Toimetulekutoetuste maksmise seaduslikkus

Riigikontrolli peakontrolöri 11.02.2002. a otsus nr 13-5/051

SISUKORD

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST 2

1. SISSEJUHATUS 5

1.1. VALDKONNA LÜHIÜLEVAADE 5
1.2. AUDITI RAAMISTIK 6
1.3. AUDITI METOODIKA 6

2. EBASELGED TOIMETULEKUTOETUSE SIHTGRUPID 7

2.1. TOETUSE MAKSMINE ELAMISLOATA ISIKUTELE 8
2.2. TOETUSE MAKSMINE ALALIST ELUASEMEKOHTA MITTEOMAVATELE ISIKUTELE 9
2.3. TOETUSE MAKSMINE ÜLIÕPILASTELE 9
2.4. TOETUSE MAKSMINE KORTERIÜÜRILEPINGU ALUSEL 11

3. TOETUSE MAKSMINE ELUASEMEKULUSID ARVESTAMATA 11

3.1. TOETUSE MAKSMINE ÜHEKORDSE MATERIAALSE ABI OSUTAMISEKS 11
3.2. TOETUSE MAKSMINE VARASEMA PERIOODI VÕLGNEVUSE KATTEKS 12

4. TOETUSE MAKSMINE ELATISRAHA SAAMIST TÕENDAMATA 12

5. TOETUSE MAKSMINE PEREKONNA KOOSSEISU ARVESTAMATA 14

6. TOETUSE MAKSMINE DOKUMENTIDE PUUDUMISEL 14

7. TOETUSE MAKSMISE KONTROLL 15

8. AUDITEERITAVATE SEISUKOHAD AUDITI TULEMUSTE KOHTA 17

9. RIIGIKONTROLLI ARVAMUS AUDITEERITAVATE SEISUKOHTADE SUHTES 18

10. ETTEPANEKUD 18

Kokkuvõte auditi tulemustest

Käesolev otsus on kokkuvõte auditiprojektist, mille käigus auditeeriti toimetulekutoetuse maksmist kolmes omavalitsusüksuses – Tallinnas, Kohtla-Järve ja Narva linnas.

Et riigieelarvest eraldatakse toimetulekutoetuseks suur summa ning tegu on kuritarvitustest ja väärkasutustest ohustatud valdkonnaga, oli auditi läbiviimise põhjuseks eelkõige vajadus saada ülevaade sellest, kas toetust makstakse sihipäraselt ning kas on rakendatud piisavad kontrolli-meetmed, mis aitaksid raha mittesihipärast kasutamist vältida.

Auditeeritud perioodil – 2001. aastal reguleeris toimetulekutoetuse maksmist üks seaduse-paragrahv (sotsiaalhoolekande seaduse § 22)[1]. Vabariigi Valitsus oli määrusega kehtestanud minimaalsed nõuded.

Auditi peamise järeldusena leidis Riigikontroll, et auditeeritud omavalitsusorganites ei olnud rakendatud küllaldaselt meetmeid, mis aidanuksid vältida toimetulekutoetuse mittesihipärast kasutamist. Toetust said paljud isikud, kes ei vastanud toetuse saamise nõuetele või kes ei tõestanud dokumentidega oma õigust toetusele.

Enamlevinud väärkasutuse juhud olid toetuse maksmine elamuasemekulusid tõendamata, perekonnaliikmete andmete puudumisel, ühekordse materiaalse abina ja eelmiste perioodide võlgnevuse katteks. Toetust maksti ka neile, kel polnud elamisluba, kuigi seda sai anda vaid Eesti alalisele elanikule. Toetust said samuti alalist elukohta mitteomavad isikud, kuigi nende puhul ei olnud tegu toimetulekutoetuse reeglistikust tuleneva alalise eluaseme kulude katmisega.

Toetuse maksjad ei kogunud ega kontrollinud paljudel juhtudel väljamakse tegemiseks vajalikku infot, et veenduda taotleja õiguses toetust saada. Nii sai osa taotlejaid toetust väga lihtsalt, väites vaid, et puudub töökoht ja sissetulek, mis ei võimalda eluga toime tulla.

[1] Sotsiaalhoolekande seaduse üldsätted kehtivad ka toimetulekutoetuse kohta

Kuna toimetulekutoetuse andmise otsused ja otsuste aluseks olev info ei olnud mitmel juhul dokumenteeritud ega säilitatud, siis puudus võimalus hinnata toetuse maksjate toimingute seaduslikkust ja piisavust.

Et puudus selgus teatud sihtgruppide õiguses toetust saada, siis omavalitsusüksused saadud infot põhjalikumalt ei kontrollinud. Neil oli lihtsam toetus välja maksta kui täiendavalt kontrollida, kuna kokkuvõttes ei pruukinud see rohkem selgust tuua. Riigi raha sihipärase kasutamise seisukohast on niisugune tegevus taunitav.

