud liiga sageli üksi süsteemis navigeerima, ilma et nad oleksid saanud neile vajalikke teenuseid (Saikkonen & Ylikännö, 2020).

Sotsiaaltöös on niisiis tekkinud olukord, kus see sõltub juhistest ja protseduuridest, mitte indiviidist lähtuvast analüüsist, hinnangutest ja/või läbirääkimistest (Blomberg & Kroll, 2020). Kui abisaajal puudus võimalus vestelda ametnikuga, kes tegi tema sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse, tunnetas ta end mõjuvõimetuna (Blomberg & Kroll, 2020). Seda soodustab tööjaotus, milles on nõustamine ja toetuste otsuste tegemine eraldi funktsioonid, mis seega tähendab kliendi jaoks, et tal kaob võimalus osaleda teda puudutavate otsuste tegemises, ehkki see on sotsiaalse kodakondsuse seisukohast vajalik (Blomberg & Kroll, 2020).

Reform on Soomes suurendanud toetuse saajate individuaalset vastutust, ent ei ole andnud neile rohkem valikuvõimalusi ega suurendanud autonoomiat (Saikkonen & Ylikännö, 2020).

### 2.5.3. Norra. Sotsiaaltöötajate koolitamine toetuse saajate edukateks aktiveerijateks

Samamoodi on Norras aktiveerimismeetmete üks osa toetuse saajate tegevuse monitooring, nende kaasamine aktiveerimisplaanidesse ja programmidesse ning toetuse saajate järelkontroll. Just järelkontrolli tõhustamiseks on Norras testitud sotsiaaltöötajate koolituse mõju toetuse saajate aktiveerimisele (Malmberg-Heimonen, 2015).<sup>1</sup>

Norras rakendati 2007. aastast programmi, mille eesmärgiks oli seatud vähendada vaesust ja pikaajalist töötust. Kuni kaks aastat kestev programm tugineb inimestele, keskendudes pikema aja vältel nende kvalifikatsiooni, ressursside ja tööturuvoimaluste arendamisele. Eeldatakse täisajaga osavõttu ja see on sinna suunatud inimestele kohustuslik. Programmi sisaldab

<sup>1</sup> Siinne ülevaade sotsiaaltöötajate koolitamisest ja selle hindamise tulemustest tugineb allikale Malmberg-Heimonen, 2015.



mitmesuguseid tegevusi, mis parandavad osalejate tööturul vajalikke oskusi. Programmi käigus jälgitakse osalejate arengut intensiivselt ja programmi läbimise lõppeesmärk on saada tööle. See on kujunenud Norra sotsiaaltöö rakendamise põhiliseks vahendiks. Ennekoike on sotsiaaltöötajad need, kes juhivad, koordineerivad ja kontrollivad kogu protsessi ning teevad ka osalejate järelkontrolli.

Sotsiaaltöötajatele pakutavad koolitused on suunatud eelkõige järelkontrolli parendamisele ja süstematiseerimisele. Nii soovitakse järelkontrollis rakendada tõenduspõhiseid meetodeid ning parandada sotsiaaltöötajate pädevust ja praktilisi oskusi täpsema ja indiviidipõhise kontrolli tegemiseks. Samuti oli koolituse sekkumiseesmärk hinnata selle tulemuslikkust ning koguda tõenduspõhist materjali selle kohta, millised sekkumised ja kuidas toimivad toetuse saajate aktiveerimisel.

Koolitusprogrammi järgi peab toetuse saajate järelkontroll tuginema kolmele kesksele elemendile:

- 1) kokkupuuted kasutajatega: keskendutakse sotsiaaltöötaja ja toetuse saaja suhtele;
- 2) süsteemile orienteeritud tegevused: töö partneritega, sh toetuse saaja sotsiaalne võrgustik ning sotsiaalteenuste ja tööturuteenuste pakkujad;
- 3) administratiivtöö: toetuse saajate teenuste välja selgitamine, planeerimine ja koordineerimine.

Koolitusprogramm kestis viis kuud ja sisaldas üheksat koolituspäeva, koolitasid pikaajalise kogemusega sotsiaaltöötajad. Enne koolitusprogrammi pakkumist sotsiaaltöötajatele katsetati seda kahe aasta jooksul ja töötati välja koolitusjuhised. Need sisaldavad kogu õppematerjali, individuaalseid ja rühmatöid ning koduseid ülesandeid koolituse iga elemendi teemal. Koostati ka metoodikajuhis, mis kirjeldab sotsiaaltöötajatele töövahendeid ja tehnikaid ning koolitusel omandatud meetodi rakendamist.

Koolitusel omandatud järelkontrolli kvaliteedi tagamiseks oli juhendamine kolmetasandiline. Esimesel tasandil tegutsesid kohalike tööhõiveametite programmiga seotud tiimijuhid ja teisel tasandil koolitasid maakonnatasandi esindajad kohalike tööhõiveametite töötajaid. Kolmas tasand tähendas programmi juhte, kes juhendasid teise ja vajaduse korral ka esimese tasandi juhendajaid.

Sotsiaaltöötajad said programmi käigus kohtuda oma juhendajatega iga 14 päeva tagant. Juhendamist toetasid veel kaks seminari, kus sotsiaaltöötajad jagasid oma kogemusi, ja kahepäevane seminar kohalike ametite nendele juhtidele, kes olid valitud osalema koolituse osalusrühmas (st kelle koolitusel said sotsiaaltöötajad osaleda). Peale soodsa mõju toetuse saajatele leiti, et koolitus mõjus hästi sotsiaaltöötajate hinnangule oma erialastele pädevustele ja töö kvaliteedile isegi aasta pärast koolitusel osalemist. Ollakse seisukohal, et hästi mõjus sotsiaaltöötajatele esmajoones see, et koolitus võimaldas omandada konkreetseid töövahendeid ja tehnikaid, mida rakendada igapäevatoos, ning seda toetas tihe juhendamine ja supervisioon.

Sekkumise mõju toetuse saajatele hinnati juhuslikustatud kontrolluuringuga 18 kuud pärast selle lõppu. Tulemustena mõõdeti sekkumise mõju toetuse saajate hõivesse naasmise tõenäosusele ja leiti, et osalusrühmas oli neist 18 kuud pärast koolitust hõives 30%, ent võrdlusrühmas ainult 19%. Seejuures ei tuvastatud olulist erinevust toetuse saajate täisajaga töötamises: mõlemas rühmas oli näitaja 15%. Küll aga on suur erinevus just osaajaga hõivesse minekul: osalusrühmast töötab osaajaga 15% ja võrdlusrühmast üksnes 4%. Teisalt on võrdlusrühmas rohkem neid, kes osalevad aktiveerimisprogrammides ja -tegevustes. Seega näitavad hindamise tulemused, et sotsiaaltöötajate koolitamine parandas nende klientide tööle saamise tõenäosust ennekoike osaajaga tööle asumise kaudu.

Norras tehtud hindamise tulemustest selgub, et edukate aktiveerimisprogrammide võti on individualiseeritud ning inimesest ja tema vajadustest lähtuvad teenused. Teenuseid rakendavad professionaalid ning ametnikud vajavad selleks eriteadmisi ja -oskusi. Ka Norras tehtud koolitus näitas, et sotsiaaltöötajate oskuste parandamine ei mõju hästi mitte üksnes nende professionaalsetele oskustele, vaid avaldab otsest soodsat mõju ka lõppsihtrühmale, s.o toetuse saajatele. Ühe puudusena tuleb silmas pidada, et hindamisel ei analüüsitud programmi kulutõhust, ehkki programmi välja arendamise ja rakendamisega kaasnesid suured kulud.

#### 2.5.4. Taani. Sotsiaalabi rangemad tingimused ja rohkem investeringuid aktiveerimisse

Nagu teistes Põhjamaades nii on ka Taanis suur sotsiaalne võrdsus tulenenud kaasamise keerulisest, mitmeosalisest struktuurist (Haagh, 2019). Taani on toetuse saajate aktiveerimise poolest Euroopa heaoluriikide esirinnas (Lindsay et al., 2015). Sealset süsteemi iseloomustab suur paindlikkus ja mobiilsus tööturul ning see pakub mõistlikult lihtsat võimalust inimesi palgata ja vallandada (Bazzani, 2017).

Paindlikkuse sotsiaalset mõju leevendab tugev heaolusüsteem ja töötute aktiveerimise tõhus poliitika: need elemendid moodustavadki nn Taani kolmnurga (Bazzani, 2017). Kuid nn töö-kõigepealt-lähenemine keskendub töö võimalikult kiirele leidmisele (mis tahes töökohal): omavalitsused saavad raha keskvalitsuselt ning rahaeraldus sõltub nende edust ja kiirusest inimestele töökohtade leidmisel, arvestamata töövõimaluste kvaliteeti, pikkust, väljavaateid jne (Bazzani, 2017).

Sotsiaalabisüsteem on Taani töötushüvitiste süsteemi teine aste (Ploug, 2014). Inimesed, kes erinevatel põhjustel ei saa töötukassast töötutoetust, võivad taotleda oma elukohajärgsest omavalitsusest sotsiaaltoetust, mille kriteeriumid on rangemad ja summad väiksemad (Ploug, 2014).

2002. aastal tehtud tööturupoliitika reform muutis kogu aktiveerimispoliitika süsteemi, kuna töötute haridus jäeti peaaegu täielikult kõrvale ja senine strateegia asendati uuega, mille eesmärk on suurendada töötamise stiimuleid, vähendades sotsiaaltoetusi ja edendades töö-kõigepealt-lähenemist kui kõige lühemat teed tööhõiveni (Hussain et al., 2021).

2005. ja 2013. aastal tehti veel kaks suurt heaolureformi, mis hõlmasid sotsiaaltoetuste vähendamist: 2005. aastal kehtestati sotsiaaltoetuste ülemmäär inimestele, kes ei ole töötuse ja muude sotsiaalsete asjaolude tõttu suutelised ise toime tulema, ning 2013. aastal uuendati sama hüvitiste süsteemi (Esmark & Schoop, 2017). Mõlema reformi eesmärk oli kujundada kindlustamata inimestele (tn *kontanthjælpen*) piiravam põhilise sotsiaalkindlustuse süsteem, mida rakendati hüvede vähendamise ja kvalifitseerumistingimuste muudatuste kombinatsiooni kaudu (Esmark & Schoop, 2017).

Esimese reformiga vähendati teatud sihtrühmade sotsiaaltoetusi eesmärgiga luua neile suuremaid majanduslikke stiimuleid töö otsimiseks ja leidmiseks (Hussain et al., 2021). See oli üks radikaalsemaid muudatusi Taani aktiveerimispoliitikas (Hussain et al., 2021). Väiksemad hüvitised olid suunatud eelkõige äsja saabunud pagulastele ja immigrantidele ning teistele haavatavatele sotsiaalabi saajate rühmadele, kes koosnevad samuti suures osas rahvusvähemustest (Hussain et al., 2021).

Vähendatud sotsiaalabihüvitised koosnesid 1) stardiabist ja sissejuhatavatest sotsiaaltoetustest, 2) sotsiaaltoetuse ülemmäärast ning 3) 300 tunni reeglist, mis hiljem muudeti 450 tunni reegliks ja vähendas hüvitisi nendele abielus inimestele, kes ei ole olnud viimase kahe aasta jooksul tööl vähemalt 300 (450) tundi (Hussain et al., 2021). Kui mõlemad abikaasad saavad sotsiaaltoetust, kaotaks hüvitise õiguse üks neist – suure tõenäosusega naine – juhul, kui ta ei vasta nõuetele (Hussain et al., 2021). Uus vasaktsentristlik valitsus taastas

sotsiaaltoetuse endise suuruse 1. jaanuaril 2012, kuid suurus ennistati madalale tasemele kolm aastat hiljem, kui võimule tuli liberaalne valitsus (Hussain et al., 2021).

300 tunni reeglina kohustati abielus olevaid sotsiaaltoetuse pikaajalisi saajaid töötama kaheaastase perioodi jooksul 300 tundi mittesubsideeritud töö, et säilitada hüvitise saamise õigus, ning selle nõude eesmärk oli suurendada abielus naiste võrdsust tööturu kaudu (Ingold & Etherington, 2013b). Lisaks sooviti sellega muuta töötamine seni töötuna olnud sisserännanud naiste jaoks tasuvaks, sest 2000. aastate alguses töötas mittelääne päritolu naistest ainult umbes 40% (võrreldes 73%-ga Taani põliselanikest), lisaks sai enamik mittetöötavaid immigrantidest naisi pikaajalist sotsiaalabi (Diop-Christensen, 2015; Ingold & Etherington, 2013b).

Uued reeglid ei avaldanud otsusest mõjutatud naistele oodatud mõju ja muudatustel oli ühtlasi ettenägematu mõju heaolusüsteemi töötajate tegevusele: oma klientidele sanktsioonide kohaldamise asemel aitasid paljud taotleda neil toetust teistest hüvitiseskemidest (Diop-Christensen, 2015). Ennekõike puudutas see kõige haavatavamaid töötuid ja neid omavalitsusi, mida juhtisid vasakpoolsed poliitikud või mis said keskvalitsuselt lisaraha (Diop-Christensen, 2015). Sellisena marginaliseeris reform niigi ebasoodsas olukorras olevaid naisi selle asemel, et tegelda põhjustega, miks oli see rühm tööturult välja jäänud (Ingold & Etherington, 2013b).

Ehkki uus poliitika suurendas tööturule siirdumist, oli mõju tugevam omavalitsustes, kus pakuti lisatoetust nõustamise, koolituste ja praktikate kujul (Diop-Christensen, 2015). Siiski leidsid ainult suhteliselt vähesed mõjutatud naised töö, mis kestis üle kolme kuu, samal ajal kui poliitika tekitas neile nende ees seisvate tööhõivetoetuste tõttu palju stressi (Diop-Christensen, 2015).

Üks 2009.–2010. aastal tehtud uuring näitas, et kõige edukamalt rakendusid tööle need sotsiaalabi saajad, kes ei heitunud sotsiaaltoetuste vähendamisest ja samal ajal intensiivistasid töötuskinguid (Hussain et al., 2021). See tulemus näib rõhutavat, et stiimulite mõju sõltub suuresti toetuse saajate motivatsioonist ja tunnetest, mis tekivad siis, kui neid tabab hüvitiste vähendamine (Hussain et al., 2021).

Niigi sissetulekuredeli madalamal astmel olevate inimeste hüvitiste vähendamise sotsiaalpoliitika muutis mõjutatud inimesi hoopis vaesemaks, kuna valdav osa neist ei suutnud reageerida majanduslikele stiimulitele ettenähtud viisil (Hussain et al., 2021). Töötus ja abisaajate raskused tööle saamisel ei tulenenud mitte stiimulite puudumisest, vaid nende tervise seisundist (Hussain et al., 2021).

Seetõttu peaks olema neil, kellel on tõsised terviseprobleemid ja kes ei saa seetõttu majanduslikele stiimulitele reageerida, lihtsam võimalus jääda enne tähtaega pensionile, lisaks tuleks rohkem keskenduda küsimusele, kuidas aidata arendada suuremate terviseprobleemideta pensionisaajate enesetõhusust (Hussain et al., 2021). Teine Taanis tehtud uuring kinnitas, et meetme suurel rõhul tööle on kahjulikud tagajärjed juhul, kui see on suunatud terviseprobleemidega inimestele (Hultqvist & Nørup, 2017).

2013. aasta sotsiaalisüsteemi reformi eesmärk oli tugevdada nende sotsiaaltoetuse saajate keskendumist rehabilitatsioonile ja tööturule lõimisele, kes saavad hüvitist töötuse tõttu, st kasvatada nende inimeste aktiivsena hoidmise võimalusi (Ploug, 2014). Eritähelepanu all on kõrghariduseta inimesed, kuna haridustaseme tõstmine on osutunud tööturul püsiva koha leidmisel ülioluliseks (Ploug, 2014). Reformi põhiaspektid hõlmasid mitteabielus paaride vastastikuse toetamise kohustust, töötamist hüvitiste eest (tn *nyttejob*) ja alla 30-aastaste inimeste hüvitiste vähendamist (Esmark & Schoop, 2017). Reformi mõju uuriti ja tulemused avaldati inglise keeles, valdavalt puuetega inimeste näitel (Jacqueson, 2019; Lindsay et al., 2015).

2014. aastal saavutati Taanis omavalitsuste hüvitusüsteemi muutmises poliitiline kokkulepe (jõustus 2016. aastal), millega järk-järgult alandati omavalitsuste kulusid toetustele (Ravn & Nielsen, 2019). Reformiga sooviti motiveerida omavalitsusi osutama tõhusaid tööturuteenuseid kõikidele sihtrühmadele (Ravn & Nielsen, 2019).

Vastuseks reformidele otsustas Põhja-Taani omavalitsus Hjørring teha suuri investeringuid aktiivsesse tööturupoliitikasse, täpsemalt nende hüvitiste süsteemi, mis on mõeldud ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele (keskendudes eelkõige sotsiaalabi saajatele), sihiga tõsta nende tööhõive määra (Ravn & Nielsen, 2019). Selleks vähendati lisatööjõu palkamise teel tunduvalt tööturuameti sotsiaaltöötajate juhtumikoormust, et parandada sotsiaaltöö kvaliteeti, nimelt tihendati juhtumikorraldusega seotud töötajate ja klientide kohtumise sagedust sobival määral ning tugevdati nende koostööd (Ravn & Nielsen, 2019). Samuti eraldati sotsiaalabi saajate aktiveerimiseks lisaraha (Ravn & Nielsen, 2019).

Projekt kestis neli aastat (2015–2018), mille jooksul investeeris umbes 65 000 elanikuga omavalitsus ligikaudu 16,8 miljonit eurot (125 miljonit Taani krooni) tööturupoliitika aktiivsetesse lisameetmetesse ja juhtumitega seotud sotsiaaltöötajate töökoormuse vähendamisse (Ravn & Nielsen, 2019). Leiti, et sekkumisel oli märkimisväärne ja tugev positiivne mõju ebasoodsas olukorras olevate ning raskesti tööd leidvate sotsiaalabi saajate hilisematele tööhõivetulemustele, kuid tuleb arvestada seda, et uuring tehti majanduskasvu ja tööpuuduse vähenemise ajal (Ravn & Nielsen, 2019).

### 2.5.5. Saksamaa. Sotsiaaltoetus töötada soovivatele inimestele ja nn ühe euro töökohad

Saksamaalt pärineb näide, et on loodud eraldi miinimumsissetuleku toetuste süsteem inimestele, kes on võimelised töötama, kuid vajavad rahalist abi. See on osa nende töötutoetuse süsteemist. Selle rakendamine on jagatud riiklikul tasemel tööhõiveameti ja omavalitsuste tasandil kohalike töökeskuste vahel (Euroopa sotsiaalpoliitika võrgustiku ülevaade, 2015). Toetust saavad taotlema 15–64-aastased inimesed, kes on võimelised töötama vähemalt kolm tundi päevas ja on Saksamaa või mõne teise Euroopa Liidu riigi kodanikud (MISSOC-i andmebaas).

Peaaegu kõigil abi vajavatel Saksamaa elanikel on õigus miinimumsissetulekut tagavale toetusele (Crepaldi et al., 2017). Ajalugu on näidanud, et teatud rühmadel on suurem oht, et nad ei pääse toetustele ligi, näiteks on selline sihtrühm äärmiselt vaesust kannatavad inimesed (kodutud, narkomaanid jt) (Crepaldi et al., 2017). Neid, kes ei kasuta toimetulekutoetust, on Saksamaal päris palju, enamasti 34–43% toetusele kvalifitseeruvatest inimestest (Crepaldi et al., 2017). Võimalike põhjustena tuuakse esile puuduvad teadmised miinimumsissetuleku toetuste kohta, seosed teiste toetustega ei anna sissetulekut piisavalt juurde, et motiveerida taotlema, halvad kogemused ja hirm häbimärgistamise ees (Crepaldi et al., 2017).

Miinimumsissetuleku toetuse vajaduse määramisel võetakse arvesse kogu leibkonna sissetulek, sh kuni 25-aastased ülalpeetavad lapsed (Euromod riigi ülevaade, 2020). Kui inimene registreerib end toimetulekutoetuse saajaks, peab ta võtma end arvele kohalikus töökeskuses, mis rakendab aktiveerivaid meetmeid ja tuge tööturule naasmiseks, sh pakkudes koolitusi ja erialast täiendõpet (MISSOC). Sellised teenused on näiteks lastehoid, sõltuvus- ja võlanõustamine, ettevõtlustoetused, rahalised stiimulid tööle asumiseks, palgatoetused ning lisatoetused pikaajalistele töötutele ja noortele (MISSOC).

Saksamaagi on rakendanud süsteemi, mille järgi on toimetulekutoetuse saajal ka kohustused, et vähendada abivajadust või tulla sellest täielikult välja. Ta peab osalema kõigis tööga seotud aktiveerimismeetmetes, mida töökeskus talle pakub, näiteks peab ta võtma vastu sobiva tööpakkumise (MISSOC). Sobivaks peetakse ka töökogemusele ja haridusele mittevastavat tööd või varasemate töötingimustega võrreldes halvemat tööd (Ochel, 2005). Samas

arvestatakse tööle suunamisel asjaolusid, mille tõttu ei ole inimesel võimalik tööle minna, näiteks peres kasvav alla kolmeaastane laps ja/või kohustus hoolitseda lähedase eest, ent töötamine raskendaks seda (MISSOC). Kui inimene ei täida kohustusi, rakendatakse sanktsioone, st vähendatakse etapiiviisiliselt tema sotsiaaltoetusi või tühistatakse need (MISSOC). Teisalt näitavad senised andmed, et seda tehakse pigem harva: ainult 41% määratud sanktsioonidest viidi tegelikult ellu (Ochel, 2005).

Ehkki tasustatud tööle saamine on programmi esmane eesmärk, on kõige sagedasem meede töötutoetuse II saajatele nende suunamine ühiskondlikule tööle, mida pakuvad omavalitsused ja heategevusorganisatsioonid (Ochel, 2005). Neid töökohti nimetatakse ühe euro töödeks, sest sellise töö eest makstakse 1–2 eurot tunnis (lisaks toetusele) (Ochel, 2005). Need on ajutised (kestusega kolm kuni 12 kuud) ja tavaliselt osaaajaga (20–30 tundi nädalas) tööd (Harrer & Stockinger, 2021). Nagu teistes aktiveerimismeetmetes osalemine on ka ühe euro töö vastu võtmine kohustuslik ja keeldumise korral võidakse sotsiaaltoetusi vähendada (Harrer & Stockinger, 2021).

Ühe euro tööle suunamise eesmärk ei ole mitte valmistada inimesi ette tavatööle siirdumiseks, vaid eelkõige pakkuda neile töösarnast tegevust ja toetada nende tööoskusi, mille seas on igapäevase rutiini järgimine ja suhtlus väljaspool perekonda (Harrer & Stockinger, 2021). Programm keskendub neile, kes on olnud tööturult eemal pikalt ja kellel on hõivesse siirduda kõige raskem (Harrer & Stockinger, 2021).

Et sellise töö eest makstakse võrreldes tavatööga vahel kõrgematki palka, on toetuse saajate motivatsioon minna edasi tavatööle pigem väike. Samas on nad seadusega kohustatud võtma pakutava tavatöö vastu ka juhul, kui nad kaotavad sissetulekus (Ochel, 2005).

Siiski näitavad teenuse senised hindamised, et ühe euro töö mõju hõivele on pigem ebasoodne (Harrer & Stockinger, 2021), ehkki väiksem neile sihtrühmadele, kes on olnud tööturult eemal kaua (Harrer & Stockinger, 2021). Sarnasele tulemusele on jõudnud ka teised autorid: teenuse mõju on parem nendele, kes olid töö kaotanud pikka aega tagasi või kellel puudus üldse töökogemus (Hohmeyer & Wolff, 2012). Samuti on hõive mõju soodsam juhul, kui ühe euro töökohad on loodud sektoritesse, kus töøjõuvajadus on suurem või kasvab (Harrer & Stockinger, 2021). Seevastu noorte, st alla 25-aastaste hõivele on teenusel negatiivne mõju (Hohmeyer & Wolff, 2012).

Uurijad on seisukohal, et avalike töökohtade loomist sisaldavate sekkumiste puhul on tähtis valida sihtrühm hästi. Sekkumine on tõhusam siis, kui see on suunatud põhiasas neile, kes ei kuulu kõige noorematesse vanuserühmadesse, ning neile, kes on olnud tööturult eemal pikka aega ja kellel on tööharjumus seetõttu kadunud (Hohmeyer & Wolff, 2012).

Et teenuse eesmärk on anda üksnes töötamise kogemus, ei ole see esimene samm tööturule minekuks, vaid pigem viimane võimalus juhul, kui sihtrühma esindajal ei õnnestu tööle siirduda muude sekkumiste toel, ning esmajoones neile, kellel ei ole muud teenused aidanud tööturule naasta ja kes on seetõttu keerulisemad sihtrühmad (Harrer & Stockinger, 2021). Leitakse, et ühe euro tööde loomine suurendab kohalikul tasandil nõudlust kvalifitseeritud tööjõu järele, kuna nende jaoks on vaja ka kvalifitseeritud sotsiaaltöötajaid, juhendajaid, õpetajaid ja haldustöötajaid (Dummert & Hohendanner, 2020).

Teiselt poolt väheneb madala kvalifikatsiooniga töökohtade loomine avalikul tööturul, sest ettevõtted eelistavad selliste tööde jaoks kasutada pigem ühe euro töökoha loomise võimalust. Sellegipoolest ollakse arvamusel, et asendusefekt on üldjuhul väike ja programmi rakendamine ei kahjusta tavatööturugu, kuid teenus ei too ka eriti kasu, sest selle kasutajate hõive ei kasva märkimisväärselt (Dummert & Hohendanner, 2020).

Hinnatud on ka ühe euro tööde mõju sotsiaalsele lõimumisele, st inimese arvamust selle kohta, kui sotsiaalselt kõrvalejäetu või lõimituna ta end tunneb (Gundert & Hohendanner, 2015). On

selgunud, et teenuse kasu on sotsiaalsele lõimumisele suurem siis, kui inimesed tunnevad, et nende nõustaja toetab neid ja suhtub neisse hästi (Gundert & Hohendanner, 2015). Nad tunnetavad suuremat sotsiaalset kasu ka siis, kui mõistavad, et osalemine on vabatahtlik ning nii sotsiaalselt kui ka rahaliselt kasulik (Gundert & Hohendanner, 2015). Seega on ühe euro töö ning samalaadsete sekkumiste õnnestumise eelduste seas toetavad ja kaasavad teenuse rakendajad, kes kujundavad teenuse kasutajate kogemust ja teenusest tunnetatavat kasu.

Uuringud viitavad ühtlasi asjaolule, et kui toetuse saajatele pakutakse ühe euro tööd, hakkavad nad otsima tavatööd aktiivsemalt (Hohmeyer & Wolff, 2018). See võib tähendada, et nad eelistavad avaliku töö tegemist vältida ja pingutavad, et leida enne selle algust tavatöö. Samuti suureneb nende valmisolek võtta vastu ükskõik milline töö või madalama palgaga töö, kui oli nende senine ootus (Hohmeyer & Wolff, 2018). Kuna aga need inimesed kuuluvad harilikult mitmesugustesse riskirühmadesse ja nende tööle siirdumine on raskendatud, ei too suurenenud aktiivsus enne ühe euro töö alustamist kaasa hõive kasvu (Hohmeyer & Wolff, 2018).

Kokkuvõttes ei ole ühe euro töö eesmärk mitte suunata toetuse saajaid hõivesse, vaid pigem pakkuda võimalust osaleda töölaadses tegevuses ja hoida tööharjumust. Seega avaldab programm mõju eelkõige sotsiaalsele lõimumisele, vähem tööhõivele.

### 2.5.6. Euroopa riigid. Miinimumsissetuleku kaitse süsteemide kohandumine majanduskriisides

Eelmise suurema majanduskriisi alguseks 2008. aastal oli Euroopa riikide sotsiaalkaitse valdkond ebakindlas olukorras, sest aastakümnetega oli juurdunud põhimõte, et vaesuse vastu on parim kaitse töötamine (Marchal et al., 2014). Kriisile oli eelnenud äärmiselt suur hõive ja kõigi aegade väikseim töötus, mistõttu usuti, et tööturule saab alati loota, et kaitsta inimesi vaesuse vastu. Kiiresti kasvanud töötuse tagajärjel omandas aga piisava sotsiaalkaitse tagamine uue tähtsuse (Marchal et al., 2014).

Analüüsis 24 Euroopa riigi reaktsioonide kohta kriisile (Marchal et al., 2014) on nimetatud, et esialgsete kriisimeetmetega (2008) küll suurendati miinimumsissetuleku toetusi, kuid nende kättesaadavus ei muutunud märkimisväärseks. Teisel kriisiaastal (2009) kasvas nende riikide arv, kes kohandasid toetustele kvalifitseerumist, seejuures osa riike laiendas ja osa piiras toetuse saajate ringi. Kolmandal aastal (2010) lisandus mitu riiki, kes muutsid ligipääsu miinimumsissetuleku toetusele rangemaks.

Majanduskriisi alguses ei muudetud aktiivsuse nõudeid ja see on üllatav, arvestades kriisi tõttu keerulisemaks muutuvat töö leidmist. Rumeenias kaotati aktiivsuse nõue ainult väga väikesel sihtrühmal (puuetega laste vanemad). Ka mõni teine riik reformis miinimumsissetuleku toetustega kaasnevat aktiivsuse nõudeid, kuid ükski neist ei olnud otseselt kriisiga seotud või sellest tingitud.

Küll aga suurendasid paljud riigid (nt Belgia, Eesti, Läti, Portugal, Rootsi, Rumeenia, Soome, Suurbritannia, Taani ja Tšehhi) aktiivsete meetmete eelarvet. Siiski ei ole aktiivse tööpoliitika programmid kõigile kättesaadavad, sest need on tavaliselt suunatud ainult töötutele, mitte kõigile sotsiaaltoetuste saajatele. Üldjuhul on aktiivsete meetmete maht ka tunduvalt väiksem kui nende võimalike saajate arv, kui kaasata ka sotsiaaltoetuste saajad.

Seega selgub, et eelmise majanduskriisi ajal ei tehtud sotsiaaltoetuste saajate aktiveerimises suuri muudatusi ja aktiveerimismeetmeid pigem ei rakendatud, sest neid ei peetud kriisist eemasteks (Marchal et al., 2014).

COVID-19 kriisile (al 2020) reageerisid Euroopa riigid kiiresti: nad kohandasid miinimumsissetuleku kaitse skeeme, lihtsustades toetustele kvalifitseerumist, suurendades toetussummasid või lisades sissetuleku kaitse toetusi (ajutised kriisimeetmed), üks meede oli

ka pikendada olemasolevate toetuste maksmise aega (Baptista et al., 2021)<sup>2</sup>. Enamik riike muutis oma miinimumsissetuleku süsteeme operatiivselt, need rakendusid 2020. aasta esimesel poolel. Kriisimeetmed keskendusid siiski peamiselt passiivsetele toetustele.

Paljud riigid (sh Belgia, Bulgaaria, Eesti, Itaalia, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Sloveenia) pakkusid ka täiendavat toiduabi puudust kannatavatele leibkondadele ja nende meetmete rakendamisel oli peamine roll omavalitsustel. Üksikud riigid kohandasid kriisi ajaks aktiivsusnõudeid, näiteks Taanis tühistati ajutiselt sotsiaaltoetuste saajate töötamiskohustus, esialgu märtsist juulini 2020 ja hiljem pikendati seda 2021. aasta aprilli lõpuni. Siiski võib hinnata, et ka kriisi ajaks sisse viidud rahalised toetused aitasid vältida kriisist mõjutatud sihtrühmade võlgnevuste kasvu põhjusel, et töö maht vähenes või inimesed jäid töötuks.

COVID-19 kriisi leevendamiseks rakendasid paljud riigid ka eluasemeturuga seotud meetmeid, sh eluasemega seotud võlgade vältimiseks või ajatamiseks. Kõige rohkem rakendati meetmeid sihiga kaitsta leibkondi kodust ilma jäämise riski vastu, olgu see siis üüritud või soetatud kodulaenuga seoses. Näiteks oli sage meede kodunt väljatõstmise või võõrandamise keelustamine nende leibkondade puhul, kellel on üüriarvete tasumisega raskusi. Selliseid meetmeid rakendati näiteks Austrias, Belgias, Hispaanias, Iirimaa, Itaalias, Küprosel, Luksemburgis, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal, Saksamaal ja Ühendkuningriigis.

Need kõik olid ajutised kriisimeetmed (v.a Prantsusmaal). Näiteks Austrias lükati kuni 2022. aasta juuni lõpuni edasi kohtuotsused üürivõlgnike üürilepingute lõpetamiseks ja väljatõstmiseks. Meedet rakendati eelkõige nende üürnike puhul, kelle sissetulekuid mõjutas COVID-19 kriis märkimisväärselt ja kes seetõttu kvalifitseerusid üürimaksete ajutise vähendamise või edasilükkamise meetmele. Prantsusmaal kehtib üürnike väljatõstmise piirang üldjuhul talveperioodil, st 1. novembrist 31. märtsini, ning seda piirangut pikendati 2020. aastal kuni 10. juulini ja 2021. aastal 1. juunini.

Austria ja Iirimaa puhul tuuakse esile, et kuigi kõnealuste meetmetega pikendati väljatõstmise piiranguid, ei leevendanud see tekkinud võlgnevusi: kui kriisimeetmete piirangud lõppevad, tuleb üürivõlg tasuda ja mitmel juhul on selleks määratud üsna lühike aeg. Teisalt saavad näiteks Portugalis üürimaksetest osalise vabastuse need üürnikud, kes on tõendanud leibkonna sissetuleku kahanemise vähemalt 25% ulatuses.

Kuues Euroopa Liidu riigis (Belgia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Tšehhi) külmutati või vähendati üürimaksed teatud ajaks, et vähendada eluasemekulude koormat. Näiteks Belgias puudutas see sotsiaalmajade elanikke. Kreekas vähendati COVID-19 kriisist enim mõjutatud sihtrühmade üürimakseid 40% märtsist oktoobrini 2020 ja hiljem pikendati meedet osaliselt 2021. aasta aprillini.

Kümnes Euroopa Liidu liikmesriigis ja Ühendkuningriigis rakendati toetuseid, et aidata leibkondi üüri maksmisel või ennetada sellega raskustesse sattumist. See võis olla näiteks üüri osaline hüvitamine, ühekordne üüritoetus, olemasolevate majutustoetuste kohandamine, ajutiste laenude andmine või kaudne toetus omavalitsusele üüri vähendamiseks. Olenevalt riigist olid need sekkumised suunatud COVID-19 kriisist mõjutatud sihtrühmadele, töötutele või madala sissetulekuga üürnikele.

Mitu riiki leevendas kodulaenumaksete tingimusi, mis väljendus peamiselt nende edasilükkamises või laenu puhkuses, et ennetada eluasemekuludega seotud võlgade kasvu. See tähendas riigi tasandil tehtud otsust, mis lubas kodulaenu võtnud leibkonnal lükata oma

<sup>2</sup> Siinne ülevaade COVID-19 kriisi ajal rakendatud meetmetest tugineb Euroopa sotsiaalpoliitika võrgustiku ülevaatele Baptista et al., 2021.

laenumaksete tähtaeg edasi. Maksepuhkuse kestus kõikus kolmest kuust ühe aastani. Mõnel juhul oli meede suunatud eelkõige kriisist mõjutatud sihtrühmadele, mõnel juhul seevastu kõigile kodulaenu maksjatele. Nende kodulaenu maksjate osakaal, kes kasutasid maksepuhkust, erines riigiti suurel määral, näiteks 1%-st Hollandis kuni rohkem kui 50%-ni Ungaris ja Itaalias.

Kokkuvõttes viitavad senised analüüsid asjaolule, et kriisi korral rakendatakse muudatusi valdavalt miinimumsissetuleku tagamiseks ja lisatoetuste maksmiseks – nii tehti ennekõike COVID-19 kriisi ajal. Üldjuhul ei tehta muudatusi aktiveerivates meetmetes, kuna neid ei peeta esmasteks kriisimeetmeteks.



### 3. Toimetulekutoetuse saajad Eestis

Toimetulekutoetust rahastatakse Eestis riigieelarvest ja selle haldamise eest vastutavad omavalitsused. Toimetulekutoetus on kättesaadav kõigile Eesti elanikele, toetus on ühekordne ja selle saamisel pole ajapiirangut.

Toetusvajadust hinnatakse eelmise kuu põhjal järgmise valemi alusel:

toimetulekutoetus = toimetulekupiir + eluasemekulud (sotsiaalselt põhjendatud normi ja eluasemekulude piirmäära arvesse võttes) – sissetulekud.

Toimetulekupiiri kehtestab Riigikogu riigieelarves igaks eelarveaastaks.

Näitaja sõltub esiteks leibkonna koosseisust: iga alaealise liikme toimetulekupiir on 120% leibkonna esimese liikme toimetulekupiirist. Leibkonna teise ja iga järgmise täisealise liikme toimetulekupiir on 80% esimese liikme toimetulekupiirist. Toimetulekupiiri suuruse alus on miinimumkulud toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

Toimetulekutoetuse suuruse arvutamisel võetakse sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 133 alusel teiseks arvesse leibkonna eluasemekulud järgmiselt: üür, eluaseme ostuks võetud laenu tagasimakse (sh laenuintress ja eluaseme kohustusliku kindlustuse makse) (alates 01.07.2022), korterelamu haldus- ja remondikulu, korterelamu renoveerimiseks võetud laenu maksed, veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste maksumus, vee soojendamise kulu, küttekulud, elektri ja gaasi maksumus, maamaks, hoonekindlustus ja jäätmeveo kulu.

Kolmas komponent toimetulekutoetuse suuruse arvestamisel on sissetulekud. Et soodustada iseseisvat toimetulekut, jäetakse osa neist toetuse maksmisel arvestamata (st osa sissetulekuid ei vähenda toetuse suurust). Järgnev tabel 2 annab ülevaate nendest sissetulekutest seisuga november 2022.

Suurem muudatus sissetulekute arvestamisel tehti 2018. aastal, kui lisati töise sissetuleku erandid õpilaste sissetulekutele ja toimetulekutoetuse varasemate saajate sissetulekutele. See tähendab, et toimetulekutoetusi määrates ei arvata sissetulekute hulka õpilase töötasusid kuni tema 19-aastaseks saamiseni.<sup>3</sup> Kui toimetulekutoetuse saaja asub tööle, ei arvestata sissetulekute hulka ka esimese kahe kuu jooksul kogu töist sissetulekut ja seejärel nelja kuu jooksul 50% sellest.

Et muudatuste eesmärk oli soodustada toetuse saajate tööle asumist ja iseseisvat toimetulekut, on selles analüüsis vaadeldud lähemalt just sissetulekute arvestamise muudatusi (vt alaptk 3.2).

TABEL 2. TOIMETULEKUTOETUSE MÄÄRAMISEL ARVESTAMATA JÄETAVAD SISSETULEKUD SEISUGA NOVEMBER 2022

<b>Sissetulek</b>	<b>01.01.2018 lisatud</b>
Riigi või omavalitsuse eelarvest makstavad ühekordsed toetused	<b>Õpilase töine sissetulek</b>
Omavalitsuse eelarvest makstavad perioodilised toetused	<b>Töine sissetulek tööle asumise esimestel kuudel (nn töise sissetuleku erand)</b>

<sup>3</sup> Põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppiva keskhariduseta lapse töötasud kuni tema 19-aastaseks saamiseni või 19-aastaseks saamisel õppeaasta lõpuni või kooli nimekirjast väljaarvamiseni (SHS § 133).

---

Puuetega inimeste toetused  
(v.a puudega vanema toetus)

Stipendiumid tööturuteenuste  
kasutamiseks

Sõidu- ja majutustoetus tööturuteenuste  
kasutamiseks

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse  
alusel makstavad toetused

Riigi tagatisel antud õppelaen

---

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus, autorite koostatud.

Toimetulekutoetuse saajate tööturuaktiivsuse ja iseseisva toimetuleku soodustamiseks ning passiivsuse vältimiseks on neid toetusi määraval sotsiaaltöötajal õigus teha kaalutusotsus (SHS § 134). See tähendab, et ta võib toimetulekutoetust vähendada või jätta maksmata töövõimelisele inimesele, kes parajasti ei tööta ega õpi ja on mõjuva põhjuseta loobunud tööpakkumisest või sotsiaalteenustest. Õiguse rakendamist on lähemalt analüüsitud alapeatükis 3.3.2.

Selleks et toetada abivajaduse tõttu omavalitsusse pöördunud inimese toimetulekut, saab omavalitsus pakkuda talle sotsiaalhoolekandeseaduse järgi pakutavaid sotsiaalteenuseid<sup>4</sup> ning omavalitsuse enda lisateenuseid ja -toetusi. Kuna siinse analüüsi keskmes on võlgnevuse teke ja selle mõju töötamise motivatsioonile toimetulekutoetuse saajate seas, on võetud eraldi tähelepanu alla võlanõustamine ning käsitletud nii omavalitsuse kui ka Eesti Töötukassa teenust (vt lähemalt alaptk 3.3).

### 3.1. Toimetulekutoetuse saajate kirjeldus ja struktuur

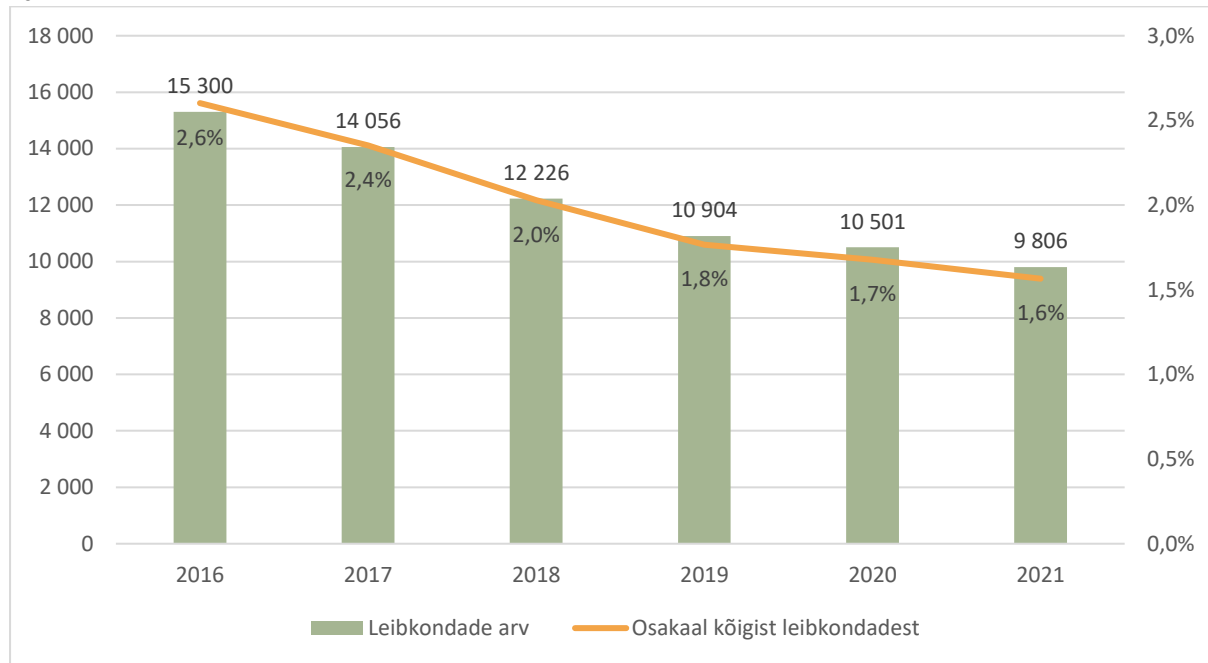
#### Toimetulekutoetuse saajate arv ja muutused 2016–2021

Toimetulekutoetust saanud leibkondade arv on aasta-aastalt vähenenud, jõudes 2016. aasta 15 300 leibkonnalt 2021. aasta 9806 leibkonnani. Kõigist Eesti leibkondadest sai 2021. aastal toimetulekutoetust seega 1,6% (2016. aastal 2,6%). Samas teame nüüdseks, et trend on 2022. aastal pöördunud energiakriisi ja Venemaa sõjategevuse tõttu Ukrainas ning toimetulekutoetuse taotlejate arv on ulatuslikult kasvanud (Sotsiaalministeerium, 2022), nagu kinnitasid ka sotsiaaltöötajad intervjuudes. Seoses piirangutega andmete ligipääsule analüüsi kirjutamise ajal ei ole 2022. aasta toimetulekutoetuse saajad analüüsi kaasatud.

