

Jaanus Nurmoja

Saatja: Kati Nõlvak - SOM <Kati.Nolvak@sm.ee>
Saatmisaeg: reede, 5. detsember 2025 15:24
Adressaat: Jaanus Nurmoja
Teema: RE: Küsimusi ja seisukohti seoses elatusmiinimumi meetoodika uuendamisega

Tere!

Täname Teid mõttekäikude ja ettepanekute eest seoses arvestusliku elatusmiinimumi meetoodika uuendamisega. Edastan siinkohal vastused Teie küsimustele ja loodan, et need annavad vajaliku selguse.

1. Kas uue meetoodika alusel arvutatud elatusmiinimum peab võimaldama lihtsalt füüsilist eksistentsi või olema sotsiaalkultuuriline elatusmiinimum, mis on piisav selleks, et inimene saaks väärikalt eksisteerida ja olla ka aktiivne ühiskonnaliige?

Vastus:

Uuring ei lähtu üksnes füüsilise eksistentsi tagamiseks vajalikust kulutasemest. Tehnilise kirjelduse ja uuringu eesmärkide järgi peab elatusmiinimum kajastama inimese esmavajaduste rahuldamiseks vajalikku minimaalset tarbimistaset viisil, mis võimaldab tal säilitada inimväarsuse ja täita igapäevaseid ühiskondlikke rolle.

See tähendab, et meetoodika ei piirdu ainult bioloogilise toimetuleku tagamiseks vajalike kuludega (nt toit ja esmased eluasemekulud), vaid käsitleb ka teatud kululiike, mis on vajalikud elementaarseks sotsiaalseks toimimiseks. Samas rõhutame, et sotsiaal-kultuuriliste aspektide arvesse võtmine toimub vaid minimaalsel ja vältimatul tasemel, mitte ulatuses, mis peegeldaks keskmist või tavapärast tarbimist.

Metoodiline raamistik hõlmab kolme kulublokki:

- toit;
- eluasemega seotud kulud;
- muud vältimatud individuaalsed kulud.

Just see viimane kategooria sisaldab mõningaid miinimumelemente, mis on vajalikud kõige baasilisemaks ühiskonnaelus osalemiseks, näiteks:

- elementaarsed tarbeesemed ja riided;
- side ja liikumise esmavajadused;
- sümboolsed ja väga tagasihoidlikud kulutused mõne olulise isikliku või perekondliku sündmuse tähistamiseks.

Centari vahereport käsitleb neid kululiike näidisenäidiseks, mitte lõplikult määratletud ostukorvina, kuid suund on selgelt sellele, et elatusmiinimum ei piirdu ainult ellujäämisega. Samal ajal on rõhk vajaduspõhisel ja minimaalsetel kuludel, mitte laiemal sotsiaalsel osalusel ega keskmise elatustaseme taastootmisel.

Selle tulemusel võimaldab meetoodika hinnata miinimumtasest, mis tagab inimese esmavajadused ja kõige baasilisema ühiskondliku toimimise, kuid ei sisalda ulatuslikumaid tarbimis- ega osalusvõimalusi.

2. Kas meetoodika uuendamise ettepaneku(te)st oodatakse üksnes piisava elatusmiinimumi defineerimist või ka laiemaid reformiideid ja/või riigieelarvele ja maksudele avalduda võiva mõju arvestamist ja väljatoomist?

Vastus:

Uuringu põhieesmärk on elatusmiinimumi meetoodika ajakohastamine ja piisava miinimumtaseme määratlemine — see tähendab, et keskmes on meetoodika ise, mitte laiapõhjalised poliitilised või eelarvelised

reformiettepanekud. Töö tulemuseks on teaduslikult põhjendatud meetoodika ning selle rakendumise korral tekkiv hinnanguline miinimumtaseme suurus.

Uuring ei hõlma riigi maksusüsteemi, sotsiaalkaitse laiemat ülesehitust ega riigieelarveliste mõjude detailset analüüsi. Samuti ei ole uuringu ülesandeks töötada välja reformikavasid või soovitada konkreetseid poliitikamuudatusi, mis ulatuksid elatusmiinimumi tehnilisest raamistikust kaugemale.