Järelkontroll toimetulekutoetuse maksmise üle oli väga ebaühtlane. Narva sotsiaalabiamet kasutas olemasolevaid sanktsioonimehhanisme siiski hästi: ebaseaduslikult makstud toetusi nõuti tagasi ka kohtu kaudu.

Sotsiaalministeerium oli teadlik toimetulekutoetuse maksmisel esinevatest puudustest ning nägi lahendusena 2001. aasta lõpul vastu võetud uut sotsiaalhoolekande seadust, mis annab alates 2002. aastast omavalitsustele suuremad õigused toimetulekutoetuse määramise ja maksmise otsustamisel.

Riigikontroll leiab, et omavalitsuste vastutuse suurenemisega toimetulekutoetuse maksmisel on neil vaja rakendada ka tõhusamaid meetmeid toetusega kaasnevate riskide maandamiseks.

Auditi tulemustest lähtuvalt tegi Riigikontroll auditeeritud omavalitsusorganitele mitmeid **ettepanekuid.** Olulisemad neist:

- Koguda ja kontrollida piisavalt infot enne iga väljamakse tegemist, et veenduda toetuse taotleja õiguses toetust saada.
- Kehtestada toimetulekutoetuse maksmisel ühtsed protseduurireeglid, mis järgiksid kohustuste lahususe, tegevuste dokumenteerimise ning vastutuse hajutamise põhimõtet.
- Dokumenteerida otsused ja otsuste aluseks olev info ning säilitada toimikutes kõik nõutavad alusdokumendid, et hiljem oleks võimalik toetuse väljamaksja toimingute seaduslikkust ja piisavust hinnata.

- Lõpetada toimetulekutoetuse maksmine juhtudel, kus taotlus ei ole vajalikul määral põhjendatud või ei saa toetust määrata toimetulekutoetuse maksmise reeglistikust lähtudes (toetused materiaalse abi osutamiseks, eelmiste perioodide võlgnevuse katteks).
- Lõpetada toimetulekutoetuse maksmine rehabilitatsioonikeskuste ja kodututе öömajade elanikele ja kaaluda võimalusi neile muudest vahenditest abi osutada.
- Tõhustada sisekontrolli toimetulekutoetuse maksmise üle.

Ettepanekud Sotsiaalministeeriumile

1. Kaaluda seaduse muutmise ettepanekute esitamist, mis konkretiseeriksid toimetulekutoetuse määramisel alalise eluruumi mõistet, samuti millistele tingimustele peaksid vastama üürilepingud, et toetust saada.

1. Sissejuhatus

1.1. Valdkonna lühiülevaade

Toimetulekutoetust on sotsiaalhoolekande seaduse järgi õigus saada neil, kelle kuusissetulek on alla Vabariigi Valitsuse kinnitatud minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuvat toimetulekupiiri[2]. Viimane on 500 krooni kuus inimese kohta ja see kehtib alates 01.11.1997. Pere teise ja iga järgneva liikme kohta on toimetulekupiir 400 krooni kuus.

Toimetulekutoetuse maksmise kord oli kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.12.1996 määrusega nr 318; korda on hiljem muudetud ning alates 2002. aastast kaotas see koos sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste jõustumisega kehtivuse.

Toimetulekutoetuse taotlemise ja määramise aluseks on kuusissetulek, mis jääb isikule (perekonnale) pärast alalise eluasemega seotud alaliste kulude katmist normpinna ulatuses. Normpinnaks loetakse 18 ruutmeetrit üldpinda perekonnaliikme kohta ja täiendavalt 15 ruutmeetrit perekonna kohta. Üksi elava pensionäri eluruumi normpinnaks võidakse (valla- või linnavalitsuse otsuse alusel) erandina lugeda kahetoalise korteri puhul korteri üldpind ja suurema arvu tubadega korteri puhul mitte rohkem kui 51 ruutmeetrit.

Toimetulekutoetuse määramisel võetakse arvesse kõik perekonna täisealised liikmed, kes:

- töötavad;
- õpivad päevases õppevormis Eesti riiklikes või haridusministeeriumi koolitusloaga õppeasutustes;
- on pensionärid;
- on ülalpidamistoetuse saajad;
- on ametlikult töötuks tunnistatud.

Alalise eluaseme kulud tuleb isikul (perekonnal) tasuda ise. Varasemaid võlgnevusi toetusega ei kaeta.

[2] 08.02.1995 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse § 22

Riik kulutab toimetulekutoetuse maksmiseks suuri summasid. 2001. aasta riigieelarves oli esialgu kavandatud toimetulekutoetuse maksmiseks 247 mln kr. Maakondadest laekunud aruannete põhjal kujunes 2001.aastal toimetulekutoetuste mahuks aga 354,4 mln kr. Sealhulgas Kohtla-Järvel 23,0, Narvas 29,1 ja Tallinnas 70,9 mln kr.

Suurimad ühe taotluse kohta keskmiselt makstud summad olid Ida-Virumaal (900 kr) ja Tallinnas (846 kr).