JOONIS 1. TOIMETULEKUTOETUST SAAVATE LEIBKONDADE ARV JA NENDE OSAKAAL (%) KÕIGI LEIBKONDADE SEAS 2016–

<sup>4</sup> SHS-i järgi pakutavad omavalitsuse sotsiaalteenused on koduteenus, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, täisealise isiku hooldus, isikliku abistaja teenus, varjupaigateenus, turvakoduteenus, sotsiaaltransporditeenus, eluruumi tagamine, võlanõustamisteenus, lapsehoiuteenus, asendushooldusteenus ja järelhooldusteenus.

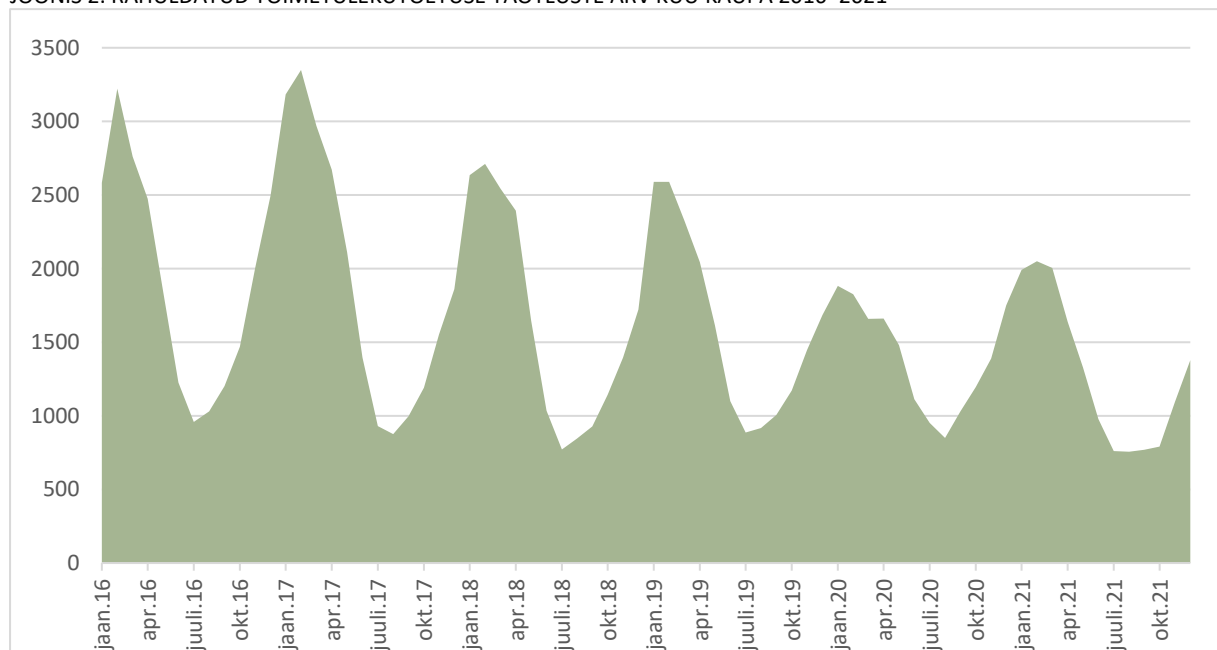
2021



Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), Statistikaamet (leibkondade arv kokku), autorite arvutused.

Toimetulekutoetuse taotlemine sõltub suuresti aastajast (vt joonis 2), sest külmematel kuudel on küttekulud suuremad ja seetõttu vajadus toimetulekutoetuse järele suurem. Jooniselt 2 on näha COVID-19 kriisi mõju toetuse taotlemisele: 2020. aasta kevadkuudel ei kahanenud taotlemine sama järsult kui eelmistel aastatel. Tavalisele aastarütmile omane suurem vähenemine saabus pärast eriolukorra lõppu mais.

JOONIS 2. RAHULDATUD TOIMETULEKUTOETUSE TAOTLUSTE ARV KUU KAUPA 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

COVID-19 kriis ei põhjustanud toimetulekutoetuse taotluste arvu kasvu, pigem esitati võrreldes eelmiste aastatega vähem taotlusi. Kui seni oli taotluste arv kahanenud keskmiselt 12% aastas, siis 2020. aastal võrreldes eelmise aastaga ainult 1,6% ja 2021. aastal 4,4%. Samas tempos vähenes ka rahuldatud taotluste arv: seni oli kahanemistempo olnud 13% aastas, kuid kriisi esimesel ja teisel aastal vastavalt 4% ja 5%.

Seda kinnitavad vestlused omavalitsuste sotsiaaltöötajatega, kes ütlesid, et kuigi taotlejaid ei tulnud juurde, muutus suhtlus ja kontakt nendega keerulisemaks. Taotluste menetlemine telefoni teel tähendas sotsiaaltöötajate jaoks suuremat töökoormust. Nende kinnitusel muutus koos füüsiliste kontaktide vähendamise nõudega keerulisemaks ka abistavate teenuste korraldamine.

Peamiselt avaldus COVID-19 kriisi mõju rahuldamata taotluste arvus, mis kasvas 2020. aastal võrreldes eelmise aastaga viiendiku võrra ja jäi 2021. aastaks samale tasemele. Kuigi siinse analüüsi autoritel ei ole andmeid selle trendi põhjuste selgitamiseks, märkisid sotsiaaltöötajad, et kriisi alguses oli tavalisest rohkem päringuid ja võimalike toetuste kohta esitati rohkem küsimusi kui tavaliselt. See võib viidata asjaolule, et rahuldamata taotluste arvu kasv on seotud sellega, et inimesed pöördusid abi küsimiseks omavalitsuse poole sagedamini, sh juhtudel, kui nad ei olnud täitnud toimetulekutoetuse saamise nõudeid.

### **Toimetulekutoetuse saajad leibkonnatüübi alusel**

Toimetulekutoetuse saajate kõige suurem rühm on registreeritud töötutega leibkonnad, neid oli 2020. aastal 60% (vt joonis 3). Toetuse saajate seas oli töötuid tunduvat rohkem kui kõigi leibkondade seas keskmiselt. Ka varasemad uuringud on viidanud faktile, et töötutoetused on Eestis vähese katvusega (st töötutoetust või -hüvitist saab ainult osa kõigist töötutest) ja vähese heldusega (st need ei taga tööotsingute ajaks piisavalt kõrget asendussissetulekut), mistõttu langevad töötud sageli vaesusse ning seetõttu ka toimetulekutoetuse saajate hulka (näiteks Laurimäe et al., 2019).

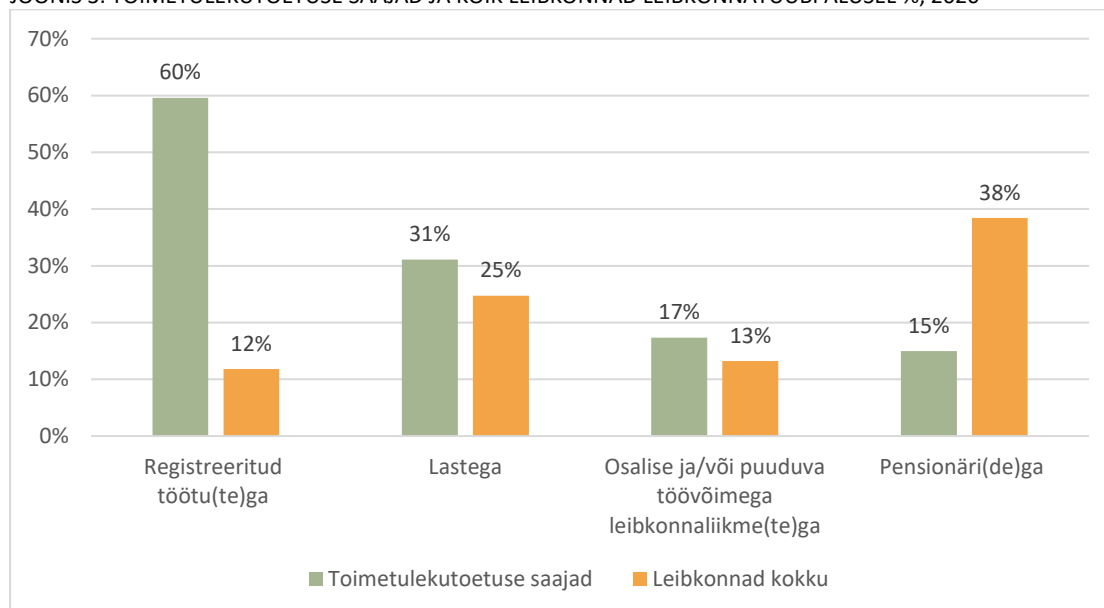
Sellele rühmale järgnevad lastega leibkonnad<sup>5</sup> (31%), keda on samuti toimetulekutoetuse saajate seas rohkem kui kõigi leibkondade seas keskmiselt. Põhiosa toetust saavatest lastega leibkondadest on üksikvanemaga (68%), samal ajal kui keskmiselt on üksikvanemaga leibkondi ainult 13% kõigist lastega leibkondadest. See näitab, et just üksikvanemaga leibkondadel on suuremad toimetulekuraskused, mistõttu sattuvad nad sagedamini toimetulekutoetuse saajate sekka.

17% toimetulekutoetust saavatest leibkondadest on osalise ja/või puuduva töövõimega inimestega leibkonnad, mis ligikaudu vastab leibkondade üldisele jaotusele 2020. aastal (13%).

Kõige väiksem osakaal on toimetulekutoetuse saajate hulgas pensionäridega leibkondi (15%), mida on märksa vähem kui kõigi leibkondade seas keskmiselt (38%). Osakaal on väike ennekõike vanaduspensionäride arvelt, keda on toetuse saajate seas vähem kui keskmiselt.

<sup>5</sup> Lastega leibkonnad on nii selles uuringus kasutatud registriandmete kui ka uuringu tarbeks tehtud toimetulekutoetuse saajate küsitluse andmete analüüsis leibkonnad, kus elab vähemalt üks kuni 17-aastane laps.

JOONIS 3. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJAD JA KÕIK LEIBKONNAD LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL %, 2020



Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), Eesti Sotsiaaluuring (Statistikaamet), autorite arvutused.

Kui vaadelda leibkondade profiili Eesti piirkondade alusel, joonistuvad välja erinevused (vt ka tabel 4 lisas 2). Kirde-Eestis on toetuse saajate seas keskmisest rohkem registreeritud töötutega leibkondi ja nende osakaal kasvab jõudsalt (2016. aasta 65%-lt 2021. aasta 79%-le). See-eest on selles piirkonnas keskmisest väiksem lastega (2021. aastal 21%) ja üksikvanematega (2021. aastal 15%) leibkondade osakaal. Kesk-Eestis on aga töötutega leibkondade osakaal Eesti väikseim (2021. aastal 53%). Enim elas laste ja üksikvanemaga toetust saanud leibkondi 2021. aastal Lõuna-Eestis, kus nende osakaal kõigi piirkonnas toetust saanute seas oli vastavalt 34% ja 23%. Leibkonnatüüpe ja nende muutust aastail 2016–2021 analüüsitakse järgnevalt lähemalt.

Kõige suurem toimetulekutoetuse saajate rühm on **töötutega leibkonnad**. Aastail 2016–2019 oli registreeritud töötutega leibkondade osakaal kõigi toetust taotlenud leibkondade seas püsivalt 53–55%, kuid COVID-19 kriisi esimesel aastal (2020) kasvas näitaja 60%-le ja teisel aastal veel paari protsendipunkti võrra.

Kasvu võimendab asjaolu, et toimetulekutoetuse saajate üldarv kahanes neil aastatel, kuid töötute leibkondade absoluutarv, vastupidi, kasvas. Registreeritud töötutega leibkondade arv suurenes 2020. aastal paarisaja (5%) võrra ja jäi järgmisel aastal samale tasemele pidama. See kasv on seotud COVID-19 ajal suurenenud töötusega. Varasemad uuringud on viidanud sellele, et neil aastatel kasvas ühtlasi nende pikaajaliste töötute arv, kelle töötushüvitised lõppesid, kuid kes ei olnud selle aja jooksul tööle saanud, mistõttu tekkis neil vajadus toimetulekutoetuse järele (Laurimäe & Koppel, 2021).

Toimetulekutoetuse saajate analüüsist ilmneb, et pikaajaliste töötutega leibkondade osakaal on kõigi toimetulekutoetuse saajate seas pigem väikses langustrendis, mis vastab üldisele pikaajalise töötuse vähenemise trendile. Aastal 2016 oli pikaajaliste töötutega leibkondi 10% kõigi toetust saavate leibkondade seas ja 2021. aastal 8% (vt joonis 4).

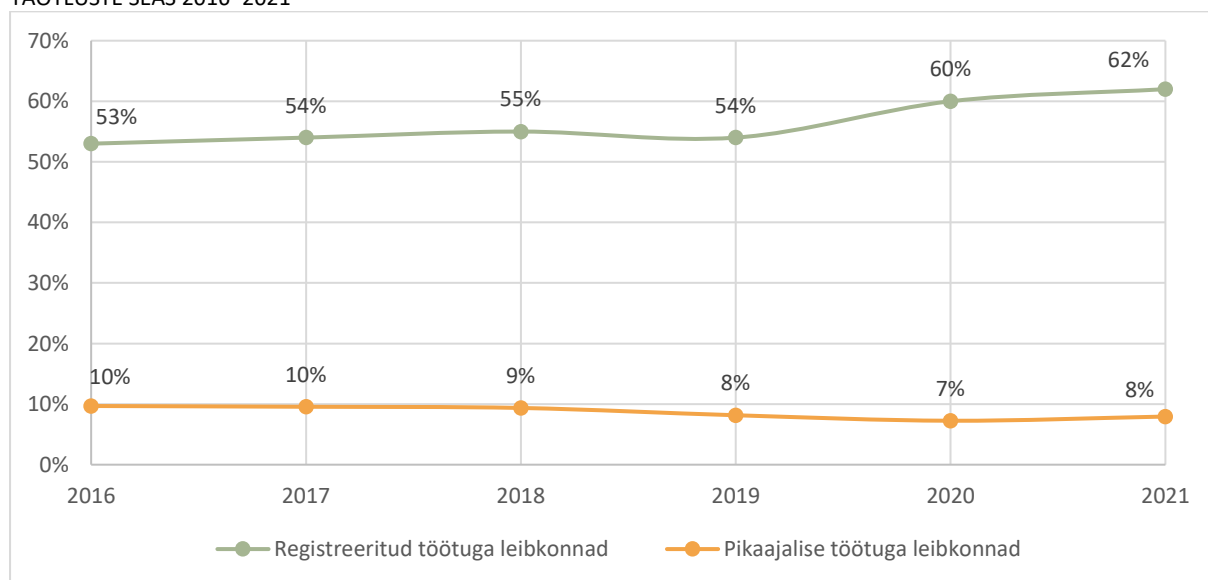
Küll aga on kasvanud nende pikaajaliste töötute osakaal, kes on hakanud saama töötutoetuse või töötuskindlustushüvitise järel toimetulekutoetust. Selle näitaja arutamiseks vaatlesime pikaajalisi töötuid, kelle töötushüvitised (töötutoetus ja/või töötuskindlustushüvitis) lõppesid kuni 12 kuud enne toimetulekutoetuse esmast saamist. Kuna meile kättesaadavad andmed

toimetulekutoetuse saajate töötuskindlustushüvitise saamise kohta ulatusid ainult 2018. aastani, siis analüüsime siinkohal aastaid 2018–2021.

Kui 2018. aastal oli toetust saavate pikaajaliste töötute seas 11% neid, kelle töötutoetus või töötuskindlustushüvitis oli lõppenud, siis 2021. aastaks oli näitaja suurenenud 38%-ni. Seega ei ole toimetulekutoetust taotlevate pikaajaliste töötute arv kasvanud, kuid COVID-19 kriisi tõttu on suurenenud nende pikaajaliste töötute osakaal, kelle töötushüvitise ja/või töötutoetuse võimalused on ammendunud, ent kes ei ole leidnud uut tööd ja vajavad seetõttu toimetulekutoetust. Ühtlasi suurenes COVID-19 kriisi ajal nende töötute osakaal, kes kvalifitseerusid töötuskindlustushüvitisele, mis tähendab, et lisaks kasvas nende osakaal, kes pöördusid töötutoetuste lõppedes omavalitsuse poole toimetulekutoetuse taotlemiseks.

Mehi ja naised on toimetulekutoetuse saajate seas üsna võrdselt (vt joonis 6), ent töötute toetuse saajate seas on mehi keskmisest rohkem (60% võrreldes 53%-ga kõigi täisealiste toimetulekutoetuse saajate seas). Enamik töötutest meestest ei kuulu lastega leibkondadesse (79%). Kuigi lastega leibkondade täisealiste liikmete hulgas ongi tavaliselt vähem mehi (33%, vt ka joonis 6), on töötute meeste hulgas lastega mehi veelgi vähem. Töötute meeste vanusejaotus on sarnane kõikide töötute vanusejaotusega (vt joonis 7), st pigem kuuluvad töötud mehed 40–49-aastaste või vähemalt 50-aastaste vanuserühma.

JOONIS 4. REGISTREERITUD TÖÖTUTEGA LEIBKONDADE OSAKAAL (%) KÕIGI RAHULDATUD TOIMETULEKUTOETUSE TAOTLUSTE SEAS 2016–2021



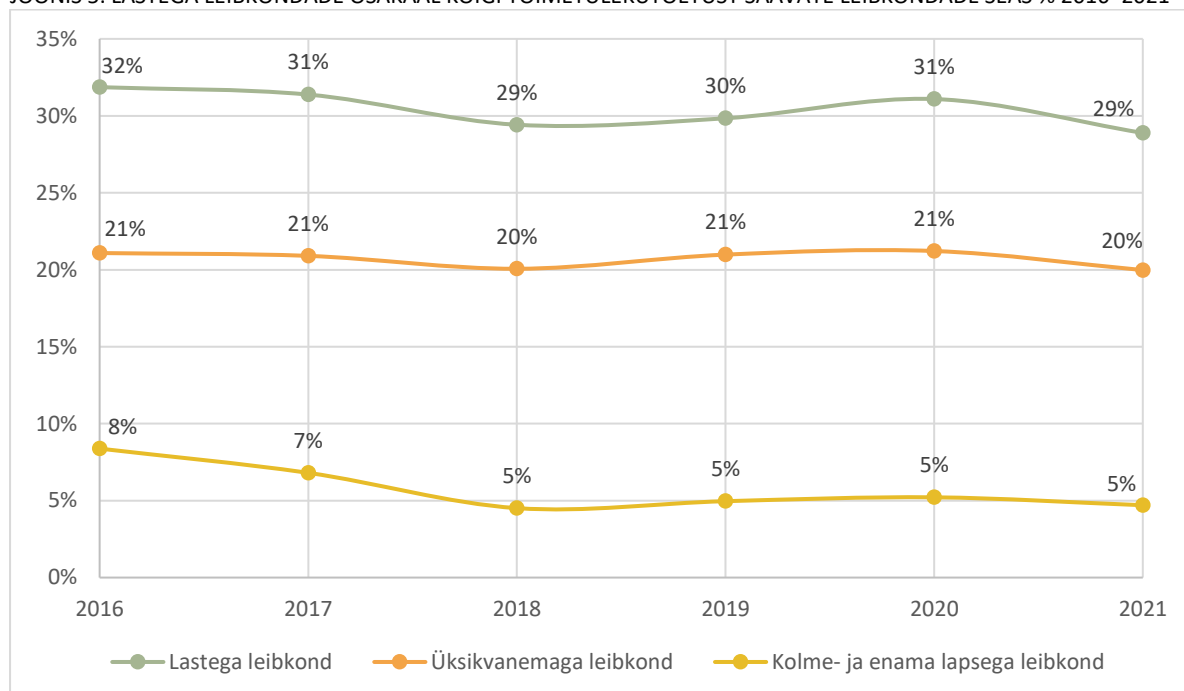
Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Keskmisest rohkem on toimetulekutoetuse saajate seas ka **lastega leibkondi**, kelle osakaal on püsinud aastaid üsna stabiilne. Igas kolmandas toimetulekutoetust saanud leibkonnas kasvas aastail 2016–2021 lapsi, sealjuures oli suurem osa neist (ligikaudu viiendik kõigist leibkondadest) üksikvanemaga pered (vt joonis 5). Kolme- ja enamalapselisi leibkondi on toimetulekutoetuse saajate seas olnud viimased neli aastat püsivalt umbes 5%. Kolme- ja enamalapseliste perede osakaal kahanes järsemalt aastail 2016–2018 (vähenes 8%-lt 4,5%-le). Aastal 2017 kehtestati lasterikka pere toetus (perehüvitiste seaduse § 21), mis võis hakata osutama kolme- ja enamalapseliste peredele tuge toimetulekutoetuse asemel.

Nagu eespool viidatud, on lastega perede toimetulek keerulisim Lõuna-Eestis, kus nende osakaal on toimetulekutoetuse saajate seas Eesti suurim. Analüüsist selgus, et kuna üksikvanemaga leibkondade osakaal on suur, on naiste osakaal nende leibkondades väga suur: 90% üksikvanematest on naised (vt joonis 6). Iseloomulik on ühtlasi asjaolu, et need on

noored naised: üle 60% lastega leibkondade täisealistest liikmetest on 20. või 30. eluaastates (vt joonis 7).

JOONIS 5. LASTEGA LEIBKONDADE OSAKAAL KÕIGI TOIMETULEKUTOETUST SAAVATE LEIBKONDADE SEAS % 2016–2021



Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Kõige väiksem rühm on toimetulekutoetuse saajate seas **vanaduspensionäridega leibkonnad**: üksnes 5–7%. Nende osakaal on püsinud aastaid sama suur.

Umbes viiendiku toimetulekutoetuse saajatest moodustavad **osalise või puuduva töövõimega liikmetega leibkonnad**. Siinses analüüsis on nende hulka loetud ka töövõimetuspensionäridega leibkonnad, kelle osakaal väheneb toetust saavate leibkondade seas hoogsalt: 27%-lt 2018. aastal 5%-le 2021. aastal. Selle põhjus on 2016. aasta töövõimereform, mille tulemusena ei lisandu alates 1. juulist 2016 uusi töövõimetuspensionäre ja nende arv kahaneb igal aastal ka toimetulekutoetuse saajate seas. Samal põhjusel on suurenenud osalise ja puuduva töövõimega liikmetega leibkondade hulk: 2018. aastal oli nende osakaal kõigi toetuse saajate seas 11% ja 2021. aastal 20%. Põhiosa (u 80%) sellest rühmast moodustavad osalise töövõimega liikmetega leibkonnad.

TABEL 3. TOIMETULEKUTOETUST SAAVATE LEIBKONDADE OSAKAAL KÕIGI LEIBKONDADE SEAS LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL 2016–2021

Leibkonnatüüp	Toimetulekutoetust saanud leibkonnatüübi osakaal kõigi leibkondade seas					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lastega	31,9	31,4	29,4	29,8	31,1	28,9
sh ühe täiskasvanuga	21,1	20,9	20,1	21,0	21,2	20,0
Registreeritud töötutega	53,1	53,7	55,1	54,4	59,6	62,1
sh pikaajaliste töötutega	9,7	9,6	9,4	8,2	7,3	7,9

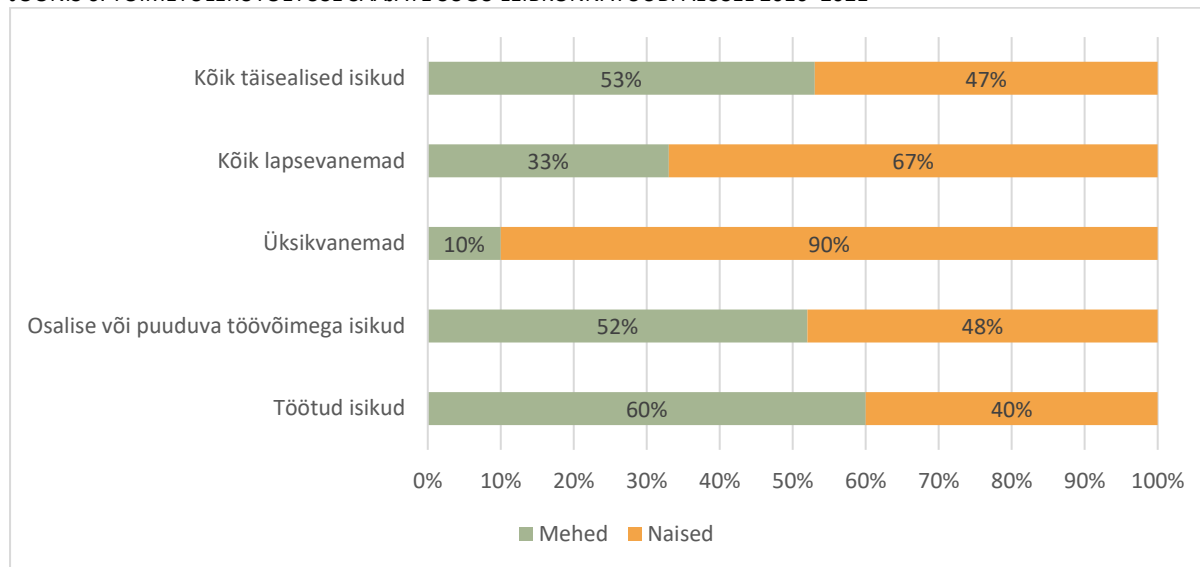
Leibkonnatüüp	Toimetulekutoetust saanud leibkonnatüübi osakaal kõigi leibkondade seas					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vanaduspensionäridega	5,4	5,4	6,3	7,5	6,0	5,8
Osalise ja puuduva töövõimega leibkonnaliikmetega (sh töövõimetuspensionäridega)	27,5	28,0	32,6	28,7	24,1	24,4

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalministeerium, autorite arvutused.

### Toimetulekutoetuse saajate kirjeldus inimeste kaupa

Leibkondade toimetulekutoetust saanud täisealised liikmed jagunevad soo poolest üsna võrdselt, kuigi mehi on olnud igal vaatlusalusel aastal paari protsendipunkti võrra rohkem kui naisi (vt joonis 6). Nende osakaal on suurim (registreeritud ja registreerimata<sup>6</sup>) töötute hulgas. Naiste osakaal on seevastu ülisuur üksikvanemate hulgas, mistõttu on neid keskmisest rohkem ka kõigi lapsevanemate seas. Soo kohta ei joonistu aastati välja kindlat trendi.

JOONIS 6. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE SUGU LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika 2016–2021), autorite arvutused.

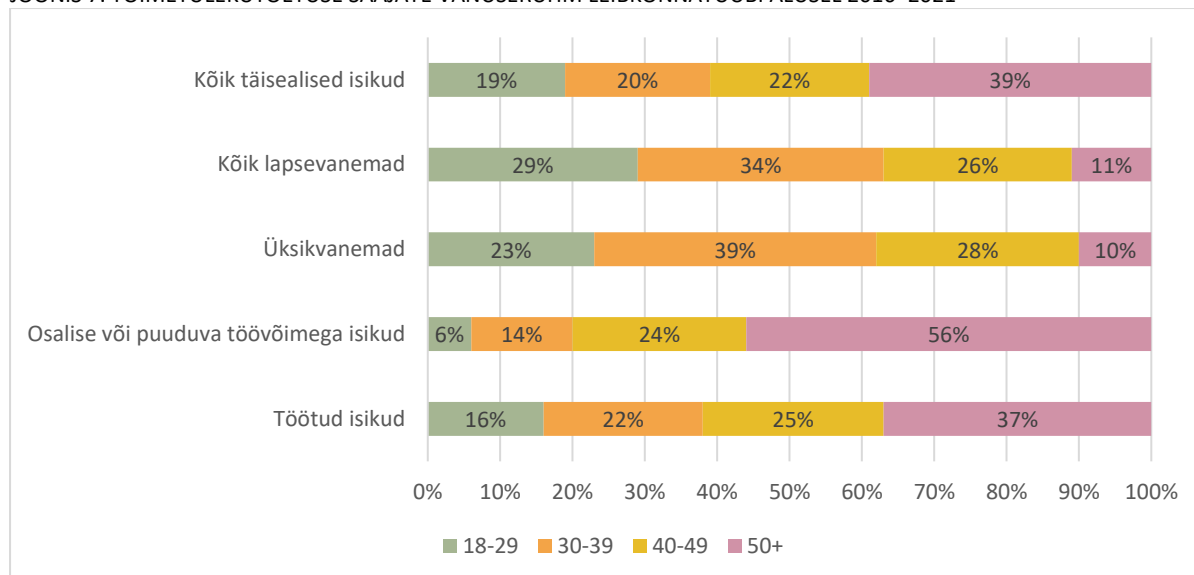
Joonis 7 näitab, et toimetulekutoetuse saajate vanuseline jaotus on leibkonnatüübi poolest väga erinev. Nii lapsevanemad üldiselt kui ka üksikvanemad kuuluvad oodatult noorematesse vanuserühmadesse, olles peamiselt 20. või 30. eluaastates. Osalise või puuduva töövõimega (k.a töövõimetuspensionärid) leibkonnaliikmed on seevastu võrreldes kõikide toetust saanud

<sup>6</sup> Registreerimata töötute all on siin ja edaspidi peetud silmas Statistikaameti toimetulekutoetuse saajate andmeregistris eelnimetatud sotsiaalse staatusega märgitud isikuid



leibkonnaliikmetega võrreldes pigem vanemad: rohkem kui pooled neist on vähemalt 50-aastased. Registreeritud ja registreerimata töötute vanuseline jaotus sarnaneb suuresti kõikide täisealiste toetuse saajatega. Vanuserühma alusel ei joonistu samuti välja kindlat trendi aastate kohta.

JOONIS 7. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE VANUSERÜHM LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika 2016–2021), autorite arvutused.

Märkus. Kui inimene on saanud toetust mitu korda, on arvestatud tema vanust toetuse saamise viimasel korral.

Emakeele poolest on enim eestikeelseid toetuse saajaid (umbes 58%), kuid vaadeldaval ajavahemikul on igal aastal kasvanud emakeelena muud keelt rääkivate leibkonnaliikmete osakaal. Aastal 2017 oli võõrkeelsete toetuse saajate osakaal 40% ja nelja aastaga on see kasvanud 42%-ni. Ukrainas toimuva sõja tõttu on 2022. aastal ilmselt oodata emakeelena muud keelt rääkivate toetuse saajate järsumat kasvu.

### Toetuse lühi- ja pikaajalised saajad

Sotsiaaltöötajate intervjuudest kerkis esile kaks peamist kliendiprofiili:

- 1) töö kaotuse tõttu majandusraskustesse sattunud ajutine taotleja, kes otsib aktiivselt võimalusi oma olukorda parandada;
- 2) toetuse pikaajaline taotleja (intervjuudes nimetatud ka kui *püsikunde, kuld klient*), kelle tahe ja valmisolek leida uusi lahendusi oma olukorra parandamiseks on ajapikku kadunud. Siia rühma kuuluvad nii töövõimelised inimesed, kes ei ole motiveeritud asuma ametlikule tööle ja otsivad seetõttu viise hoida aktiivsuskohustusest kõrvale, kui ka tervise- ja/või sõltuvusprobleemidega (sh alkohol, narkootikumid mängurlus) inimesed, kellel on toimetulekumurede kõrval veel muud sotsiaalsed probleemid ning sellega seotud raskused saavutada iseseisev toimetulek.

Suur osa toimetulekutoetuse saajaid kuulub sotsiaaltöötajate kinnitusel lühiajaliste taotlejate hulka, kes ei vaja eraldi aktiivsuse toetamist. Neid kirjeldatakse kui motiveeritud aktiivseid inimesi, kes taotleavad toetust ühe või paar kuud, olles erandlikult sattunud raskesse olukorda (töö kaotus, lein, terviseprobleemid vm). Paar sotsiaaltöötajat mainis, et sageli tunnevad need inimesed abi palumise pärast häbi ja neid tuleb julgustada toetusi taotlema. Selle sihtrühma suurima vajadusena nähti psühholoogilist tuge ja ärakuulamist, milleks on aga vaja aega.

” Tegelikult on hästi suur osa meil ikka ka ... kuidas öelda ... psühholoogiline tugi: et sa räägidki inimesega, vestledki. Mõni on tegelikult liimist lahti. [...] oli näiteks üks, et on perevägivalla juhtum olnud. Ta on kuskilt kaugemalt siia ära tulnud, ta on sellepärast pidanud seal oma töö jätma. Noh, see ongi, et inimestel tegelikult ... neile oleks väga vaja ärakuulajat lihtsalt: tõesti keegi, kes mõistab, kuulab ära, sa räägid, arutad, järgmine kord küsid, kuidas sul läheb ja kuidas sul on ja kuidas sa selle probleemiga said. Vot sellist tuge on neile tegelikult väga vaja. Aga selleks, et sa jõuaks selline tugi olla, peab sul endal olema ka ikkagi mitte koormus nii, et sa ainult uksest sisse, uksest välja.

Suurema ja süsteemsema toe ning uute lahenduste vajadusega nähakse eelkõige pikaajalisi toimetulekutoetuse saajaid. Nende puhul peeti suurimaks takistuseks passiivsust, mida sotsiaaltöötajad tõlgendasid tihti muutumatu isiksuseomadusena. Mitu neist tõi selliste klientide motiveerimise esile kui kõige keerulisema osa tööst.

” Ja tuleb väga tihti välja, et kahjuks või õnneks see inimene tavaliselt ei taha mitte kuidagi oma elu parandada, muuta. Motiveeritud ta ei ole, ja aastaid ja aastaid elabki oma tavalises nagu eluviisis. Need inimesed on kõige raskemad.

” Noh, üks osa toimetuleku[toetuse] taotlejaid on ka hetkelised, kas on ära koondatud või ... Vaata, inimene on see ... kes ikka on ja läheb tööle, ta otsib järgmise töö ja läheb tööle. Tal võib mõni aeg olla vahe. Aga noh, need, kes need pikaajalised töötud on, alkohoolikud, nendega on ikka päris keeruline, neid tööle üldse saadagi. Nad on võib-olla siin mitukümmend aastat juba käinud.

” Pigem on suurem töö nendega, kes tahavad justkui nagu pikaajakselt olla. Nendega on kõige suuremad väljakutsed, nendega hakkama saada ja neid kuhugi suunata, sest ega kui sa oled pikaajakselt olnud, siis enam ei taheta ja ei ole seda tööharjumist, ja „miks ma pean, kui saab lihtsamalt“, eks ju. Pigem on see niimoodi.

” Nad [toetuse pikaajalised taotlejad] arvavad, et nad saavad väga hästi hakkama, kuigi elavad võlgu ja, ma ei tea, sööki, toitu pole, ja muud nagu. Aga jah, on ka neid. Need jäävad. Kui inimene ise ei näe, et tal on probleem, siis sa võid vastu seina lüüa, aga sa ei saa seda tõestada inimesele: et „vaata, kuidas sa elad!“. Mul just täna oli selline juhtum, noh, vot ei saa ... vot lihtsalt ei saa. Ja ei leia ma seda lahendust. Ma olen nagu suunanud teda sellele nõustamisele juba sunniviisiliselt põhimõtteliselt.

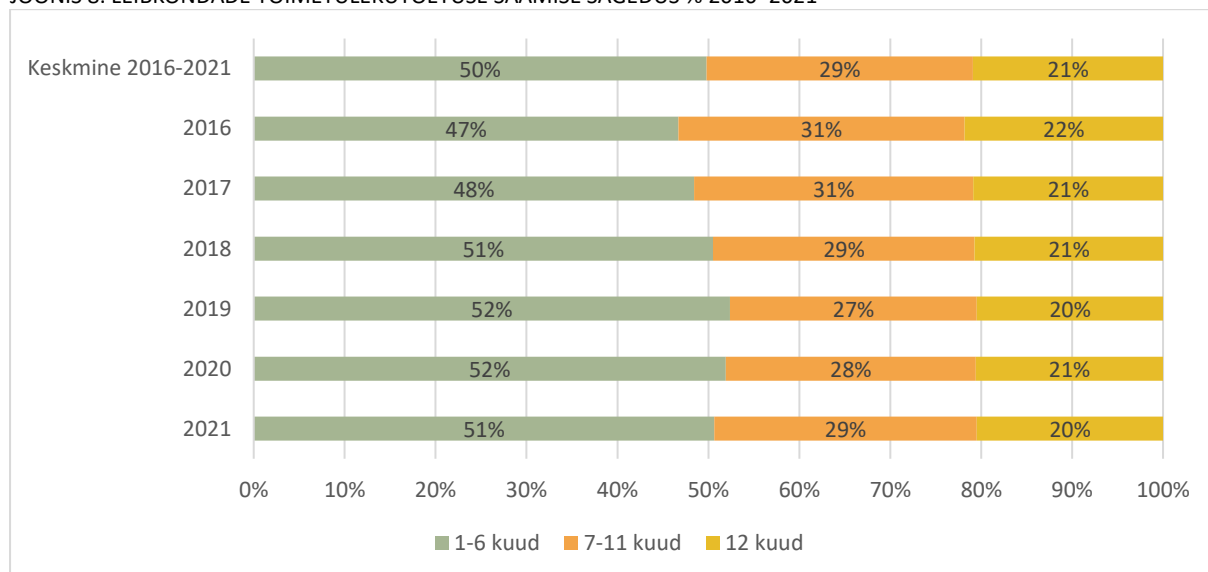
Ühe valla sotsiaaltöötajad näevad selliseid inimesi kui paratamatust. Nende keerulised ja mitmekülgsed probleemid muudavad ka sotsiaaltöötajad nõutuks selle suhtes, millist abi pakkuda, kui nad näevad, et sekkumisel ei ole tulemusi. Ka sotsiaaltöötajate usk selliste inimeste iseseisva toimetuleku saavutamise võimesse on vähene ja nii jäävadki nad kord kuus toimetulekutoetust taotlema, kuni neile ei ole pakkuda uusi lahendusi.

” Ei ole need toimekategijad [toimetulekutoetuse saajad] sellised nobedad ja oskajad. Ei ole neist vast töötegijaid enam.

Registriandmete põhjal said pooled leibkondadest ajavahemikul 2016–2021 toetust lühiajaliselt (kuni kuus kuud), ligikaudu kolmandik pikaajaliselt (seitse kuni 11 kuud) ja ligikaudu viiendik kogu aasta vältel (vt joonis 8). Aastate jooksul on veidi kasvanud lühiajaliselt toetuse saajate osakaal pikemalt toetust saanute arvelt. Kui kuni 2019. aastani kasvas nende osakaal pidevalt, ent COVID-19 kriisi tagajärjel trend peatus.

Need leibkonnad, kes on saanud toetust lühiajaliselt rohkem kui kolmel aastal (aastail 2016–2021), moodustavad kõikidest lühiajaliselt toetust saanud leibkondadest ainult 14% (ligikaudu 3600 leibkonda). Enamik leibkondi on seega saanud vaatlusalusel ajavahemikul lühiajaliselt toetust ühel või kahel aastal. Toetuse saamise muster on aastati lühiajaliselt toetust saajate puhul sarnane kõigi toetuse saajatega: enim taotletakse toetust talvekuudel.

JOONIS 8. LEIBKONDADE TOIMETULEKUTOETUSE SAAMISE SAGEDUS % 2016–2021



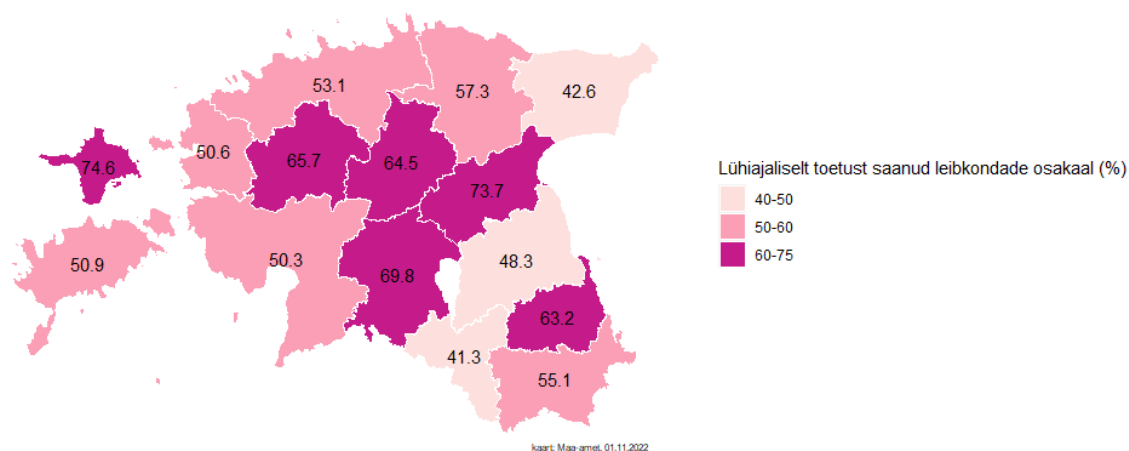
Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

See, kui mitu kuud aastas toetust saadi, erineb piirkonniti märkimisväärselt. On piirkondi, kus ligikaudu 70% inimestest sai abi lühiajaliselt (kuni kuus kuud aastast), sellised on Hiiu ja Jõgeva maakond (vt joonis 9). Teisalt oli näiteks Ida-Viru ja Valga maakonnas lühiajaliselt toetust saanud leibkondade osakaal 2021. aastal alla 50%. Üldiselt on need erisused seotud töötute toimetulekutoetuse saajatega maakonnas.

Maakonnad, kus lühiajaliselt toetuse saajate osakaal on suur, on töötute osakaal kõigi toetuse saajate seas maakonnas väiksemapoolne, sama kehtib vastupidi. Näiteks Hiiu maakonnas oli töötutega leibkondade osakaal toetuse saajate hulgas 37% ja lühiajaliselt toetuse saajate osakaal Eesti suurim. Ida-Viru maakonnas oli aga töötutega leibkondade osakaal 79% ja lühiajaliselt toetuse saajate osakaal võrdlemisi väike (42%).

