

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu (toimetulekutoetuse muudatused) seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on ajakohastada toimetulekutoetuse regulatsiooni, muutes toetuse taotlemise selgemaks, tõhusamaks ja õiglasemaks. Muudatused lähtuvad Euroopa Liidu piisava miinimumsissetuleku soovituselt. Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud Riigikontrolli auditi ja Praxise uuringu järeldusi, kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste sisendit ning eelnõu väljatöötamiskavatsuse tulemusi.

Toimetulekutoetus on riiklik ajutine rahaline abi, mille eesmärk on tagada puuduses elavatele inimestele minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks. Kehtivas regulatsioonis on ilmnunud mitmeid kitsaskohti, sealhulgas ebaselgus toetuse taotlemise protsessis ja piirkondlikud erinevused toetuse määramisel. Eelnõuga lihtsustatakse ja täpsustatakse toetuse saamise tingimusi, et muuta toetuse määramine läbipaistvamaks ja vähendada tarbetut halduskoormust.

Eelnõus esitatud peamised muudatused on:

- Toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine:** 1) taotlejad ei pea enam korduvalt esitama samu andmeid, kuna need saadakse automaatselt riiklikest registritest; 2) pangakonto väljavõtete esitamine aitab tagada, et toetus jõuab tõeliste abivajajateni, ennetades olukordi, kus toetust määratakse ka isikutele, kellel on piisavad säästud; 3) väheneb taotlemise halduskoormus – varade põhjalik hindamine on vajalik alles neljanda taotluse puhul 12 kuu jooksul.
- Perekondi ja töötamist toetavad muudatused:** 1) lapsele kohaldatava toimetulekupiiri arvestamine 18–19-aastaste õppivate noorte puhul, järgides perehüvitiste seadusega sarnaseid põhimõtteid; 2) töötamise alustamine muutub paindlikumaks – ettevõtluskonto kaudu teenitud tulu arvestatakse tõiseks sissetulekuks, võimaldades inimestel oma sissetulekut suurendada ilma, et nad kaotaksid kohe õiguse toimetulekutoetusele; 3) lahuselavate vanemate puhul arvestatakse lapse tegelikku elukorraldust – toetuse määramine muutub paindlikumaks, kui laps elab vaheldumisi mõlema vanema juures.
- Eluasemekulude hüvitamise õiglasem ja läbipaistvam korraldamine:** 1) toetuse väärkasutamise ennetamiseks ei arvestata toetuse määramisel enam üürilepinguid, mis on sõlmitud taotleja või tema lähedastega seotud äriühingutega; 2) kuna ajateenistuses viibivate isikute esmavajadused on juba riigi poolt kaetud, hüvitatakse neile edaspidi vaid eluasemekulud; 3) toetuse saajad peavad tõendama hüvitatud eluasemekulude tasumist, et vältida toetuse väärkasutamist ning tagada abi nendele, kes seda kõige rohkem vajavad.

Muudatustega soovitakse tagada toimetulekutoetuse sihipärane kasutamine, õiglane ja läbipaistev menetlus ning vähendada sotsiaalabi väärkasutamise riske. Lisaks vähendatakse liigset bürokraatiat ja halduskoormust toetuse taotlemisel.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna majandusliku toimetuleku nõunik Merike Vösotskaja (merike.vosotskaja@sm.ee), majandusliku toimetuleku juht Kati Nõlvak (kati.nolvak@sm.ee) ja nõunik Kaie Pukk (teenistusest lahkunud), ning analüüsi ja statistika osakonna majandusliku toimetuleku poliitika juhtivanalüütik Age Viira (teenistusest lahkunud).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusloome ja isikuandmete kaitse nõunik Alice Sündema (alice.syndema@sm.ee).

Eelnõu on keeleteoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteoimetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega muudetakse sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 12.06.2025, 25 (kehtib alates 01.01.2026).

Euroopa Liidu liikmesriigid võtsid 30.01.2023 vastu soovitusel piisava sissetuleku kohta¹, mis tagab aktiivse kaasamise (nn miinimumsissetulekute soovitus). Soovitus on avaldatud Euroopa sotsiaalõiguste samba 14. põhimõtte (miinimumsissetulek) raames² ning aitab saavutada sotsiaalõiguste samba eesmärgi: vähendada vaesuses ja sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu ning suurendada tööhõivet. Soovitusega kutsutakse liikmesriike üles kaasajastama riiklikke miinimumsissetuleku kavasid, sealhulgas parandama miinimumsissetuleku ulatust ja selle taotlemist: kehtestada läbipaistvad toetuse saamise kriteeriumid, muuta taotlemismenetlused lihtsamaks ja jagada nende kohta teavet.

Eelnõu on seotud 2027. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega ega ka otseselt Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs käesoleva seletuskirja punktis 6.

2. Seaduse eesmärk

Toimetulekutoetuse (edaspidi TTT) eesmärk on isikute iseseisvat toimetulekut soodustava ajutise abimeetmena leevendada abi vajavate isikute ja perekondade materiaalsel puudust,

¹ Soovitus ((2023/C 41/01) on leitav: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.041.01.0001.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2023%3A041%3ATOC.

² Sotsiaalõiguste samba 14. põhimõtte (miinimumsissetulek) kohaselt on igaühel, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid, õigus piisavale miinimumsissetuleku toetusele, et tagada inimväärne elu kõikides eluetappides, ning saada juurdepääs kaupadele ja teenustele. Töövõimeliste inimeste puhul peaksid miinimumsissetuleku toetused olema kombineeritud tööturule (re)integreerumise stiimulitega.

tagades minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks. TTT on viimane turvavõrk, mida inimene saab kasutada siis, kui ta ei suuda töötamise või sotsiaalkindlustussüsteemi abil (pension, töövõimetoetus, töötuskindlustushüvitis jne) tagada endale ja oma perele vahendeid esmavajaduste rahuldamiseks. TTT on riigi rahaline abi puudust kannatavatele inimestele ja seda makstakse kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) kaudu. TTT taotlemist, määramist ja maksmist reguleerivad SHS §-d 131–135. TTT maksmise aluseks on toimetulekupiir, mille kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest kuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

Seaduse ja praktika koostoimes esineb TTT menetlemisel mitmeid kitsaskohti, mis vajavad ajakohastamist ja korrastamist. TTT süsteemi puudused on välja toodud ka 16. jaanuaril 2023 avaldatud Riigikontrolli auditis „[Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus](#)“ (edaspidi *audit*) ja 10. jaanuaril 2023 tutvustatud ja avalikustatud Praxise uuringu „[Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele](#)“ (edaspidi *uuring*) aruandes.

Valitsusliidu tegevusprogrammist lähtudes valmistas Sotsiaalministeerium (edaspidi SoM) SHS-i muutmiseks ette TTT regulatsiooni kaasajastamise väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK), mis saadeti eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 01.04.2024 (VTK on leitav: [Toimetulekutoetuse regulatsiooni kaasajastamise väljatöötamiskavatsus – EIS](#)).

SoM analüüsis VTK koostamise käigus eespool nimetatud auditis ja uuringu aruandes välja toodud kitsaskohti ja lahendusettepanekuid. VTK koostamise käigus kaardistati TTT menetluse protsess ja selgitati välja TTT taotluse menetlemiseks olulised andmed: milliseid andmeid vajatakse esmasel taotlemisel, millised andmed tuleb esitada korduva taotlemise puhul ja milliseid andmeid praktikas kasutatakse. Samuti uuriti, kas andmed, mida TTT taotlemisel kogutakse, on ka tegelikult vajalikud ja kas on selliseid andmeid, mida praegu ei küsita, aga mis on majandusliku abivajaduse hindamise juures olulised. Oluline on, et TTT taotlemisel hinnatakse taotleja ja tema perekonna kogu majanduslikku võimekust tagada oma perele toimetulek. TTT on riiklik toetus abivajajatele, mistõttu tuleb jälgida, et toetust makstaks neile, kes seda abi vajavad. Seega on oluline seaduse tasandil välja tuua, milliseid olulisi andmeid abivajaduse väljaselgitamiseks vajatakse.

VTK koostamisse, TTT menetlemise protsessi kaardistamisse ja aruteludesse olid kaasatud KOV-id, Eesti Linnade ja Valdade Liit (edaspidi ELVL), Õiguskantsleri Kantselei, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (kohalike omavalitsuste osakond), Rahandusministeerium (finantsteenuste poliitika osakond), Pangaliit (pangakontod), Kliimaministeerium (eluasemekulud), Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi SKA) (järelevalve, arendus) ning Maksu- ja Tolliamet (äriühingud).

VTK kohta andsid tagasisidet Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, ELVL, Eesti Töötukassa ja SKA. Eelnõu koostamisel on arvestatud tagasisides esitatud ettepanekutega. Eelnõu koostamise käigus toimusid täiendavad arutelud ELVL-iga (sh KOV-id), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, töötukassaga, pangaliiduga, Kaitseressursside Ametiga ja SKA-ga.

Lisaks VTK-s toodud muudatustele on eelnõus kavandatud muudatusi, mis ühtlustavad TTT menetlemise praktikat KOV-ides, vähendavad tõlgendusruumi ning suurendavad õiglust ja läbipaistvust toetuste jagamisel.

VTK-s oli kaalumisel internetiteenuse eraldi kululiigina arvestamise võimalus TTT menetlemisel. Kehtiva seaduse alusel on internetiteenuse kulu arvestatud toimetulekupiiri sisse. SoM-il on käimas uuring leibkondliku elatusmiinimumi määramise meetoodika väljatöötamiseks, kus analüüsitakse ka elatusmiinimumi ja toimetulekupiiri adekvaatsust. Analüüs annab tulevikus selgema suuna, kuidas muu hulgas internetikulud TTT menetluses arvestada. Eraldi internetiteenuse arvestamine toob kaasa menetluskoormuse kasvu nii taotlejale kui ka menetlejale ning olukorras, kus soovime halduskoormust vähendada, ei ole see muudatus mõistlik. Lisaks toob internetikulude eraldi arvestamine kaasa IT-kulu sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (edaspidi STAR) arendamiseks.

Seaduseelnõu muudatuste eesmärk on parandada TTT määramise õigusselgust ja menetlusprotsessi efektiivsust, mis kokkuvõttes panustavad ka avalike vahendite säästlikusse ja otstarbekasse kasutamisse ning elanike võrdsesse kohtlemisse seeläbi, et ühtlustub TTT menetlemise praktika KOV-ides ning TTT-d saavad need, kes seda tegelikult vajavad, st need, kellel endal piisavad vahendid puuduvad. Need õigusselgust ja menetlusprotsesse puudutavad muudatused jaotuvad järgmiselt:

- toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine;
- perekondi ja töötajaid toetavad muudatused;
- eluasemekulude hüvitamise õiglasem ja läbipaistvam korraldamine.

Toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine tähendab seda, et taotlejad ei pea enam osasid andmeid esitama, kuna mitmed andmed saadakse riiklikest registritest. Pangakonto väljavõtete esitamine aitab tagada, et toetus jõuab tõeliste abivajajateni, ennetades olukordi, kus toetust määratakse ka isikutele, kellel on piisavad säästud. Pangakontode väljavõtete osas esimesel kolmel korral tuleb esitada sissetulekuid kajastavad väljavõtted ning kui toetust taotletakse rohkem, siis tuleb esitada nii sissetulekud kui väljaminekud. Varade terviklik hindamine viiakse esmataotlemise asemel hiljemalt neljandale taotlemise korrale. Samas ei välista säte omaavalitsuse õigust hinnata taotleja varade terviklikkust ka varasematel kuudel - see jääb sotsiaaltöötaja kaalutusotsuseks, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest ja vajadusest varalist seisu hinnata. Lisaks lisatakse seadusesse sularahas väljamaksmise korral toetuse ümardamise reegel, kus väljamakstav summa ümardatakse viie sendi täpsuseni.

Muudatused toetavad perekondi, kuna lapsele kohaldatavat toimetulekupiiri hakatakse arvestama ka 18–19-aastaste õppivate noorte puhul, järgides perehüvitiste seadusega sarnaseid põhimõtteid. Lahuselavate vanemate puhul arvestatakse lapse tegelikku elukorraldust ning toetuse määramine muutub paindlikumaks, kui laps elab vaheldumisi mõlema vanema juures. Töötamise alustamine muutub paindlikumaks, ettevõtluskonto kaudu teenitud tulu arvestatakse tõiseks sissetulekuks, võimaldades inimestel tööle asudes oma sissetulekut suurendada, ilma et nad kaotaksid kohe õiguse toimetulekutoetusele. Kaalutusotsuste puhul kehtestatakse toetuse proportsionaalse arvestamise võimalus, kui muude riiklike teenuste või toetustega on isiku esmavajadused osaliselt või täielikult kaetud.

Eluasemekulude hüvitamise korraldamine muutub õiglasemaks ja läbipaistvamaks, kuna toetuse määramisel ei arvestata enam üürilepinguid, mis on sõlmitud taotleja või tema lähedaste äriühingutega, et ennetada toetuse väärkasutamist.

Mõiste „inimväärne äraelamine“ asendatakse mõistega „esmane toimetulek“ (seotud otseselt arvestusliku elatusmiinimumi meetoodikaga), et vältida subjektiivseid tõlgendusi ja tagada, et toetus katab ainult esmavajalikud kulud. Eluasemelaenu tagasimaksete hüvitamise nõude puhul täpsustatakse sõnastust ja lisatakse säte, et laenuga ostetud eluase peab olema lisaks taotleja tegelikule elukohale ka rahvastikuregistrijärgne elukoht. Ajateenistuses viibijaid puudutav muudatus tagab, et neile /või nende eest hüvitatakse teenistuse ajal vaid eluasemekulud, kuna

nende muud esmavajadused on riigi poolt kaetud. Eluasemekulude katmiseks saadud hüvitise puhul peavad toetuse saajad edaspidi tõendama nende kulude tasumist, mis aitab vältida toetuste väärkasutamist ja toetab toetuse sihipärast kasutamist. Lisaks eemaldatakse töötukassa tegevuskava täitmise nõue toetuse maksmisel.