1.2. Auditi raamistik

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2001. aasta tööplaani alusel 24.09.01 välja antud kontrolliülesanne nr 051.

Auditi eesmärgiks oli kontrollida, kas toimetulekutoetuse maksmine on küllaldaselt reguleeritud ning kas regulatsioone ka järgitakse; samuti kontrollimehhanismide ja sanktsioonide olemasolu ning toimivust.

Audit hõlmas Tallinna, Kohtla- Järve ja Narva linnavalitsuste tegevust toimetulekutoetuse maksmisel ajavahemikul 01.01.2001 kuni 31.08.2001.

1.3. Auditi metoodika

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditi põhiprotsessi ja dokumenteerimise nõudeid.

Lähtuti toimetulekutoetuse määramist ja maksmist reguleerivatest õigusaktidest ning toetuse määramise aluseks olevatest dokumentidest.

Auditiga hinnati toimetulekutoetuse määramise ja maksmise riske ja nende võimalikku mõju protsessile. Pöörati tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- kas toetuse määramine ja maksmine on piisavalt reguleeritud;
- kas toetust määrates ja makstes kõiki asjassepuutuvaid regulatsioone järgitakse;
- kas on loodud ja toimivad toimetulekutoetuse määramise ja maksmise protseduurid ja kontrollimehhanismid, mis tagavad toetuseraha nõuetekohase määramise ja väljamaksmise;
- kas toimetulekutoetuseks eraldatud raha arvestus on ülevaatlik ja jälgitav.

Igas auditeeritud omavalitsuses vaadati läbi 7% 2001. aasta I poolel välja makstud toimetulekutoetustest. 50% valimist moodustati juhuvalimi põhimõttel, 50% kontrollimise käigus selgunud riskijuhtudest.

2. Ebaselged toimetulekutoetuse sihtgrupid

Toimetulekutoetuste sihtgrupid ei olnud üheselt ja arusaadavalt määratletud.

Sotsiaalhoolekande seaduse[3] kohaselt on sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi ja muud abi õigus saada Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all oleva territooriumi alalisel elanikul, kui välislepinguga ei ole sätestatud teisiti. Alaliseks elanikuks on Eestis elav Eesti kodanik või Eestis elav välismaalane, kellel on alaline elamisluba. Enne 1990. aasta 1. juulit Eestisse asunud ja endise Eesti NSV alalise sissekirjutuse alusel Eestis viibival välismaalasel oli õigus saada sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi ja muud abi Eestis viibimise juriidilise aluse tähtaja lõppemiseni[4].

16.03.2000 teatas Sotsiaalministeeriumi esindaja (sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna juhataja) mitteametlikult Ida-Viru Maavalitsusele, et need isikud, kes on õigeaegselt esitanud elamisloa pikendamise või alalise elamisloa saamise taotluse, kuid pole veel otsust kätte saanud, võivad saada toimetulekutoetust. ENSV alalise sissekirjutusega isikuile, kellele on varem toetust määratud ning kes ei ole vahepeal Eestist lahkunud ja siia jälle tagasi saabunud, võib toetuse maksmist jätkata, kuid neid tuleb sundida end legaliseerima ja vajaduse korral dokumentide vormistamisele kaasa aidata.

[3] Sotsiaalhoolekande seaduse § 4 lg 1
[4] § Sotsiaalhoolekande seaduse 4 lg 2

Selle seisukoha omapoolsel tõlgendamisel maksid omavalitsused toimetulekutoetust ka isikutele, kes polnud luba taotlema asunud.

Toimetulekutoetuse maksmise reeglistiku järgimist raskendas asjaolu, mida lugeda alaliseks eluasemeks ja alalisteks eluasemekuludeks. Mitmeti tõlgendatavuse tõttu said toimetulekutoetust ka isikud, kelledel polnud alalist eluaset ja kellede eest tasus riik vajaminevad eluasemekulud[5].

2.1. Toetuse maksmine elamisloata isikutele

Auditeeritud perioodil kehtinud sotsiaalhoolekande seadus jättis lahtiseks, kas toimetulekutoetust tohtis maksta mitte-kodanikele, kes olid Eestisse tulnud peale 1990. aasta.1. juulit ja kel olid elamisload. Samuti jäi lahtiseks, kuidas toimida nendega, kes tulid peale nimetatud kuupäeva ja kel elamislubasid ei olnud (isegi, kui nad seda taotlesid). Seaduse mõttest tulenevalt ei olnud viimasena nimetatud isikute kategoorial õigust toetusele[6].

Auditeerimisel Kohtla-Järve linnas ilmnes, et toetuse saajate hulgas oli elamisloata isikuid nii enne kui pärast 1990. aasta 1. juulit saabunutest. Mõnel juhul oli elamisloataotlus Kodakondsus- ja Migratsiooniametile esitatud, enamasti aga mitte. Avaldused toimetulekutoetuse saamiseks vaatas läbi ja andis maksmiseks nõusoleku Kohtla-Järve Linnavalitsuse sotsiaalkomisjon. Reeglina sai isik komisjoni loal toetust kuni kolm kuud.

