

**Riigieelarvest omavalitsustele
toimetulekutoetusteks antud raha
kasutamine**

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/06/17
28.03.2006

Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud
raha kasutamine

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Toimetulekutoetust makstakse alates 1994. aastast. Toimetulekutoetust on õigus saada ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast alalise eluasemega seotud kulude tasumist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiriks on alates 2005. aastast 750 kr esimesele ning 600 kr igale järgmisele pereliikmele. Toimetulekutoetust maksavad kohalikud omavalitsused. 2005. aasta riigieelarve tasandusfondis oli selleks ette nähtud 328 miljonit krooni.

Riigieelarvest toimetulekutoetuseks eraldatud rahast makstakse lisaks toetusele toimetulekupiiri kindlustamiseks ka täiendavat toetust üksikvanematele ning toimetulekutoetuste raha ülejäägi korral ka täiendavaid sotsiaaltoetusi või -teenuseid vastavalt kohaliku omavalitsuse kehtestatud korrale. Riigikontroll analüüsis, kas toimetulekutoetusteks on eraldatud piisavalt raha ning kas kehtestatud regulatsioon tagab toetuse maksmise õigustatud isikutele. Viies kohalikus omavalitsuses kontrolliti, kas toetust oli makstud õiges summas, kas toimetulekutoetuse raha ülejääke oli kasutatud eesmärgipäraselt ning kas alusetult makstud toetus oli makstud tagasi.

Peamised tähelepanekud

Sotsiaalhoolekande seaduse 2005. aasta algusest kehtima hakanud muudatustele vaatamata on kogu toimetulekutoetuste maksmine praegu liialt ebakindel ja osaliselt kontrollimatu. Seaduses loetletud tingimused annavad ikka veel tõlgendamisvõimalusi toetusteks vajaliku raha planeerimisel ja võimaldavad suvaotsuseid toetuste jagamisel. Üheselt ei ole selge, milliseid tulusid ja kulusid võtta arvesse toimetulekutoetuse määramisel.

Viimastel aastatel on riigieelarves toimetulekutoetuseks raha planeeritud alati ca 20% rohkem, kui seda hiljem tegelikult kasutatakse. 8 aastat muutumatuna püsinud toimetulekupiiri tõsteti 2005. aasta algul, kuid siiani ei ole seda seotud elatusmiinimumiga, kuigi seaduse kohaselt tuleb toimetulekupiiri kehtestamisel lähtuda minimaalsetest tarbimiskuludest esmavajaduste rahuldamiseks (toit, riietus, jala-nõud ning muud kaubad ja teenused). Praegu katab toimetulekupiir vaid minimaalse toidukorvi maksumuse ja sedagi vaid esimesel pereliikmel.

Toimetulekutoetuse maksmine on antud kohalike omavalitsuste pädevusse, aga seejuures pole Sotsiaalministeerium täitnud piisavalt talle pandud ülesannet koordineerida sotsiaalhoolekannet. Sotsiaalhoolekande seaduses on mitmeid puudusi, mis raskendavad oluliselt toetuse määramist. Audit näitas, et kohalikes omavalitsustes on toimetulekutoetuse määramine ja maksmine korraldatud erinevalt.

Riigikontroll leidis, et praegused kontrollisüsteemid ei taga seda, et toimetulekutoetust makstakse vaid nendele, kes elavad puuduses. Valimisse sattunud toetuse saajad ei olnud tihti oma tulust sotsiaaltöötajaid teavitanud, mistõttu maksti toetust rohkem 188 000 krooni ulatuses. See moodustas 4,6% auditeeritud toetussummadest. Ka ei võetud toetuse määramisel arvesse pere varanduslikku olukorda, kuigi kohalikele omavalitsustele on taoline õigus antud. Nii said paljudel juhtudel toetust mitme kinnisvara, sõiduki või maa omanikud. Toimetulekutoetuse maksmine ja määramine neile isikutele / peredele sai võimalikuks seetõttu, et sotsiaaltöötajad ei kontrollinud Maksu- ja Tolliametit, liiklusregistrit või kinnistusregistrit isikute andmeid üle.

Peamised ettepanekud

Sotsiaalministrile koostöös rahandusministriga

- Kuna viimastel aastatel on toimetulekutoetuseks tasandusfondist eraldatud raha lisaeelarvega alati vähendatud, siis tagada järgmistel aastatel eelarvet planeerides lähtumine tegelikust vajadusest.
- Seostada edaspidigi toimetulekupiir statistiliste näitajatega ning tagada selle iga-aastane läbivaatamine ja vastavusse viimine tegeliku vajadusega.

Sotsiaalministrile

- Algatada sotsiaalhoolekande seaduse muutmine selliselt, et praeguses seaduses mitmeti tõlgendatavad mõisted oleksid üheselt selged, et kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatel oleks õigus toetuse taotlejalt küsida kõiki vajalikke dokumente majandusliku olukorra väljaselgitamiseks, et toetust saaksid ka kodutud puuduse all kannatajad jne.
- Julgustada kohalikke omavalitsusi enam lähtuma toimetulekutoetuse määramisel taotlejate varalisest seisust. Töötada selleks koos kohalike omavalitsustega välja juhendmaterjalid toimetulekutoetuse saajate varalise seisu hindamiseks ning korraldada nimetatud juhendmaterjali tutvustamiseks teabepäevi/seminare.

Regionaalministrile

- Nõuda maavanematelt, et nad teostaksid järelevalvet kohalikes omavalitsustes toimetulekutoetusteks ettenähtud raha kasutamise üle ning jälgiksid, et sissetulekute varjamise tõttu ebaõigesti makstud toetused (kogusummas 188 210 krooni) nõutaks tagasi.

Sotsiaalminister selgitas oma vastuses, mida ministeerium on teinud toimetulekutoetuse maksmise koordineerimisel. Ka teatas minister, et ministeerium kavatseb täpsustada osa toetuse maksmise aluseks olevaid mõisteid ja parandada infovahetust Tööturuameti ja omavalitsuste vahel. Minister ei pidanud vajalikuks sotsiaalhoolekande seaduse täiendamist ning leidis, et toimetulekutoetuse maksmist on võimalik parandada mõistete avamise, täiendavate juhendmaterjalide koostamise ja selgitustöö kaudu.