Kui vaadata kogu Eesti aastate 2016–2021 toimetulekutoetuse saamise statistikat, selgub, et lühiajaliselt toetust saajate osakaal on aastate jooksul kõikunud 1–3% võrra, ent kui analüüsida maakondi eraldi, joonistuvad välja erinäolisemad trendid. Näiteks on Järva maakonnas lühiajaliselt toetust saajate osakaal kasvanud ligikaudu 15% ja Hiiu maakonnas 11% võrra. Saare maakonnas on nende toetuse saajate osakaal seevastu 7% võrra kahanenud.

JOONIS 9. LÜHIAJALISELT TOETUST SAANUD LEIBKONDADE OSAKAAL (%) MAAKONNITI 2021

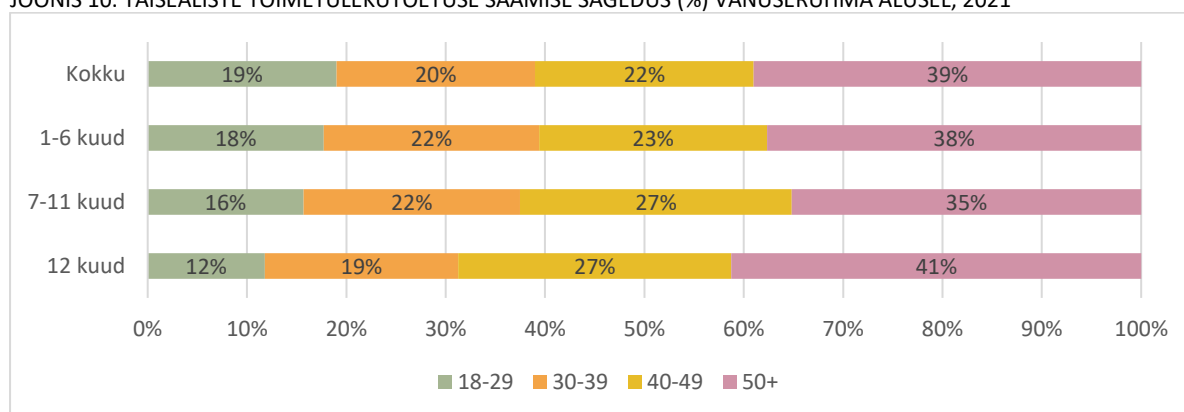


Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Lühiajaliselt, pikaajaliselt ja kogu aasta vältel toetust saavate leibkondade ning nende liikmete profiilid on üsna erinevad.

Lühiajaliselt toetust saavate leibkondade rühm sarnaneb 2021. aasta andmete alusel vanuse poolest enim vanuserühmade üldjaotusega (vt joonis 10), ilmselt põhjusel, et ligikaudu pooled leibkonnad saavad toetust lühikest aega (vt joonis 8). Sealjuures on sagedamini toetust saanud leibkonnaliikmed vanemad. Kui tõmmata paralleele teiste rühmadega, on lühiajaliselt toetust saajate hulgas näha rohkem eesti keelt emakeelena rääkivaid inimesi: 2021. aastal rääkis neist eesti keelt emakeelena 64% ja pikemalt toetust saanute seas oli sama osakaal 51%.

JOONIS 10. TÄISEALISTE TOIMETULEKUTOETUSE SAAMISE SAGEDUS (%) VANUSERÜHMA ALUSEL, 2021



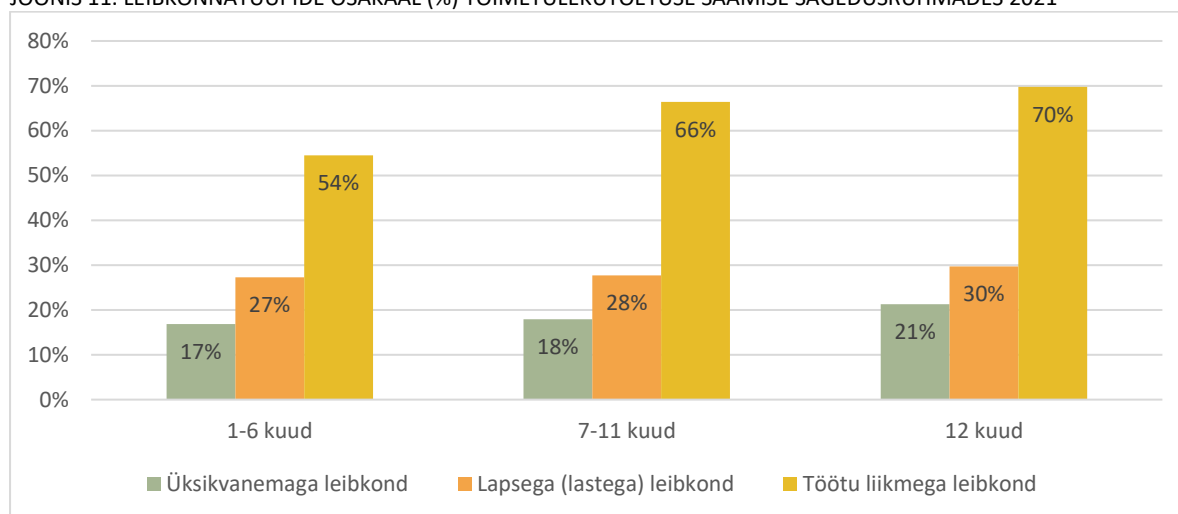
Allikas: Statistikaamet, sotsiaalsüsteemi ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Leibkonnatüüpide osakaal nii lühiajaliselt (kuni kuus kuud), pikaajaliselt (seitse kuni 11 kuud) kui ka kogu aasta vältel toetust saajate leibkondade rühmas varieerub samuti.

2021. aastal oli nii lastega, üksikvanemaga kui ka (registreeritud või registreerimata) töötutega leibkondade osakaal suurim kogu aasta vältel toetust saanute rühmas (vt joonis 11). Kui lastega ja üksikvanemaga leibkondade seas on lühiajaliselt toetust saanute rühmas olevate leibkondade osakaal võrreldes kogu aasta vältel toetuse saanutega ainult paari protsendipunkti võrra väiksem, siis töötutega leibkondade puhul on kogu aasta vältel toetust saanud lausa 16% rohkem.

Sealjuures on töötute liikmetega leibkondade osakaal kasvanud aastail 2016–2021 nii lühiajaliselt, pikaajaliselt kui ka kogu aasta vältel toetust saanute seas, kuna töötute osakaal on suurenenud kõikide toetuse saajate hulgas. Teisalt on töötute osakaal enim kasvanud just kogu aasta vältel toetust saanute rühmas (15%) ja kõige vähem lühiajaliselt toetust saanute hulgas (3%). Lastega ja üksikvanemaga leibkondade osakaal on samal ajavahemikul kõikides rühmades vähenenud, kuid mitte märkimisväärselt.

JOONIS 11. LEIBKONNATÜÜPIDE OSAKAAL (%) TOIMETULEKUTOETUSE SAAMISE SAGEDUSRÜHMAD 2021



Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Mitu sotsiaaltöötajat rõhutas, et osal pikaajaliselt toetust saajatest on toimetulekutoetuse süsteemist ja õigusaktidest põhjalikud teadmised ning oskus kasutada erinevaid strateegiaid, et toetusele kvalifitseeruda. Näideteks toodi mustalt töötamine, pereliikmete sissekirjutamine erinevatele elamispiirkondadele ja aktiivsuspõuete formaalne, mitte sisuline täitmine.

”Inimesel ei ole haridust, aga ta ütleb mulle, et „aga ma kandideerisin Tartu Maakohtusse, ma kandideerisin kohtutäituri assistendiks, ja ma sain eitavad vastused“. Ütleme nii, et ega inimene ei lähtu ju sellest, et ta kandideeriks sinna, mis on tema võimetele vastav, vaid tema kandideerib ikkagi sinna [...], kuhu sa tead, et sa ei saa, aga sul on märke tehtud, et oled ju ... noh, oled vaeva näinud ...

Selliste juhtumite puhul tõid intervjuueeritud esile sotsiaaltöötaja rolli piiride ebamäärasuse. Ühe maapiirkonna omavalitsuse sotsiaaltöötaja ütles, et väikeses kohas puutub ta klientidega kokku ka mujal ja on seepärast tema olukorraga kursis. Näiteks oli üks sotsiaaltöötaja näinud töötuna arvel olevat inimest väljaspool ametlikku kohtumist töötamas. Nii võib tekkida küsimus, kui põhjalikult peaks sotsiaaltöötaja juhtumit kahtluse korral uurima ja kuidas sekkuma.

”Käid kaubanduskeskuses, näed: ta on seal juuksurialongis. Ise ütleb, et on töötu, aga seal juuksurialongis ... Siis, kui küsid: „ah, õpin, ja see on mul praktika seal.“ Kes

*see ütleb, kas ta seal töötab või ei tööta? Jah, seda eriala ta omandab, võib-olla tõesti, me ei tea. Praegu võib-olla kasutatakse ka neid selliseid õpilasi ära, et töötavad tasuta. Aga võib-olla maksavad nendele sularahas selle palga ja ... Mitte kuskilt pole kinni hakata. Meie teeme rõõmsalt toimetulekutoetust, sest „sissetulekut ei ole“.*

” *Mina olen ikka öelnud, et mina ei ole detektiiv. Mina ei pea kedagi luurama, et ta tegelikult käib töö ja saab mingit lisatulu.*

Sellised juhtumid teeb muu hulgas keeruliseks olukord, kus Eesti Töötukassa ja omavalitsuste ühine infoväli ei toimi piisavalt tõhusalt. Alates 2021. aastast on Eesti Töötukassa tihendanud omavalitsustega võrgustikutööd pikaajaliste töötute asjus, kaasates nende toetamise nii omavalitsuse kui ka töötud. Lisaks saavad omavalitsuste sotsiaaltöötajad teha päringuid Eesti Töötukassasse, et saada teada, kas inimene on täitnud Eesti Töötukassa seatud töötusimiskava ja kasutanud pakutud teenuseid. Samuti näevad nad vastavat infot sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri rakendusest.

Siiski kirjeldas mitu intervjueeritud sotsiaaltöötajat infoga manipuleerimist: toetuse saajad annavad neile valeinfot tegevustes osalemise või selle kohta, millist infot on neile jagatud ja millised kokkulepped on nendega sõlmitud. Seetõttu võib arvata, et Eesti Töötukassa ja omavalitsuste koostööpraktikad alles kujunevad. Ühtlasi võib sotsiaaltöötajal jääda kättesaadav info kontrollimata ajapuudusel, sest tal ei ole võimalik pühendada igale kliendile piisavalt aega.

Teisalt tuleb toimetulekuraskuste juures silmas pidada ka laiemat sotsiaalset konteksti. Mitmel korral rõhutati intervjuudes, et toimetulekuraskused on sageli põlvkonnaülesed, st kanduvad vanematelt edasi lastele.

” *Meil on selline hästi keeruline juhtum. Me näeme seda, et seal peres lapsed on need, kes kannatavad. See käitumismuster on juba edasi läinud: kui koolis tuleb juttu ekskursiooni eest tasumisest ja ikkagi kümneaastane laps ütleb, et „ei, meie ei maksa, vald maksu“ – noh, kui see suhtumine on juba edasi kandunud lastele, siis mis seal lastest, nendest saab? Kahjuks on nemad just kannatajad.*

” *Kes on juba harjunud kohalikus omavalitsuses käima, noh, on ju ka neid mitmeid põlvkondi, et on kursis temaga, siis nemad tunnevad end kui kala vees siin.*

Samuti rõhutati mitmel korral, et inimese toimetulek ei sõltu mitte ainult tööturuaktiivsusest ja võlgadest, vaid ka sotsiaalsetest ja psühholoogilistest teguritest. Näiteks mõjutavad inimese käitumist ja otsuseid teda ümbritsevas kogukonnas ning lähedaste hulgas kehtivad väärtused ja harjumused. Mitu sotsiaaltöötajat mainis ka sõltuvust ja sellest tulenevaid probleeme (depressioon, haigused, passiivsus jms) kui toimetulekuraskuste põhjust. See näitab, et toimetulekutoetuse saajad võivad peale rahalise toetuse vajada mitmekülgsemat tuge ja teenuseid, näiteks sõltuvusravi, psühholoogilist tuge jm sotsiaalteenuseid.

” *... need inimesed, kes toime ei tule, neil ei ole ju seda tugivõrgustikku. [...] tihtilugu ongi see, et nende ainsad tuttavad on need sõbrad, kellega koos seda alkoholi siis tarbitakse.*

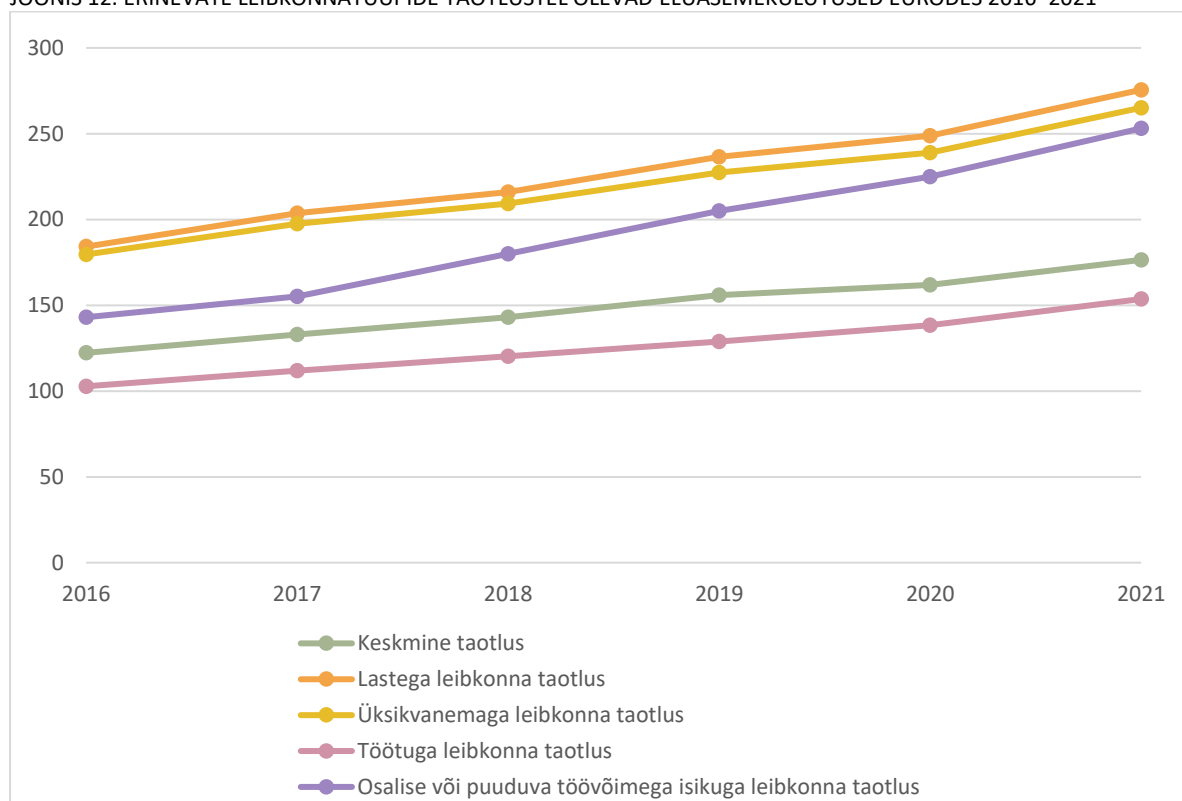
» *Ja noh, vaata, siis ongi, et ega need sõltlaste probleemid käivad ju käsikäes. Ega see ei ole ainult ju see, noh, alkohol või ained, on ju. Seal on ju kõik asjad: valetamine, varastamine ... Need käivad kõik käsikäes, ja sõltlasele on alati mingid sõbrakesed ... noh, tead, neid on see kombo, on ju. [...] Ega sarnased linnud kogunevad sarnasesse parve. Need sõltlased käivad ju ka läbi enamjaolt sõltlastega, on ju.*

Enamik intervjueritud sotsiaaltöötajaid näeb toimetuleku parandamisel kõige suuremat vastutust siiski abivajajal endal ning leiab, et olukorra parandamine sõltub inimese enda tahtest.

### Toimetulekutoetuse kasutamine

Ühe taotluse kohta märgitud keskmised eluasemekulutused on aastate 2016–2021 jooksul suurenenud 44%, st 122 eurolt 176 eurole.<sup>7</sup> Kõige kiiremini on need kasvanud osalise või puuduva töövõimega (sh töövõimetuspensionärid) inimestega leibkondades: kuue aasta jooksul kasvasid need 77%. Suurimad on eluasemekulutused lastega leibkondades, mis on oodatav, kuna neis on üldjuhul rohkem liikmeid.

JOONIS 12. ERINEVATE LEIBKONNATÜÜPIDE TAOTLUSTEL OLEVAD ELUASEMEKULUTUSED EURODES 2016–2021



Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Kui vaadata eluasemega seotud kulutusi kategooria alusel (vt joonis 13), selgub, et enamikul aastatel kulub valdav osa toimetulekutoetusest üürile, järgnevad küttekulud (soojusenergia,

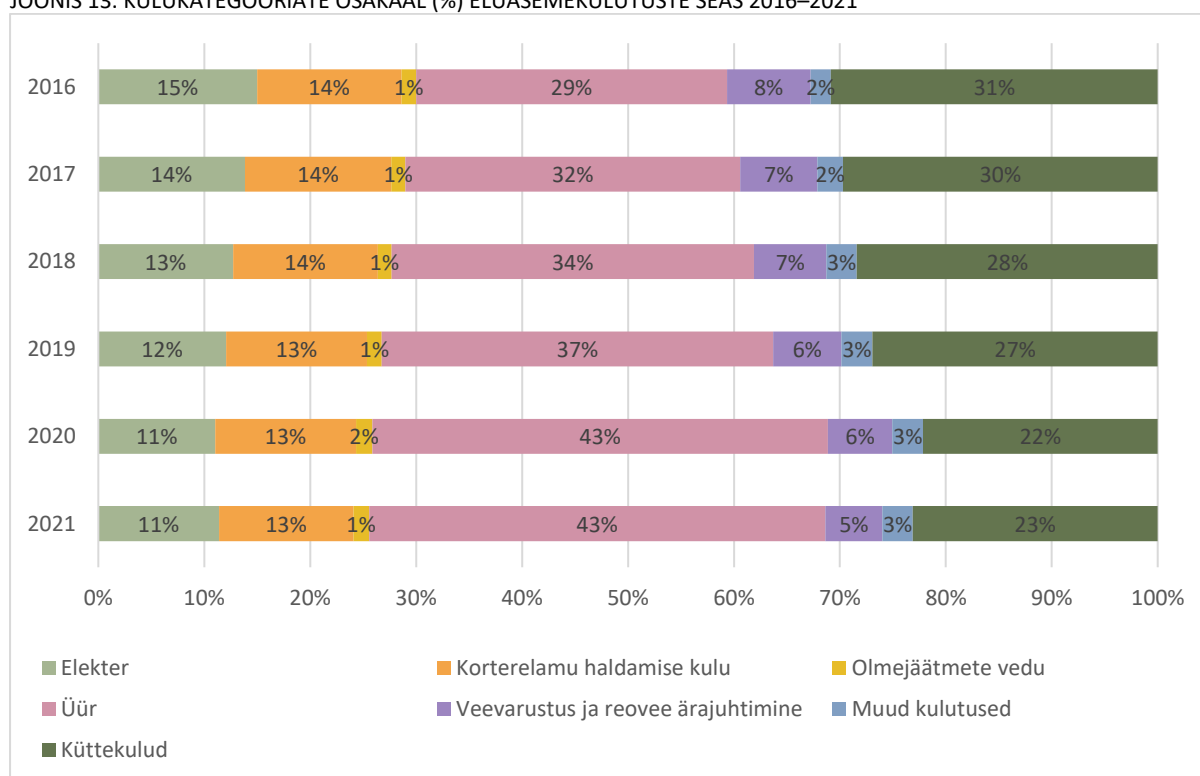
<sup>7</sup> Toimetulekutoetust saanud leibkondade eluasemega seotud kulutuste analüüsimiseks on kasutatud Sotsiaalministeeriumi toimetulekutoetuse teemalisi statistikaväljavõtteid ning sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri andmeid kulutuste kohta, mis on võetud aluseks eluasemega seotud toetuse määramisel.

elektriküte, gaas) ja korterelamu haldamise kulud. Enim on eluasemekulutuste seas suurenenud üürikulutuste osakaal, eelkõige elektri ja küttekulude arvelt.

Kulutused eluaseme üürile on kasvanud ligikaudu 100%: 2016. aastal oli see näitaja taotluse kohta 38 eurot ja 2021. aastal 74 eurot. Tuleb arvestada, et üürikulutused sõltuvad suuresti elukohast: kui Põhja-Eestis oli 2021. aastal keskmine üürikulu taotluse kohta 102 eurot, siis näiteks Kirde-Eestis ainult 7 eurot, st enamikul taotlejatel ei olnud seda kulu.

Kulutused soojusenergiale jäid aastail 2016–2021 suuresti samale tasemele, kahanedes COVID-19 kriisi esimesel aastal võrreldes eelmise aastaga 14% (42 eurolt 36 eurole), kuid kasvades kriisi teisel aastal taas samale tasemele. Elektrikulutused on samuti olnud aastaid enam-vähem sama suured, keskmiselt 20 eurot, varieerudes 1–2 euro võrra.

JOONIS 13. KULUKATEGOORIADE OSAKAAL (%) ELUASEMEKULUTUSTE SEAS 2016–2021



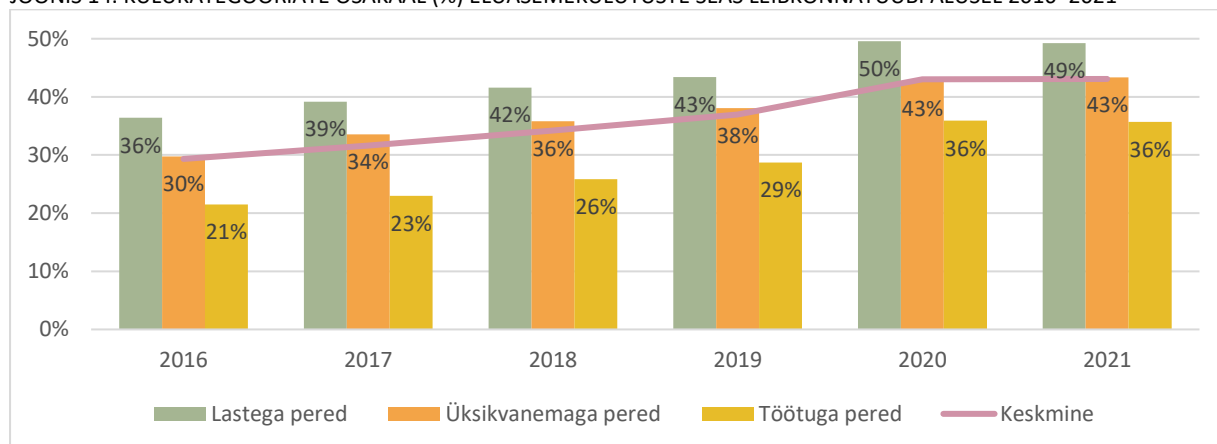
Allikas: Sotsiaalministeerium (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Kui analüüsida kulukategooriaid leibkonnatüübi alusel, on märgata, et töötutega leibkondades on kulutused üürile kolme rühma väikseimad (vt joonis 14), seda ennekõike vaadeldud ajavahemiku algusaastatel. Teisalt on vaadeldud kuue aasta jooksul töötutega leibkondade üüri osakaal kasvanud eluasemekulutuste seas poole võrra, 2021. aastal oli näitaja 36%.

Lastega leibkondade kulutused üürile moodustasid selle rühma kõigest eluasemega seotud kuludest 2016. aastal 36% ja 2021. aastaks juba ligikaudu poole. Üksikvanemaga leibkondade kulutused üürile moodustavad veidi väiksema osa eluasemega seotud kuludest ja ka kategooria osakaalu kasv on olnud sujuvam: 2016. aastal oli see vähem kui kolmandik ja 2021. aastal 43% leibkonna eluasemekulutustest.



JOONIS 14. KULUKATEGOORIADE OSAKAAL (%) ELUASEMEKULUTUSTE SEAS LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL 2016–2021

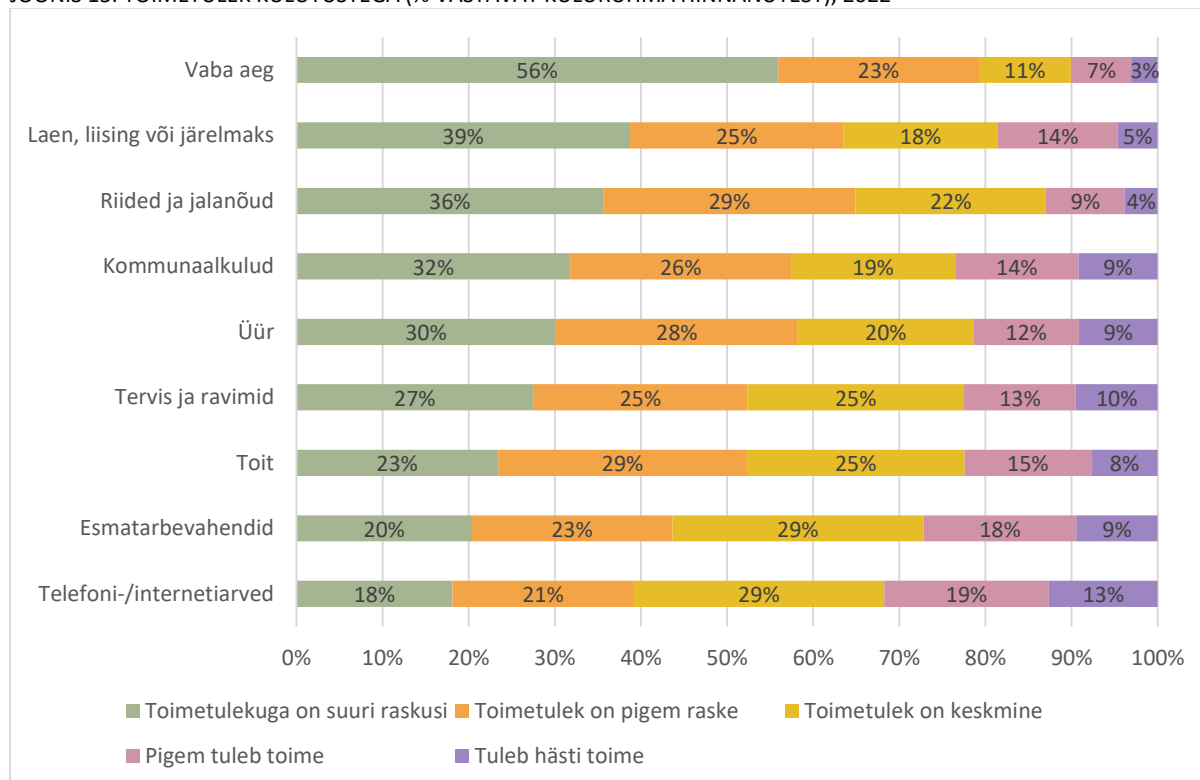


Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), autorite arvutused.

Toimetulekutoetuse saajate seas tehtud küsitluse andmetel on rohkem kui kolmandikul neist vähemalt mingite kulutustega raske toime tulla (vt joonis 15). Kõige keerulisem on vastanutel tulla toime vaba ajaga seotud kulutustega: peaaegu 80% neist hindab oma sellealase toimetuleku pigem või väga raskeks. Ainult telefoni- ja/või internetiarvete ning esmatarbehenditega seoses on vähem kui pooled vastanud hinnanud oma toimetuleku pigem või väga raskeks.

Ülejäänud kulutuste puhul (eluasemega seotud kulud, tervise- ja toidukulud ning riiete ja jalanõudega seotud kulud) olid rohkem kui pooled vastanud seisukohal, et nendega on neil pigem või väga raske toime tulla. See peegeldab varasemates uuringutes tuvastatud probleeme toimetulekupiiriga, mis ei arvesta selliseid kulutusi piisavalt (vt ka Koppel et al., 2018).

JOONIS 15. TOIMETULEK KULUTUSTEGA (% VASTAVAT KULURÜHMA HINNANUTEST), 2022



*Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.*

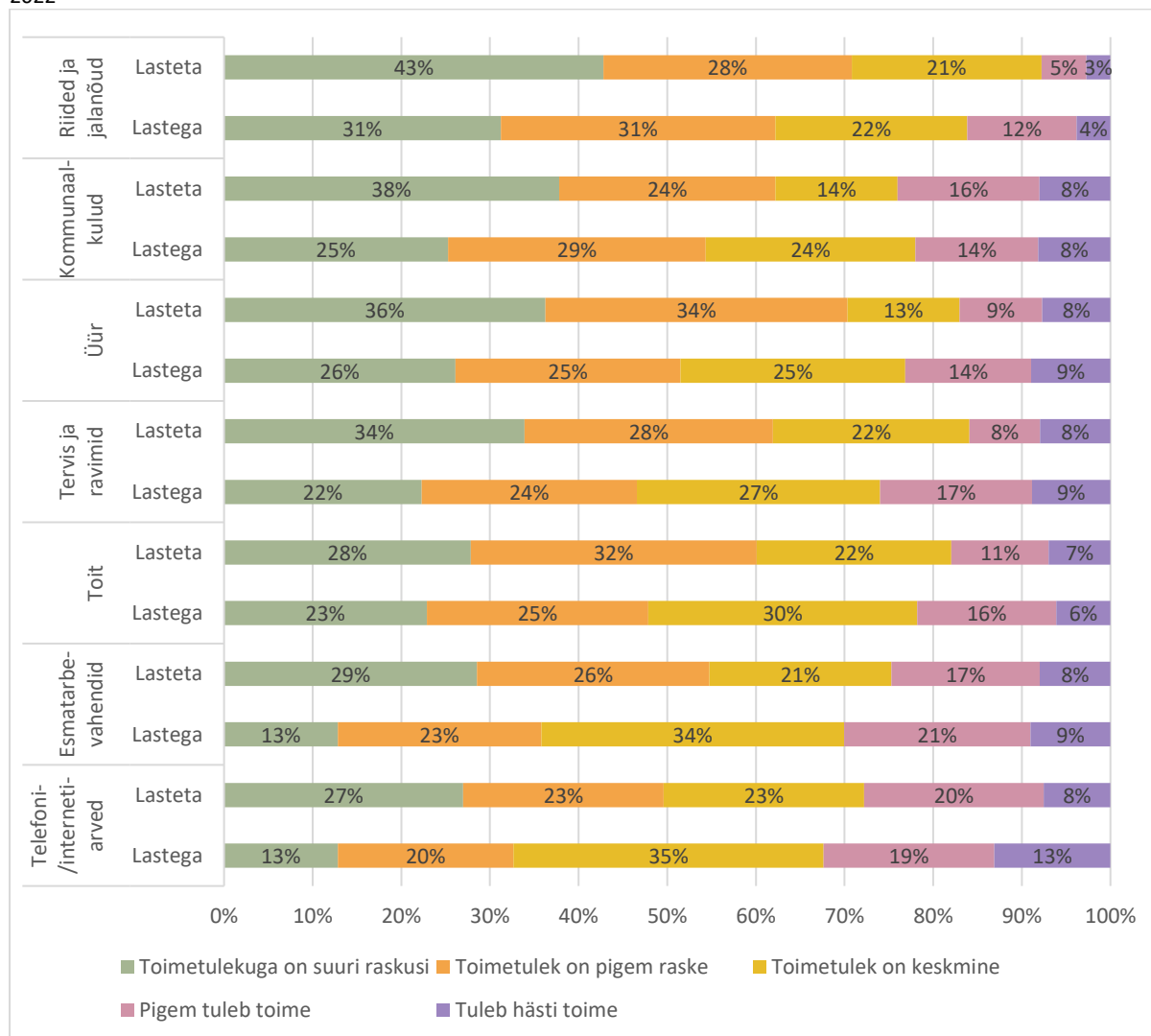
Toimetulek eri tüüpi kulutustega on lastega ja lasteta leibkondades erinev. Statistiliselt olulised erinevused on kõikides kulurühmades, välja arvatud laenu-, liisingu- või järelmaksukulude ja vabaajakulude puhul (vt joonis 16). Kõikides kulurühmades on enda toimetuleku hinnatud raskeks eelkõige need leibkonnad, kus lapsi ei ole.

Lastega ja lasteta leibkondade suurim erinevus (19 protsendipunkti) raske toimetuleku puhul on üürikulude ja esmatarbepahendite puhul. Neid, kel on üürikuludega pigem või väga raske toime tulla, on lastega leibkondades seas 51% ja lasteta leibkondades seas 70%, esmatarbepahendite puhul on vastavad osakaalud 36% ja 55%. Järgneb telefoni- ja internetiarvetega toimetulek (erinevus 17 protsendipunkti): nendega on pigem või väga raske tulla toime 33%-l lastega ja 50%-l lasteta leibkondadel. Ka tervise ja ravimitega seotud kulutustega toimetulek on märgatavalt erinev (15 protsendipunkti): 47% lastega ja 62% lasteta leibkondadest hindab nende kuludega toimetuleku pigem või väga raskeks.

See, et lasteta leibkonnad tulevad kulutustega toime halvemini, on mõnevõrra üllatav. Siiski on lastega leibkondadel kõrgem toimetulekupiir, mis võib toetada nende paremat toimetulekut esmavajalike kulutustega. Täpsem analüüs näitas lisaks, et lasteta leibkondade hulgas on rohkem neid, kelle puhul on toimetulekutoetuse saaja olnud küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul registreeritud Eesti Töötukassas töötu või tööotsijana, kuulub vanemasse vanuserühma (vähemalt 50-aastased), kelle leibkond on väiksem (kuni kaks liiget) või kes sai küsitlusele vastamise ajal toimetulekutoetust. Nimetatud rühmadel on samal ajal mitme kulurühmaga enda hinnangul keerulisem toime tulla kui vastavalt mittetöötutel, noorematel vanuserühmadel, suurematel leibkondadel ja küsitlusele eelnenud ajal toimetulekutoetust saanutel.

JOONIS 16. LASTEGA JA LASTETA LEIBKONDADE TOIMETULEK KULUTUSTEGA (% VASTAVAT KULURÜHMAGA HINNANUTEST),

2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkused. Joonisel on esitatud andmed ainult nende kulurühmade kohta, mille puhul ilmnesid toimetulekus kulutustega statistiliselt olulised erinevused lastega ja lasteta leibkondade vahel.

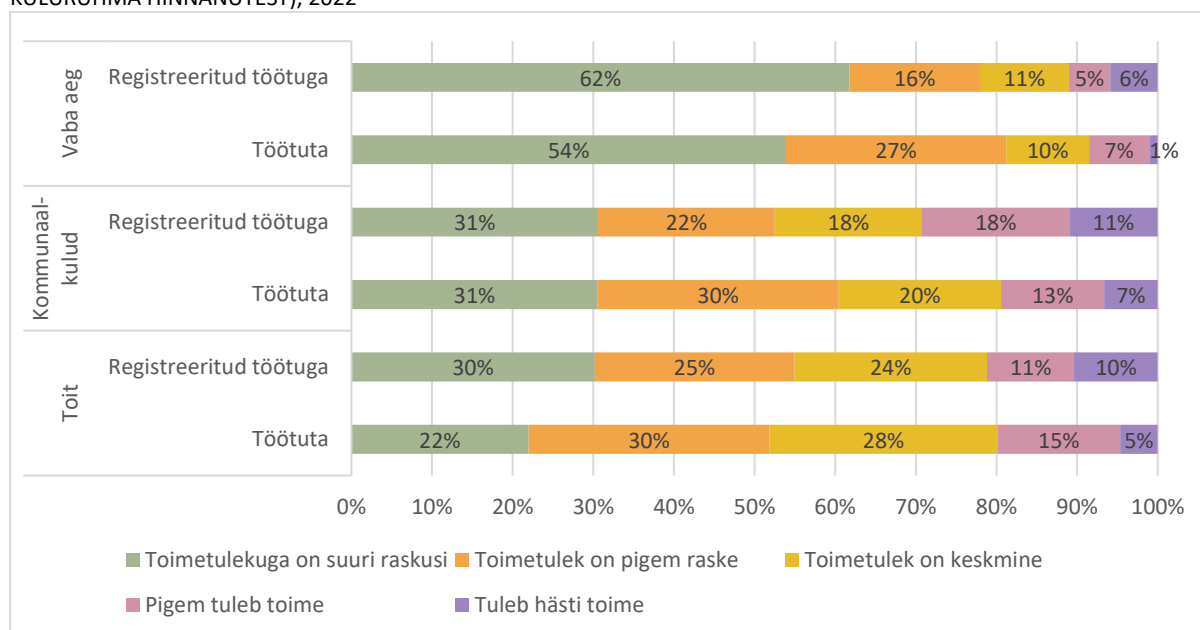
Kui võrreldi registreeritud töötutega leibkondi nendega, kus ei ole töötuid, ilmnesid statistiliselt olulised erinevused kolmes kulurühmas (vt joonis 17).

Registreeritud töötutega leibkondadel on keerulisem toime tulla toidukuludega, sh on see väga raske kolmandiku jaoks neist. Kommunaalkuludega on väga raske toime tulla võrdselt mõlemal rühmal, kuid laiemas plaanis hindavad registreeritud töötutega leibkonnad oma sellealase toimetuleku pigem paremaks kui töötuta leibkonnad. Seda võib selgitada asjaolu, et registreeritud töötutega leibkondade hulgas on rohkem neid leibkondi, kes said küsitlusele vastamise ajal toimetulekutoetust, võrreldes nende leibkondadega, kus ei ole registreeritud töötuid (vastavalt 67% ja 44% leibkondadest sai küsitluse ajal toimetulekutoetust). Ühtlasi on neil, kes said küsitluse ajal toetust, kommunaalkuludega toime tulla lihtsam kui neil, kes olid saanud toetust varem (vt joonis 18). See viitab, et toimetulekutoetus aitab kommunaalkuludega toime tulla.

Kuna küsitluses uurisime kulutustega toimetulekut küsitlusele vastamise ajal, siis võib eeldada, et toimetulekutoetus on kommunaalkuludega toimetulekul abiks. Ehkki vabaajakulutuste puhul on näha, et töötuta leibkonnad on hinnanud oma toimetuleku laias plaanis veidi paremaks,

paistab siiski tugevalt silma see, et registreeritud töötutega leibkondade hulgas leidub rohkem neid, kellel on toimetulekuga suuri raskusi.

JOONIS 17. REGISTREERITUD TÖÖTUTEGA JA ILMA TÖÖTUTETA LEIBKONDADE TOIMETULEK KULUTUSTEGA (% VASTAVAT KULURÜHMMA HINNANUTEST), 2022

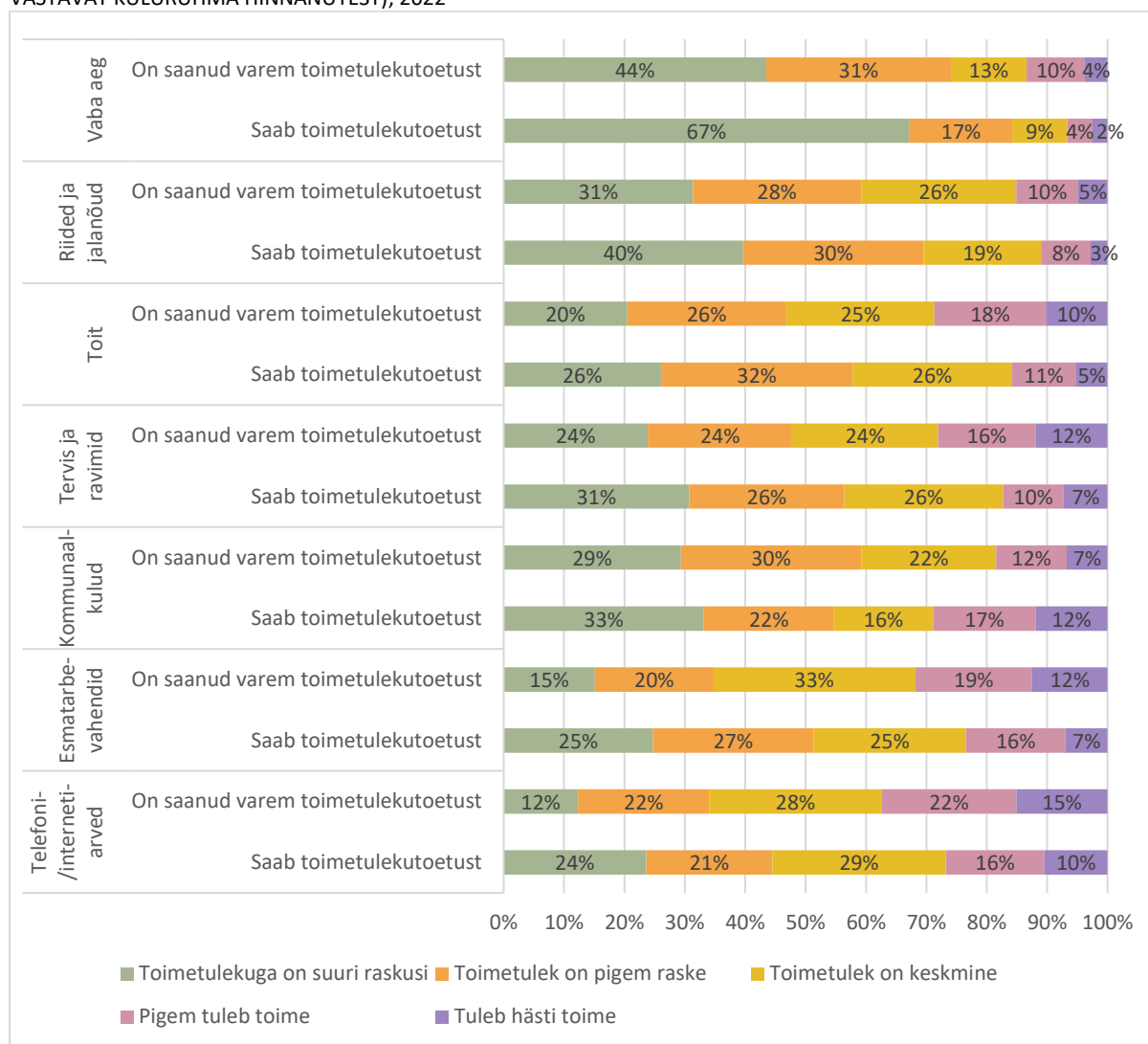


Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Joonisel on esitatud andmed ainult nende kulurühmade kohta, mille puhul ilmnisid toimetulekus kulutustega registreeritud töötutega ja ilma töötuteta leibkondade vahel statistiliselt olulised erinevused.

Hinnangud toimetulekule eri liiki kulutustega erinesid veel nende võrdluses, kes said küsitluse ajal toimetulekutoetust võrreldes nendega, kes enam ei saanud seda (kuid olid seda saanud varem). Statistiliselt olulised erinevused tuvastati kõikides kulurühmades peale laenu-, liisingu- ja järelmaksukulude ning üürikulude (vt joonis 18). Ainult kommunaalkulude puhul hindasid enda toimetuleku raskemaks need, kes ei saanud enam toimetulekutoetust, kuigi erinevused on väikesed (59% võrreldes 55%-ga nende seas, kes said küsitluse ajal toetust). Muude kulurühmade puhul on hinnanud oma kulutustega toimetuleku keerulisemaks need, kes said küsitluse ajal toimetulekutoetust.