Küll aga hinnatakse elatusmiinimumi meetoodika uuendamise seostatult toimetulekutoetuse süsteemi piisavust ja kättesaadavust ning tehakse vajaduse korral meetoodilisi ettepanekuid selle kohta, kuidas toetuse arvutamine võiks uue elatusmiinimumi valguses paremini toimida. Tegemist on siiski meetoodika rakendamisest tulenevate tehniliste soovitustega, mitte tervikliku reformipaketiga.

Seega: uuring annab meetoodilise aluse, mille põhjal poliitikakujundajad saavad hiljem hinnata võimalikke eelarvelisi või süsteemseid mõjusid, kuid ise uuring riigieelarve- ega maksaanalüüsi ei tee ning laiapõhjalisi poliitikasoovitusi ei paku.

3. Kui peate selles töös arvestama mingite sisuliste piirangutega, siis millistega?

Vastus:

Uuringu läbiviimisel ei ole uurijatele seatud kitsendusi kasutatavate meetoodikate või lähenemisviiside osas. Vastupidi – meie ootus on, et elatusmiinimumi meetoodika uuendamiseks rakendataks võimalikult laiapõhiseid ja sisulisi analüüsivõtteid, sealhulgas nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid, erinevate andmeallikate kombineerimist ning vajaduse korral ka ekspertarvamusi.

Ainus sisuline piirang tuleneb uuringu tehnilisest kirjeldusest, mis määratleb ära töö mahu ja teemalise ulatuse. See tähendab, et analüüs ja ettepanekud peavad jääma elatusmiinimumi meetoodika uuendamise, vajaduspõhiste kulude hindamise ja toimetulekutoetuse süsteemi konteksti.

Nende raamide sees on uurijatel täielik vabadus valida sobivaimad meetoodikad, käsitleda teemat nii teoreetilise kui praktilisest vaatenurgast ning pakkuda välja lahendusi, mis vastavad võimalikult täpselt uuringu eesmärkidele. Me ei ole seadnud piiranguid selle kohta, kui laiapõhiselt uurijad küsimustele vastavad – pigem ootame, et meetoodika oleks terviklik, põhjendatud ja mitmekülgsest toetatud.

4. Kas peate poliitikele esitlemiseks välja töötama vaid ühe (parima) meetoodika või on võimalik näidata ära ka erinevaid stsenaariume oma tugevuste ja nõrkustega (sarnaselt laste saamise ja kasvatamise toetamise analüüsiga)?

Vastus:

Tehniline kirjeldus näeb selgelt ette, et uuringurühm peab analüüsima erinevaid meetoodilisi võimalusi ja kaaluma, kas ning milliseid erisusi tuleks arvestada erinevate leibkonnatüüpide puhul. See tähendab, et uuringu käigus on oluline käsitleda mitut võimalikku lähenemist, tuua välja nende tugevused ja piirangud ning näidata, kuidas erinevad valikud mõjutaksid elatusmiinimumi kujunemist.

Samal ajal ei ole uuringu eesmärk pakkuda välja mitut paralleelset lõppmeetoodikat. Lõpptulemuseks peab olema üks koondatud, selgelt põhjendatud ja rakendamiseks sobiv meetoodika, mis põhineb eelnevalt analüüsitud alternatiivide võrdlusel. Ootus on, et uuringurühm selgitab, miks just nende pakutud lahendus on kõige mõistlikum, teostatavam ja vastab parimal viisil tehnilises kirjelduses seatud eesmärkidele.

Kokkuvõttes:

- analüütilises osas ootame mitut võimaliku lahenduskäigu ja meetoodilise valiku läbikaalumist,
- lõpparuandes ootame selget ja üheselt soovitatud meetoodikat, mis tugineb eelnevale võrdleval analüüsile.

5. Kas kavatsete oma töös kasutada (Eesti oludele kohandamiseks, võrdluste tarbeks) mõnes välisriigis (näiteks Saksamaal) kasutusel olevaid samalaadseid ja sarnase ülesehitusega skeeme ja nende aluseks olevaid meetodikaid?