Regionaalminister nõustus ettepanekuga nõuda maavanematelt, et nad teostaksid järelevalvet kohalikes omavalitsustes toimetulekutoetusteks ettenähtud raha kasutamise üle ja jälgiks, et ebaõigesti makstud toetus nõutaks tagasi.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	9
1. TOETUSRAHA PLANEERIMINE ON PUUDULIK	10
1.1. Toimetulekutoetusteks planeeritakse raha suure varuga.....	10
1.2. Toimetulekupiir pole seotud elatusmiinimumiga.....	11
1.3. Raha ülejäägi kasutamise reeglistik on ebamäärane	11
2. KÕIK ABIVAHAJAD EI PRUUGI TOETUST SAADA.....	14
2.1. Toetusesaajate ringi on keeruline määrata.....	14
2.2. Toetust maksti isikutele, kelle õppimise või töötamise kohta andmed puudusid.....	15
2.3. Toetuse maksmine kodututele on probleemne	15
3. TOETUSE MÄÄRAMISEL ESINES VAJAKAJÄÄMISI	17
3.1. Osa toetuse saajatest ei olnud puuduses.....	17
3.2. Toetuse määramisel pole kulusid mitte alati õigesti arvesse võetud	19
3.3. Täiendavat toetust on makstud alusetult	20
3.4. Toetuse maksmist on vähe auditeeritud.....	20
4. TOETUSE MÄÄRAMISEL EI VÕETA ARVESSE TAOTLEJA VARA.....	22
5. ENAMMAKSTUD TOETUSRAHA EI NÕUTA TAGASI	25
SOTSIAALMINISTRI JA REGIONAALMINISTRI VASTUSED	26

Sissejuhatus

Auditi eesmärk on hinnata riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamist ning teha ettepanekuid regulatsiooni ja kontrollimeetmete täiendamiseks.

Auditeeritud asutuseks oli Sotsiaalministeerium; andmeid koguti Tallinna Lasnamäe ja Mustamäe linnaosavalitsustest, Narva, Sillamäe, Tartu ja Valga linnavalitsustest.

Auditeeritud ajavahemik oli 2005. a I poolaasta.

Auditirühma kuulusid auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitorid Evi Riives ja Svetlana Rõbakova.

Valdkonna ülevaade

Sotsiaalhoolekande ülesanneteks on osutada isikule või perekonnale abi toimetulekuraskuste ennetamiseks, kõrvaldamiseks või kergendamiseks ning aidata kaasa sotsiaalsete erivajadustega isiku sotsiaalsele turvalisusele, arengule ja ühiskonnas kohanemisele. Toimetulekutoetus on vaesuse leevendamise viimane abinõu, mida makstakse neile, kes pole suutelised endale ja perele tööga piisavalt elatusvahendeid hankima ning kui muud sotsiaalteenused pole puudust leevendanud.

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt korraldavad riiklikku sotsiaalhoolekannet sotsiaalminister ja maavanemad. Ühtlasi on sotsiaalministri ülesandeks töötada välja ka riigi sotsiaalpoliitika, sotsiaalhoolekannet reguleerivad seadused ja muud õigusaktide eelnõud; koguda ja analüüsida sotsiaalhoolekandealast informatsiooni jpm. Maavanema ülesandeks hoolekande korraldamisel on töötada välja maakonna sotsiaalhoolekande poliitika, sotsiaalhoolekande programmid ja projektid, hallata maakonnas asuvaid riigi sotsiaalhoolekande asutusi jne.

Kohalike omavalitsuse ülesandeks on korraldada sotsiaalteenuste, vältimatu abi ja muu abi andmine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine.

Toimetulekutoetust makstakse 1994. aastast ning toetuse maksmist reguleerib sotsiaalhoolekande seadus (edaspidi ka *SHS*). SHS-st tulenevalt makstakse riigieelarvest toimetulekutoetuseks eraldatud rahast järgmisi toetuseid:

- toetus toimetulekupiiri kindlustamiseks (edaspidi ka *toetus*);
- täiendav toetus üksikvanemale (edaspidi *täiendav toetus*)¹;
- toimetulekutoetuste raha ülejäägi korral makstav täiendav sotsiaaltoetus või osutatav sotsiaalteenus, lähtudes kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustest ja korrast (edaspidi *täiendav sotsiaaltoetus*).

Toetuse saamise õigus

Toimetulekutoetust on õigus saada ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast alalise eluasemega seotud kulude tasumist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiriks on alates 2005. aastast 750 kr esimesele ning 600 kr igale järgmisele pereliikmele. Eluasemekulusid (üür, kommuunkulud jt) võetakse arvesse omavalitsuse volikogu kinnitatud normatiivide piires ja valitsuse

¹ Makstakse alates 01.01.2005. aastast üksikvanemale, kui kõik tema pereliikmed on alaealsed. Toetuse suurus on 200 krooni perekonna kohta.

määratud normpinna ulatuses. Seega sõltub toetuse suurus perekonna netosissetulekust, eluasemekuludest, perekonna toimetuleku piirmäärast ja pereliikmete arvust.²

2005. aasta alguses tehti SHS-s mitmeid muudatusi, millest olulisemaks on võimalus mitte määrata toetust, kui taotleja omandis või kasutuses olev vara tagab talle ja tema perekonnale piisavad elatusvahendid.

Raha hulk

Alates 2003. aastast on riigieelarve tasandusfondis ette nähtud raha toimetulekutoetusteks kohaliku omavalitsuse üksustele (edaspidi ka KOV). KOVi eelarvesse eraldatava toimetulekutoetuse valdade ja linnade vahelise jaotuse kehtestab Vabariigi Valitsus.

Tabel 1. Toimetulekutoetusteks eraldatud ja kasutatud raha aastatel 2003–2005

Toimetulekutoetus	2003	2004	2005
Eraldatud toimetulekutoetusteks, kokku (mln kr)	361,2	300,3	328,2
Kasutatud toimetulekutoetusteks, kokku (mln kr)	325,2	235,0	250,1
sh toimetulekupiiri kindlustamiseks (mln kr)	308,2	216,8	207,8
Muud toetused*	17,0	18,2	42,3
Raha ülejääk (mln kr)	36,1	65,3	78,1

