

Toimetulekutoetuste määramisest ja maksmisest kohalikes omavalitsustes

Epp Klooster

kvaliteediosakonna peaspetsialist, sotsiaalkindlustusamet

Sotsiaalkindlustusamet (SKA) alustas mullu järelevalvet kohalikes omavalitsustes (KOV) riigieelarvest rahastatava toimetulekutoetuse (TTT) määramise ja maksmise üle, mis varem oli maavalitsuste ülesanne. TTT riiklik ja haldusjärelevalve viidi läbi üheksas omavalitsuses (11,4% üldarvust), neist kuues KOVis kompleksjärelevalvete raames. Saime üsna ülevaatliku pildi omavalitsuste praktikast ja kitsaskohtadest toimetulekuraskustesse sattunud klientide abistamisel.

Võrreldes 2017. aastaga, mil riigi kulud TTT-le moodustasid 18 304 537 eurot, kasvas 2018. aastal see summa 18 873 247-le, toetust saanud leibkondade arv aga kahanes 14 056-lt 12 226-le. Peamised mõjutajad nende arvude taga on järjest suurenenud peretoetused, mis kasvatasid perede sissetulekut, ning toimetulekupiiri pidev tõus.¹

Senise piirkondlikult üsnagi ebaühtlase TTT menetluspraktika tõttu oli mullustel järelevalvetel eelkõige nõustav iseloom ja kolm suuremat eesmärki.

Lisaks TTT määramise ja maksmise sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) kohasele eesmärgi- ja õiguspärasele ning kvaliteedipõhimõtete arvestamisele vaatlesime ka menetluse vastavust sotsiaalseadustiku üldosa seadusele (SÜS) ja haldusmenetluse seadusele (SÜS). Viimaseid tuleb järgida kogu menetluse jooksul selles osas, mis pole eriseaduse ehk SHSiga reguleeritud, eriti puudutab see TTT taotluste registreerimist, haldusakti andmist, eitavate otsuste vormistamist ning alusetult saadud hüvitise tagasinõudmist ja tasaarvestamist.

Teiseks tutvusime KOVide valmisolekuga muuta kogu TTT menetlus sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) põhiseks ning loobuda andmekaustadest. See lubaks teha edaspidi üksnes elektroonilist järelevalvet. Seda eesmärki silmas pidades kogusime KOVidelt ka ettepanekuid, kuidas arendada TTT menetlust STAR-keskkonnas ja mõned parandusettepanekud on juba rakendunud.

Kolmandaks vaatlesime, kuidas KOVid on taganud ligipääsu TTT-le, samuti uurisime erisusi TTT menetlemisel. Eesmärk on kogu riigis praktikat ühtlustada ning koondada ettepanekuid, mille põhjal vajadusel õigusakte muuta.

Toimetulekutoetuse eesmärk ja SHS uuendused

SHS § 2 kohaselt on hoolekandelise abi esmane eesmärk see, et paraneks inimese suutlikkus korraldada oma elu iseseisvalt. Seda tuleb silmas pidada ka TTT juures.

2018. aasta töi SHSi mitmeid TTT määramisega seotud muudatusi, mis mõneti lihtsustavad KOVide tööd. Neil on nüüd varasemast **suurem kaalutusõigus**, mis võimaldab läheneda kliendile isikukeskselt. Teisalt suureneb aga vastutus parimate kliendikesksete lahenduste leidmisel ja rakendamisel. Silmas tuleb pidada ka seda, et kaalutusõigus kehtib vaid seaduses lubatud piires. Sotsiaaltöötajate sõnul tekitab seaduse avar tõlgendusruum aeg-ajalt segadust ja muudab igapäevatöö keerulisemaks.

Mitmes KOVis juhiti tähelepanu vastuolule: SHS § 131 lg 1 määratleb TTTd kui isiku iseseisvat toimetulekut soodustavat **ajutist abimeedet**, võimaldades samas maksta toetust ilma ajalise piiranguta. Samas paragrahvis on aga viide eesmärgile tagada TTTga minimaalne sissetulek esmavajaduste rahuldamiseks. Kliendil on SHS § 12 lg 1 järgi õigus vabale tahtele sotsiaalteenuste ja -toetuste kasutamisel. Mõnikord muudab see raskeks selliste meetmete rakendamise, mis aitaksid vastavalt SHS § 3 lg 1 p 2 tõsta isiku suutlikkust oma elu ise korraldada. KOVid on pakkunud lahenduseks, et TTT võiks ajas väheneda, et motiveerida

¹ 2018. aastal oli piiriks 140 eurot üksielava isiku ja esimese leibkonnaliikme kohta, järgmistele täiskasvanutele 112 ning lastele 168 eurot; 2019. aastal on piir vastavalt 150, 120 ja 180 eurot.

inimest oma elujärje parandamiseks midagi ette võtma ja mitte jääma toetusest kui püsivast sissetulekust mugavalt sõltuma. Siingi oleks asjakohane laiendada KOVi kaalutlusruumi.