Narva linnas rahuldati 2001. aasta I poolel 5116 elamisloaga isiku taotlust, mis moodustab 35,3% kõigist taotlustest. Neile maksti toimetulekutoetust 4,8 miljonit krooni ehk 35% kogu makstud toetusest.

Samal ajal maksti toetust ka isikutele, kes polnud elamisluba taotlema asunud. Nende hulgas oli hiljuti kinnipidamiskohast vabanenuid, kes põhjendasid elamisloa taotluse esitamata jätmist elatusallikate puudumisega. Narva sotsiaalabiameti töötajate selgituste kohaselt lähtuti toetuse

[5] Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg 1 alusel võis neile toimetulekutoetust määrata, kuid eluasemekulusid katta ei saanud.

maksmisel Sotsiaalministeeriumi juhistest Ida-Viru Maavalitsusele. Sisuliselt maksis omavalitsus elamisloata isikutele toimetulekutoetuse raha sotsiaalabina elamisloa vormistamiseks.

2.2. Toetuse maksmine alalist eluasemekohta mitteomavatele isikutele

Narvas maksti iga kuu toimetulekutoetust kodutute öömaja asukatele. Kodutute öömaja kasutavad isikud esitasid toetuse saamiseks iga kuu kodutute öömaja direktori koostatud õiendi, mis on toimikutes säilitatud.

Kuna tegu polnud alalise eluasemega ja kuna elanikud ise kulusid ei tasunud, siis puudus alus kodutute öömaja elanikele (eluasemekulude eest) toimetulekutoetust määrata

Kohtla-Järvel maksti toimetulekutoetust rehabilitatsioonikeskuse elanikele.

Kinnipidamiskohtadest vabanenutest osa pöördus eluaseme puudumise tõttu esialgu elama Ahtme rehabilitatsioonikeskusse. Rehabilitatsioonikeskuses viibijaile oli kindlustatud tasuta elamispind ja toit. Lisaks taotlesid Ahtme rehabilitatsioonikeskuse elanikud ja said toimetulekutoetust elatusmiinimumi ulatuses (500 krooni kuus). See ei olnud kooskõlas toimetulekutoetuse maksmise reeglistikuga[7].

Otsuse rehabilitatsioonikeskuse elanikele toetust maksta võttis vastu Kohtla-Järve Linnavalitsuse sotsiaalkomisjon. Kontrollimisega tuvastati, et Ahtme rehabilitatsioonikeskuse elanikele oli 2001. aasta 8 kuuga makstud 24 500 krooni toimetulekutoetust.

2.3. Toetuse maksmine üliõpilastele

[6] Elamislubadega seonduv on lahendatud 09.10.2001 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse §-ga 4

[7] Sotsiaalhoolekande seadus ei välistanud toetuse maksmist nimetatud asutuses elavale inimesele: § 22 lg 1 "Toimetulekutoetust on õigus saada isikul, kelle kuusissetulek on alla Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuvat toimetulekupiiri.". Valitsuse määrus mõnevõrra kitsendas seadust, sätestades, et ainult alalise eluasemega inimesel on õigus toimetulekutoetusele.

Toetust taotleva isiku eluruum pidi vastama elamuseaduses[8] toodud nõuetele, mille § 29 sätestab, et üürilepingu esemeks on eluruum ja et üürilepingu iseseisvaks esemeks ei või olla toa osa või tuba, mis on seotud teise toaga ühise sissekäiguga (külgnevad ühendatud toad), samuti kaudselt köetav tuba, abiruumid (koridor jne).

Tallinna Mustamäe ja Lasnamäe linnaosa valitsuste sotsiaalhoolekandeosakonnad maksid toimetulekutoetust kõigile ühiselamus elavatele üliõpilastele sõltumata sellest, kas nende eluruum vastas eelmises lõikes sätestatud tingimustele.

Auditi käigus leiti, et vaid mõnes ühiselamus oli üliõpilase kasutuses omaette ruum, nt pereühiselamu aadressil Akadeemia 5a, kus elavatele üliõpilastele maksti samuti toetust.

Eri õppeasutustes oli üliõpilastega sõlmitud erinevad lepingud: Tallinna Pedagoogikaülikoolis eluruumi- ja varaüürilepingud, Eesti Mereakadeemias ekipaaži kasutamise lepingud ja Tallinna Tehnikaülikoolis elamispinna kasutamise lepingud.

Sotsiaalhoolekandeosakonnad ei lähtunud üliõpilastele toimetulekutoetust makstes sellest, kas üliõpilaste kasutuses olevat pinda võis lugeda alaliseks eluasemeks toimetulekutoetuse maksmise reeglistiku järgi, vaid linnavalitsuse saadud soovitusest maksta Tallinna elanike registris registreeritud üliõpilastele toimetulekutoetust üldistel alustel. Seega käsitati Tallinnas kontrollitaval ajavahemikul üliõpilasi eraldi subjektina (vanematest eraldi) ning maksti neile toimetulekutoetust.