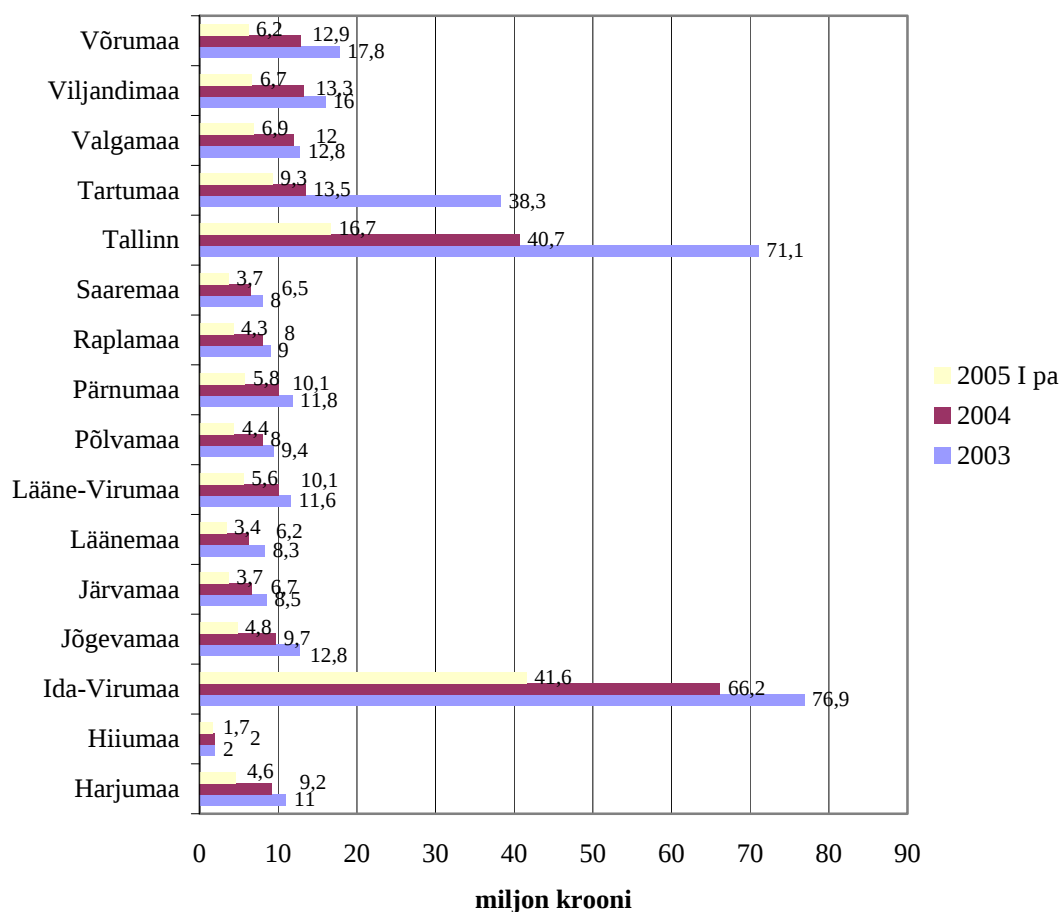
* s.o täiendav sotsiaaltoetus ja alates 01.01.2005. a ka täiendav toetus

Allikas: Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi andmed

2003. aastal jäi toimetulekutoetusteks eraldatud rahast kasutamata 10%, kuid 2004. aastal juba 21,7% ja 2005. aastal 23,8%.

² Toetus = (toimetulekupiir + eluasemekulud) - sissetulekud

Joonis 1. Toimetulekutoetusteks eraldatud raha kasutamine maakonniti 2003.–2005. a I poolaastal



Allikas: Sotsiaalministeeriumi andmed

Ülevaade toetuse saajatest

Riigieelarvest makstava toimetulekutoetuse ja muude sotsiaaltoetuste statistilist arvestust peab Sotsiaalministeerium ning andmed on avalikustatud Sotsiaalministeeriumi veebilehel.

Tabel 2. Toetust saanud perede ja pereliikmete arv 2003.–2004. aastal

	2003	2004	2005
Toimetulekutoetuse rahast abistatud perede arv*	83 878	60 985	61 346
sh perede arv, kes said toetust toimetulekupiiri kindlustamiseks	51 114	33 232	26 749
perede arv, kes said täiendavat sotsiaaltoetust	35 356	30 763	46 090
Toetust (toimetulekupiiri kindlustamiseks) saanud pereliikmete arv	97 194	70 665	54 072

* pered, kes saavad toetust toimetulekupiiri kindlustamiseks ja täiendavaid toetusi, võivad kattuda

Allikas: Sotsiaalministeeriumi andmed

Nagu tabelist näha, väheneb toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud perede arv pidevalt.

Tabel 3. Toimetulekupiiri kindlustamiseks toetust saanud perede ja rahuldatud taotluste arv peretüübiti 2003.–2004. aastal³

	2003		2004	
Pere tüüp	Perede arv	Taotluste arv	Perede arv	Taotluste arv
Töötu pere	28 017	192 497	22 501	155 364
Lapsega/lastega pere	18 675	121 373	14 769	93 121
Pensionäripere	6 760	23 883	4 171	14 431
Puudega isikuga pere	4 173	19 739	3 008	13 778
Üliõpilaspere	9 446	45 738	760	3 992
Muud	2 129	10 133	1 780	9 561
Kokku	51 114	313 360	33 228	214 540

Allikas: Sotsiaalministeeriumi andmed

Kõige sagedasemad toetuse saajad on töötute pered ja lastega pered. Toetuse saamise kordade järgi (toimetulekupiiri kindlustamiseks) moodustavad kõige suurema rühma pered, kes said toetust aasta jooksul iga kuu. Nii sai 2003. aastal iga kuu toetust 18,3%, 2004. aastal 23,9% ja 2005. aastal 23,1% toetust saanud peredest.

Kuigi toimetulekutoetus on riigi kehtestatud abiraha ajutiselt hätta sattunud perede toetamiseks kuni nende majandusliku olukorra paranemiseni, saab suur hulk peresid pidevalt toetust 5–10 aastat (auditi tulemuste põhjal 50–60% aasta jooksul pidevalt toetust saanud peredest).

Toetuse saamise kordade järgi moodustavad teise suurema rühma pered, kes said toetust aasta jooksul vaid ühe korra: 2003. aastal 4,4%, 2004. aastal 17,1% ning 2005. aastal 15,9%.

Üliõpilasperede osakaalu märgatav vähenemine on seotud alates 5.09.2003. a kehtima hakanud SHSi muudatusega, mille kohaselt saab üliõpilane toetust siis, kui tema vanemad olid eelmisel kuul toimetulekutoetuse saajad.

Senised auditid

Riigikontroll on varem mitmeid kordi toimetulekutoetuste määramist ja maksmist auditeerinud, mille käigus on tuvastatud olulisi puudusi seadustes ja süsteemi toimimises.

Aastatel 1998–1999 korraldatud auditi peamised ettepanekud olid seotud vajadusega täpsustada regulatsiooni ning 1999. aasta keskel, mil tehti vastavasisulised muudatused õigusaktides, viidi ellu ka osa Riigikontrolli ettepanekutest.