TTT taotleja esmavajaduste rahuldamise kõrval tuleks KOVil keskenduda tema jõustamisele, et ta tahaks oma elujärge parandada ja abilöksust väljuda. Üks vahend, mida pikaajalise ja mitmekesise abivajadusega TTT kliendi abistamisel ning aktiveerimisel kaaluda, on vastavalt SHS § 9 lg 1 **juhtumiplaani koostamine**, mis loob paremad eeldused kliendi kaasamisele oma olukorra parandamisse ning teiste abinõude rakendamisele. TTT määramisele peaks vastavalt SHS § 15 eelnema **isiku abivajaduse põhjalik väljaselgitamine ja hindamine**. Erilist tähelepanu vajavad need TTT taotlejate pered, kus kasvavad lapsed, ja vastavalt SHS § 15¹ 16–26aastased noored. Siiani ei ole KOVid TTT taotlejatele hindamisotsuseid ega juhtumiplaane üldjuhul koostanud, kuigi neid sageli nõustatakse ning vajaduse korral pakutakse neile ka teisi teenuseid ja toetusi.

KOVil on õigus TTT arvestamisel **mitte arvesse võtta** õppetootusi ja stipendiume, konkreetse kulu või kahju hüvitisi ning kuni poole toimetulekupiiri ulatuses pere kohta kuus lähedastelt saadud rahalisi toetusi ja kingitusi. Järelevalve käigus selgus, et mitmel pool on seda võimalust kasutatud, sageli jäi see aga siiski kasutamata, kuigi tagantjärele tundus see otstarbekana. Ühe toimetulekupiiri ulatuses aastas saab pere kulutustena arvesse võtta ka ühekordseid hädavajalike eluasemekulusid, kui isik on TTT saanud enne vähemalt kuue kuu jooksul; sellist võimalust on paaril korral ka rakendatud.

KOVil on õigus kaaluda TTT mittedääramist või vähendamist kliendi või tema pereliikme seaduses ettenähtud aktiivsuspõuete või KOVi seatud muude lisatingimuste (nt tõendite esitamise) eiramise puhul, sedagi on KOVid kasutanud.

Oluline eelmisest aastast kehtima hakanud erisus puudutab olukorda, kus vähemalt kahe kuu jooksul ilma tõise tuluta olnud TTT saaja asub tööle. Sel juhul ei arvestata töötasu esimese kahe kuu jooksul 100% ja järgmise nelja kuu jooksul 50% ulatuses toimetulekutoetuse taotlemisel kliendi tulude hulka. Erisust saab iga kliendi puhul kasutada üks kord 24 kuu jooksul. Seda võimalust on üsna palju kasutatud ning on näha, et pikaajaliste klientide huvi tööle asumiseks on seetõttu ka kasvanud. TTT menetlejad on rahul, et erisuse rakendamine STARis on muutunud lihtsamaks ja usaldusväärsemaks. Samalaadne muudatus puudutab alaealiste õpilaste teenitud töötasu perekonna sissetulekute hulka mitteamist.

Mõnes omavalitsuses jättis soovida see, kuidas kliente ja avalikkust on teavitatud motiveerivatest muudatusest. Mitmed KOVid kasutavad selleks aga järjepidevalt eri kanaleid. Iseäranis tõhus on olnud info jagamine kohalikus ajalehes.

KOVid kasutavad sageli head võimalust kanda kliendi nõusolekul TTT summa otse kommunaalteenuse pakkujale või üürileandjale, et ennetada võlgnevust eluasemekulude tasumisel. Varasemaid võlgnevusi TTT arvelt katta ei ole lubatud, SÜS § 34 lg 2 keelab ka tasaarvestuse TTT arvelt.

Sotsiaalkindlustusameti tähelepanekud

2/3s jälgitud omavalitsustest olid volikogude kehtestatud eluasemekulude piirmäärad SHS § 133 lg 6 põhjal ajakohastatud, mõnes oli tegemist aga nii õiguslikult kui ka sisult vananenud dokumendiga, üks haldusreformijärgsetes kohanemiskeskustes KOV oli saanud sotsiaalministeeriumilt eriloa jätkata erinevate piirmääradega 2018. aasta lõpuni. KOVidel tasub kaaluda eluasemekuludele mitme piirmäära kehtestamist. Alates 2019. a on STARis võimalik menetleda mitut üüri- ehk ruutmeetri hinna piirmäära, kui KOVi STARi administraator on need sisestanud. Seda võimalust on kasutanud pigem suuremad omavalitsused.

