

Sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud võlanõustamisteenuse kättesaadavuse suurendamine

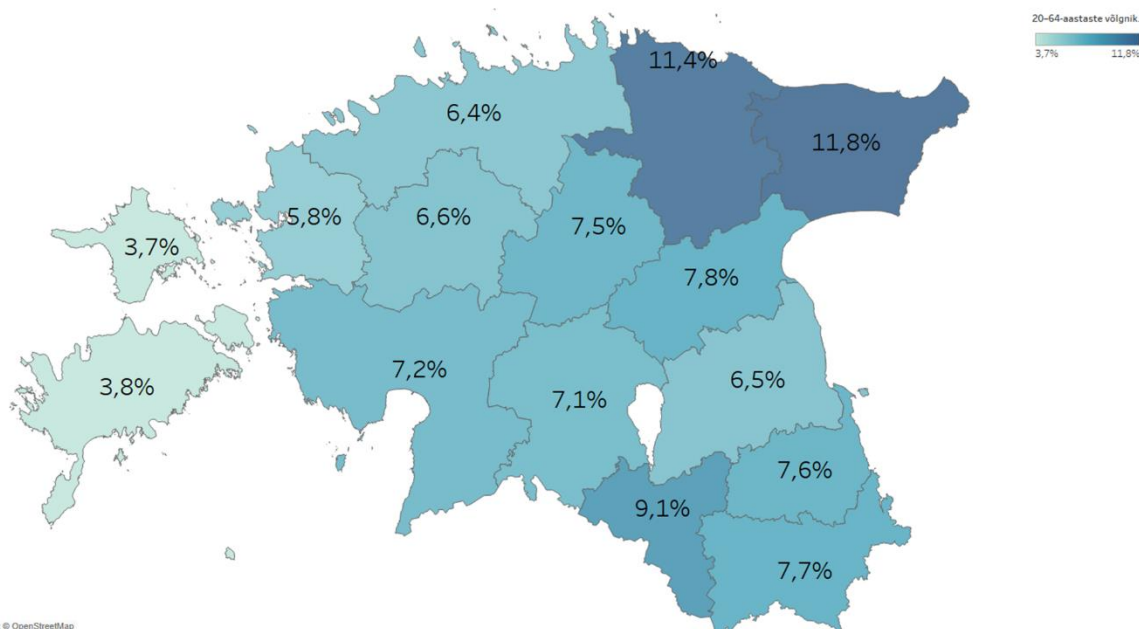
## 1. Lahendatav probleem

Väljatöötamiskavatsus (edaspidi VTK) kirjeldab sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-de 44 ja 45 alusel kehtestatud võlanõustamisteenuse probleeme ja lahendusi ning teenuse kättesaadavuse suurendamise võimalusi.

### Sihtrühm

Võlgnike arv Eestis on suur. 2024. aasta 4. novembri seisuga oli Justiitsministeeriumi ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja andmetel menetluses 512 763 täiteasja. Unikaalseid võlgnikke oli 101 909, neist 80 628 olid füüsilised isikud. Toimikute nõuete kogusumma oli ca 1,7 miljardit eurot. Keskmine võlgnevuse summa oli 2379 eurot ja suurim võlgnevuse summa 33 474 038 eurot. 2024. aasta 4. novembri seisuga on sel aastal algatatud 81 857 uut täitemenetlust. Lisaks kohtu kaudu sissenõutavatele (täitemenetluses) nõuetele esitatakse võlanõudeid ka kohtuväliselt (inkassoettevõtted).

Täitemenetluse võlgnike analüüsi<sup>1</sup> raames uuriti, kui palju on Eestis võlgnikke, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus (joonis 1), millised karakteristikud neid iseloomustavad, milline on võlgnevuste summa, millised on võlgnevuste liigid jm.



Joonis 1. Võlgnike osakaal maakonna 20–64-aastastest elanikest täitemenetluse võlgnike analüüsi andmetel (2021).

Võlanõustamisteenuse sihtrühmaks on võlgnikud aga võlanõustamisteenuse saajateks on isikud, kes pöörduvad sotsiaalabi saamiseks kohalikku omavalitsusse (edaspidi KOV). Enamasti pöörduakse sotsiaaltöötaja poole muul põhjusel kui võlad ja praktikas jõuavad võlgades inimesed nõustaja või KOV-ini alles siis, kui kohtutäitur on pangakonto arestinud ning

<sup>1</sup> Täitemenetluse võlgnike esitluse analüüs.pptx (2021).

inimesel ei ole toimetulekuks raha. Tihti on võlgnevustega isikul juba tõsised probleemid nii eluaseme ja tervise kui ka majandusliku toimetulekuga. Suurem osa võlgnikest jääb õigel ajal abita.

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja sõnul tuleb suuremat tähelepanu hoida võlgnikel, kellel on sotsiaalsed probleemid ja kehvemad toimetulekuoskused. Need on inimesed, kes varem või hiljem jõuavad KOV-i sotsiaaltöötaja vaatevälja. Täitemenetluse võlgnike analüüsi raames hinnati, kui paljud võlgnikud on ühtlasi toimetulekutoetuse saajad ja kui paljudel toimetulekutoetuse saajatel on võlgnevused. 2019. aastal olid 18 719 toimetulekutoetuse saajatest 23% võlgnikud ning täiskasvanud toimetulekutoetuse saajatest olid võlgnikud 34%. Analüüsi „Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele“<sup>2</sup> (edaspidi *uuring*) andmetel jäi ligikaudu pool (44%) võlgnevusega inimestest maksete tasumisega hätta enne toimetulekutoetuse saamist, ligikaudu veerand (24%) selle saamise ajal, 7% pärast selle saamist ja veerand (24%) ei oska öelda, millal makseraskused täpselt tekkisid.

2023. aastal sai KOV-ide korraldatavat võlanõustamisteenust 2407 inimest. Kuigi teenusesaajate arv on aastatega kasvanud (2019. a 1935 inimest), saavad võlanõustamisteenust siiski väga vähesed võlgnikud. 2023. aastal oli täisealisi toimetulekutoetuse saajaid üle 25 000 ja kui arvestada seda, et 34%-l täisealistest toimetulekutoetuse saajatest olid võlgnevused, oleks toimetulekutoetuse saajatest 8500 vajanud võlanõustamisteenust. Praegu ei ole olemas kindlaid andmeid selle kohta, kui paljud toimetulekutoetuse saajatest on saanud võlanõustamisteenust, sest KOV-idel ei ole veel kohustust teenuse andmeid sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR) sisestada. Teenuseandmete sisestamise kohustus tekib alates 2027. aastast ja on kehtestatud SHS § 160 lõigetega 3<sup>1</sup> ja 3<sup>2</sup>.

## Hetkeolukord

Võlanõustamisteenuse osutamine on KOV-ide kohustuslik ülesanne kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõigete 1 ja 3 tähenduses. SHS § 44 reguleerib võlanõustamisteenust<sup>3</sup> KOV-i korraldatava sotsiaalteenusena. See tähendab, et inimene peab pöörduma sotsiaalteenuse saamiseks KOV-i sotsiaalosakonda, kus tema abivajadus hinnatakse ja võlgnevuste korral suunatakse abivajaja võlanõustamisteenust saama. Abivajaduse hindamise käigus hinnatakse muu hulgas seda, millised võimalused on isikul endal teenuse eest tasuda, aga üldjuhul rahastatakse teenust KOV-i eelarvest.

Võlanõustamisteenuse kui sotsiaalteenuse eesmärk on abistada inimest tema varalise olukorra kindlakstegemisel, võlausaldajaga läbirääkimiste pidamisel ja nõuete rahuldamisel, vältida uute võlgnevuste tekkimist toimetulekuvõime parandamise kaudu ja lahendada muid võlgnevusega seotud probleeme. Teenuse sisuks on nõustamine ja abistamine, mitte materiaalse abi andmine.