2000. aastal Rakvere Vallavalitsuses korraldatud auditi tulemusena leiti, et riigieelarvest siht-otstarbelisteks toetusteks eraldatud raha oli kasutatud õigusakte eirates ning kuni 01.07.1999. a toimus toimetulekutoetuste määramine täiesti ebarahuldavalt. Kontrollimaterjal saadeti Lääne-Viru Politsei-prefektuurile seoses algatatud kriminaalasjaga.

2001. aastal korraldatud auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et auditeeritud omavalitsustes ei olnud rakendatud küllaldaselt meetmeid, mis aidanuksid vältida toimetulekutoetuse mittesihhipärast kasutamist. Toetust said paljud isikud, kes ei vastanud toetuse saamise nõuetele või kes polnud esitanud vajalikke dokumente.

³ Kuna sotsiaalse seisundi järgi võib üks ja sama pere kuuluda mitmesse erinevasse peretüüpi, on erinevat tüüpi rahuldatud taotluste summa, perede summa ja arvestatud toetuse summa suurem kui vastavad summad kokku.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused olid:

- Kas toimetulekutoetusteks on eraldatud rahalisi vahendeid piisavalt ja kas toimetulekupiir katab minimaalsed tarbimiskulud?
- Kas regulatsioon tagab toetuse saamise õigustatud isikutele?
- Kas toetust makstakse õiges summas?
- Kas toimetulekutoetuste raha ülejääke on kasutatud eesmärgipäraselt?
- Kas alusetu või suurema toetuse maksmise korral nõutakse see tagasi?

Auditeerimise ajal analüüsiti SHS-s ettenähtu piisavust ning hinnati, kas KOVid täidavad seadusest tulenevaid nõudeid. Selleks valiti välja viis kohalikku omavalitsust, kes olid 2005. aastal saanud kõige enam raha: Tallinn, Narva, Sillamäe, Tartu ja Valga. Tallinnas auditeeriti toetuse maksmist Lasnamäe ja Mustamäe linnaosa valitsustes. Eespool nimetatud linnavalitsustes / linnaosa valitsustes (edaspidi ka LV/LOV) oli 2005. a I poolaastal makstud toimetulekutoetusi kokku 37,7 miljonit krooni ehk see moodustas 29% kogu riigis toetusteks kasutatud rahast.

Kõigis auditeeritud LV/LOVdes valiti toetuse saamise õigsuse kontrollimiseks välja 50 toimikut. Valimisse võeti kõige enam toetust saanud isikud/pered. Tartus ja Mustamäe LOV-s võeti erilise tähelepanu alla üliõpilaspered. Toetuse maksmisega seotud riskide hindamiseks tutvuti kokku 300 toimikuga ning nendes leiduvate toetuse maksmise aluseks olevate dokumentidega (kokku analüüsiti ca 1500 taotlusotsust). Valmisse kuulunud toetuse saajatele makstud toetussumma moodustas kokku 4,1 miljonit krooni.

Toetuse saajate ja tema pereliikmete sissetulekute kontrollimiseks esitati teabepäringud Maksu- ja Tolliameti piirkondlikele struktuuriüksustele. Toetuse saajate vara deklareerimise õigsuses veendumiseks kontrolliti kinnistusregistrist kinnistute omamist ning sõidukite omamise välja selgitamiseks esitati teabepäringud Eesti Riiklikule Autoregistrile. Infot toetuse saajate väärtpaberi-kontode ja väärtpaberite kohta saadi Eesti Väärtpaberikeskusest.

Auditis ei anta hinnangut sotsiaaltöötajate nõustamistegevusele töös toimetulekutoetuse taotlejatega/saajatega.

1. Toetusraha planeerimine on puudulik

1.1. Toimetulekutoetusteks planeeritakse raha suure varuga

Toimetulekutoetuse raha planeerimist juhib Rahandusministeerium, kuid rahajaotus saadetakse ka Sotsiaalministeeriumile kooskõlastamiseks. Sotsiaalministeerium peab toimetulekutoetuse raha planeerimise põhimõtete osas läbirääkimisi Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni⁴ ja kohalike omavalitsuste koostöökogu delegatsiooni sotsiaal- ja tervishoiu töörühmaga. Riigieelarves tasandusfondi kaudu KOV-le raha eraldades jäetakse aasta algul osa rahast reservi, et abivajavate inimeste arvu muutumise korral tagada vajalikud toetussummad ka aasta lõpus. Reservi jäetud raha jaotatakse II poolaastal.

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt võeti 2005. a toimetulekutoetuste planeerimisel aluseks 2004. a tegelikud kulud, lähtudes toimetulekutoetuste koondaruandest, millele liideti juurde 2005. aastal kehtima hakanud sotsiaalhoolekande seaduse muudatusest tulenev summa (s.o täiendav toetus üksikvanemale). Riigieelarvest eraldatud 395,1 miljonist kroonist jaotati aasta alguses KOVde vahel 323,1 miljonit krooni ning 72 miljonit krooni (18%) jäeti reservi. II poolaastal jaotati täiendavalt raha 5,1 miljonit krooni. 67 miljoni krooni võrra vähendati riigieelarves ettenähtud eraldise suurus.

Reservist raha jaotamine käib kindla korra järgi, kus kohalikud omavalitsused esitavad selleks taotluse maavalitsusse, kes omakorda esitab maavalitsusse laekunud taotlustest koondi koos oma arvamusega Sotsiaalministeeriumisse. Auditeeritud linnavalitsustest eraldati aasta teisel poolel lisavahendeid Sillamäele ja Tartule.

Tabel 4. Toimetulekutoetusteks esialgu ettenähtud raha ning välja jaotamata raha 2003.–2005. a

Toimetulekutoetus	2003	2004	2005
Riigieelarves toimetulekutoetusteks ettenähtud raha (kokku mln kr)	413,0	340,0	395,1
sh määratud rahast ette nähtud jaotada II poolaastal täiendavalt	207,0	40,0	72,0
Toimetulekutoetuste raha, mida välja ei jagatud ning mille võrra vähendati riigieelarves toimetulekutoetuse raha (mln kr)	51,8	39,7	66,9
Välja jagamata raha osatähtsus esialgu eraldatud rahast (%)	12,5	11,7	16,9

Allikas: vastavate aastate riigieelarved ja Vabariigi Valitsuse raha jaotamise määrused

2006. aastaks on eraldatud toimetulekutoetusteks 328 miljonit krooni, kusjuures Rahandusministeeriumi andmetel jääb sellest reservi 75,6 miljonit krooni, mis on 23% kogu eraldatud rahast. Hoolimata sellest, et toetussumma on riigieelarves vähenenud, on reservi planeeritud veelgi suurem summa.