Kontrollimisel selgus, et Lasnamäe linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakond maksis ühiselamus elavatele üliõpilastele 2001. aasta I poolel toimetulekutoetust 670 200 krooni (4,1% kogu väljamakstud toetusesummast) ja Mustamäe linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakond 1 865 900 krooni (27,2% kogu summast). **Kokku maksti Tallinnas õppivatele üliõpilastele toimetulekutoetust toimetulekutoetuse maksmise reeglistikku eirates 2 536 100 kr.**

Lasnamäe linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakonnas võeti üliõpilastele toimetulekutoetuse määramisel arvesse kõik eluasemekulud: soojus, vesi, elektrienergia, üldkulud jne. Mustamäe linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakonnas arvestati ainult elektri-, soojusenergia, vee- ja

[8] Elamuseadus võeti vastu 23.04.1992.

kanalisatsioonikulusid. Kasutustasu, mis olenevalt toas elavatest üliõpilaste arvust on 200, 300 või 600 krooni (1 toa kasutustasu 600 krooni), arvesse ei võetud.

2.4. Toetuse maksmine korteriüürilepingu alusel

Nagu eelmises osas märgitud, ei või elamuseaduse § 29 järgi üürilepingu iseseisvaks aluseks olla toa osa või tuba, mis on seotud teise toaga ühise sissekäiguga (külgnevad ühendatud toad), samuti kaudselt köetav tuba, abiruumid (koridor jne).

Auditeerimisel selgus, et Narvas ja Kohtla-Järvel esines juhtumeid, kus omanik andis osa korterist üürile nii, et ülalnimetatud seaduse nõuded ei olnud täidetud. Üürnik (reeglina oli see üks pereliikmetest) taotles ja sai toimetulekutoetust. Peale üürimise ebaseaduslikkuse ei ole selge ka see, kas "üüritud" pinna eest maksis see, kes sai toimetulekutoetust.

Narva sotsiaalabiameti konsultantide selgituse kohaselt pärineb idee korteri osa pereliikmele üürida elamuvaldusasutustelt ja korteriühistute juhtkondadelt. Viimased põhjendavad üürile andmise võimalust sellega, et väljaüüritavasse tuppa on eraldi sissekäik, mitte teise toa kaudu.

3. Toetuse maksmine eluasemekulusid arvestamata

3.1. Toetuse maksmine ühekordse materiaalse abi osutamiseks

Nii Kohtla-Järve linna sotsiaalkomisjon kui ka Narva sotsiaalabiamet otsustasid mitmel juhul toimetulekutoetust määrata ka siis, kui taotleja soovis materiaalset abi. Toetuse saamise õigus ei olnud tõendatud isiku sissetulekuid ega kulusid kajastavate dokumentidega. Näiteks määrati toimetulekutoetust elamisloa vormistamise kulude katteks, küttepuude muretsemiseks, välismaalase passi hankimiseks.

3.2. Toetuse maksmine varasema perioodi võlgnevuse katteks

Auditeeritud perioodil kehtinud riiklike sotsiaaltoetuste maksmise tingimuste ja korra järgi ei kuulu eluasemekulude tasumisel varem tekkinud võlgnevus katmisele valla- või linnavalitsuse poolt[9].

Kohtla-Järve Linnavalitsuse sotsiaalkomisjoni otsustest nähtus, et toimetulekutoetust määrati mitmel juhul klausliga kustutada eluasemekulude maksmisel tekkinud võlg.

Narva Sotsiaalabiametis selgus, et eluasemekulude arvestuskaartidele oli paljudel juhtudel kantud üüri- ja kommunaalmaksete võlg. Kuna aga alusdokumendid puudusid, siis ei olnud võimalik täpsemalt tuvastada, kas selle katteks toetust maksti. Sotsiaalabiameti töötajad selgitasid, et nad kontrollivad eluasemekulude arvestuskaardi koostamisel põhjalikult maksete tasumist ja varem tekkinud võla kustutamiseks toetust ei määrata.

4. Toetuse maksmine elatisraha saamist tõendamata

Perekonnaseaduse § 61 järgi määratakse lapsele igakuine elatisraha, lähtudes mõlema vanema varalisest seisundist ja lapse vajadusest. Igakuine elatisraha ühele lapsele ei või olla väiksem kui veerand Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast.

Riikliku sotsiaalregistri pidamise põhimääruse kohaselt on toimetulekutoetuse määramisel vajalikuks alusdokumendiks tõend elatisraha saamise kohta või Täitevameti tõend elatisraha mittesaamise kohta[10].