Kokkuvõttes suurendavad muudatused TTT määramisel õigusselgust, tagavad ressursi sihipärase jaotamise ning aitavad ennetada toetuste väärkasutamist. Kavandatavad muudatused loovad ühtse ja õiglasema toetuste süsteemi, mis toetab tõhusamalt neid, kes abi kõige enam vajavad.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse SHS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse SHS § 131 lõikes 2 sätestatud tingimust, mille puhul on õigus saada TTT-d. Kehtiva seaduse kohaselt arvestatakse TTT määramisel peamiselt netosissetulekuid, aga KOV võib jätta TTT määramata või vähendada määratavat TTT summat, kui ta leiab, et TTT taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olev vara, selle üürimine, rentimine või müümine tagab temale või perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid (§ 134 lg 4 p 7). Seega tuleb olemasoleva varaga, sealhulgas rahaga arvestamine TTT menetlemisel kasutusele alles kaalutluspunktides (§ 134 lg 4), aga selguse huvides, et olemasoleva rahaga arvestatakse, on see oluline välja tuua ka toetuse taotlemise juures ja täiendada sätet selliselt, et TTT-d on õigus saada neil, kelle rahalised vahendid ei ole toimetuleku tagamiseks piisavad. Ainult netosissetulekutega arvestamine ei ole majandusliku abivajaduse hindamiseks piisav ning seetõttu võib toetust saada ka isik, kellel on pangakontole kogutud suuri summasid, kuid igakuised sissetulekud on väiksed. Kui menetluse käigus on KOV-i sotsiaaltöötajad välja selgitanud, et taotlejal on olemas raha, millega saaks tagada tema toimetuleku, siis on taotlejad apelleerinud seadusele, viidates, et SHS-i kohaselt arvestatakse TTT arvutamisel üksnes netosissetulekuid. Erinevad seaduse tõlgendused võivad viia vaidlusteni. Tallinna Ringkonnakohtu 11.09.2024 otsuses³ (nr 3-24-214, punkt 14) rõhutatakse, et TTT taotleja pere majandusliku seisundi kindlakstegemine on toetuse määramise vältimatu eeldus. Kohus on kinnitanud, et toetust saab määrata ainult siis, kui isiku ja tema pere tegelik toimetulekuvõime on hinnatud terviklikult, sealhulgas arvestades nende olemasolevaid rahalisi vahendeid. Seaduse täiendamine aitab tagada, et seadus on kooskõlas kohtupraktikaga ning väldib edasisi õigusvaidlusi ja suunab toetuse abivajajatele. Kui toetuse menetlemisel arvestatakse ka sääste ja likviidseid varasid, väheneb võimalus, et toetust määratakse inimestele, kellel on rahalised vahendid oma esmavajaduste katteks tegelikult olemas. Toetuse määramine saab põhineda täpsemal ülevaatel taotleja majanduslikust olukorrast, mis aitab vältida toetuse väärkasutamist. Täiendusega tagatakse, et toetust määratakse ainult neile, kelle tegelik majanduslik olukord seda õigustab. TTT menetlemisel raha olemasoluga arvestamine ei muuda menetleja tavapärase menetluskoormust ega koorma täiendavalt ka toetuse taotlejat, vaid kavandatav muudatus loob õigusselgust, mis omakorda vähendab liigset bürokraatiat, ning aitab välja selgitada taotleja tervikliku majandusliku toimetuleku.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse SHS § 131 lõikega 6¹, millega luuakse võimalus arvestada TTT maksmisel sarnaselt perehüvitiste seadusega lapseks neid 18-aastaseks saanud lapsi, kes õpivad põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes või Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigiasutuse täienduskoolituse kursusel ja kellel ei ole veel

³ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=390754259>

keskharidust. Neile makstakse TTT-d lapse piirmääras selle õppeaasta lõpuni, kui laps saab 19-aastaseks, või täienduskoolituse kursuse lõppemiseni või õpilase kooli või täienduskoolituse kursuse nimekirjast väljaarvamiseni. Kehtivas seaduses on TTT arvestamise alustes lapse vanusepiiriks 18 eluaastat (SHS § 131 lg 6, § 135 lg 2) ja perekonna iga lapse toimetulekupiir on 120% perekonna esimese liikme toimetulekupiirist. Õppiva lapse täisealiseks saamisega ei muutu lapsevanema jaoks midagi, kulutused on endised. Lapse täisealiseks saamisega väheneb aga TTT määr 120%-lt 80%-ni, mis kehtiva toimetuleku piirmääraga teeb rahaliseks kaotuseks 80 eurot kuus. Perehüvitiste seaduse § 17 kohaselt makstakse lapsetoetusi sündimisest kuni 19-aastaseks saamiseni ja 19-aastase õppimise korral makstakse toetust jooksva õppeaasta lõpuni. Muudatus puudutab vaid 18–19-aastaseid õpilasi ja nende perekondi. Kuna PISA viimased tulemused näitavad sotsiaalmajandusliku mõju suurenemist ka õpilaste õpitulemustele, on oluline, et õpingute vältel on TTT-ga kaetus vajaduse korral olemas. Õppimise andmed saab üldjuhul päringutega Eesti hariduse infosüsteemist, aga Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskuses õppimise andmed tuleb taotlejal ise esitada või anda menetlejale nõusolek andmete küsimiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse SHS § 132 lõikest 2 välja sõnad „sotsiaalne seisund“. Kehtiva seaduse kohaselt peab taotleja TTT saamiseks taotlusele märkima menetluses arvesse võetavate isikute nimed, nende isikukoodi või sünniaja ja sotsiaalse seisundi. Igapäevases praktikas on juhtumeid, kus taotleja ei oska või ei tea enda ega oma perekonnaliikmete sotsiaalset seisundit taotlusele märkida, teisalt on KOV-i sotsiaaltööspsialistil võimalik andmeid erinevatest registritest pärida. Ka järelevalve käigus on selgunud, et sotsiaalse seisundi andmed ei vasta STAR-is tegelikkusele. Sotsiaalse seisundi andmed on vajalikud eelkõige TTT menetlemisel erandite kasutamiseks ja kaalutlusotsuste tegemiseks, aga ka statistika jaoks. TTT taotlemisel on vajalikud andmed õppimise, töötamise, puuduva ja osalise töövõime, töötuna arveloleku ja pensionäri staatuse kohta. Eelnõuga lisatakse ka säte kaitseväge ajateenijatele eluasemekulude hüvitamiseks. TTT määramisel kasutatakse erandeid näiteks tõise sissetuleku arvestamisel, kui töötaja inimene suundub tööhõivesse ja hakkab saama töötasu (§ 133 lg 2¹). Samuti ei arvestata sissetulekute hulka tõist sissetulekut, mille on saanud põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppiv keskhariduseta laps kuni 19-aastaseks saamiseni või pärast 19-aastaseks saamist kuni jooksva õppeaasta lõpuni või õpilase kooli nimekirjast väljaarvamiseni (§ 133 lg 2 p 9). Erand elupinna suuruse arvestamisel on nähtud ette eluruumis üksinda elavatele pensionäridele ning osalise või puuduva töövõimega inimestele, kellele võib TTT määramisel arvestada normpinnaks suuremat elupinda (§ 133 lg 5). SHS § 134 lõige 4 annab õiguse kasutada toetuse maksmisel kaalutlusotsuseid, milleks on vajalik kontrollida töötuna arvel olekut ja aktiivsuse nõuete täitmist.

Riiklikest andmekogudest on võimalik saada info selle kohta, kas inimene töötab, õpib, on töötuna arvel, pensionär või osalise või puuduva töövõimega või ajateenija jne. Toimetulekutoetuse menetlemisel vajalike asjaolude kontrollimiseks (isiku sotsiaalse seisundi, nt kas isik töötab, õpib, on töötuna arvel, pensionär, ajateenija vms) on kohaliku omavalitsuse üksusel kui STARi volitatud töötajal õigus teha päringuid teistesse andmekogudesse STAR põhimääruse alusel. Vastavalt põhimääruse §-le 13 on STAR liidestatud riigi infosüsteemi andmevahetuskihiga ning võimaldab saada vajalikke andmeid automaatselt. Kui kellegi sotsiaalset seisundit ei õnnestu andmekogudest teada saada, on KOV-i töötajal võimalus küsida taotlejalt lisainfot ning säilib käsitsi seisundi(te) lisamise võimalus. Muudatusega vähendatakse taotleja halduskoormust, küsides taotlejalt vähem andmeid ja saades vajalikud andmed edaspidi riiklikest andmekogudest.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse SHS § 132 lõiget 5 ja sätestatakse, kellega sõlmitud lepinguid ei arvestata eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks. Kehtivas seaduses ei loeta eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks lepingut, mis on sõlmitud abielus, registreeritud

kooselus või abieluga sarnanevas suhtes olevate isikute vahel, esimese ja teise astme alanejate ja ülenejate sugulaste vahel ja muude isikute vahel, keda seob ühine kodune majapidamine. Eespool nimetatud isikuid loetakse TTT menetlemisel ühisesse perekonda või neil on perekonnaseaduse alusel ülalpidamiskohustus. TTT menetlemise praktikas esitatakse järjest rohkem üürilepinguid, mis on sõlmitud eespool nimetatud isikute äriühingutega. Ka Maksu- ja Tolliameti andmetel on suurenenud eluruumide soetamine äriühingute nimele ja seejärel nende kasutada andmine äriühingu omanike/juhatuse liikmetega seotud isikutele. TTT taotlejad ja üürile andjad on leidnud võimaluse, kuidas TTT abil tagada endale parem äraelamine. On juhtumeid, kus äriühingu juhatuse esimees või omanik üürib endale eluruumi ja taotleb sellega TTT kaudu üüri ja muude eluasemekulude hüvitamist. Selline tegevus kujutab endast toetussüsteemi võimalikku ärakasutamist, sest üürilepingu kaudu püütakse luua mulje eraldiseisvast ja sõltumatust üürisuhtest, kuigi sisuliselt on tegemist seotud osapoolte vahelise tehinguga, mille tegelik eesmärk võib olla toimetulekutoetuse abil isikliku majandusliku olukorra parandamine, mitte tegelike kulude hüvitamine. Oluline on rõhutada, et kohaliku omavalitsuse üksusel tekib vajadus kontrollida isiku ja eespool nimetatud isikute äriühingu seotust ainult juhul, kui isikul on üürileping sõlmitud äriühinguga, st kohalikul omavalitsusel tekib täiendav teisest andmekogust andmete pärimise koormus ainult nendel juhtudel, kui üürileping on sõlmitud äriühinguga. Muudatustega soovitakse tagada sotsiaaltoetuste sihipärane kasutamine, õiglane ja läbipaistev menetlus ning vähendada sotsiaalabi väärkasutamise riske.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse SHS § 132 lõiget 6¹ ja pannakse KOV-ile kohustus selgitada välja taotleja ja tema pereliikmete osalus äriühingutes ning kuulumine äriühingutesse ja mittetulundusühingutesse. Kehtiva seaduses kohaselt kontrollib KOV riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest, kas isikule ja tema pereliikmetele kuulub sõidukeid liiklusseaduse tähenduses ja kinnisasju, et teha selgeks isiku ja tema perekonna varaline seis ning võimalus tagada toimetulekuks piisavad elatusvahendid. Äri- ja mittetulundusühingutes osalemise andmed on avalikud ja neid arvestatakse ka praegu TTT varade hindamisel. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 kohaselt loetakse varaks isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogumit, kui seadusest ei tulene teisiti. Näiteks saab isiku varaks lugeda osakuid ja aktsiaid. Sotsiaaltööspetsialist kontrollib menetluse käigus andmete õigsust ja sooritab andmepäringuid, ei ole mõistlik küsida taotlejalt andmeid, mida on menetlejal võimalik ise välja selgitada. Lisaks äriühingusse kuulumisele kontrollitakse andmete põhjal ka taotleja seotust äriühingu nimel üürilepingu sõlminud isikuga, et kinnitada või välistada eluasemekulude arvestamist TTT menetlemisel.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse SHS § 132 lõigetega 6²–6⁴. milles sätestatakse, milliseid dokumente tuleb sissetulekute, olemasoleva raha ning tervikliku majandusliku toimetuleku hindamiseks esitada ning reguleeritakse TTT menetlemisel varade täieliku hindamise ja väljaselgitamise kohustust.

Lõikes 6² sätestatakse, et kui taotleja ja tema pereliikmed omavad arveldus-, ettevõtlus- või hoiukontot, tuleb esitada taotleja ja tema pereliikmete eelmise ja jooksva kuu sissetulekuid kajastavad kontoväljavõtted sissetulekute ja rahaliste vahendite väljaselgitamiseks. Kehtivas seaduses ei ole pangakontode esitamise kohustust selgelt reguleeritud, sellekohane selgitus on esitatud vaid sotsiaalhoolekande seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas 693 SE II⁴ (lk 21), milles on selgitatud, et sissetulekuid saab tõendada pangakonto väljavõttega ja sellest lähtuvalt kasutatakse pangakonto väljavõtteid TTT menetlemise igapäevases praktikas.

⁴ [Eelnõu - Riigikogu](#).

TTT on riiklik vaesuse leevendamise abinõu ja sotsiaaltöötajatel läheb järjest raskemaks tegelikku abivajadust hinnata, sest toetust on tulnud taotlema ka need, kes tegelikult abi ei vaja. Samas puudub KOV-i sotsiaaltöötajal võimalus andmete õigsust muul viisil kontrollida. Osade sissetulekute andmeid ei ole aga võimalik päringutega saada, vaid need on näha üksnes pangakonto väljavõtetel (nt platvormitööst saadud ja väljaspool Eestit saadud töötasud, saadud elatis või lähedastelt saadud raha jm).

On oluline, et esitatud kontoväljavõtetel on muu hulgas nähtav ka konto alg- ja lõppseis. Eelmise kuu kontoväljavõtte esitamine on vajalik TTT sissetulekute arvestamiseks ja jooksva kuu kontoväljavõtte olemasolevate rahaliste vahendite arvestamiseks. Eelmise kuu kontoväljavõttelt nähtuvad sissetulekud kajastuvad TTT menetlemisel sissetulekuna. Jooksva kuu kuul nähtuvad igakuised sissetulekud (töötasu, toetused ja hüvitised, saadud elatis) arvestatakse üldjuhul järgmise kuu sissetulekuteks, nagu seda on ka varem tehtud. Kui jooksva kuu kontoväljavõttelt nähtub ühekordseid sissetulekuid (pärand, lotovõit, pensioni II samba väljamaksed, saadud laen vms) või sääste, mis tagavad inimese või perekonna toimetuleku, on perekonnal olemas piisavad vahendid toimetuleku tagamiseks. Oluline on jälgida, et samad sissetulekud ei läheks mitmel kuul sissetulekuna arvesse.

Lõikes 6³ sätestatakse, et toimetulekutoetuse taotleja, kes taotleb aasta jooksul rohkem kui kolm korda toimetulekutoetust, peab lisaks sissetulekutele esitama ka pangakontoväljavõtte väljaminekute andmed. Kui taotleja ja tema pereliikmed omavad arveldus-, ettevõtlus- või hoiukontot, tuleb esitada taotleja ja tema pereliikmete eelmise ja jooksva kuu sissetulekuid ja väljaminekuid kajastavad kontoväljavõtted sissetulekute, rahaliste vahendite ja täiendava abivajaduse väljaselgitamiseks.