SHS-i järgi loetakse võlanõustamisteenuse raames võlgnevuseks olukorda, kus inimesele on esitatud nõue täita võlaõiguslikust suhtest või seadusest tulenev sissenõutavaks muutunud rahaline kohustus, mida inimene ei ole võimeline iseseisvalt täitma. Nõue muutub sissenõutavaks alates ajahetkest, millal õigustatud inimesel on õigus nõuda nõudele vastava kohustuse täitmist ehk kuupäevast, millal inimene on kohustatud maksma tagasi näiteks laenu või tasuma mingi kauba või teenuse eest. Rahalise kohustuse sissenõutavaks muutumise järel võlanõustamisteenuse pakkumine tähendab seda, et tegeleda tuleb tagajärgedega, ennetustegevus sotsiaaltöös praegu praktiliselt puudub. Seega võlgnevuseks peetakse

---

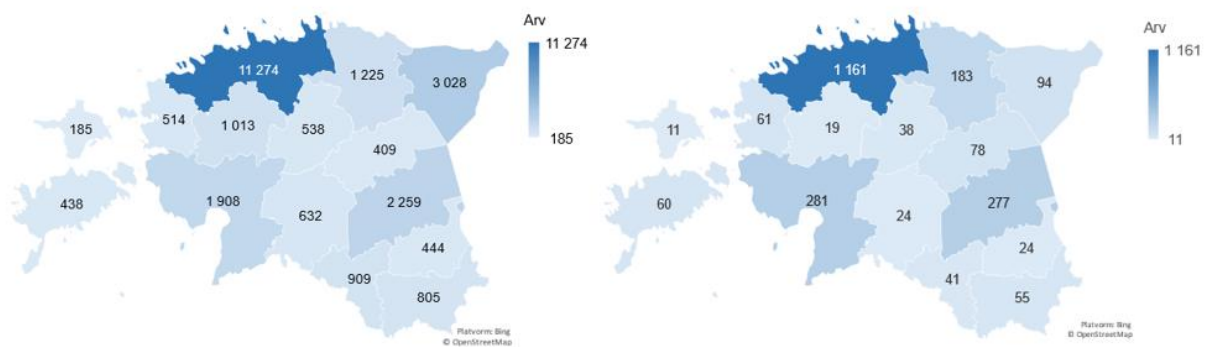
<sup>2</sup> Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele (sm.ee) (2022).

<sup>3</sup> Sotsiaalhoolekande seadus–Riigi Teataja.

olukorda, kus inimene ei tule ilma kõrvalise abita toime tegevustega, mille sooritamise tulemusena jõutakse olukorrani, kus inimene suudab oma rahalisi kohustusi täita. Selliseks tegevuseks võib olla näiteks oma rahaliste kohustuste hulga ja mahu ning olemasolevate ressursside realistlik hindamine, et selgitada välja võimalused võlgnevuse kõrvaldamiseks, või läbirääkimine võlausaldajaga nõuete vähendamise võimaluste üle või kohtusse pöördumine pankrotimenetluse algatamiseks. Kuigi seadus seda otseselt ei nõua, võivad SHS-i seletuskirja järgi võlanõustamisteenuse vajajateks olla ka need inimesed, kellel on võlgnevuse tekkimise oht ja kes pole võimelised iseseisvalt tekkinud (tekkivaid) rahalisi kohustusi täitma.

Toimetulekutoetuse saajate toetamiseks lisati 2022. aastal SHS-i säte, mille alusel tagab KOV toimetulekutoetuse saajale toetavad tugiteenused, mis parandavad tema toimetuleku- ja majandamisoskusi, ning toimetulekutoetuse taotlejale, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus, võlanõustamisteenuse kättesaadavuse [RT I, 28.04.2022, 1 - jõust. 08.05.2022].

Lisaks koostas Sotsiaalkindlustusamet (SKA) 2020. aastal KOV-ide sotsiaaltöötajate teadlikkuse suurendamiseks muu hulgas võlanõustamisteenuse korraldamise juhendi<sup>4</sup>. Samal aastal oli toimetulekuraskustes ja võlaprobleemidega isikutega tegelevatel sotsiaaltöötajatel võimalus osaleda võlanõustamise sissejuhataval koolitusel, mille eesmärk oli parandada sotsiaaltöötajate teadlikkust, et nad märkaksid abivajajaid, aitaksid ja suunaksid neid võlanõustamisteenust saama ning oskaksid sissenõudemenetluse korral kiiresti reageerida. Ülevaate saamiseks on joonisel 2 välja toodud täisealiste toimetulekutoetuse saajate ja KOV-is võlanõustamisteenust saanute arv maakondade kaupa.



Joonis 2. Täisealiste toimetulekutoetuse saajate ja KOV-is võlanõustamisteenust saanute arv 2023. aastal. Allikas: Sotsiaalministeerium

Kuivõrd KOV-id osutavad võlanõustamisteenust kui sotsiaalteenust, peaks pöhirõhk olema võlaprobleemide lahendamisel ning majandusliku toimetuleku parandamisel ja toetamisel. KOV on see koht, kuhu inimesed sotsiaalabi saamiseks pöörduvad, seega on oluline kohustuste ja võlgadega tegeleda kohe, kui inimene KOV-i vaatevälja satub, sõltumata sellest, kas tema kohustused on sissenõutavaks muutunud või ei.

Kui varasemalt tegelesid võlgnike ja võlgade probleemidega erinevad ministeeriumid pigem eraldi, siis alates 2021. a otsiti mõttekaaslasid erinevatest ministeeriumitest ja organisatsioonidest, et ühiselt probleemi seljatada, sest kompleksse probleemi lahendus saab sündida vaid erinevate osapoolte ühisel pingutusel. Oldi teadlikud mõningatest võlgnike ja võlgadega seotud probleemidest, kuid puudus terviklik ülevaade ja tegevuskava või -plaan, mida ühiselt ette võtta selleks, et probleemi ennetada ja lahendada. Võlgnike toetamise ja võlgade vähendamise töögrupi 2021 – 2022. aasta tegevuse tulemusena kaardistati võlgniku teekond, probleemid ja võimalikud lahendused ning valmis detailne tegevuskava, kus oli fikseeritud erinevate kaasatud osapoolte tegevused, mis panustavad võlgnevustega seotud

<sup>4</sup> Võlanõustamisteenuse juhend\_2023.pdf (sotsiaalkindlustusamet.ee), uuendatud 2023. a.

probleemide ennetamise ja lahendamise. 2023 - 2024. aastal kohtus töögrupp 2-3 korda aastas, et anda osapooltele ülevaade tegevustest võlgnike suunal ja pakuti vajadusel võimalike lahendusi.

Töögruppides<sup>5</sup> on välja toodud võlanõustamisteenuse nime negatiivne kuvand. Raha- või majandamisnõustamine oleks inimestele vastuvõetavam ja hõlmaks ennetavat lähenemist. Aastatel 2021 ja 2022 osales Sotsiaalministeerium avalike teenuste arendusprogrammis (ATAP), mille eesmärk oli toetada avalikus sektoris toimuvat teenuste korrastamist ja arendamist ning kasutajakeskse teenuse disaini põhimõtete ja oskuste levikut, samuti parandada avalike teenuste kvaliteeti. Kuna võlgnikud jõuavad võlanõustaja juurde liiga hilja, disainiti ATAP-is ennetav võlgniku rahanõustamise teenus. Teenusedisain võimaldas välja selgitada sekkumiskohti ja luua nügimislahendusi. Varajane sekkumine ennetaks võlgadesse sattumist, mis läbi väheneksid riigi ja KOV-i kulutused tagajärgedega tegelemisel.