JOONIS 18. KÜSITLUSELE VASTAMISE AJAL JA VAREM TOIMETULEKUTOETUST SAANUTE TOIMETULEK KULUTUSTEGA (% VASTAVAT KULURÜHMA HINNANUTEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Joonisel on esitatud andmed ainult nende kulurühmade kohta, mille puhul ilmsid toimetulekus kulutustega küsitlusele vastamise ajal toimetulekutoetust saanute ja varem seda saanute vahel statistiliselt olulised erinevused.

### 3.2. Toimetulekutoetuse saajate tööturul osalemine ja nende aktiivsuse toetamine

Käesolev peatükk analüüsib lähemalt toetuse saajate tööturul osalemist, töise tulu erandi rakendamist ja selle mõju toetuse saajate töötamisele ning erinevaid võimalusi toetuse saajate aktiivsuse toetamiseks.

#### 3.2.1. Tööturul osalemine

##### Toimetulekutoetuse saajate tööturul osalemine enne toetuse saamist, selle saamise ajal ja pärast seda

Kõige selgem indikaator toimetulekutetoetuse saajate aktiivsuse kohta on tööturul osalemine.

Selleks oleme registriandmete põhjal analüüsinud nende inimeste osalemist tööturul enne toetuse saamist, selle saamise ajal ja pärast viimast toetuse saamise korda. Tähtis on arvestada, et toimetulekutoetust võib saada erinevate vahedega mitu korda aastas (nt ainult talveperioodil, et katta suuremad küttekulud).

Analüüsi jaoks oleme tuvastanud ajavahemikul 2017–2020<sup>8</sup> iga inimese toetuse saamise esimese ja viimase korra ning vaatleme tema töötamist enne ja pärast neid kuid.

Töötamise puhul uurime üksikisikute, mitte leibkondade töötamist.

Neid täisealisi inimesi, kelle esimese toimetulekutoetuse saamise aeg on 2017. ja 2020. aasta vahel, on 11 241. Kõigist neist oli taotluse esitamise kuul aktiivne töösuhe<sup>9</sup> ligikaudu 31%-l, seejuures oli kestva töösuhtega inimesi ligikaudu poole rohkem kui 2020. aastal eelmiste aastate näitajaga võrreldes (vt joonis 19).

Kuu aja jooksul enne toimetulekutoetuse esmast saamist on kogu vaatlusajal töösuhe katkenud 5% inimestel, 31–60 päeva jooksul 10%-l ja 61–90 päeva jooksul 16% inimestel. See näitab, et toetust ei taotleta kohe pärast töö kaotamist. Inimesed, kes kvalifitseeruvad töötuskindlustushüvitisele või töötutoetusele, kasutavad esmalt ära need võimalused ja alles pärast nende toetuste lõppu või siis, kui nad neile enam ei kvalifitseeru, taotlevad nad toimetulekutoetust. Samuti tulevad paljud inimesed tõenäoliselt veel mõni kuu pärast töö kaotamist toime iseseisvalt, kuid säästude ammendumise järel pöörduvad nemadki toimetulekutoetuse saamiseks omavalitsuse poole.

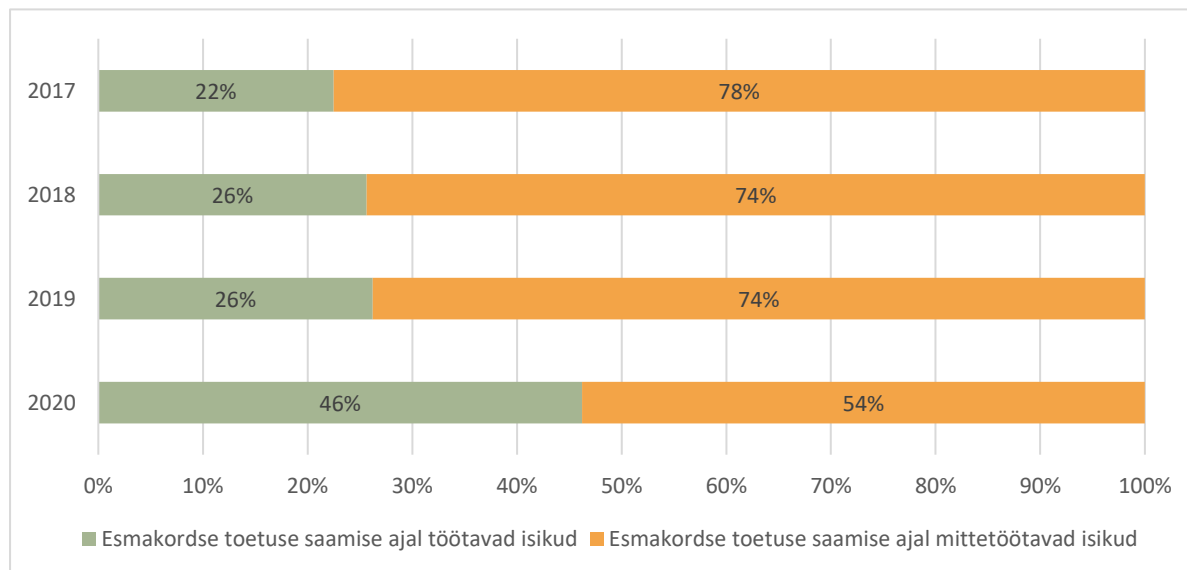
Lisaks viitab aktiivse töösuhtega inimeste suur arv asjaolule, et üsna palju leidub toimetulekutoetuse esmakordsete taotlejate hulgas neid, kes taotlevad toetust veel aktiivse töösuhte ajal. Seega on nende sissetulek nii väike, et annab õiguse taotleda toimetulekutoetust. 62%-l neist, kes taotlesid toimetulekutoetust esimest korda, kestis töösuhe taotlemise kuul või oli katkenud sellele eelnenud 90 päeva jooksul. Ülejäänud 53%-l esimest korda toetust taotlenutest ei olnud sel ajavahemikul (ametlikku) töösuhet.

JOONIS 19. ESIMEST KORDA TOIMETULEKUTOETUST SAANUD INIMESTE TÖÖTURUL OSALEMINE (%) TOETUSE SAAMISE

<sup>8</sup> Kuna analüüsi jaoks on kasutada aastate 2016–2021 registriandmed, kaasasime analüüsi aastad 2017–2020, et oleks võimalik uurida tööturu staatust aasta enne toetuse saamise esimest ja aasta pärast toetuse saamise viimast korda.

<sup>9</sup> Aktiivseks loetakse siin ja edaspidi töösuhe, mille alguskuu oli enne toimetulekutoetuse taotluse esitamise kuud ja mille lõpukuu oli pärast taotluse esitamise kuud.

ESIMESEL KUUL 2017–2020

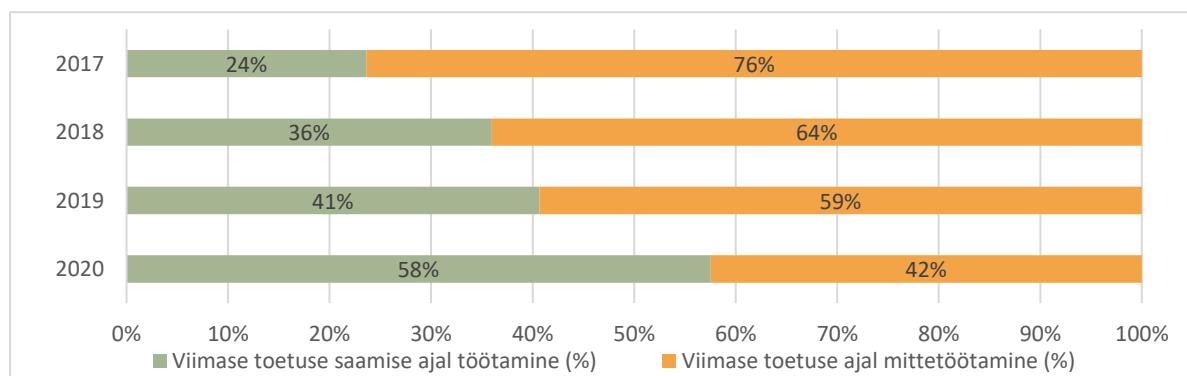


Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), töötamise register, autorite arvutused.

Toetuse saamise ajal (st mitte arvestades analüüsis toimetuleku vahepealseid ajavahemikke) oli vähemalt ühel toetuse saamise kuul aktiivne töösuhe 39%-l ehk 7742-l täisealistest vaatluse all olevatest inimestest.<sup>10</sup> Neist töötas enamus (64%) 0,8 kuni täiskoormusega. Toetuse saamise ajal sellise koormusega töötamine tähendab, et teenitavast sissetulekust ei piisa leibkonna toimetulekuks. Sageli on vaja ülal pidada ka teisi pereliikmeid: üle poole neist, kes olid vähemalt korra töötanud toetuse ajal, kuulus lastega leibkonda. Lastega leibkondade osakaal oli kõigi toimetulekutoetuse saajate seas 2017.–2020. aastal keskmiselt 30%.

Üksikvanemaid on töötavate inimeste hulgas ligikaudu neljandik (27%), mis on samuti üldisest jaotusest rohkem. Toetuse saamise ajal töötavate inimeste seas leidub ka osalise või puuduva töövõimega (sh töövõimetuspensionärid) inimesi (10%). Tõise sissetuleku ebapiisavuse võivad põhjustada muu hulgas võlad, sellel peatutakse pikemalt alapeatükis 3.3.

JOONIS 20. TOETUSE SAAMISE VIIMASE KUUL TÖÖTANUD INIMESTE OSAKAAL (%) KÕIGI SEL AJAVAHEMIKUL VIIMAST KORDA TOETUST SAANUD INIMESTE SEAS 2017–2020



<sup>10</sup> Vaadeldi täisealisi, kelle toimetulekutoetuse saamise esimene või viimane kord oli aastail 2017–2020. Töötamist analüüsiti ainult nende toetuse saamise kuude kohta, mis ei olnud inimese esimene või viimane kord toetust saada. Neid oli kokku 19 870.

Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), töötamise register, autorite arvutused.

Täisealisi, kellel oli viimane kord toetust saada aastail 2017–2020, on 13 813. Viimase toimetulekutoetuse saamise kuul töötas neist ligikaudu 5511 ja kui vaadelda nende osakaalu kõigi sel ajavahemikul viimast korda toetust saanute seas, joonistub välja selge kasvutrend. Toetuse saamise viimasel kuul töötanud inimeste osakaalu suurenemist võis mõjutada 2018. aastal kehtestatud töise sissetuleku erand.

Lisaks analüüsisime, kas toimetulekutoetuse saamise lõpetamine oli tingitud tööleminekust, st kas vahetult enne või vahetult pärast toetuse saamise viimast korda oli inimene alustanud töötamist uuel töökohal. Selgus, et 90 päeva jooksul enne või pärast viimase toetuse saamist asus tööle neljandik kõigist, kellele lõpetati sel ajavahemikul toetuse maksmine.

Siiski annab tutvustatud statistika märku asjaolust, et paljude inimeste jaoks on toetuse saamine lõppenud muudel põhjustel. Nende põhjuste hulka võib kuuluda muude toetuste ja hüvitiste või ümbrikupalga teenimine või see, et nad ei täitnud toimetulekutoetuse saamisele kehtestatud aktiivsuse nõudeid. Samuti võib toetuse saamine lõppeda põhjusel, et leibkonna üks liige asub tööle ja leibkonna sissetuleku suurenemise tõttu ei kvalifitseeru see enam toimetulekutoetusele või ei peeta selle taotlemist vajalikuks.

### **Töise sissetuleku erand**

2018. aastal tehti sotsiaalhoolekande seaduses muudatus, mis võimaldab toimetulekutoetuse saamise ajal saada ajutiselt ka töist sissetulekut. Muudatuse eesmärk on motiveerida võtma vastu ka väiksema koormusega või lühiajalist tööd, kartmata samal ajal toimetulekutoetusest ilmajäämist. Seaduse alusel ei arvestata toimetulekutoetuse määramisel sissetulekute hulka esimesel kahel kuul 100% ja seejärel neljal kuul 50% töisest sissetulekust.<sup>11</sup>

Neid inimesi, kes kasutasid töise sissetuleku erandit aastail 2018–2021 vähemalt ühel kuul, oli 1439, ja leibkondi, mille liikmed kasutasid seda erandit, oli 1413. Seega oli ligikaudu 3%-s toimetulekutoetust saanud leibkondades vähemalt üks liige, kellele rakendati erandit. Tõsiasi, et leibkondade arv on väiksem kui erandit kasutanud inimeste arv, näitab, et leidis ka leibkondi, kus kasutas töise sissetuleku erandit mitu liiget.

Samal ajavahemikul asus toimetulekutoetuse saamise järel tööle, kuid jättis töise sissetuleku erandi kasutamata (st ei taotlenud rohkem toimetulekutoetust) 6576 inimest<sup>12</sup> 6231 leibkonnast. Järelikult saab öelda, et töise sissetuleku erandit kasutas ainult 22% neist inimestest, kes teoreetiliselt oleks võinud seda teha. Niisiis jätab suurem osa tööle asunud inimestest erandi kasutamata ja ei taotle tööle asumise järel enam toimetulekutoetust. Sealjuures moodustavad tööle asunud liikmega leibkonnad 14% kõigist toetust taotlenud leibkondadest.

Kokku kasutati 2018.–2021. aastal töise sissetuleku erandit toetuse saamise 3043 korral. Ligikaudu 81% inimestest kasutas ainult 100%-st erandit, st taotles toetust tööle asumise järel

<sup>11</sup> Töise sissetuleku erandi kasutamise kohta ei ole registriandmetes kindlat tunnust, vaid see on arvatud registriandmete analüüsi käigus, juhindudes Sotsiaalkindlustusameti nõuannetest. Erandi kasutajateks loeti inimesed, kes on saanud toetust vähemalt kahel järjestikusel kuul, kelle seejärel deklareeritud palgatulust saadud sissetulek on suurem kui null ning märgitud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris väiksemana kui 50% sama kuu deklareeritud palgatööst saadud sissetulekust. Vaadeldavatest inimestest jäeti välja alaealised ning 19-aastased ja nooremad õpilased.

<sup>12</sup> Mittekasutajateks loeti leibkonnad, mis on saanud toetust vähemalt kaks kuud järjest, mille liige on töötamise registris tööle registreeritud, kuid ei ole pärast tööle minekut vähemalt neljal kuul saanud toimetulekutoetust. Siinkohal ei ole maha arvestatud nende leibkondade isikuid, kes muudel põhjustel toetuse saajateks ei oleks kvalifitseerunud, nt muude sissetulekute suurenemine, leibkonnast lahkumine jne.



üksnes esimesel kahel kuul.

### Tõise sissetuleku erandi kasutajad võrdluses mittekasutajatega

Tõise sissetuleku erandi kasutajate ja mittekasutajate profiil on võrdlemisi erinev, peamiselt nende soolise ja vanuselise jaotuse aspektist (vt joonis 21).

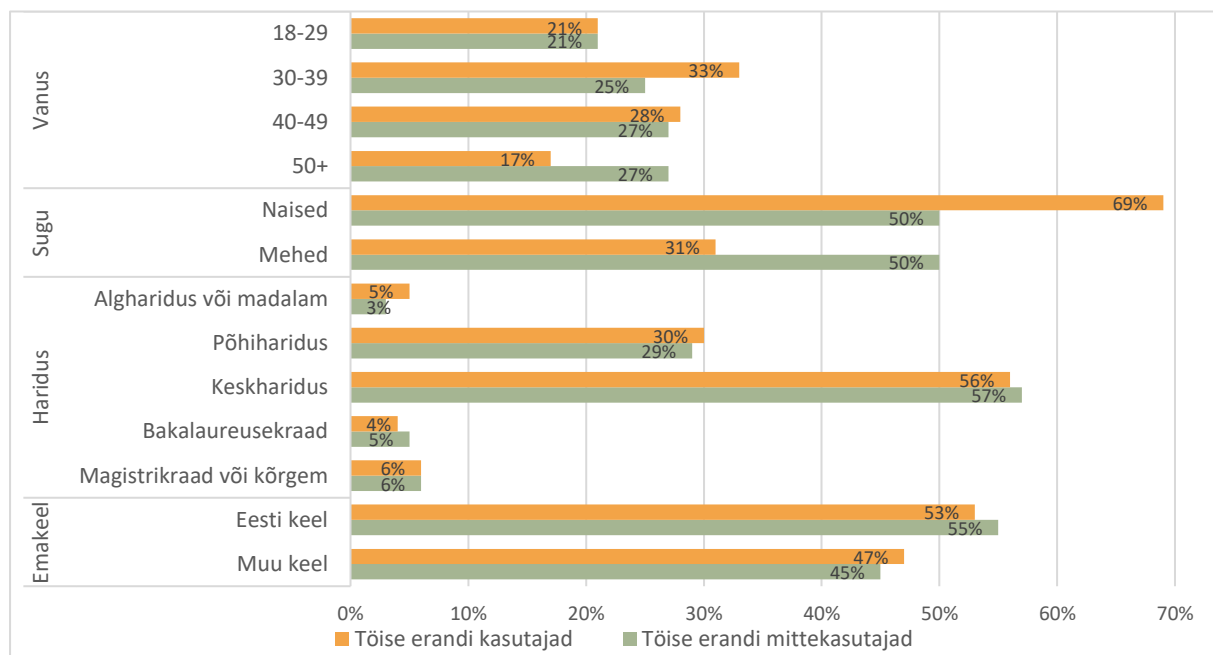
Kui erandit mittekasutanute seas on naised ja mehi võrdselt, siis erandi kasutajad on enamuses naised. Neid on erandi kasutajate seas nõnda palju võib-olla seetõttu, et erandit kasutanud leibkondade hulgas on toetuse saajate üldisest jaotusest poole rohkem lastega leibkondi (vt joonis 22) ja toetust saanud lastega leibkondade seas on naiste osakaal tavalisest tunduvalt suurem.

Erandi kasutajate seas on võrreldes mittekasutajatega rohkem 30–39- ja 40–49-aastaseid ning teisalt ligikaudu kolmandiku võrra vähem vähemalt 50-aastaseid. Ka lastega peredes on sageli rohkem vanuserühmadesse 30–39 ja 40–49 aastat kuuluvaid inimesi, seega on nende rühmade ülekaal seletatav lastega leibkondadesse kuuluvate inimeste suure osakaaluga.

Haridustaseme vaatest on kahe rühma jaotus üsna sarnane. Enim on mõlemas kesk- ja põhiharidusega inimesi. Ka eesti keelt emakeelena rääkijate osakaal oli rühmades sarnane.

Seega võib toimetulekutoetuse tõise sissetuleku erandi keskmise kasutaja lugeda eelkõige 30. või 40. eluaastates naiseks. Mittekasutaja profiil on soolise ja vanuselise jaotuse poolest sarnasem kõigi toimetulekutoetuse saajate profiilliga: võrreldes erandi kasutajatega on suurem vanemate vanuserühmade ning meeste osakaal.

JOONIS 21. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD INIMESTE OSAKAAL (%) TÕISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAMISE JA SOTSIAALDEMOGRAAFILISTE TUNNUSTE ALUSEL 2018–2021



Allikas: Statistikaamet, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (toimetulekutoetuse statistika), töötamise register, autorite arvutused.

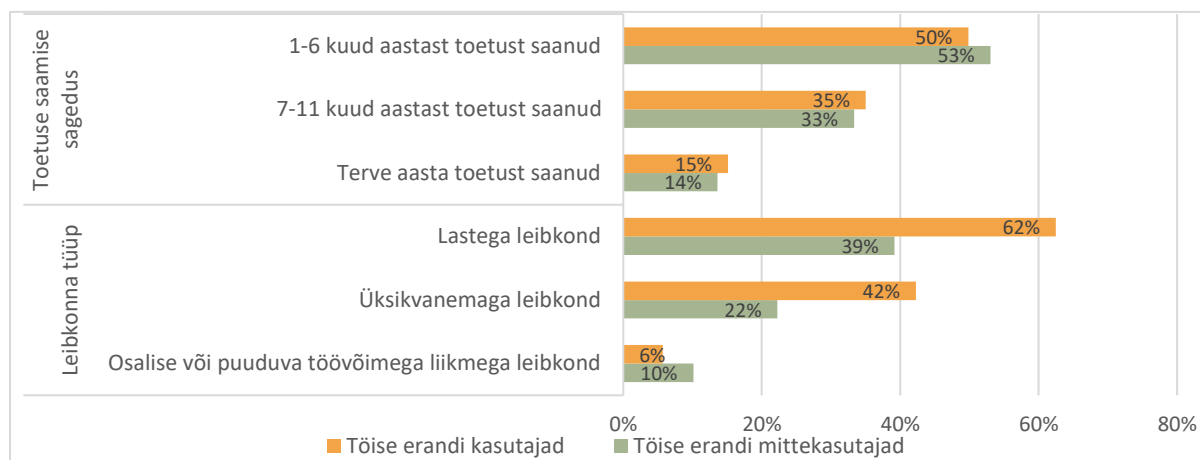
Tööle asunud liikmega leibkondade toetuse saamise sagedus sarnaneb üldjoones kõikide toetust saanud leibkondade sagedusjaotusega, kuigi nii tõise sissetuleku erandit kasutanud kui ka mittekasutanud leibkondade hulgas on kõigi toetust saanutega võrreldes paari protsendipunkti võrra rohkem pikaajaliselt (seitse kuni 11 kuud) toetust saanud ning selle võrra vähem ka kogu aasta vältel toetust saanud leibkondi (vt joonis 22). Erandi mittekasutajate seas on toetuse saamise kestuse jaotus sarnane, mis näitab, et kestuse järgi ei ole erandi kasutamises ja kasutamata jätmises suurt erinevust.

Paljud töise sissetuleku erandi kasutajad on lastega leibkonna liikmed (62%) ja 42% kõigist erandi kasutajatest on üksikvanemaga leibkonnad. Erandi mittekasutajate seas on lastega ja üksikvanemaga leibkondade osakaal väiksem ning sarnaneb kõikide toetuse saajate jaotusega.

See osutab asjaolule, et sagedamini kasutavad erandit lastega leibkonnad ja selle jätvavad kas teadlikult või teadmatusest kasutamata esmajoones lasteta pered. Erandi sagedasem kasutamine lastega leibkondade puhul võib viidata sellele, et nemad peavad toetuse jätkuvat taotlemist tähtsamaks leibkonna suuremate kulude tõttu ka pärast leibkonnaliikme tööle asumist. See tähendab, et neil on võrreldes lastetute leibkondadega suurem hirm selle ees, et teine sissetulek ei kata kulusid.

Muu hulgas kasutavad osalise või puuduva töövõimega liikmetega leibkonda kuuluvad inimesed töise sissetuleku erandit pisut sagedamini, kuid kahe rühma lahknevused on pigem väikesed.

JOONIS 22. TÖISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAJATE JA MITTEKASUTAJATE OSAKAAL (%) LEIBKONNATÜÜBI ALUSEL 2018–2021



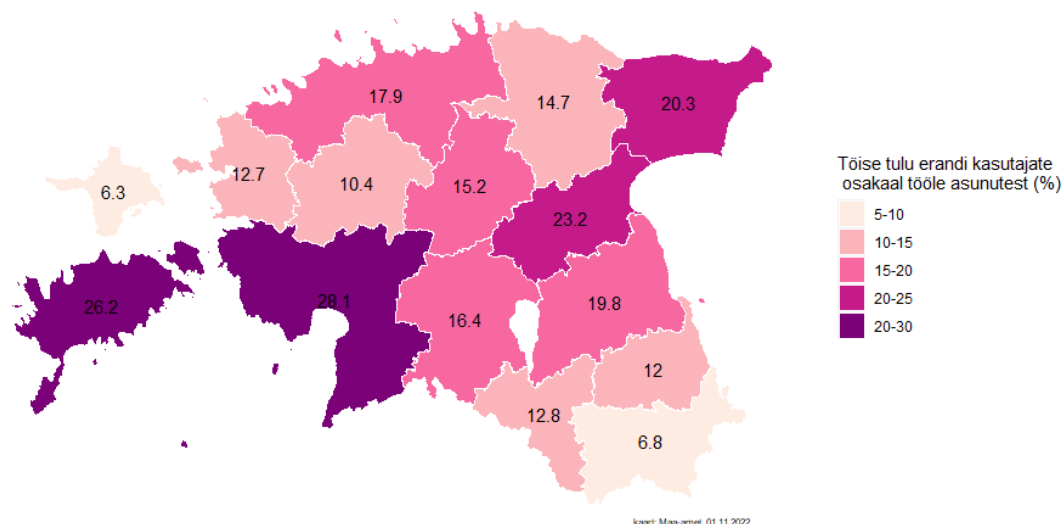
Allikas: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, töötamise register, autorite arvutused.

Töise sissetuleku erandit rakendanud inimeste osakaal kõigi tööle läinud inimeste seas kõikus maakonniti (vt joonis 23)<sup>13</sup>. Suurim on nende osakaal Eesti edelapiirkonna maakondades ja Kirde-Eestis ning väiksem Hiiu ja Valga maakonnas. Töise sissetuleku erandi kasutajate osakaalu suurus maakonnas sõltub eelkõige seal toimetulekutoetust saanute rühma ülesehitusest. Enamasti on töise erandi kasutajaid vähem vanaduspensionäride suure osakaaluga piirkondades (nt Hiiu ja Rapla maakond).

Töise sissetuleku erandi kasutajate osakaalu ei mõjuta suurel määral aga töötute toetuse saajate osakaal. Kuigi Ida-Viru maakonnas oli 2021. aastal suurim töötute ja ka töise sissetuleku erandi kasutajate suur osakaal, ei pruugi see olla samamoodi igas toetust saavate töötute suure osakaaluga maakonnas. Näiteks Lääne ja Lääne-Viru maakonnas on töötute toetuse saajate osakaal üsna suur, ent töise sissetuleku erandi kasutajate osakaal väike. See võib viidata asjaolule, et nendes maakondades ei pruugi toimetulekutoetust saavad töötud olla erandist teadlikud. Sama mustrit on märgata toetust saavate pikaajaliste töötute suure osakaaluga maakondades. Lastega perede suure osakaaluga maakondades (nt Tartu ja Saare maakond) kasutatakse töise sissetuleku erandit sagedamini, millele osutab ühtlasi lastega leibkondade suur osakaal erandi rakendajate hulgas.

<sup>13</sup> Piirkondlike erinevuste tuvastamiseks olid meile kättesaadavad toimetulekutoetuse saajate tegelike elukohtade registriandmed. Paraku tuleb järeltõlge tehes silmas pidada, et ligikaudu neljandiku analüüsivate leibkondade elukohaandmed puuduvad.

JOONIS 23. TÖISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAJATE OSAKAAL (%) TOETUSE AJAL TÖÖLE LÄINUTE SEAS MAAKONNITI 2018–2021



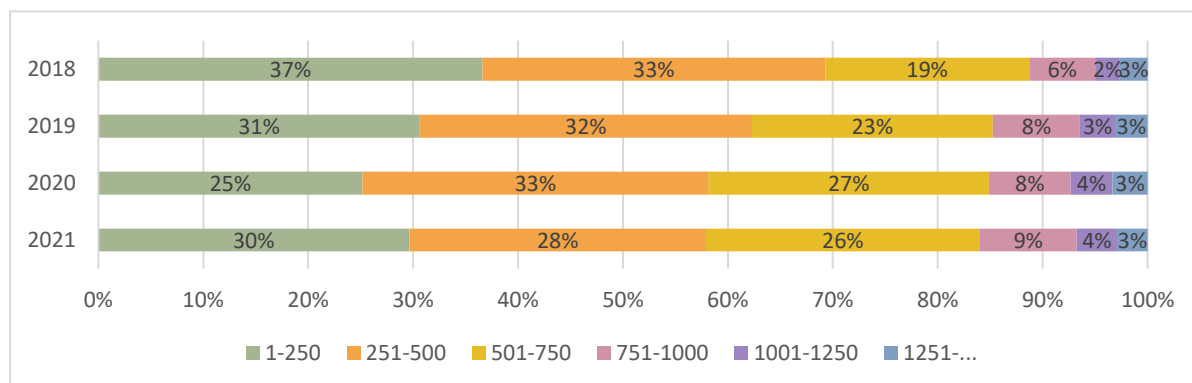
Allikas: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, töötamise register, autorite arvutused.

### Tõise sissetuleku erandi kasutajate sissetuleku suurus

Erandi kasutajate tõine sissetulek jäi keskmisele palgale tunduvalt alla: neist veerand töötab vähem kui poole koormusega ja toimetulekutoetuse saajad on sageli hõivatud ka madalama töötasuga töökohal.

Tõise tulu suurus sõltub lisaks suuresti aastast (vt joonis 24). Aastail 2018–2021 vähenes kuni 250 eurot kuus teenivate inimeste osakaal, kuid kasvas vähemalt 500 eurot kuus teenivate osakaal. Töötasu kasv võib olla tingitud miinimumpalga tõstmisest: 2018. aastal oli miinimumpalk 500 eurot, kuid 2021. aastaks oli see jõudnud 584 euroni kuus. Samuti mõjutab tulu suurenemist tõenäoliselt üldine palgakasv sel ajavahemikul.

JOONIS 24. TÖISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAJATE JAOTUS (%) SISSETULEKU RÜHMADDESSE ERANDI KASUTAMISE ESIMESEL KUUL 2018–2021



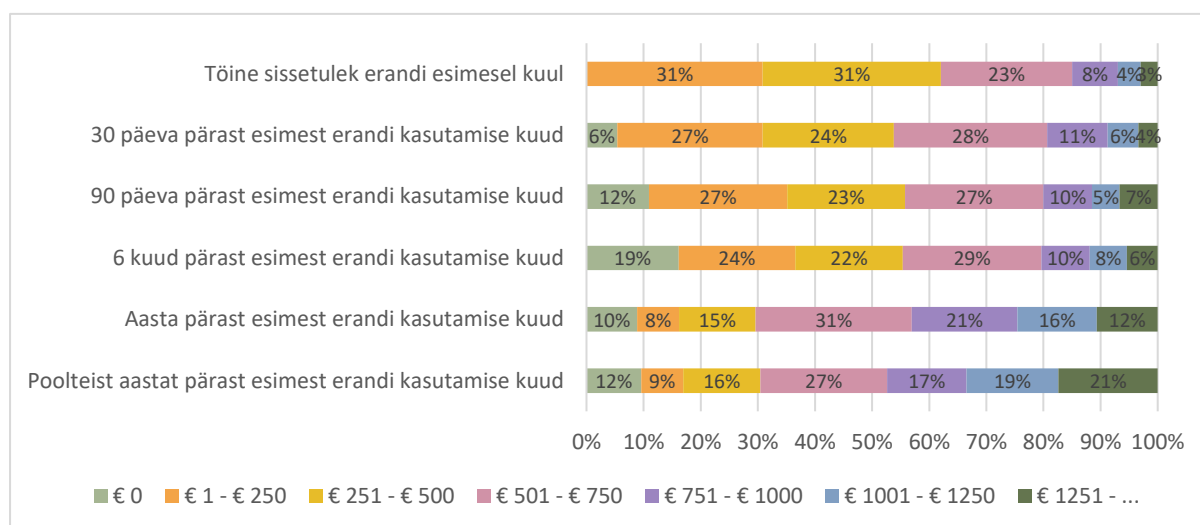
Allikas: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, töötamise register, autorite arvutused.

Osa erandi rakendajate jaoks jäi alustatud töösuhe lühikeseks, katkedes juba paari kuu

möödudes: kuue kuu järel ei olnud tõist sissetulekut viiendikul tõise sissetuleku erandi kasutajatest (vt joonis 25). Erandi kasutajate sissetulek püsis vaadeldud ajavahemikul valdavalt samal tasemel. Kui analüüsida saadud sissetulekuid ainult erandi kasutamise ajal, selgub, et nende jaotus on sarnane eelmainituga. Ühtlasi oli erandi kasutamise kolmandal ja kuuendal kuul erandi kasutajaid juba tunduvalt vähem, kuid enamik inimesi kuulus ikkagi kolme madalama sissetuleku rühma. See viitab asjaolule, et tõise sissetuleku erandi kasutamise kuudel püsis erandi kasutaja sissetulek põhiosas sama suurena.

Et erandi kasutamise ajavahemik oli enamiku kasutajate puhul väga lühike (kuni kaks kuud), on tõenäoline, et erandi kasutamise ajal ei ilmne erinevusi sissetuleku suuruses. Erandi kasutajate töösuhe kestab keskmiselt üheksa kuud, mistõttu ei saa selgitada madalat töötasu töösuhte lühidusega. Küll aga viitab see tõsiasi, et paljud erandi kasutajad ei pruugi töötada täisajaga.

JOONIS 25. TÕISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAJATE JAOTUS (%) SISSETULEKU RÜHMADDESSE ERANDI ESIMISEST KASUTAMISEST MÖÖDUNUD AJA ALUSEL 2018–2021



Allikas: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni register, autorite arvutused.

Kui analüüsida tõise sissetuleku erandi kasutajate sissetulekuid aasta ja poolteist aastat pärast erandi kasutamise esimest kuud, on näha, et madalama sissetuleku rühmades olevate inimeste osakaal väheneb ning kõrgema sissetuleku rühmades olivate osakaal suureneb. Kahanenud on ka nende osa, kes ei saa töötasu. See näitab, et erandi kasutajad on tööturule edukalt taasisenenud.

#### Tõise sissetuleku erandi kasutajate tegevusalad

Tavaliselt asuvad tõise sissetuleku erandi kasutajad tööle lihttöölisena (38%), teenindus- ja müügitöötajana (30%) või oskus- ja käsitöölisena (11%). Levinuimad ametikohad peegelduvad ka erandi kasutajate tööandjate tegevusalades: enim töötavad erandi kasutajad haldus- ja abitegevuste (17%), majutuse ja toitluse (17%), töötleva tööstuse (13%), ehituse (9%) või hulgi- ja jaekaubanduse / sõidukite remondi (9%) valdkonnas.

Töökoormuse kohta käivad andmed puuduvad 42% erandi kasutajate kohta. Nendest, kelle kohta on töökoormuse andmed olemas, töötab suurem osa 0,8 kuni täiskoormusega (69%). Teisalt on üsna suur osa neid, kes töötavad poole või vähema koormusega (24%). Niisiis varieerub tõise sissetuleku erandit kasutavate inimeste töökoormus. Et töökoormuse andmed puuduvad suhteliselt paljude erandi kasutajate kohta, ei saa teha kõigi erandi kasutajate kohta üldist järeldust.

#### Tõise sissetuleku erandi kasutajate tööturul osalemine pärast erandi kasutamise lõppu

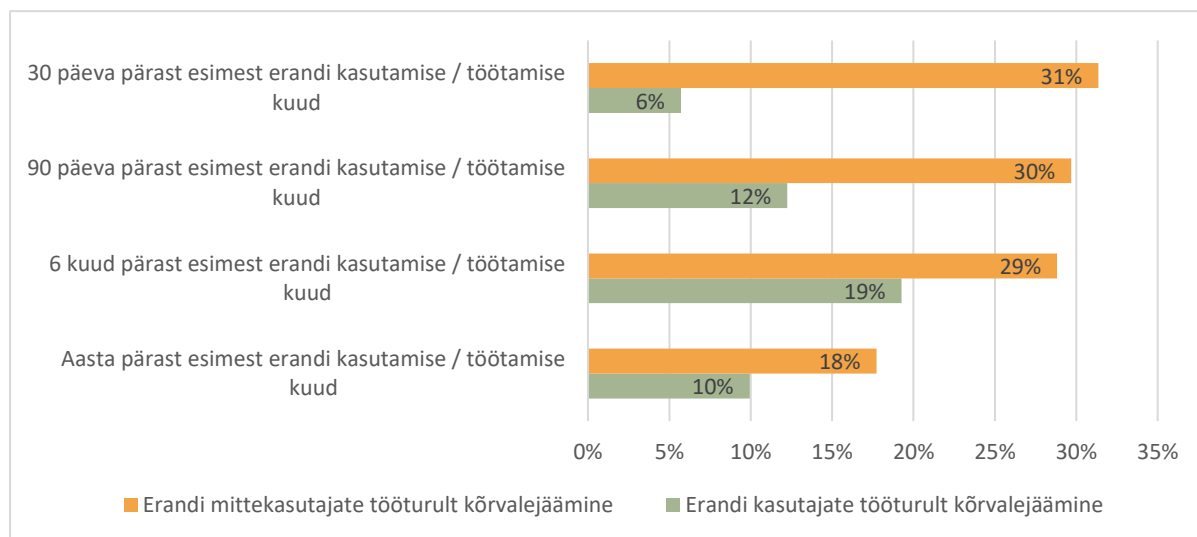
Tõise sissetuleku erandi kasutajate ja mittekasutajate tööturul osalemine pärast esimest erandi

kasutamise või töötamise kuud on võrdlemisi erinevate trendidega (vt joonis 26).

Nende töösuhted, kes ei kasuta teise sissetuleku erandit, on enamasti lühikesed ja pärast esimest kuud ei teeni nad enam töist sissetulekut. Ajaga väheneb nende erandi mittekasutajate osa, kes ei ole tööturul. Erandi kasutajate puhul on märgata vastupidist trendi (aja möödudes kasvab nende osakaal, kes saavad töist sissetulekut), teisalt on nende osakaal kõigi erandi kasutajate seas väiksem. Kui erandi kasutajate töösuhe kestis keskmiselt üheksa, siis erandi mittekasutajate oma ainult kolm kuud. See näitab, et erandit ei kasuta esmajoones lühiajaliselt töötavad inimesed, kelle hulgas on vähem neid, kes püsivad tööturul pikemat aega. Erandi kasutajad püsivad tööturul kauem.

Kui vaadata vähemalt ühel kuul aastast töötasu teenivate inimeste<sup>14</sup> osakaalu kõigi täisealiste toetuse saajate seas, keda ei loeta õpilasteks, selgub, et nende osakaal, kes ei saanud toetuse aastal töötasu, on kasvava trendiga. 2016. aastal oli nende aktiivsuskoostusega inimeste osakaal, kes ei saanud aasta jooksul töist sissetulekut, 18%, ent 2021. aastal juba 31%. Seega ei piisa toetuse saajate aktiveerimiseks ainult teise sissetuleku erandi kehtestamisest.

JOONIS 26. ILMA TÖISE SISSETULEKUTA INIESTE OSAKAAL (%) ERANDI KASUTAMISE JA ESIMESEST KASUTAMISEST MÖÖDUNUD AJA ALUSEL 2018–2021



Allikas: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni ning töötamise register, autorite arvutused.

Sotsiaaltöötajad olid seisukohal, et kuigi teise sissetuleku erandi kasutamine on üldiselt hea, ei ole meetme mõju pikaajaline ja meedet kasutavad toetuse pikaajalised saajad pigem korraks (lühiajaliselt töötamiseks), naastes seejärel toetuste juurde. Registriandmete analüüsist ilmnas, et kuue kuu möödudes ei olnud 19% erandi kasutajatest enam töist sissetulekut.

Mitu sotsiaaltöötajat ütles, et erandi rakendamine ei ole toonud toetuse pikaajaliste saajate töötamise motivatsioonis kaasa märgatavat muutust. Registriandmed siiski ei kinnita, et erandi kasutajad oleksid hõives väga lühikest aega või naaseksid toimetulekutoetuse saajate sekka kiiresti: pigem võib arvata, et nad on rohkem motiveeritud tööle asuma. Sotsiaaltöötajate jaoks võivad olla probleemsed eelkõige ajutiste tööde tegijad ja need, kes ei ole motiveeritud asuma

<sup>14</sup> Vaadeldi toetuse saamise aasta tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni registri andmeid nende inimeste töötasu (töölepingu, võlaõigusliku lepingu või avaliku teenistuse tegevusest teenitud sissetulekute summa) kohta, kes olid täisealised ning ei olnud puuduva töövõimega, töövõimetus- või vanaduspensionärid ega õpilased.

püsivalt tööle.

”*Nad teavad seda ja nad tulevad taotlema, aga nad siis kipuvad jälle töölt ära tulema ja nad tulevad jälle meie juurde tagasi. Me ei ole nagu saanud neilt seda motivatsiooni, et jäädagi siis tööle.*

”*Ei aidanud kaasa tööturule minekuks. Nutikamad on pigem need, kes kasutavad seda ära, ja siis on jälle mitu aastat töötud, ja siis nad saavad jälle seda hüve kasutada. Siis nemad niimoodi laveerivadki.*

Et täpsustada tõise sissetuleku erandi (mitte)kasutamist, sooviti siinses uuringus toimetulekutoetuse saajate seas tehtud küsitluses teada, kui teadlikult nad on sellest erandist ja kuidas nad seda kasutavad. Selgus, et toimetulekutoetuse saamise ajal oli 36% vastanutest erandist teadlik. Vastajate taustatunnuste<sup>15</sup> võrdluses ilmnas, et eestlaste teadlikkus oli veidi väiksem (33%) kui muust rahvusest inimeste oma (40%). Soo, vanuse, piirkonna ja töötüü või töötajataatuse alusel ei ilmnenu teadlikkuses erinevusi.

Leibkonnatüübi<sup>16</sup> alusel tulid erinevused välja ainult selles, kas leibkonnas on puudega või vähenenud töövõimega liikmeid: selliste liikmetega leibkonnad on tõise sissetuleku erandist vähem teadlikud (teadlikke on vastavalt 28% ja 39%). Nende hulgas, kes olid küsitlusele vastamise ajal saanud toimetulekutoetust eelmise kahe aasta jooksul kuni kuus kuud, oli erandist teadlikke 30%, ja pikema aja jooksul saanute puhul oli näitaja 41%.

Ka sotsiaaltöötajad mainisid intervjuudes inimeste vähest teadlikkust tõise sissetuleku erandist, kuigi nad enamasti tutvustavad toetuse saajatele seda võimalust.

Küsitluse andmetel on toimetulekutoetuse saamise ajal küsitlusele eelnenud kahe aasta jooksul tööle asunud ja tõist sissetulekut saanud 39% toimetulekutoetuse saajatest. Neist 31%-le jätkati toimetulekutoetuse maksmist ka töötamise ajal ja 56%-le ei jätkatud. 13% ei osanud vastata, kas talle jätkati toetuse maksmist. Seega on küsitluse järgi tõise sissetuleku erandi kasutajate osakaal mõnevõrra suurem näitajast, mis põhineb registriandmetel. See on oodatav, kuna küsitlusele vastanute seas võib olla rohkem tööle asunud ja parema toimetulekuga inimesi. Kui võrreldi küsitluses erandi kasutajate ja mittekasutajate taustatunnuseid, siis ei ilmnenu olulisi erinevusi ei taustatunnuse ega leibkonnatüübi alusel.

Küsitluse andmetel lõppes 41% inimeste jaoks toimetulekutoetuse maksmine siis, kui nad asusid tööle, sest neile öeldi, et nad ei saa enam toetust taotlema. 38% inimestele lõpetati toetuse maksmine põhjusel, et nad ei teadnud, et neil on võimalik saada toetust ka töötamise ajal. 14% inimestest ei soovinud enam toetust taotlema või ei pidanud seda vajalikuks ja 7% taotles toetust, kuid ei saanud seda.

<sup>15</sup> Toimetulekutoetuse saajate küsitluse tulemuste analüüsis käsitletakse taustatunnustena inimese sugu, vanuserühma, rahvust (eestlane või muu, sh vene rahvus), elupiirkonda (Põhja-, Kirde-, Kesk-, Lääne- ja Lõuna-Eesti) ning töötüü või töötajataatust (kas ta on küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt korra olnud Eesti Töötukassas registreeritud töötüü või töötajajana).