Vastus:

Jah, uuringus on plaanis arvestada ja analüütilises osas käsitleda ka rahvusvahelist praktikat, sealhulgas riikide näiteid, kus kasutatakse sarnase eesmärgiga miinimumkulude või standardeelarvete meetodikaid. Tehniline kirjeldus toetab seda, rõhutades vajadust võrrelda Eesti võimalikke meetodilisi lahendusi rahvusvaheliste lähenemistega ning hinnata, milliseid elemente oleks võimalik või põhjendatud Eesti oludesse kohandada.

Pragueuseks on Centar vaheraportites käsitletud mitmeid riike, kus kasutatakse Eesti tööle struktuurilt kõige sarnasemaid lähenemisi. Nende hulgas on näiteks: Holland (Nibudi standardeelarvete süsteem), Suurbritannia (Minimum Income Standard), Iirimaa (Vincentian Partnership referentsieelarved), Saksamaa (Regelbedarf'i meetodika), Belgia (BE-REF referentsieelarved), Soome (Kela vajaduspõhised kuluraamistikud).

Need näited on vaheraportis toodud eelkõige võrdlusmaterjalina, st eesmärk ei ole ühegi välisriigi mudelit otseselt üle võtta. Elatusmiinimumi tase ja ülesehitus sõltub oluliselt riigi sotsiaalpoliitilisest raamistikust, hinnatasemest ja institutsioonidest, mistõttu välisriikide meetodikaid saab kasutada eelkõige taustaks, inspiratsiooniks ja võrdlusmaterjalina, mitte lõpliku lahenduse alusena.

6. Kuidas suhtute mõttesse, et arvestusliku elatusmiinimumi meetodika muutmine võiks sisuliselt olla 2019.–2020. aasta uuringu „Lapse vajaduspõhine miinimumelatis“ edasiarendus – selles rakendatud meetodika taaskasutamine või (lõppraportiski soovitatud) ajakohastamine ning selles uuringus välja pakutud „eelarvete“ väljatöötamine ka üksikut täiskasvanut silmas pidades, kas siis 2025. aasta lõpu või 2026. aasta (indekseerimisjärgse) seisuga?

Vastus:

Lapse vajaduspõhise miinimumelatisel uuringul kasutatakse standardeelarvete meetodikat, mis aitab struktureerida lapse tavapärasel vajaduspõhisel tarbimisel. Meetodiliselt võib selles lähenemises olla teatud sarnaseid elemente ka elatusmiinimumi koostamisega, mistõttu on mõistetu küsimus, kas elatusmiinimumi meetodika võiks olla nimetatud uuringu edasiarendus või täiskasvanule kohandatud variant.

Siiski on elatusmiinimumil ja miinimumelatisel sisuliselt erinev eesmärk, kasutusvaldkond ja poliitikafunktsioon, mistõttu ei saa elatusmiinimumi meetodikat pidada miinimumelatisel uuringu otseseks jätkuks.

Miinimumelatis:

- on perekonnaõiguslik instrument,
- määrab lapse ülalpidamiseks vajaliku kulu suuruse,
- seob ühe konkreetse lapse vajadused konkreetse vanema ülalpidamiskohustusega,
- toetab kohtumenetluses ja vanematevahelistes vaidlustes tehtavaid otsuseid.

Meetodiliselt kirjeldab miinimumelatis lapse tavapärasel ja normipärasel vajaduspõhisel tarbimisel, st kulutaset, mis võimaldab lapsel osaleda ühiskonnaelus sellisel määral, mida Eesti oludes peetakse tavaliseks. See ei ole minimaalne ellujäämiskulu, vaid normatiivne ja tavapärane vajaduspõhine kulu.

Elatusmiinimum:

- on sotsiaalpoliitiline ja statistiline näitaja,
- määratleb absoluutse vaesuse piiri ja sellest tulenevalt minimaalse tarbimistaseme,
- on aluseks toimetulekutoetuse kujundamisele ja süsteemi piisavuse hindamisele,
- hõlmab täiskasvanuid ja erinevaid leibkonnatüüpe, mitte üksnes laste vajadusi.