## Võlgnike arvu kasv ja vähene teadlikkus

Võlgnike arv kasvab. Uuringutele ja aruteludele tuginedes jõuavad võlgnikud liiga hilja võlanõustaja juurde. Üheks probleemiks on inimeste vähene teadlikkus rahatarkusest (sh vanade laenude katmine uute laenudega, ei võrrelda finantstooteid ega süveneta sellesse, millega nõustatakse) ning suutmatuse järgida vastutustundliku laenamise nõudeid (nii finantsettevõtjate kui laenajate puhul), laenu andmisel ei veenduta inimese maksejõus (sh ei pruugita küsida arvelduskonto väljavõtet ega võtta arvesse võlgnevusi, mis sama firma juures juba üleval on) või laenaja varjab kulusid või muid olulisi asjaolusid nagu eestkoste jms. Lisaks soodustab tarbimiskultuur („ma olen seda väärt“, „naabril või sõbral on ka“) tarbima üha enam sh mõtlemata läbi oma tegelikke võimalusi (poest saab osta järelmaksuga, sageli ka intressita, mis soodustab ostmisotsuse tegemist). Võlgnike heaolu, vaimset tervist ja töömotivatsiooni vähendavad veel sissenõudjate suhtlemistaktikad ja ebaseaduslike nõuete esitamine (põhjendamatult suured intressi- või viivisemäärad jms) ning suur ja väljapääsmatuna näiv laenukoormus. Võlgnike pangakontode arestimine ulatuses, mis ei jäta neile täitemenetluse seadustikust tulenevat miinimumi toimetuleku tagamiseks, inimeste vähene teadlikkus abi saamise võimalustest (võlanõustamine – kuhu ja millal pöörduda?) ja stigma, mis on seotud abi saamiseks KOV-i pöördumisega, vähendavad omakorda võlgnike hakkamasaamist. Inimesed ei taha oma võlgnevusprobleemidega KOV-i pöörduda, eriti on see probleemiks väiksemates KOV-ides, kus elanikke tuntakse ja ei taheta oma võlgnevustest sotsiaaltöötajale rääkida. Probleemiga jäädakse üksi, võlgadega ei tegeleta ning see põhjustab võlgnevuste kasvu ja inimese võlasituatsiooni halvenemise.<sup>6</sup>

Rahandusministeeriumi 2021. aasta krediidituru uuringus<sup>7</sup> toodi välja, et võlgnevustesse sattumise peamised põhjused on ootamatud elusündmused, nõrgad finantsteadmised ja sotsiaalsed oskused ning pettuste ohvriks langemine. Mõned võlanõustajad töid makseraskustesse sattumise põhjustena välja ka hasartmängusõltuvuse ja alkoholismi.

Praktika näitab, et potentsiaalsed võlanõustamisteenuse vajajad ei ole sageli suutelised ise oma olukorda realistlikult hindama, suhtlema konstruktiivselt võlausaldajate või ametnikega, koostama vajalikke dokumente jne. Põhjused võivad olla erinevad, kuid sageli on see tingitud inimeste teadmiste ja oskuste nappusest. Võlanõustaja ülesanne on aidata inimest nende tegevuste juures, pakkudes talle nii infot ja praktilist abi (nt dokumentide vormistamisel, eelarve koostamisel jne) kui ka julgustades teda olukorraga tegelema.

Paljudel võlgnikel, kes teenust kasutama hakkavad, on nii suur võlakoorem ja nii vähesed vahendid selle tasumiseks, et nad tunnevad, et nende sissetuleku teenimise võimalused ei

<sup>5</sup> Heaolu arengukava ning võlgnike toetamise ja võlgade vähendamise töögrupid.

<sup>6</sup> Heaolu arengukava ning võlgnike toetamise ja võlgade vähendamise töögruppide materjal.

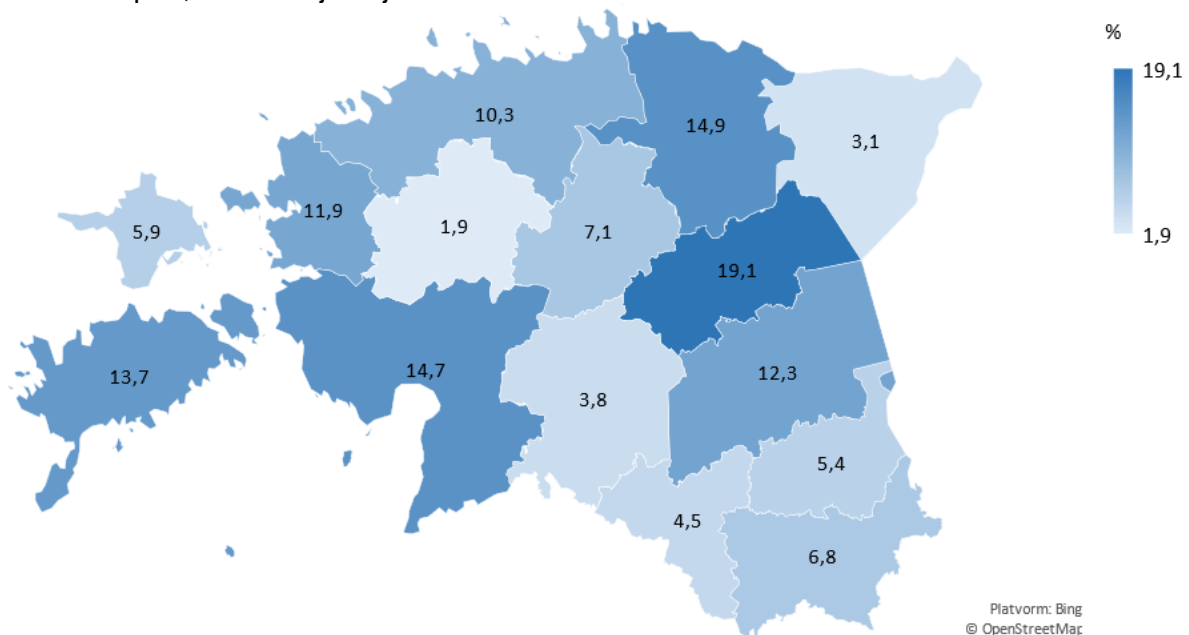
<sup>7</sup> [Krediidituru uuring lõpparuanne\\_10.03.22\\_lisatud ISBN\\_0.pdf](#).

suuda võlgu katta. Seetõttu on raske veenda neid vastu võtma jõukohast tööd ja paljud loobuvad ametlikust töötamisest. Võlgnike hulgas on ka heitunud inimesi, kes ei näe olukorrast väljapääsu ning on lõpetanud suhtlemise võlausaldajate, kohtutäiturite ja võlanõustajatega. Sageli puudub võlgnikel vastutus ja soov oma olukorda parandada, kuid võlgadega tegelemise juures ja olukorra lahendamisel on kõige tähtsam inimese enda tahe. Uuringus analüüsiti põhjuseid, miks abivajajad võlanõustamisel ei osale. Need, kes ei ole võlanõustamisteenust kasutanud, tõid teenuse kasutamata jätmise peamise põhjusena esile asjaolud, et nad arvasid, et saavad ise hakkama (36%), ei teadnud teenuse olemasolust (26%) või seda ei pakutud neile (24%).

Kokkuvõttes jõuavad võlgnikud teenuseni liiga hilja. Inimesed ei oska oma võlgnevustega toime tulla ega tea abistavast teenusest.

## Töökorraldus ja teenuse kättesaadavus KOV-ides

Kuigi võlanõustamisteenus on KOV-idele kohustuslik sotsiaalteenus, puudus 2023. aastal võlanõustamisteenuse korraldus veel viies KOV-is ning 49 KOV-is oli alla kümne teenusesaaja aastas. Sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete S-veebi andmete järgi oli 2023. aastal üle poole teenusesaajatest pärit Tallinnast (1061), järgnesid Tartu linn (210), Pärnu linn (145) ja Rakvere linn (129). Kui vaadata täitemenetluses olevate võlgnike või toimetulekutoetuse saajate arvu, on teenusevajajate arv kordades suurem kui praegu teenust osutatakse. Joonisel 3 on välja toodud, kui suur osa toimetulekutoetuse saajatest on arvestuslikult võlanõustamisteenust saanud. Mida väiksem on kaardil maakonna suhtarv, seda väiksem on toetuse saajatest võlanõustamisteenust saanute osakaal. Eriti väike on teenuse osutamise osakaal Rapla-, Ida-Viru- ja Viljandimaal.