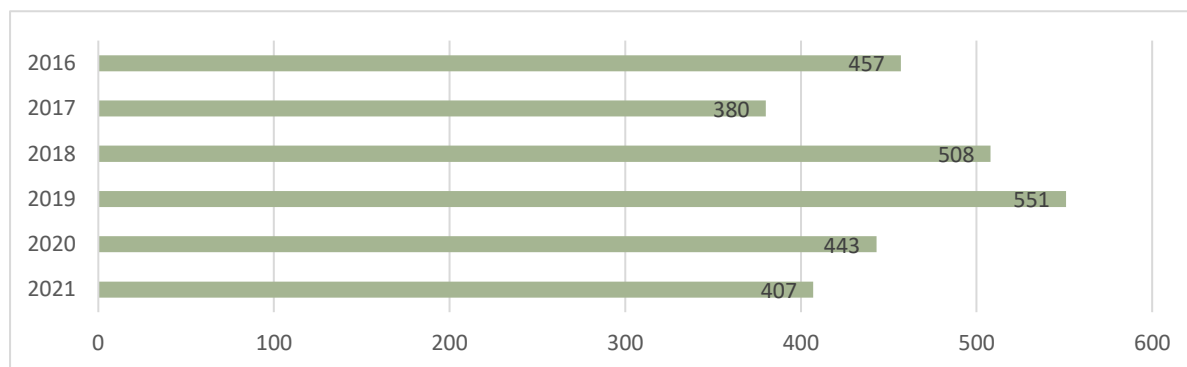
<sup>16</sup> Toimetulekutoetuse saajate küsitluse analüüsis eristatakse viit leibkonnatüüpi selle alusel, kas leibkonnas on kuni 17-aastaseid lapsi, vähemalt 18-aastaseid õpilasi või üliõpilasi, registreeritud töötüü, vanaduspensionäre või puudega või vähenenud töövõimega inimesi. Üks inimene võib kuuluda mitmesse leibkonnatüüpi.

Sotsiaaltöötajad töid intervjuudes erandi ühe mittekasutamise põhjusena esile keeldumise. Valdavalt võivad erandi kasutamisest keelduda aktiivsed kliendid, sest ei pea toetuse taotlemist enam vajalikuks.

### Õpilaste töötasu erand

Alates 2018. aastast ei arvata toimetulekutoetuse määramisel leibkonna sissetulekute hulka kuni 19-aastaste õpilaste töötasu (vanemate õpilaste puhul kuni õppeaasta lõpuni või kooli nimekirjast väljaarvamiseni) (sotsiaalhoolekande seaduse § 133). Muudatuse eesmärk on julgustada ametlikult töötama ka nende leibkondade noori, kes saavad toimetulekutoetust. Soovitakse vältida olukorda, kus toimetulekutoetust saavatest leibkondadest pärit noored ei asu tööle üksnes seetõttu, et nende teenitud töötasu tõttu kaotaks leibkond talle määratud toimetulekutoetuse.

JOONIS 27. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD LEIBKONDADES TÖÖTASU TEENINUD ÕPILASTE ARV AASTA ALUSEL 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni register, 2022, autorite arvutused.

Tõise sissetuleku erandit kasutavate õpilaste andmete analüüsimiseks vaatlesime toimetulekutoetuse saamisele eelnenud kuul deklareeritud töötasu teeninud õpilaste arvu aastate jooksul. Seda, kas õpilaste töötasu võeti ka tegelikult toetuse määramisel arvesse, ei olnud meile kättesaadavate sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri andmete põhjal võimalik välja selgitada.<sup>17</sup>

Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri toimetulekutoetuse saajate ning tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni registri andmeid analüüsid selgus, et töötavad õpilased moodustavad kõigi üle 13-aastaste õpilaste hulgast ligikaudu poole (48%). Lisaks on töötasu teeninud õpilaste arv toetust saanud inimeste hulgas märgatavalt kasvanud, esmajoones 2018. aastal (vt joonis 27).

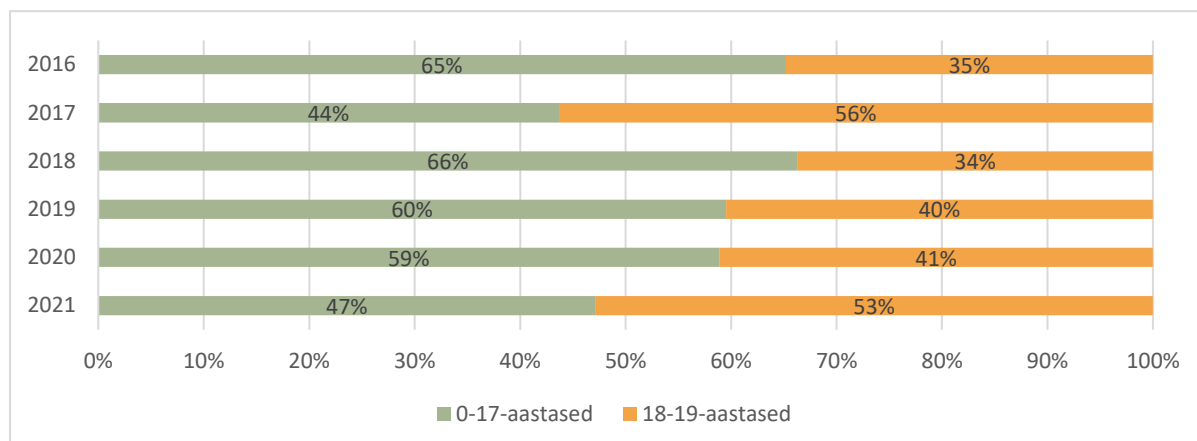
Seda võib seostada õpilaste tõise sissetuleku erandi kehtestamisega, sest toetust saanud inimeste arv neil aastatel ei suurenenud. Aastail 2020–2021 kahanes töötavate õpilaste arv. See võib tuleneda COVID-19 kriisist, mille ajal võis kehtinud piirangute tõttu olla õpilastel keerulisem tööturule siirduda. Ilmnes, et õpilased töötavad eelkõige suvel: juulis, augustis ja septembris tõise sissetuleku erandi kasutamine moodustas ligikaudu poole (46%) kõigist

<sup>17</sup> Meile kättesaadavates sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri andmetes ei olnud võimalik eristada õpilaste tõise sissetuleku erandi kasutamist, kuna nende töötasu oli märgitud täismääral. Lisaks ei olnud osa õpilaste kohta töötasukirjet lisatud, mis võib tuleneda toetuse määrajate erinevast praktikast töötasuandmete sisestamisel. Õpilaste töötasu märkimist kontrolliti ka erinevaid sissetulekuperioode kasutades. Lisaks leidis enne tõise sissetuleku erandi kehtestamist menetlusi, milles ei olnud õpilaste töötasu arvesse võetud. See võib taas viidata erinevatele praktikatele toetuse saajate sissetulekuandmete sisestamisel või sellele, et omavalitsuste ametnikele ei ole õpilaste töötasu andmeid esitatud.



kasutamiskordadest.

JOONIS 28. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD JA TÖÖTASU TEENINUD ÕPILASTE VANUSELINE JAOTUS (%) 2016–2021

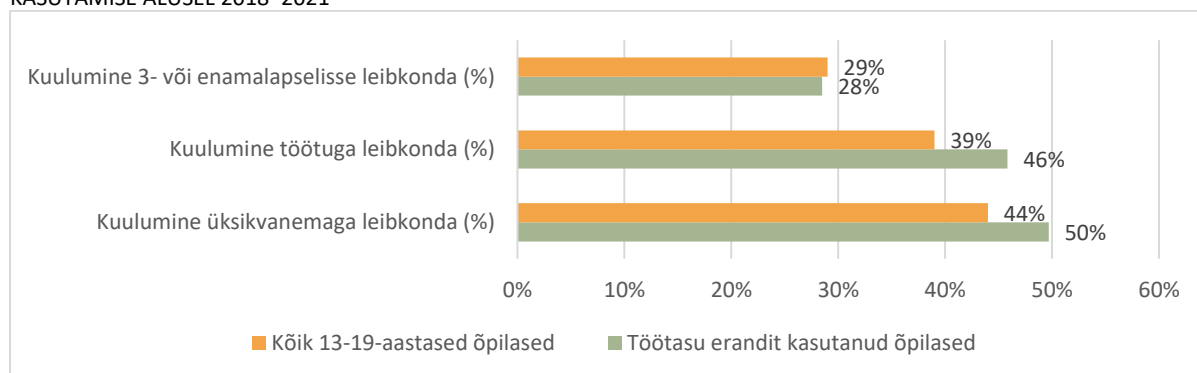


Allikas: Statistikaamet, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni register, 2022, autorite arvutused.

Enamik töötasu saanud õpilastest oli naissoost, 2021. aastal oli neid 63% (meessoost 37%). Tõise sissetuleku erandi kehtestamine ei mõjutanud soolist vahekorda märkimisväärselt. Töötavate õpilaste jaotus emakeele alusel on sarnane kõikide toetuse saajate omaga: 63% neist räägib emakeelena eesti keelt.

Toimetulekutoetust saanud ja eelmisel kuul deklareeritud töötasu teeninud õpilaste vanuseline jaotus varieerus aastati (vt joonis 28), kuid vaadeldud ajavahemiku andmete põhjal võib öelda, et pigem väheneb toetust saavate alaealiste õpilaste osakaal, kes on saanud töötasu. See võib tähendada, et vanema vanuserühma õpilased on rohkem huvitatud tööturule minekust. Et näha, kas alaealiste vanuseline jaotus oli mõjutatud ka tõise sissetuleku erandi kehtestamisest, oleks vaja analüüsi kaasata varasemad andmed. Praegu on 2016. ja 2017. aasta jaotus liiga erinev, et teha selle põhjal järeldusi.

JOONIS 29. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD ÕPILASTE JAOTUS (%) LEIBKONNATÜÜBI JA TÕISE SISSETULEKU ERANDI KASUTAMISE ALUSEL 2018–2021



Allikas: Statistikaamet, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni register, 2022, autorite arvutused.

Võrreldes tõise sissetuleku erandit kasutanud õpilasi kõikide toimetulekutoetust saanud leibkondade õpilastega<sup>18</sup>, selgub, et erandi kasutajate seas on veidi suurem üksikvanema või

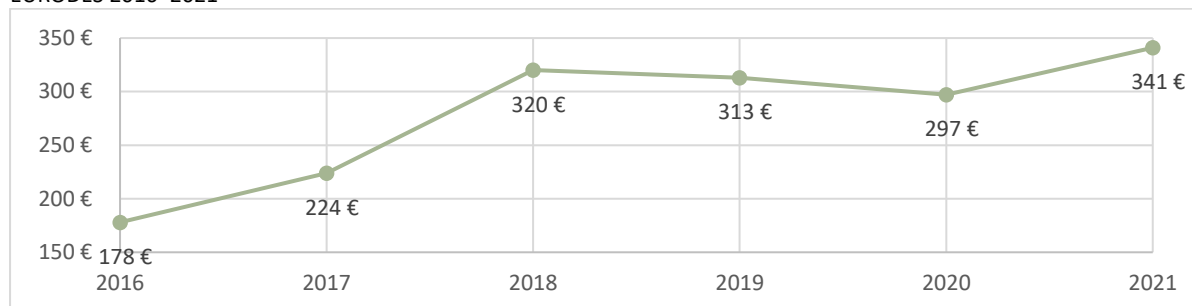
<sup>18</sup> Tõise sissetuleku erandi kasutajaks loeti kõik toimetulekutoetust saanud leibkonda kuuluvad ja toetuse saamisele eelnenu kuul töötasu teeninud alaealised ning 18–19-aastased õpilased (kõik õpilased on kõik 13–19-aastased õpilased).



töötutega leibkonda kuulujate osakaal kui kõigis 13–19-aastaste õpilastega leibkondades (vt joonis 29). Kolme- ja enamalapselisse leibkonda kuuluvate õpilaste osakaal tõise sissetuleku erandi kasutajate ning teisalt kõikide õpilaste seas on enam-vähem samal tasemel. Sellest võib järeldada, et just töötü või üksikvanemaga koos elamine võib põhjustada õpilasele survet minna tööle. Kolme- ja enamalapselises leibkonnas elamine õpilase töötamist suurel määral ei mõjuta.

Õpilaste tõise sissetuleku erandi kasulikkusele viitab töötanud õpilaste keskmise töötasu<sup>19</sup> järsk kasv erandi kehtestamise esimesel aastal (vt joonis 30). Kuigi on loomulik, et aja jooksul kasvab töötasu suurus erinevatel põhjustel (nt inflatsioon, muudatused seadustes), on aastail 2017–2020 toimunud sissetuleku ligikaudu 100-eurone kasv märkimisväärne.

JOONIS 30. TOIMETULEKUTOETUSE SAAMISELE EELNENUD KUUL TÖÖTASU TEENINUD ÕPILASTE KESKMINNE KUINE TÖÖTASU EURODES 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni register, 2022, autorite arvutused.

Kokkuvõttes võib öelda, et õpilaste tõise sissetuleku erandi sisseviimine seadusesse 2018. aastal on suurendanud töötavate õpilaste arvu toimetulekutoetust saavates leibkondades ja kasvanud on ka nende õpilaste töötasu. Registriandmete põhjal peame tõdema, et juba enne seadusemuudatust jäeti õpilaste tõine sissetulek toimetulekutoetuse maksmisel sageli arvestamata. Seadusemuudatusega seega seadustati toimetulekutoetuse maksmise varasem praktika.

### 3.2.2. Toetuse saajate aktiivsuse toetamine

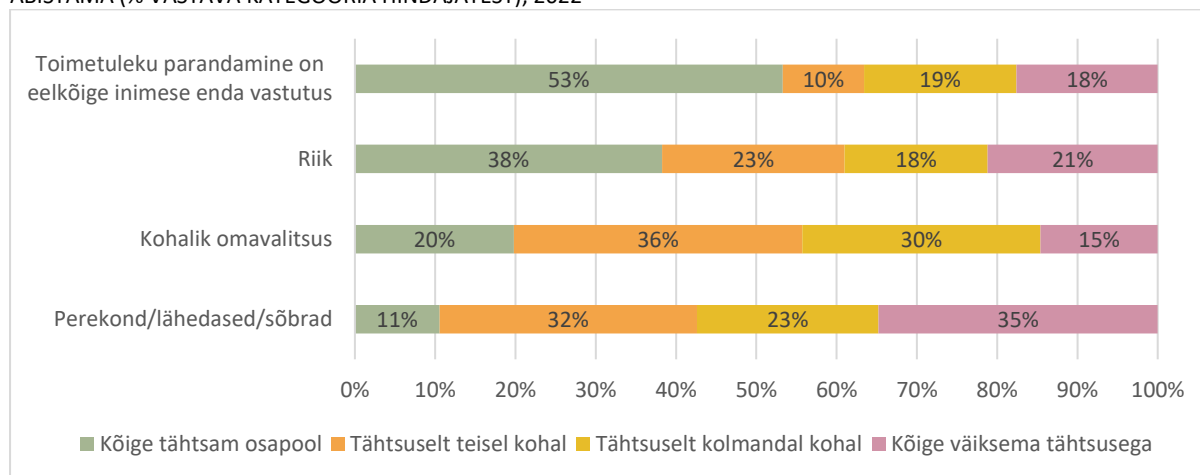
Üks küsimus toimetulekutoetuse saajate aktiivsuse toetamisel seisneb selles, kelle vastutus peaks see olema. Siinse uuringu jaoks tehtud küsitluses paluti viimase kahe aasta jooksul toimetulekutoetust saanutel järjestada tähtsuse alusel institutsioonid, kes peaksid inimest aitama toimetulekuraskuste korral (vt joonis 31).

Eelkõige hindasid vastajad kõige olulisemaks selle, et enda toimetuleku parandamise eest vastutab inimene ise: selle vastuse seadis esikohale üle poole (53%) vastajatest. Ka riik on abistamisel tähtis, üle kolmandiku (38%) vastajatest seadis selle valiku esikohale. Tähtsusetl teisel kohal on vastajate hinnangul omavalitsus (36%) ning perekond, lähedased ja sõbrad (32%).

JOONIS 31. TOIMETULEKUTOETUST SAANUD INIMESTE HINNANG SELLELE, KES PEAKS TOIMETULEKURASKUSTES INIMEST

<sup>19</sup> Arvutusse kaasati ainult toetusele eelnenud kuul erandi sihtrühmas teenitud töötasu, st muul ajal teenitud sissetulekuid ei hõlmatud.

ABISTAMA (% VASTAVA KATEGORIA HINDAJATEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Täpsemalt analüüsiti, kas neis hinnangutes on erinevusi toimetulekutoetuse saaja taustatunnuste, leibkonna suuruse ja tüübi ning toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku (kuni kuus kuud või üle kuue kuu küsitlusele eelnenud kahe aasta jooksul) alusel. Statistiliselt olulised erinevused ilmnesid eelkõige soo ja vanuse alusel. Ainult üksikjuhtudel tuvastati erinevused rahvuse, lastega vs. lasteta leibkondade ja toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku alusel.

Selgus, et ise enda toimetuleku tagamist peavad tähtsamaks naised: 56% neist seadis selle valiku esikohale ja 12% teisele kohale, võrreldes meestega, kellest 51% seadis selle esikohale ja 9% teisele kohale. 30–39- ja 40–49-aastased peavad seda olulisemaks (vastavalt 66% ja 60% seadis esikohale) kui nooremad (57% kuni 29-aastastest) ning vanemad (41% vähemalt 50-aastastest) vanuserühmad.

Riigi rolli tähtsustavad toimetuleku tagamisel pigem mehed: 41% jaoks neist on riik esikohal (naised: 35%). Samuti on riigi roll olulisem vähemalt 50-aastastele, neist seadis 49% riigi esikohale (40–49-aastastest 34%, 30–39-aastastest 29% ja kuni 29-aastastest 28%). Laste olemasolu leibkonnas vähendab veidi riigi rolli tähtsuse tajumist toimetuleku tagamisel (vastavalt 36% lastega ja 39% lasteta leibkondadest peavad riigi osa kõige tähtsamaks). Nende hulgast, kes on saanud küsitlusele eelnenud kahe aasta jooksul toimetulekutoetust rohkem kui kuus kuud, seadis 44% riigi rolli esikohale, samal ajal kui lühema ajavahemiku jooksul toetust saanute seas on see näitaja 31%.

Omavalitsuse tähtsust rõhutasid ennekõike mehed: 25% meestest ja 19% naistest seadis selle esikohale. Vähemalt 50-aastastest 28%, 40–49-aastastest 14%, 30–39-aastastest 15% ja kuni 29-aastastest 13% peab omavalitsust toimetuleku tagamisel peamiseks; eestlaste puhul on see näitaja 24% ja muust rahvusest elanike puhul 13%.

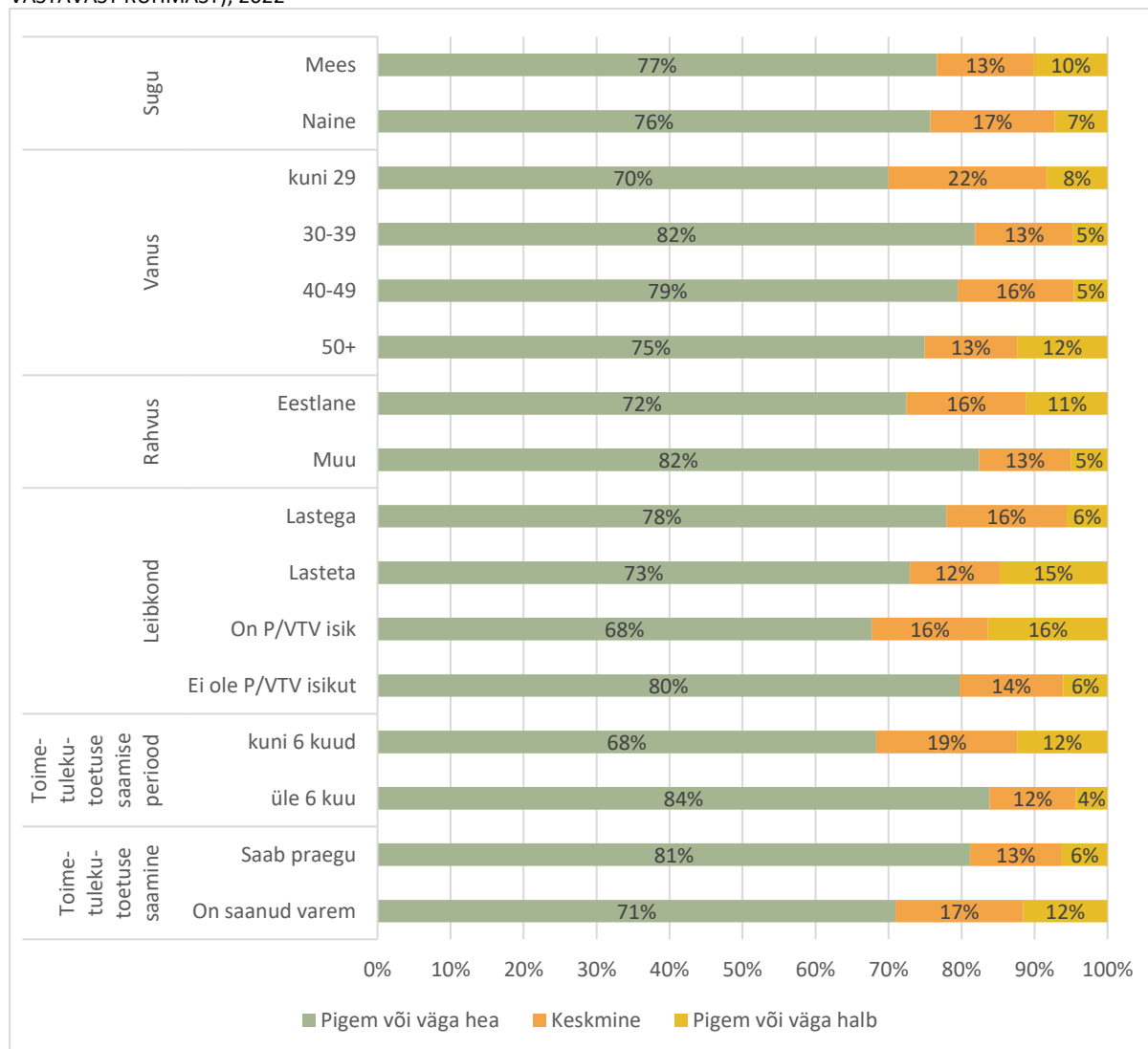
Perekonna, lähedaste ja/või sõprade rolli tähtsuse hindamises ilmnesid statistiliselt olulised erinevused ainult soo järgi. Meestest 9% ja naistest 12% peab lähedasi kõige tähtsamaks toimetuleku tagamisel ning kõige vähem oluliseks peab lähedasi 31% mehi ja 39% naisi.

Eestis on toimetulekutoetuse saajatele toe pakkumisel ja nende suunamisel teenuseid kasutama keskne roll omavalitsuse sotsiaaltöötajatel, sest nemad menetlevad vahetult toimetulekutoetuse taotlusi. Seetõttu uuriti toetuse saajate küsitluses ka hinnangut nende inimeste kokkupuutele omavalitsuste ametnikega.

Selgus, et enamiku vastanute jaoks oli koostöö omavalitsuse sotsiaaltöötajaga olnud meeldiv (44% jaoks väga ja 32% jaoks pigem hea). Keskmiseks hindas selle 15%, pigem halvaks 7% ja

väga halvaks 2% vastanutest. Häid hinnanguid koostööle andsid sagedamini 30–39-aastased, muust rahvusest inimesed, lastega leibkondade liikmed, rohkem kui kuus kuud toetust saanud inimesed ja küsitluse ajal toimetulekutoetuse saajad. Natuke kriitilisemad olid kuni 29-aastaste inimeste, eestlaste, lasteta leibkondade, puudega või vähenenud töövõimega inimestega leibkondade liikmed ning toetust lühemat aega saanud inimesed (vt joonis 32).

JOONIS 32. HINNANGUD KOOSTÖÖLE OMAVALITSUSE SOTSIAALTÖÖTAJAGA TOIMETULEKUTOETUSE TAOTLEMISEL (% VASTAVAST RÜHMAST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkused. Joonisel on esitatud andmed ainult nende rühmade kohta, kelle puhul ilmnesid statistiliselt olulised erinevused. P/VTV isik = puudega või vähenenud töövõimega isik.

Suur koormus toimetulekutoetuse saaja motiveerimisel langebki omavalitsuste sotsiaaltöötajatele. Intervjuudes viidati, et igale inimesele individuaalset tegevuskava ei koostata ega juhtumikorraldust ei tehta, küll aga sõlmitakse nendega vabamas vormis kokkulepped. Toetuse saajaga kohtutakse korra kuus, et hinnata tema aktiivsust ja tegevust iseseisva toimetuleku saavutamiseks.

Mitu sotsiaaltöötajat oli arvamusel, et on vajadus lisasekkumiste ja -meetmete järele, mida pakkuda pikka aega tööturult eemal olnud inimestele. Näiteks nähakse vajadust resotsialiseerumise teenuse järele inimeste puhul, kes ei tööta ja kellel on sõltuvusprobleemid,

sest nad võiksid kasvõi paar tundi täita teatud tööülesandeid, et saada toimetulekutoetust või elada varjupaigas. Samuti ütlesid mitme omavalitsuse esindajad, et otsivad ise võimalusi hoida toetuse saajad aktiivsena (nt lehtede riisumine jm heakorratööd).

Sotsiaaltöötajad selgitasid, et nende töökoormus on olnud suur ennekõike 2022. aastal ja paljudes omavalitsustes on see kasvanud seoses Ukraina põgenike kriisiga. Muu hulgas ilmnes ühest intervjuust, et kaks spetsialisti võtavad keskmiselt päevas vastu 40 inimest, et aidata neid teenuste ja toetuste taotlemisel. Seetõttu ei jõua nad iga toimetulekutoetuse saajaga palju individuaalselt tegeleda. Hulk aega kulub osa klientide kodukülastusele, kuid seda hindavad sotsiaaltöötajad vajalikuks, sest see aitab tuvastada nende tegelikku abivajadust ja jälgida kokkulepete järgimist.

Et ikkagi toimetulekutoetus peaks olema toimetulekuraskustest üle saamisel ajutine meede, olid omavalitsuste sotsiaaltöötajad kogunud, et teatud kliendid ei pea seda ajutiseks: neil puudub tahe tööle asuda ning seetõttu on neid võimestada ja motiveerida raske. Leidub ka inimesi, kes peavad oma elukvaliteeti isegi toetusest elades rahuldavaks ja ei leia endas soovi püüelda iseseisva toimetuleku poole. Mitu sotsiaaltöötajat selgitas, et klientidel on sageli vajadus psühholoogilise nõustamise järele, ent seda ei saa sotsiaaltöötajad ise neile pakkuda.

### Kaalutusotsuse rakendamine

Omavalitsuse sotsiaaltöötajal on õigus rakendada sanktsioone nende toetuse saajate suhtes, kes ei täida kokkuleppeid, mis on sõlmitud selleks, et nad püüdleksid iseseisva toimetuleku poole. Muu hulgas võivad sotsiaaltöötajad toimetulekutoetuse suurust vähendada või selle maksmise (ajutiselt) peatada (sotsiaalhoolekande seadus, § 134). Sotsiaaltöötajate kinnitusel on see suur vastutus ja neile keeruline otsus.

Toimetulekutoetus on tihti viimane abinõu toimetuleku tagamiseks siis, kui kõik muud võimalused on ammendatud. Sotsiaaltöötajad ei taha jätta abivajajat hätta: kui nad teaksid, et inimest ümbritseb muu sotsiaalne struktuur, mis toetab teda pärast toimetulekutoetuse maksmise lõppu, siis julgeksid nad sanktsioone rakendada ja jätta ta toetuseta. Kuna sellist tugivõrgustikku aga ei ole, siis ei taha nad sageli teha otsust jätta inimene toetuseta.

Mitmel juhul ütlesid sotsiaaltöötajad, et täpsemad juhised aitaksid neil otsustada, millisel juhul tuleks jätta toetused määramata või vähendada nende summat ja rakendada sanktsioone. Kuigi sotsiaalhoolekande seaduses on need olukorrad loetletud, on lõplik otsus sotsiaaltöötaja teha. Seetõttu võib sanktsioonide rakendamise rangus olla eri sotsiaaltöötajate ja omavalitsuste puhul erinev.

Näiteks ütles üks sotsiaaltöötaja, et kui umbes aasta jooksul on näha, et töövõimeline inimene ei tööta selle nimel, et saavutada iseseisev toimetulek, ega ole motiveeritud tööle asuma, lõpetatakse talle toetuse maksmine. Selleks peaks uuringu järgi olema sotsiaaltöötajatel ja ka klientidel paremad ja selgemad juhised selle kohta, millal jäetakse toetus maksmata.

» Seal [õigusaktides] küll on see punkt, et inimene peab ikkagi ka tegema teatud pingutusi oma olukorra parandamiseks, aga ei ole mingisugust hindamiskriteeriumit, mida ta siis peab tegema, mida ametnik peaks tema käest nõudma, et järgmiseks ... Noh, täpselt samamoodi, nagu Eesti Töötukassa spetsialistid ütlevad, et järgmiseks korraks peate kandideerima näiteks viiele ametikohale. Noh, ka meie saame öelda, et palun, siin on see koht, kus te saate teha resotsialiseerumistunnid, pargid, muud asjad, värvite pingid ja kõik – selle alusel me hakkame toetust maksuma. See peab natuke sõnastatud olema selgemalt, et ... et inimesed mõistaks, et saada seda toetust, peab omalt poolt teatud asjad ära tegema.

Andmetest selgub, et kaalutusotsust kasutatakse üha sagedamini, kuigi selle rakendamiskordade arv jääb 100 piiresse. Seda on vähe, arvestades iga-aastast üldist taotluste hulka. 2019. aastal rakendati kaalutusotsust 54 korral, 2020. aastal 109 korral ja 2021. aastal 97 korral. Levinuima põhjusena on märgitud, et taotleja ei ole teinud pingutusi, et parandada enda ja oma perekonna materiaalsel olukorda, ning ta ei ole registreeritud Eesti Töötukassas.

Ka sotsiaaltöötajad ise ütlesid, et kasutavad kaalutusõigust pigem harva. Sel teemal tsiteerisid nad mitmel korral omavalitsuse ettekirjutust: riik ei tohi jätta inimest abita. See on nende hinnangul kaalutusõiguse rakendamisega vastuolus. Enamasti olid sotsiaaltöötajad seisukohal, et kaalutusõigus teeb toetuse määramise raskemaks ja juhtumid on tihti keerukad, mistõttu nad pigem väldivad sanktsioone.

”*Meil on hästi palju antud sellist kaalutletud otsust, aga samas vahepeal ma tunnen nagu puudust sellest, et oleks mingi kindel reegel: et vot riik nii ütleb ja kui sa seda ei tee, siis sa ei saa [...]. Seda ma nagu tunnen vahepeal, et jääb puudu iseenesest, sest minul pole ka südant alati inimest ilma jätta toetusest. Ma pean ikka üritama mingeid kokkuleppeid sõlmida, et ta midagigi teeks, eks. Aga nendega mõnega on nagu raske, kes ütlevadki, et mul ei ole vaja ja mind ei huvita, aga toetust ma tahan“ või „ma pean saama“. Siis mul ei ole sellist tagalat või tuge, millele ma saaksin toetuda, et „ei, ma ei maksa sulle“, näiteks. Et „sul on see ja see täitmata, sellepärast sa ei saa“, näiteks.*

Kaalutusotsuse rakendamise takistusena nimetasid sotsiaaltöötajad veel keelduva otsusega seotud protsessi keerukust. Mitmel juhul lisasid nad, et toetusest ilma jäetav inimene võib jääda täielikult abita juhul, kui piirkonnas pole muid toetavaid asutusi või struktuure, näiteks supikööki või varjupaika.

”*Me tõesti ei kasuta neid võimalusi, et teha rohkemalt keelduvaid otsuseid ja rakendada neid võimalusi, mis seadus meile annab ja inimesele teha ... Noh, see endaga toob paberitööd väga palju, sest me peame ikkagi põhjendama – mitte ühe lausega –, miks on selline otsus langetatud, juhul kui see ei ole seotud kuidagi näiteks, noh, sissetulekuga ja ainult sissetulekuga. Seda, et kirjutada, et meie hinnangul on ta vähe motiveeritud oma elustiili või elukorraldust muutma (on viis aastat töötanud ja ei teinud ühtegi pingutust selleks, et tööd leida), me ei saa seda väita, sest me ei ole selle isikuga 24/7 koos. Võib-olla ta on otsinud, aga teda lihtsalt ei võeta tööle, sest ta on asotsiaalse välimusega ja kõikide muude asjadega, ja see kõik paneb teda uuesti jooma. Seal on väga palju muid asju, mida tuleb hinnata ja lihtsalt ... lihtsamat teed pidi on kergem lihtsalt määrata toetus ja ongi kõik.*

Uuringust selgus, et eri sotsiaaltöötajatel on erinevad arusaamad oma rollist toimetulekuraskustega inimeste aitamisel. Kui osa neist näeb oma tööna eelkõige tehnilisi ülesandeid, st dokumentide menetlemist, siis teised peavad oluliseks kontakti kliendiga ja abivajaja mitmekülgset toetamist.

Ilmnes, et toetuse saajate motiveerimiseks on vaja süsteemset võrgustikutööd iga juhtumi ümber ja juhtumikorraldust. Üldjuhul ei tehta toimetulekutoetuse saajaga juhtumiplaani ega koostata talle individuaalset tegevuskava. Tegevuskava koostamist pidasid sotsiaaltöötajad pigem Eesti Töötukassa vastutuseks, sest suur osa nende kliente on ka selle asutuse kliendid,

ning seal juba koostatakse neile tööturuaktiivsust toetav individuaalne tegevuskava. Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri alusel teavad sotsiaaltöötajad toimetulekutoetust saava, arvel oleva inimese individuaalset tegevuskava, nõustaja nime ja kontakte. Mõnel juhul võtavad nad sealse nõustajaga andmete täpsustamiseks ühendust, kuid see ei pruugi olla alati tõhus ja sujuv suhtlus.

” Meil on võimalus ka vaadata tema individuaaltäitmiskava, kuigi seal on lihtsalt mingid võib-olla fraasid, selline nagu kuiv tekst. Võib-olla aitaks meil paremini, kui me saaks töötukassalt rohkem infot, kuidas see tagasiside just, et isik on motiveeritud tööd otsima, või ei ole, või ei käi või ... [...]. Kui muidugi väga vaja, siis on võimalik ka saada seda konsultanti kätte. Aga see on hästi nagu ebamugav, sest sa helistad üldnumbrile. Neil ju ei ole neid numbreid igal konsultandil, neil on oma üldnumber. Siis sa ütled, et sa soovid selle inimesega rääkida, siis see inimene peab leidma aega. Ma tean, et neil on ka väga kiire ja neil on ka töökoormus meeletu. See on 15 minutit ja järgmine 15 minutit ja järgmine – sihuke konveier. Tema peab ka leidma endale nagu sellist aega, et helistada mulle.

Veel ütlesid sotsiaaltöötajad, et suure töökoormuse tõttu ei jõua nad tegeleda individuaalselt kõigi toimetulekutoetuse saajatega ja Ukraina põgenike kriis on olukorda veelgi halvendanud. Töökoormuse tõttu kulub neil kogu tööaeg dokumentide menetlemisele ning ei jagu aega abivajaja põhjalikuma vajaduste väljaselgitamise, toetamise ja aktiveerimise jaoks. Seega oleneb kohalikul tasandil aktiveerimise rakendamisel palju sotsiaaltöötaja enda algatusvõimest ja võimalustest leida klientide jaoks aega.

” ... ma ütlenki, et tegelikkuses realselt on sul ikkagi väga vähe sellist vaimset aega sellega välja nuputada igale ühele seda oma nõksu.

” Teate, kui päris ausalt öelda, siis nüüd, seoses nende ukrainlaste nagu tulemisega on minu töökoormus topelt tõusnud. Enne jäi selle sisulise töö jaoks ikkagi rohkem aega. [...] mina tunnen küll, et minul seda sisulist tööd, mida ma pean tegema ka päris üsna omajagu, seda aega jääb vähemaks nagu.

” Väga suurt koormust võtab ikkagi toetuste taotluste menetlemine, sellepärast et toimetulekutoetus ei ole ainuke toetus, mis on saada. [...] Ametnik peaks hakkama seda inimest motiveerima, aga kui tema põhitöö on ikkagi toetuste menetlemine, siis peab olema keegi teine, kes võtab selle motiveerimise enda peale – mina näen seda selliselt. Või siis neid menetlejaid peab olema tunduvalt rohkem, et igaühel oleks nagu võimalus ... Noh, võtame meie 200 inimest [toimetulekutoetuse saajad selles omavalitsuses], igaühel ... noh, siis meil on vaja vähemalt viis inimest ja isegi see on natuke palju: 40. Kaks inimest päevas keskmiselt oleks okei, kellega nagu hoida kontakti, et sa mäletaks kõiki neid inimesi ja kõik muud asjad. Siis see koormus peab olema hoopis teistsugune, et inimene jõuaks paralleelselt veel juhtumikorraldusega tegeleda.

Seda, mil määral on sotsiaaltöötajal õigus otsustada jätta toetus määramata või peatada, mõistavad nad erinevalt. Näiteks oldi seisukohal, et formaalsete nõuete täitmise korral ei tohigi jätta toetust määramata.

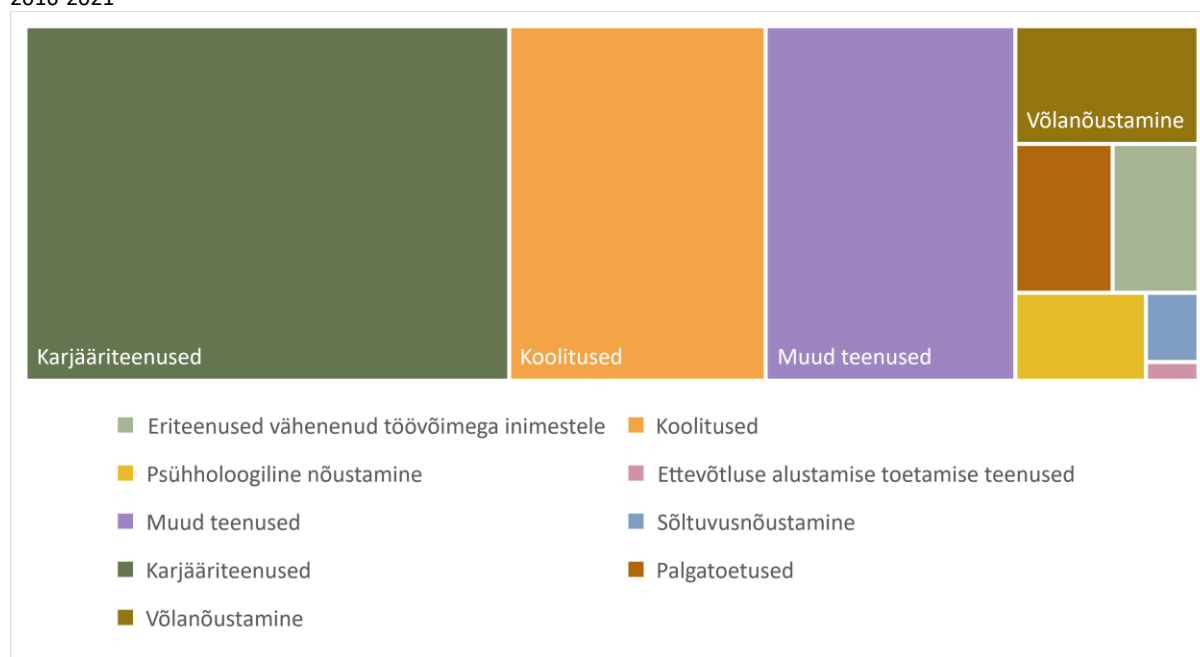
”Mõni üksik on, kes vahepeal käib sups tööl ja mingi aeg on kadunud ja tuleb ikkagi tagasi. Aga üldiselt on enamus ikkagi sihukesed pikaajased, kes mitte kuhugi tööle ega midagi ... Jah, nad tiksuvad seal töötukassas, käivad seal oma mingitel kursustel, mis sealt poolt siis suunatakse, ja jälle rõõmsalt käivad meil edasi. Ja noh ... kui kõik, nagu öeldakse, on täidetud alused, mille alusel ta saab toimetulekutoetust, ei ole meil õigust keelduda: peab nad vastu võtma.

### Koostöö Eesti Töötukassaga

Üks oluline kanal tööturule sisenemise ja töötamise motivatsiooni toetamiseks on omavalitsuste koostöö Eesti Töötukassaga, muu hulgas võimalus suunata toimetulekutoetuse saajad sinna tööd otsima ning saama sellele tuge tööturuteenustest.

Toimetulekutoetuse saajatest oli Sotsiaalministeeriumi toimetulekutoetuse statistika alusel 2021. aastal töötuna registreeritud 6475, st 39% kõigist toetust saanud inimestest. Registreeritud töötute osakaal on vaadeldaval ajavahemikul suurenenud: 2016. aastal oli see 31% kõigi toetust saanud inimeste seas. Toimetulekutoetust saavate töötute arv on võrreldes 2016. aastaga rohkem kui 2000 võrra kahanenud, nagu ka toimetulekutoetuse saajate arv.

JOONIS 33. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE OSALEMINE EESTI TÖÖTUKASSA TEENUSTEL TEENUSE KATEGOORIA ALUSEL, 2016-2021



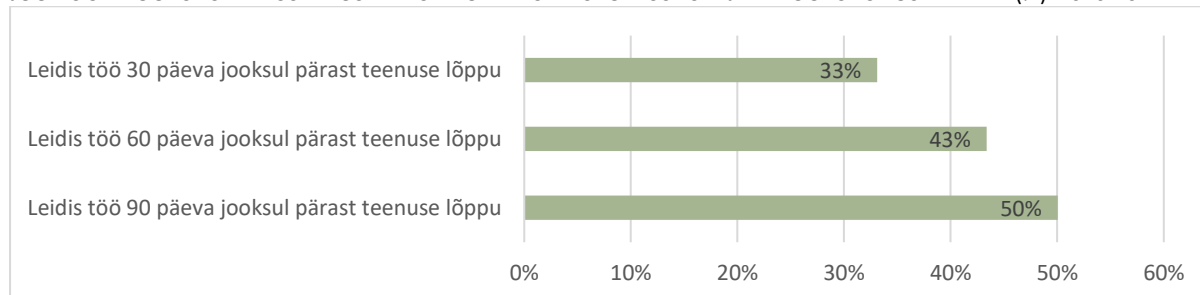
Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa, autorite arvutused.

Kokku on 2016.–2021. aastal toimetulekutoetust saanud leibkonnaliikmetest kasutanud Eesti Töötukassa tööturuteenuseid 23 091 inimest ehk 66% toetust saanud 18–64-aastastest inimestest. Ligikaudu 65% neist ehk 19 603 leibkonnas oli vähemalt üks liige kasutanud Eesti Töötukassa teenuseid.