Ilma elatisraha saamist või mittesaamist tõendamata määrasid mitmel juhul toimetulekutoetust nii Kohtla-Järve sotsiaalkomisjon kui ka Tallinna sotsiaalhoolekandeosakonnad. Narva sotsiaalabiabiamet uuris aktiivsemalt taotlejate elatisraha saamist. Toimikutes olid tõendid elatisraha saamise või mittesaamise kohta. Taotlejad, kes ei olnud oma endise abikaasa asukohta kindlaks teinud ning taotlesid elatisraha, esitasid sotsiaalabiametile kirjavahetuse teiste riikide

[9] Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. a määruse nr 318 p 10
[10] Vabariigi Valitsuse 8.07.1999. a määrusega nr 214 kinnitatud “Riikliku sotsiaalregistri põhimääruse” p 18 lg 13

saatkondade ja ametiasutustega elatisraha nõudmise kohta. Toimikutes oli kirjavahetus Venemaa, Valgevene ja Kuuba Vabariigi saatkondadega. Leningradi oblasti asutuste poole pöördus sotsiaalabiamet elatisraha saamise küsimusega ka iseseisvalt ning sai kõigil juhtudel vastuse.

Probleeme oli nii elatisraha suurusega, sest töötasu erineb riigiti, kui ka selle kättesaamisega.

Juhul kui endine abikaasa töötas Venemaal, nõudsid sotsiaalabiameti töötajad tema tööandjalt tõendi esitamist töötasu kohta. Seejärel arvestati töötasu rublades parasjagu kehtiva kursiga Eesti kroonidesse ning määrati elatisraha suuruseks 25% sellest summast. Kõigil nimetatud juhtudel jäi elatisraha alla 400 krooni, mis on vähem kui minimaalne elatis; elatis peab olema 25% miinimumpalgast (perekonnaseaduse § 61 lg 4).

Kui lapsevanem, kes ei ela Eestis ja kes on kohustatud elatisraha maksma, seda ei tee, puuduvad tema mõjutamiseks vahendid. Sotsiaalabiameti konsultantide selgituse kohaselt ei tegele Narva kohtutäiturid kohtuotsusega, kui alimendimaksja elab väljaspool Eestit.

Kuna Narvas ja Kohtla-Järvel elavad valdavalt mitte-eestlased, siis oleks soovitav toimetulekutoetuse reeglistikus arvestada erisusi elatisraha arvestamisel ja need õigusaktis sätestada.

5. Toetuse maksmine perekonna koosseisu arvestamata

Auditeeritud perioodil kehtinud riiklike sotsiaaltoetuste maksmise tingimuste ja korra järgi on toimetulekutoetuse määramise aluseks perekonna sissetulek, kusjuures perekonnaliikmeteks loetakse toimetulekutoetuse taotlejat, tema abikaasat või temaga abielulistes suhetes olevat samas eluruumis alaliselt elavat isikut, nende ülalpidamisel olevaid lapsi ja vanemaid või teisi ühtset tuluallikat kasutavaid või ühise majapidamisega isikuid[11]. Seega olid toetuse määramiseks vajalikud andmed kõigi perekonnaliikmete kohta, sh andmed perekonnaliikmete kuusissetulekute ja perekonna alalise eluasemega seotud alaliste kulude kohta[12].

Nimetatud nõudeid ei olnud ei Narvas, Tallinnas ega Kohtla-Järvel mitmel juhul järgitud. Toimetulekutoetust oli määratud ka siis, kui taotleja polnud perekonnaliikmete kohta kõiki vajalikke andmeid ja dokumente esitanud.

6. Toetuse maksmine dokumentide puudumisel

Kooskõlas riikliku sotsiaalregistri pidamise põhimääruses sätestatuga säilitatakse toetuse alusdokumente taotleja toimikus[13].

Kontrollimisel ilmnes, et toimetulekutoetust said ka isikud, kelle arvestuskaardile polnud kantud kõiki toetuse määramiseks vajalikke olulisi isikuandmeid ning sissetulekuid ja eluasemekulusid tõendavad dokumendid olid juurde lisamata. Kohtla-Järve linnaosade toetusesaajate toimikutes olid vaid üksikutel juhtudel korteriühistute üüri- ja kommunaalmaksete arved (Ahtme linnaosa) ning mõned ühiselamu komandantide tõendid elanike eluasemekulude kohta (Järve linnaosa). Järelikult puudus võimalus kontrollida arvestuskaardil näidatud eluasemekulude õigsust ning sellest lähtudes toetuse määramise seaduslikkust.

Kohtla-Järve sotsiaalhoolekandekeskus keeldus abi andmast isikutele, kel polnud vajalikke dokumente. Taotlejad pöördusid siis toetuse saamiseks linnavalitsuse sotsiaalkomisjoni poole.

[11] VV määrus nr 318, p 2
[12] "Riikliku sotsiaalregistri põhimääruse" p 13
[13] "Riikliku sotsiaalregistri põhimääruse" p 19

Sotsiaalkomisjon määras toimetulekutoetuse sätteid rikkudes 2001. aasta 8 kuuga toimetulekutoetust 478 korral isikutele, kes polnud esitanud eluasemekulusid tõendavaid dokumente ja kelle arvestuskaartidel puudusid sellekohased andmed.