Joonis 3. KOV-i korraldava võlanõustamisteenuse saajate ja täisealiste toimetulekutoetuse saajate suhtarv, 2023. aastal %-des

2024. aasta juunis korraldas Sotsiaalministeerium küsitluse, et saada teada teenuse korralduse ja osutamise kohta neid andmeid, mida andmebaasidest ei ole võimalik saada. Küsitlusele vastas 60 KOV-i, neist 59-s oli korraldatud võlanõustamisteenus. Küsitlusest selgus, et leping kindla teenuseosutajaga (sh raamleping) oli sõlmitud 17 KOV-is (ca 28% vastanutest). Palgeline võlanõustaja oli olemas kolmes (e 5%) KOV-is (Tallinn, Tartu linn ja Saaremaa vald). 35 KOV-is (ca 58% vastanutest) ei olnud sõlmitud kindlat lepingut, kuid abivajaja saadeti vajaduse korral teenust saama ning neljas KOV-is (6,7% vastanutest) osutas teenust vastava kvalifikatsiooniga sotsiaaltöõspetsialist. Analüüsidest S-veebist ja küsitlusest

saadud andmeid, selgus, et võlanõustamine on kättesaadavam nendes KOV-ides, kellel on palgaline võlanõustaja olemas või kellel on sõlmitud kindla teenuseosutajaga leping. Nendel KOV-idel, kellel kindlat lepingut ei olnud, oli ka teenusesaajate arv väiksem või nad puudusid üldse.

Küsitlusest selgus, et 18% vastanud KOV-idest asub teenuseosutaja KOV-i territooriumil, 64% puhul asub võlanõustaja teisel KOV-i territooriumil, 14% puhul käib võlanõustaja kohapeal ja 4% puhul võlanõustamisteenuse vajadus piirkonnas puudub. S-veebi andmetel on 2023. aastal KOV-ide korraldatud võlanõustamist osutatud kokku 8476 tundi, mille eest on tasutud 310 299 eurot (osutatud teenuse tunnihind oli 20–55 eurot, keskmine osutatud teenusetunni hind on 36,61 eurot). KOV-ide poolt 2023. aastal osutatud SHS-is sätestatud kohustuslike sotsiaalteenuste kuludest moodustavad võlanõustamisteenusele tehtavad kulud 2,3% ja täiskasvanutele mõeldud teenustest 3,1%.<sup>8</sup>

Võlanõustajad on öelnud, et KOV-id piiravad teenuse mahtu ja teenusetundide arv ei taga võlgnikule piisavat abi. KOV-id peavad probleemiks ressursipuudust (piirkonnas puudub võlanõustaja ja/või raha teenuse eest maksmiseks) ja kõrget teenuse hinda ning on olukordi, kus võlanõustajad loobuvad sotsiaalklientidele kui keerukale kliendigrupile teenuse osutamisest. Lisaks nimetasid KOV-id probleemina lepinguliste partnerite puuduse ja pikad teenuse järjekorrad. Seega pärsib kättesaadavust lisaks tööjõule ka KOV-ide rahaliste vahendite puudus või ühtlasem jaotus teenuste vahel. KOV-id ütlesid küsitluses, et teenuse korraldus võiks olla rohkem riiklikul tasandil reguleeritud ja rahastatud, mis aitaks kaasa teenuse ühtlustamisele üle Eesti.

Kokkuvõtvalt on osades piirkondades teenuse ebaühtlase kättesaadavuse põhjus võlanõustajate ja/või rahaliste vahendite puudus. Samas on KOV-e, kus võlanõustaja puudumine piirkonnas ei ole olnud takistuseks teenuse korraldamisel suurele arvule abivajajatele. Kuigi võlanõustamisteenus on mõeldud laiemale sihtrühmale kui toimetulekutoetuse saajad, on KOV-ide kohustus osutada võlanõustamisteenust toimetulekutoetuse saajatest võlgnikele. Andmetele tuginedes jäävad siiski paljud toimetulekutoetuse saajatest võlgnikud KOV-i kohustuslikust võlanõustamisteenusest ilma.

## Võlanõustajate kvalifikatsioon ja kättesaadavus

SHS § 45 kehtestab teenust vahetult osutavale isikule nõuded, mille järgi peab teenust vahetult osutav isik omama kutseeaduse alusel antud võlanõustaja kutset<sup>9</sup> või tal peab olema riiklikult tunnustatud kõrgharidus ja läbitud ka võlanõustaja täienduskoolitus. Võlanõustaja täienduskoolituse õppekava kehtestab volituse alusel [sotsiaalkaitseminister](#)<sup>10, 11</sup>, õppekava koosneb erinevatest moodulitest (üldteadmised võlanõustamisest, nõustajatöö korraldamine, nõustamisoskused ja -tehnikad, kliendi võlasituatsioonid ja erinevad lahendused, inkassomenetlused, kohtumenetlused võlgade sissenõudmiseks, täitemenetlused, maksejõuetusmenetlused) ja hõlmab praktikat ja lõpueksamit ning koolitusmoodulite nõutav minimaalne maht on 230 tundi.

Võlanõustamisteenuse osutaja tegevusi on kirjeldatud võlanõustaja kutsestandardis ja alates 2022. aastast on võlanõustaja osakutsena võimalik taotleda majandamisnõustaja<sup>12</sup> 5. taseme kutset, mille taotlemise eeltingimusteks on kõrgharidus, erialane töökogemus (töötamine

---

<sup>8</sup> S- ja H-veebi andmed.

<sup>9</sup> Võlanõustaja kutsestandard kehtib alates 23.01.2013. Võlanõustaja kutsestandard uuendati 03.11.2017 ja viimati 04.05. 2022. aastal.

<sup>10</sup> [Võlanõustaja täienduskoolitus–Riigi Teataja](#). Võlanõustaja täienduskoolituse kava kehtestati sotsiaalkaitseministri 22. märtsi 2016. a määrusega nr 20 ja uuendati 22. veebruari 2022. a määrusega nr 22.

<sup>11</sup> [SOM\\_m22\\_lisa.pdf \(riigiteataja.ee\)](#).

<sup>12</sup> [Võlanõustaja | ESTA \(eswa.ee\)](#).

majandamisnõustajana, võlanõustajana, sotsiaaltöötajana või juristina) ja võlanõustaja kutsestandardile vastavate koolituste läbimine vähemalt 40 tunni ulatuses. Praegu pole täienduskoolituse kavast öeldud, millised moodulid peab majandamisnõustaja täienduskoolitusel läbima, et majandamisnõustajale vajalikud teadmised saada.

KOV-il on võimalik kvaliteedi tagamiseks tellida teenust üksnes SHS-is sätestatud nõudeid täitvalt teenuseosutajalt ja/või kutsestandardit aluseks võttes seada täpsemad nõuded teenuseosutajaga sõlmitavas lepingus. Ka KOV-i sotsiaaltööspsialist, kes osutab võlanõustamisteenust, peab olema läbinud võlanõustaja täienduskoolituse.

Sotsiaalministeerium kogub statistikat teenuse osutamise kohta KOV-ides. Kuna aga võlanõustaja võib teenust osutada mitmes KOV-is, pole tõeseid andmeid võlanõustajate arvu kohta võimalik andmebaasidest saada. 2024. aasta juunis korraldas Sotsiaalministeerium võlanõustajatele küsitluse, et saada teada teenuse korralduse ja osutamise kohta neid andmeid, mida andmebaasidest ei olnud võimalik saada. Küsitlus saadeti 46 võlanõustajale ja sellele vastas 25 võlanõustajat. Küsitlusest selgus, et 25 võlanõustajast osutas KOV-ides teenust 15. Täiskoormusega (8 tundi päevas) töötas ca veerand vastanutest, enamik võlanõustajaid töötas kuni neli tundi päevas. Nõustatavaid oli täiskoormusega töötajatel kolmest kuni kuue ja enama inimeseni ning väiksema koormusega nõustajatel oli päevas kuni neli klienti. Küsitluse andmete põhjal ei tööta pooled võlanõustajad täiskoormusega, osadel juhtudel oli see võlanõustaja enda valik või töökorraldus, aga ühe põhjusena toodi muu hulgas välja klientide vähesus. Küsitlusest selgus veel, et paljud võlanõustajad osutavad teenust töötukassale ja KOV-idele, samuti nendele klientidele, kes nende poole otse pöörduvad.

Eesti Võlanõustajate Liidu (EVNL) ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja sõnul on võlanõustajate tase erinev ja järjest on juhtumeid, kus võlgnike nõustajad ei ole pädevad. See võib tuleneda sellest, et võlasituatsioonid on muutunud keerukamaks ja võlaprobleemide lahendamiseks on loodud uusi võimalusi (nt füüsilise isiku maksejõuetuse seadus, mis võeti vastu 01.06.2022). Ebaühtlast kvaliteeti ja kättesaadavust nimetati nii erinevates töögruppides kui ka uuringus.