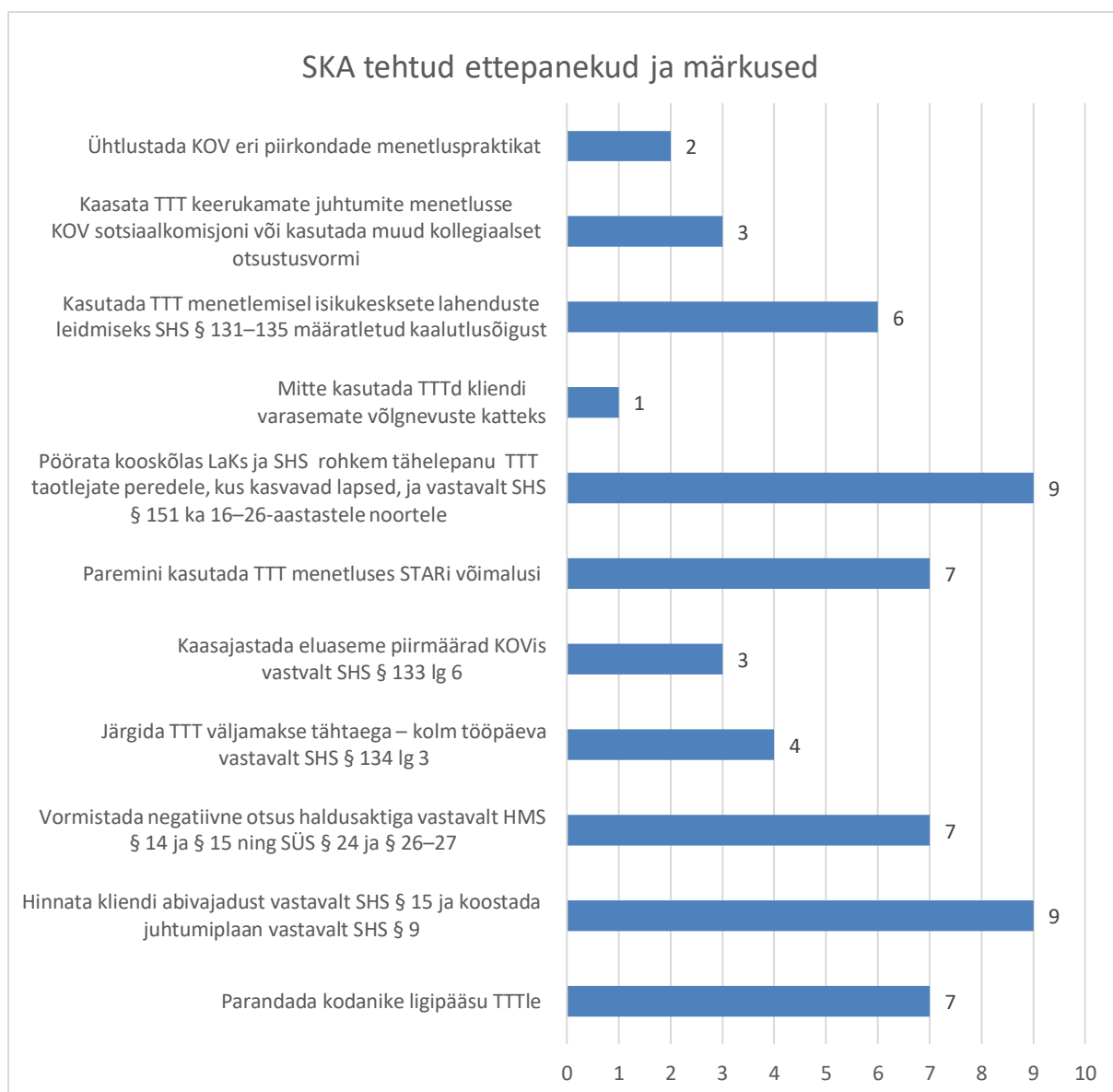
Enamik järelevalve käigus ilmnenuid TTT määramise ja maksmise puudujääke tulenes haldusmenetluse seaduse ja sotsiaalseadustiku üldosa seaduse nõuete täitmata jätmisest või väärtõlgendusest, hoopis vähem eksitakse SHS § 131–135 sätestatud nõuete vastu. Näiteks ei

olnud seitsmes KOVis tavaks registreerida TTT taotleja eeldatavalt rahuldamata jäetavat avaldust ja vastata kodanikule HMS § 14 ja 15 lg 1 ning SÜS § 24 ja 26–27 nõuete kohaselt. Tavaliselt oli siis vastatud suuliselt kohapeal tehtud arvutuskäigu põhjal. Vaid kahes KOVis olid eitavad vastused alati nõuetekohaselt vormistatud ja kliendile saadetud, koos viitega otsuse vaidlustamise võimalusele.