Tallinna linna Lasnamäe linnaosavalitsus ei koondanud ega säilitanud toimetulekutoetuse maksmisel eluasemekulusid tõendavaid dokumente.

7. Toetuse maksmise kontroll

Sotsiaalhoolekande seadus sätestab, et teadlikult valeandmeid esitanud isikult nõutakse sotsiaalhoolekande korras saadu tagasi kohtu kaudu[14]. Auditeeritud perioodil kehtinud riiklike sotsiaaltoetuste maksmise tingimuste ja korra kohaselt tuli lõpetada toetuse maksmine perekonna sissetulekute teadliku varjamise või valeandmete esitamise korral[15].

Kohtla-Järve Linnavolikogu revisjonikomisjon ei olnud toimetulekutoetuse määramist ja maksmist kontrollinud. Kohtla-Järve Linnavalitsuse koosseisus puudus sõltumatu sisekontrolli üksus (siseaudiitor). Toimetulekutoetuse määramise järelkontrolli protseduure ei olnud koostatud. Linnavalitsus ei olnud kaardistanud valdkonna riske ega selgitanud, millised neist võivad enim raha sihipärast kasutamist ohustada.

Auditiga hõlmatud perioodil olid toimetulekutoetuse määramise ja maksmise järelkontrolli taotlejate arvestuskaartide alusel teinud Kohtla-Järve sotsiaalhoolekandekeskuse töötajad. Kontrollimise tulemusi kajastavates dokumentides oli märgitud põhilise puudusena vajalike andmete puudumist taotlejate arvestuskaartidel. Vastavatele inspektoritele tehti ettepanek kontrollida täiendavalt ettekandes ja kontrolliaktis nimetatud isikute andmeid. Samuti oli keskus järelkontrolli tulemusena kohtuväliselt ebaseaduslikult makstud toimetulekutoetust tagasi nõudnud: 2001. aasta 8 kuuga 4 isikult kokku 5708 krooni.

Keskus oli rakendanud sanktsioone ka ebaseadusliku väljamakse sooritanud ametniku suhtes. 2001. aasta aprillis määras Kohtla-Järve sotsiaalhoolekandekeskuse inspektor toimetuleku-

[14] Sotsiaalhoolekande seadus § 47 lg 2

toetust isikutele, kellele sotsiaalkomisjon oli keeldunud toetust maksmast, kuna taotlejatel puudus elamisluba. Toimetulekutoetuse ebaõige määramisega tekitas inspektor linnavalitsusele materiaalset kahju 4300 krooni. Sotsiaalhoolekandekeskuse peadirektori kohusetäitja käskkirjaga määrati inspektorile distsiplinaarkaristusena noomitus.

2001. aasta juunis avastati järelkontrolli tulemusena, et karistatud inspektor oli ühele toimetulekutoetuse saajale maikuus teinud kaks pangaülekannet, vastavalt 1150 krooni ja 900 krooni. Tegelikult oli taotlejal õigus ainult viimasele summale. Inspektori maikuu töötasust peeti kinni 700 kr kahju hüvitamiseks ning sotsiaalhoolekandekeskuse peadirektori käskkirjaga lõpetati distsiplinaarkaristuse korras tema tööleping.

Ka Narva Linnavolikogu revisjonikomisjon ei olnud toimetulekutoetuse maksmist kontrollinud ning Narva linnavalitsuse koosseisus puudus sõltumatu sisekontrolli üksus.

Linnavalitsuse rahandusamet kontrollis sotsiaalabiameti finantsmajanduslikku tegevust, sh toimetulekutoetuse maksmist 1998. aastal. Kontrolli tulemuste kohta koostati akt 12.06.1998; toimetulekutoetuse maksmisel puudusi ei avastatud.

Sotsiaalabiameti-sisene kontroll toimetulekutoetuse maksmise üle toimib pidevalt. Auditiga hõlmatud perioodil kontrollisid sotsiaalabiameti töötajad toimetulekutoetuse määramist 2001. aasta veebruaris ja märtsis. Kontrollimise tulemuste kohta koostati aktid, ent toetuse määrajad – konsultandid – pole aktidele alla kirjutanud.

Järelkontrollidega tuvastati, et mõnel juhul oli määratud toimetulekutoetust rohkem, kui võinuks määrata. Enammakstud summad arvestati järgmisest toetussummast maha.

Jooksvalt kontrollis kuu koondaruannete koostamisel toimetulekutoetuse määramist üksikutele abivajajatele vanemkonsultant. Küsimused lahendati sel juhul töö korras. Aeg-ajalt kontrollis toimetulekutoetuse määramist asenduskonsultant, kes esitas ettekande sotsiaalabiameti direktorile.