Võlanõustajate arv on piiratud ning nende kvalifikatsioon ja teadmised võivad erineda, mis omakorda mõjutab pakutava abi kvaliteeti. Praegu puudub terviklik ülevaade kvalifitseeritud teenuseosutajatest ja tõene statistika teenuseosutajate, teenusesaajate jm arvu kohta, seega pole andmeid selle kohta, kui palju võlanõustajaid Eestis tegutseb ja kas KOV-idele osutavad teenust võlanõustajad, kes vastavad SHS-is kehtestatud nõuetele. SKA teostab KOV korraldatava võlanõustamisteenuse üle järelevalvet juhtumipõhiselt ja viimase kahe aasta jooksul järelevalvet teenuse osutamise üle toimunud ei ole, seega järelevalve võlanõustamisteenuse üle on olnud vähene.

Lisaks puuduvad andmed võlanõustajaid koolitavate asutuste ja koolituse läbinute kohta. Sotsiaalministeeriumil on olemas nelja koolitaja andmed ja nende asutustes võlanõustamise täienduskoolituse läbinute arv (tabel 1). Paljud on läbinud koolituse töötukassa rahastusega, aga puuduvad täpsed andmed, kui paljud koolituse läbijad võlanõustajana tööle hakkavad.

*Tabel 1. Võlanõustaja täienduskoolituse läbinute arv aastate kaupa*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Kokku
Kokku	13	22	17	9	29	7	15	90

Võlanõustajate koolituskava koostamisel on lähtutud sellest, et võlgnik saab abi võlgnevuse igas etapis ja võlgnik peaks abi saama ka kõige keerulisemates võlasituatsioonides. Kuivõrd võlasituatsioonid on muutunud järjest keerukamaks, võib varem võlanõustaja koolituse

läbinutel olla raskusi keerukate võlasituatsioonide lahendamisel, eriti kui puudub igapäevane praktika.

## 2. Eesmärgid

SHS-is sätestatud võlanõustamisteenuse kättesaadavuse suurendamise VTK eesmärk on parandada teenuse kättesaadavust ja toetada inimeste/võlgnike toimetulekut, pakkudes neile kvaliteetseid ja asjakohaseid tugi- ja nõustamisteenuseid.

VTK arvestab ÜRO ülemaailmse säästva arengu tegevuskava eesmärgiga kaotada kõikjal vaesus mis tahes kujul. Eesti on tegevuskava allkirjastades võtnud järgmised kohustused:

- Vähendada 2030. aastaks vähemalt poole võrra nende meeste, naiste ja laste osakaalu, kes kannatavad vaesust mistahes mõttes vastavalt riiklikule määratlusele.
- Rakendada riigi jaoks kohaseid sotsiaalkaitseüsteeme ja -meetmeid, sealhulgas sotsiaalkaitse põhiluseid, ja saavutada 2030. aastaks, et sotsiaalkaitse hõlmab enamiku vaestest ja ebasoodsas olukorras olevatest inimestest.
- Suurendada 2030. aastaks vaeste ja ebasoodsas olukorras olevate inimeste toimetulekuvõimet ning vähendada nende vastuvõtlikkust äärmuslikele kliimanähtustele ja muudele majanduslikele, sotsiaalsetele ja keskkonnaga seotud vapustustele ja katastroofidele.

„Eesti 2035“ on riigi pikaajalise arengustrateegia dokument, milles üks eesmärk on uuendada sotsiaalkaitse korraldust, arvestades ühiskondlikke muutusi. VTK panustab nimetatud eesmärgi saavutamisse. Käesolev VTK on kooskõlas ka „Eesti 2035“ põhimõttega: Eesti ühiskond on hooliv, koostöömeelne ja avatud, mille kohaselt on hooliv ühiskond tähelepanelik ja abivalmis.

Võlanõustamisteenuse kättesaadavuse tagamisel tuleb arvestada tarbijakrediidi direktiivi artikliga 36:

1. Liikmesriigid tagavad, et tarbijatele, kellel on või võib tekkida raskusi oma finantskohustuste täitmisel, tehakse kättesaadavaks sõltumatud võlanõustamisteenused, mille eest tuleb maksta üksnes piiratud tasusid.
2. Lõikes 1 kehtestatud kohustuste täitmiseks peavad krediidiandjatel olema kasutuses menetlused ja põhimõtted finantsraskustes olevate tarbijate varajaseks tuvastamiseks.
3. Liikmesriigid tagavad, et krediidiandjad soovivad tarbijatele, kellel on raskusi oma finantskohustuste täitmisel, võlanõustamisteenuseid, mis on tarbijale kergesti kättesaadavad.
4. Komisjon esitab hiljemalt 20. novembriks 2028 aruande, milles antakse ülevaade võlanõustamisteenuste kättesaadavusest liikmesriikides ning tehakse kindlaks parimad tavad selliste teenuste edasiarendamiseks. Liikmesriigid esitavad kättesaadavate võlanõustamisteenuste kohta hiljemalt 20. novembriks 2026 ja seejärel igal aastal komisjonile aruande.

Link direktiivile: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32023L2225>.

VTK on kooskõlas heaolu arengukava 2023–2030 üldeesmärgiga: Eesti on riik, kus inimesed on hoitud, ebavõrdsus ja vaesus väheneb ning toetatud on kõikide pikk ja kvaliteetne tööelu.

## 3. Võimalikud lahendused

VTK-s välja toodud probleemide lahendamiseks on kaalutud erinevaid mitteregulatiivseid ja regulatiivseid lahendusi. Võimalikke lahendusi on kirjeldatud lahendatavate probleemide kaupa.



Praegu jõutakse võlanõustaja juurde või KOV-i siis, kui ollakse oma võlgnevustega täitemenetluses või inkassos, kuid eesmärk on tagada isiku nõustamine võimalikult varases etapis. Samas ei ole mõeldav, et KOV-id suudavad tagada kõikidele võlgnikele võlanõustamisteenuse. Esiteks pole KOV-idel selleks raha ja teiseks on SHS-is sätestatud võlanõustamisteenus siiski sotsiaalabi, mitte teenus kõigile võlaprobleemidega inimestele. Sotsiaalteenust osutatakse abivajaja rahvastikuregistrijärgses KOV-is, kus KOV-i pöördunud isiku abivajadust hinnatakse ja kes seejärel suunatakse teenust saama. Osutatud teenuse eest tasub üldjuhul KOV. Võlgnevuse olemasolu ei tähenda aga seda, et isikul on sotsiaalsed probleemid ja ta vajaks sotsiaalabi.

VTK koostamise käigus selgus, et võlanõustamisteenuse ebaühtlase kättesaadavuse peamised põhjused on: võlanõustajate puudus, KOVi rahaliste vahendite nappus, võlgnevusega inimeste vähene teadlikkus abi saamise võimalusest ja abi küsimisega seotud stigma, sh eriti väiksemates KOVides. Nii nagu KOVid on erinevad, on ka nende põhjuste esinemine KOVide lõikes erinev. Kuivõrd VTK koostamise käigus ei tuvastatud probleemkohti kehtivas seaduses, siis esialgu regulatiivseid muudatusi ei kavandata.

## Kvalifitseeritud võlanõustajate kättesaadavuse parandamine

Võlanõustamisteenuse **kvaliteedi** tagamiseks uuendati 2022. aastal täienduskoolituskava ja kutsestandardit, aga see ei ole lahendanud kvalifitseeritud võlanõustajate üle-eestilise kättesaadavuse probleemi.