Vahet tuleb teha, kas inimese seisu ei teata, või on tegemist olukorraga, kus vajalikud andmed on teada, kuid inimene ei soovi avaldust esitada, vaid küsib lihtsalt nõu. Sel juhul ei ole tegu avaldusega, kuid ka selline pöördumine tuleks fikseerida ning vastavalt HMS § 18 protokollida. Samuti tuleks avalduse esitamata jätmise soov fikseerida isiku toimikus kas siis kaustas või STARis.

KOVidele ei tekita tavapäraselt raskusi SHS § 134 lg 2 sätestatud nõue määrata TTT viie tööpäeva jooksul pärast kõigi vajalike dokumentide saabumist. Samas on SHS § 134 lg 6 kehtestatud TTT väljamaksmise tähtaeg – kolm tööpäeva – tekitanud mõnedel juhtudel probleeme, eriti sularahaga arveldamise korral. Kuigi sularahas tehtud väljamaksetele laienevad raamatupidamise erireeglid, tuleb siiski järgida SHSs sätestatud tähtaega.

Silma jäi, et mitmel pool on sotsiaaltöötajad TTT otsuste tegemise juures üksi või saavad konsulteerida vaid kolleegidega, kuna KOVis ei ole kujunenud tava arutada keerukamaid juhtumeid sotsiaalkomisjonis või mõnes muus kollegiaalses otsustuskogus, kuigi see on nii kliendile kui ka sotsiaaltöötajale sobivama lahenduse leidmisel turvalisem tee.



Joonis 1. Sotsiaalkindlustusameti 2018. a järelevalvete põhjal tehtud ettepanekud kohalikele omavalitsustele

TTT menetlemise käigus SHS ja teiste õigusaktide ellurakendamisel kerkivate kitsaskohtade lahendamiseks on KOVid esitanud SKAle tähelepanekuid ja ettepanekuid, mis vajavad põhjalikumat õiguslikku analüüsi. Ettepanekud puudutavad seda, kuidas kliente tõhusamalt aktiveerida ja võrdsemalt kohelda ning ka TTT menetlust lihtsustada ja ühtlustada.

Kõigi KOVide TTT menetlejad tegid märkusi ja ettepanekuid STARis menetlemise parandamiseks: peeti vajalikuks lihtsustada päringute tegemist andmeregistritesse, käsitsi arvutamise osa peaks vähenema ja kiiremat ülevaadet on vaja kliendi ja pere varasema või paralleelse hoolekandelise abi seoste kohta. Tõstatati vajadus luua STARis võimalus HMS nõuetele vastava negatiivse otsuse vormistamiseks. 2019. aasta veebruarist ongi olukord paljuski juba muutunud ja mitmed muudatused ellu rakendatud. Nüüd on võimalik vormistada STARis TTT negatiivset ja kaalutusotsust ning teha järelepärimisi ka kinnistusraamatu infosüsteemi, liiklusregistrisse, hariduse infosüsteemi ja töötamise registrisse. See muudab TTT menetlejate töö märksa sujuvamaks ja pildi kliendi olukorrast ülevaatlikumaks.

Mitmed KOVid katsetasid järelevalve käigus korraldust, mille puhul kõik kliendi taotluse dokumendid skanniti ja sisestati STARi. Külalastatud omavalitsuste sotsiaaltöötajate hinnangul oleks kõigi kliendi taotluse alusandmete lisamine STARi vajalik ja looks tervikliku ülevaate. Samas tõdeti, et olukorras, kus täiesti paberivaba asjaajamine TTT menetlemisel veel ei toimi, on skannimine dubleeriv ja liialt ajamahukas. Seda võimalust peetakse praegu optimaalseks keerukamate juhtude puhul.

Kokkuvõtvalt jäi hoolimata menetluspraktika erinevustest mulje, et KOVide tegevus TTT maksmisel lähtub klientide vajadustest ja kõikjal on eesmärk raskustesse sattunud inimesi abistada. Paljudes kohtades oli tunda esimesest haldusreformijärgsest aastast tulenevat kokkukasvamise konarlikkust ning ootust, et riik nõustab kavandatu elluviimist nii õigusalaselt kui ka tehniliselt.