Korduv taotlemine annab märku, et inimese majanduslik toimetulematus on püsiv, mitte ajutine, ja vajab terviklikumat hindamist. Lisaks tekib suurem vajadus hinnata mitte ainult rahalisi vahendeid, vaid ka majandamiskäitumist ja võlakohustusi, millele võib viidata kulutuste struktuur. Pangakonto väljavõte annab ülevaate sissetulekute, olemasolevast rahast, eluasemekulude tasumisest, kohustustest, võlgadest, majandamisoskusest ja teenuste vajadusest (majandusnõustamine, võlanõustamine jm), aga samuti püsikulude olemasolust ja korrapärastest harjumustest (nt toitlustus, transport, lastega seotud kulud), ebatavalistest või ebaproportsionaalsetest kulutustest (nt hasartmängud, kiirlaenu), ning sellest, kas inimene katab oma esmavajadused üldse ise või sõltub täielikult välistest allikatest (nt sugulaste regulaarne rahaline tugi või annetused). Korduvate taotlemiste puhul on ka suurem tõenäosus, et inimene vajab lisaks rahalisele toetusele täiendavaid teenuseid (nt majandusnõustamine, võlanõustamine, töötousingutugi). Kulude muster (nt võlad, sagedased laenu tagasimaksed, maksed kiirlaenule või sõltuvust tekitavate tegevuste kulud) võib anda olulise info inimese laiemast abivajadusest, mida pelgalt sissetulekutega hinnata ei saa.

Oluline on siinkohal märkida, et muudatusega samal ajal jääb kohalikule omavalitsusele kehtima SHSist tulenev abivajaja hindamiskohustus (SHS § 15), mille alusel selgitab kohalik omavalitsus välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja selle ulatuse ning lähtub seejuures terviklikust lähenemisest isiku abivajadusest st kuigi toimetulekutoetuse määramisel peab taotleja esitama terviklikud pangakonto väljavõtted alles neljandal taotlemise korral aasta jooksul, siis kohalik omavalitsus võib neid andmeid jätkuvalt vajadusel küsida, et täita temal lasuvat tervikliku hindamiskohustust. Sama põhimõtet toetab ka haldusmenetluse seadus. Toetuse määramise ja maksmise kohustus lasub kohalikul omavalitsusel, kes lähtub sealjuures haldusmenetluse seaduse põhimõtetest, sh uurimispõhimõttest (HMS § 6). See tähendab, et haldusorgan on kohustatud välja selgitama olulise tähendusega asjaolud ning koguma vajadusel tõendeid ka omal algatusel. Haldusorganil on samuti õigus nõuda taotlejalt ja muudelt isikutelt menetluses vajalikke tõendeid (HMS § 38 lg 1), milleks võivad olla näiteks dokumendid (nt

pangakonto väljavõtte), seletused, asitõendid, paikvaatlused, tunnistaja ütlused või eksperdi arvamus. Kuna toimetulekutoetuse menetlusprotsess sisaldab ka kaalutlusotsuseid (nt SHS § 134 lg 4 p 1–9), peab menetleja veenduma, et taotleja vastab toetuse saamise tingimustele. Vajaduse korral tuleb hankida täiendavaid selgitusi või dokumente. Ka kohtulahendites on selgitatud ja kinnitatud vajadust esitada pangakonto väljavõtteid isiku sissetulekute ja väljaminekute tõendamiseks, arvestades KOVi kohustus hinnata laiemalt isiku abivajadust (nt Tallinna Ringkonnakohtu 11.09.2024 otsus nr 3-24-214).

Praktikas esineb olukordi, kus taotlejatel on lisaks esitatud väljavõtetele ka teisi pangakontosid ja sissetulekuid, kuid nende olemasolu varjatakse. Käesoleva seaduse muudatusega ei nähta ette olukorda, kus STAR süsteem päriks automaatselt taotleja pangakontode olemasolu mõnest teisest andmebaasist, vaid andmete esitamine jääb taotleja kohustuseks. Vastavalt SÜS § 21 lõikele 1 on isik kohustatud esitama kõik vajalikud tõesed ja täielikud andmed, teavitama viivitamata hüvitise saamist ja andmist mõjutavatest asjaoludest ning asjaolude muutumisest, osalema aktiivselt hüvitise andmises ja kasutama talle antud hüvitist sihtotstarbeliselt. Üldjuhul ei või nõuda isikult andmeid ega tõendeid, mille isik on esitanud varem (vt täpsemalt SÜS § 30 lg 1). Põhjendatud kahtluse korral hüvitise saamise õiguse olemasolu või hüvitise ulatuse kohta on õigus kontrollida hüvitise andmise aluseks olevaid asjaolusid, sealhulgas hüvitise taotlemise käigus esitatud andmete, dokumentide ja muude tõendite õigsust (SÜS § 30 lg 2). Seega kui selgub, et taotleja on tahtlikult varjanud teavet, antud juhul täiendavate pangakontode olemasolu, siis vastavalt SÜS § 31 alusel on õigus toetus tagasi nõuda. Tagasinõude võib jätta tegemata, kui KOV leiab, et selle tegemine ei ole mõistlik (SÜS § 31 lg 3).

TTT menetluse igapäevases praktikas esitatakse netosissetulekute tõendamiseks pangakontode väljavõtteid, kuid KOV-ides küsitakse pangakonto väljavõtteid erinevalt. Kehtiva seadusega pole reguleeritud ka seda, mitme kuu kontoväljavõtteid esitada tuleb ja siinkohal on praktika KOV-ides erinev, mistõttu on oluline kontoväljavõtete esitamise nõudeid täpsustada sealhulgas seda millise perioodi kontoväljavõtteid on vaja toetuse taotlemisel esitada.

TTT taotlemisel pangakontode väljavõtete lisamine ei muuda menetleja tavapärasest menetluskooormust ega koorma oluliselt ka toetuse taotlejat, sest kontoväljavõtete esitamine toimub igapäevaselt ka tänapäeva praktikas. Kavandatav muudatus loob õigusselgust, mis omakorda vähendab liigset bürokraatiat, ning aitab välja selgitada taotleja tervikliku majandusliku olukorra.

Lõikega 6⁴ reguleeritakse TTT menetlemisel varade täieliku hindamise ja väljaselgitamise kohustust. Seda tuleb teha hiljemalt neljandal taotlemise korral ühe aasta (12 kuu) jooksul. Kehtiva seaduse järgi tuleb TTT esmataotlemisel kirjalikult esitada nimekiri taotleja ja tema perekonna omandis olevatest vallasasjadest ja eluruumidest (SHS § 132 lg 6). Lisaks tuleb TTT menetlemisel teha päringuid kinnistus- ja liiklusregistrisse, et teha kindlaks taotleja ja tema perekonna varaline seis ning võimalus tagada toimetulekuks piisavad elatusvahendid (SHS § 132 lg 6¹). Menetluse käigus tehakse kindlaks taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olev vara, mille üürimine, rentimine või müümine võib tagada taotlejale või tema perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid.

Kõige enam taotletakse TTT-d lühikest aega (1–3 korda, 2024. a ~38%, 2023. a ~45%, 2022. a ~58%, 2021. a ~38%), mis tähendab, et ligi poolte taotlejate majanduslik abivajadus on ajutine ja on tingitud lühiajalistest teguritest (nt töö kaotus), kuid kehtiva seaduse kohaselt tuleb juba esmakordsel taotlemisel teha täielik varade hindamine (SHS § 132 lg-d 6 ja 6¹), mis on ebamõistlik halduskooormus menetlejale. Olemasoleva varaga arvestamine on reguleeritud SHS § 134 lõike 4 punktis 7, mille kohaselt võib KOV TTT summat vähendada või jätta toetus maksmata, kui taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olev vara, selle üürimine, rentimine või müümine tagab temale või perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid.

Olemasoleva vara realiseerimine ja üürimine võtab mitmeid kuid aega ning arvestades asjaolu, et peaaegu kolmandik TTT saajatest lahkub toetuse vajajate hulgast enne, kui varast saadavat tulu saaks toimetuleku parandamiseks kasutada, ei ole mõistlik esmakordsel taotlemisel teha varade täielikku hindamist.

Kõikide SHS § 134 lõikes 4 sisalduvate sätete puhul tuleb silmas pidada, et tegemist on kaalutusotsusega ning otsus tuleb teha konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes. Enne kui KOV jätab TTT määramata või vähendab määratavat TTT summat, annab KOV TTT taotlejale teada, et taotleja on kohustatud tegema pingutusi oma materiaalse olukorra parandamiseks. KOV ei saa jätta inimest toetusest ilma, kui kinnisvara üürimine eeldab remonti, milleks rahalisi vahendeid pole. Ajutise raskuse tõttu ei peaks isik müüma oma ainsat vara, mis tagab tulevikuks kindlustunde. Siin peaks jääma paindlikuks, et ei tekkiks olukorda, kus inimene otsib aktiivselt tööd, aga töö leidmine võib osutada näiteks majanduskriisist tulenevalt keeruliseks, peaks ta hakkama müüma oma ainsat vara, mille tulemusena võib ta lõpuks sattuda veel keerulisemasse olukorda (peab hakkama eluaset üürima). Sellise vara müümisel oleks otsesed mõjud isiku toimetulekule ja elutingimustele. Ei ole kooskõlas hea haldustava ega SHS eesmärgiga eeldada vara müüki olukorras, kus tegemist on isiku ainsa eluasemega ning selle müümine seaks isiku suuremasse sotsiaalsesse või majanduslikku haavatavusse. Lisaks, ainsa vara müük on välistatud SHS § 134 lg 5 kohaselt, mis sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus ei või jätta toimetulekutoetust määramata SHS § 134 lõike 4 punktis 7 nimetatud põhjendusel, kui toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis on ainult üks aastaringelt elamiseks kasutatav eluruum ning elamiseks, õppimiseks ja töötamiseks hädavajalikud esemed.

Ühe probleemina on KOV-id välja toonud, et varade hindamisel arvestatakse KOV-ides erinevate summadega, mistõttu on vajalik täpsustada, milline summa tagab piisavad vahendid. Säästude ja vara arvestamisel on oluline kasutada KOV-ides ühtseid põhimõtteid, et tagada võrdne kohtlemine. Samas on oluline, et ka TTT taotlejad võimaluse korral säästavad või varem kogutud sääste otstarbekalt kasutavad. Seega on oluline välja tuua soovituslik summa, mida TTT menetlemisel ootamatuteks kulutusteks (nt kodumasinade ostuks või remondiks) arvestada ja mis tagab minimaalse säästupuhvri olemasolu. Soovituslik summa, mida võib taotleja ja tema pere säästudeks arvestada, on üksi elavale ja esimesele pereliikmele kaks toimetulekupiiri, mis kehtiva seaduse alusel on 400 eurot. Igale järgnevale pereliikmele lisandub pool toimetulekupiirist. Näiteks, kui toetust taotleb üksi elav inimene, võib soovituslikult varana jätta arvestamata 400 eurot, mis võib taotlejal ettenägematuteks kulutusteks olemas olla. Kui tegemist on kaheliikmelise perekonnaga, on soovituslik summa 500 eurot (kaks toimetulekupiiri + 0,5 toimetulekupiiri, st 400 + 100). Kui taotleja pereliikmeteks on kaks täisealist ja kaks last, on soovituslik arvestuslik summa pere kohta 700 eurot (kaks toimetulekupiiri + 0,5 toimetulekupiiri + 0,5 toimetulekupiiri + 0,5 toimetulekupiiri, st 400 + 100 + 100 + 100). Täpsem selgitus, kuidas vara arvestada, esitatakse SKA kodulehel olevas TTT juhendis.⁵ Täiendusega väheneb menetleja töökoormus, sest varalist seisu ei pea välja selgitama neil, kes taotlevad toetust 1-3 korda. Lisaks vähendab muudatus lühiajalise toetuse taotleja vaatest halduskoormust.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse SHS § 132 lõikega 8, millega luuakse eraldi säte ajateenistuses viibijatele, kes on TTT taotlejaks või toetust taotleva perekonna liikmeks. Ajateenistus on kohustuslik ning selle vältel ei ole teenistuses viibiv isik tavapäraselt tööturul aktiivne ega saa töötasu. Kui ajateenija ülalpidamiskulud (nt toitlustus- ja majutuskulud) on teenistuse ajal riigi poolt kaetud, võib olla vajadus tasuda endiselt eluasemekulud (nt üür, kommunaalkulud). Ajateenijale antakse ajateenistuse jooksul kümme või 15 päeva (olenevalt

⁵ [Toimetulekutoetus | Sotsiaalkindlustusamet](#).

ajateenistuse pikkusest) puhkust ning ajateenistuskoha ülem võib anda ajateenijale eeskujuliku teenistuse eest lisapuhkust kuni kümme päeva. Nimetatud perioodidel on oluline, et ajateenijal säiliks elukoht, kus ta saaks olla nii linnalubade kui ka puhkuse ajal. Linnalubade võimaldamine on ennetav meede lähi- ja sõprussuhete säilimiseks. Praegu on KOV-idel kasutusel erinev praktika ajateenijatele TTT määramisel, mis põhjustab ebavõrdset kohtlemist ja vaidlusi. Ka õiguskantsler on oma kirjas⁶ (31.05.2024 nr 7-5/240582/2403257) välja toonud, et üldjuhul võib eeldada, et ajateenija TTT-d ei vaja, sest kaitseväes on tal tagatud majutus, toit ja riided ning ajateenijale on ette nähtud mitmed rahalised toetused, näiteks ajateenija toetus, sõidukulude hüvitis, ajateenija lapse toetus (kaitseväeteenistuse seaduse § 54 lg-d 1, 8 ja 11). Ka eluasemega seotud küsimused on ajateenijal võimalik varakult läbi mõelda ja kulude kandmiseks lahendus leida, sest kaitseväekohustuse täitma asumine ei ole ootamatu (kaitseväeteenistuse seaduse § 37 lg 4, vt ka §-d 41–45). Siiski pole välistatud, et ajateenijal tuleb kanda eluasemekulud ning ta jääb sellega hätta. Kehtiv seadus ei anna KOV-idele eraldi juhiseid selle kohta, kuidas tuleb ajateenija TTT taotlus lahendada. KOV-il on mitu valikut, mille tulemused võivad oluliselt erineda. Seetõttu on mõistlik, kui ajateenijale sätestatakse TTT maksmise tingimused.

Selle täienduse eesmärk on tagada, et ajateenija ei satuks majanduslikult raskesse olukorda ega kaotaks ajateenistuse tõttu oma eluaset. Ajateenistuses viibiv isik ei vaja samasugust TTT-d nagu tavapärane toetuse taotleja, sest tema igapäevased esmavajadused on riigi poolt kaetud. Samas võib tal siiski olla kestev kohustus tasuda oma eluasemekulude eest. Ajateenijatele on riik ette näinud ajateenistuse ajaks toetuse, mille suurus sõltub teenistuse pikkusest ja staatusest. Kuna ajateenijad saavad riigi poolt teatud toetusi ja teenistuse ajal on esmavajadused tagatud, on põhjendatud, et TTT piirdub vaid eluasemekulude hüvitamisega, mitte laiemate kulude katmisega. Kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS)⁷ § 54 lõike 14 alusel tasub riik ajateenistuse perioodil eluasemelaenu intressid ning eluasemelaenu põhiosa makse ajateenijatel peatatakse, kuid ajateenijal tuleb siiski tasuda igakuiseid kommunaalmakseid, mis on suuremad võrreldes ajateenijale makstava ajateenija toetusega. Kuivõrd eluasemelaenuga seotud kulusid ajateenijal teenistuse ajal tasuda ei tule, on õigustatud nende kulude hüvitamise välistamine TTT menetluses ja muudatuse eesmärk on hüvitada kommunaalkulud.

