

Sotsiaalkaitseministri käskkirjaga kinnitatavate toetuse andmise tingimuste „Toidu- ja esmatarbekaupad enim puudust kannatavatele inimestele“ seletuskiri

I Sissejuhatus

Käskkirja alusel antava toetusega viiakse ellu meetmete nimekirja kohaseid sekkumisi enim puudust kannatavatele inimestele toidu- ja esmatarbekaupade ostmise ja jagamise korraldamiseks aastatel 2023–2026.

Toidu- ja esmatarbekaupade ostmist korraldatakse kolmel viisil:

- ostetud toiduabi või maksekaardil põhineva määratud rahalise väärtusega kaartide (edaspidi *toidukaardid*) kaudu, mis võimaldab abisaajal osta/saada esmast toiduabi ja materiaalselt abi;
- toiduannetusi jagatakse partneri kaudu, kes kasutab ära kaupluste, toitlustusasutuste, koolide jt asutuste ülejäävat kvaliteetset toitu, jagades seda enim puudust kannatavatele inimestele;
- leitakse ja katsetatakse innovaatilisi annetatud toidu jagamise lahendusi võimalikult abisaaja kodu lähedal.

Tegevuste elluviijaks on Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja sotsiaalse kaasatuse osakond.

Meetmete nimekirja meetme 21.4.10.1 „Sotsiaalkindlustuse programm“ eelarve on 17 346 830 eurot, millest ESF+i toetus on 15 612 147 eurot ja millele lisandub riiklik kaasfinantseering 1 734 683 eurot.

Eelnõu on koostanud Sotsiaalministeeriumi sotsiaalvaldkonna toimepidevuse juht Tea Varrak (tel 626 9130, tea.varrak@sm.ee) ja nutika arengu toetamise osakonna peaspetsialist Ingrid Mangulson (tel 626 9208, ingrid.mangulson@sm.ee).

Käskkirja juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusloome- ja isikuandmete kaitse nõunik Lily Mals (tel 626 9199, lily.mals@sm.ee), mõjude hindamise on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna juhataja Hede Sinisaar (tel 626 9732, hede.sinisaar@sm.ee).

Eelnõu on keeletoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeletoimetaja Virge Tammaru (tel 626 9320, virge.tammaru@fin.ee).

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs seletuskirja 4. punktis.

II Käskkirja sisu

ESF+i vahendite kasutamisel perioodil 2021–2027 Eestis on aluseks „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava perioodiks 2021–2027“ (edaspidi *rakenduskava*), mis on koostatud, arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artiklis 10 nimetatud partnerluslepet, ja mille on kinnitanud nii Vabariigi Valitsus kui Euroopa Komisjon. Rakenduskava viiakse ellu perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse (ÜSS2021_2027) § 1 lõike 1 punkti 1 alusel.

ÜSS2021_2027 § 4 lõikes 3 nimetatud meetmete nimekirja kohaselt on Sotsiaalministeerium (nutika arengu toetamise osakond) rakendusasutuseks (edaspidi RA) ja Riigi Tugiteenuste Keskus rakendusüksuseks (edaspidi RÜ) ESF+ist rahastatava poliitikaeesmärgi 4 „Sotsiaalsem Eesti“ prioriteetse suuna 8 meetmele 21.4.10.1 „Sotsiaalkindlustuse programm“ (edaspidi *meede*).

Vastavalt ÜSS2021_2027 § 10 lõikele 2 ja kooskõlas lõikega 4 võib RA rakenduskavas ja meetmete nimekirjas märgitud eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks koostada meetme rakendamiseks toetuse andmise tingimused (edaspidi TAT) ning määrata selle elluviija.

TAT sisaldab eesmärkide ja tegevuste kirjeldust, eelarvet, tegevuste sihtrühma, tulemusi, seoseid Eesti riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ sihtide ja „Heaolu arengukava 2023–2030“ eesmärkidega ning rakendamise tingimusi. TAT-st rahastatavad tegevused on kooskõlas ELi põhiõiguste hartas nimetatud põhiõigustega ja puuetega inimeste konventsiooni väärtustega.

TAT kinnitatakse sotsiaalkaitseministri käskkirjaga ÜSS2021_2027 § 10 lõigete 2 ja 4 alusel.

TAT sisaldab 11 punkti:

1. punkt „Reguleerimisala ning seosed Eesti pikaajalise arengustrateegiaga „Eesti 2035“ ja valdkondlike arengukavadega“;
2. punkt „Toetatavad tegevused“;
3. punkt „Näitajad“;
4. punkt „Tegevuste eelarve“;
5. punkt „Kulude abikõlblikkus“;
6. punkt „Toetuse maksmise tingimused ja kord“;
7. punkt „Elluviija kohustused“;
8. punkt „Aruandlus“;
9. punkt „TAT muutmine“;
10. punkt „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord“;
11. punkt „Vaiete lahendamine“.

Punkt 1. Reguleerimisala ning seosed Eesti pikaajalise arengustrateegiaga „Eesti 2035“ ja valdkondlike arengukavadega

Punktis 1 sätestatakse meetme nimetus, TAT eesmärgid ja seosed „Eesti 2035“ sihtidega. Samuti on välja toodud TAT seosed Eesti riigi 2023–2026 eelarvestrateegiaga.

TAT kehtestatakse meetmete nimekirja meetme 21.4.10.1 „Sotsiaalkindlustuse programm“ rakendamiseks. TAT on seotud rakenduskava meetmete nimekirjas nimetatud sekkumisega „Toidu ja/või esmatarbekaupade pakkumine (nt toidukaartide skeemi alusel)“.

TAT raames elluviidavad tegevused panustavad „Eesti 2035“ sihti „Inimene“ ja alasihti „Tegus inimene“ ning aitavad leevendada enim puudust kannatavate isikute sotsiaalset tõrjutust ja toetada nende toimetulekut. TAT eesmärk on suurendada sotsiaalset kaasatust ja aidata kaasa vaesuse, sealhulgas laste vaesuse vähendamisele Eestis. Toiduabi jagamine võimaldab luua paremat kontakti abivajava isikuga ja seeläbi kaasata ta ka teiste tugiteenuste saamisen (nt tööturuteenused, sotsiaalhoolekandeteenused, haridus ja koolitused), mis pikemas perspektiivis võib aidata parandada isiku sotsiaal-majanduslikku olukorda ja vähendada abivajadust. Meetmeid rahastatakse riigi või kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) eelarvest, teatud juhtudel ka ESF+ist. Tegevuste õnnestumise eelduseks on koostöö KOV-idega, kellel on parim ülevaade enim puudust kannatavatest isikutest oma piirkonnas. Eesmärkide saavutamist saab jälgida „Eesti 2035“ tegevuskava mõõdikutega, milleks on püsiva suhtelise vaesuse määr ja ligipääsetavuse näitaja.

„Eesti 2035“ mõõdikutesse panustavad TAT tegevused, mille abil suurendatakse abi vajavate inimeste ja nende lähedaste teadlikkust abi saamise võimalustest ja nende õigustest.

TAT tegevustel ei ole regionaalset eripära, TAT mõju on üle-eestiline. TAT raames arendatakse uusi sekkumisi ja abimeetmeid eriti haavatavatele sihtrühmadele, et tagada teenuste parem kättesaadavus kogu riigis. Kavandatud tegevustel on positiivne mõju enim puudust kannatavate isikute heaolule, kuna nad saavad tuge esmavajaduste rahuldamiseks.

Meetme rakendamisega seotud tegevused liiguvad innovaatiliste lahenduste poole. Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (edaspidi STAR) arendatakse KOV-ide jaoks kasutajasõbralikumaks ja mugavamaks, tehakse arendused, mis vähendavad vajadust abivajajate nimekirjade väljatrükkimiseks – seega väheneb paberdokumentide kasutamine (seda tegevust ei rahastata käesolevast TAT-st, kuid selle tulemus panustab TAT-sse). Lihtsustub KOV-i sotsiaaltöötajate töö ja väheneb toiduabiga seotud tegevuste ajakulu. Ka muud tegevused viiakse ellu keskkonnasäästlikult, nt koolituste, ümarlaudade ja infopäevade korraldamisel hoidutakse paberandjal materjalide tootmisest või taaskasutatakse materjale.

Annetatud toiduabi ehk päästetud toidu kogumine toetab keskkonnamõjude vähendamist maksimaalselt. Kauplustes ja toitlustusasutustes kvaliteetne üle jääv toit („parim enne“, „kõlblik kuni“ märgistusega viimasel päeval) ei lähe äraviskamisele, vaid suunatakse edasi abivajajatele. Sellega suurendatakse rohelist jalajälge ning vähendatakse kaupluste ja toitlustusasutuste jäätmekäitlusega seotud kulusid, päästetakse kvaliteetset toitu ja suunatakse see abivajajatele ning võimaldatakse neil, kes ei saa poest osta tervislikku toitu piisaval määral, saada puu- ja köögivilju, piimatooteid, liha- ja kalasaadusi.