Enim kasutatakse karjääriteenuse rühma kuuluvaid teenuseid, nagu karjääriinfo vahendamine, karjäärinõustamine ja tööklubi, mida on kasutanud 41% toetust saanud 18–64-aastastest inimestest (vt joonis 33). Koolituste rühma kuuluvaid teenuseid (koolitustoetused tööandjale, kvalifikatsiooni saamise toetamine töötavatele, tasemeõppes õppimise toetus, tööturukoolitused) kasutas umbes 22% abi saanud leibkonnadesse kuuluvatest inimestest.

Muude teenuste rühma kuuluvaid abinõusid, mille hulka kuuluvad mitmesugused teenused, nende seas avalik töö (kuni 2019. aastani), Euresi nõustamine, hooldusteenus (kuni 2019. aastani), mobiilsustoetus, proovitöö, tööharjutus, tööpraktika, tööklubi ja vabatahtlik töö, kasutas umbes 21% tööealistest inimestest. Võlanõustamisel on käinud 5% tööealistest. Muudesse teenuserühmadesse kuuluvaid teenuseid (sõltuvus-, võla- ja psühholoogiline nõustamine, ettevõtluse alustamise toetamine, palgatoetus jm) on kasutanud 3% või vähem tööealisi toetuse saajaid.

JOONIS 34. TÖÖTURUTEENUSTEL OSALENUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE TÖÖTURUL OSALEMINE (%) 2016-2021

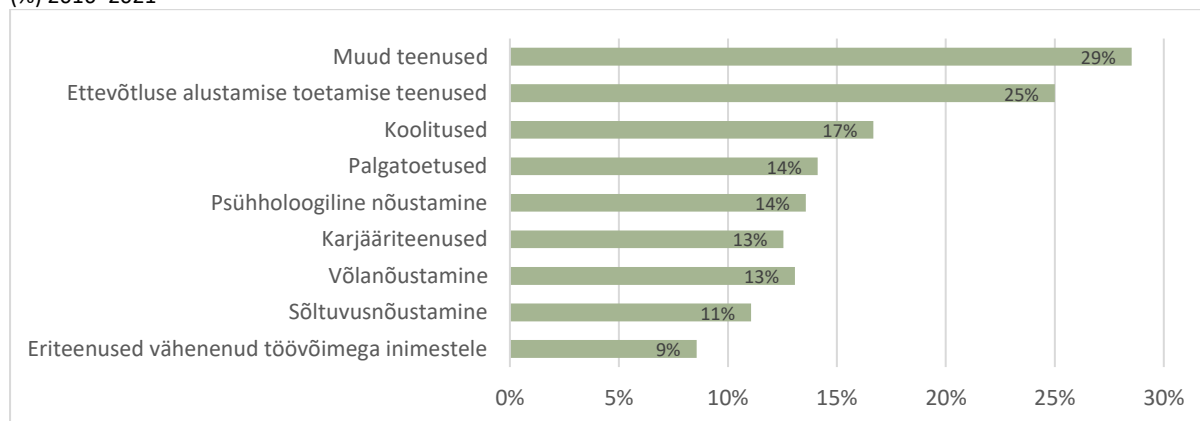


Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa, töötamise register, autorite arvutused.

Et analüüsida Eesti Töötukassa teenuste tulemuslikkust, vaadeldi toimetulekutoetuse saajate tööturuaktiivsust pärast teenuse kasutamist. Andmeid analüüsiti teenusepõhiselt. Selgus, et teenuse kasutajatest oli 30 päeva pärast selle lõppu tööga hõivatud 33%, 60 päeva pärast teenuse lõppu 43% ja 90 päeva pärast teenuse lõppu 50% inimesi (vt joonis 34).

Tõise sissetuleku erandi kasutamisel jäidi tagasihoidlikuks: ainult 4% ehk 933 teenust kasutanud inimest kasutas erandit. Vahetult pärast teenuse lõppu (30 päeva jooksul) kasutas erandit 100 inimest ehk 0,4% teenuse kasutajatest, 60 päeva jooksul kasutas erandit 189 inimest (0,8%) ja 90 päeva jooksul kasutas erandit 287 inimest (1,2%). See viitab taas asjaolule, et tööle saades ei peeta tõise sissetuleku erandi kasutamist tihti enam vajalikuks või ei olda sellest teadlikud, mistõttu lõpetatakse toimetulekutoetuse taotlemine.

JOONIS 35. EESTI TÖÖTUKASSA TEENUSE KASUTAMISE LÕPUKUUL TÖÖLE LÄINUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE OSAKAAL (%) 2016-2021



Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa, töötamise register, autorite arvutused.

Teenustest on toetuse saajate aktiveerimisel kõige tulemuslikumad muude teenuste rühma teenused (nt proovitöö, tööpraktika, Euresi nõustamine) ning ettevõtluse alustamise toetamise teenused. Viimati nimetatud teenuse kasutajate arv on toetuse saajate hulgas küll üsna väike, nagu juba mainitud. See kinnitab sotsiaaltöötajate arvamust, et sageli vajatakse võimalust teha



töötamisega tutvust ja soovitakse kasutada tööharjumuse hoidmise teenuseid. Eesti Töötukassa tööturuteenuste statistika alusel olid selles teenuste rühmas aastail 2016–2021 populaarseimad teenused proovitöö, tööpraktika ja tööharjutus.<sup>20</sup>

Arvestades, et Eesti Töötukassas tehakse inimesele põhjalik individuaalne tööotsingu tegevuskava, on ka omavalitsuste sotsiaaltöötajad seisukohal, et nende ja Eesti Töötukassa vahel peaks olema rohkem infovahetust, et toetada abivajajaid tõhusamalt ning olla teadlik teenustest ja toest, mida mõlemad on toimetulekutoetuse saajatele pakkunud.

Sageli teevad sotsiaaltöötajad küll Eesti Töötukassaga tihedat koostööd, kuid see sõltub sotsiaaltöötaja algatusvõimest ja võimekusest pidada iga kliendi puhul eraldi nõu. Seetõttu olid sotsiaaltöötajad seisukohal, et omavalitsustes on tööturuaktiivsuse järelevalve pigem mitteametlik, st vestluse käigus küsitakse abivajajalt, kuidas tal läheb. Osal juhtudel kontrollib sotsiaaltöötaja Eesti Töötukassalt üle koolitustel ja kohtumistel osalemise info. Mitmes omavalitsustes on tavaks korraldada keerulisemate juhtumite puhul ümarlaud, kus osalevad Eesti Töötukassa konsultant, omavalitsuse sotsiaaltöötaja ja abivajaja. Siiski on sotsiaaltöötajad seisukohal, et andmete parem jagamine on oluline eeldus koostöö tõhusamaks toimimiseks.

» *Ja mis on ikkagi, on see, et meil ei ole Eestis andmete riskasutust. Just see, et ma tahaks seda toimetulekutoetuse saajat aidata, aga ma näen seda, et ma peaksin sel juhul nägema seda, mida on teised asutused selle inimesega teinud. Sest mul ei ole sinna ... noh, see info, mis tegelikult kuvatakse programmi, see on niivõrd väike. Ja siis kui ... Ma olen tegelikult isegi töötukassast küsinud, et noh, palun andke informatsiooni mulle: see inimene on teie asutuse kaudu käinud võlanõustamisteenusel, kelle juures ta käis? Äkki ma saaksin mingisugust sellist nagu täiendavat informatsiooni, et edasi mõelda, mis saab? Ja noh, vastus ongi see, et meil on ees andmekaitse, me ei saa infot anda. Sellist asutustevahelist koostööd on hästi raske teha, sest andmekaitse seda lihtsalt ei võimalda.*

### **Omavalitsuse teenused töötamise toetamiseks**

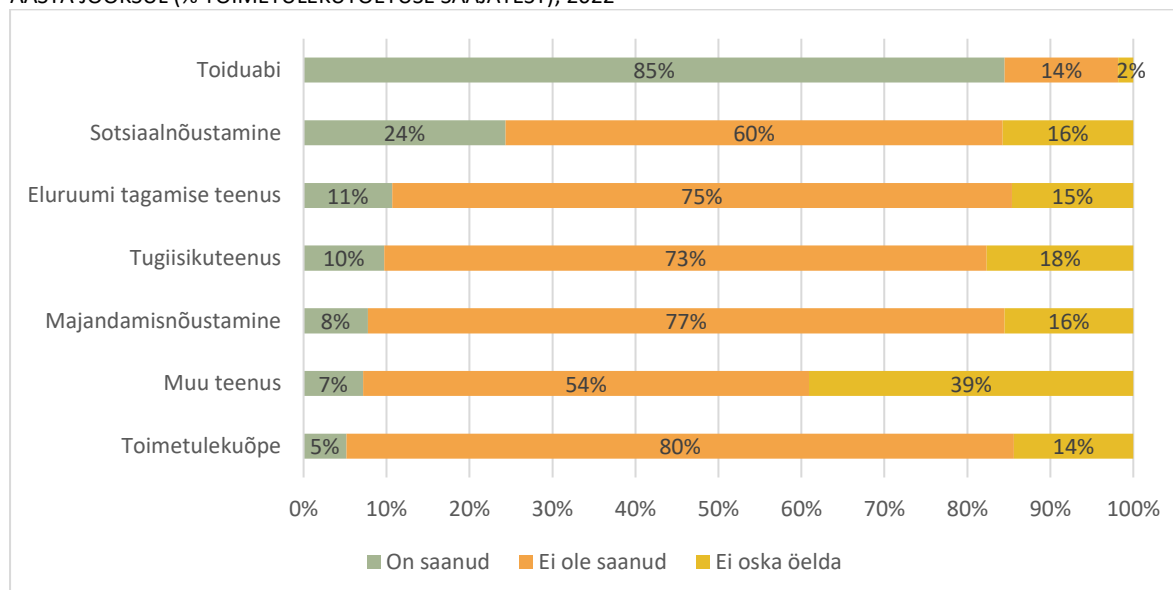
Omavalitsused on pakkunud toimetulekutoetuse saajatele lisaks toimetulekutoetusele ka muid teenuseid (vt joonis 36), uuringu andmetel kõige rohkem toiduabi (85% inimestele). Seejuures ei selgunud küsitlusandmete põhjal statistiliselt olulist seost toiduabi pakkumise ja toidukuludega toimetuleku vahel. See tähendab, et andmetest ei saa järeldada, nagu pakutaks toiduabi eelkõige neile, kellel on enda hinnangul raske toidukuludega toime tulla. Teisalt näitab analüüs, et toiduabi on rohkem saanud need, kelle hinnangul on neil esmatarbevahendite kulutustega keeruline toime tulla, võrreldes nendega, kellel on enda arvates nendega lihtne toime tulla.

Veerandile toimetulekutoetuse saajatest on pakutud sotsiaalnõustamise teenust ning kümnendikule eluruumi tagamise ja tugiisikuteenust. Vähem on toetuse saajatele pakutud majandamisnõustamist, toimetulekuõpet ja muid teenuseid. Muude toetuste-teenuste puhul on küsitlusele vastanud maininud ühekordseid toetusi nii kolimise, kütte, transpordi kui ka tervise (nt prillitoetus) tarbeks. Esile toodi veel lastele suunatud toetusi ja teenuseid (nt lasteaia toidusoodustus ja kohahüvitis, laagris käimise ja koolitarvete soetamise toetus). Samuti mainiti võlanõustamisteenust, ehkki ainult kaheksa abivajaja puhul.

JOONIS 36. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJALE PAKUTUD TEENUSED OMAVALITSUSTE POOLT KÜSITLUSELE EELNENUD KAHE

<sup>20</sup> <https://avaandmed.eesti.ee/datasets/tooturuteenused>.

AASTA JOOKSUL (% TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Toiduabi on pisut sagedamini pakutud registreeritud töötutest toimetulekutoetuse saajatele (87%, mittetöötud: 80%), lastega leibkondadele (87%, lasteta leibkonnad: 83%) ja leibkondadele, kus ei ole vanaduspensionäre (86%, vanaduspensionäridega leibkonnad: 76%). Üle kuue kuu toimetulekutoetust saanute hulgas on neid, kellele on pakutud toiduabi, rohkem kui lühema aja jooksul toetust saanute hulgas (vastavalt 90% ja 83%). Sotsiaalnõustamise teenust on pakutud sagedamini registreeritud töötutele (29%), võrreldes mittetöötutega (17%). Eluruumi tagamise, tugiisikuteenuse ja majandamisnõustamise teenuse puhul on rühmade erinevused üldiselt väikesed.

Lisateenuste ja -toetuste vajadusena tuli sotsiaaltöötajate intervjuudest esile sõltuvusravi: tuli välja selge muster, et suurel osal toimetulekutoetuse pikaajalistest saajatest on alkoholiprobleemid. Samuti mainisid sotsiaaltöötajad nii lühi- kui ka pikaajaliste klientide psühholoogilise nõustamise vajadust. Mitu neist käis välja aktiveerivate tegevuste vajaduse ja ideed, mille hulgas on tööharjutus, tööklubi, tegevused (nt käsitööring), osajaga töö ning tugiisikud. Arvestades, et Eesti Töötukassal on aktiivsust toetavad tööturuteenused olemas, tuleb veel kord rõhutada selle asutusega tehtava koostöö tähtsust selles, et pakkuda abivajajatele võimalust kasutada neid teenuseid. Vajalik on ennekõike võrgustikutöö, et osutada kliendi vajadustele vastavaid teenuseid nii kohalikul tasandil kui ka Eesti Töötukassas.

” Tegelikuses võiks olla ikkagi nõue, et see toimetulekutoetus ... ka pikaajalistele, tõesti, et sa ei saagi muidu ... lähedki ja teedki ... tõesti nii, nagu on: et ongi mingid aktiveerimiskeskused või et kuskil sa peadki käima, viis päeva järjest. Sul tekib kohustus hommikul üles tõusta, minna kuskile kollektiivi, et ta saaks selle maigu kuskile kuuluda – et see ei olegi nii õudne hommikul üles tulla ja minna kuskile.

Mitmel juhul nimetasid sotsiaaltöötajad ka transporditeenuse vajadust, sest nende sõnul on maapiirkondade toimetulekutoetuse saajad rõhutanud enda aktiivsuse takistusena just piiratud transpordivõimalusi. Vajadustele mittevastavad ühissõidukimarsruut ja sõiduplaanid raskendavad ligipääsu teenustele (nt võlanõustamine, arstivisiit) ja tööturul osalemist.

Sotsiaaltöötajate koostööpartnerid on peale Eesti Töötukassa ka kohalikud mittetulundusühingud, kes pakuvad tuge toimetulekuraskustes peredele või annavad võimaluse osaleda aktiivsust hoidvates tegevustes, samuti toidupank, varjupaika pakkuvad partnerid jt.

### 3.3. Toimetulekutoetuse saajate võlgnevused

Nii sotsiaaltöötajad kui ka Eesti Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusameti esindajad rõhutasid, et võlgnevused piiravad tugevalt inimeste tööturuaktiivsust. Kuna sissetulekud peetakse võlgade katmiseks kinni, ei ole neil motivatsiooni tööle minna.

” Selletõttu on neil ... noh, nii, nagu nad ütlevad, siin ju üks kena proua ütles, et „ma ei saa veel neli aastat tööle minna, siis ma saan alles tööle minna“, siis on võlad aegunud.

Sellest lähtudes otsustati täpsemalt uurida toimetulekutoetuse saajate hulgas olevaid võlgnevusega inimesi. Selleks heideti pilk registriandmete, küsitlusandmete ja intervjuude põhjal toimetulekutoetuse saajate võlgade sagedusele ja tekkepõhjustele, aga ka oskusele tulla nendega toime. Analüüsi, kas ja kelle poole on inimesed oma olukorra leevendamiseks ja abi saamiseks pöördunud ning kas pakutud toetustest-teenustest on abi saadud.

#### 3.3.1. Võlgnevusega toimetulekutoetuse saajate profiil ja võlgade põhjused

Toimetulekutoetuse saajate seas tehtud küsitluse põhjal on küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul neist 66% maksega hilinenud vähemalt ühe korra vähemalt ühes valdkonnas (üürimaksud, kommunaalteenuste maksed, arvete tasumine, laenu-, liisingu- või järelmaksu maksed). Neid inimesi on edasises analüüsis nimetatud võlgnevusega või seda kogenud toimetulekutoetuse saajateks.

Kõikide toimetulekutoetuse saajate seas, kes on võlgnevust kogenud, on maksetega ühe korra hilinenuid 18% ja vähemalt kaks korda hilinenuid 82%. Seejuures jäid ligikaudu pooled (44%) võlgnevusega inimestest maksete tasumisega hätta enne toimetulekutoetuse saamist, ligikaudu veerand (24%) selle saamise ajal, 7% pärast selle saamist ja veerand (24%) ei oska öelda, millal makseraskused täpselt tekkisid.

Kõige tüüpilisem valdkond, milles võlad tekivad, on arved (interneti- või telefoniarved, arve koolituse või arstiabi eest jm): nende maksmisega on hilinenud 85% võlgnevusega inimestest. Ligikaudu kaks kolmandikku (64%) võlgnevusega inimesi on maksega hilinenud kommunaalteenuste (küte, vesi, elekter, gaas jms) eest tasumisel, pooled (51%) üüri eest tasumisel ja kolmandik (33%) laenu-, liisingu- või järelmaksu maksetega. See jaotus ei ole üllatav, sest tasuda tulevaid arveid on peaaegu igaühel ja kommunaalkuludki on levinud kulutüüp. Seevastu nimetati vähem üüri-, laenu- jms makseid, sest see sõltub suuresti sellest, kas inimene on oma eluaseme soetanud laenuga, üürib seda või puuduvad tal need kulud.

Ühes, kahes või kolmes valdkonnas võlgnevust kogenute osakaal ei ole kuigi erinev, jäädes ligikaudu 25% ja 30% vahele, samal ajal kui kõigis neljas valdkonnas võlgnevust kogenute osakaal on väiksem (18%). Siiski näitab see, et ligikaudu viiendikul toimetulekutoetuse saajatest on olnud raskusi kõikide arvete ja teenustasude maksmisel, st nende toimetulek pole piisav.

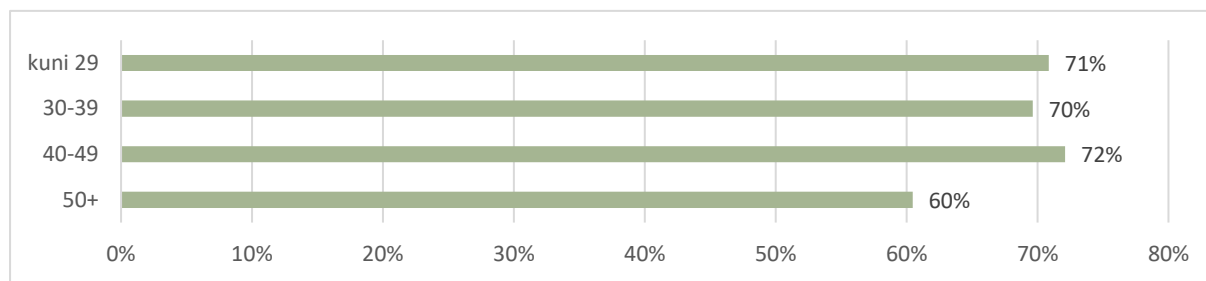
Kõigis neljas valdkonnas võlgnevust kogenute osakaal on vanuserühmade võrdluses suurem kuni 29-aastaste seas, rahvuse alusel eestlase seas, küsitlusele eelnenud kahe aasta jooksul toimetulekutoetuse saamise aja võrdluses nende hulgas, kes on saanud toetust kuni kuus kuud (võrreldes nendega, kes on saanud toetust pikemalt) ning võlgadega toimetuleku hinnangute

võrdluses suurem neil, kes hindavad oma oskusi kehvemaks. Erinevusi ei ilmnenud soo, vanuse, piirkonna, leibkonna suuruse ja tüübi ega toimetulekutoetuse saamise aja (küsitluse ajal või varem) alusel.

Küsitlusest selgus, et taustatunnuste põhjal ei ole võlgnevust kogunud toimetulekutoetuse saajate osakaaludes kuigi suuri erinevusi ja statistiliselt olulised erinevused ilmnevad ainult vanuserühmiti.

Meeste ja naiste hulgas on võlgnevusega inimesi peaaegu võrdselt (vastavalt 67% ja 66%), eestlaste hulgas veidi rohkem kui muust rahvusest inimeste hulgas (vastavalt 67% ja 65%) ning töötute hulgas rohkem kui mittetöötute hulgas (vastavalt 69% ja 63%), kuid need tulemused ei ole statistiliselt olulised. Piirkondi võrreldes on võlgnevusega toimetulekutoetuse saajate osakaalus kuni 6-protsendipunktiline erinevus (sh suurim osakaal on neid toimetulekutoetuse saajate hulgas vastavas piirkonnas Kirde-Eestis, 69%, ja väikseim Lääne-Eestis, 63%), ehkki ka seda ei saa pidada statistiliselt oluliseks tulemuseks. Rühmade erinevusi võib kinnitada vanuserühma alusel: rohkem on küsitluse järgi võlgnevust kogunud alla 50-aastaste hulgas (vt joonis 37).

JOONIS 37. VÕLGNEVUSEGA INIMESTE OSAKAAL TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE HULGAS VANUSERÜHMA ALUSEL KÜSITLUSELE EELNENUD 12 KUU JOOKSUL (% VASTAVAST RÜHMAST), 2022



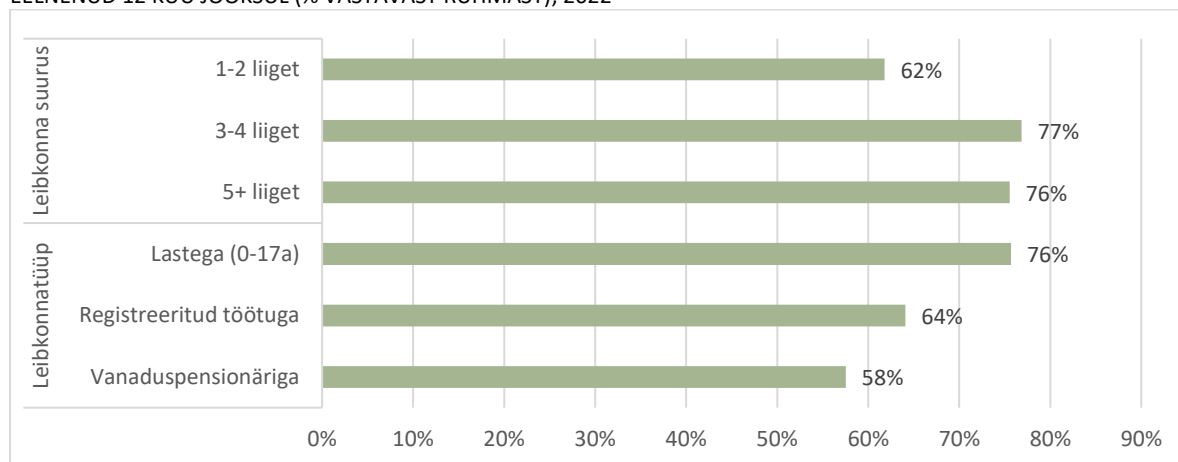
Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus 2022, autorite arvutused.

Leibkonna suurust analüüsid selgus küsitluse põhjal, et suuremate, st vähemalt kolme liikmega leibkondade hulgas on rohkem võlgnevust kogunud (üle kolmveerandi leibkondadest) kui väiksemate leibkondade hulgas, kus on peaaegu kaks kolmandikku seda kogunud. See võiks viidata asjaolule, et suurematel leibkondadel on rohkem raskusi ka kulutustega toimetulekuga. Samas ei kinnita seda küsitlusandmed, kuna suuremate leibkondade hulgas on vähem neid, kes hindavad oma toimetuleku eri kulurühmades raskeks või väga raskeks, võrreldes väiksemate leibkondadega. Nii võib ühtlasi eeldada, et suuremates leibkondades on võlad üks toimetulekumehhanism, mistõttu nende liikmed ei tunneta, et neil on kulutustega toime tulla keeruline.

Leibkonnatüüpide (vt joonis 38) analüüs näitas, et enim leidub võlgnevust kogunud leibkondi lastega leibkondade seas: neist on seda kogunud ligikaudu kolmveerand. Üle kahe kolmandiku registreeritud töötutega ja üle poole vanaduspensionäridega leibkondadest on kogunud võlgnevust. (Üli)õpilastega (vanuses vähemalt 18 a) ning puudega või vähenenud töövõimega inimestega leibkondades on võlgnevust kogunud vastavalt 70% ja 72%, kuid nende rühmade puhul ei ole tulemused statistiliselt olulised.

JOONIS 38. VÕLGNEVUST KOGENUTE OSAKAAL TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE HULGAS LEIBKONNITI KÜSITLUSELE

EELNENUD 12 KUU JOOKSUL (% VASTAVAST RÜHMAST), 2022



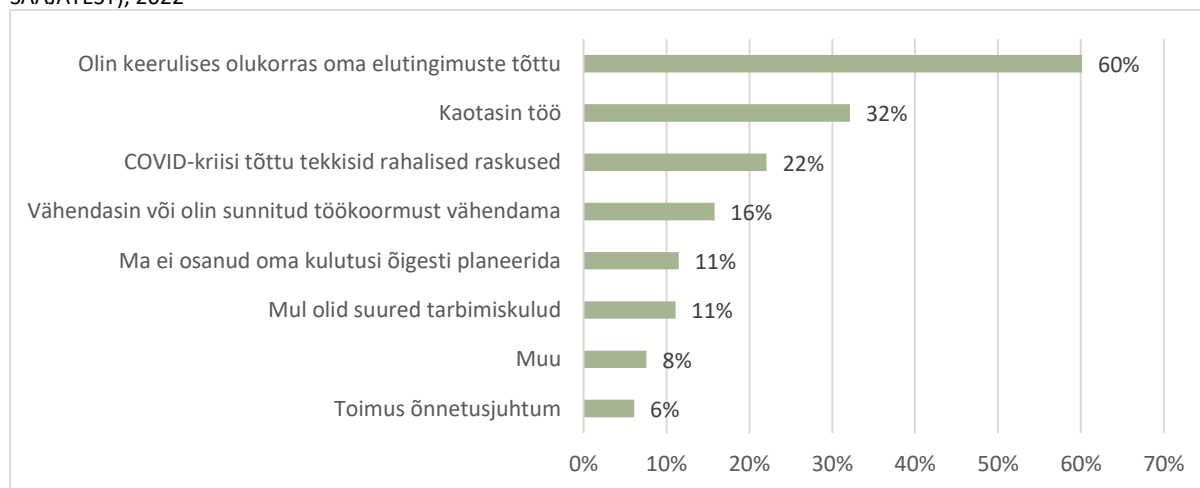
Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkused. Leibkonnatüübi puhul võib üks inimene olla mitmes rühmas. Joonisel on esitatud ainult nende leibkonnatüüpide andmed, kelle puhul ilmsid statistiliselt olulised tulemused.

Enamiku võlgnevusega toimetulekutoetuse saajate (60%) hinnangul on võlad tekkinud (vt joonis 39) nende keerulise olukorra tõttu seoses sellega, et ta on näiteks üksikvanem, lähedase hooldaja, üksik pensionär või vähenenud töövõimega inimene. Ligikaudu kolmandiku võlgnevusega inimeste puhul on nende hinnangul põhjuseks töö kaotus. COVID-19 kriisi tagajärjel on rahalistesse raskustesse sattumise tõttu võlgnevust kogunud veidi üle viiendiku võlgnevusega inimestest.

Vähem on põhjustena märgitud töökoormuse vähenemist, kulutuste planeerimise kehva oskust, suurt tarbimiskulu ja õnnetusjuhtumit. Lisaks nimetati muu põhjusena ootamatuid elusündmusi (haigus, pereliikme töökaotus või surm), ootamatuid kulutusi (nt kodumasina või auto rikkimine) ja hinnatõusu.

JOONIS 39. VÕLGNEVUSE PÕHJUSED KÜSITLUSELE EELNENUD 12 KUU JOOKSUL (% VÕLGNEVUSEGA TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Üks inimene võib kuuluda mitmesse kategooriasse.

Küsitluse põhjal oli võimalik täpsemalt analüüsida toimetulekutoetuse saajate laenude, liisingute ja järelmaksude arvu ning nende võtmise põhjuseid.

Küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul oli kõikide toimetulekutoetuse saajate hulgast 44%-l leibkondadest kas laen, liising või järelmaks. Nendest omakorda rohkem kui pooltel (56,5%) oli üks või kaks laenu, liisingut või järelmaksu, mis võib olla lihtsasti selgitatav näiteks eluasemelaenu või telefoni järelmaksuga. Samas oli veidi rohkem kui kolmandikul (36%) kolm kuni viis ning 7,5%-l üle viie laenu, liisingu või järelmaksu. See tähendab, et märgataval osal toimetulekutoetus saavatel leibkondadel on laenamine ja järelmaksuga ostmise võimalik toimetulekumehhanism.

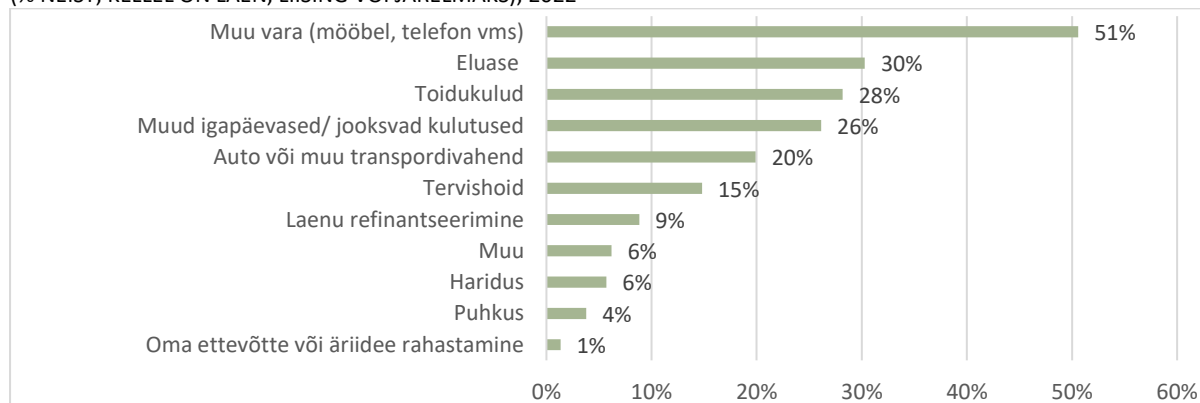
Märkimist väärib veel asjaolu, et 56% neist, kellel on laen, liising või järelmaks, on sattunud selle eest tasumisega hätta. Neist omakorda 34% pole tähtajaks suutnud makset tasuda ühel ja 66% rohkemal korral.

Uuringus küsiti ühtlasi laenude, liisingute ja järelmaksude võtjatelt nende võtmise põhjuseid. Selgus, et peamiselt on need seotud igapäevakulutuste ja eluasemega (vt joonis 40). Pooled neist, kellel oli küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul laen, liising või järelmaks, oli selle võtnud mõne eseme ostuks (sh mööbel, kodumasinad, telefon, sisekujundustooted). See viitab juba nimetatud tõenäosusele, et laenu ja järelmaksu kasutatakse toimetulekumehhanismina.

Eluaseme, sh nii põhielukoha kui ka muu kinnisvara jaoks võetud laenu, liisingut või järelmaksu on kasutanud ligikaudu kolmandik nende omajatest. Üle veerandi inimestest on laenu, liisingu või järelmaksu abil tasunud toidu ning peaaegu sama suur osa muude argikulutuste eest. Seega puuduvad märgataval osal inimestest piisavad sissetulekud igapäevaseks toimetulekuks ja on tõenäoline, et nad on sattunud või võivad sattuda pikemaajalisse võltsükklisse.

Suure hulga inimeste jaoks on põhjus seisnenud transpordivahendiga ja tervishoiuga seotud kulutustes. Vähem on laene, järelmaksu ja liisinguid kasutatud laenu refinantseerimiseks, õppimiseks, puhkuseks, oma ettevõtte/äriidee rahastamiseks ning muudel põhjustel.

JOONIS 40. KÜSITLUSELE EELNENUD 12 KUU JOOKSUL VÕETUD LAENUDE, LIISINGUTE JA JÄRELMAKSUDE PÕHJUSTE JAOTUS (% NEIST, KELLEL ON LAEN, LIISING VÕI JÄRELMAKS), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

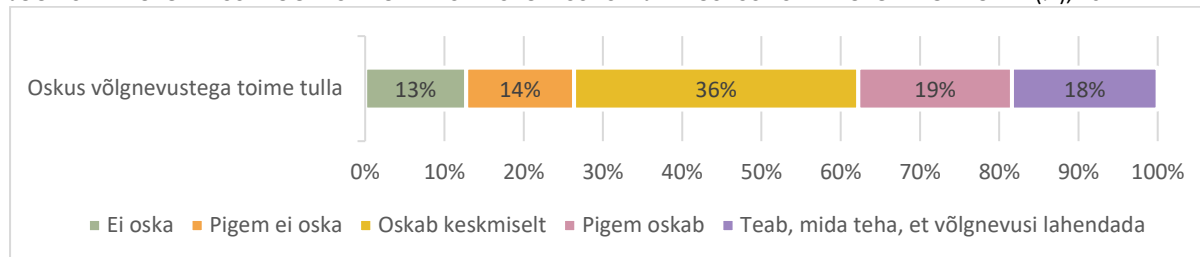
Märkused. Üks inimene võib kuuluda mitmesse kategooriasse.

### 3.3.2. Võlgnevusest vabanemine ja selle toetamine

#### Oskus tulla võlgnevusega toime ja abi otsimine

Võlgnevust kogenud toimetulekutoetuse saajad hindavad oma oskusi ja teadmisi tulla võlgadega toime ning neist vabaneda pigem heaks (vt joonis 41). Veerand võlgadega inimestest ei oska või pigem ei oska enda hinnangul võlgadega toime tulla, samal ajal kui üle kolmandiku neist teab hästi või väga hästi, mida teha selleks, et tulla võlgadega toime ja neid tagasi maksta. Veidi üle kolmandiku hindab oma sellekohaseid oskusi keskmiseks.

JOONIS 41. VÕLGNEVUST KOGENUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE OSKUS TULLA VÕLGADEGA TOIME (%), 2022



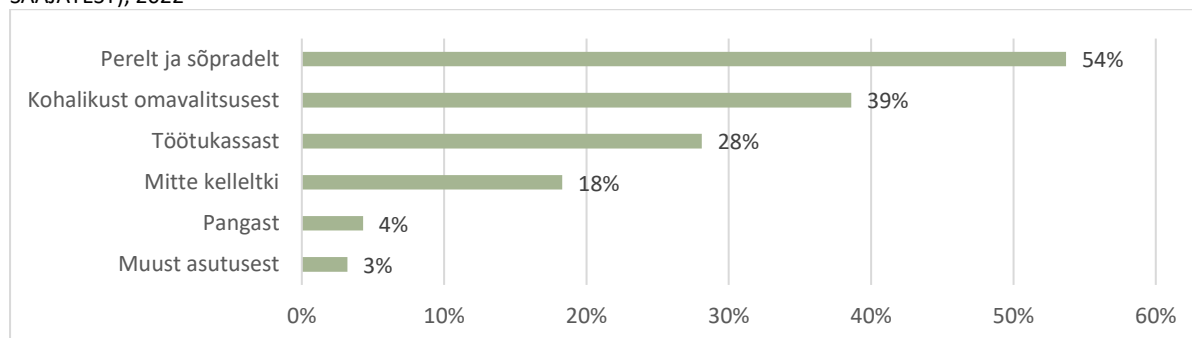
Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Statistiliselt olulisi erinevusi ei ilmnenu enamiku taustatunnuste ning leibkonna suuruse ja tüübi, toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku ja võlgade korduvuse alusel. Selgus aga, et eestlased hindavad oma oskusi paremaks kui muust rahvusest inimesed: 41% eestlastest ja 33% muust rahvusest inimestest oskab tulla võlgadega toime hästi või väga hästi ning 21% eestlastest ja 35% muust rahvusest inimestest ei oska või pigem ei oska seda.

Võlgnevuse leevendamiseks on suur osa seda kogenutest otsinud abi (vt joonis 42). Kõige sagedamini on nad pöördunud pere ja sõprade poole, sellele valikule järgnevad omavalitsus ja Eesti Töötukassa, vähesed on seevastu pöördunud pangast või muu asutuse poole.

Ehkki suur osa võlgnevust kogenud inimesi on abi otsinud, ei ole ligikaudu viiendik (18%) neist pöördunud sellega seotud olukorra leevendamiseks mitte kellegi poole. Neist, kes on kuskilt abi otsinud, on üle poole (60%) pöördunud ühte ja veerand (24%) kahte kohta. Harvem pöörduakse rohkematesse kohtadesse: 15% on abi otsinud kolmest ja 1% neljast-viiest kohast.

JOONIS 42. ABI OTSIMINE VÕLGNEVUSEGA TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE POOLT (% VÕLGNEVUSEGA TOETUSE SAAJATEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Üks inimene võib kuuluda mitmesse kategooriasse.

Küsitluses uuriti ühtlasi, kas oma oskusi võlgnevusega toime tulla paremaks hinnanud võlgnevust kogenud inimesed on otsinud abi suurema tõenäosusega. Selgus, et küsitlute hulgast on need, kes teavad, mida teha, et võlgu vähendada, natuke sagedamini abi otsinud kui enda oskusi halvaks hinnanud inimesed: enda oskusi heaks hinnanutest on abi otsinud 26% ja

teistes rühmades on abi otsinute osakaal vahemikus 15–22%. Neid tulemusi ei saa siiski pidada statistiliselt oluliseks.

Võlgnevusega seotud olukorra leevendamiseks abi otsimist perelt ja sõpradelt, omavalitsusest, Eesti Töötukassast või mujalt analüüsiti täpsemalt võlgnevust kogenud inimeste taustatunnuste, leibkonna suuruse ja tüübi, toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku, võlgade korduvuse ning oskuse alusel tulla võlgadega toime.

Järgnevalt on esitatud tulemused, mille puhul ilmnisid rühmade vahel statistiliselt olulised erinevused (vt ka Joonis 43). Need esinesid eelkõige töötustaatusel (kas inimene on olnud Eesti Töötukassas registreeritud töötu või tööotsijana) ja võlgade korduvuse alusel. Vähem on näha vanuselisi ja piirkondlikke erinevusi.

Pere ja sõprade poole pöördujate puhul selgus, et mida noorem vanuserühm, seda suurem osakaal on neid, kes on palunud abi perelt või sõpradelt. Kui kuni 29-aastaste hulgas on seda teinud peaaegu kolmveerand, siis 30–39-aastaste hulgas veidi rohkem kui pooled ja vanemates vanuserühmades pooled.

Omavalitsusse on pöördunud valdavalt need, kes on olnud küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt korra Eesti Töötukassas registreeritud töötu või tööotsijana, võrreldes nendega, kes ei ole seal registreeritud olnud. Samuti on omavalitsusest abi otsinud rohkem need, kes on sattunud võlgadesse korduvalt, mitte need, kes on maksega hilinevad ainult korra. Ilmnisid ka piirkondlikud erinevused: omavalitsusse on tihedamini pöördunud Põhja-, Lääne- ja Lõuna-Eesti elanikud ning harvem Kesk- ja Kirde-Eesti elanikud.

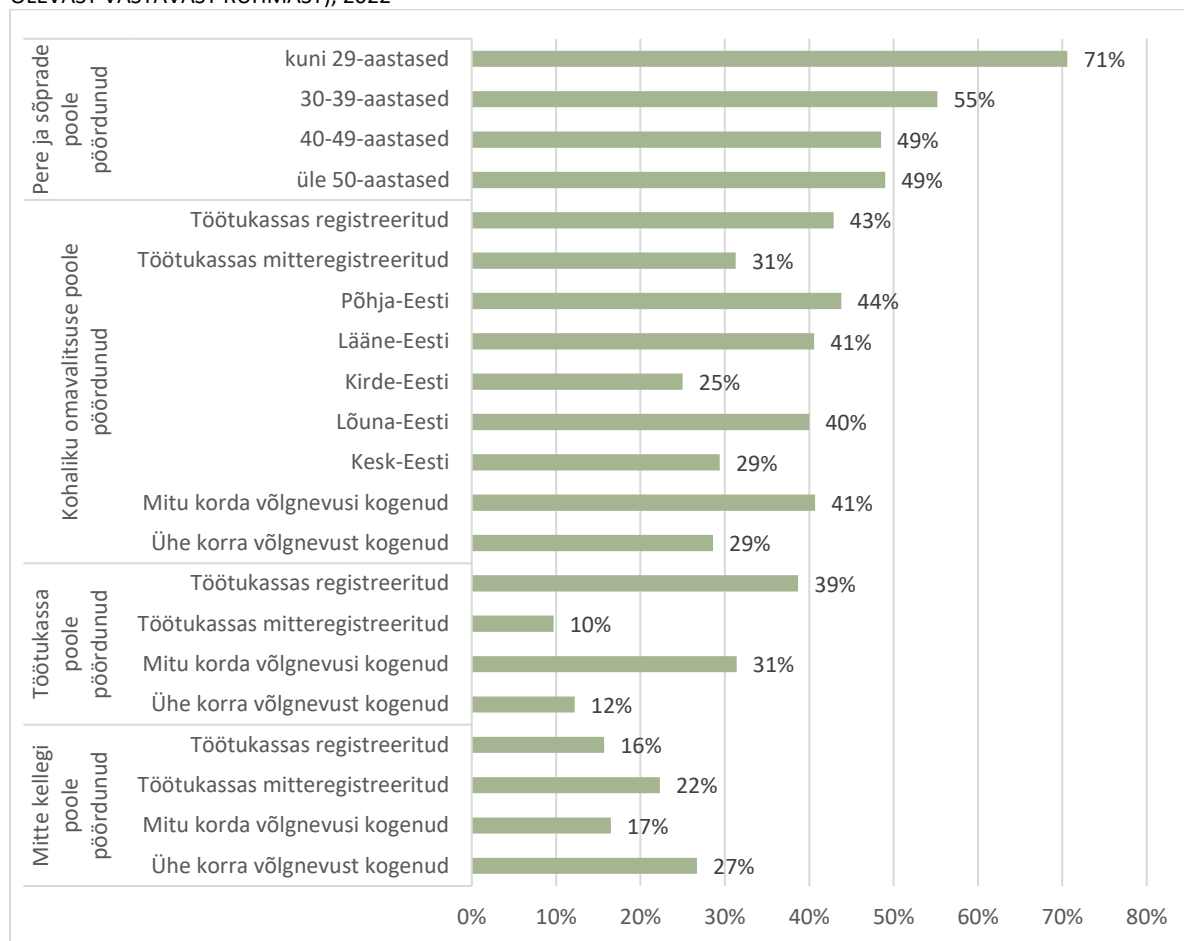
Eesti Töötukassasse pöördujate puhul selgus, et neist, kes on viimase 12 kuu jooksul olnud seal vähemalt korra registreeritud töötu või tööotsijana, on rohkem kui kolmandik otsinud sealt abi ka võlgade asjus. Samas on otsinud Eesti Töötukassast abi kümnendik neist, kes ei ole olnud töötu või tööotsijana registreeritud. Tuleb mainida, et sellest asutusest saavad otseselt võlgadega tegelemisele suunatud võlanõustamisteenust ainult registreeritud töötud ja koondamisteatega tööotsijad. Absoluutarvuna oli mitteregistreeritud töötuna/tööotsijana sealt abi otsijate osa küsitluse põhjal väga väike: 17 inimest. Eesti Töötukassast on sarnaselt omavalitsuse poole pöördunutega abi palunud esmajoones need, kes on kogenud võlgnevust vähemalt kaks korda, võrreldes nendega, kes on maksega hilinevad ühe korra.