Seaduse täiendamine loob selged reeglid selle kohta, kuidas TTT taotlejaks või toetust taotleva perekonna liikmeks olevaid ajateenistuses viibijaid TTT kontekstis käsitletakse, vältides KOV-ides erinevaid ja subjektiivseid tõlgendusi.

Andmed toetuse taotleja ajateenistuses viibimise kohta saadakse kaitseväekohustuslaste registrist. Tulenevalt sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse § 13 punktist 15 on andmete saamise alus olemas.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse SHS § 133 lõiget 2³ ja luuakse võimalus lugeda ettevõtluskontole kantud tulu töiseks sissetulekuks. Kehtiva seaduse kohaselt loetakse töiseks sissetulekuks tasu, mis on saadud töö- või teenistussuhtes või võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel, samuti füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtlusest saadud tulu (SHS § 133 lg 2³). TTT arvestamisel ei arvata üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka töist sissetulekut, mille on saanud põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppiv keskhariduseta laps kuni 19-aastaseks saamiseni või pärast 19-aastaseks saamist kuni jooksva õppeaasta lõpuni või õpilase kooli nimekirjast väljaarvamiseni (SHS § 133 lg 2 p 9). Kui TTT taotleja või toetust taotleva perekonna liige hakkab saama töist sissetulekut ning enne seda oli talle vähemalt kahel järjestikusel kuul määratud TTT, mille arvestamisel ei võetud arvesse töist sissetulekut, ei

⁶ Õiguskantsleri kiri on edastatud Narva linna sotsiaalabi ametile ja teadmiseks sotsiaalministeeriumile ja Riigikogu sotsiaalkomisjonile.

⁷ Kaitseväeteenistuse seadus - [Kaitseväeteenistuse seadus–Riigi Teataja](#).

arvata teise sissetuleku saamisele vahetult järgnevatel kuudel TTT arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka: 1) kahel kuul 100% teisest sissetulekust ja 2) seejärel neljal kuul 50% teisest sissetulekust (SHS § 133 lg 2¹). Seega, teise sissetuleku arvestamata jätmist sissetulekute hulka (edaspidi *teise sissetuleku erand*) saab kasutada nii õpilane kui ka see TTT taotleja, kes on saanud eelnevalt vähemalt kaks kuud TTT-d ja hakkab saama teist sissetulekut. Viimastel aastatel on juurde tulnud uusi töötamise või ettevõtlusega tegelemise võimalusi, näiteks platvormitöö ja ettevõtluskonto kasutamine erinevate ettevõtlusvormide puhul. Platvormi vahendusel osutatakse reeglina teenust võlaõigusliku lepingu alusel. Kuna ettevõtluskonto kasutamine ei eelda töölepingut, aga tulult makstakse riiklikke makse, on ka ettevõtluskonto kulu arvestamine erandi kasutamisel igati õigustatud. STAR-is saab teise sissetuleku erandit arvestada juhul, kui teise sissetuleku andmed on saadud päringutega Maksu- ja Tolliametist. Ettevõtluskontol oleva sissetuleku andmeid on võimalik STAR-ist päringutega saada, aga selleks, et seda ettevõtlusliiki teise sissetuleku erandina saaks kasutada, tuleb luua õiguslik alus ja STAR-i tehniline võimalus.

Eelnõu § 1 punktiga 9 asendatakse SHS § 133 lõikes 6 sõnad „inimväärse äraelamise“ sõnadega „esmase toimetuleku“. Kehtiva seaduse kohaselt kehtestab KOV TTT määramiseks SHS § 133 lõikes 5 nimetatud eluasemekuludele piirmäärad, mis tagavad isiku ja tema perekonnaliikmete inimväärse äraelamise. Inimväärne äraelamine on peamiselt hinnanguline väide ja raskesti mõõdetav. TTT taotlejad pöörduvad SoM-i, SKA ja KOV-ide poole küsimusega: mis tähendab inimväärne äraelamine? Selle üle saab palju väidelda, et kas see on inimväärne, mida toetuse saajatele tagatakse või pigem tagab riik puuduse korral TTT-ga esmase toimetuleku ehk reaalsed esmased igapäevavajadused. Praktikas on juhtumeid, kus puudusesse sattunud inimesed ei taha varasemast elustandardist loobuda ja ootavad riigilt endiste mugavuste hüvitamist. TTT eesmärk on soodustada TTT saajate toimetulekut ja võimaluse korral tööle naasmist, mitte toetada harjumuspäraseks kujunenud elustiili.

„Esmase toimetuleku“ keskendub ainult inimese ellujäämiseks vajalikele igapäevavajadustele, samas kui „inimväärne äraelamine“ võib sisaldada ka luksuslikke elemente, mis ei ole eluks vajalikud. Mõiste „inimväärne äraelamine“ on subjektiivne ja raskesti mõõdetav, kuna see sõltub isiklikest arusaamadest, kultuurilistest väärtustest ja ühiskondlikest normidest. TTT eesmärk on ajutiselt tagada minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks ja „esmane toimetulek“ keskendub täpselt sellele, mida inimene vajab ellujäämiseks ja igapäevaeluga toimetulekuks. Ellujäämiseks vajalikke igapäevavajadusi peegeldab Statistikaameti poolt avaldatav arvestuslik elatusmiinimum, mis tugineb väikseimale summale, millega on võimalik katta ühe liikmega leibkonna 30 päeva igapäevavajadused. Arvestuslik elatusmiinimum on ainus riiklikult määratletud meetodika, mis näitab, milline on minimaalne kulu eluks vajalikele hüvedele – toit, rõivad, eluase jmt, mis on vastavalt SHS § 131 lg 3 (toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks) ka toimetulekutoetuse ja toimetulekupiiri aluseks. Seega on see loomulik lähtepunkt riigi abikohustuse täitmisel. Elatusmiinimumi arvutamisel arvestatakse kulutusi toidule ja eluasemele ning individuaalseid kulutusi, mis pole seotud toiduga. Elatusmiinimumi hulka ei ole arvestatud kulutusi alkoholile, tubakatoodetele, pakettreisidele, transpordivahendite ostmisele ega väljaminekuid söögikohtades ja hotellides. Sotsiaalministeerium on järjepidevalt jälginud toimetulekupiiri ja

arvestusliku elatusmiinimumi omavahelist suhet ning on oma ettepanekutest Riigikogule toimetulekupiiri osas arvestanud seda metoodikat.

Täpsustades TTT määratlust, tagab „esmane toimetulek“ õiglasema ja objektiivsema lähenemise ning õigusselguse, suunates sotsiaaltoetused neid vajavatele inimestele, kellel on hädavajalik TTT-d saada.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse SHS § 133 lõiget 8. Kehtiva seaduse alusel ei võeta üüri TTT arvestamisel arvesse, kui üürijaks ja üürnikuks on omavahel abielus, registreeritud kooselus või abieluga sarnases suhtes olevad isikud või esimese ja teise astme alanejad ja ülenejad sugulased. Lõiget täiendatakse selliselt, et üüri ei võeta arvesse ka juhul, kui üürijaks on äriühing, mille osanik, aktsionär või juhtorgani liige on taotleja ise või temaga abielus, registreeritud kooselus või abieluga sarnanevas suhtes olev isik või tema esimese ja teise astme alaneja või üleneja sugulane. Enamikul sättes nimetatud isikutest on perekonnaseaduse alusel ülalpidamiskohustus üksteise suhtes. TTT menetlemise praktikas esitatakse järjest rohkem üürilepinguid, mis on sõlmitud eespool nimetatud isikute äriühingutega. Juhul kui isikute vahel kehtib ülalpidamiskohustus, siis ei tohiks äriühingu alt lepingu sõlmimine ülalpidamiskohustust vähendada. Kui SHS § 133 lg 8 nimetatud inimeste vahel on sõlmitud üürilepinguid, ei saa TTT-ga hüvitatavaks eluasemekuludeks arvestada üürikulu, küll aga saab arvestada muid sellel elupinnal elades tekkivaid eluasemekulusid. Muudatustega soovitakse tagada sotsiaaltoetuste sihipärane kasutamine, õiglane ja läbipaistev menetlus ning vähendada sotsiaalabi väärkasutamise riske.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse SHS § 133 lõike 9¹ punkti 2 ja sättes tehakse täpsustus, et eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakse võetakse TTT arvestamisel arvesse juhul, kui eluaseme soetamiseks võetud laenu puhul on kasutatud maksepuhkuse saamise võimalust. Kehtiva seaduse sõnastuse järgi võetakse eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakse TTT arvestamisel arvesse juhul, kui on „ära kasutatud maksepuhkuse võimalus“. Selline sõnastus on tekitanud küsimusi, kas toetuse saamiseks peab inimene olema maksepuhkust täielikult kasutanud ehk saanud juba maksepuhkuse otsuse ja selle lõpuni ammendavalt ära kasutanud ja alles siis tekib taotlejal õiguse laenu tagasimaksset toetuse määramisel arvestada. Seaduse tegelik eesmärk on aga see, et inimene peab majanduslike raskuste korral esmalt ise pingutama ja pöörduma panga poole, et küsida maksepuhkust – olenemata sellest, kas pank maksepuhkuse lõpuks võimaldab või mitte. Laenu tagasimaksset saab arvestada juba alates hetkest, kui inimene on taotluse esitanud. Muudatusega tehakse see põhimõtte seaduse tekstis selgemaks: toetuse arvestamisel ei ole nõutud, et maksepuhkuse võimalust oleks täielikult „ära kasutatud“, vaid piisab sellest, kui inimene on maksepuhkuse saamiseks pöördunud laenuandja poole. Kui pank ei võimalda maksepuhkust, tuleb selle kohta esitada tõend. Kui maksepuhkus on antud, tuleb arvestada, et inimene maksab sel ajal sageli edasi intressi ja kohustuslikku kindlustust – need kulud võetakse samuti TTT arvestamisel arvesse. Kuna eluasemelaenu makseid saab arvesse võtta kuni kuue kuu ulatuses kalendriaastas (§ 133 lõige 9²), tuleb panga tõendit maksepuhkuse kohta esitada igal aastal uuesti. Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus ja vältida erinevaid tõlgendusi praktikas.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse SHS § 133 lõiget 9¹ punktiga 4 ja lisatakse tingimus, et laenuga soetatud eluase peab olema eluasemekuluna arvestamiseks taotleja rahvastikuregistrijärgne elukoht. Kehtiva seaduse järgi võetakse eluasemekulusid TTT arvestamisel arvesse selle eluaseme korral, kus TTT taotleja alaliselt elab ja mis asub selle KOV-i haldusterritooriumil, kust toetust taotletakse. Kui riik on üle võtnud kohustuse, mis on inimesele soodne, on lisatingimus rahvastikuregistrijärgse ja tegeliku elukoha kokkulangemine, et tagada, et see eluase on vajalik ja seal tõepoolest elatakse. Ei ole ühtki põhjust, miks laenuga ostetud ainus eluruum, mille eest soovitakse TTT taotlemisel eluasemelaenu hüvitada, ei peaks

olema taotleja tegelik ja rahvastikuregistrijärgne elukoht. Kui laenuga ostetud elukoht ei vasta rahvastikuregistri andmetele, võib see tähendada, et inimene võib saada hüvesid mitmest KOV-ist – tegelikust ja rahvastikuregistrijärgsest elukohast. Muudatus puudutab eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakse arvestamist TTT menetluses. Toetuse taotleja tegeliku ja rahvastikuregistrijärgse elukoha arvestamine aitab tagada õiglase, läbipaistva ja tõhusa TTT jaotamise, vähendades toetuste väärkasutust. Muudatustega soovitakse tagada sotsiaaltoetuste sihipärane kasutamine, õiglane ja läbipaistev menetlus ning vähendada sotsiaalabi väärkasutamise riske.

Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks SHS § 134 lõike 4 punkt 3. Töötukassa on teinud ettepaneku jätta edaspidi seadusest välja § 134 lõike 4 punkt 3, mille kohaselt võib KOV jätta TTT määramata või vähendada määratavat TTT summat, kui toetuse taotleja või toetust taotleva perekonna liige on töövõimeline tööealine isik, kes ei tööta ja on Eesti Töötukassas töötuna arvele võetud, kuid on mõjuva põhjuseta jätnud tegevuskava täitmata või keeldunud talle pakutud sobivast tööst. Kehtiva seaduse puudusena tuuakse välja asjaolu, et toetuse vähendamine ja selle maksmisest keeldumine on tugevalt seotud töötukassa koostatava tegevuskavaga ja selles seatud kokkulepete täitmisega. Samas ei ole aktiivsushõuded seotud nõudega, et TTT taotleja peaks täitma KOV-i koostatud juhtumiplaanis kokkulepitud tegevusi. Üldjuhul on korduvalt TTT-d saaval inimesel probleeme (sõltuvus, sotsiaalsed probleemid, eluase, terviseprobleemid, muutusteks elukorralduses motivatsiooni puudumine jne), mis vajavad lahendamist enne, kui ta on valmis tööd otsima ja/või töötukassa pakutavaid teenuseid kasutama. Tööotsing ja sotsiaalsete küsimuste lahendamine võivad toimuda ka paralleelselt, kuid arvestades sihtrühma vajaduste kompleksust, ei saa TTT maksmise või vähendamise aluseks olla ainult töötukassa koostatud tegevuskava ilma juhtumiplaanita. Siinkohal on oluline KOV-i ja töötukassa koostöö, mille raames annab KOV töötukassale kliendi kohta teavet ning tehakse võrgustikutööd inimese toetamiseks. Kui esmased probleemid jäävad KOV-i tasandil lahendamata, ei suuda inimene tööd otsida ega töötukassas arvelolekuga seonduvaid kohustusi täita ning seetõttu kujunevad suurest osast arvele tulnud TTT saajatest pikaajalised töötud, keda töötukassa ei suuda tööturuteenustega aidata. Statistikale tuginedes kasutavad KOV-id nimetatud punkti alusel kaalutlusotsuseid tehes minimaalselt.