Riigikontroll leiab, et kuna eelnevatel aastatel on reservi jäetud summa võrra lisaelarvega toimetulekutoetuse summat vähendatud, siis pole igal aastal nii suurte summade reservi jätmine põhjendatud. Tegelik vajadus maksta rohkem toimetulekutoetusi on vaid veerandil omavalitsustest ja sedagi väikeste summade võrra. Kuna toetuse saajate hulk kahaneb pidevalt, siis võib ka käesolevaks aastaks prognoosida toetuseraha ülejääki.

⁴ Kohalike omavalitsustega nende eelarvete koostamise, kujundamise ja muude kohalike omavalitsustega seotud küsimuste üle läbirääkimiste pidamiseks moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon.

1.2. Toimetulekupiir pole seotud elatusmiinimumiga

Põhiseaduse § 28 lõike 2 kohaselt on puudus üheks aluseks, mil isikul on õigus saada riigilt abi ning riigil kohustus talle abi anda. Põhiseadus ei täpsusta, keda pidada puuduse all kannatavaks isikuks. Euroopa sotsiaalharta kohaldamise praktika lähtub puuduse hindamisel riigi poolt kindlaksmääratud elatusmiinimumist⁵, mis tähendab, et puudust kannatav on isik, kelle rahalised vahendid ei taga elatusmiinimumi. Talle antava abi suurus ei tohi seetõttu olla riigi elatusmiinimumiga ilmselges vastuolus.

Praegu kehtiv SHS ei seo toimetulekupiiri elatusmiinimumiga, kuigi seaduse kohaselt tuleb toimetulekupiiri kehtestamisel lähtuda minimaalsetest tarbimiskuludest (toit, riietus, jalanõud jm esmatarbekaupad ja teenused). Statistikaameti andmetel oli 2004. aasta 30 päeva arvestuslik elatusmiinimum 1489 krooni ja minimaalne toidukorvi maksumus 696 krooni. Sotsiaalministeeriumi andmetel pandi 2005. aastaks kehtestatud toimetulekupiiri suurus paika, tuginedes just Statistikaameti leibkonnauuringutele ning arvestades ka toitlustusspetsialistide koostatud toidukorvi maksumust.

Praegusest toimetulepiiriks seatud 750 kroonist jätkub esimesel pere liikmel napilt toidukulude katteks, kuid igale järgmisele pere liikmele ettenähtud 600 kr ei kata isegi minimaalse toidukorvi maksumust, rääkimata muudest hädavajalikest kuludest.

Kuna toimetulekutoetusest kaetakse ka eluasemekulud (seadusega sätestatud ulatuses), siis peaks toimetulekupiiri kindlustamiseks mõeldud summa katma vähemalt minimaalse toidukorvi maksumuse. Edaspidi peaks toimetulekupiir katma ka minimaalsed tarbimiskulud (nii toit kui ka muud esmatarbekaupad). Et tagada majanduslik toimetulek inimväärset äraelamist võimaldaval tasemel, tuleb toimetulekupiiri tõsta või siduda toimetulekutoetuse suurus elatusmiinimumiga. Riigikontrolli käesolev aruanne näitab aga, et üsna paljudel juhtudel saavad kahjuks toetust need, kellele see mõeldud pole. Seetõttu tuleks tõhustada kontrollimeetmeid nii, et oleks võimalik vältida kõiki toetuse väljapetmise skeeme. Riigikontroll leiab, et toimetulekupiiri saaks tõsta ka selle summa võrra, mis eelarves on esialgu reservi planeeritud.

Sotsiaalministeeriumi ametnikud leiavad, et toimetulekupiiri suurus on optimaalne, kuna kõrgema toimetulekupiiri korral kaoks toetuse saajatel motivatsioon minna tööle. Ka on toimetulekupiiri tõstmisel vaesuslõksu sattumise risk suurem.

1.3. Raha ülejäägi kasutamise reeglistik on ebamäärane

SHSi § 42 lõike 4 järgi võib valla- või linnavalitsus maksta toimetulekutoetuste raha ülejäägi korral abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustel ja korras.

Kuigi seadusega on kohalikele omavalitsustele antud õigus määrata ja maksta lisaks põhitoetusele täiendavaid ühekordseid sotsiaaltoetusi või osutada teenuseid sotsiaalsete probleemide lahendamiseks, ei sätesta seadus, mis eesmärgil täiendavat sotsiaaltoetust tuleks maksta ning kas seda tuleks maksta toimetulekutoetuse saajatele või ka teistele abivajajatele. See kõik on jäetud kohaliku omavalitsuse otsustada.

Kuna toetusraha jääb igal aastal vähemalt 20% ulatuses kasutamata, on see kohalikele omavalitsustele suur lisaraha, et täita lisaks toimetulekutoetuse maksmisele ka muid sotsiaalhoolekande seadusega pandud ülesandeid.

⁵ Arvestuslik elatusmiinimum on inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis võimaldab tal säilitada ja taastada tööjõudu. Ühe inimese arvestuslik elatusmiinimum koos sisaldab minimaalse toidukorvi ning esmaste tööstuskaupade ja teenuste maksumust.

Administratiivkulude katmist ei ole SHS-s ette nähtud

2005. aasta septembris vastuvõetud Vabariigi Valitsuse määruse muudatusega⁶ anti KOVile õigus kasutada toimetulekutoetuse raha ülejääki ka sotsiaalteenuste arendamiseks. Olemasolevatest rahalistest vahenditest on lubatud kasutada 5% sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste kuludeks ning 5% sotsiaalteenuste arendamise kuludeks (muudatus jõustus tagasiulatuvalt 2005. a algusest).

Sotsiaalteenuste arendamise kulu põhjenduseks on määruse muutmise eelnõu seletuskirjas märgitud, et see tuleneb SHSi § 22³ lõikest 2¹, mille järgi valla- või linnavalitsus peab osutama toimetulekutoetuse taotlejale ja tema abivajavatele perekonnaliikmetele sotsiaalnõustamise teenust. Seega on Vabariigi Valitsus, omamata selleks õigust, kehtestanud 2005. aasta toimetulekutoetuse määruse muudatusega võimaluse, et kohalikud omavalitsused kasutavad raha ka administratiivkulude katteks. SHS sellist võimalust otsesõnu ette ei näe. Riigikontroll leiab, et kui osa toimetulekutoetuste rahadest tahetakse kasutada ka administreerimiskulude katteks, siis tuleb see sätestada seaduses.