Ka nende puhul, kes pole kuskilt abi otsinud, ilmnisid statistiliselt olulised erinevused ainult töötu/tööotsija staatuse ja võlgnevuse korduvuse alusel. Vähem on abi otsinud need, kes ei ole olnud töötu/tööotsijana registreeritud, ja need, kes on kogenud võlgnevust ühe korra. Uuringuga oli võimalik hinnata seda, kelle poole on võlgnevust kogenud inimesed pöördunud, kuid ei saanud täpsemalt välja selgitada, millist abi või nõu on inimesed sealt saanud.

JOONIS 43. VÕLGNEVUSE KORRAL ERI KOHTADEST ABI OTSINUTE JAOTUS (% VASTAVA ABISTAJA POOLE PÖÖRDUNUTE ALL



OLEVAST VASTAVAST RÜHMAST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

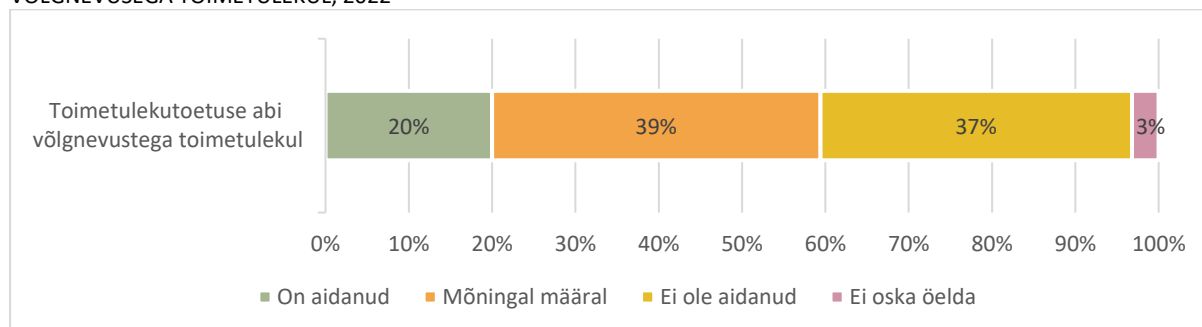
Märkused. Joonisel on esitatud ainult need tulemused, mille puhul ilmnisid rühmade vahel statistiliselt olulised erinevused. Eesti Töötukassas registreeritud/mitteregistreeritud = küsitlusele eelnend 12 kuu jooksul vähemalt korra / mitte kordagi Eesti Töötukassas töötuna või tööotsijana registreeritud.

Toimetulekutoetuse abi võlgadega toimetulekul on hinnanud heaks rohkem kui pooled neist, kes on võlgnevust kogunud (vt joonis 44). Seejuures on viiendiku hinnangul toetus neid võlgnevusega toimetulekul kindlasti aidanud ja rohkem kui kolmandiku hinnangul aidanud mõningal määral. Natuke rohkem kui kolmandik vastajaid oli arvamusel, et toimetulekutoetus ei ole neid võlgnevuse puhul aidanud, ja väike osa inimesi ei osanud küsimusele vastata.

Kuna põhiosa toimetulekutoetuse saajate toimetulek eri tüüpi kulutustega on keeruline (vt ka Joonis 15) ja märgatav osa neist tasub isegi igapäevakulutuste eest laenude või järelmaksudega (vt ka Joonis 40), pole üllatav, et toimetulekutoetus ei paku võlgnevust kogunud inimestele kuigi suurt abi.

JOONIS 44. VÕLGNEVUST KOGENUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE HINNANGUTE JAOTUS (%) TOETUSE ABILE

VÕLGNEVUSEGA TOIMETULEKUL, 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Võlgnevust kogenud toimetulekutoetuse saajate taustatunnuste, leibkonna suuruse ja tüübi, toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku ning võlgnevusega korduvuse alusel ilmsed statistiliselt olulised erinevused vanuse (toetuse abi hinnati suuremaks alla 50-aastaste hulgas), toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku (toetuse abi hindasid rohkem need, kes on toetust saanud üle kuue kuu) ning leibkonna suuruse alusel (toetuse abi kinnitasid kindlalt pigem kolmeneljaliikmelised leibkonnad, võrreldes suuremate ja väiksemate leibkondadega). Siiski on need rühmad üsna väikesed ja seetõttu ei saa pidada tulemusi kuigi usaldusväärseks.

### Võlanõustamisteenuse kasutamine ja selle tulemuslikkus

Võlgadega toimetuleku toetamiseks saab ühe sotsiaalteenusena minna võlanõustamisele. Esmatasandi võlanõustamisteenust osutab sageli omavalitsuse sotsiaaltööspetsialist muu abistamise raames. Edasi suunatakse inimene vajaduse korral võlanõustaja poole, kes võib töötada kas omavalitsuses või mõne omavalitsuse partneri juures, kes on spetsialiseerunud selle teenuse osutamisele.

Üldjuhul valib inimene omale sobiva teenuseosutaja ja registreerib end ise teenuse kasutajaks. Omavalitsuste sotsiaaltöötajate sõnul suunatakse inimene võlanõustamisteenusele üldjuhul siis, kui tema konto väljavõtete kaudu tuleb välja, et kohtutäiturid võtavad temalt raha. Kui ta on registreeritud Eesti Töötukassas töötuna või koondamisteatega töötajana, saab ta võlanõustamisteenusele minna selle asutuse kaudu. Sel juhul valib ta ise Eesti Töötukassa koostööpartnerite hulgast sobiva teenuseosutaja ja registreerib end teenuse kasutajaks.

Sotsiaaltöötajatel on erinev kogemus sellega, kui huvitatud on inimesed võlanõustamisteenusest. Intervjuudes rõhutasid nad, et esineb mõlemat varianti, st nii valdavalt abi vastuvõtmist, kui seda pakutakse, kui ka väikest huvi teenuse vastu.

Et omavalitsuste võlanõustamisteenuse kasutamise andmed ei ole sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris täielikud, ei ole nende alusel võimalik teha ülevaadet teenuse kasutamisest ega selle tulemuslikkusest toimetulekutoetuse saajate hulgas. Kasutades Sotsiaalministeeriumi andmekogu S-Veeb<sup>21</sup>, milles leiduvad võlanõustamisteenuse andmed on esitanud omavalitsusüksused, on aga võimalik anda üldine ülevaade võlanõustamisteenuse kasutamisest omavalitsustes. Need andmed sisaldavad kõiki teenuse kasutajaid, mitte ainult toimetulekutoetuse saajaid. Lisaks pakub registriandmetel põhinev Eesti Töötukassa võlanõustamisteenuse analüüs ning ka küsitluse ja intervjuude andmed mõningaid vastuseid

<sup>21</sup> Seisuga 15.11.2022.

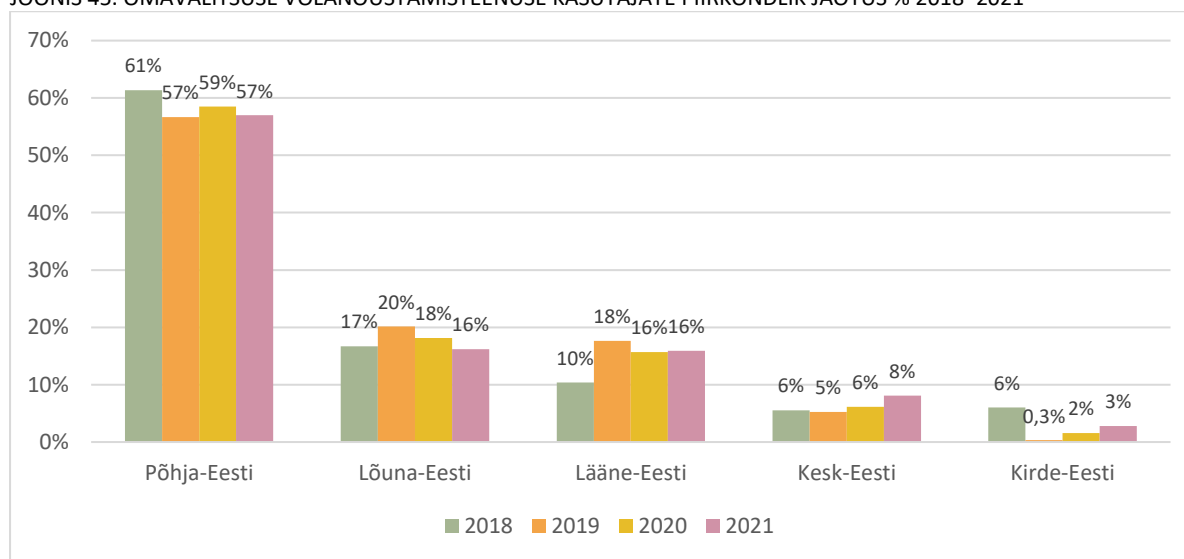
võlanõustamisteenuse kasutamise ning selle üldise tulemuslikkuse kohta toimetulekutoetuse saajate seas.

S-Veebi andmetel on alates 2018. aastast omavalitsuse võlanõustamisteenust kasutanud igal aastal veidi rohkem inimesi: näitaja on suurenenud 1873 inimeselt 2018. aastal 2273 inimesele 2021. aastal.

Piirkonniti on teenust kasutatud enim Põhja-Eestis ja kõige vähem Kirde-Eestis (vt joonis 45). Seejuures on teenuse kasutajate arv igas piirkonnas aastati veidi kõikunud ja eelkõige paistab silma Kirde-Eesti, kus kasutas 2019. aastal seda teenust ainult kuus inimest.

Piirkondlikke erinevusi võib peale elanike erineva arvu seletada veel omavalitsuse võlanõustamisteenuse kättesaadavusega: 2021. aastal osutati teenust 56 omavalitsuses 79-st. See tähendab, et iga omavalitsuse elanikele ei ole teenus kättesaadav (Pukk, 2022).

JOONIS 45. OMAVALITSUSE VÕLANÕUSTAMISTEENUSE KASUTAJATE PIIRKONDLIK JAOTUS % 2018–2021



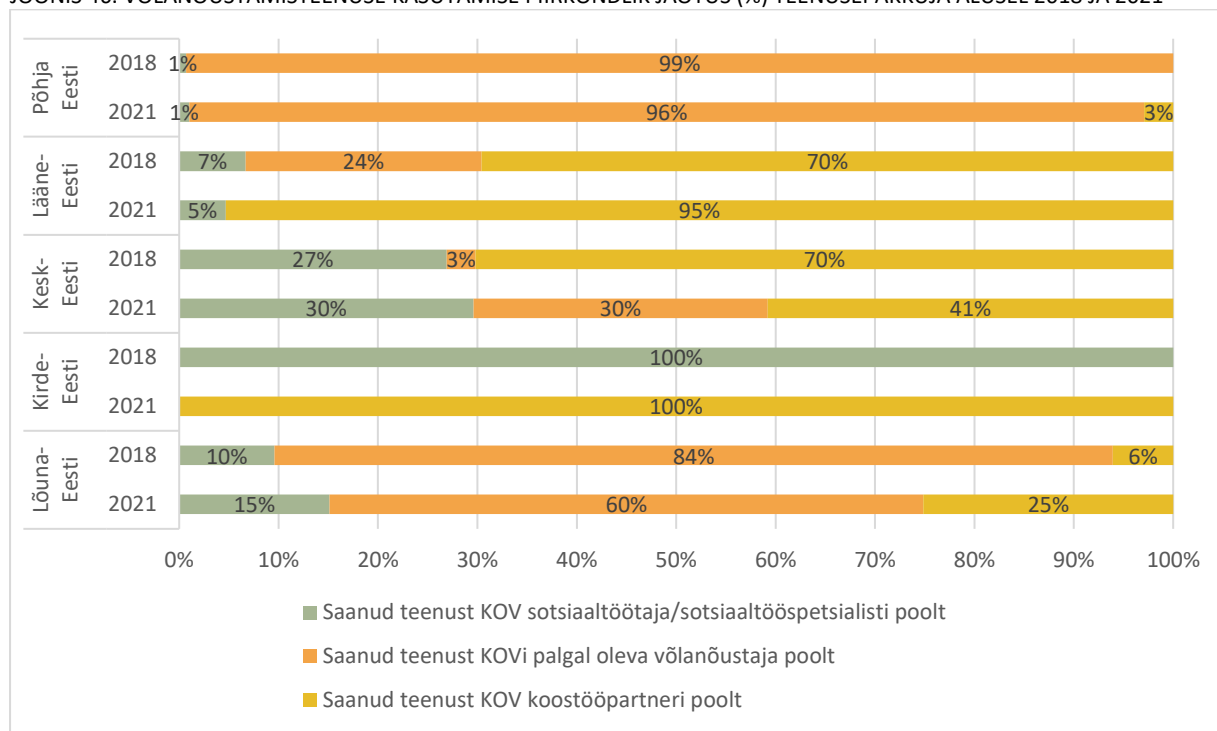
Allikas: S-Veeb, autorite arvutused.

Teenuse kasutamine erineb selle alusel, kas inimene on saanud seda omavalitsuse sotsiaaltöötaja, omavalitsuse palgal oleva võlanõustaja või mõne omavalitsuse partneriks oleva teenuseosutaja kaudu, nii aastati kui ka piirkonniti.

Aastate jooksul on nii omavalitsuse sotsiaaltöötaja pakutava võlanõustamisteenuse (10% 2018. aastal ja 6% 2021. aastal) kui ka omavalitsuse palgal oleva võlanõustaja teenuse kasutamine vähenenud (78% 2018. aastal ja 66% 2021. aastal). Samal ajal on omavalitsuse väliste koostööpartnerite osutatava teenuse kasutamine suurenenud (12% 2018. aastal ja 28% 2021. aastal).

Piirkonniti on näha suuri erinevusi selles, kes võlanõustamisteenust osutab, samuti ilmnevad aastate jooksul toimunud muutuseid (vt joonis 46). Põhja-Eestis on valdav osa inimesi käinud omavalitsuse palgal oleva võlanõustaja juures ja see praktika on peamine ka Lõuna-Eestis. Seevastu Lääne-Eestis on põhiosa teenuse kasutajatest käinud omavalitsuse väliste partnerite juures. Kesk-Eestis oli see variant ülekaalus 2018. aastal, kuid 2021. aastal jaotus teenuse kasutamine üsna võrdselt sotsiaaltöötaja, omavalitsuse võlanõustaja ja välise partneri vahel. Kirde-Eestis käidi 2018. aastal ainult omavalitsuse sotsiaaltöötaja võlanõustamisel, mis oli aga 2021. aastaks täielikult asendunud teenuse kasutamisega omavalitsuse koostööpartneri juures.

JOONIS 46. VÕLANÕUSTAMISTEENUSE KASUTAMISE PIIRKONDLIK JAOTUS (%) TEENUSEPAKKUJA ALUSEL 2018 JA 2021



Allikas: S-Veeb, autorite arvutused.

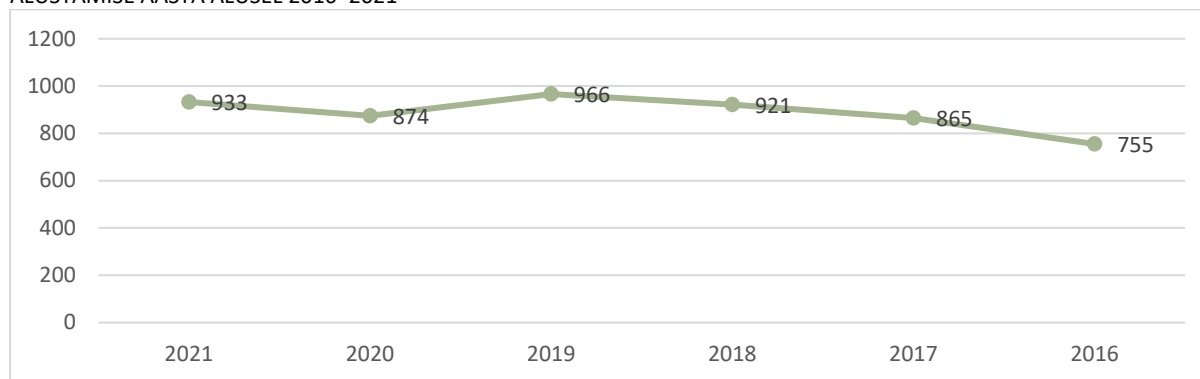
Registriandmete põhjal kasutasid toimetulekutoetuse saajad aastail 2016–2021 Eesti Töötukassa võlanõustamisteenust 5432 korda, sh katkestati teenuse kasutamine 88 korral ja 356 juhul teenus andmete analüüsimise ajal veel kestis. Teenust kasutas 4173 erinevat inimest 3998 leibkonnast, mis tähendab, et 9% toetust saanud leibkondadest on vähemalt üks liige käinud Eesti Töötukassa võlanõustamisel. Et registriandmete analüüs ei sisalda omavalitsuse kaudu teenust kasutanute andmeid, on võlanõustamisteenuse kasutajaid toimetulekutoetuse saajate hulgas tegelikult tõenäoliselt rohkem.

Eesti Töötukassa kaudu võlanõustamisel osalenute hulgas olid enamik mehed (68%). Kuigi neid oli ka üldises toetuse saajate jaotuses paari protsendipunkti võrra rohkem kui naisi, on teenuse kasutajate seas meeste osakaal siiski kõrgem. Samal ajal on toimetulekutoetuse saajate hulgas tehtud küsitluse andmetel võlgnevust kogunud meeste ja naiste osakaal võrdne. See viitab, et mehi suunatakse või nad avaldavad ise soovi sagedamini võlanõustamisteenusel osaleda. Samuti võib see viidata, et mehed tunnevad suuremat vastutust pere eelarve tasakaalustamise ees ning otsivad seetõttu sagedamini abi võlanõustamisteenuselt.

Kuni 2019. aastani suurenes toimetulekutoetuse saajate seas Eesti Töötukassa võlanõustamisel osalenute arv, kuid 2020. aastal oli osalemisaktiivsus võrreldes eelmise aastaga 10% väiksem (vt joonis 47). Tihti ei piirdu nõustamine ühe korraga: 19% inimestest kohtus nõustajaga kahel ja 8% rohkemal korral.

JOONIS 47. EESTI TÖÖTUKASSA VÕLANÕUSTAMISTEENUST KASUTANUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE ARV TEENUSE

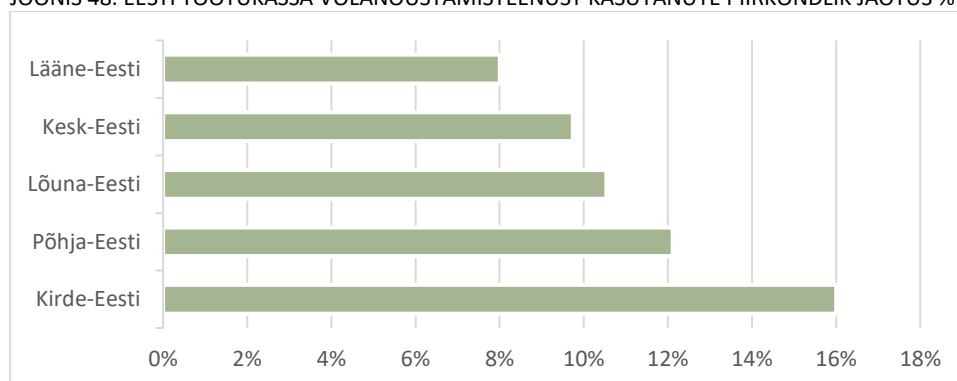
ALUSTAMISE AASTA ALUSEL 2016–2021



Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa, autorite arvutused.

Eesti Töötukassa võlanõustamisteenust kasutanud toimetulekutoetuse saajate osakaal on kõigi toetuse saajate seas varieeruv (vt joonis 48). Sellel võlanõustamisel osalenute piirkondlikku jaotust analüüsiti, kasutades toetuse saajate Statistikaameti andmebaasis olevaid elukohti aastail 2016–2021. Selgus, et teenuse kasutajate suurim osakaal on Kirde-Eestis ning väiksem Lääne- ja Kesk-Eestis. Eesti Töötukassa kodulehe andmetel on teenus kättesaadav igas maakonnas.<sup>22</sup> Vähim on teenuseosutajaid Valgemaal (1) ning kõige rohkem Ida-Virumaal (4), Pärnumaal (5) ja Tartumaal (6). Ülejäänud maakondades on neid kaks-kolm.

JOONIS 48. EESTI TÖÖTUKASSA VÕLANÕUSTAMISTEENUST KASUTANUTE PIIRKONDLIK JAOTUS % 2016–2021



Allikas: Eesti Töötukassa, Statistikaamet, autorite arvutused.

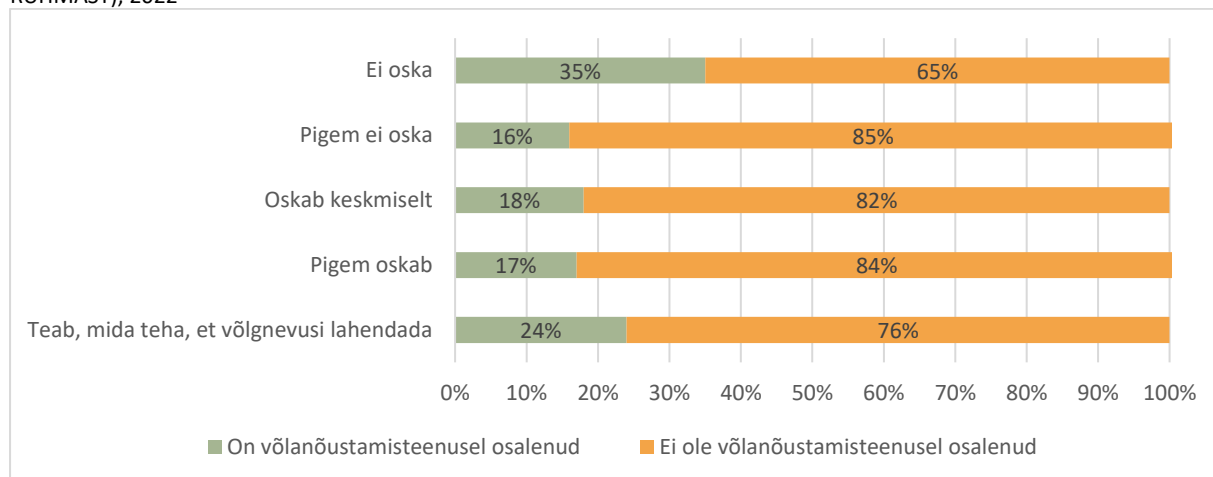
Märkus. Mitu korda teenust kasutanute puhul on võetud arvesse inimese kõige hiljutisem aadress.

Toimetulekutoetuse saajate küsitluse andmetel on 17% neist kasutanud küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul võlanõustamisteenust. Teenuse kasutajatest pooled (51%) kasutasid seda Eesti Töötukassa ja üle veerandi (28%) omavalitsuse kaudu, 13%-le osutasid teenust mõlemad asutused ja veidi üle 7% ei osanud öelda, kelle kaudu nad teenust kasutasid. Inimeste taustatunnuste, leibkonna suuruse ja tüübi, toimetulekutoetuse saamise kestuse ning võlgnevuse korduvuse alusel teenusele suunanud asutuse puhul statistiliselt olulisi erinevusi ei ilmnenud. Küll aga saab küsitluse põhjal esile tuua, et eelkõige on teenust kasutanud need, kelle hinnangul puuduvad neil oskused tulla võlgadega toime: sellest rühmast on üle kolmandiku inimesi teenust kasutanud.

<sup>22</sup> Nõustamisteenuste osutajad, kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/et/noustamisteenused> (aruandes andmed seisuga 25.11.2022).

Samas on võrreldes teiste rühmadega võlanõustamisel osalenud rohkem ka need, kes on hinnanud oma oskusi võlgadega toime tulla kõrgelt: veerand sellest rühmast on võlanõustamisel käinud (vt ka joonis 49). Teenuse kasutamise kohta küsiti küsitlusele eelnenud viimase aasta kohta, kuid oma oskusi paluti hinnata küsitlusele vastamise ajal. Nende andmete põhjal on keeruline hinnata põhjuse-tagajärje seost, st seda, kas teenus on suurendanud inimese oskust tulla võlgnevusega toime.

JOONIS 49. VÕLANÕUSTAMISTEENUSE KASUTAMINE VÕLGNEVUSEGA TOIMETULEKU OSKUSE ALUSEL (% VASTAVAST RÜHMAST), 2022

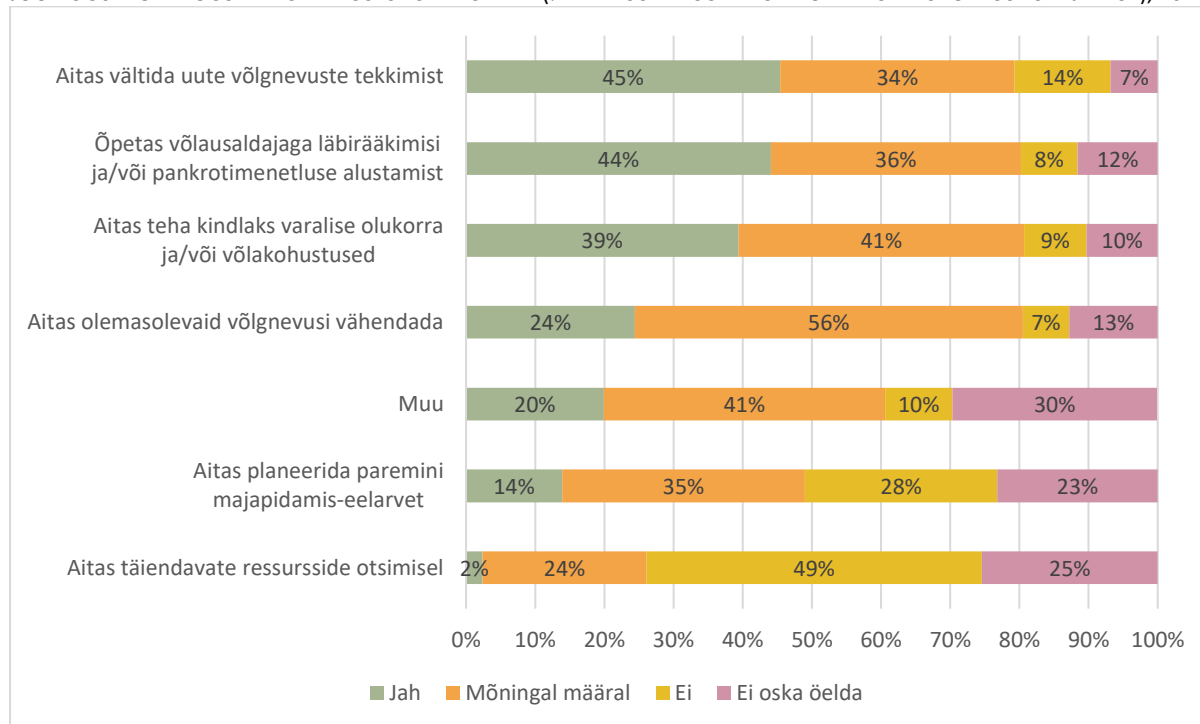


Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Võlanõustamisteenust saab niisiis üldiselt pidada tulemuslikuks. Küsitluse põhjal hindasid rohkem kui pooled (60%) nii omavalitsuse kui ka Eesti Töötukassa pakutud võlanõustamisteenuse kasutajatest selle abi võlgade vähendamisel või suuremate/uute võlgade tekke ennetamisel suureks. Seejuures leidis teenuse kasutajatest 15%, et sellest on olnud kindlasti abi, ja 45%, et teenusest on olnud abi mõningal määral.

Eelkõige ilmnes, et teenus aitas inimestel vältida uute võlgade teket, õpetas pidama läbirääkimisi võlausaldajaga ja/või alustama pankrotimenetlust ning aitas teha kindlaks oma varalise olukorra ja/või võlakohustused, lisaks saadi abi võetud võlgade vähendamisel (vt joonis 50). Tuleb silmas pidada, et teenuse kasulikkust hindas ainult väike hulk inimesi (n = 50).

JOONIS 50. VÖLANÕUSTAMISTEENUSEST SAADUD ABI (% TEENUST KASUTANUD TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Üks inimene võib kuuluda mitmesse kategooriasse.

Sarnastel põhjustel hindasid peaaegu kõik intervjueritud sotsiaaltöötajad võlanõustamisteenuse väärtuslikuks ja tõhusaks võlgnevusega tegelemisel ning abivajajate sotsiaal-majandusliku toimetuleku parandamisel. Ehkki sotsiaaltöötajad mainisid, et tegu on pika protsessiga, rõhutasid nad, et teenuse eelis on tugi võlgnevusega tegelema hakkamisel, sest paljud raskustes kliendid väldivad seda. Vältimise tõttu ei ole aga võlgnevusega tegelemine tõhus, näiteks peab kohtutäitur neilt kinni rohkem sissetulekuid, kui ta peaks, või pole inimene esitanud aegunud võlgade kohta avaldust ja maksab neid edasi ka pärast aegumist.

Võlanõustamise tugevaks küljeks peeti veel inimeste teadlikkuse suurendamist oma võlgadest ja kohustustest, teadlikku suhtlemist kohtutäituriga ja kokkulepete sõlmimist, näiteks uue maksegraafiku koostamist. Samuti on teenusest kasu juhul, kui inimesel on probleeme keeleoskusega, sest võlanõustajad abistavad dokumentide koostamise, helistamise ja muu asjaajamisega.

Üldiselt tõstsid sotsiaaltöötajad intervjuudes esile, et võlanõustamisteenuse tulemuslikkuse juures on kõige tähtsam inimese enda tahe oma võlgadega tegeleda: kui see puudub, siis ei tule ka tulemust. Siiski ei pruugi abivajaja saada võlgnevusest vabanemise eelistest aru enne, kui see aeg on käes, mistõttu tasub teda motiveerida.

” See oli talle nagu nii tohutu elumuutus, sest ta oli 15 aastat olnud harjunud slikerdama. Ta ei saanud ise maksta mitte midagi. Ta pidi kogu aeg maksma mingi naabrimehe kaudu oma asju ära, sest nii kui ta oma arvele pani, nii sealt läks. Ja tegelikult seal tal olid enamus asjad nagu aegunud, lihtsalt pidi seal nagu avaldused tegema. Ja siis see võlanõustaja aitas tal kõik asjad ära teha ja inimene sai oma vanadest jamadest lahti, ja ta sai oma ... Tegelikult see on väga-väga oluline. Kui nad

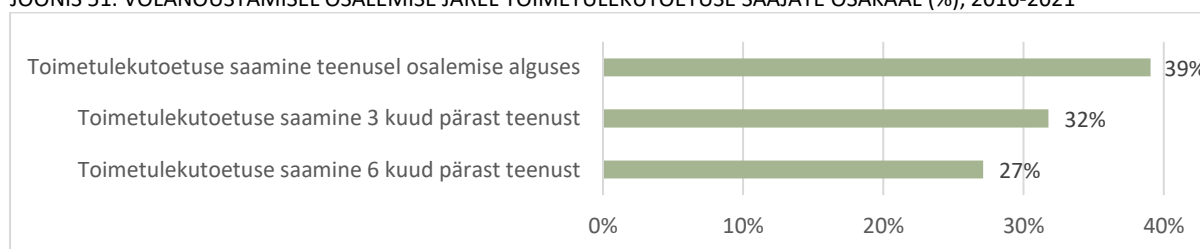


*ütlevad „ah, mul ei ole vaja; kuule, ma ei mäletagi õieti; ma olen harjunud niimoodi“, siis tegelikult kui nad saavad vabaks ja keegi realselt aitab neid, siis see on selline vabanemine. See annab inimesele enesekindluse tagasi ja nii edasi. Võlanõustamisteenus nüüd linna poolt on üks tänuväärsemaid asju üldse, mis tegelikult muudab inimese saatust – päris ausalt.*

Registriandmete põhjal sai täpsemalt hinnata Eesti Töötukassa võlanõustamisteenuse tulemuslikkust. Selleks vaadeldi toimetulekutoetuse saajate osakaalu kõigi teenuse kasutajate seas, kes on saanud toimetulekutoetust, esiteks teenuse alguses, teiseks kolm kuud pärast teenuse kasutamist ja kolmandaks kuus kuud pärast seda (vt joonis 51). Tulemuslikkust on analüüsitud osalemiskordade alusel, st kui inimene on osalenud nõustamisel mitu korda, on teda tulemustes arvestatud nii mitu korda, kui ta nõustamisel käis.

Võlanõustamisteenuse kasutamise ajal sai toimetulekutoetust 39% teenuse kasutajatest ja on näha, et kuus kuud pärast võlanõustamist vähenes toetuse saajate osa kõigi võlanõustamisteenuse kasutajate seas 12 protsendipunkti võrra. See näitab, et nende majanduslik olukord on paranenud ja teenusel on olnud toimetulekutoetuse saajate majanduslikule toimetulekule soodne mõju. Võlanõustamisel osalemise tulemuslikkus ei olnud mõjutatud soost, st kõigil vaadeldud ajahetkedel oli toimetulekutoetuse saajate sooline jaotus sarnane kõikide võlanõustamisel osalenute toetuse saajatega.

JOONIS 51. VÕLANÕUSTAMISEL OSALEMISE JÄREL TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE OSAKAAL (%), 2016-2021



Allikas: Statistikaamet, Eesti Töötukassa, autorite arvutused.

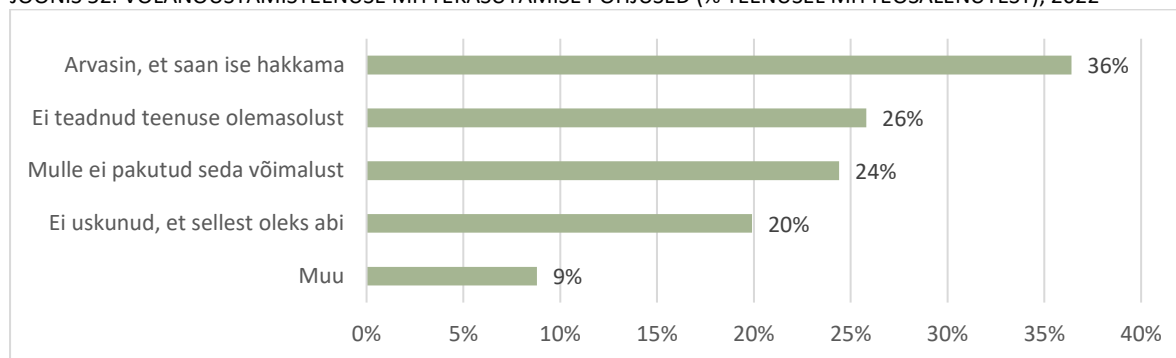
Nii küsitluse kui ka intervjuude alusel saab nimetada võlanõustamisteenuse mõningaid kitsaskohti. Omavalitsuste sotsiaaltöötajad olid seisukohal, et teenuse üldist kättesaadavust tuleks parandada. Kuna tegu on olulise teenusega, võiks abivajaja saada võlanõustamist kiiremini, ent järjekorrad on sageli pikad. Toodi esile ka lepinguliste partnerite puudus. Küsitluses ütles mõni inimene, et võlanõustamisteenus ei aidanud tal leida raha võlgade tagasimaksmiseks ega selgitada välja oma rahalist seisut, samuti ei saanud ta uut infot oma rahaliste kohustuste kohta. Mainiti ka seda, et koostöö võlanõustajaga ei laabunud.

Uuringus analüüsiti veel põhjuseid, miks abivajajad ei osale võlanõustamisel. Omavalitsuste sotsiaaltöötajad selgitasid intervjuudes, et väga oluline aspekt on inimese tahe tegeleda oma võlgadega. Leidub neid, kes põhimõtteliselt ei võta abi vastu, kuna sel juhul peavad nad hakkama võlgadest vabanemise järel näiteks elatist maksma.

Küsitlusandmetest ilmnes, et võlanõustamisel mitteosalemise peamine põhjus on arvamus, et saadakse ise hakkama, seda mainis rohkem kui kolmandik mitteosalenutest (vt joonis 52). Veerand mitteosalenutest ei olnud teenusest teadlik ja teisele veerandile ei pakutud teenust. Viiendik vastajatest ei uskunud, et teenusest võiks abi olla, ja ligikaudu kümnendikul oli muu põhjus (nt on osalenud varem kui küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul või saanud võlgade asjus abi mujalt).



JOONIS 52. VÖLANÕUSTAMISTEENUSE MITTEKASUTAMISE PÕHJUSED (% TEENUSEL MITTEOSALENUTEST), 2022



Allikas: toimetulekutoetuse saajate küsitlus, 2022, autorite arvutused.

Märkus. Üks inimene võib kuuluda mitmesse kategooriasse.

Lisaks analüüsiti teenuse mittekasutamise põhjuseid võlgnevust kogunud toimetulekutoetuse saajate taustatunnuste, leibkonna suuruse ja tüübi, toimetulekutoetuse saamise ajavahemiku ning võlgnevuse korduvuse alusel. Järgnevalt on tutvustatud tulemusi, mille puhul ilmsesid statistiliselt olulised erinevused.

Vanuserühmiti on suurim osakaal neid, kes ei olnud võlanõustamisteenuse olemasolust teadlikud, kuni 29-aastaste hulgas (34% neist ei olnud teadlikud). Nii 30–39-aastaste kui ka 40–49-aastaste hulgas on natuke üle veerandi neid, kes polnud teenusest teadlikud (vastavalt 27% ja 29%) ja üle 50-aastaste hulgas on selliseid inimesi 20%. Eestlastest 16% ja muust rahvusest inimestest 40% ei ole teenusest teadlikud, mistõttu nad ei ole seda kasutanud. Märkatavad erinevused ilmsesid veel piirkonniti: Põhja-Eestis 39%, Kirde-Eestis 29%, Lääne- ja Lõuna-Eestis mõlemas 14% ning Kesk-Eestis 5% võlanõustamisel mitteosalenud toimetulekutoetuse saajatest ei ole sellest teenusest teadlik.

Nende puhul, kellele teenust ei pakutud, selgusid olulised erinevused leibkonnatüübi alusel. Leibkondadest, kus on registreeritud töötuid, ei pakutud teenust rohkem kui kolmandikule (35%), samal ajal kui ilma töötute liikmetega leibkondade näitaja on 23%. Puudega või vähenenud töövõimega liikmetega leibkondadest pole võlanõustamisteenust pakutud 32%-le, ent leibkondadele, kus sellist liiget ei ole, 24%-le.

Inimeste puhul, kes põhjendasid teenuse mittekasutamist sellega, et nad ei usu, et sellest oleks abi, ilmsesid statistiliselt olulised erinevused ainult soo alusel. Meestest 23% ja naistest 16% tõid selle valiku esile mitteosalemise ühe põhjusena.

Seevastu nende vastajate puhul, kes arvasid, et saavad ise võlgadega hakkama, ilmsesid statistiliselt olulised erinevused rahvuse ja piirkonna vahel. Eestlastest ligikaudu pooled (46%) ja muust rahvusest ligikaudu viiendik (21%) põhjendasid teenuse mittekasutamist selle vastusega. Ligikaudu pooled Lääne-Eesti ja Kesk-Eesti (mõlemas 52%) elanikest, üle kolmandiku (39%) Lõuna-Eesti elanikest ning üle veerandi Põhja-Eesti (30%) ja Kirde-Eesti (28%) elanikest vastasid, et saavad ise hakkama, mistõttu nad ei kasutanud võlanõustamisteenust.

## 4. Järeldused ja õppetunnid toimetulekutoetuse saajate aktiivsuse ja iseseisva toimetuleku toetamiseks

### Aktiivsuskohustuse ja tööturule saamise toetamise tasakaal

#### *Julgem katsetamine toetavate sekkumiste tööriistakasti rikastamiseks*

Analüüsist selgus, et sotsiaaltöötajatel on kõige keerulisem aidata just toetuse pikaajalisi saajaid, sest nad tunnetavad nende passiivsust enda aitamisel. Sageli on sotsiaaltöötajad nõutud selle suhtes, kuidas selliseid inimesi veel toetada. Kuna sotsiaaltöötajad kardavad, et toetuse saajad jäävad hätta juhul, kui toimetulekutoetuse maksmine lõpetada (sest nad ei ilmuta piisavat aktiivsust), valivad nad enamasti toetuse pikaajalisema maksmise, ehkki toetavate meetmete võimalused on justkui ammendunud.

Analüüsitud kirjanduses viidatakse tõsiasjale, et Euroopa riikides katsetatakse üha rohkem klassikalise majandusteooria ja tööhõivele keskenduvate lähenemiste asemel ka selliseid sekkumisi, milles on arvestatud heaolu psühholoogilisi aspekte, samuti käitumisteoreetiliste meetodite rakendamist (nt Soomes ja Hollandis). Nendes sekkumistes võetakse eesmärgiks suurendada toetuse saajate autonoomiat ja heaolu, et nii saavutada selline heaolutase, millele jõudnud inimene on ise aktiivsem ning valmis liikuma tagasi tööturule. Kuigi nende sekkumiste edukus on olnud väga erinev, tuleb pidada silmas ka erinevusi miinimumsissetuleku toetamise süsteemides ja sekkumiste rakendamise ressurssides.

Ka Eestis võiks kaaluda julgemat ja teadlikumat katsetamist sekkumistega selleks, et kasvatada toimetulekutoetuse saajate heaolu ja aktiivsust. Süsteemne ja teadlik katsetamine eri tüüpi sekkumistega ning teadmispõhised hinnangud selle kohta, millised neist võivad toetuse pikaajaliste saajate aktiveerimisel toimida, rikastavad märkimisväärselt nende sihtrühmadega töötavate spetsialistide tööriistakasti toetuse saajate aitamisel ja heaolu suurendamisel.

#### *Toetavate sekkumiste eesmärkide laiendamine*

Euroopa riikide kogemused toetuse pikaajaliste saajate aitamisel viitavad asjaolule, et üha sagedamini hinnatakse sekkumise edu ka muude kriteeriumite järgi kui tööturule liikumine. Kuigi hõivet võib pidada iseseisva toimetuleku saavutamise lõppeesmärgiks, on see tihti just keerulisemate sihtrühmade puhul väga kaugena tunduv eesmärk. Seetõttu võib nii toetuse saajatel endil kui ka neid toetavatel spetsialistidel tekkida kiiresti ebaõnnestumise tunne ja lootusetus eesmärkide saavutamisel.

Seetõttu on mitme riigi kogemusel laiendatud arusaama sellest, mille alusel peetakse toimetulekutoetuse pikaajaliste saajate toetamise sekkumist edukaks. Näiteks on sekkumiste tulemitena mõõdetud hinnanguid heaolule, tervisele, poliitilisele aktiivsusele ja usaldusele institutsioonide vastu (Adkins ja Ylöstalo 2021; Muffels & Gielens, 2019) ning aktiivsuse näitamist ka mujal kui tööturul (hooldamine vm tasustamata töö, hariduses või koolitusel osalemine, vabatahtlik töö vm).

Me ilmingimata ei soovita kasutada Eestis toimetulekutoetuse meetmete ja toetuse saajate hindamisel samu indikaatoreid nagu mujal maailmas. Iga indikaatori seadmisel tuleb arvestada selle mõõtmiseks kuluvat koormust nii vastajate kui ka poliitikakujundaja jaoks. Õppetund võiks olla hoopis toimetulekutoetuse saajate – eelkõige toetuse pikaajaliste saajate ja keerulisemate sihtrühmade – toetamise edukuse übermõtestamine ning selle mõõtmine hõive kõrval ka teiste indikaatoritega.