Ka kehtiva õiguse alusel tuleb KOV-il TTT määramisel hinnata, kas toetuse taotleja või mõni tema perekonnaliikmetest vajab lisaks TTT-le ka muud sotsiaalhoolekandelist abi (SHS § 134 lg 3). Lisaks peab KOV tagama TTT taotlejale, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus, võlanõustamisteenuse kättesaadavuse, ja TTT saajale toetavad tugiteenused, mis parandavad isiku toimetuleku- ja majandamisoskusi (§ 134 lg 3¹). Kehtiva seaduse alusel võib KOV jätta TTT määramata või vähendada määratavat TTT summat, kui toetuse taotleja või toetust taotleva perekonna liige on töövõimeline tööealine isik, kes ei tööta ja on ilma mõjuva põhjuseta keeldunud KOV-i korraldatavast iseseisvat toimetulekut soodustavast sotsiaalteenusest (§ 134 lg 4 p 5). Statistikale tuginedes kasutavad KOV-id praktikas enda teenuste puhul rohkem kaalutlusotsuseid kui töötukassa tegevuskava täitmise järgimist.

Tervikliku abi andmine on üks sotsiaalhoolekandelse abiandmise põhimõtetest. SHS § 9 kohaselt kasutatakse juhtumikorralduse põhimõtet juhul, kui isiku iseseisva toimetuleku parandamiseks on vaja pikaajalist ja mitmekülgset abi, mille osutamine eeldab mitme organisatsiooni koostööd. Sellisel juhul koostatakse isiku abivajaduse hindamise ja toetavate tegevuste kavandamise aluseks juhtumiplaan. Juhtumiplaani kohustuslikud andmed on sätestatud sotsiaalkaitseministri määruses „Juhtumiplaanis sisalduvate andmete loetelu“, mille § 1 lõike 2 punktid 5–7 näevad ette andmete kogumise muu hulgas isiku töötamise ja õppimise, neid takistavate probleemide ning osalemist toetavate ressursside kohta. Nimetatud andmete kogumiseks on vajalik ligipääs ka töötu tegevuskava andmetele. Vastavalt sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse § 13 punktile 3 on kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajal

õigus saada Töötukassa andmekogust esitlusinfona töötutegevuskava andmeid. Seega, kuigi kehtetuks tunnistatakse SHS § 134 lõike 4 punkt 3, säilib kohaliku omavalitsuse õigustatud juurdepääs tegevuskava andmetele juhtumikorralduse kontekstis SHS § 9 alusel, kuna tegemist on isiku kompleksse abivajaduse hindamise ja lahendamisega, mille käigus on juhtumiplaani koostamine seadusest tulenev kohustus.

Erinevate kaalutlusotsuste kasutamine TTT määramisel on abivajajale hädavajalik ja see on oluline selleks, et toetuse saaja oleks tööturule naasmisel motiveeritud ja aktiivne. Ka töötukassa kasutab meetmeid, kui isik rikub või ei täida koostatud tegevuskava või ei võta vastu pakutavat tööd ning kehtiva seaduse kohaselt võib sama tegevuse eest ka KOV vähendada makstavat toetust või jätta toetuse maksmata, mistõttu ei ole mõistlik kasutada samu meetmeid erinevate toetuste või teenuste määramisel. Seega on õigustatud, et see säte kehtetuks tunnistatakse.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse SHS § 134 lõiget 4 punktidega 10 ja 11.

Punktiga 10 lisatakse kaalutlusotsuse võimalus juhtudel, kui toetuse taotlejal või toetust taotleva perekonna liikmel on esmavajaduseks mõeldud kulutused (vastavalt SHS § 131 lg 3 minimaalsed tarbimiskulutused toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks ning SHS § 132 lg 4 ja 5¹ ehk eluasemekulud) osaliselt või täielikult riigieelarvest rahastava teenuse või toetustega kaetud. Probleem tõstatas ajutise kaitse saajatega, kellele oli riigi poolt tagatud toitlustus ja majutus, aga muud esmavahendid (nt hügieenitarbed jm) polnud pakutava teenusega tagatud. Abivajajad taotlesid TTT-d, aga kehtiva seaduse kohaselt ei ole sellises olukorras võimalik TTT-d osaliselt maksta, mistõttu said inimesed TTT-d kogusummas, mis on aga ebavõrdne nende suhtes, kes peavad TTT-st katma kõik esmavajadused. Seaduse täiendusega ennetatakse olukordi, kus sama isik või pere saab toetust mitmest allikast sama kulutuse katteks. Sarnane on näiteks olukord, kus isik suunatakse tahtest olenemata ravile, mille korral on toitlustus ja esmavajadused ravi ajal tagatud ning inimene peab tasuma vaid eluasemekulude eest. Riigieelarvest rahastatavad toetused on juba loodud selleks, et katta teatud esmavajadusi. Kui isik saab ühe teenuse või toetuse kaudu kulutuse kaetud, ei ole õiglane talle samade kulude hüvitamiseks täiendavat TTT-d määrata. Piiratud eelarve tingimustes on oluline, et TTT-d makstakse neile, kellel muu abi puudub, ja riik saab suunata olemasolevaid ressursse suurema vajadusega inimestele.

Sotsiaaltöötajatel on võimalik menetlemisel täpsemalt hinnata taotleja majanduslikku olukorda ning vältida toetuse määramist neile, kelle esmavajadused on juba muude meetmetega tagatud. Kaalutlusotsuse tegemisel tuleb lähtuda elatusmiinimumi komponentidest. Täienduse abil saavad kõik KOV-id järgida ühtseid põhimõtteid ja vältida erinevaid tõlgendusi, mis võivad viia ebavõrdse kohtlemiseni. Kui seaduses on selgelt sätestatud, et riigieelarvest juba kaetud kulusid TTT arvestamisel arvesse ei võeta, välistab see subjektiivsed otsused ja aitab tagada, et kõiki abivajajaid koheldakse võrdselt. Seega on seaduse täiendamine oluline, et tagada sotsiaaltoetuste süsteemi õiglus, vältida ressursside ebaotstarbekat kasutamist ja toetada sihipäraselt neid, kes tõepoolest abi vajavad.

Punktiga 11 luuakse kaalutlusotsuse tegemise võimalus olukorras, kus taotleja perekonnaliikmeks olev laps elab TTT taotlemise kuul kordamööda mõlema vanema juures. Kehtiv seadus ei arvesta erinevaid perekonnamudeleid, aga praktikas tuleb TTT menetlemisel järjest enam ette juhtumeid, kus laste ülalpidamine on jagatud selliselt, et laps elab vaheldumisi ühe ja teise vanema juures. Sellise juhtumi puhul ei ole seaduses aga välja toodud, et TTT-d võiks vähendada või see perede vahel ära jagada. Veel keerulisem on TTT-d määrata siis, kui mõlemad vanemad on TTT saajad, sest TTT regulatsiooni vaatest ei saa üks inimene olla korraga kahes perekonnas. Kuna praegu ei ole võimalik TTT summat vähendada ega jagada, saavad taotlejad TTT-d toetuse piirmäära summas, mis toob kaasa ebavõrdsust teiste toetuse

saajate suhtes ja olukorra ärakasutamist. Kui menetluse käigus selgub, et laste ülalpidamine on jagatud selliselt, et laps elab vaheldumisi mõlema vanema juures, näiteks üks nädal ühe ja üks nädal teise vanema juures, ei teki lapse puhul ka kulutusi terve kuu piirmäära ulatuses. Sellistel juhtudel tuleb arvestada asjaolu, et laps elab mitmes kohas ning KOV-il on õigus hinnata konkreetse pere olukorda. Muudatused puudutavad ainult toimetulekupiiri arvestamist ja jagamist ega ole seotud eluasemekulude arvestamisega.

Muudatus annab võimaluse arvestada erinevaid peremudeleid ja jaotada TTT-d vajaduspõhiselt. Nimetatud juhtumite puhul peab olema tagatud ühetaoline toetuse maksmine, tagades puudust kannatavale perele vajaliku toetuse, ning kaalutlusotsuse tegemisel tuleb lähtuda lapse heaolu arvestamise ja sellest lähtumise põhimõttest. Laste hoolduse jagamist vanemate vahel saab tõendada kohtuotsusega, riikliku perelepituse vanemluskokkuleppega, omavahelise kirjaliku nõusolekuga või mõne muu asjakohase tõendusmaterjaliga.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse SHS § 134 lõikega 6¹, millega täpsustatakse toimetulekutoetuse maksmist sularahas juhul, kui inimene on seda taotlenud. Toimetulekutoetuse maksmine on üldjuhul reguleeritud SHSi § 134 lõikes 6, mille kohaselt maksab KOV üksus arvestatud toimetulekutoetuse summa kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates lähtudes SÜSi § 28 lõikele 3 või posti teel või sularahas, arvestades taotleja eelnevalt väljendatud vastavasisulist soovi. Toetuse väljamaksmisel sularahas on oluline, et jälgitaks edaspidi 1. jaanuaril 2025 jõustunud euro kasutusele võtmise ja eurodes tehtavate sularahamaksete arveldamise seadust (EKVS), mis kehtestas ümardamisreegli, mille eesmärk on vähendada 1- ja 2 sendiste hulka sularaharingluses. Arveldusarvele toetuse maksmisel, ümardamist ei toimu. Sellest tulenevalt nähakse muudatusega ette ümardamine lähima viie sendini; toetusesaaja kasuks – st ülespoole ümardamine, kui summa ei jagu viiega; rakendub ainult sularahas maksmisel- toetuse maksmisel arvelduskontole jääb täpne summa kehtima.

Näited:

- 132,62 € → makstakse välja 132,65 €;
- 117,01 € → makstakse välja 117,05 €;
- 145,00 € → jääb muutmata.

Sotsiaaltoetustele EKVS-i ümardamisreegel ei kehti, aga ümardamisloogika vähendab vajadust tegeleda 1- ja 2-sendistega, mille kättesaadavus on praktikas järjest piiratum ning mille käsitlemine sularaharingluses on ebaefektiivne ja ajamahukas ning võimaldab kohalikul omavalitsusel tõhusamalt korraldada toetuse sularahas maksmist.

Ümardamine inimese kasuks järgib SHS § 3 lõike 1 punktis 1 ja 6 sätestatud sotsiaalhoolekande üldpõhimõtteid, mille kohaselt tuleb abi anda viisil, mis lähtub inimese vajadustest ja on talle kättesaadav.

Muudatusega tagatakse õiglane ja kooskõlas EKVS-iga olev praktika, halduskoormuse vähenemine (sularaha haldamine) ning toetusesaajate huvide kaitse olukorras, kus toetuse maksmise viisiks on sularaha.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse SHS § 134 lõiget 7 selliselt, et TTT taotleja või tema perekonnaliige, kellele arvestatakse TTT-d eluasemekulude katmiseks, on kohustatud tagama nende tasumise ja seda ka tõendama. Kehtiva seaduse järgi on TTT taotlejal, kellele arvestatakse TTT eluasemekulude katmiseks, kohustus tagada nende tasumine. Praktikas aga esineb juhtumeid, kus ei selgu, millistest vahenditest, kas ja kes on eluasemekulud tasunud, mistõttu võib sellistel juhtudel arvata, et inimesel on sissetulekuid, mida ta varjab. Toetuse maksmisel peab KOV veenduma, et toetust kasutatakse sihipäraselt. Kui toetuse saajad peavad

kulude tasumist ka tõendama, aitab see vältida olukordi, kus toetust kasutatakse muul otstarbel kui selleks, milleks see on ette nähtud.

Muudatus aitab ühtlustada TTT menetlemise praktikat KOV-ides, vähendades erinevaid tõlgendusi ja ebavõrdsust. Kui kõik taotlejad või nende pereliikmed peavad eluasemekulude hüvitamiseks antud toetuse kasutamist tõendama, kehtivad neile samad nõuded ja toetuse määramisel välditakse võimalikke vaidlusi. Seega on see muudatus vajalik, et tagada TTT õiglane ja sihipärane kasutamine, millega suurendatakse õigusselgust selles, kuidas toetust kasutatakse, vähendades toetuse väärkasutamise riske.

Muudatus selgitab, et ilma tõendamise kohustuseta võib tekkida jätkuvalt olukordi, kus toetust saanud isik väidab, et ta on eluasemekulud tasunud, kuid tegelikult ei ole seda teinud ja seega pole saanud hüvitist kasutatud sihtotstarbeliselt. Varem hüvitatud eluasemekulude maksmist tuleb tõendada TTT järjestikul taotlemisel. Selle tõendamiseks ei pea toetuse saaja eraldi KOV-i pöörduma, vaid uut taotlust tehes tuleb tõendada varem hüvitatud eluasemekulude tasumist (nt kontoväljavõttelt nähtub, esitatakse üürimakse või kommunaalarvete tasumise tõendid). Kuna toetuse taotleja esitab taotlust tehes enda ja oma pereliikmete kontoväljavõtted, saab nende poolt eluasemekulude tasumist hästi tõendada.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse SHS § 135 lõikega 2¹, millega muudetakse täiendava sotsiaaltoetuse arvestamist õppivate laste puhul, kes on saanud 18-aastaseks. Kehtiva seaduse § 135 alusel on õigus saada koos TTT-ga täiendavat sotsiaaltoetust 15 eurot neil TTT saajatel, kelle kõik teised perekonnaliikmed on lapsed. Kui üks lastest saab 18-aastaseks, kaob ka perel õigus täiendavale sotsiaaltoetusele. Tegelikult ei muutu lapse täisealiseks saamisega õppiva lapse vanema jaoks midagi, kulutused on endised, aga kehtiva seaduse alusel kaob vanemal lapse täisealiseks saamisel võimalus täiendavat sotsiaaltoetust edasi saada. Täiendava sotsiaaltoetuse säte ja summa kehtivad alates 01.01.2011. Muudatuse eesmärk on toetada üksi last kasvatavat perekonda seni, kuni vanem laps õpib. Last, kes on saanud 18-aastaseks ja õpib põhikoolis, gümnaasiumis, kutseõppe tasemeõppes või Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigiasutuse täienduskoolituse kursusel ja kellel ei ole veel keskharidust, loetakse täiendava sotsiaaltoetuse maksmisel lapseks kuni selle õppeaasta lõpuni, kui ta saab 19-aastaseks, või täienduskoolituse kursuse lõppemiseni või õpilase kooli või täienduskoolituse kursuse nimekirjast väljaarvamiseni. Muudatus puudutab ühe lapsevanemaga perekondi, kellel on 18–19-aastaseid õpilasi.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse seaduse jõustumine. Eelnõu § 1 punktid 2, 3, 7, 8, 14, 15 ja 17 jõustuvad 2027. aasta 1. aprillil, kuna nimetatud punktidega kaasnevad STAR-i arendused. Jõustumisaja puhul on arvestatud TTT arenduste jaoks tehtavate arendustööde ja nende testimise ning kasutajate koolitamiseks vajamineva ajaga.