Riigi poolt ostetud toiduainete puhul on riigihankega leitud teenusepakkujal kohustus pakkuda kaupu, mis on toodetud, järgides jätkusuutlikkuse printsiipi (nt *FairTrade*, *Rainforest Alliance* märgis) või mahepõllumajanduslikult (nt ELi mahepõllumajanduse märgis, Eesti ökomärk) või millele on omistatud ELi või Eesti kvaliteedimärgis.

Toidukaartide süsteemi puhul ei pea abisaaja enam toidupaki järele väljastuspunkti minema, vaid saab valida endale sobivad toiduained kauplusest ja osta neid endale sobival ajal. Samuti saab ta valida allahindlusega ja soovi korral päästmist vajavat kvaliteetset toitu. Süsteem elimineerib vajaduse katta vahendajate lao-, transpordi- ja administratiivkulud. Toidukaartide puhul kaalutakse tulevikus ka võimalust kasutada ID-kaardi lahendust, mis võtaks ära ka vajaduse toota magnetkaarte ehk tegevustega vähendatakse digiprügi tekkimist.

Plaanitava uuendusliku tegevusega soovitakse veelgi lühendada toidu ringlemise ja ümberjagamise protsessi ning sellega kaasnevat kulusid, jagades näiteks ülejäävat kvaliteetset toitu kaupluste vahetus läheduses. Sellisel viisil ei ole vaja korraldada transporti toidu kogumise ja jagamise kohtadesse ning abisaaja saab annetatud toidu kätte lähedal asuvast poest või selle ümbrusest. Uuendusliku meetme sisu ja täpsed tingimused töötatakse välja 2023. aasta jooksul.

TAT rakendamisel võetakse arvesse abi vajavate inimeste erinevusi, tagatakse, et inimese soo, vanuse, rahvuse, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu ei diskrimineerita ühtegi sihtrühma liiget. Planeeritud tegevused on kavandatud jätkusuutlikult ja arvestades eelarvelisi võimalusi. See tähendab, et uute sekkumiste arendamisel ja nende hilisemal pakkumisel leitakse selleks vahendid olemasolevast eelarvest, vajaduse korral teenuste rahastamise põhimõtteid ümber kujundades või teenuse osutamise korraldust muutes.

TAT vajalikkuse põhjendus

Elanikkonna vaesus on rohkem või vähem probleem enamikus Euroopa Liidu (edaspidi EL) riikides.

Statistikaameti andmetel elas 2021. aastal absoluutses vaesuses 1,4% ja suhtelises vaesuses 22,8% Eesti elanikkonnast (seejuures oli suhtelise vaesuse määr suurem naiste seas ning absoluutse vaesuse määr meeste seas). Võrreldes 2020. aastaga vähenes absoluutses vaesuses elavate inimeste osakaal 0,8 protsendipunkti võrra, kuid suhtelises vaesuses elavate inimeste osakaal suurenes 2,2 protsendipunkti võrra. Viimast mõjutas suhtelise vaesuse piir – kui 2019. ja 2020. aasta võrdluses suurenes piir 3% võrra, siis 2020. ja 2021. aasta võrdluses oli kasv 17%.

Suhteline vaesus on suurem mittetöötavate elanike seas ning üheliikmelistes leibkondades või ühe täiskasvanuga leibkondades – 2021. aastal oli üksi elavate 65-aastaste ja vanemate suhtelise vaesuse määr 81,7% (kõikide 65-aastaste ja vanemate suhtelise vaesuse määr oli 52,4%) ning mittetöötavate elanike seas 50,2% (seejuures töötutest elas suhtelises vaesuses 39,7%).

Absoluutse vaesuse määr on kõrgeim üksi elavate alla 65-aastaste seas (5,5%). Vanuserühmade võrdluses on absoluutse vaesuse määr suurim noorte ehk 18–24-aastaste seas (2,7%). Alla 18-aastaste laste seas on vähenenud nii suhteline kui absoluutne vaesus. 2021. aastal elas alla 18-aastastest lastest suhtelises vaesuses 13,6% (2020. a 15,5%) ning absoluutses vaesuses 1,3% (2020. a 2,7%). Kuigi ühe täiskasvanu ja lapsega/lastega leibkondade suhtelise vaesuse määr on 2020. ja 2021. aasta võrdluses vähenenud, on lastega leibkondadest suhtelise vaesuse määr endiselt suurim üksikvanemaga leibkondades (32,7%). Kuivõrd eelnevate aastatega võrreldes on kogu elanikkonna absoluutse vaesuse määr oluliselt vähenenud, ei ole uuringu väikese arvu vaatluste tõttu võimalik avaldada kõikide leibkonnatüüpide või hõiveseisundi alusel elanike absoluutse vaesuse määra.

Toetused ja hüvitised ehk sotsiaalsed siirded aitavad vähendada vaesusesse sattumist. Ilma toetuste ja hüvitisteta (sh pensionid) oleks kogu elanikkonnast olnud 2021. aastal suhtelises vaesuses 39,4% (ehk toetused ja hüvitised koos pensionidega vähendasid kogu elanikkonna suhtelise vaesuse määra 16,6 protsendipunkti võrra) ning absoluutses vaesuses 20,5% (ehk toetused ja hüvitised koos pensionidega vähendasid kogu elanikkonna absoluutset vaesust 19,1 protsendipunkti võrra). Lisaks riigi sotsiaalkaitsetegevustele mõjutab vaesuse ulatust ja sissetulekute ebavõrdsust riigi majanduse olukord tervikuna. Seejuures on oluline, et väheneks püsivalt vaesuses elavate inimeste osakaal. Nii seati strateegia „Eesti 2035“ eesmärgiks, et püsivalt suhtelises vaesuses elavate elanike osakaal ei ületa 2035. aastal 15,6% (kui 2018. aastal oli näitaja 16,7%, siis 2020. aastal 14,4%). Nii suhtelise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kui absoluutse vaesuse vähendamine on „Heaolu arengukava 2023–2030“ eesmärkideks. Kooskõlas ELi sotsiaalsamba tegevuskava eesmärkidega seab „Heaolu arengukava 2023–2030“ eesmärgiks vähendada Eestis suhtelise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse määra 21%-ni aastaks 2030 (Eurostati andmetel oli 2021. aastal 22,2%). Samuti on heaolu arengukava eesmärgiks, et absoluutse vaesuse määr väheneks või jääks minimaalselt samale tasemele, nagu oli 2020. aastal (2,2%).

Suhtelise vaesuse piiriks on 60% elanikkonna ekvivalentnetosissetulekute mediaanist (arvestades leibkonna ühistarbimist ehk leibkonnaliikmete tarbimiskaale). Kui 2020. aastal oli suhtelise vaesuse piir üheliikmelisel leibkonnal 631 eurot kuus, siis 2021. aastal 741 eurot kuus. Absoluutse vaesuse piiriks on Eestis arvestuslik elatusmiinimum ehk inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab tema peamised igapäevased vajadused. Kui 2020. aastal oli üheliikmelise leibkonna absoluutse vaesuse piir 220,48 eurot kuus, siis 2021. aastal oli see 234 eurot kuus. Tarbijahindade suurenemisega võib eeldada absoluutse vaesuse piiri olulist suurenemist 2022. aastal (hinnanguliselt 279 euronit kuus).

Piisava toidu olemasolu on kriitilise tähtsusega. ÜRO majandus- ja sotsiaalkomisjon (ECOSOC)¹ deklareeris 1999. aastal kõikide inimeste õiguse piisavale toidule kas vahetult või rahaliste ostude kaudu. EL-is on kasutusel ühtse meetodika alusel mõõdetav materiaalse ja sotsiaalse ilmajätuse määr, mille üheks näitajaks on see, kui paljud elavad leibkondades, kus leibkond ei saa majanduslikult võimaldada üle päeva liha, kala või nendega samaväärset valke sisaldava toidu söömist. Statistikaameti andmetel elas 2022. aastal 5,4% Eesti elanikest leibkondades, kus majanduslikult ei olnud võimalik võimaldada üle päeva liha, kala või samaväärseid valke sisaldava toidu söömist.

¹ <http://www.un.org/en/ecosoc/>.

Tarbijahindade suurenemine alates 2021. aasta teisest poolest on kaasa toonud leibkondade tarbimiskulude suurenemise. Statistikaameti andmetel kasvas 2020. ja 2021. aasta võrdluses tarbijahinnaindeks 19,4% ning seejuures suurenesid kulutused toidule ja mitteamkohoolsete jookidele 19,9% ning eluasemele 50,8%. 2019. ja 2020. aasta võrdluses kasvas tarbijahinnaindeks 4,6%, seejuures toidukulutused 1,8% ja eluase 12,8%.