Sotsiaalministeerium leiab aga, et SHSi § 42 lõige 4, mille kohaselt võib raha ülejääke kasutada sotsiaaltoetuste maksmiseks ja -teenuste osutamiseks, annab piisava aluse kasutada toimetulekutoetuse raha ka administratiivkuludeks, kuna neid kulusid loetakse teenuse osutamise kulude hulka.

Käesolev audit näitas, et kirjeldatud süsteem soodustas olukorda, kus kohalik omavalitsus hoidis kokku kohalikust eelarvest sotsiaaltoetuste ja -teenuste planeeritavat raha ning kattis puuduoleva osa hoopis toimetulekutoetuse ülejääkide arvelt. 2006. aasta riigieelarve seaduse kohaselt peaks taoline olukord nüüdsest lõppema, sest riigieelarve seaduse § 11 lõige 5 sätestab, et riigieelarvest toimetulekutoetuseks eraldatud rahaga ei tohi KOVid asendada oma eelarvest tehtavaid kulusid.

Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmine on segane

Kuna seadus ei reguleeri, kellele ja kuidas täiendavaid sotsiaaltoetusi maksta, siis on see ainult KOVde otsustada. Et peamiselt maksti toimetulekutoetuste rahast täiendavaid sotsiaaltoetusi aasta teisel poolel, seetõttu uuris Riigikontroll nii 2004. aasta kui ka 2005. a täiendavate sotsiaaltoetuste maksmist II poolaastal.

Kuna seaduses puuduvad sätted, mis eesmärgil ja kellele tuleb täiendavat sotsiaaltoetust eelkõige maksta, siis puudub Riigikontrollil võimalus hinnata toimetulekutoetuse raha ülejääkide kulutamise põhjendatust. Samas on vajalik siiski riiklikul tasandil läbi mõelda, kas täiendavaid toetusi peaksid saama ennekõike need isikud, kes saavad toetust toimetulekupiiri kindlustamiseks, või kaetakse sellest rahast eelisjärjekorras muid kohalike omavalitsuste sotsiaalkulusid. Audit näitas, et sihtrühmad kohalikes omavalitsustes on erinevad, samuti see, milleks raha kasutatakse.

Tallinnas maksti 2004. aasta lõpus kõikidele tolle aasta teise poolaasta jooksul toimetulekutoetust (toimetuleku piiri kindlustamiseks) saanud peredele täiendavat sotsiaaltoetust 500 krooni iga pereliikme kohta. See summa kokku moodustas 6,3% kogu aasta jooksul määratud toetustest. Kuigi SHS sätestab, et toimetulekutoetuse rahast ei tohi katta üürivõlgu, võib Valga linna täiendavate sotsiaaltoetuste korra järgi täiendava sotsiaaltoetuse rahast maksta kinni ka üürivõlad, mistõttu oli vaadeldud ajavahemikul makstud kahel korral toimetulekutoetuse saajatele täiendavat sotsiaaltoetust varemtekinud üürivõlgade katteks.

Tartus, Sillamäel ja Narvas maksti täiendavat toetust nii, et vaid vastavalt 44%, 25% ja 70% täiendavast toetusest läks neile, kes olid saanud toetust toimetulekupiiri kindlustamiseks.

⁶ Vabariigi Valitsuse 23.09.2005. a määrus nr 250 "Vabariigi Valitsuse 08.02.2005.a määruse nr 27 "2005. aasta riigieelarve seaduses" eraldisteks kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud vahendite jaotamise tingimused ja kord ning jaotus kohaliku omavalitsuse üksuste vahel" muutmine

Ettepanekud

Sotsiaalministrile koostöös rahandusministriga

- Kuna viimastel aastatel on toimetulekutoetuseks tasandusfondis eraldatud raha lisaeelarvega alati vähendatud, siis tagada, et järgmistel aastatel lähtutakse eelarvet planeerides tegelikust vajadusest.
- Seostada edaspidi toimetulekupiir muutuvate statistiliste näitajatega ning tagada selle iga-aastane läbivaatamine ja vastavusse viimine tegeliku vajadusega.

Sotsiaalministrile

- Töötada välja ettepanekud sotsiaalhoolekande seaduse täiendamiseks, täpsustades nendega toimetulekutoetuste maksmisest järelejääva raha kasutamist. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis taotleda seadusesse volitusnormi lisamist, mille kohaselt oleks Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada, milliseid kulusid ja kui suures ulatuses võib omavalitsus katta toimetulekutoetuse rahast ning milliseid teenuseid osutada.
- Jälgida, et kohalikud omavalitsused ei vähendaks pakutavaid teenuseid või makstavaid toetusi riigieelarvest toimetulekutoetusteks saadud raha arvelt.

2. Kõik abivajajad ei pruugi toetust saada

2.1. Toetusesaajate ringi on keeruline määrata

Põhiseaduse kohaselt on seaduse ees kõik võrdsed, mistõttu ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Samas on sätestatud, et nii Eesti kodanikul ja kui seadus ei sätesta teisiti, siis ka teise riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul, on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral.

SHSi järgi makstakse toimetulekutoetust üksi elavale isikule ja perekonnale. Toimetulekutoetuse määramisel loetakse perekonna liikmeteks abielus või abielulistes suhetes olevad samas eluruumis elavad isikud, nende abivajavad lapsed ja vanemad või muud üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavad või ühise majapidamisega isikud. Rahvastikuregistri andmeid ei pea sotsiaaltöötaja toetust määramisel aluseks võtma.

SHS-s ega üheski teises seaduses ei ole defineeritud mõistet, mis on abielulised suhted ning kas selle kinnituseks peab toetuse taotlejal olema laps või tuleb oma abielulisi suhteid tõestada muul viisil. Samuti ei saa igat ühes ruumis elavat kooslust käsitleda perekonnana. Seaduses pole määratletud ka, mis on ühine majapidamine või tuluallikas. Perekonnaliikmete määramine SHS-s ei ole täpne ning võimaldab toetuse määramisel arvesse võetavate pereliikmete arvu mitmeti tõlgendada. Sotsiaalministeerium on teinud Justiitsministeeriumile ettepaneku algselt määratleda vabaabieluliste suhete õiguslik lahendamine, kuid siiani on see lahenduseta ning iga sotsiaaltöötaja peab ise lahenduse leidma.

Kuigi SHSi järgi on toetuse määramine seotud rahvastikuregistrijärgse elukohaga ainult õpilastel ja üliõpilastel, võeti enamikus auditeeritud kohalikes omavalitsusüksustes pereliikmete arvu kindlaksmääramisel aluseks siiski kohaliku omavalitsusüksuse elanikuregistrisse kantud isikud.