**Võlanõustajate registri loomine.** Praegu on üheks probleemiks, et KOV-idel pole võimalik võlanõustaja kvalifikatsiooninõudeid kontrollida. Võimalik on kontrollida kutsekoja kodulehelt ainult kutsetunnistusega võla- ja majandamisnõustajaid. Praegu on olemas 11 kutsega võlanõustajat, kolm osakutsega majandamisnõustajat ja üks osakutsega võlanõustaja-assistent. Täienduskoolituse läbinud teenust osutavate võlanõustajate kohta andmed puuduvad ja kutsetunnistusega võlanõustajaid on liiga vähe, et tagada võlanõustajate kättesaadavus üle Eesti. Üks võimalus toetada teenuse kvaliteedi tagamist, on luua KOVidele võimalus kontrollida teenuseosutaja kvalifikatsiooninõudeid, täiendades näiteks majandustegevuse registrit vastava infoga. Regristist oleks KOV-idel võimalik valida teenuseosutaja kvalifitseeritud võla- või majandamisnõustajate hulgast ja registreeritud võlanõustajate üle oleks võimalik teha teenuse kvaliteedi kontrolliks järelevalvet.

**Võlanõustajate koolitamine.** Teenuse kättesaadavuse parandamiseks võiks ühe võimalusena kaaluda võlanõustajate arvu suurendamiseks näiteks **võlanõustajate koolitamist** piirkondades, kus võlanõustaja puudub. Küsitluse andmetel puuduvad võlanõustajad seitsmes maakonnas, mis tähendab, et nõustajad käivad kaugemalt. Lisaks on veel mõned maakonnad, kus võlanõustajaid on vähe, et tagada teenuse kättesaadavus piirkonnas asuvates KOV-ides. Vajadus on, et tööturule lisanduks vähemalt kümme võlanõustajat, mis oleks minimaalne arv, aga see parandaks võlanõustajate vähesuse probleemi neis piirkondades, kus võlanõustaja puudub.

**Olemasoleva ressursi kasutamine.** Teenusevajaduse hindamine, teenust saama suunamine ning seejärel teenuse saamine võib võtta palju aega, samas tuleb võlanõuete esitamise või maksekäsu kiirmenetluse korral tegutseda kohe. Võlanõustamise parem kättesaadavus varasemas etapis võiks aidata vähendada suurte ja keerukate võlgade teket. Kuivõrd võlanõustajaid on vähe, võiks ennetus- ja järeltegevustesse kaasata madalama kvalifikatsioonitasemega spetsialiste, näiteks neid, kes on võlanõustajate täienduskoolituse varem läbinud, aga kellel puuduvad teadmised, et nõustada keerukamates võlasituatsioonides. Teenuse kättesaadavuse suurendamise võimaluseks on kasutada võlanõustamise ühe etapina lihtsamate võlasituatsioonide lahendamisel **majandamisnõustajaid**. Võlanõustamine tegeleb keerukamate võlasituatsioonidega

(inkassomenetlused, kohtumenetlused võlgade sissenõudmiseks, täitemenetlused, maksejõuetusmenetlused jm). Majandamisnõustamine tegeleb lihtsamate võlasituatsioonide ning ennetavate ja järeltegevustega (üldteadmised võlanõustamisest, nõustamisoskused ja -tehnikad, kliendi võlasituatsioonid ja erinevad lahendused). Majandamisnõustamine on keeleliselt parem kui võlanõustamine, sest ei seostu võlgnevustega, mistõttu on inimestel lihtsam ka nõustamisele pöörduda.

Majandamisnõustamist on näiteks Tallinnas osutatud alates 2013. aastast ja teenuse osutamise eesmärk on aidata kaasa inimese ja tema pere paremale majanduslikule ning sotsiaalsele toimetulekule, õpetades inimest oma rahalisi võimalusi oskuslikumalt kasutama ja ennetama võlgadesse sattumist. Majandamisnõustamisele pööratakse juba siis, kui rahalised probleemid hakkavad tekkima. Majandamisnõustamist võiks võlanõustamisele eelistada juhul, kui inimesel ei ole veel tekkinud võlgnevusi (nt täitemenetlused, inkasso nõutavad võlad), kuid on probleemid rahalise toimetulekuga igapäevaelus.

## Töökorralduse ja teenuse kättesaadavuse parandamine KOV-ides

Kättesaadavust pärsib lisaks tööjõule ka rahaliste vahendite või teenuse osutamise puudus. Suurem osa võlgnikest jääb õigel ajal abita ning võlad tekitavad inimestele tõsisid probleeme nii eluaseme ja tervisega kui ka majandusliku toimetulekuga. Võlanõustamisteenus on paremini kättesaadav KOV-is, kus on tööl palgaline võlanõustaja või sõlmitud leping kindla teenuseosutajaga. Võlanõustamisteenuse paremaks korraldamiseks on vaja suurendada KOV-ide teadlikkust teenuse olulisusest ja teenuse korraldamise võimalustest, et tagada abivajajatele kohustusliku sotsiaalteenuse korraldamine. Koostöös erinevate osapooltega (sh võlanõustajad, KOV-id jpt) koostada ühine tegevuskava, kuidas erinevates piirkondades kvalifitseeritud võlanõustajate ja võlanõustamisteenuse kättesaadavust tagada. Õigeaegne abi ennetab võlasituatsioonide halvenemise ja hoiab ära inimeste toimetulekuvõime languse. Pikemas perspektiivis võivad võlanõustamisteenuse osutamise kulud olla väiksemad kui võlgnevusega seotud sotsiaalmajanduslike tagajärgede likvideerimine.

## Võlgnike teadlikkuse tõstmine abi saamise võimalustest ja stigma vähendamine

Selleks, et inimesed oskaksid ja julgeksid võlgadega hätta jäädes abi küsida, on oluline, et haavatavad sihtrühmad oleksid teadlikud, kuidas makseraskuste või võlgnevuste korral käituda ja kelle poole abi saamiseks pöörduda. Oluline on pakkuda selget ja kergesti kättesaadavat teavet, et võlgnikud teaksid, millised võimalused neile toetuse ja abi saamiseks olemas on. Võlgnevustega seotud häbimärgistamine takistab paljusid inimesi abi otsimast ja probleemi varakult lahendamast. Selle vähendamiseks tuleb edendada avatumat ja mõistvat suhtumist, rõhutades, et võlgadesse sattumine võib juhtuda igaühega ja lahendus võib võtta aega, aga see on võimalik. Oluline on sõnum, et võlgadega tegelemine on vastutustundlik samm, mitte ebaõnnestumise märk.

Teadlikkuse ja julguse küsimuste lahendamine tuleb planeerida sihtrühmadest lähtuvalt. Haavatavas olukorras gruppidega, kes on juba KOVi vaateväljas muudel põhjustel, on kõige tõhusam tegeleda läbi otsekontaktide. Töötavate inimeste ja võlgadesse näiteks ootamatult sattunud inimeste puhul on oluline, et korras oleks baastase – avaliku sektori veebikeskkondades (nt KOVide kodulehed, eesti.ee) lihtsasti arusaadav, praktiline ja selge info võlgade haldamisest ning abi saamise võimalustest. Ka hästi läbimõeldud teavituskampaaniad on tõhus viis erinevate sihtrühmadeni jõudmiseks, nende hoiakute kujundamiseks ja vajalike juhiste andmiseks. Teavituskampaaniate puhul on oluline teha seda regulaarselt pikema perioodi jooksul, mis eeldab selleks vahendite planeerimist. Üksikutele kampaaniatel pikem ja püsivam mõju puudub.

## Kokkuvõtteks

Üle-eestilist võlanõustamisteenuse probleemi VTK-ga lahendada ei saa. KOV-ide kohustus on tagada võlanõustamisteenuse korraldamine ja teenuse kättesaadavus SHS-is sätestatud sotsiaalteenusena. Laiema võlanõustamisteenuse kättesaadavuse parandamine eeldab riiklikul tasandil ühtlustatud süsteemi, paremat rahastamist ja ennetavat tegevust. Tarbijakrediidi direktiivi (artikkel 36) arvestades peavad krediidiandjate kasutuses olema menetlused ja põhimõtted finantsraskustes olevate tarbijate varajaseks tuvastamiseks ning riigi kohustus on tagada kergesti kättesaadavad sõltumatud võlanõustamisteenused, mille eest tuleb maksta üksnes piiratud tasusid. Direktiivist tulenevalt on oluline tagada võlanõustamine kõigile, kes abi vajavad. See suund vajaks lahendust eri valdkondade (Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) koostöös ning peaks hõlmama nõustamist siis, kui võlgnevus tekib või hakkab tekkima, mitte võlgnevuse viimases etapis.