Tarbijahinnaindeksi suurenemisel on kasvanud ka minimaalse toidukorvi maksumus (2020. aastal oli selle maksumus 104,86 eurot kuus, 2021. aastal 106,75 eurot kuus) ning võib eeldada, et 2022. aastal kasvab minimaalse toidukorvi maksumus samuti 19%. Statistikaameti andmetel moodustasid 2020. aastal kulutused toidule keskmiselt 22,7% leibkonna kogukuludest. Leibkonna tarbimisvõimalusi mõjutab leibkonna koosseis – töötu leibkonna puhul moodustasid toidukulutused 23,8%, pensionäri leibkonnas 29,8% ja vähemalt kahe töötava liikmega leibkonnas 21,2% kogukuludest.

Puuduse leevendamiseks maksab KOV toimetulekutoetust vastavalt riigieelarves kehtestatud toimetulekupiirile. Toimetulekupiiriks on summa, mis on vajalik minimaalseks igapäevaseks äraelamiseks ühe kuu jooksul. Toimetulekutoetust on õigus saada üks elaval isikul või perekonnal, kelle kuu sissetulek pärast sotsiaalhoolekande seaduses (SHS) sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Alates 2022. aasta 1. juunist on toimetulekupiir üks elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele 200 eurot kuus. Iga alaealise liikme toimetulekupiir on 240 eurot kuus ning perekonna teise ja iga järgmise täisealise liikme toimetulekupiir on 160 eurot kuus. Kui kuni 2022. aastani vähenes toimetulekutoetust saanud leibkondade arv, siis 2022. aastal on nii suurenenud eluasemekulude, muutunud toimetulekupiiri kui lisandunud ajutise kaitse saajate taotluste tõttu kasvanud nii toetust saanud leibkondade kui leibkonnaliikmete arv. 2021. aastal sai toimetulekutoetust 9806 leibkonda ning toetust saanud leibkonnaliikmete arv oli 16 515 (2020. aastal 18 295 inimest). 2022. aastal sai toimetulekutoetust 25 013 leibkonda ning toetust saanud leibkonnaliikmete arv oli 48 722 (2022. aasta jooksul toetust saanud leibkondadest ligi 56% moodustasid ajutise kaitse saajad). Vajadus riigipoolse toetuse järele suureneb talvisel ajal, kus küttekulud on suured ja tööpuudus hooajaliselt kõrgem. Kestvuskaupu ja tarbekaupu on ajutiselt kahanenud sissetuleku või kasvanud kuludega toimetulemiseks võimalik eelnevalt varuda või saab nende soetamist edasi lükata. Toidu soetamine on aga vältimatu ka siis, kui leibkonna käsutuses olevad vahendid on piiratud.

Aastatel 2007–2013 jagati toiduabi Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) rahastatusel ning aastatel 2014–2020 Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks (FEAD) toel. Siiani EL-i toetusel antud toiduabi jagamise jätkamine on riikliku toiduabi skeemi puudumise tõttu olulise tähtsusega. Varasemast kogemusest järeldati, et avatud taotlemisele tuginevad rakenduskeemid, mille käigus kohalikud jt asutused ja vabaühendused saavad vahendeid taotleda, ei taga toiduabi kättesaadavust üle riigi ühetaoliselt ning tekib risk, et kõikidel abivajajatel puudub võimalus abi saada.

Punkt 2 „Toetatavad tegevused“

Punktis 2 kirjeldatakse tegevusi TAT eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks, sh puutumust riigiabi andmisega. Iga tegevuse juures näidatakse sihtrühm, tegevuse abikõlblikkuse periood, elluviija ja partnerid. Tegevusi viib ellu Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja sotsiaalse kaasatuse osakond koostöös Sotsiaalkindlustusametiga (edaspidi SKA) ja KOV-idega (ei ole partnerid ÜSS2021_2027 alusel).

Elluviija korraldab riigihanke toidu- ja esmatarbekaupade ostmiseks ja toidukaartide alusel abi andmiseks. Hanke korraldamisel arvestatakse nii palju kui võimalik Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumitega toidukaupade, toitlustusteenuste ja müügiautomaatide kohta (https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

Maksekaardi kasutuselevõtt võimaldab abisaajal endal valida poes vajalikke toidu- ja esmatarbekaupu maksekaardil (edaspidi *toidukaart*) märgitud summa ulatuses.

Vastavalt rakenduskava DNSH analüüsile ei kahjusta meede ühegi keskkonnaeesmärgi saavutamist. Meede panustab keskkonnasäästlikkusse ja ringmajandusse, võimaldades vähendada jäätmeteket, kuna annetatud toidu näol suunatakse kvaliteetne ülejääv toit kasutusse. Toiduainete ostmise otse kauplusest vähendab transpordi ja laopindadega tekkivate kulude mõju ning vähendab pakendamise vähendamise kaudu ka jäätmeteket. Lisaks tagatakse, et tegevuste raames korraldatavatel üritustel (nt koolitustel ja teadlikkuse suurendamisel) välditakse võimaluse korral trükimaterjalide kasutamist, eelistades digitaalsel kujul materjalide ettevalmistamist ja osalejatele jagamist ning taaskasutatakse maksimaalselt materjale ja vahendeid (st valitakse pikema elueaga vastupidavamaid tooteid, mida saab vajaduse korral korduvalt kasutada). Üritusi planeeritakse läbimõeldult, et nendel osalemine oleks vähima ökoloogilise jalajäljega: võimaluse korral eelistatakse veebilahendusi, et vältida üleliigset transpordi kasutust, või tagatakse transpordi tõhusam planeerimine ja marsruutimine CO₂ heite vähendamiseks. Toitlustuse korraldamisel tuleb vältida toidujääkide tekkimist (täpsustades osalejate arvu ja toidu valikut) või mõelda läbi ülejäänud toidu kasutamine ja pakendamine ning serveerimisel eelistada biolagunevaid või korduvkasutatavaid nõusid ja pakendeid. Teenuste ja toodete (mööbel, puhastustooted, kontoritarbed, IT-seadmed) riigihangetes kasutatakse keskkonnahoidlikkuse tagamise kriteeriumeid.

TAT elluviimisel arvestatakse eri vanuses, eri soost ja rahvusest, puudega, erineva usulise veendumuse ja seksuaalse sättumusega inimeste vajaduste ja elukogemusega. Rahvuslikust kuuluvusest tuleneva võrdse kohtlemise tagamiseks korraldatakse infoüritusi ja koolitusi, pakutakse nõustamisteenust ning antakse välja juhendmaterjale lisaks eesti keelele ka vene keeles.

Tegevus 2.1 „Toidu- ja esmase materiaalse abi andmine“

Ostetud toiduabi jagatakse kahel viisil: riigihanke teel leitud partnerorganisatsiooni poolt abisaajatele jagatuna või abisaaja poolt toidukaardiga poest ostes.

Tegevuste kirjeldus

1. Riigi poolt ostetud toiduabi.

Perioodil 2014–2022 rakendatud süsteem toimib kuni toidukaartide süsteemile täieliku üleminekuni. Tegevusi viivad ellu riigihanked korraldanud Sotsiaalministeerium, riigihanke võitnud partner (edaspidi *hulgifirma*) ja toidupakkide jagamise riigihanke võitnud teenusepakkuja (edaspidi *toiduabi jagaja*).

Protsess:

- KOV-ipoole abivajaduse hindamise tulemusel moodustuvad toiduabi saajate nimekirjad ning abivajadus on märgitud STAR-i või KOV-i andmebaasis;
- SKA koostab andmetest kindlate andmeväljadega (täisnimi, isikukood, aadress, kontakttelefon, kojukande vajadus) abisaajate nimekirjad (edaspidi *nimekiri*), v.a Tallinn, kes koostab iseseisva nimekirja. SKA tagab toiduabi jagaja volitatud andmetöötlejale juurdepääsu nimekirjadele (hankelepinguga koos allkirjastatakse andmetöötlusleping). Andmeid töötlevad krüpteeritud kujul ainult SKA ja toiduabi jagaja volitatud isik;
- elluviija ostab vastavalt abisaajate arvule neli korda aastas riigihanke võitnud hulgifirmalt toiduaineid;
- hulgifirma toimetab toiduained toiduabi jagaja toidupakkide jagamispunktidesse;
- toiduabi jagaja komplekteerib toidupakid ning jagab need jagamispunktides vabatahtlike abiga abisaajate nimekirjade alusel toiduabi saajatele. Toidupaki üleandmisel lisatakse pakki infomaterjal teiste riiklike toetuste ja meetmete kohta, mida abivajaja saab kasutada;

- toiduabi jagaja ja KOV-i sotsiaaltöötajad teavitavad jagamispunktides abisaajaid riigi ja KOV-i toetavatest meetmetest;
- elluviija koostab koostöös Tervise Arengu Instituudiga retseptiraamatud koos toidu valmistamise nõuannetega. Retseptiraamatuid jagatakse abivajajatele koos toidupakkidega vähemalt kaks korda aastas;
- toiduabi jagaja esitab elluviijale üks kord kvartalis ülevaate ja aruande koos arvega. Teenuse eest tasutakse aruande ja arve alusel, st pärast abisaajale toidupaki andmist;
- aruandluse statistilisi andmeid kogutakse STAR-i andmetele toetudes ning hulgifirma ja toiduabi jagaja sisendile toetudes.