Pangakonto väljavõtete kontrollimise regulatsiooni vastavus põhiseadusele

TTT maksmisel kogutakse ja töödeldakse toetuse taotleja ja tema perekonnaliikmete pangakonto väljavõtetel kajastatud sissetulekute ning vajadusel ka väljaminekute ja rahaliste vahendite andmeid. See tegevus riivab isikute õigust eraelu puutumatusele, mis on kaitstud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 26. Samuti puudutab see isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) raames isikuandmete kaitset. Seadusandjal on otsustuspädevus TTT saamise tingimuste üle. See tuleneb põhiseaduse § 28 lõikest 2, mis kohustab riiki tagama puuduse korral sotsiaalabi. Seadusandja otsustab, millised on TTT saamise kriteeriumid, toetuse suurus, selle arvestamise põhimõtted ja toetuse määramisest keeldumise alused. Seega on seadusandjal ulatuslik pädevus otsustada nii TTT andmise aluste kui ka tingimuste üle, tagades sellega, et toetuste süsteem oleks õiglane ja sihipärane ning vastaks ühiskonna vajadustele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26 sätestab igaühe õiguse eraelu puutumatusele, sealhulgas õiguse kaitsta oma perekonna- ja eraelu ning kodu puutumatust. Põhiseaduse § 11 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega ja üksnes juhul, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Põhiseaduslikkuse hindamiseks tuleb hinnata, kas valitud meede on eesmärgipärane, vajalik ja mõõdukas.

Pangakonto väljavõtete kontrollimise eesmärk on tagada TTT maksmise õiguspärasus ja vältida väärkasutust ning põhjendamatut toetuse saamist, hinnates taotleja ja tema pereliikmete majanduslikku seisu. Toetuse saamise eelduseks on taotleja ja tema perekonnaliikmete majandusliku olukorra väljaselgitamine, milleks on vajalik esmajärjekorras sissetulekute kontroll, et veenduda, kas isik vastab toetuse saamise kriteeriumitele. Korduva taotlemise puhul tehtav väljaminekute ja varalise seisu täiendav kontroll võimaldab eristada ajutiselt hätta sattunud püsivate toimetulekuraskustega taotlejatest ning hinnata nende abivajadust laiemalt, selleks et oleks võimalik tagada neile vajalik abi. Seega saab järeldada, et pangakonto väljavõtete kontrollimisel on legitiimne eesmärk, mis on suunatud avalike vahendite efektiivsele kasutamisele ja sotsiaalse õigluse tagamisele ning ka isikule sobiva sotsiaalabi tagamisele.

Meetme vajalikkuse hindamiseks tuleb hinnata, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada vähem riivaval viisil. TTT määramise aluseks on majandusliku olukorra terviklik hindamine, mis ilma sissetulekute ja väljaminekute andmete töötlemiseta ei ole võimalik. Taotleja majandusliku seisu hindamiseks tuleb esitada taotleja ja tema perekonnaliikmete pangakontode väljavõtted, et selgitada välja, kas perel on endal vahendeid, et tagada pere esmavajadused. Regulatsiooni kohaselt on andmete kogumise intensiivsus järk-järguline ja sõltub taotlemiste arvust, mis võimaldab proportsionaalsemat ja individuaalsemat lähenemist. Esimesel kolmel taotlemise korral toimub sissetulekute kontroll, mis tähendab et taotleja ja tema perekonnaliikmete pangakonto väljavõttel tuleb esitada ainult sissetulekuid kajastavad andmed. Alates neljandast taotlusest sama aasta jooksul lisandub kohustus esitada nii sissetulekuid kui ka väljaminekuid kajastavad andmed kontoväljavõttel, et hinnata isiku täiendavat abivajadust, mis viitab süstemaatilisemale toimetulekuraskusele. Neljandal taotlemise korral tuleb selgitada välja taotleja ja tema perekonna kogu varaline seis, mis on oluline toetuse sihipärasuse kontrollimiseks. Selline lähenemine võimaldab diferentseeritud andmekogumist, millega välditakse liigset riivet taotlejate eraelule esmaste või ajutiste toimetulekuraskuste korral. Alles korduvate ja regulaarsete taotlemiste puhul rakendatakse täiendavat kontrolli, hinnates ka isiku väljaminekuid ja kogu varalist seisu.

Pangakonto väljavõtted on olulised tõendid isiku sissetulekute, väljaminekute ning varalise seisu väljaselgitamiseks. Ka kohtud on selgitanud ja kinnitanud vajadust esitada pangakonto väljavõtteid isiku sissetulekute ja väljaminekute tõendamiseks, arvestades KOVi kohustus hinnata laiemalt isiku abivajadust (nt Tallinna Ringkonnakohtu 11.09.2024 otsus nr 3-24-214). Alternatiiviks on küsida inimeselt omakäeline loetelu ja kinnitus sissetulekute kohta, mille andmeid riiklikes andmekogudes ei ole, kuid need ei pruugi olla tõesed ja TTT menetlejal ei ole võimalik isiku tegelikku majanduslikku seisu välja selgitada. Alternatiivsed meetmed, nagu üldine usalduspõhine toetuse määramine, oleksid märkimisväärselt ebaefektiivsed ja soodustaksid väärkasutust. Pangakonto väljavõtete kontrollimine on vajalik, kuna puuduvad mõistlikud ja sama tõhusad alternatiivid.

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda, kas õiguse riive on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Toetuse taotlejate ja nende pereliikmete sissetulekute andmeid töödeldakse ainult ulatuses, mis on hädavajalik toetuse määramiseks. Regulatsiooniga vähendatakse eraelu puutumatuse riivet, kuna andmete töötlemise ulatus suureneb järk-järgult ainult toetuse korduva

taotlemise korral. See lähenemine tagab meetme proportsionaalsuse eesmärgi suhtes ja ka isikute õiguste parema kaitse, tagades samal ajal süsteemi usaldusväärsuse ja tõhususe. Andmetele juurdepääs on piiratud volitatud töötajatega ning andmete säilitamise ja edastamise protsess on turvaline. Lisaks on tagatud andmesubjektide õigus oma andmeid kontrollida ja vaidlustada. Isiku õiguste riivet võib pidada mõõdukaks, kuna selle ulatus ja intensiivsus on vähendatud miinimumini ning selle eesmärk on õiguspärane ja olulise kaaluga.

Kokkuvõttes vastab TTT maksmisel pangakonto väljavõtete andmete töötlemine proportsionaalsuse põhimõttele - riive on eesmärgipärane, vajalik ja mõõdukas. Kuigi eraelu puutumatust riivatakse, on meede õigustatud avalike vahendite kaitse ja sotsiaalse õigluse eesmärgil.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uut ega muudeta olemasolevat terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigusaktid eelnõus käsitletud küsimusi otseselt ei reguleeri. Sotsiaaltoetuste määramine kuulub riigisisesse pädevusse. Euroopa Liidu tasandil on eelnõu seotud Euroopa sotsiaalõiguste samba 14. põhimõttega (miinimumsissetulek) ning 30.01.2023 Euroopa Liidu liikmesriikide poolt vastu võetud piisava sissetuleku (nn miinimumsissetulekute soovitus) soovitustega.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõu muudatused parandavad TTT määramise õigusselgust ja menetlusprotsessi efektiivsust, mis kokkuvõttes panustavad ka avalike vahendite säästlikusse ja otstarbekasse kasutamisse ning elanike võrdsesse kohtlemisse seeläbi, et TTT menetlemise praktika KOV-ides ühtlustub ning TTT-d saavad need, kes seda tegelikult vajavad, st need, kellel endal piisavad vahendid puuduvad. Muudatused jaotuvad suuremas plaanis kolmeks:

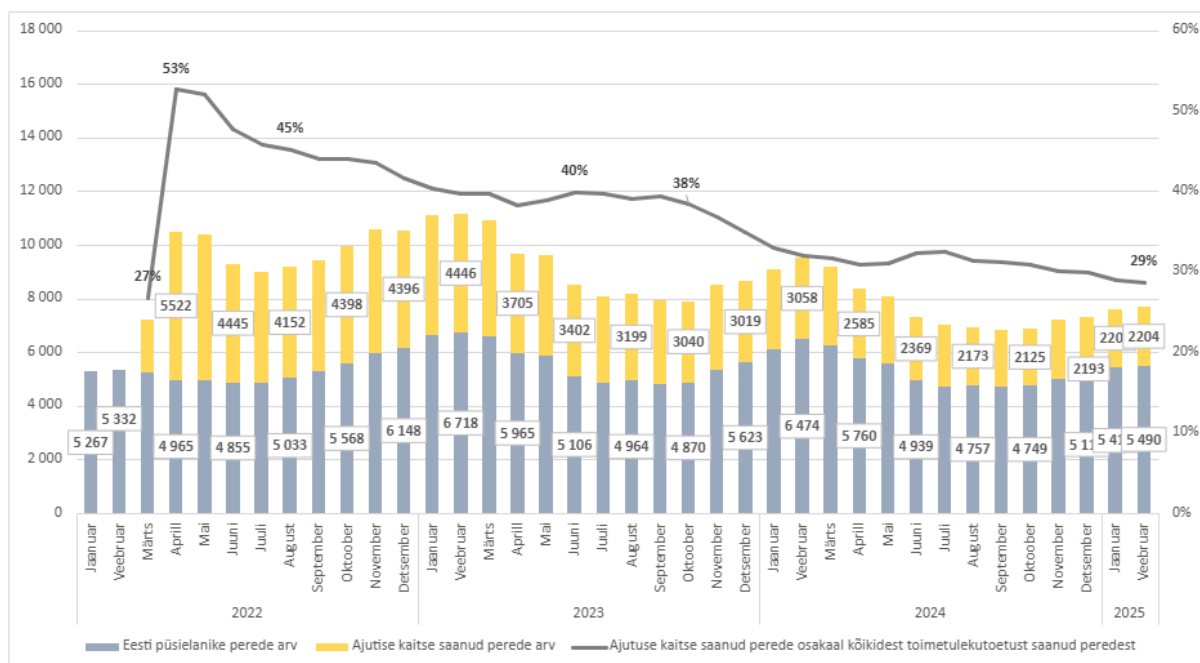
- toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine;
- perekondi ja töötajaid toetavad muudatused;
- eluasemekulude hüvitamise õiglasem ja läbipaistvam korraldamine.

Muudatuste mõjusid hinnatakse eeltoodud kolmes muudatuste paketis. Detailsemalt on iga muudetava paragrahvi mõju taotleja, menetleja, toetuse kulude, STAR-i arenduste ja andmekaitse vaates välja toodud eelnõu lisa olevas tabelis (seletuskirja lisa 1). Seaduseelnõu muudatustega tekib kokkuvõttes sotsiaalne (sh majanduslik) mõju, mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele ja mõju riigieelarvele.

1.1. Sotsiaalne mõju

2024. aastal maksti TTT-d kokku 15 562 leibkonnale ning kokku rahuldati 93 687 TTT taotlust. Ukraina ajutise kaitse saaja või põgenike staatusega leibkondade osakaal kõigist TTT-d saanud leibkondadest oli 30,4% (2023. aastal oli Ukraina ajutise kaitse saaja või põgenike staatusega leibkondade osakaal 41,3%). 2025. aasta veebruari seisuga moodustasid ajutise kaitse saajad 29% kõigist TTT saajatest.

Joonis 1. Toimetulekutoetust saanud püsielanike ja ajutise kaitse saanud perede arv kuude kaupa



Arvestuslikult sai üks leibkond aasta jooksul TTT-d kuus korda. Kokku sai 2024. aastal TTT-d (sõltumata toetuse saamise kordade arvust aasta jooksul) 27 844 inimest, mis on 2,0% Eesti elanikest.⁸

Alljärgnevas tabelis on esitatud andmed TTT saajate kohta nelja suurema leibkonnatüübi järgi: lastega, registreeritud töötuga, pensionäri ja osalise või puuduva töövõimega liikmega leibkonnad. Lastega leibkonnad moodustavad kõikidest TTT-d saanud leibkondadest 35%, valdav osa (67%) neist on ühe täiskasvanuga ja suur osa (58%) töötutega leibkonnad. Töötutega leibkonnad moodustasid 60% kõikidest TTT-d saanud leibkondadest, pensionäride leibkonnad 12% ning osalise ja/või puuduva töövõimega leibkonnaliikmega leibkonnad 17%. Ühe leibkonna keskmine toetuse saamise kordade arv on suurim leibkondades, kus on pikaajalisi töötuid, ja/või leibkondades, kus on ainult üks täiskasvanu.

Tabel 1. Toimetulekutoetuse maksmine leibkonnatüübi* järgi 2024. aastal

| | Leibkondade arv | Rahuldatud taotluste arv | Ühe leibkonna keskmine toetuse saamise kordade arv |
|---|-----------------|--------------------------|--|
| Kokku | 15562 | 93687 | 6,0 |
| Lastega leibkondi | 5407 | 33549 | 6,2 |
| sh ühe täiskasvanuga | 3646 | 23067 | 6,3 |
| Töötutega leibkondi | 9288 | 52724 | 5,7 |
| sh lastega töötutega | 3112 | 16862 | 5,4 |
| sh pikaajaliste töötutega | 888 | 5666 | 6,4 |
| Pensionäridega leibkondi | 1916 | 9084 | 4,7 |
| sh vanaduspensionäridega | 1346 | 6359 | 4,7 |
| sh töövõimetuspensionäridega | 334 | 1183 | 3,5 |
| Osalise ja/või puuduva töövõimega leibkonnaliikmega leibkondi | 2699 | 12711 | 4,7 |

⁸ Arvestuste aluseks on rahvastikuregistri rahvaarv seisuga 1. jaanuar 2024.

| | | | |
|-----------------------|------|------|-----|
| sh osalise töövõimega | 2057 | 9703 | 4,7 |
| sh puuduva töövõimega | 746 | 3075 | 4,1 |

** Tabelis on välja toodud vaid peamised leibkonnatüübid. Sotsiaalse seisundi järgi võib üks ja sama leibkond kuuluda mitmesse erinevasse leibkonnatüüpi. Näiteks, pensionäri leibkond võib kuuluda samal ajal lastega või töötuga leibkondade hulka. Seetõttu ei ole tabelis esitatud näitajad (taotluste ja leibkondade arv) summeeritavad.*

1.1.1. Toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine

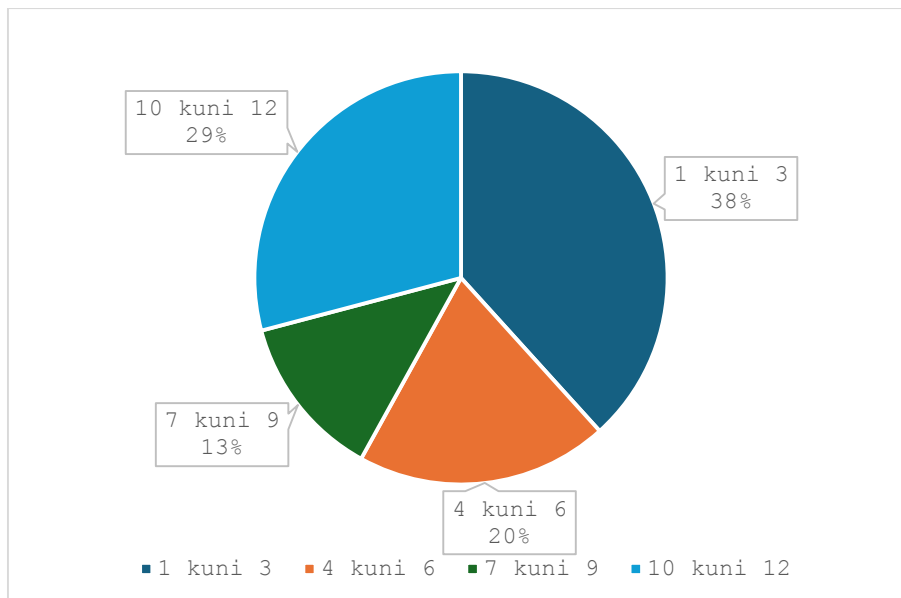
Muudatused loovad inimese vaatest õigusselgust ja panustavad elanike võrdsesse kohtlemisse: TTT-d saavad need, kes seda tegelikult vajavad, st need, kellel endal piisavad vahendid puuduvad.