## 4. Uuringud ja kaasatud osapooled

VTK koostamisel on kasutatud järgmisi uuringuid:

- [Täitemenetluse võlgnike esitluse analüüs.pptx \(live.com\)](#) (2021)
- [Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele \(sm.ee\)](#) (2022)
- [Krediidituru uuring lõpparuanne 10.03.22 lisatud ISBN 0.pdf \(fin.ee\)](#)
- [Eesti suurim eraisikute maksehäirete analüüs: võlgade summa on hüppeliselt kasvamas – Julianus](#) (2023).

VTK koostamisel on kasutatud ministeeriumideülese võlgnike toetamise ja võlgade vähendamise töögrupi, heaolu arengukava töögrupi ja ATAP-i rahanõustamise teenusedisaini materjale, S-veebi statistikat ning võlanõustajate ja KOV-i küsimustiku vastuseid.

Töögruppidesse olid kaasatud Eesti Võlanõustajate Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Justiitsministeerium, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Rahandusministeerium, Finantsinspeksioon, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Eesti Töötukassa ja Haridus- ja Teadusministeerium.

## 5. Mõju

VTK-s esitatud ettepanekute rakendamisel võib eeldada mõju kolmes valdkonnas: sotsiaalne mõju (sh hinnatakse inimeste majanduslikku toimetulekut), mõju majandusele ja mõju riigivalitsemisele (riigiasutuste ja KOV-i korraldusele, tuludele ja kuludele). Täpsemat mõju ulatust ja olulisust saab hinnata siis, kui lahendused täpsustuvad.

Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

### Sotsiaalne mõju

Kehtiva õiguse järgi on teenuse sihtrühmaks isikud, kes pöörduvad sotsiaalabi saamiseks KOV-i. Õigus saada KOV-i korraldatavat võlanõustamisteenust on ainult neil, kelle suhtes esitatud nõue ja kes ei ole võimelised iseseisvalt võlgnevusprobleemi lahendama. Alates 2022. aasta 8. maist (SHS §134 lg 3<sup>1</sup> p 1) peavad KOV-id tagama võlanõustamisteenuse kättesaadavuse kõigile toimetulekutoetuse taotlejatele, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus. Kuigi teenust korraldavate KOV-ide arv pidevalt kasvab, ei ole teenusesaajate

arvus suuri muutusi toimunud ja see on teenust saama õigustatud isikute arvust tunduvalt väiksem.

*Tabel 2. Kohalikud omavalitsused, kus võlanõustamisteenus on korraldatud, ja teenusesaajate arv, 2018–2023-2023. Allikas: Sotsiaalministeerium (S-veebi aruandlus)*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nende KOV-ide arv, kus võlanõustamisteenus oli korraldatud	30	48	54	56	67	74
KOV-ides teenust saanute arv	1 873	1 935	2 041	2 292	2 168	2 407

Täitemenetluse analüüsi andmetel olid 2019. aastal 18 719 toimetulekutoetuse saajast 23% ja täiskasvanud toimetulekutoetuse saajast 34% võlgnikud.

Toimetulekutoetuse statistika ja uuringus toimetulekutoetuse saajate seas tehtud küsitluse põhjal on küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul toimetulekutoetuse saajatest 66% maksega hilinenud vähemalt ühe korra ja vähemalt ühes valdkonnas (ehk võlgnevusega). Neist omakorda on maksetega hilinenuid 18% ja vähemalt kaks korda hilinenuid 82%. Seejuures jäi ligikaudu pool (44%) võlgnevusega inimestest maksete tasumisega hätta enne toimetulekutoetuse saamist, ligikaudu veerand (24%) selle saamise ajal, 7% pärast selle saamist ja veerand (24%) ei oska öelda, millal makseraskused täpselt tekkisid.

Küsitlusele eelnenud 12 kuu jooksul oli kõikide toimetulekutoetuse saajate hulgast 44%-l leibkondadest kas laen, liising või järelmaks. 56% neist, kellel on laen, liising või järelmaks, on sattunud selle eest tasumisega hätta. Võlgnevust kogenud toimetulekutoetuse saajatest ei oska enda hinnangul iseseisvalt võlgadega toime tulla ja neist vabaneda 13% ja 14% pigem ei oska. 36% hindas oma sellekohaseid oskusi keskmiseks.

2023. aastal oli täisealisi toimetulekutoetuse saajaid üle 25 000. Kui arvesse võtta ainult Eesti alalistest elanikest toimetulekutoetuse saajaid, oli 2023. aastal täisealisi toimetulekutoetuse saajaid ligi 14 000. Kui võtta aluseks, et 34%-l neist on võlgnevused (täitemenetlusanalüüsi järgi), oleks potentsiaalsete võlanõustamisteenuse saajate arv ca 4700. Võttes aluseks uuringu andmed, et täisealistest toimetulekutoetuse saajatest 27% ei oska või pigem ei oska enda hinnangul võlgadega toime tulla, võib võlanõustamisteenust vajada 6750 inimest. Võlanõustamisteenust võiksid vajada ka need, kes hindasid oma oskusi toime tulla keskmiseks või arvasid, et tulevad ise toime. Teenusevajajate sihtrühma suurus oleks seega keskmiselt 4700–6750 inimest.

Võlanõustamisteenuse kättesaadavuse suurendamine aitab vältida raskemaid tagajärgi, näiteks sissetulekute arestimist, eluaseme kaotust, uute võlgade tekkimist. Võlgnike vara ja arvete arestimisel kaob neil motivatsioon tööl käia. Seega soodustab võlanõustamisteenuse abil võlgadest lahtisaamine või nende tekkimise ennetamine inimeste osalemist tööturul.

Kokkuvõttes paraneb võlanõustamisteenuse kättesaadavuse suurendamisega võlgnike ja nende leibkondade majanduslik olukord. Teenuse saamine mõjub positiivselt inimeste tarbimiskäitumisele ja/või finantskirjaoskusele ehk rahatarkusele. Kaudne positiivne mõju on ka inimeste tervisele. Võlgnevusest tekitatud stress ja majanduslik ebastabiilsus mõjuvad negatiivselt vaimsele tervisele, võivad soodustada lähesuhtevägivalda ja suurendada suitsiidiriski.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna võlanõustamisega võidakse kokku puutada regulaarselt kindla perioodi vältel. Mõju ulatus on keskmine, kuna teenuse kättesaadavuse laiendamisega peaksid teenust hakkama saama rohkemad võlgnevusprobleemidega inimesed, kelle jaoks on teenuse saamine esmakordne. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike

(alla 5% täisealisest rahvastikust). Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on tegemist on teenuse sihtrühma jaoks olulise mõjuga.

## Mõju majandusele

Majanduslikud mõjud avalduvad teenuse saajatele (mõju leibkondade majanduslikule olukorrale) kirjeldatud sotsiaalsete mõjude all) ja võlanõustamisteenuse osutajatele.

Kui teenust osutataks kõigile toimetulekutoetuse saajatele, kellel on võlgnevus, siis teenusesaajate arv suureneks ja tekiks vajadus rohkemate võlanõustajate järele. Võttes aluseks, et teenusesaajate arv kasvab hinnanguliselt 2293–4343 inimese võrra ja teenusevajadus on umbes 4 tundi inimese kohta, kasvaks võlanõustajate töökoormus 9172–17 372 tunni võrra. Teenuse maht ühe võlanõustaja kohta aastas, arvestades ka puhkuseaega, oleks 8-tunnise tööajaga ca 1860 tundi. Kui arvestada ka ajutise töövõimetuse, koolituste ja muu töö ajaga, mis ei ole teenuse osutamisega otseselt seotud, oleks täiendavalt vaja kümnet võlanõustajat.