Erinevalt miinimumelatisest kirjeldab elatusmiinimum minimaalselt vajalikku tarbimist, mis tagab füüsilise toimetuleku ning ainult kõige elementaarsema inimväärikuse ja baastasemel sotsiaalse toimimise. See ei peegelda keskmist ega tavapärasel tarbimist, vaid minimaalseid vältimatuid kulusid.

Miks ei saa miinimumelatisel uuring olla elatusmiinimumi meetodika edasiarendus?

Kuigi mõlemad uuringud kasutavad mõningaid sarnaseid metoodilisi võtteid (nt kulublokkide kaupa struktureerimine), on nende eesmärgid, sihtrühmad, kontekst, poliitika funktsioon ja normatiivne raamistik oluliselt erinevad. Lapse tavapärase vajaduspõhine kulu ei ole ülekantav täiskasvanute ega erinevate leibkonnatüüpide minimaalsele tarbimistasemele.

Miinumelalise uuring võib pakkuda üksnes metoodilist inspiratsiooni või võrdlusmaterjali, kuid seda ei kasutata elatusmiinimumi tehnilise lähtealusena. Praeguse uuringu metoodika kujundatakse tervikuna Eesti sotsiaalpoliitilistest eesmärkidest, rahvusvahelisest praktikast ja tehnilises kirjelduses seatud raamistikust lähtuvalt.

7. Kui leitakse võimalus andmepõhiseks toimetulekutoetuse määramiseks, kas sellega võib kaasneda ka nõu proportsionaalse muutumise põhimõtte rakendamine, kus toetused ei kao ega teki järsult, vaid muutuvad mõistlikes proportsioonides vastavalt sissetulekute muutumisele, tagades selle, et iga juurde teenitud euro suurendab igal juhul ka inimese kogu netosissetulekut?

Vastus:

Uuringu põhifookus on elatusmiinimumi metoodika ajakohastamisel ning toimetulekutoetuse süsteemi piisavuse ja kättesaadavuse hindamisel. Uuring ise ei käsitle toetuse disaini või vähenemisloogika muutmist, kuna sellised otsused kuuluvad poliitikakujundajate pädevusse.

Oluline on aga rõhutada, et teatud proportsionaalsuse põhimõtte on Eesti toimetulekutoetuse süsteemis juba täna olemas. Toimetulekutoetuse seaduses (SHS § 133 lg 2¹) on sätestatud töötamise erisus, mille kohaselt ei arvestata toetuse määramisel osa teisest tulust sissetulekuna nende isikute puhul, kes on varem vähemalt kahel kuul saanud toetust ilma teisest tulu saamata.

Kehtiv erisus toimib järgmiselt:

- kahel esimesel kuul ei arvata sissetulekuks 100% teisest tulust,
- järgneva nelja kuu jooksul ei arvata sissetulekuks 50% teisest tulust.

Seletuskirjas rõhutatakse ka erisuse eesmärki: soodustada tööle minekut, vähendada järske toetuskadu ning tagada, et inimene võidaks iga juurde teenitud euroga vähemalt ajutisel perioodil. Seega on proportsionaalse muutumise põhimõttel juba tänases süsteemis oma koht ja see töötab teatud ajaraamis.

Uuring võib analüüsida, kuidas andmepõhine lähenemine võiks tulevikus toetuse hindamist tehniliselt sujuvamaks muuta (näiteks kuidas sissetuleku muutused jõuaks arvestusse automaatselt või kiiremini). Samas uuring ei loo ega määra uut toetuse vähenemisloogikat, sh ei tee ettepanekut alalise proportsionaalse skeemi kasutuselevõtuks. Sellised valikud on poliitilised ja strateegilised otsused, mis tuleb langetada eraldi poliitikakujundamise protsessis.

8. ...mis võis olla põhjus, et 2019. aasta algatusest edasi ei liigutud? Ja kas nüüd alustatud metoodika uuendamise protsessi oleks põhjust pidada tolle algatuse jätkuks?