2. Toidukaardid – abisaaja ostab toidu ja esmatarbevahendid kauplusest.

Aastatel 2023–2024 minnakse üle toidukaartide süsteemile. Abisaaja saab toidukaardiga osta toidu- ja esmatarbekaupu kõikidest piirkondliku riigihanke võitnud kaubandus- või toitlustusettevõtte (edaspidi *toidukaarditeenuse pakkuja*) kauplustest Eestis või e-poest. Leibkonnale eraldatakse üks ühine toidukaart. Toidukaardiga ei saa osta alkoholi-, tubaka- ega lototooteid, sest need ei toeta elukvaliteedi parandamist.

Tegevusi viivad ellu elluviija ja riigihankega leitud toidukaarditeenuse pakkuja:

- KOV hindab abivajadust ja määrab toimetulekutoetuse või sissetulekust sõltuva KOV-i toetuse, fikseerides toiduabi vajaduse, ning märgib selle STAR-i või KOV-i andmebaasis;
- andmetest koostab SKA või KOV (Tallinna puhul UNTO andmebaasi alusel) nimekirjad, millele tagab juurdepääsu toidukaarditeenuse pakkuja volitatud andmetöötajale (hankelepinguga koos allkirjastatakse andmetöötlusleping). Andmeid töötlevad krüpteeritud kujul ainult SKA või Tallinna puhul Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ja toidukaarditeenuse pakkuja volitatud isik;
- toidukaarditeenuse pakkuja tagab toidukaartide olemasolu ja toimetab need tähitud kirjaga abisaaja elukohta (kasutab postiteenuse osutajat). Kaart antakse üle allkirja vastu. Kätte toimetatud toidukaartide kohta peab arvestust toidukaarditeenuse pakkuja, kes säilitab andmeid vastavalt lepingule ja ettenähtud reeglitele;
- toidukaarditeenuse pakkuja esitab elluviijale üks kord kvartalis aruande koos arvega. Teenuse eest tasutakse aruande ja arve alusel, st pärast abisaajale teenuse osutamist;
- kaardid on korduvkasutatavad ning neile on kättesaamise ajaks kantud elluviija poolt määratud toiduabi summa (vastavalt hankelepingule). Leibkonnale antakse üks ühine kaart, millele on kantud summa vastavalt leibkonnas olevate abivajajate arvu korrutisele;
- toidukaarti saab kasutada kõikides toidukaarditeenuse pakkuja kauplustes;
- kaardi võimaliku kaotamise korral väljastatakse abisaajale uus kaart tasuta;
- abisaaja saab kasutada e-poe teenuseid;
- abisaajal on võimalik saada infot toidukaardil oleva jäägi kohta kauplusest või kaupluse klienditoelt;
- toidukaardil olev abisumma tuleb ära kasutada toidukaardi kättesaamisega sama kvartali jooksul;
- elluviija kogub aruandluse andmeid STAR-i ja toidukaarditeenuse pakkuja andmetele toetudes. Tallinn, kes menetleb KOV-i abivajadust oma andmebaasis, annab oma statistilise aruande Sotsiaalministeeriumile ja info ei liigu SKA kaudu (erisus kuni andmevahetuse valmimiseni).

Abisaajal on võimalik abivajaduse hindamise käigus saada KOV-i sotsiaaltöötajalt üldist sotsiaalnõustamist.

SHS § 8 lõike 1 tähenduses vältimatu sotsiaalabina pakutava ajutise majutuse teenuse saajatele võimaldab toiduabi (ostetud toiduabi või toidukaartide kaudu) majutusasutus. Toidukaart toimetatakse majutusasutuse juhile (täidetud teenusekohtade arvule vastav toiduabi või üks kaart majutusasutuse kohta, millele on kantud summa vastavalt täidetud teenusekohtadele).

Tegevus 2.2 „Annetatud toidu kogumise ja jagamise toetamine“

Tegevust viivad ellu Sotsiaalministeerium elluviijana ja riigihanke võitnud ettevõtja (annetatud toiduabi pakkuja). Eesmärk on ära kasutada kauplustes, toitlustusasutustes, koolides jt asutustes üle jäävat kvaliteetset toitu, jagades seda enim puudust kannatavatele inimestele ning seeläbi ka päästa toitu äraviskamisest. Nii tagatakse lisaks riigi poolt ostetud toidule ka värskete puu- ja köögiviljade, piimatoodete jms kättesaadavus vähekindlustatud inimestele. Annetatud toiduabi pakkuja tegeleb lisaks toidu jagamisele ka lõppsaajate üldise nõustamisega. Abisaajale antakse infot (kas suuliselt või kirjaliku materjalina) temale sobilike tugiteenuste kohta (nt tööturu- ja sotsiaalteenused ning haridus ja koolitused), mis pikemas perspektiivis võiks aidata parandada isiku sotsiaalmajanduslikku olukorda ja vähendada abivajadust.

Protsess:

- KOV koostab abisaajate nimekirjad, hinnates inimese abivajadust;
- KOV koostab nimekirjad ning edastab need krüpteeritult annetatud toiduabi jagajale. 2023. aasta teisel poolaastal valmib STAR-i arendus, mis võimaldab nimetatud tegevuse andmete sisestamist STAR-i andmebaasi. Seejärel toimub edaspidi andmete liikumine samadel alustel nagu ostetud toiduabi jagamise korral;
- annetatud toiduabi jagaja sõlmib toidu annetajaga lepingu, kogub annetusi ja korraldab nende jagamise üle Eesti oma jagamispunktides;
- annetatud toiduabi jagaja jagab annetatud toiduabi pakke nimekirjade alusel 1–2 korda kuus. Paki sisu peab sisaldama vähemalt kolme toidugrupi tooteid ning kaaluma vähemalt 3 kg. Toidupaki sisu sõltub annetatud toidu kogustest;
- toidupakke jagavad jagamispunktides annetatud toiduabi jagaja piirkondlike jagamispunktide töötajad, kes kaasavad vajaduse korral täiendava tööjõu ja KOV-i sotsiaaltöötajad;
- kojukande vajadusega abivajajatele toimetab annetatud toiduabi jagaja toidupakid nende elukohta;
- nimekirjad asuvad annetatud toiduabi pakkuja juures ja kuuluvad säilitamisele vastavalt etteantud reeglitele ja andmetöötuslepingule;
- annetatud toiduabi pakkuja esitab elluviijale üks kord kvartalis ülevaate ja aruande koos arvega. Teenuse eest tasutakse aruande ja arve alusel, st pärast abisaajale teenuse osutamist;
- aruandluse andmeid kogutakse annetatud toiduabi jagajalt.

Tegevuste 2.1 ja 2.2 raames toiduabi jagamisel tekkinud probleemide korral on abisaajal võimalik pöörduda elluviija poole.

2.3 „Riigiabi“

Toetuse kasutamise eesmärk on toidu ostmise, toidukaartide süsteemi rakendamise ja annetatud toiduabi jagamise kaudu vähendada enim puudust kannatavate inimeste (sihtrühma) toidupuudust ja toetada nende toimetulekut.

Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tuleb riigiabi kontekstis lugeda ettevõtjaks kõiki üksusi, mis tegelevad järjekindlalt majandustegevusega. Seejuures ei ole oluline nende üksuste õiguslik seisund ega rahastamise viis. Oluline pole isegi see, kas asutus või üksus on asutatud eesmärgiga teenida kasumit. Määravaks on vaid asjaolu, kas faktiliselt tegeletakse majandustegevusega. Eestis võib riigiabi kontekstis lugeda ettevõtjaks peale tavapäraste äriühingute ka mittetulundusühinguid, seltsinguid, KOV-i üksusi ja teisi ametiasutusi. Seda siiski vaid eeldusel, et nad pakuvad vastutasu eest mingit kaupa või teenust, mida vähemalt potentsiaalselt võiks turumajanduse tingimustes pakkuda ka konkurendid.

TAT elluviijaks on Sotsiaalministeerium, sest tegevuste elluviimine kuulub Sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 17 lõike 1 punkti 2 kohaselt ministeeriumi hoolekande ja sotsiaalse kaasatuse

osakonna pädevusse. Sotsiaalministeerium vastutusalas on Vabariigi Valitsuse seaduse § 67 kohaselt riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Sotsiaaltoetuse andmine on eelkõige KOV-i ülesanne vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõikele 1, selle rakendamiseks maksab KOV abivajajale puuduse leevendamiseks toimetulekutoetust (ei rahastata TAT-st) vastavalt riigieelarves kehtestatud toimetulekupiirile. KOV-il on SHS § 15 lõike 1 kohaselt kohustus selgitada välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajadus ja sellele vastava abi ulatus ning korraldada abi osutamist või aidata abi saamiseks vajalikes tegevustes. KOV kannab toiduabi vajaduse tuvastamisel andmed STAR-i vastavalt STAR-i põhimääruse § 8 lõike 1 punktile 12¹ (Tallinn kasutab enda andmebaasi). Sellised isikud on omakorda TAT sihtrühmaks ostetud toidu- ja esmatarbekaupade puhul. Annetatud toidu sihtrühm on laiem, kuid eeldab KOV-i poolt abivajaduse hindamist ja sihtrühma määramist. TAT raames rahastatakse KOV-i määratud isikutele sotsiaaltoetusena tasuta toiduabi, seega vastutasu puudub. Toiduabi andmine kvalifitseerub sotsiaaltoetuseks, seega rahastatakse avalikku ülesannet, antud juhul ESF+i vahenditest Sotsiaalministeeriumi kaudu. TAT alusel ei toetata majandustegevust ega ettevõtjat ning seega ei ole riigiabi kriteeriumide edasine hindamine Sotsiaalministeeriumi tegevuse raames vajalik.