Riigikontroll leiab, et riikliku toetuse taotlemine ja määramine peaks seaduses olema seotud taotleja rahvastikuregistrijärgse elukohaga kõikide sihtrühmade jaoks ühtemoodi. Samuti peaks kõikidel toetusi määravatel ametnikel olema juurdepääs rahvastikuregistri andmebaasi, et kontrollida esitatud andmeid. Audit näitas, et kui mujal oli rahvastikuregistri andmetele ligipääs kõigil ametnikel, siis Narva ja Sillamäe linnavalitsuste ametnikest sai rahvastikuregistri andmeid kasutada vaid üks-kaks. Seetõttu võeti just nendes omavalitsustes arvesse toetuse taotleja avaldusel esitatud andmed pereliikmete kohta. Isegi kui andmeid rahvastikuregistrist kontrolliti, ei jäänud sellest kontrollijälge. Nõuti ka korteriühistu või naabrite kinnitusi, kuid Riigikontroll ei pea seda piisavaks tõendusmaterjaliks pere suuruse kohta, sest ühistu väljastab tihti tõendeid isiku enda ütluste alusel.

Toetuse taotlejad ei esita alati avaldusi

SHSi järgi peab toetuse taotleja esitama iga kuu toetuse saamiseks avalduse ning märkima sellesse toetuse määramisel arvessevõetavad isikud. Tartu, Narva ja Sillamäe LVtes järgiti nimetatud seadusesätet, kuid Valga LVs ei peetud sellest nõudest kinni. Lasnamäe ja Mustamäe LOVs nõuti avalduse esitamist kord aastas (reeglina aasta alguses).

Kuna SHS-s ei ole ette nähtud avalduse tüüpvormi ja ka Sotsiaalministeerium ei ole seda välja töötanud, siis kasutas iga omavalitsus oma avaldusevormi. Paljudel juhtudel ei selgunud avaldusest, milline on erinevate perekonnanime korral pereliikme sugulusaste toetuse saajaga. Ainsana nõuti toetuse taotlejatelt pereliikmete sugulussidemete märkimist avaldusele Narva ja Sillamäe LVtes.

Valga LVs oldi seisukohal, et avaldus võib olla ka suuline ning riiklikus sotsiaalregistri andmebaasis on olemas vastav elektrooniline taotluse vorm, kuhu sotsiaaltöötaja kannab muu hulgas ka toetuse saaja suuliste ütluste põhjal pereliikmete andmed. Selle allkirjastavad pärast taotluse väljatrükkimist

nii toetuse taotleja kui ka sotsiaaltöötaja. Sisuliselt on see allkirjastatav dokument toetuse määramise ja maksmise otsus. Sillamäel ei olnud toetuse taotluseid/otsuseid sotsiaaltöötaja allkirjastanud.

Riigikontroll leiab, et toetuse taotleja selgesõnaline kirjalik tahteavaldus kindlaksmääratud vormil on sotsiaaltöötajale abiks, et nõustada toetuse taotlejaid. Samuti aitaks pereliikmete, sugulaste ning eraldi elavate pereliikmete vaheliste suhete märkimine uurida ja hinnata põhjalikumalt toetuse taotleja (isiku/pere) tegelikku olukorda. Seetõttu on kirjalik avalduse esitamine ning selle käsitlemine koos koduvisiidist saadava infoga toetuse määramisel ka edaspidi oluline.

Koduvisiite abivajaduse kindlakstegemiseks tehti harva

Seaduses pole sätestatud, et toetuse taotlejate majandusliku olukorra väljaselgitamiseks tuleb teha koduvisiite. Auditeerimine näitas, et koduvisiite tehti erandkorras. Valimisse sattunud toimikute kontrollimisel selgus, et kõige rohkem külastati kodusid Lasnamäe LOVs ning nende kohta olid koostatud ka aktid. Auditeerimise ajal antud selgituste kohaselt tegid probleemsetel juhtudel koduvisiite ka teiste omavalitsuste sotsiaaltöötajad, kuid alati ei fikseeritud seda kirjalikult. Narva LVs tehti koduvisiite ainult siis, kui sotsiaalkomisjon seda nõudis.

Riigikontroll leiab, et koduvisiidid aitaksid abivajaduse kindlakstegemisele kindlasti kaasa.

2.2. Toetust maksti isikutele, kelle õppimise või töötamise kohta andmed puudusid

SHSi § 22 lõike 2 järgi on toetuse määramise aluseks toetuse taotleja ja tema pereliikmete sissetulek. Alates 1.01.2005. a võib valla- või linnavalitsus jätta toetuse määramata töövõimelisele isikule vanusevahemikus 18 aastat kuni vanaduspensioniealine, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenuses.⁷

Seadus ei reguleeri, kas kõik pereliikmed peavad vastama eeltoodud tingimustele ning kas pere koosseisus akadeemilisel puhkusel olevale üliõpilasele on toetuse maksmine õigustatud. Tartu LV auditeerimisel selgus, et üliõpilasperedele maksti toetust, kui üks pereliige oli akadeemilisel puhkusel ning teine õppis.

Auditeerimine näitas, et üldjuhul nõuti kõigi pereliikmete kohta töötü kaardi esitamist, kuid esines ka juhtumeid, kui ühe pereliikme kohta puudus tõendus õppimise või töötamise kohta, kuid ta arvati siiski toetuse saajana pere hulka. Pikaajaliste töötute puhul, kellest paljud olid ka pikaajalised toimetulekutoetuse saajad, ei selgunud alati töötü kaartidelt, kas töötule on pakutud tööd. Ka ei võtnud sotsiaaltöötajad üldjuhul tööhõiveameti ametnikega ühendust, et teha kindlaks töötü aktiivsust töötamisel.

Riigikontroll leiab, et institutsioonidevaheline koostöö on esilagu veel nõrk, kuid Sotsiaalministeeriumis väljatöötatud hoolekande kontseptsiooni kohaselt peaks edaspidi sotsiaaltöötajate tööjaotus toimima selliselt, et töövõimeliste abivajajatega tegelevad eelkõige tööhõiveameti ametnikud ning ülejäänutega kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad. See süsteem vajab aga alles väljaarendamist ning eeldab mõlema poole koostööd. Praegu aga ei kontrolli kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad mitte alati, kas toetuse saajad ka aktiivselt tööd otsivad.