*Tabel 3. Kohalike omavalitsuste korraldatava võlanõustamisteenuse osutamine, sealhulgas maht ja kulu, 2019–2023. Allikas: Sotsiaalministeerium (S-veebi aruandlus)*

	2019	2020	2021	2022	2023
Teenusesaajate arv kokku	1 935	2 041	2 292	2 168	2 407
neist saanud teenust KOV-i palgal oleva võlanõustaja poolt või suunatud KOV-i korraldatavat teenust saama	1 850	1 921	2 131	1 989	2 219
Osutatud teenuse maht tundides	7 440	6 998	7 614	7 918	8 476
Arvestuslik keskmine tundide maht ühe teenusesaaja kohta	4,0	3,6	3,6	4,0	3,8
Kulutused võlanõustamisteenusele, eurot	179 562	191 779	214 963	228 537	310 299
Keskmine kulutused ühe teenusetunni kohta, eurot	24,13	27,40	28,23	28,86	36,61

Teenuse kättesaadavuse suurenemisega võib olla vajalik teenuseosutajaid koolitada, mis tähendab ühtlasi seda, et tuleb leida koolitajad ja ressursid koolituste läbiviimiseks. Koolituse tulemusena kasvab nii olemasolevate kui lisanduvate võlanõustajate konkurentsivõime tööturul.

Koolitajate vaatest on mõju hinnanguliselt väike. Sihtrühma suurus on väike, muudatus mõjutab kõiki võlanõustajaid, mõju avaldumise sagedus on väike, kuna koolitus toimub üks kord või ebaregulaarselt. Mõju ulatus on keskmine, kuna uute võlanõustajate jaoks on tegemist uue olukorraga, olemasolevate võlanõustajate jaoks on mõju ulatus väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on tegemist võlanõustajate jaoks väheolulise mõjuga.

Kaudsed mõjud avalduvad ka võlgade sissenõudmisega tegelevatele asutustele (sh inkassofirmadele). Teenuse kättesaadavuse suurenemisega väheneb võlgnike arv ning seega võib väheneda nende halduskoormus, kuid täpseid mõjusid ei ole võimalik hinnata.

## Mõju riigivalitsemisele ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

2023. aastal oli võlanõustamisteenus korraldatud 74 KOV-is. Teenuse korraldus on KOV-iti väga erinev ja teenuse kättesaadavus väga ebaühtlane. Võlanõustamisteenuse kättesaadavuse tagamine õigustatud isikutele mõjutab erinevas ulatuses kõikide KOV-ide töö korraldamist. Kuna võlanõustamisteenuse pakkumine ei vasta juba praegu vajadustele, võib

teenuse tagamine seda saama õigustatud sihtrühmale tekitada vajaduse teenuse osutamine KOV-ides ümber korraldada.

Võlanõustamisteenuse osutamise suurenemisega kaasneb halduskoormuse (hindamine, teenust saama suunamine) ja teenusekulude kasv, kuid pikemas perspektiivis võivad teenuse osutamise kulud olla väiksemad kui võlgnevusega seotud sotsiaalmajanduslike tagajärgede likvideerimise kulud.

Teenusesaajaid oli 2023. aastal 2407. Teenust saama õigustatud isikute arv on aga 4700–6750. Seega on teenusevajajate arv kokku ca 2290–4340 inimese võrra suurem. KOV-ide keskmised kulutused ühe teenusetunni kohta olid 2023. aastal 36,61 eurot (töötukassas 50 eurot). Kui võtta aluseks teenusevajadus 4 tundi inimese kohta ja KOV-ide keskmine kulu ühe tunni kohta, peaksid KOV-id kulutama teenusele 335 786 – 635 989 eurot rohkem. Kulud võlanõustamisteenusele kokku oleksid 646 086 – 946 288 eurot aastas. Arvestades võlanõustaja keskmist töötasu, tööjõukulu ja muid tegevuskulusid, oleksid ühele võlanõustajale tehtavad kulud 3120–4683 eurot kuus.

2023. aasta andmetel kulutasid KOV-id võlanõustamisteenuse osutamiseks 310 299 eurot, mis on 2,3% KOV-ide kuludest kõikidele SHS-is sätestatud kohustuslikele teenustele, 3,1% vastavatest kuludest täisealistele inimestele või alla 0,1% KOV-ide sotsiaalkaitsekuludest.

Kuigi mõjutatud sihtrühm on suur (kõik KOV-id), sõltuvad mõju avaldumise sagedus ja ulatus KOV-ide haldussuutlikkusest, olemasolevast võlanõustamisteenuse pakkumisest ja nõudlusest selle järele. Ebasoovitavaks mõjuks võib olla halduskoormuse ja teenusekulude kasv. Kokkuvõttes on mõju oluline nende KOV-ide jaoks, kus võlanõustamisteenust ei osutata või osutatakse ebapiisavas mahu.

**Võlanõustajate koolitamine.** Arvestades, et seitsmes maakonnas puuduvad võlanõustajad kohapeal (käivad teenust osutamas kaugemalt), võiks arvestada kümne võlanõustaja koolitamisega. See oleks minimaalne vajalik arv, mis tagaks praeguse teenuseosutamise vajaduse. Kui teenusesaajate arv KOV-ides suureneb, võib suureneda vajadus täiendavate võlanõustajate järele.

2024. aastal oli erinevate firmade korraldatavate võlanõustajate koolituste hind 1990–2400 eurot. Kui oleks vaja koolitada ka majandamisnõustajaid, peaks majandamisnõustaja olema kutsestandardi järgi läbinud 40-tunnise koolituse, kuid koolituskava sisu järgi võiks koolituse maht olla 100 tundi. Tulevikus tuleks majandamisnõustaja täienduskoolituse ja kutsestandardi nõuded üle vaadata ja neid täpsustada.

Tabel 4. Võla- ja majandamisnõustaja koolituskulud. Allikas: Sotsiaalministeeriumi arvutused

	Koolituse maht, tunde	Ühe isiku koolitushind, eurot (min ja max)		Koolituskulud kokku, eurot (min ja max)	
Võlanõustaja	226	1 990	2 400	19 900	24 000
Majandamisnõustaja	100	881	1 062	8 805	10 619

Mõjutatud sihtrühm on suur (kõik KOV-id), mõju avaldumise sagedus keskmine ja mõju ulatus väike. Ebasoovitavaks mõjuks on kulude kasv. Kokkuvõttes on mõju oluline nende KOV-ide jaoks, kus võlanõustamisteenust ei osutata või osutatakse ebapiisavas mahu.

**Teavitustegevuste** korraldamisega võib kaasnedä töökoormuse ja kulude kasvu mõju riigile, kuid täpsem mõju selgub tegevuskava koostamise käigus.

**Võlanõustaja registri loomine** võimaldab saada ülevaate teenuseosutajatest ning KOV-idel valida kvalifitseeritud teenuseosutajate vahel ja teha teenuse kvaliteedi kontrollimiseks järelevalvet. Võlanõustajate registri loomisega võivad kaasned a kulud (nt registrisse andmete sisestajale riigilõivu tasumine). Teenuse registreerimise nõude rakendamisega võib kaasned a ka väike halduskoormus.

## 6. Edasine väljatöötamine

VTK-s pakutakse välja erinevaid võimalusi võlanõustamise korraldusega seotud probleemide lahendamiseks, et paremini toetada inimeste toimetulekut. Võlanõustamisteenuse korraldamine on KOV-ide ülesanne ja kuna võlanõustamisteenuse kättesaadavuse probleemid on KOV-ides erinevad, võivad ka lahendused olla erinevad, seega tuleb vaadata probleeme ja lahendusi KOVide põhise l.

Kuivõrd VTK koostamise käigus ei tuvastatud probleemkohti kehtivas seaduses ja esialgu regulatiivseid muudatusi ei kavandata, siis koostatud VTK-d kooskõlastamisele ei saadeta vaid selle põhjal koostatakse lühikokkuvõte, mis saadetakse teadmiseks ministeeriumitele, Riigikantseleile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Võlanõustajate Liidule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ja Sotsiaalkindlustusametile.

Täiendavate osapoolte kaasamine otsustatakse edasiste tegevuste käigus.

**Vastutav ministeerium: Sotsiaalministeerium**

**Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed:** Kaie Pukk (Kaie.Pukk@sm.ee), Kati Nõlvak ([Kati.Nolvak@sm.ee](mailto:Kati.Nolvak@sm.ee)), Svetlana Karpovitš (Svetlana.Karpovits@sm.ee) ja Marion Rummo (Marion.Rummo@sm.ee).