Lisaks tuleb riigiabi puhul hinnata ka seda, kas abi andmisel võib olla kaudseid abisaajaid. Toiduabi andmine tagatakse riigihanke teel leitud juriidiliste isikute kaudu, seega ei ole nad kaudselt riigiabi saajateks.

Kokkuvõttes TAT raames toetuse kasutamine ei ole käsitletav riigiabina.

Punkt 3 „Näitajad“

Punktis 3 on nimetatud meetmete nimekirja väljund- ja tulemusnäitaja ning nende algtase. TAT panustab meetmete nimekirja väljundnäitajasse „Jagatud toidu ja kauba rahaline koguväärtus“ ja tulemusnäitajasse „Toiduabi lõppsaaajate arv“. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1296/2013 (ELT L 231, 30.06.2021) (edaspidi ESF+ määruse²), artikli 23 kohaselt tuuakse rakenduskavas (sh meetmete nimekirjas) ainult näitajate baastase ja sihttasest ei seata, sh on ka ühissätete määruse artikli 16 lõikes 2 sätestatud, et materiaalsel puudust leevendavatele tegevustele sihttasemeid ei seata, seega ei ole ka TAT-s vastavaid sihttasemeid seatud.

Punkt 4 „Tegevuste eelarve“

Tegevuste eelarve on 17 346 830 eurot, millest ESF+i toetus on 15 612 147 eurot ja millele lisandub riiklik kaasfinantseering 1 734 683 eurot.

Punkt 5 „Kulude abikõlblikkus“

Abikõlblike kulude, sh abikõlbmatute kulude kindlaks määramisel tuleb lähtuda ESF+ määruse artiklist 22.

TAT-s nimetatakse abikõlbmatud kulud, mida ESF+ määruses ei ole nimetatud, ja täpsustatakse abikõlblikke kulusid.

Punkt 6 „Toetuse maksmise tingimused ja kord“

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1296/2013.

Toetuse väljamaksmine toimub Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise tingimused“ (edaspidi *ühendmäärus*) § 27 lõike 1 punkti 1 alusel, v.a ühtse määra alusel kulude hüvitamine.

Toidu ostmise ja toidukaartidega seotud toidu kulud makstakse tegelike kulude alusel vastavalt hankelepingule. ESF+ määruse artikli 22 lõike 1 punktides c ja e nimetatud kulud makstakse välja ühtse määrana.

Makse aluseks olevaid dokumente võib esitada vähemalt üks kord kvartalis, kuid kõige sagedamini üks kord kuus. Kuna riigiasutused saavad kulude tasumiseks enne toetuse saamist käibevahendeid riigieelarve seaduse alusel, on nende taastamiseks vaja võimalikult kiiresti esitada RÜ-le makseid, et abikõlblikud kulud saaks omakorda lisada Euroopa Komisjonile esitatavasse maksetaotlusse. Kui kalendrikuus makseid ei tehta, siis null-reaga makset esitada ei tule.

Punkt 7 „Elluviija kohustused“

Lisaks TAT-s sätestatule kohalduvad elluviijale kõik ÜSS2021_2027 ja selle alusel kehtestatud õigusaktides elluviijale sätestatud kohustused. Muu hulgas tuleb erilist tähelepanu pöörata riigihangete seaduse järgimisele.

RA-le (Sotsiaalministeeriumi nutika arengu toetamise osakond) esitatakse TAT järgmis(t)e eelarveaasta(te) eelarve kinnitamiseks jooksva aasta 15. oktoobriks. RA nõudmisel on TAT elluviija kohustatud esitama TAT eelarve jagunemise aastate ja eelarveartiklite kaupa. Vastav nõue on vajalik sisendina riigieelarve ja tööplani planeerimise protsessis. TAT elluviija on kohustatud RA-le esitama iga kuu eelarve täitmise aruande. RA on aruandekohustuslik tema vastutusalas olevate meetmete elluviimises ning selleks eraldatud toetuse kasutamises, mistõttu on vajalik tihedamini kui kaks korda aastas (aruannete esitamise tähtajad) seirata vahendite kasutamist ning vajaduse korral sekkuda (ala- või ülekasutamine) TAT elluviimisesse.

Peale TAT kinnitamist esitab elluviija RÜ-le väljamaksete prognoosi 15 tööpäeva jooksul. Igal aastal tuleb väljamaksete prognoos järgmise eelarveaasta kohta esitada 10. detsembriks või kümne tööpäeva jooksul peale eelarvemuudatuse kinnitamist. Kui väljamaksetaotlused erinevad esitatud prognoosist 25%, tuleb elluviijal esitada uus väljamaksete prognoos järelejäanud eelarveaasta kohta.

Punkt 8 „Aruandlus“

Punktis sätestatakse vahearuanne ja lõpparuande esitamise kohustus ja tähtajad ning aruannetes puuduste esinemise korral nende menetlemise kord. Korrapäraselt esitatud aruanded aitavad jälgida TAT tegevuste edenemist ja tulemuste täitmist ning võimaldavad vajaduse korral juhtida tähelepanu vajakajäämistele, samuti teha tegevuste elluviimises õigeaegseid muudatusi.

Punkt 9 „TAT muutmine“

Punktis sätestatakse TAT muutmise kord. Muudatusvajadused peavad olema motiveeritud ja aitama kaasa TAT edukale elluviimisele. Sagedamini kui üks kord kuue kuu jooksul ei ole TAT muutmine mõistlik, arvestades muutmisprotsessi ajamahukust ning sellega kaasnevat halduskoormust. TAT-d peavad põhinema põhjalikel analüüsidel ja planeerimisel, välistades sagedaste paranduste vajaduse. Samuti peavad vajalikud muudatused olema põhjendatud ja läbi kaalutud.

TAT elluviija esitab RA-le põhjendatud taotluse TAT muutmiseks, RA vaatab taotluse läbi ja esitab selle arvamuse avaldamiseks RÜ-le. Kui muudatus on vajalik, korraldab RA TAT muutmise.

RA-l on õigus TAT-d muuta, kui selgub, et see on vajalik TAT edukaks elluviimiseks või elluviijal ei ole toetuse kasutamist ettenähtud tingimustel võimalik jätkata. RA võib muuta TAT finantsplaani, eelarvet või abikõlblikkuse perioodi. Kui rakendamisel tekib eelarveliste vahendite jääk, võib RA vähendada TAT eelarvet tingimusel, et see ei takista TAT eesmärkide täitmist. Vastav säte on vajalik olukorras, kui on näha, et tegevuste elluviimiseks kulub oluliselt vähem vahendeid, kui oli esialgu planeeritud.

Punkt 10 „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord”

Viidatakse finantskorrektsiooni otsuste ja tagasimaksete tegemise reeglistikule.

Punkt 11 „Vaiete lahendamine”

Nimetatakse RA ja RÜ otsuse või toimingu vaide menetleja.

III Käskkirja vastavus Euroopa Liidu õigusaktidele

Käskkiri on vastavuses Euroopa Liidu õigusega.

Käskkirja koostamisel on arvestatud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid;

2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1057, millega luuakse Euroopa Sotsiaalfond+ ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1296/2013.

IV TAT mõjud

Käskkirjaga reguleeritakse ühtekuuluvuspoliitika fondide 2021–2027 meetmete nimekirja meetme 21.4.10.1 „Sotsiaalkindlustuse programm“ toetuse andmise ja kasutamise tingimusi ja korda, mille kaudu kavandatakse tegevusi perioodiks 01.10.2022–31.12.2026. Käskkirja „Toidu- ja esmatarbekaubad enim puudust kannatavatele inimestele“ alusel antava toetuse mõju hindamisel on aluseks võetud Justiitsministeeriumi õigustloovate aktide mõju hindamise juhendmaterjalid, sh mõjude hindamise kontrollküsimustik.³ Rakendatavate tegevustega panustatakse järgmistesse mõjuvaldkondadesse: sotsiaalne mõju, keskkonnamõju, riigivalitsemine, infotehnoloogia ja infoühiskond, mõju riigikaitsele ja välissuhetele, mõju siseturvalisusele, regionaalareng, sh linn-, maa- ja rannapiirkonnad.