[15] Vabariigi Valitsuse määrus nr 318 p 3.15

Kui ametisisese kontrolli tulemusena on ilmnenud toetuse määramise ebaseaduslikkuse kahtlus, on sotsiaalabiamet esitanud materjalid majanduspolitseile. Auditeeritaval perioodil oli majanduspolitseile esitatud 26 avaldust, ametile teadaolevatel andmetel on politsei nende põhjal algatanud 14 kriminaalasja. Sealhulgas 7 ebaseaduslikult toimetulekutoetust saanud isiku puhul on välja arvestatud riigile ajavahemikul 01.01.1999–01.09.2001 tekitatud kahju ning sotsiaalabiamet nõuab neilt 39 760 krooni tagastamist.

Tallinna linna Lasnamäe linnaosavalitsuse ja Mustamäe linnaosavalitsuse kooseisus oli sisekontrolli üksus. Mõlemad olid 2001. aasta jooksul kontrollinud rohkem kui 1000 taotlejat; Lasnamäel avastati üle 100, Mustamäel üle 300 tulude varjaja. Viimastele lõpetati toimetulekutoetuse maksmine ning tegeldi kohtuväliselt summade tagasisaamisega.

Toimetulekutoetuse maksmise kulude kohta peeti raamatupidamises eraldi arvestust. Kohtla-Järve ja Narva linnavalitsuse finantsaruannetes ning nende poolt Ida-Viru Maavalitsusele esitatud finantsaruannetes erinevusi ei olnud. Samuti ei erinenud Mustamäe ja Lasnamäe linnaosavalitsuste ning nende poolt Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile esitatud aruanded.

8. Auditeeritavate seisukohad auditi tulemuste kohta

Auditi tulemustest lähtudes tegi Riigikontroll oma kontrolliaktides Kohtla-Järve ja Narva Linnavalitsustele ning Tallinna Sotsiaal-ja Tervishoiuametile rea ettepanekuid, mis peaksid aitama parandada toetuse taotleja poolt esitatud andmete kontrollimist ja vähendama riske toimetulekutoetuse maksmisel.

Kohtla-Järve linnapea Jüri Kollo ja Narva linnapea Imre Liiv nõustusid kontrolliaktides esitatuga vastuväiteid esitamata.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja Vahur Keldrima selgitas, et toimetulekutoetuse maksmine ühiselamutes elavatele üliõpilastele oli kooskõlas Tallinna Linnavalitsuse 24.01.2001 otsusega, mis soovitas linnaosade sotsiaalhoolekande osakondadel hakata maksma toimetulekutoetust Tallinna linna elanike registris olevatele üliõpilastele.

Ameti juhataja juhtis tähelepanu asjaolule, et ebaõigesti makstud toetuse sissenõudmise protseduurid on seadusega kehtestamata. Käesoleva ajani on kõik tagasimaksed toimunud kokkuleppeliselt toetuse saajaga.

Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna juhataja Merle Malvet nõustus käesoleva auditi tulemusena Sotsiaalministeeriumile tehtud järelduste ja ettepanekutega. Ta märkis, et üürilepingud perekonnaliikmete vahel ja üldse üürilepingute sõlmimisega seonduv vajaks täpsemat reguleerimist eelkõige elamuseaduse või lepingute ja lepinguväliste kohustuste seadusega. Hetkel ei ole välistatud fiktiivsete lepingute tegemine, et toetust saada.

9. Riigikontrolli arvamus auditeeritavate seisukohtade suhtes

Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse vastuvõtmisega 2001. aasta lõpul lahendati mitmeid probleeme, mis käesoleva auditi tulemustes on kajastamist leidnud. Riigikontroll tunnustab Sotsiaalministeeriumi püüdlusi toimetulekutoetuse valdkonna reguleerimisel.

Mõned puudused ja väärkasutuse võimalused toimetulekutoetuse maksmisel on aga jäetud lahenduseta. Riigikontroll peab vajalikuks, et Sotsiaalministeerium nendega tegeleks.

10. Ettepanekud

Riigikontroll teeb Sotsiaalministeeriumile järgnevad ettepanekud:

1. Kaaluda seaduse muutmise ettepanekute esitamist, mis konkretiseeriksid toimetulekutoetuse määramisel alalise eluruumi mõistet, samuti millistele tingimustele peaksid vastama üürilepingud, et toetust saada.

2. Analüüsida juhuseid, kus omavalitsused on toimetulekutoetusi maksnud dokumentideta ning elamisluba ja elamiskohta mitteomavatele isikutele, samuti isikutele varem tekkinud

võlgnevuse katteks või ühekordse materiaalse abina ja võtta tarvitusele asjakohaseid meetmeid toetuse raha senisest sihipärasema kasutamise tagamiseks.

Peale Sotsiaalministeeriumilt seisukoha saamist otsuses tehtud ettepanekute osas teavitab Riigikontroll auditi tulemustest Riigikogu sotsiaalkomisjoni.

Saata käesolev otsus informatsioonina Rahandusministeeriumile.

Jüri Kõrge
Peakontrolör