Sotsiaalse seisundi andmete automaatsete päringutena registrist pärimine vähendab taotleja koormust toetuse taotlemisel, sest taotleja ei pea enam ise enda ja oma leibkonnaliikmete sotsiaalse seisundi kohta andmeid esitama.

Muudatus, mis kaotab TTT maksmata jätmise või vähendamise seose töötukassa tegevuskava täitmisega, toetab paremini neid püsivalt TTT saajaid, kellel on sotsiaalsed ja terviseprobleemid, mis takistavad neil töötukassas arvelolekuga seonduvaid kohustusi täitmast. Muudatuse korral ei jääks see sihtrühm toetusest ilma pelgalt seetõttu, et ei täida töötukassa tegevuskava, millel on positiivne mõju nende majanduslikule hakkamasaamisele. 2024. aasta andmetel oli TTT-d saanud leibkonnaliikmete seas 723 pikaajalist töötut (2,6% kõigist TTT-d saanud leibkonnaliikmetest), kui arvestada nende sotsiaalset seisundit viimase taotluse järgi. Võib eeldada, et tööturul aktiivset osalemist takistavate sotsiaalsete või terviseprobleemide olemasolu puudutab paljusid TTT-d saavaid pikaajalisi töötuid. Kaalutlusotsust, et jätta TTT maksmata või TTT-d vähendada, kui töötukassa tegevuskava pole täidetud, on kasutatud vaid harvadel juhtudel. KOV-id on toetust vähendanud 2024. aastal 11 korral, 2023. aastal 13 korral, 2022. ja 2021. aastal neljal korral ja 2020. aastal 11 korral ning toetus on määramata jäetud 2024. aastal kümnel korral (2023., 2022. ja 2020. a kahel korral ja 2021. a ühel korral). Seega on tegu väga väikese sihtrühmaga, kuid mõju ulatus nende majanduslikule toimetulekule on suur.

Muudatus, et TTT taotleja ei pea oma varalist seisu kolmel esimesel taotlemise korral tõendama, vähendab lühiajalise toetuse taotleja vaatest halduskoormust. 2024. aastal moodustasid 1–3 korda TTT-d saanud leibkonnad 38% kõikidest TTT-d saanud leibkondadest. Seega on märkimisväärse osa taotlejate abivajadus ajutine ja on tingitud lühiajalistest teguritest, mis vastab ka toetuse peamisele eesmärgile.

Joonis 2. Toimetulekutoetust saanud leibkondade arv (üks kord) toetuse saamise kordade järgi 2024. aastal



Allikas: STAR-i andmed

Toetuse taotlemise protsessi lihtsustamine ja õiglasemaks muutmine mõjutab kõiki TTT saajad kõikides Eesti KOV-ides. Võrreldes kogu elanikkonnaga on sihtrühm siiski väike (2% elanikkonnast). Avalduva mõju ulatus TTT taotlejatele ja saajatele on väike ning mõju avaldumise sagedus, arvestades toetuse saamise kordade arvu, on keskmine. Kokkuvõttes on TTT taotlemise protsessi lihtsustamisel ja õiglasemaks muutmisel väheoluline sotsiaalne mõju.

1.1.2. Perekondi ja töötamist toetavad muudatused

Ettevõtluskonto kaudu saadava tulu arvestamisel tõise sissetulekuna TTT määramisel on positiivne majanduslik mõju neile, kelle suhtes rakendub tõise sissetuleku erand. Uuringu „Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele“ andmetel kasutas tõise sissetuleku erandit aastatel 2018–2021 ca 3% TTT-d saanud leibkondadest, mis tähendab, et erandit kasutas ainult 22% inimestest, kes oleksid võinud seda teha. Sealjuures moodustasid tööle asunud liikmega leibkonnad 14% kõigist toetust taotlenud leibkondadest. 2024. aastal sai TTT-d 2076 leibkonnaliiget, kelle sotsiaalne staatus oli töötav. Ettevõtluskonto kaudu saadava tulu arvestamine tõise sissetulekuna annab nendele TTT saajatele, kes alustavad tegevust, mille eest saab tulu ettevõtluskonto kaudu, õiguse kasutada tõise tulu erandit ja saada edasi TTT-d. Muudatus parandab tõise sissetuleku erandit kasutavate leibkondade majanduslikku toimetulekut. Samuti võib see motiveerida teisi TTT saajaid alustama ettevõtlustegevust, kasutades ettevõtluskontot.

Kaalutusotsuse loomine, et TTT määramist mõjutab laste kordamööda mõlema vanema juures elamine, vähendab nende perede jaoks TTT suurust või TTT määramise võimalust. Tegemist on negatiivse majandusliku mõjuga nende peredele, samas aga õiglase muudatusega võrreldes lastega peredega, kus lapsed elavad suurema osa ajast ühes leibkonnas. Kordamööda mitmes leibkonnas elamine on lahus elavate vanemate puhul pigem erandlik ja puudutab väikest osa lastega peredest. Lastega perede leibkonnapildi ja elukorralduse uuringu⁹ kohaselt oli selliseid lapsi, kes õõbisid kaks nädalat ühe ja kaks nädalat teise vanema juures, 1,5% nendest lastest, kellel olid lahus elavad vanemad. Üks nädal ühe ja üks nädal teise vanema juures õõbijaid oli 4,4% nendest lastest, kellel olid lahus elavad vanemad. Seega on kaalutusotsusel mõju eeldatavasti väikesele osale lastega peredest ning halduskoormus taotlejale ja menetlejale

⁹ https://raportid.centar.ee/2023_lastega_pered/3-laps-ja-leibkonna-elukorraldus-1.html#lapse-elukorraldus-kui-teine-vanem-ei-ela-leibkonnas-1.

vähene (esitatakse üks lisatõend nt kohtuotsus, riikliku perelepituse vanemluskokkulepe, omavaheline kirjalik nõusolek või mõni muu asjakohane tõendusmaterjal vanemluskokkuleppe kohta).

Lapse vanusepiiri tõstmine toimetulekupiiri arvestamisel ja täiendava sotsiaaltoetuse maksmine perehüvitistega sarnastel alustel mõjutab perede majanduslikku toimetulekut. Mõjutatud sihtrühmaks on toimetulekuraskustes lastega pered, kus on 18–19-aastaseid põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppivaid keskhariduseta õpilasi. Muudatusega hakatakse lugema lapseks ka 18–19-aastaseid põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppivaid keskhariduseta õpilasi ehk lapseks hakatakse lugema neid, kellel on õigus saada lapsetoetust, mis on kooskõlas perehüvitise seadusega. 2024. aastal oli TTT saajate seas 8764 alla 18-aastast last (ca 31% TTT saajatest) ning 329 põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppivat 18–19-aastast keskhariduseta õpilast (1,2% TTT saajatest). 2024. aasta andmete baasil moodustab sihtrühm ca 3,4% lapsetoetuse saajatest s.o. ca 300 lapse olukord muutub paremaks.

Muudatusega tõuseb õppivate 18–19-aastaste toimetulekupiir 80%-lt 120%-ni perekonna esimese liikme toimetulekupiirist. Kehtiva toimetulekupiiri (200 eurot perekonna esimesele liikmele) puhul kasvab see rahaliselt 160 eurolt 240 eurole ehk 80 euro võrra või 50%. Sama põhimõtte laieneb ka täiendava sotsiaaltoetuse (SHS § 135) maksmisel TTT saajale, kelle kõik teised perekonnaliikmed on lapsed. 2024. aastal oli neid leibkondi kokku 3646 ehk 67% lastega leibkondadest. Seega hakkavad täiendavat toetust saama ka need pered (ühe vanemaga lastega pered), kus on 18–19-aastaseid õpilasi. Muudatuse tulemusena paraneb laste ja lastega leibkondade majanduslik toimetulek. Mõju ulatus on suur, mõju avaldumise sagedus keskmine ja sihtrühma suurus väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on tegemist TTT-d saavate laste ja lastega perede jaoks olulise sotsiaalse mõjuga.

1.1.3. Eluasemekulude hüvitamise õiglasemat ja läbipaistvamat korraldamist puudutavad muudatused

Eluasemekulude arvestamist ja hüvitamist puudutavad muudatused (loetelu muudatustest leitav Lisa 1 punktid 3.1 - 3.7) loovad inimese jaoks õigusselgust ja tagavad võrdse kohtlemise ning toetavad õiglasemat ja läbipaistvamat menetlemist.

Ajateenistujad ei saa enam toetust toimetulekupiiri ulatuses, kuna neil on esmavajadusteks mõeldud kulutused kaitseväes olles tagatud. Ajateenistujale tagatakse kaitseväe poolt eluasemekulud, välja arvatud eluasemelaenu maksed. 2024. aastal on ajateenijad pöördunud kaitseväe sotsiaalteenistuse poole 59 korral, et taotleda TTT-d eluasemekulude hüvitamiseks. Seega on tegu väga väikese sihtrühmaga.

Eluasemekulude arvestamist ja hüvitamist puudutavate muudatuste mõju ulatust võib hinnata keskmiseks ja mõju avaldumise sagedust väikseks, kuid mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on eluasemekulude arvestamist ja hüvitamist puudutavatel muudatustel väheoluline sotsiaalne mõju.

1.2. Mõju riigivalitsemisele

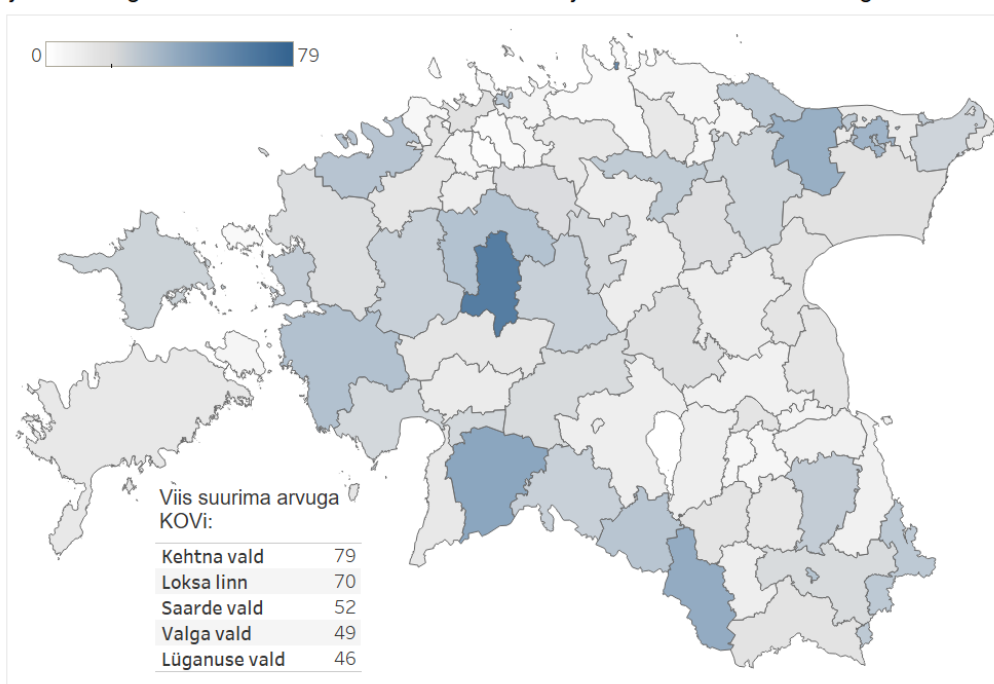
1.2.1. Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele

Muudatused võivad mõjutada kõiki KOV-e. 2024. aastal oli TTT-d saavaid inimesi kõikides Eesti KOV-ides peale Ruhnu valla. TTT-d saavate elanike arv varieerus KOV-ides kuni kümne elanikuni aastas (Vormsi vald, Kiili vald ja Kihnu vald) ja maksimaalselt kuni 9524 elanikuni

(Tallinna linnas). Absoluutarvudelt on rohkem TTT-d saanud elanikke peale Tallinna suurematest linnadest Tartus (1937 TTT-d saavad leibkonnaliiget) ja Pärnus (1344 TTT-d saavat leibkonnaliiget). TTT saajate arvu võrdlus KOV-is elavate inimeste arvuga näitab, millistes KOV-ides on rahalise puuduse leevendamisel TTT kaudu võrreldes kõikide elanikega suurem roll. Seda kirjeldab allolev kaart, kus on kujutatud TTT saajate arvu 1000 elaniku kohta. Keskmiselt saab Eestis TTT-d iga 1000 elaniku kohta 21 inimest aastas. Tallinna linnas on absoluutarvult TTT saajaid küll kõige rohkem, kuid TTT-d saanud inimeste arv 1000 elaniku kohta on Eesti keskmise lähedal. Võrreldes rahvaarvuga KOV-is on TTT saajate arv väiksem Harju maakonna valdades Harkus, Kiilis, Kuusalus, Viimsis ja Rae vallas. TTT saajate suhtarv 1000 elaniku kohta on samuti väike Tartu maakonnas Nõo vallas ja väikesaarel Vormsis, kus elab ka vaid mõnisada inimest. Viis suurima TTT saajate arvuga KOV-i on välja toodud joonisel.

Toimetulekutoetuse saajate arv 1000 elaniku kohta

Arvestatud on toimetulekutoetust saanud unikaalsete leibkonnaliikmete arvu 2024. aasta jooksul ning Statistikaameti avaldatud rahvaarvu 1. jaanuari 2024. aasta seisuga



Eelnõuga tehtavad muudatused vähendavad KOV-ide töökoormust taotluste menetlemisel seetõttu, et loovad õigusselgust. KOV-ide menetluskooormus on muudatuste kaupa välja toodud seletuskirja lisas. Loobumine TTT taotlejate kogu varalise olukorra hindamise nõudest esimesel TTT taotlemise korral vähendab toetuse menetlemise aega ja menetlejate töökoormust.