Sotsiaalne mõju

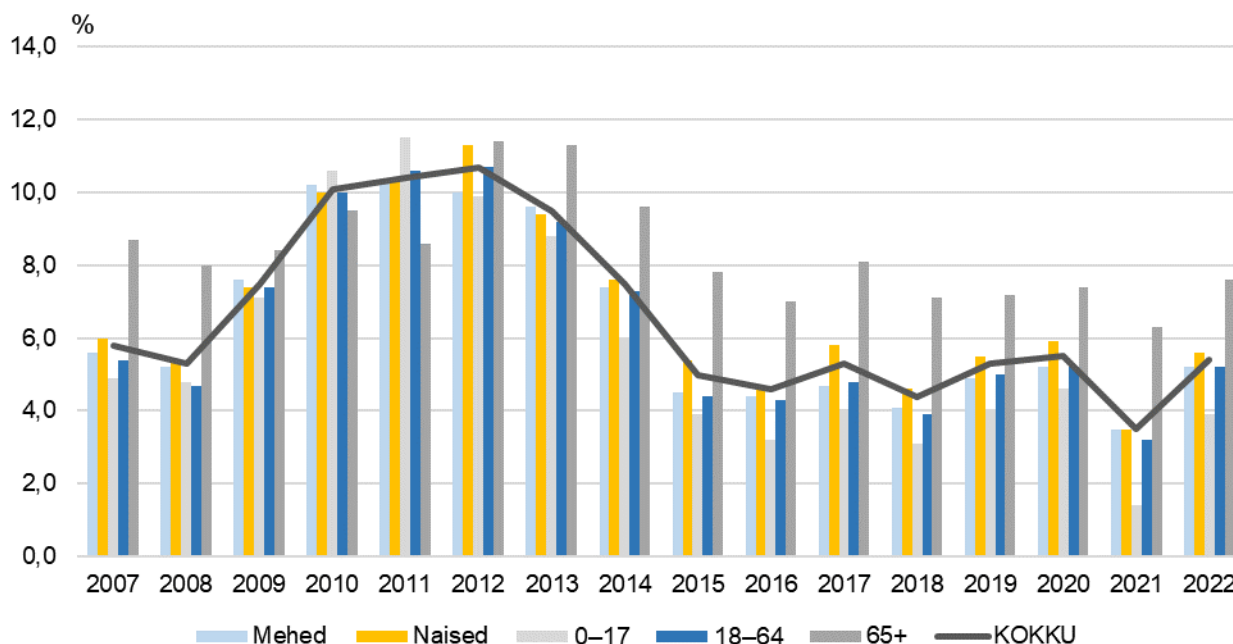
Tegevuste otseseks sihtrühmaks on enim puudust kannatavad Eesti elanikud. Statistikaameti andmetel elas 2021. aastal absoluutses vaesuses 1,4% ja suhtelises vaesuses 22,8% Eesti elanikkonnast. Toiduga seotud majanduslikku kitsikust kirjeldab veelgi konkreetsemalt materiaalse ilmajaetuse näitaja: Statistikaameti andmetel elas 2022. aastal 5,4% Eesti elanikest leibkondades, kus majanduslikult ei olnud võimalik võimaldada üle päeva liha, kala või samaväärseid valke sisaldava toidu söömist. Vanuserühmade võrdluses on toiduga seotud materiaalne ilmajaetus enam probleemiks vanemaeliste seas. Viimast selgitab ka see, et kui Statistikaameti andmetel moodustasid 2020. aastal kulutused toidule keskmiselt 22,7% leibkonna

³ <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>.

kogukuludest, siis pensionäri leibkonnas oli see 29,8% (tötu leibkonna puhul moodustasid toidukulutused 23,8%, vähemalt kahe töötava liikmeka leibkonna puhul 21,2% kogukuludest).

Aastate võrdluses on Statistikaameti andmetest näha, et materiaalne ilmajätus suureneb siis, kui riigis üldisemalt on majanduslikult raskem aeg (kõrge töötuse tase), ja väheneb siis, kui töötuse tase on madal. Samuti võib eeldada, et puudust kannatavate inimeste olukorda mõjutab lähiajal oluliselt 2021. aasta teises pooles alanud tarbijahindade suurenemine. Statistikaameti andmetel kasvas 2020. ja 2021. aasta võrdluses tarbijahinnaindeks 19,4% ning seejuures suurenesid kulutused toidule ja mittealkohoolsetele jookidele 19,9% ja eluasemele 50,8%. 2019. ja 2020. aasta võrdluses kasvas tarbijahinnaindeks 4,6%, seejuures toidukulutused 1,8% ja eluase 12,8%.

Joonis 1. Elanike osatähtsus soo ja vanuserühmade järgi, kes elavad leibkonnades, kus majanduslikult ei olnud võimalik võimaldada üle päeva liha, kala või samaväärseid valke sisaldava toidu söömist, 2007–2022



Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring 2007–2022

Veelgi täpsemalt näitavad sihtrühma potentsiaalset suurust STAR-i andmed toimetulekutoetust saavate leibkondade ja nende liikmete kohta. Kui kuni 2022. aastani toimetulekutoetust saanud leibkondade arv vähenes, siis 2022. aastal on nii suurenenud eluasemekulude, muutunud toimetulekupiiri kui ka lisandunud ajutise kaitse saajate taotluste tõttu toetust saanud leibkondade ja leibkonnaliikmete arv kasvanud. Kui 2021. aastal sai toimetulekutoetust 9810 leibkonda (toetust saanud leibkonnaliikmete arv oli 16 515), siis 2022. aastal sai toimetulekutoetust 25 013 leibkonda (leibkonnaliikmete arv oli 48 722). 2022. aasta jooksul toetust saanud leibkondadest 55,9% moodustasid ajutise kaitse saajaga leibkonnad.

Tegevuste sotsiaalne mõju ilmneb ka selles, et lisanduvate uute tegevustega toetatakse elanike võrdset kohtlemist ja tagatakse paremini elanike õigused, sh aitavad tegevused vähendada negatiivsete hoiakute tekkimist (nn sildistamist) ja ebasoodsasse olukorda sattumist. Toidukaartide süsteemi puhul suureneb nii paindlikkus kui valikuvabadus – abisaaja ei pea enam toidupaki järele väljastuspunkti minema, vaid saab valida endale sobivad toiduained ja osta neid endale sobival ajal. Sellisel viisil aitab tegevus paremini tagada eneseväarikust.

Teisalt aitab toidu jagamine luua parema kontakti abivajajaga ja seeläbi toetada teda vajaduse korral tööturu- ja sotsiaalteenustega, mis pikemas perspektiivis võib aidata parandada isiku sotsiaalmajanduslikku olukorda ja vähendada abivajadust.

Lisaks aitab tegevus kaasa puudust kannatavate inimestel teha tervislikuma toitumise valikut, näiteks need, kes ei saa poest osta tervislikku toitu piisaval määral, saavad annetatud toidu tegevuse tulemusena värsked puu- ja köögivilju.

Keskkonnamõju

Tegevustel on positiivne mõju jäätmetekke vähendamisele ja ringmajandusele. Annetatud ehk päästetud toidu tegevus aitab vähendada toidujäätmete teket ning vältida seda, et kvaliteetne ülejääv toit ei lähe prügikasti, vaid see suunatakse edasi abivajajatele. Tooted ei tohi sisaldada kunstlikke magusaineid. Lisaks toodetele, millele see on tehnilises kirjelduses kohustusliku tingimusena seatud, tuleb pakkuda tooteid, mis on toodetud, järgides jätkusuutlikkuse printsiipi (nt *FairTrade*, *Rainforest Alliance* märgis) või mahepõllumajanduslikult (nt ELi mahepõllumajanduse märgis, Eesti ökomärk) või millele on omistatud ELi või Eesti kvaliteedimärgis.

Samuti toetavad toidukaartide süsteem ja toiduannetamise tegevus transpordiga seotud heiteallikate vähenemist, kuivõrd kaupluse juures ülejääva kvaliteetse toidu jagamisel ei ole vaja transporti toidujagamise punktidesse ning abisaaja saab annetatud toidu kätte ligidal asuvast poest või selle ümbrusest. Vältitakse ka toidu transportimisest tingitud pakendamise vajadust, mis vähendab pakendijäätmete teket.

Riigivalitsemine

Kavandatud TAT tegevustel on nii kaudne kui otsene mõju KOV-i töökorraldusele ja teenuste osutamisele. Tegevuste tulemusena ei lisandu KOV-idele uusi ülesandeid, kuid uue toidukaartide süsteemi rakendamine ja arendused STAR-is aitavad kokku hoida KOV-ide aega toiduabi jagamise korraldamisele ning kasutada vabanevat aega abivajajatega otseseks suhtlemiseks.

Mõju riigieelarvele ja KOV-ide eelarvele avaldub selles, et tegevuste tulemusena vähenevad administratiivkulud ja kulud transpordile. Planeeritud tegevused on kavandatud, arvestades riigieelarvelisi võimalusi.