### *Kohaliku tasandi sotsiaaltöötajate võimestamine ja arendamine*

Omavalitsuste sotsiaaltöötajatel on õigus jätta toimetulekutoetus määramata või selle maksmine ajutiselt peatada juhul, kui toetuse taotleja ei täida talle seatud aktiivsuskohustust. Siiski on sotsiaaltöötajatel raske teha neid otsuseid juhul, kui keerulisemate probleemidega inimestel puudub muu turvavõrk oma toimetuleku tagamiseks. On palju inimesi, kelle jaoks ei ole toimetulekutoetus mitte ajutine meede, vaid kes jäävad seda saama pikaks ajaks. Ehkki sotsiaaltöötajatel ei ole sageli piisavalt aega, et tegeleda iga abivajajaga individuaalselt, hindavad abivajajad kokkupuute nendega enamjaolt heaks (76% hindab selle heaks või väga heaks).

Selleks, et toetada omavalitsuste sotsiaaltöötajaid keerulisemate juhtumite menetlemisel ning kaalutusotsuste rakendamisel, vajavad nad selgemaid juhiseid ja õppetunde (sh koolitusi konkreetsete näidetega) selle kohta, millisel juhul ja milliseid sanktsioone ning mis ulatuses rakendada, samuti selle kohta, kuidas ja millist lisatuge anda keerulisemate juhtumite puhul.

Sotsiaalkindlustusamet pakub sotsiaaltöötajatele seaduste rakendamisel juhiseid ja tuge, kuid intervjuude järgi on sotsiaaltöötajate ebakindlus nende otsuste tegemisel endiselt üsna suur. Samuti vajavad nad täiendavaid töövahendeid või sekkumisi, mida rakendada klientidele toetuse lõppemise korral, selle kohta, millist järelnõustamist pakkuda, milliste teenuste juurde abivajaja suunata või kuidas toetada tema toimetulekutoetuse tingimuste jätkuvat täitmist.

Norra kogemus on näidanud, et toetuse saajate järelkontroll on kaalukas osa nende aktiveerimisest. Sotsiaaltöötajate eraldi intensiivne koolitamine selles valdkonnas on andnud häid tulemusi nii nende endi töö vaatepunktist kui ka väljendunud selles, et nende kliendid rakenduvad paremini tööturul. Küll aga tasub silmas pidada, et intensiivse individuaalse töö eeltingimus on suurem ajaressurss keeruliste juhtumitega tegelemiseks.

### **Toimetulekuraskustes sihtrühmade toetamine**

#### *Menetlusprotseduuride sihtrühmapõhine ülevaatamine*

Toimetulekutoetuse lühiajalised taotlejad on sageli töö kaotuse vm asjaolude tõttu majandusraskustesse sattunud inimesed, kes otsivad aktiivselt võimalusi oma olukorda parandada. See sihtrühm vajab eelkõige julgustust toetuse ajutisel taotlemisel (sageli tunnevad nad abivajaduse pärast häbi), samuti psühholoogilist tuge ja ärakuulamist seoses raskustega, mis toovad neid abi paluma. Samas tulevad toetuse lühiajalised taotlejad töö otsimise ja toimetuleku taastamisega iseseisvalt enamasti hästi toime.

Sotsiaaltöötajatele on keerulisem toetuse pikaajaliste saajate aktiveerimine ja iseseisva toimetuleku toetamine, sest nende inimeste toimetulekuprobleemid on kombineeritud mitmesuguste sotsiaalprobleemidega ning nende tahe ja usk iseseisvasse toimetulekusse on ajapikku vähenenud. Umbes pooled igal aastal toimetulekutoetuse saajatest saavad toetust vähemalt pool aastat.

Teiste riikide kogemused (nt Saksamaa, Soome) on näidanud, et keerulisemate ja pikka aega tööturul eemal olnud sihtrühmade aktiveerimine vajab eraldi plaani, samuti märkimisväärselt palju aega ja investeeringut teenuste osutamiseks. Seda on Eesti sotsiaaltöötajatel raske saavutada, sest aeg, mida neil on võimalik panustada iga kliendi probleemidega tegelemisse ja tema jaoks individuaalplaani koostamiseks, on väga piiratud. Esmajoones on omavalitsuste sotsiaaltöötajate koormus suurenenud viimastel aastatel. Teiselt poolt ilmnes Soomes, et toetuse lühiajalised taotlejad ei vaja nii individuaalset ja põhjalikku lähenemist ning neile piisab keskselt osutatud teenustest.

Nendest kogemustest lähtudes võiks ka Eestis katsetada kombineeritud lähenemist: toimetulekutoetuse lühiajaliste taotlejate taotlusi ja teenuste kasutamist menetletakse ühel tasandil ning toetuse pikaajaliste taotlejate juhtumeid menetlevad eraldi sotsiaaltöötajad, kellel

on selleks vajalik väljaõpe ja piisavalt aega. Kindlasti tasub silmas pidada, et ka toetuse lühiajalised taotlejad vajavad psühholoogilist tuge, et tulla välja ajutistest raskustest. Lihtsamate juhtumite menetlemise koormuse vähendamine kohalikul tasandil võimaldaks sotsiaaltöötajatel keskenduda keerulisemate juhtumite menetlemisele, mis vajavad mitme osapoole kaasamist. Taani kogemus on näidanud, et sotsiaaltöötajate juhtumitega seotud koormuse vähendamine mõjus sotsiaalabi saajate tööhõivele hästi.

#### *Sihtrühmadele kättesaadavate teenuste väljaselgitamine ja teenuste kättesaadavuse toetamine*

Mitmes intervjuus on toimetulekutoetuse pikaajaliste saajate probleemide läbiv joon sõltuvused, sh alkoholi- või narkootikumisõltuvus. Samuti osutati psühholoogilistele probleemidele, mis vajavad sellist sekkumist, milles ei ole sotsiaaltöötajad pädevad aitama. Kuigi Eesti Töötukassa pakub mitmesuguseid nõustamisteenuseid (sh sõltuvuste korral, psühholoogiline nõustamine), ei ole kõik toimetulekutoetuse taotlejad selle asutuse kliendid ja sõltuvusnõustamine ei pruugi olla neile kättesaadav. Kohalikul tasandil aga alati ei pakuta sõltuvusnõustamist või psühholoogilist tuge, st teenuse kättesaadavus on omavalitsuseti erinev.

Sotsiaaltöötajad ütlesidki intervjuudes, et sihtrühmade ligipääs kõnealustele teenustele vajab parandamist, et inimestel oleks võimalik tegeleda iseseisva toimetulekuga edasi. Et praegu puudub tervikülevaade sellest, millistes omavalitsustes toimetulekutoetuse taotlejatele neid teenuseid pakutakse ja kui intensiivselt neid kasutatakse, tuleb esmalt selgitada välja teenuste kättesaadavus. Seejärel saab otsustada, kuidas paremini toetada nende kättesaadavust. Vajadus tuvastada pakutavad teenused on laiem, sest omavalitsuste lisateenuseid ei kajastata alati ka registriandmetes, mistõttu jääb nende kättesaadavus ja kasutamine poliitikakujundamisel varjatuks.

#### *Eesti Töötukassa ja omavalitsuste koostöö tihendamine*

Analüüsi järgi oli 2021. aastal töötuna registreeritud 39% täisealistest toimetulekutoetuse saajatest. Kuna töötuna arvel olek on põhieeldus, et saada tööle siirdumist toetavaid teenuseid, võiks Eesti Töötukassasse pöörduvate toimetulekutoetuse saajate osakaal olla suurem. Siinjuures tuleb arvestada, et toetuse lühiajalised saajad ei pruugi näha vajadust sinna pöörduda, sest nad otsivad ise uusi töövõimalusi.

Umbes 50% toimetulekutoetuse saajatest saab seda üle kuue kuu, mistõttu võiks pidada silmas, et toetust pikaajaliselt saavad inimesed peaksid saama ka Eesti Töötukassast tööturuaktiivsust toetavaid teenuseid. Sel põhjusel võiks toimetulekutoetuse süsteemi ühe indikaatorina jälgida tööturuteenuste kasutamist nende puhul, kes on saanud toetust kolm või kuus kuud, ja püüda seda osakaalu suurendada.

Kuigi Eesti Töötukassa ja omavalitsused on teinud koostööd juba pikka aega, selgus intervjuudest sotsiaaltöötajatega, et see on omavalitsuste ja ka sotsiaaltöötajate puhul tihti erinev. Sotsiaaltöötajatele valmistab endiselt muret tõsiasi, et toimetulekutoetuse saajad rikuvad teadlikult toetuse saamise reegleid (või kasutavad neid ära), et püsida toetuse saajate seas. Sotsiaaltöötajatel on küll hulk võimalusi saada Eesti Töötukassast oma kliendi aktiivsuse kohta infot, kuid neid võimalusi alati ei kasutata kas teadmatusest või ajapuuduse tõttu.

Ühe olulise algatusena on Eesti Töötukassa alates 2021. aastast tihendanud omavalitsustega võrgustikutööd seoses pikaajaliste töötutega, kaasates nende toetamise nii omavalitsuse kui ka töötute enda. Samuti saavad omavalitsuste sotsiaaltöötajad teha päringuid Eesti Töötukassasse, et uurida, kas inimene on täitnud Eesti Töötukassa seatud töötamise tegevuskava ja osalenud pakutud teenustel. Et sellisel kujul on võrgustikutöö alles juurdumas, on tähtis selle rakendamist jälgida ja hinnata selle mõju pikaajaliste töötute tööle saamisele, aga ka toimetulekutoetuse saajate suurematele võimalustele tööturule rakendumisel.

### Toimetulekutoetuse saajate töötamise motiveerimine

*Tõise sissetuleku erandit kasutab väike osa sihtrühmast, suurendada tuleb nii sotsiaaltöötajate kui ka taotlejate teadlikkust*

2018. aastal loodi võimalus saada toimetulekutoetuse ajutise saamise ajal ka töist sissetulekut, et motiveerida tööle asumist ilma, et peaks kartma samal ajal toimetulekutoetusest ilmajäämist. Tõise sissetuleku erandit on kasutanud ainult 18% nendest, kellel on selleks õigus. Samuti lõpetavad inimesed tõise sissetuleku erandi kasutamise enamjaolt (81% juhtudel) esimesel või teisel kuul, ehkki neil on erandit võimalik kasutada kuus kuud. Seega ei taotle põhiosa neist, kes asub toimetulekutoetuse saamise järel tööle, enam toimetulekutoetust (kui nad seda taotlevad, siis üksnes tööle asumise esimestel kuudel). Erandit kasutavad sagedamini 30. eluaastates inimesed ja laste või üksikvanemaga leibkonnad.

Toimetulekutoetuse saamise järel on aktiivse töösuhtega inimeste osakaal igal aastal kasvanud alates 24%-st 2017. aastal kuni rohkem kui pooleni 2020. aastal. Vaadeldud aastatel paranes ka tööturu olukord ja see võis soodustada toetuse saajate tööle asumist, ent trendi võimendamisel võis olla oma osa tõise sissetuleku erandil. Üldjuhul saavad erandi kasutajad töist sissetulekut ka pool aastat pärast erandi kasutamist, mis näitab, et tööle asumine on tihti olnud püsiv. Tuleb arvestada, et tõise sissetuleku erandit kasutavad tõenäoliselt ka inimesed, kellel on tööturule liikuda lihtsam.

Küsitluse järgi on 36% toimetulekutoetuse saajatest tõise sissetuleku erandist teadlikud. Sagedasemad põhjused, miks erandit ei kasutata, on asjaolu, et taotleja arvab, et ei saa pärast tööle asumist enam toimetulekutoetust taotleda. Seega on tähtis suurendada nii taotlejate kui ka sotsiaaltöötajate teadlikkust erandi kasutamise võimalusest. Nõustamisvajadusele viitab erandi ebaühtlane rakendamine maakondades, mistõttu võib olla ka teavitamine erandist omavalitsuseti erinev.

Tšehhi ja USA kogemuse põhjal saab oletada, et tõise sissetuleku erandi kasutamist võib soodustada toetuse saaja nõustamine pere-eelarve teemal ning täpsem arvestus selle kohta, kuidas võib erandi kasutamine pere-eelarvet tulevatel kuudel mõjutada. Selleks peaks omavalitsuste sotsiaaltöötajatel olema lihtne mudel, mida nõustamisel rakendada, sest ilma selleta suureneks tunduvalt nende koormus toimetulekutoetuse menetlemisel. Nõustamist vajavad ennekõike toetustest rohkem sõltuvad sihtrühmad, kelle seas on töötud ja üksikvanemaga pered.

*Õpilaste tõise sissetuleku erandi juurutamise järel kasvas töötasu teenivate õpilaste osakaal ja nende töötasu suurus*

Selleks, et julgustada nende leibkondade noorte tööle asumist, kus saadakse toimetulekutoetust ja kogetakse ilmselt tihti ka vanemate töötust, on alates 2018. aastast rakendatud õpilaste tõise sissetuleku erandit. Selle järgi ei arvestata õpilaste teenitud töötasu leibkonna toimetulekutoetuse määramisel sissetulekute hulka.

Kuigi töötasu teenivate õpilaste osakaal kasvas 2018. ja 2019. aastal, on COVID-19 kriisi nende töötamisvõimalusi piiranud: 2020. ja 2021. aastal oli töötasu teeninud õpilaste hulk jälle palju väiksem. Õpilaste tõise sissetuleku erandi rakendamise järel kasvas märgatavalt aga õpilaste deklareeritud kuise töötasu suurus. See võib ühelt poolt viidata asjaolule, et nad teenivadki rohkem, ent teiselt poolt sellele, et leibkondade valmisolek nende tulu deklareerida on suurem, sest enam ei pea nad kartma toetustest ilma jäämist.

Tuleb arvesse võtta, et registriandmete alusel jäeti õpilaste teenitud töötasu toimetulekutoetuse maksimisel arvestamata tihti juba enne erandi kehtestamist. See võib tähendada, et seda töötasu ei märgitud toetuse taotlemisel ega kontrollitud ka registrite põhjal, niisiis seadustati seadusemuudatusega toetuse maksimise varasem praktika.



## Kulutuste ja võlgadega toimetulek

*Sekkuda tuleb praegusest varem ja võlgnevusi on vaja paremini ennetada*

Toimetulekutoetust saanud inimesed hilinevad arvete maksmisega sageli: kaks kolmandikku neist on hilinenud vähemalt ühe korra ja vähemalt kaks korda võlgu jäänuid on 82%. Inimene suunatakse võlanõustamisteenust kasutama üldjuhul siis, kui tema konto väljavõtetest ilmneb, et temalt võtavad raha kohtutäiturid. Siinse uuringu tulemuste põhjal võib öelda, et tegelikult tuleks võlgnevusprobleemile tähelepanu pöörata juba varem, analüüsides inimese maksekäitumist ning andes talle vajaduse korral nõu ja leides talle sobivad toetused või teenused.

Uuringu järgi pöördub inimene võlgnevuse korral esimesena pere ja sõprade (54%) ning alles seejärel omavalitsuse poole (39%), mistõttu tuleb teadvustada omavalitsuste rolli võlgade varajasel ennetamisel. Seejuures tasub eritähelepanu pöörata suurematele (vähemalt kolme liikmega) ja lastega leibkondadele, aga ka noorematele kui 50-aastastele võlgnevusega inimestele, sest nende seas on võlgnevust kogenute osakaal suurem kui keskmiselt. Samuti on vaja tähelepanu pöörata inimestele, kellel on keerulisem elukorraldus (hooldajad, üksikvanemad jt), kuna just see on uuringu põhjal peamine võlgnevuse tekke põhjus.

Laen, liising või järelmaks on ligikaudu pooltel toimetulekutoetuse saajatel ning 43,5%-l toetuse saajatel on vähemalt kolm selliste rühmade laenu. Laenude, liisingute või järelmaksude võtjatest on nende maksmisega sattunud hätta 56% ning neist omakorda on kaks kolmandikku maksega hilinenud vähemalt kahel korral. Laenu, liisingut või järelmaksu võetakse eelkõige eluaseme, muu isikliku vara (sh sisustus, telefon, arvuti), aga ka toidu ja muude jooksvate kulude eest tasumiseks.

Need tulemused näitavad, et märgataval osal toimetulekutoetuse saajatest puudub argieluga toimetulekuks piisav sissetulek. Nad kasutavad laene ja järelmaksu igapäevaeluga toimetuleku mehhanismina ning on tõenäoline, et nad satuvad sel viisil pikaajalisse võlatsüklisse. Üldjuhul pakuvad omavalitsused toetusi ja teenuseid, millega saab aidata inimest nii, et ta ei peaks võtma toidu- ja igapäevakulude katmiseks laenu. Seepärast on tähtis juhtida toimetulekutoetuse saajate tähelepanu ka neile teenustele.

*Võlanõustamisteenus peab olema võrreldes praegusega tunduvalt kättesaadavam ja teenuse kvaliteet vajab tähelepanu*

Nii sotsiaaltöötajad kui ka toimetulekutoetuse saajad hindavad võlanõustamisteenuse üldjuhul heaks. Registriandmete põhjal selgus, et Eesti Töötukassa pakutav teenus on tulemuslik: kuus kuud pärast selle saamist on toimetulekutoetuse saajate osakaal vähenenud 12% võrra. Võlanõustamisteenuse mõju väljendub esmajoonel selles, et see aitab inimesel hakata oma võlgadega tegelema, st nad hakkavad mõistma oma rahalist olukorda ja saavad tuge kohtutäituritega suhtlemiseks. Samuti aitab nõustamine neil vältida uute võlgade teket. Vähem on teenus olnud abiks juba võetud võlgade vähendamisel: eelkõige see aspekt nõuab tähelepanu, sest võlgade tagasimaksmine on vajalik võlatsüklit väljasaamiseks.

Võlanõustamisteenuse peamiste kitsaskohtadena töid sotsiaaltöötajad esile pikad järjekorrad ja mõnel juhul lepingupartnerite puudumise. Küsitletud, kes nimetasid selle teenuse puudusi, oli vähe. Põhiprobleemid seisnesid nende hinnangul selles, et teenus ei aidanud inimesel saada oma rahalisest olukorrast ülevaadet või leida uusi võimalusi võlgade tagasimaksmiseks. Seetõttu tuleks kaaluda teenuse laiendamist: seda tuleks pakkuda inimesele juba siis, kui ilmnevad esimesed märgid, et tal jäävad arved maksmata.

Võlanõustamise parem ning varasemas etapis kättesaadavus võiks aidata leevendada suurte ja keerukate võlgade teket, sest nii toetatakse inimeste toimetulekut ja tööturuaktiivsust. Samuti võib kaaluda majandamisnõustamise vms nõustamisteenuste osutamist, mida praegu on omavalitsused pakkunud väga vähestele toimetulekutoetuse saajatele.

Need, kes ei ole võlanõustamisteenust kasutanud, tõid teenuse mittekasutamise peamiste põhjusena esile asjaolud, et nad arvasid, et saavad ise hakkama (36%), ei teadnud teenuse olemasolust (26%) või seda ei pakutud neile (24%).

Seega on vaja tegeleda nii teenuse kättesaadavusega kui ka teadlikkuse suurendamisega sellest ja teenusega pakutavast abist. Siiski tuleb arvestada, et võlgadega tegelemise juures on kõige tähtsam inimese enda tahe oma olukorda parandada. Leidub ka neid, kes ei soovi abi seetõttu, et sel juhul peavad nad hakkama kandma muud vastutust, näiteks maksma elatist.

#### *Võlanõustamisteenusel osalemise andmed peavad olema kättesaadavamad*

Selleks, et oleks võimalik analüüsida võlanõustamisteenusel osalemise tulemuslikkust on vaja võimalust siduda seda registriandmetega. Poliitikakujundajal tekib sellega võimalus analüüsida, ilma täiendavalt andmeid kogumata, mis saab teenusel osalenutest peale teenuse lõppu – kuivõrd väljuti toimetulekutoetustelt või kuivõrd asusid teenusel osalejad tööle. Praegu on selline analüüs võimalik Eesti Töötukassa võlanõustamisteenusel osalejate kohta kuid infot ei ole kohaliku omavalitsuse võlanõustamisteenusel osalenute kohta kuivõrd andmed teenuse kohta ei ole sisestatud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR). See tähendab ühtlasi, et võimalik on saada ülevaadet kui palju on teenusel osaletud, kuid ei ole võimalik analüüsida detailsemalt milliste tunnustega toimetulekutoetuse saajad teenusele suunati või mis sai nendest peale teenusel osalemist. See aga on oluline info, et oleks võimalik analüüsida teenuse toimimist ja teha vajadusel otsuseid teenuse parendamiseks.

## 5. Kasutatud kirjandus

- Adkins, L., & Ylöstalo, H. (2021). Experimenting with Wellbeing: Basic Income, Immaterial Labour and Changing Forms of Productivity. *Critical Sociology*, 47(3), 373–387.
- Anand, P., Hoffman, D., Jones, J. T., & Lukashanets, S. (2022). Labor supply response to overpayment notifications: Evidence from Social Security Disability Insurance. *Contemporary Economic Policy*.
- Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S., & Regazzoni, P. (2021). *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*. Publications Office of the European Union.
- Bazzani, T. (2017). Italy, Denmark and Germany: A comparative analysis in active and passive labour market policies. *European Labour Law Journal*, 8(2), 133–153.
- Blomberg, H., & Kroll, C. (2020). For Better and for Worse? On the Transformation of the Finnish Social Assistance Scheme. *Social Work and Society*, 18(1), 1–10.
- Blommesteijn, M., Mallee, L., & van Waveren, B. (2016). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes. The Netherlands*. European Commission.
- Blumenberg, E., & Pierce, G. (2017). The Drive to Work: The Relationship between Transportation Access, Housing Assistance, and Employment among Participants in the Welfare to Work Voucher Program. *Journal of Planning Education and Research*, 37(1), 66–82.
- Breitkreuz, R. S., Williamson, D. L., & Raine, K. D. (2010). Dis-integrated policy: Welfare-to-work participants' experiences of integrating paid work and unpaid family work. *Community, Work & Family*, 13(1), 43–69.
- Cammeraat, E., Jongen, E., & Koning, P. (2021). Preventing NEETs during the Great Recession: The effects of mandatory activation programs for young welfare recipients. *Empirical Economics*.
- Cammeraat, E., Jongen, E., & Koning, P. (2022). Preventing NEETs during the Great Recession: The effects of mandatory activation programs for young welfare recipients. *Empirical Economics*, 62(2), 749–777.
- Cook, K. (2012). Neoliberalism, welfare policy and health: A qualitative meta-synthesis of single parents' experience of the transition from welfare to work. *Health: An Interdisciplinary Journal for the Social Study of Health, Illness and Medicine*, 16(5), 507–530.
- Crepaldi, C., Da Roit, B., Castagnaro, C., & Pasquinelli, S. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Study for the EMPL Committee, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL\\_STU\(2017\)595365\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf)
- Dalli, M. (2019). Comparing the access conditions for minimum income support in four EU member states for national, EU and non-EU citizens. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 41(2), 233–251.
- Dengler, K. (2019). Effectiveness of Active Labour Market Programmes on the Job Quality of Welfare Recipients in Germany. *Journal of Social Policy*, 48(4), 807–838.
- Dengler, K., Hohmeyer, K., Moczall, A., & Wolff, J. (2013). Intensified activation for disadvantaged welfare recipients in Germany: Does it work? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(5/6), 289–308.



- Dermine, E., & Eleveld, A. (2021). Protecting working welfare recipients through human rights experimentalism. *International Journal of Law in Context*, 17(4), 529–547.
- Diop-Christensen, A. (2015). Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25(2), 210–224.
- Dummert, S., & Hohendanner, C. (2020). Employment effects of a German workfare programme at the establishment level: Employment effects of €1-jobs. *International Journal of Social Welfare*, 29(2), 142–153.
- Dunn, A. (2013). Activation Workers' Perceptions of Their Long-term Unemployed Clients' Attitudes towards Employment. *Journal of Social Policy*, 42(4), 799–817.
- Eleveld, A. (2021). Applying Neo-Republican Theory to Welfare to Work Practices: Rules and Arbitrary Power in Mandatory Work Programmes in the Netherlands. *Social Policy and Society*, 1–15.
- Esmark, A., & Schoop, S. R. (2017). Deserving social benefits? Political framing and media framing of 'deservingness' in two welfare reforms in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 27(5), 417–432.
- Etherington, D., & Ingold, J. (2012). Welfare to work and the inclusive labour market: A comparative study of activation policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 30–44.
- Girardi, S., Pulignano, V., & Maas, R. (2019). Activated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in "public works". *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(9/10), 738–751.
- Groot, L., Muffels, R., & Verlaat, T. (2019). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society*, 18(2), 277–287.
- Gundert, S., & Hohendanner, C. (2015). Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do 'One-Euro-Jobs' Improve Individuals' Sense of Social Integration? *European Sociological Review*, 31(6), 780–797.
- Haagh, L. (2019). The Developmental Social Contract and Basic Income in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(2), 301–317.
- Haikkola, L. (2019). Shaping activation policy at the street level: Governing inactivity in youth employment services. *Acta Sociologica*, 62(3), 334–348.
- Halmetoja, A., De Wispelaere, J., & Perkiö, J. (2019). A Policy Comet in Moominland? Basic Income in the Finnish Welfare State. *Social Policy and Society*, 18(2), 319–330.
- Harrer, T., & Stockinger, B. (2021). First step and last resort: One-Euro-Jobs after the reform. *Journal of Social Policy*, 1–23.
- Hiilamo, H., & Komp, K. (2018). The Case for a Participation Income: Acknowledging and Valuing the Diversity of Social Participation. *The Political Quarterly*, 89(2), 256–261.
- Hohmeyer, K., & Kopf, E. (2020). Caught between two stools? Informal care provision and employment among welfare recipients in Germany. *Ageing and Society*, 40(1), 162–187.
- Hohmeyer, K., & Wolff, J. (2012). A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants?: A fistful of euros. *International Journal of Social Welfare*, 21(2), 174–185.

- Hohmeyer, K., & Wolff, J. (2018). Of carrots and sticks: The effect of workfare announcements on the job search behaviour and reservation wage of welfare recipients. *Journal for Labour Market Research*, 52(1), 11.
- Huber, M., Lechner, M., Wunsch, C., & Walter, T. (2011). Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment? *German Economic Review*, 12(2), 182–204.
- Hultqvist, S., & Nørup, I. (2017). Consequences of activation policy targeting young adults with health-related problems in Sweden and Denmark. *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(2), 147–161.
- Hussain, M. A., Ejrnæs, M., & Larsen, J. E. (2021). Are benefit reductions an effective activation strategy? The case of the lowest benefit recipients in Denmark. *Journal of Social Policy*, 50(3), 569–587.
- Ingold, J., & Etherington, D. (2013a). Work, welfare and gender inequalities: An analysis of activation strategies for partnered women in the UK, Australia and Denmark. *Work, Employment and Society*, 27(4), 621–638.
- Ingold, J., & Etherington, D. (2013b). Work, welfare and gender inequalities: An analysis of activation strategies for partnered women in the UK, Australia and Denmark. *Work, Employment and Society*, 27(4), 621–638.
- Jacqueson, C. (2019). Administering social security and health in Denmark: Between centralisation and decentralisation. *European Journal of Social Security*, 21(2), 183–191.
- Kangas, O., & Kalliomaa-Puha, L. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Finland*. European Commission.
- Koning, P. (2015). Making work pay for the indebted? Assessing the effects of debt services on welfare recipients. *Labour Economics*, 34, 152–161.
- Koppel, K., Pisarev, H., Piirits, M., Michelson, A., Masso, M., Paulus, A., & Laurimäe, M. (2018). *Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavatele inimestele*. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/03/Elatusmiinimum-2020.pdf>
- Laruffa, F., McGann, M., & Murphy, M. P. (2021). Enabling Participation Income for an Eco-Social State. *Social Policy and Society*, 1–12.
- Laurimäe, M., & Koppel, K. (2021). *COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K., & Masso, M. (2019). *Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks*. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/09/T%C3%B6t%C3%B6tush%C3%BCvitis30.05.2019.pdf>
- Leetmaa, R., Masso, M., Vörk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., & Turk, P. (2012). *Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile*. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2012-Sotsiaalkaitsehüvitiste-ja-toetuste-moju.pdf>
- Lindsay, C., Greve, B., Cabras, I., Ellison, N., & Kellett, S. (2015). Assessing the Evidence Base on Health, Employability and the Labour Market—Lessons for Activation in the UK. *Social Policy & Administration*, 49(2), 143–160.
- Malmberg-Heimonen, I. E. (2015). Social Workers' Training Evaluated by a Cluster-Randomized Study: Reemployment for Welfare Recipients? *Research on Social Work Practice*, 25(6), 643–653.

- Marchal, S., Marx, I., & Van Mechelen, N. (2014). The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis. *Journal of Social Policy*, 43(2), 247–267.
- Masso, M., Järve, J., Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Anspal, S., & Kivi, L. H. (2018). *Tööga seotud sotsiaalkaitse mudelid ja nende sobivus alternatiivsete tööturuarengute korral Eestis*. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Rakendusauuringute Keskus Centar. [https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/02/tooga\\_seotud\\_sotsiaalkaitsemudelid\\_raport\\_.pdf](https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/02/tooga_seotud_sotsiaalkaitsemudelid_raport_.pdf)
- McGann, M., & Murphy, M. P. (2021). Income Support in an Eco-Social State: The Case for Participation Income. *Social Policy and Society*, 1–15.
- McGann, M., Nguyen, P., & Considine, M. (2020). Welfare Conditionality and Blaming the Unemployed. *Administration & Society*, 52(3), 466–494.
- Melesk, K., Koppel, K., Laurimäe, M., & Michelson, A. (2019). *Mobiilsustoetuse tulemuslikkuse ja mõju hindamine*. Poliitikauuringute Keskus Praxis. <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2019/05/Mobiilsustoetuse-moju-hindamine.pdf>
- Muffels, R., & Gielens, E. (2019). Job Search, Employment Capabilities and Well-being of People on Welfare in the Dutch 'Participation Income' Experiments. In L. Delsen (Ed.), *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe* (pp. 109–138). Springer International Publishing.
- Neuwinger, M. (2021). The revolution will not be randomized: Universal basic income, randomized controlled trials, and 'evidence-based' social policy. *Global Social Policy*, 146801812110101.
- Ochel, W. (2005). *Hartz IV - Welfare to work in Germany* [CESifo DICE Report 2/2005].
- Ploug, N. (2014). Investing in people to promote activation and empowerment: The case of Denmark and lessons for other countries: Investing in people to promote activation and empowerment. *International Social Security Review*, 67(3–4), 61–74.
- Pukk, K. (2022). Võlanõustamisteenuse arendamisest. *Sotsiaaltöö*, 2/2022. <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltoovolanoustamisteenuse-arendamisest>
- Ravn, R., & Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42–62.
- Rossetti, F., Roosma, F., Laenen, T., & Abts, K. (2020). An unconditional basic income? How Dutch citizens justify their opinions about a basic income and work conditionality. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(3), 284–300.
- Saikkonen, P., & Ylikännö, M. (2020). Is There Room for Targeting within Universalism? Finnish Social Assistance Recipients as Social Citizens. *Social Inclusion*, 8(1), 145–154.
- Schels, B., & Bethmann, A. (2018). Job search of men and women on long-term social welfare. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(3/4), 224–241.
- Sebrechts, M., & Kampen, T. (2021). Divide and Conquer: Social Assistance Clients' Competing Frames of Social Justice. *Work, Employment and Society*, 095001702199448.
- Sinisaar, L. (2021). Eesti inimeste toetamine majandusliku olukorra muutumisel. *Sotsiaaltöö*, 1/2021. <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltooeesti-inimeste-toetamine-majandusliku-olukorra-muutumisel>

- Sotsiaalministeerium. (2022.10.24). *Toimetulekutoetusi on sel aastal välja makstud 27 miljoni euro eest* [Pressiteade]. <https://www.sm.ee/uudised/toimetulekutoetusi-sel-aastal-valja-makstud-27-miljoni-euro-eest>
- Tisch, A., & Wolff, J. (2015). Active labour market policy and its outcomes: Does workfare programme participation increase self-efficacy in Germany? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(1/2), 18–46.
- Trlifajová, L., & Hurrell, J. (2019). Work must pay: Does it? Precarious employment and employment motivation for low-income households. *Journal of European Social Policy*, 29(3), 376–395.
- Varekamp, I., Knijn, T., van der Gaag, M., & Bos, P. (2015). Social capital and job search behaviour of long-term welfare recipients. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(11/12), 738–755.
- Võrk, A., Leppik, C., Leppik, L., & Viies, M. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes: Estonia*. European Social Policy Network.
- Whelan, J. (2021). Work and thrive or claim and skive: Experiencing the ‘toxic symbiosis’ of worklessness and welfare reciprocity in Ireland. *Irish Journal of Sociology*, 29(1), 3–31.
- Yosef, L., Soffer, M., & Malul, M. (2019). From Welfare to Work and From Work to Welfare: A Comparison of People With and Without Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*, 29(4), 226–234.
- Zabel, C. (2013). Does activation increase lone mothers’ employment chances?: Effects of training and workfare for lone mothers receiving means-tested benefits in Germany. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(7/8), 453–473.

## Lisa 1. Metoodika

### Toimetulekutoetuse saajate küsitlus

Küsitluse eesmärk oli täiendada andmeid juhul, kui registriandmetest saadav info ei olnud piisav. Seepärast olid küsitluse põhiteemad järgmised: toimetulekutoetuse saajate toimetulek, töötamine (ja töise sissetuleku erandi kasutamine) ning võlgnevus ja sellega toimetulek (sh võlanõustamisteenuse kasutamine).

Küsitlusuuringu üldkogumi moodustasid kõik aastail 2020–2021 toimetulekutoetust saanud leibkonnad. Kuna tegu oli veebiküsitlusega, saadeti ankeet üksnes nendele inimestele, kelle kohta oli Sotsiaalkindlustusametil e-posti aadress.

Küsitlusaktiivsuse suurendamiseks loositi vastajate vahel auhindadena välja Coopi toidupoe kinkekaardid ja saadeti küsitluse jooksul meeldetuletuskirju.

Kokku oli valimi moodustamise ajal 13 836 unikaalset toimetulekutoetuse taotlejat, kellest umbes kolmandikul (4619) oli Sotsiaalkindlustusametis e-posti aadress. Küsitluse kutse saadeti 4614 inimesele. Ülevaade e-posti aadressi andmetest maakonniti on tabelis 4.

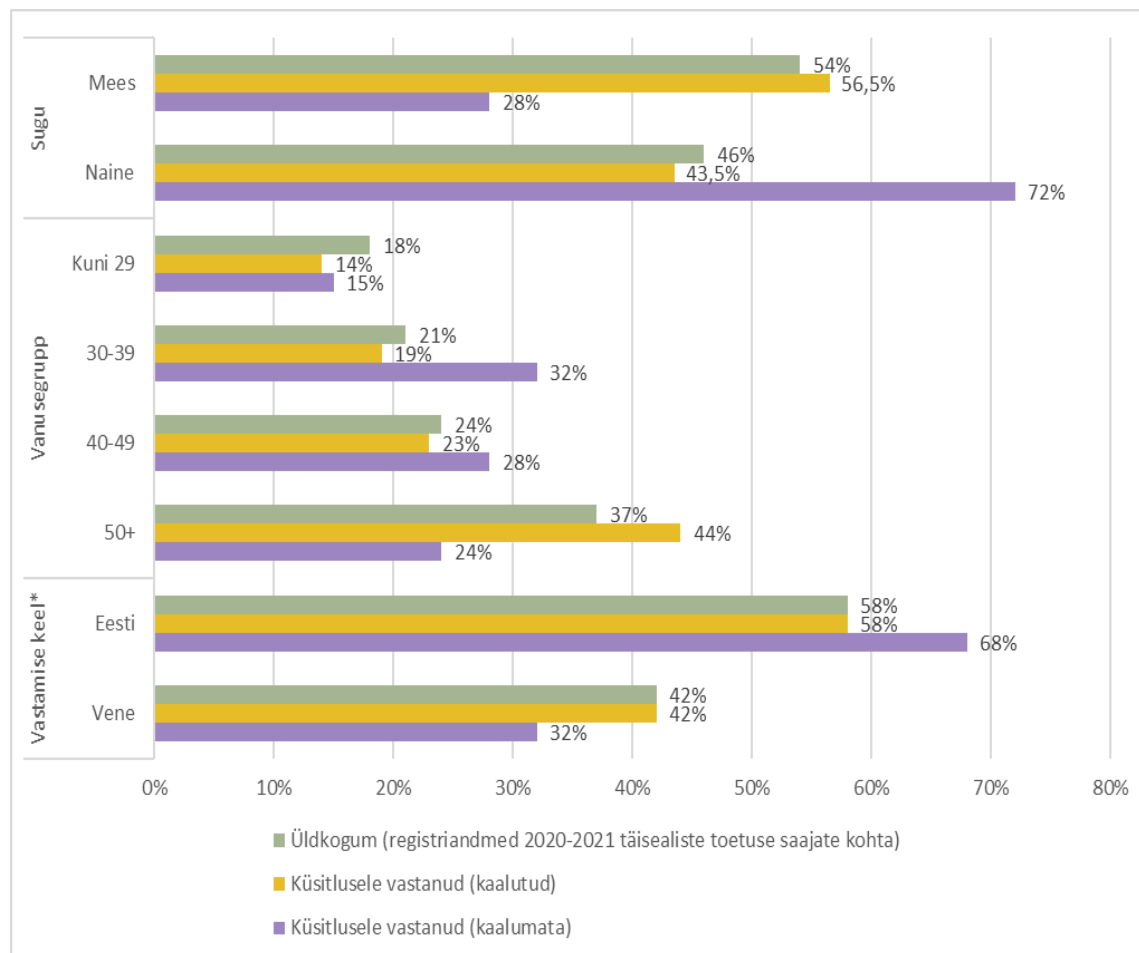
TABEL 4. TOIMETULEKUTOETUSE TAOTLEJATE ARV 2020–2021 JA NENDE E-POSTI AADRESSI ANDMETE OLEMASOLU SOTSIAALKINDLUSTUSAMETIS

Maakond	Unikaalseid taotlejaid	sh on e-posti aadress olemas %
Harju maakond	1357	34
Hiiu maakond	272	37
Ida-Viru maakond	2046	22
Jõgeva maakond	233	44
Järva maakond	320	48
Lääne maakond	293	44
Lääne-Viru maakond	728	26
Põlva maakond	368	37
Pärnu maakond	1037	24
Rapla maakond	803	19
Saare maakond	259	39
Tallinn (Harju maakond)	3262	44
Tartu maakond	1170	46
Valga maakond	566	34
Viljandi maakond	430	28
Võru maakond	600	15
[puudub]	92	33
<b>Kokku</b>	<b>13 836</b>	<b>33</b>

Kokku saadi 4614 küsitluskutse kohta 864 vastust (s.o 19% saadetud kutsetest) ja küsitluse avas 1158 inimest, kellest lõpuni vastas 75%. Arvestades kõiki unikaalseid toimetulekutoetuse taotlejaid aastail 2020–2021, vastas küsitlusele 6% üldkogumist.

Analüüsi tarbeks kaaluti küsitlusandmed soo, vanuserühma ja vastamise keele järgi. Analüüs tehti kaalutud andmetega. Joonisel 45 on esitatud küsitlusele vastanute ja üldkogumi tunnuste võrdlus peamiste taustatunnuste alusel.

Joonis 45. Küsitlusele vastanute ja üldkogumi võrdlus taustatunnuste alusel %



Märkus. Vastamise keel\* üldkogumis = suhtluskeel sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri andmestikus.

## Intervjuud omavalitsuste sotsiaaltöötajatega

Kvantitatiivsete andmete täiendamiseks tehti ekspertidega, st riigiasutuste ametnike ja omavalitsuste sotsiaaltöötajatega, individuaalintervjuud. Selle eesmärk oli analüüsida toimetulekutoetuse kasutamist kohalikus vaates ning saada arvamusi ja soovitusi toetuse saajate paremaks toetamiseks ja tööturuaktiivsuse soodustamiseks.

- ✓ Poliitikakujundajad: kaks intervjuud (Sotsiaalkindlustusamet ja Eesti Töötukassa)
- ✓ Omavalitsuste sotsiaaltöötajad: 15 intervjuud, sh seitsme väiksema omavalitsusüksuse/valla ja kaheksa linna sotsiaaltöötajaga

## Registriandmete analüüs

Registriandmete analüüsis oli kesksel kohal sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR), kus on teave toimetulekutoetuse saajate ning nende leibkonnaliikmete taustatunnuste, sissetulekute ja kulutuste kohta. Need andmed ühendati Maksu- ja Tolliameti (EMTA) ning Eesti Töötukassa (TK) registrite andmetega, et analüüsida toimetulekutoetuse saajate tööturul osalemist (sh tööturul osalemine enne toetust, selle ajal ja pärast seda) ning töise sissetuleku erandi kasutamist (sh töötamise tegevusvaldkonna, töötasu, ametiala, lepingu liigi, töökoormuse ja töö kestuse info).

Tervikanalüüsi tegemiseks päriti teavet kõigi toimetulekutoetuse saajate ja nende leibkonnaliikmete kohta (nt 2019. aastal 18 700 leibkonnaliiget).

Registriandmete analüüsil tugineti 2016.–2021. aasta kuistele mikroandmetele. Kuna 2018. aastal oli toimetulekutoetuse maksmise tingimusi muudetud, siis võimaldab pikema aegrea analüüs hinnata toimetulekutoetuse süsteemi muutusi.

## **Lisa 2. Lisatabelid**



TABEL 5. TOIMETULEKUTOETUSE SAAJATE LEIBKONNATÜÜPIDE OSAKAAL MAAKONNITI % 2021

Maakond	Leibkonnatüüp %					
	Lastega	Üksikvanemaga	Töötutega	Pikaajaliste töötutega	Vanaduspensionäridega	Osalise või puuduva töövõimega isikutega (sh töövõimetuspensionäridega)
Harju maakond	30,50	20,40	61,50	3,50	7,00	21,10
Hiiu maakond	17,60	10,40	37,30	0,50	23,30	23,30
Ida-Viru maakond	20,60	15,20	79,10	27,00	2,30	23,50
Jõgeva maakond	21,70	15,80	53,30	2,60	7,20	36,20
Järva maakond	33,20	20,90	53,60	4,10	5,50	19,10
Lääne maakond	25,30	19,00	64,10	5,10	1,70	19,40
Lääne-Viru maakond	26,60	18,50	63,40	3,80	3,60	26,60
Põlva maakond	36,80	17,60	54,40	3,70	4,40	34,20
Pärnu maakond	31,50	23,40	55,60	2,20	4,00	19,20
Rapla maakond	24,50	14,50	43,80	8,00	21,50	21,80
Saare maakond	28,60	20,60	61,10	3,40	4,00	17,70
Tartu maakond	36,60	25,80	56,00	1,20	5,10	33,00
Valga maakond	34,40	21,50	64,20	21,90	1,40	30,00
Viljandi maakond	33,10	24,70	44,40	0,40	7,60	33,50
Võru maakond	31,20	21,00	66,70	14,90	2,80	31,20

Allikas: Sotsiaalministeerium, autorite arvutused.



[LIITU UUDISKIRJAGA](#)

[PRAXIS.EE](#)