TTT määramisel töötukassa tegevuskava täitmisega arvestamata jätmise vajadus toob samuti kaasa menetluskooormuse vähenemise, sest töötukassast ei ole vaja tegevuskava andmeid pärida.

Sotsiaalse seisundi andmete automaatpääringud registritest toetavad samuti halduskooormuse vähenemist.

Lapse vanusepiiri tõstmise tulemusena võib toetuse saajate arv kasvada, kuid menetluskooormuse vaatest on tegu vähese mõjuga, sest 18–19-aastase leibkonnaliikmega TTT taotlusi on kogu riigis kokku vaid 2000 ringis ning lisanduv taotluste arv ei ole kogu riigi peale suur. Töökoormuse vähesel määral suurenemisega kaasneb ka KOV-idele makstava

menetluskulu tõus, mis leevendab ebasoovitava mõju riski, mille toob kaasa vähene taotluste arvu kasv.

Kokkuvõttes on muudatustel oluline mõju KOV-ide töökorraldusele, sest muudatustest on potentsiaalselt mõjutad kõik Eesti KOV-id, kellest enamik puutub toetuse määramisega kokku regulaarselt, st mõju avaldumise sagedus on sõltuvalt KOV-ist keskmine kuni suur. Samas on mõju ulatus väike, sest peamiselt õigusselgust loovate muudatuste puhul KOV-ide TTT-ga seotud tööprotsessides eeldatavasti erilisi muutusi ei toimu ning tarvidus muudatustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele puudub.

1.2.2. Mõju riigieelarvele

TTT maksmise kulud, sealhulgas toetuse menetlemise ja väljamaksmise kulud, hüvitatakse kohaliku omavalitsuse üksustele riigieelarvest. 2024. aastal kulus KOV-idel TTT maksmiseks 38,7 miljonit eurot. Lisaks hüvitati 2024. aastal KOV-idele menetlemise ja väljamaksmise kulusid 1,1 miljonit eurot. Kõigist riigieelarvest väljamakstavatest sotsiaaltoetustest 2024. aastal (4031 miljonit eurot)¹⁰ moodustavad TTT kulud 1%.

Lapse vanusepiiri tõstmine toimetulekupiiri arvestamisel ja täiendava sotsiaaltoetuse maksmine perehüvitistega sarnastel alustel toob kaasa iga-aastase täiendava riigieelarve kulu. Lapse vanusepiiri tõstmisega kasvab 18–19-aastase õpilase toimetulekupiir 80 euro võrra (160 eurolt 240 eurole). 2024. aasta andmete alusel rahuldati 1899 TTT taotlust, mille puhul oli leibkonnas 18–19-aastaseid õpilasi, mis tähendab, et muudatuse tulemusena oleks täiendavalt vaja 151 920 eurot (1899 x 80). Arvestades, et muudatuse tulemusena võib toetuse saajate arv kasvada, oleks lisavajadus maksimaalselt 180 tuhat eurot. Väikest eelarvekulude kasvu toob ka täiendava sotsiaaltoetuse maksmine perehüvitistega sarnastel alustel. Riigieelarvest makstav täiendav sotsiaaltoetus TTT saajale, kelle kõik perekonnaliikmed on lapsed, on 15 eurot. Lähtudes sellest, et ühe täiskasvanuga lastega leibkondade taotlused moodustasid 2024. aastal lastega leibkondade rahuldatud taotlusest 69%, kasvaks muudatusega ühe täiskasvanuga leibkondade taotluste arv ca 1200–1300 võrra. Kulud kasvavad täiendava toetuse maksmiseks 18–19,5 tuhande euro võrra.

Täiendav eeltoodud muudatusega seotud vahendite vajadus toetuse maksmiseks on ca 200 tuhat eurot. Teised muudatused on pigem õigusselgust toovad ning mõju eelarvele ei ole.

200 tuhat eurot moodustab veidi alla 0,5% RES 2026–2029 2025. aasta kevadprognoosi raames koostatud TTT prognoosist aastatel 2027, 2028 ja 2029. Kokkuvõttes on tegu nii TTT kulusid kui ka riigieelarvet tervikuna arvestades väheolulise mõjuga.

TTT kaasajastamise muudatusega täiendavat kulu IT-arendustele ei kaasne, sest muudatustega seotud arendused teostatakse STAR2 TTT tervikarenduse raames projektist „Sotsiaalkaitstesüsteemide ajakohastamist toetavate infosüsteemide arendused“. STAR2 TTT tervikarendustele kavandatud summa on 600 000 eurot (maksumus arvestatud eelnõu koostamise hetkel kehtivate turuhindadega), mille rahastamise allikas on Euroopa Regionaalarengu Fond ja riiklik kaasfinantseering.

Andmekaitsealane mõjuhinnang

TTT määramisel ja abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse sotsiaalhoolekande seadusest (SHS), haldusmenetluse seadusest (HMS) ja sotsiaalseadustiku üldosa seadusest (SÜS).

¹⁰ Riigieelarve 2024 juhtimislaud, kättesaadav <https://www.fin.ee/2024-riigieelarve>.

Sotsiaalkaitse on korraldatud tervikliku süsteemina, mis põhineb omavastutusel, koostööl, isiku vajadusest ja avalikust huvist lähtuval hüvitiste sihitatud andmisel, õiguskindlusel ja võrdsel kohtlemisel ning avalike vahendite säästlikul ja otstarbekal kasutamisel. SÜS § 21 lõike 1 alusel on isik kohustatud esitama kõik vajalikud tõesed ja täielikud andmed, teavitama viivitamata hüvitise saamist ja andmist mõjutavatest asjaoludest ning asjaolude muutumisest, osalema aktiivselt hüvitise andmises ja kasutama talle antud hüvitist sihtotstarbeliselt. Üldjuhul ei või nõuda isikult andmeid ega tõendeid, mille isik on esitanud varem (vt täpsemalt SÜS § 30 lg 1). Põhjendatud kahtluse korral hüvitise saamise õiguse olemasolu või hüvitise ulatuse kohta on õigus kontrollida hüvitise andmise aluseks olevaid asjaolusid, sealhulgas hüvitise taotlemise käigus esitatud andmete, dokumentide ja muude tõendite õigsust (SÜS § 30 lg 2).

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (HMS § 6). Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud (HMS § 38 lg 1). Tõendiks võib olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus (HMS § 38 lg 2). Menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 38 lg 3).

TTT taotluse menetlemisel töödeldakse toetuse taotleja ja tema pereliikmete pangakontode andmeid. Töötlemise eesmärk on tagada TTT õiguspärane ja õige määramine ja väljamaksmine, lähtudes kehtivatest õigusaktidest ja isikuandmete kaitse nõuetest. Andmete töötlemine hõlmab nende kogumist, salvestamist, säilitamist ja kasutamist. Oluline on tagada, et töötlemine oleks kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega (IKÜM) ja sotsiaalkaitsehüvitise menetlemist reguleerivate seadustega. Toimetulekutoetuse menetlemisel vajalike asjaolude kontrollimiseks (nt isiku sotsiaalne seisund, osalus äriühingutes, kinnisvara) on kohaliku omavalitsuse üksusel kui STARi volitatud töötlejal õigus teha päringuid teistele andmekogudele SHS regulatsiooni ning STAR põhimääruse alusel. Vastavalt põhimääruse §-le 13 on STAR liidestatud riigi infosüsteemi andmevahetuskihiga ning võimaldab saada vajalikke andmeid automaatselt.

Kõiki toetuse määramiseks vajalikke andmeid töödeldakse elektrooniliselt turvalistes andmebaasides, millele on juurdepääs ainult volitatud isikutel. Andmete töötlemise eesmärk on hinnata TTT saamise õigust ning tagada toetuse õiguspärane määramine ja väljamaksmine. Andmete töötlemine võimaldab tuvastada toetuse taotleja majanduslikku olukorda ja vältida toetuse ebaõiget maksmist.

Toetuse taotlemisel esitab taotleja vajalikud andmed ja dokumendid, sealhulgas pangakonto väljavõtted ja perekonnaliikmete sissetulekute andmed. KOV-i ametnikud kontrollivad esitatud andmete õigsust ja asjakohasust ning salvestavad seadusega ette nähtud andmed STAR-i kui turvalisse infosüsteemi. Andmeid säilitatakse vastavalt SHS § 145¹ lõigetele 1 ja 2 - ning isikustatult viis aastat pärast toetuse määramist ning pärast seda kantakse andmed digitaalsesse arhiivi, kus neid säilitatakse isikustatult veel viis aastat. Andmete edastamine toimub ainult seadusest tulenevatel juhtudel, näiteks SKA-le või kohtule. Kõik andmeedastused toimuvad turvaliste kanalite kaudu, tagades andmete konfidentsiaalsuse ja tervikluse.

Andmete töötlemise peamised andmekaitsealased riskid ja maandamismeetmed on järgmised:

1. Andmete volitamata ligipääs või lekkimine
 - Kasutatakse andmete krüpteerimist ja mitmeastmelist autentimist.

- Kasutajate ligipääsuõigusi kontrollitakse regulaarselt, et vältida volitamata juurdepääsu.
- 2. Andmete ebaõige töötlemine või väärkasutamine
 - Töötajatele korraldatakse korrapäraseid andmekaitsealaseid koolitusi.
 - Andmetöötluse protsesse auditeeritakse regulaarselt, et tagada õigusaktide järgimine.
- 3. Andmete kadumine või hävimine
 - Kasutusele on võetud varundamissüsteemid ning andmeid varundatakse regulaarselt.
- 4. Andmesubjektide õiguste rikkumine
 - Isikutele tagatakse õigus tutvuda oma andmetega ning taotleda nende parandamist või kustutamist.
 - Andmesubjekte teavitatakse nende õigustest ja andmetöötluse eesmärkidest.

Toetuse taotlemisel on taotleja (andmesubjekt) kohustatud esitama enda ja vajadusel enda perekonnaliikmete pangakonto väljavõtted. Kontoväljavõte sisaldab isiku majanduslikku olukorda kajastavaid üksikasjalikke andmeid (nt sissetulekud ja väljaminekud, makse saajad, maksete selgitused, isiklik tarbimiskäitumine), mis võivad olla äärmiselt tundlikud andmed.

See toob kaasa järgmised andmekaitsealased mõjud andmesubjektile:

1. Suurenenud eraelu puutumatuse riive risk – pangakonto väljavõtted võivad kajastada isiklike eluviise, tarbimisharjumusi, terviseandmeteks liigitatavaid kulusid (nt apteegimaksud, raviarved), usulist või poliitilist kuuluvust (nt annetused), mis ei ole alati otseselt seotud toimetulekutoetuse määramise tingimustega.

2. Tundlike isikuandmete töötlemine – kuigi KOV töötleb andmeid õiguspärasel eesmärgil ja seaduse alusel, suureneb andmesubjekti jaoks võimalus, et tema tundlikud andmed saavad andmete töötlejale teatavaks, mis suurendab subjektiivset ebamugavustunnet või tekitab usaldusküsimusi.

3. Andmesubjekti autonoomia vähenemine – kuigi toetuse taotlemine on vabatahtlik, muutub pangakonto väljavõtte esitamine sisuliselt kohustuslikuks, sest ilma selleta ei saa KOV teha põhjendatud otsust. Seega tunneb andmesubjekt, et tal puudub sisuline valikuvõimalus teatud andmete esitamise osas.

Mõjude leevendamiseks on kehtestatud järgmised täiendavad kaitsemeetmed:

1. Konto väljavõtteid kasutatakse üksnes toimetulekutoetuse määramiseks vajalike asjaolude (nt sissetulekute, kohustuste, kulude) tuvastamiseks.
2. Andmeid töötlevad üksnes volitatud sotsiaaltöötajad, kelle juurdepääs andmekogule on piiratud vastavalt tööülesannetele ning logitud.
3. Andmesubjektile antakse selge ja arusaadav teave selle kohta, miks andmeid kogutakse ja kuidas neid kasutatakse.
4. Andmesubjektil on õigus küsida täpsustusi, piirata andmete ulatust, ja esitada konto väljavõtte näiteks teatud ajavahemiku kohta või muul sobival viisil, mis tagab piisava kontrolli oma andmete üle.
5. Vajadusel võib andmesubjekt esitada selgitusi või alternatiivseid dokumente, kui mõni tehing vajab täpsustamist.

Kokkuvõttes on TTT taotluse menetlemisel andmete töötlemise andmekaitsealane mõju andmesubjektile oluline, kuid võetud meetmed tagavad, et andmete töötlemine TTT maksmise protsessis toimub vastavalt andmekaitseõuetele, minimeerides võimalikke ohte isikute õigustele ja vabadustele. Turvameetmete rakendamine ja pidev järelevalve aitavad ennetada andmetega seotud riske ning tagada ohutu ja vastutustundliku andmetöötluse.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

TTT kaasajastamisega seotud muudatustest tekitab otsest kulu riigieelarvele laste vanusepiiri tõstmine alates 2027. aasta 1. aprillist. TTT kaasajastamise muudatusega täiendavat kulu IT-arendustele ei kaasne. Eelnõu koostamise ajal on kehtiv toimetulekupiir 200 eurot ning arvestused järgnevatel aastatel on tehtud selle baasil.

Tabel 2. TTT kaasajastamisega seotud muudatuste kulud aastatel 2027–2029

| | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| TTT kaasajastamise muudatused (laste vanusepiiri tõstmine) | 150 000 | 200 000 | 200 000 |

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisel vajab täiendamist sotsiaalkaitseministri 27. detsembri 2017. a määrus nr 72 „Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimäärus“, mille kavand töötatakse välja määruse muutmise käigus. Põhimääruse täiendused on seotud eelnõu § 1 punktides 4, 5, 7 ja 10 ette nähtud muudatustega (isiku osalus äriühingutes ning ajateenistuses viibimine) ning andmevahetusega teiste andmekogudega.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 1 punktid 2, 3, 7, 8, 14, 15 ja 17 jõustuvad 2027. aasta 1. aprillil, kuna nimetatud punktid vajavad STAR-i arendusi. Jõustumisaja puhul on arvestatud TTT arenduste jaoks tehtavate arendustööde ja nende testimise ning kasutajate koolitamiseks vajamineva ajaga.

Ülejäänud muudatuste jaoks ei ole täiendavat üleminekuaega vaja ning need jõustuvad üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Töötukassale, Kaitseressursside Ametile ja Sotsiaalkindlustusametile.

Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Rahandusministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Justiits- ja Digiministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium esitasid eelnõu kohta märkusi. Eelnõu kohta avaldasid arvamust Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Töötukassa ning Sotsiaalkindlustusamet.

Kooskõlastuse käigus esitatud märkustega arvestamise tabel on toodud seletuskirja lisa 2.

Eelnõu esitatakse teisel ringil kooskõlastamisele Justiits- ja Digiministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile.