Infotehnoloogia ja infoühiskond

TAT tegevustel on positiivne mõju ka e-teenuste arendamisele, kuivõrd tehnilisest abist makstav süsteemiarendus on planeeritud STAR-i arendus, millega muudetakse andmebaas kasutajasõbralikumaks ja mugavamaks. IT-lahenduste kaudu vähenevad KOV-i ja elluviija halduskoormus ja keskkonna jalajälg. Märkimisväärselt lihtsustub aruannete koostamine. Arenduse sisu loomine on toimunud koostöös KOV-ide, elluviija, SKA ning Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusega (TEHIK).

Mõju riigikaitsele ja välissuhetele

Kaudselt avaldub TAT mõju võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, sh toetada vaesuses ja puuduses elavaid inimesi. Tegevused toetavad puuduses olevate inimeste toimetulekut ning muude teenustega koos võib potentsiaalselt nende majanduslik toimetulek paraneda. Tegevused panustavad seeläbi ELi sotsiaalsamba tegevuskava eesmärki vähendada suhtelises vaesuses või sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu ja on kooskõlas „Heaolu arengukava 2023–2030“ eesmärgiga vähendada Eestis suhtelise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse määra 21% aastaks 2030 (Eurostati andmetel oli 2021. aastal 22,2%).

Mõju siseturvalisusele

Otsene mõju siseturvalisusele avaldub inimeste suuremas rahulolus oma riigiga, kes ELi ja riigi eelarve vahendeid kasutades toetab inimeste hakkamasaamist nende jaoks raskes majanduslikus olukorras. Kaudselt aitab inimeste võimaluste suurendamine elukeskkonna või toimetuleku parandamisel vähendada siseturvalisuse valdkonna riske (vähendab korrarikumisi soodustavaid tegureid).

Regionaalareng, sh linna-, maa- ja rannapiirkonnad

TAT tegevuste raames arendatakse uusi sekkumisi ja abimeetmeid puudust kannatavatele sihtrühmadele, et tagada teenuste parem kättesaadavus kogu riigis. Statistikaameti andmetel on suhtelise vaesuse määr suurim Ida-Virumaal (2022. aastal 36,6%) ja väikseim Harjumaal (2022. aastal 18,1%). Väikseim on erinevus linnalise ja maalise asula võrdluses: linnalises ja väikelinnalises asustuspiirkonnas oli 2022. aastal suhtelise vaesuse määr 21,3%, kuid maalises asustuspiirkonnas oli see samal ajal 26,3%. Statistikaameti andmetel ulatub ilmajäetuse määr (nende elanike osatähtsus, kes ei saa endale võimaldada vähemalt viit komponenti 13-st) 2,8%-st Viljandi maakonnas 8,3%-ni Põlva maakonnas. Teisalt ei näita suhtelise vaesuse ja ilmajäetuse määr seda, kui palju on eri piirkondades potentsiaalseid toiduabi vajajaid. STAR-i toimetulekutoetuse andmete järgi makstakse toimetulekutoetust peaaegu kõikides KOV-ides (2021. aastal ei makstud vaid ühes KOV-is) ning toimetulekutoetuse saajate osakaal KOV-i rahvaarvust jääb KOV-iti vahemikku 0,1–8,6%. Kokkuvõttes panustavad TAT tegevused üle Eesti, toetades abivajavaid Eesti leibkondi sõltumata piirkonnast ja piirkonna sotsiaalmajanduslikest erinevustest.

Andmekaitsealane mõjuhinnang

Haldusmenetluse käigus töötleb haldusorgan (elluviija, SKA, KOV) isikuandmeid oma ülesannete täitmiseks.

SKA ülesandeid on täpsustatud SKA põhimääruses, mille § 6 punktide 5, 12 ja 14 alusel kuuluvad SKA ülesannete hulka riiklike sotsiaalteenuste korraldamine, riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve tegemine ning osalemine tegevusvaldkonnaga seotud poliitika ning strateegiate, arengukavade ja õigusaktide väljatöötamisel ja rahvusvahelistes projektides.

Elluviija vastutusallas on Vabariigi Valitsuse seaduse § 67 kohaselt riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

KOV-il on SHS § 15 lõike 1 kohaselt kohustus selgitada välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajadus ja sellele vastava abi ulatus ning korraldada abi osutamist või aidata abi saamisel vajalikes tegevustes, lähtudes sealjuures ka SHS §-des 15¹ ja 15² sätestatust seoses noorte ja puudega täisealiste isikute abivajaduse hindamisega. KOV kannab toiduabi vajaduse tuvastamisel andmed STAR-i vastavalt STAR-i põhimääruse § 8 lõike 1 punktile 12¹ (Tallinn kasutab oma andmebaasi).

Avalikku ülesannet täpsustatakse käesoleval juhul ÜSS2021_2027 § 10 lõike 2 kohaselt käesoleva TAT alusel. Iga protsessis osaleja vastutab andmetöötlemise nõuete eest vastavalt isikuandmete kaitset reguleerivatele õigusaktidele (isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus ja valdkondlikud eriseadused), tagades ka andmete kaitse ja turvalisuse.

Käesoleva TAT raames viiakse ellu kaks tegevust:

1) sihtrühmale toidu- ja esmase materiaalse abi andmine (ostetud toidu jagamise kaudu või toidukaardiga) (tegevus 2.1);

Elluviija leiab ostetud toidu jagamiseks teenusepakkujad riigihankega. Üheks koostööpartneriks on hulгимүүija, kellelt elluviija toidukauba soetab, teiseks koostööpartneriks on ostetud toiduabi pakkuja, kes komplekteerib toidupakid ja jagab need kokkulepitud kuupäevadel abisaajatele. Ostetud toiduabi ja annetatud toiduabi pakkujale väljastab STAR-ist abisaajate nimekirja SKA (Tallinn menetleb abivajajaid oma andmebaasis, kuid esitab abivajajate andmed samadest põhimõtetest lähtuvalt), saades Sotsiaalministeeriumist kinnituse hanke võitja kohta. Andmete väljastamise korda on täpsustatud SKA või Tallinna ja Sotsiaalministeeriumi vahel sõlmitud andmevahetuslepingus, seejuures Sotsiaalministeerium andmeid ei näe, sest puudub teadmismisvajadus.

KOV (v.a Tallinn, mis menetleb oma abivajajaid eraldi andmebaasis ja täites samu ülesandeid nagu STAR-i analüütik, edaspidi nimetatud ühiselt *STAR-i analüütik*) hindab isiku abivajadust SHS § 15 alusel, märkides selle ära STAR-is vastavalt STAR-i põhimääruse § 8 lõike 1 punktile 12¹. Viidatud andmevahetuslepingu alusel koondab STAR-i analüütik üks kord kvartalis abisaajate andmed KOV-ide kaupa nimekirjadesse, mis sisaldavad isiku nime, isikukoodi, elukohta ja kontakttelefoni numbrit ning märget selle kohta, kas isik vajab kojukandeteenust. STAR-i analüütik moodustab STAR-ist eraldiseisvad nimekirjad, mis on krüpteeritud ja kaitstud paroolidega ning laeb need eraldi failidena TEHIKu turvalisse keskkonda. Ostetud toiduabi pakkuja projektijuhti teavitatakse nimekirja üleslaadimisest. Nimekiri on kättesaadav ühe nädala jooksul, peale mida see kustutatakse (automaatne aegumise kuupäev). Andmekoosseisudes järgitakse minimaalsuse nõuet, edastades vaid andmeid, mis on vajalikud tegevuste eesmärgi täitmiseks.

Ostetud toiduabi pakkuja projektijuht salvestab teenuse osutamiseks nimekirjad enda süsteemis ning lähtub andmete töötlemisel isikuandmete kaitset reguleerivatest õigusaktidest kooskõlas riigihankelepingu lisaks oleva andmetöötluslepinguga.

Ostetud toidu jagamine toimub väljastuspunktides, kuhu abisaaja peab ise kohale minema. Väljastuspunktis märgib ostetud toiduabi pakkuja töötaja ära, kellele on toiduabi üle antud. Ostetud toiduabi pakkuja teavitab KOV-i, kelle piirkonnas elav abisaaja ei ole toiduabi kätte saanud, edastades info (isiku nime) KOV-ile krüpteeritud kujul.

Ostetud toiduabi puhul edastab ostetud toiduabi pakkuja elluviijale koondandmed toidugruppide kaupa (kg) ja abisaajate koondarvu.

SKA ja Tallinn edastavad elluviijale statistilised andmed abisaajate kohta, mis põhinevad KOV-i määratud abisaajate arvul.

Toidukaardi korral leiab elluviija toidukaarditeenuse pakkuja riigihankega kaubandus- või toitlustusettevõtete seast, kellel on kauplusi üle Eesti või riigihanke piirkonnas. Riigihanke võitja tagab toidukaartide olemasolu, millele laeb abisumma ning korraldab toidukaartide kättetoimetamise abisaajatele.