Vastus:

On tõsi, et Sotsiaalministeerium pöördus 2019. aasta detsembris Statistikaameti poole ettepanekuga arutada elatusmiinimumi metoodika uuendamist. Tollases pöördumises osutati sellele, et kehtiv metoodika keskendub valdavalt füsioloogilistele vajadustele ning ei arvesta piisavalt elementaarseid sotsiaalseid ja ühiskondlikke osalusvajadusi, mis tänapäeval on oluline osa inimväärsest toimetulekust. Seega võib öelda, et arutelud elatusmiinimumi kaasajastamise vajadusest olid olemas juba enne praeguse uuringu käivitamist.

Tookord protsess edasi ei liikunud, eeskätt seetõttu, et vahetult pärast pöördumist muutusid Eesti ja kogu Euroopa oluliselt. 2020. aasta alguses alanud koroonapandeemia ning sellele järgnevad kriisid – tervishoiusüsteemi koormus, töö- ja sissetulekukaod, energiakriis ja inflatsioon – mõjutasid kogu sotsiaalvaldkonda väga otseselt. Ministeerium pidi kiiresti ümber seadma oma tegevuste prioriteetid, keskendudes eeskätt kiireloomulistele kriisimeetmetele ja kõige haavatavamate rühmade toetamisele. Sellises olukorras ei olnud võimalik käivitada mahukat ja ressursimahukat metoodikauuenduse projekti.

Praegu läbiviidavat metoodika uuendamise protsessi võib käsitleda osaliselt varasemate arutelude loomuliku jätkuna selles mõttes, et vajadus metoodika kaasajastamiseks ei ole ajas kadunud ning teema on jätkuvalt olnud sotsiaalpoliitikas aktuaalne. Samas põhineb praegune uuring juba uuel lähteülesandel, laiemale analüütilisel raamistikul ja tänastel sotsiaalmajanduslikel tingimustel. Seetõttu ei ole tegemist 2019. aasta initsiatiivi formaalse jätkuga, vaid pigem uue etapiga teemas, mille vajalikkus oli ka varem tuvastatud.

9. Millal algas käesolev metoodika uuendamise projekt?

Vastus:

Praegune elatusmiinimumi metoodika uuendamise projekt sai alguse 2024. aasta sügisel läbi avaliku projektikonkursi. Taotlusi sai esitada 26.09.2024–07.11.2024. Konkursi üleskutse on avalikult leitav ETISes: <https://www.etis.ee/Portal/News/Display/ba026707-710a-48db-9f81-62f2ac6b1a64> ning konkursi võitja andmed on samuti ETISes avalikult kättesaadavad: <https://www.etis.ee/Portal/Projects/Display/814b688e-5775-41f6-afab-4113617ea364>

Projekti ametlik lõpptähtaeg on 2026. aasta veebruaris. Vajalikud andmekaitselood võtsid oodatust kauem aega, mistõttu valmivad esimesed sisulised tulemused 2026. aasta aprilli alguses.

Lõpetuseks

Täname teid veel kord huvi eest elatusmiinimumi metoodika uuendamise vastu ning põhjalike mõttekäikude eest, sh seoses lapse miinimumelatise uuringu ja kodanikupalga aruteludega. Isiklikult pean Rutger Bregmani käsitlust kodanikupalgast raamatus „Utopia realistidele“ vägagi põnevaks. Tervikuna jagame arusaama, et sotsiaalpoliitika kujundamisel peab tuginema usaldusväärsetele ja võimalikult terviklikult läbimõeldud alusandmetele.

Lugupidamisega,

Kati Nõlvak

majandusliku toimetuleku poliitika juht
Sotsiaalministeerium

From: Jaanus Nurmoja <jaanus.nurmoja@kodanikupalk.ee>

Sent: Wednesday, November 19, 2025 5:39 PM

To: Kati Nõlvak - SOM <Kati.Nolvak@sm.ee>; Info - SOM <info@sm.ee>

Subject: Küsimusi ja seisukohti seoses elatusmiinimumi metoodika uuendamisega

Tere,

Edastan Kati Nõlvakule oma küsimused ja mõned seisukohad seoses elatusmiinimumi metoodika käimasoleva uuendamisega.

Parimate soovidega

Jaanus Nurmoja

MTÜ Kodanikupalga Ümarlaud Eestis juhatuse liige