Toidukaarditeenuse pakkuja saab abisaajate andmed TEHIKu või Tallinna turvalisest keskkonnast. Abisaajate andmetele on juurdepääs toidukaarditeenuse pakkuja projektijuhil (kui toidukaarditeenuse pakkujaid on rohkem kui üks, on igaühel üks projektijuht sõltumata teenindatava piirkonna suuruselt), kes salvestab abisaajate nimekirja. Teenusepakkuja on kohustatud järgima isikuandmete kaitset reguleerivaid õigusakte ja riigihankelepingu lisaks olevat andmetöötluslepingut. Abisaajate nimekirja alusel saadab toidukaarditeenuse pakkuja postiteenuse osutaja abil toidukaardi kõigile abisaajatele nimekirjas näidatud aadressidel tähtitud kirjaga. Kaardid ei ole isikustatud, kuid kaardinumber on projektijuhi poolt seotud abisaajaga. Kirja kättesaamise kinnituse saamisel märgib toidukaarditeenuse pakkuja selle ära enda süsteemis

olevas nimekirjas. Nendest abisaajatest, kellele ei õnnestunud toidukaarti postiga kätte toimetada, teavitab toidukaarditeenuse pakkuja isiku elukohajärgset KOV-i. Abisaajaga, kellele ei õnnestunud toidukaarti kätte toimetada, võtab ühendust abi osutamiseks KOV.

Toidukaardiga saab abisaaja toidukaarditeenuse pakkuja ükskõik millisest Eestis asuvast poest soetada endale vajalikke toidu- ja esmatarbekaupu. Kaardi kaotamisel või hävimisel saab abisaaja pöörduda uue kaardi väljastamiseks toidukaarditeenuse pakkuja projektijuhi poole – isikuga seotud kaart tühistatakse ning sellel olev jääk kantakse uuele väljastatud kaardile.

Toidukaarditeenuse pakkuja kasutab abisaajate nimekirja andmeid ka kojukande tegemiseks, juhul kui KOV on teinud nimekirja vastava vajaduse märke. Kojukannet teeb toidukaarditeenuse pakkuja ise või tellib teenuse sisse, samuti võib see olla korraldatud KOV-i kaudu.

Toidukaarditeenuse pakkuja esitab elluvijale isikustamata koondnumbri toidukaarti kasutanud isikute arvu kohta ja abisaajate ostetud kauba koondi toidugruppide kaupa.

2) sihtrühmale annetatud toidu kogumise ja jagamise toetamine (tegevus 2.2);

Tegevuse raames leitakse hankega annetatud toiduabi pakkuja, kes tegeleb annetatud toidu kogumise ja jagamisega. Annetatud toiduabi pakkuja leidmine ning tema poolt andmete töötlemine on identne andmekaitse mõjuanalüüsi punktis 1 sätestatuga (sh Tallinn, st tegevuse 2.2 puhul ei kasutata Tallinna andmekogu, vaid lähtutakse STAR-ist). Samuti edastab annetatud toiduabi pakkuja elluvijale koondandmed toidugruppide kaupa (kg) ning SKA statistilised andmed abisaajate kohta, mis põhinevad KOV-i määratud abisaajate arvul.

Annetatud toiduabi pakkuja võib abisaaja andmeid kasutada ka kojukande tegemiseks, kui KOV on kojukande vajaduse tuvastanud ja nimekirja märkinud.

Andmete säilitamine

Riigihanke võitjatel on kohustus säilitada abisaajate nimekirju koos märkega abi kättesaamise kohta minimaalselt viis aastat TAT abikõlblikkuse perioodi lõppemise aasta 31. detsembrist arvates kooskõlas ÜSS2021_2027 §-ga 18.

ÜSS2021_2027 andmekorje

TAT tegevuste kontrollimiseks peab elluvijaja koguma statistika eesmärgil ÜSS2021_2027 § 19 lõikes 3 viidatud andmeid. Lähtuvalt ühendmääruse § 10 lõike 1 punktist 5 ja ESF+ määruse I lisast ei kohaldata andmekorje nõuet ESF+ist antava toetuse puhul, mis aitab kaasa ESF+ määruse artikli 4 lõike 1 punktis I sätestatud erieesmärgi saavutamisele, välja arvatud järgmiste näitajate kohta: „alla 18aastaste laste arv“, „18–29aastased noored“, „55aastaste ja vanemate osalejate arv“ ja „osalejate koguarv“. SKA esitab eeltoodud andmed elluvijale isikustamata kujul.

Elluvijaja kasutab andmeid aruandluseks.

V TAT kooskõla valikukriteeriumitega

TAT tervikuna on üks projekt, mille tegevuste valikul lähtuti rakenduskava seirekomisjonis kinnitatud valikukriteeriumidest ja -metoodikast vastavalt ühendmääruse §-le 7.

1. TAT kooskõla valdkondlike arengukavadega, mõju rakenduskava erieesmärgi ja meetme eesmärkide saavutamisele

TAT kooskõla valdkondlike arengukavadega ning panust rakenduskava erieesmärki ja meetme eesmärkidesse, sh projekti tulemuste ja mõju eeldatavat ulatust ning vajaduse korral väljundite ja

tulemuste kestlikkust pärast projekti lõppu on kirjeldatud TAT punktis 1 ja seletuskirja IV osas. TAT panust meetme väljund- ja tulemusnäitaja(te) saavutamisse on kirjeldatud TAT ja seletuskirja punktis 3.

2. TAT põhjendatus

TAT tegevused aitavad kaasa meetme 21.4.10.1 „Sotsiaalkindlustuse programm“ eesmärgi saavutamisele.

TAT eesmärgi, vajalikkuse ja eesmärgi saavutamiseks tehtavate tegevuste kirjeldus on esitatud seletuskirja I ja II peatükis. TAT kohaselt on kõigi tegevuste elluviija Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja sotsiaalse kaasatuse osakond, kuna ta omab eelnevat kogemust TAT tegevuste elluviijana.

TAT eesmärk ja sekkumiste tulemused on esitatud TAT punktis 2 ning sekkumiste põhjendatust ja eesmarke on käsitletud seletuskirja osas „TAT vajalikkuse põhjendatus“.

3. Kuluefektiivsus

Planeeritud eelarve kujunemist on kirjeldatud eelarve seletuskirjas. Eelarve planeerimisel lähtutakse varasematest kogemustest sama tüüpi kulude tegemisel ja seda korrigeeritakse vajaduse korral tarbijahinnaindeksi prognoositava muutusega. Uut tüüpi kulude planeerimisel analüüsitakse turuhindasid või töötatakse need ise välja.

Planeeritud eelarve kujunemist on kirjeldatud eelarve seletuskirjas, kus on näidatud, et kulud on vajalikud ja mõistlikud.

4. Elluviija suutlikkus projekti ellu viia

Sotsiaalministeeriumi hoolekande ja sotsiaalse kaasatuse osakond elluviijana omab varasemat ESF-i ja FEAD-i TAT-de elluviimise kogemust, sh on tal kvalifikatsioon, jätkusuutlikkus, õiguslikud ja organisatsioonilised eeldused TAT tegevuste elluviimiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks.

TAT tegevuste elluviija on Sotsiaalministeerium. Ministeeriumi valitsemisalas on muu hulgas riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, sotsiaalse turvalisuse ja sotsiaalhoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimine, laste ja perede heaolu edendamine ja rahvastikupoliitika koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Sellest tulenevalt on Sotsiaalministeeriumil vajalik haldussuutlikkus ja kompetentsus käesoleva TAT eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks eespool loetletud tegevuste kaudu.

5. Kooskõla Eesti pikaajalise arengustrateegia aluspõhimõtete ja sihtidega

Kooskõla „Eesti 2035“ aluspõhimõtete ja sihtidega on hinnatud TAT punktis 1.1 ning seletuskirja IV punktis.

VI TAT rakendamine

TAT-d rakendatakse tagasiulatavalt alates 01.10.2022. Tagasiulatuv rakendamine on vajalik seoses toetatavate tegevuste (nt hangete väljakuulutamise ostetud toiduabi ja annetatud toiduabi pakkuja leidmiseks) alustamisega nimetatud kuupäevast.

VII TAT kooskõlastamine

TAT saadeti eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja Keskkonnaministeeriumile ning e-posti teel Riigi Tugiteenuste Keskusele ning arvamuse avaldamiseks SKA-le ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Samuti edastati eelnõu EISi kaudu arvamuse avaldamiseks rakenduskava seirekomisjonile ja Euroopa Komisjonile.

Keskkonnaministeerium ja Riigi Tugiteenuste Keskus kooskõlastasid eelnõu vaikimisi, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga kooskõlastati TAT e-kirja teel. Rahandusministeeriumi kommentaarid on lisatud tabelisse.

Seletuskirja lisad:

1. Põhiõiguste hartaga ja puuetega inimeste õiguste konventsiooniga arvestamise kontroll-leht
2. Riskide hindamine