2.3. Toetuse maksmine kodututele on probleemne

SHSi paragrahvid 22, 22¹–22³ sätestavad toimetulekutoetuse saamise tingimused ja korra ning selles pole ette nähtud, et toetust makstakse neile, kel eluruum puudub. SHSi § 22¹ lõike 4 järgi on toetuse

⁷ Sotsiaalhoolekande seaduse § 22³ lg 3 punkt 1

määramise õigus seotud eluruumi kasutamise õigusega (omandiõigus eluruumile, eluruumi üürileping, asjaõiguslik leping elamispinna kasutamiseks vm).

Auditeerimine näitas, et kohalikud omavalitsusüksused tõlgendasid eeltoodud seadusesätet erinevalt. Nii näiteks ei olnud Tallinna linnas ette nähtud maksta toimetulekutoetust kodututele ning nemad saavad toetust linnaelarvest.⁸ Samuti ei maksnud toimetulekutoetusteks eraldatud rahast kodututele toetusi Tartu ja Valga linnavalitsused.

Sillamäe ja Narva linnavalitsused maksid kodututele toimetulekupiiri kindlustamiseks 750 krooni kuus, viidates seejuures vältimatu abi andmise nõudele. SHS-s toodud definitsiooni kohaselt on vältimatu abi olukorrale vastav sotsiaalhoolekandeline abinõu, mis tagab abivajajale toidu, riietuse ja ajutise peavarju. Vältimatut abi toidu või peavarju kujul on osutanud ka teised kohalikud omavalitsused.

Riigikontroll leiab, et kõige olulisemaks tingimuseks toetuse taotlemisel on isiku või perekonna majanduslik olukord. Eluaseme puudumine ei saa olla argumendiks toimetulekutoetuse mittemaksmiseks, sest kohalik omavalitsus peab tagama abi igale puuduses olijale.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Kuna toimetulekutoetuse määramine sõltub pereliikmete arvust ja nende sissetulekutest, siis reguleerida toetuse maksmine nii, et toetust saaksid vaid rahvastikuregistris samale aadressile registreeritud inimesed. Täpsustada sotsiaalhoolekande seaduses mõisted “abielulised suhted”, “ühine majapidamine” ja “ühine tuluallikas”. Kui seda ei peeta võimalikuks, siis loobuda toimetulekutoetuse määramise alustes perekonna defineerimisel nende mõistete kasutamisest.
- Korraldada infovahetus Tööturuameti piirkondlike osakondade ja sotsiaaltöötajate vahel selliselt, et sotsiaaltöötajatel oleks võimalik veenduda, kas toetuse saaja pole keeldunud pakutavast tööst. See annab võimaluse jätta toimetulekutoetus maksmata, kui töötu on rohkem kui ühel korral mõjuva põhjusega keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenuses.
- Kuna paljud abivajajad on küll puuduses, kuid neil puudub eluruum, siis tuleb edaspidi leida võimalus maksta toimetulekutoetust ka kodututele.
- Sätestada seaduses, kas akadeemilisel puhkusel viibivad üliõpilastel on õigus toetust saada või mitte.
- Juhtida kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele luua sotsiaaltöötajatele võimalus kasutada riiklikke registreid, et kontrollida esitatud andmete õigsust.

⁸ Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrus nr 13 lisa 1 “Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord”, punkt 2.4.1

3. Toetuse määramisel esines vajakajäämisi

3.1. Osa toetuse saajatest ei olnud puuduses

Sotsiaaltöötajad ei kontrolli alati sissetulekute kohta esitatud andmeid

SHSi § 22¹ lõike 3 p 2 kohaselt esitab toetuse taotleja dokumendid, mis tõendavad isiku või perekonnaliikmete eelmisel kuul saadud sissetulekuid ning sellest mahaarvatud tulumaksu ja makstud elatise suurust. Sama seaduse § 22² lõike 1 järgi arvestatakse toetuse määramisel sissetulekuks üksi elava isiku või perekonna kõigi liikmete eelmise kuu netosissetulek. Nende paragrahvide vahel on sisuline ebakõla, kuna need ei käsitle töötuskindlustusmaksu arvestamist ühte moodi. Seoses sellega selgus auditi käigus, et sotsiaaltöötajad võtavad arvesse toetuse määramisel netosissetulekute summad koos töötuskindlustuse ja kogumispensioni II samba maksetega. Seaduses tuleks need paragrahvid vastavusse viia.

Nagu eespool märgitud, võetakse toetuse määramisel arvesse eelmise kuu netosissetulek. Seaduse § 22 lõike 3 kohaselt on igakuist regulaarset sissetulekut mitteomava isiku toimetulekutoetuse arvestamise aluseks toetuse taotlemisele eelneva kuue kuu keskmine sissetulek. Ka need seaduse erinevad punktid tekitavad vaidlusi, kuna sotsiaaltöötajad ei oska tihti otsustada, mida lugeda regulaarseks sissetulekuks. Ühekordseid laekumisi loetakse kord ühekordseks, kord regulaarseks sissetulekuks, mistõttu võetakse neid ka toimetulekutoetuse määramisel erinevalt arvesse (kas 1/6 osas poole aasta jooksul või üks kord ühes kuus). Samuti on probleemne, kas ühekordseid laekumisi jagada eelnevate või tulevate kuude vahel.

Vastavalt selgitustele tehti toetuse taotlejate pensionide, lastetoetuste ja teiste pensioniameti kaudu makstavate toetuste / hüvitiste / pensionide kontrollimiseks päringuid X-tee andmevahetuskeskkonna kaudu, kuid kuna sellekohast märget toimikutes polnud, siis puudub audiitoritel kindlus, et iga kord andmed ikka üle kontrolliti. Kuna SHSi järgi arvestatakse ainult osa pensioniameti kaudu makstavaid toetusi toimetulekutoetuse määramisel isiku/pere netosissetulekuteks, siis tekitab X-tee kaudu pensioniregistrist päringuid tehes probleeme see, et toetused on näidatud ühe summana.

Riikidevaheliste sotsiaalkindlustuslepingute alusel makstavate pensionide kontrollimisega on samuti probleeme, kuna neid X-tee programmi kaudu ei näe. Kui riikidevaheline sotsiaalkindlustusleping Eestiga on sõlmitud, siis laekub info pensionide väljamaksmise kohta Sotsiaalkindlustusameti välissuhete osakonnale. Kui lepingut sõlmitud ei ole, siis laekub raha panka pensionisaaja arveldusarvele ning juhul, kui toetuse saaja sissetulekust ei teata, siis seda toetuse arvestamisel arvesse ei võeta. See aga tähendab, et toetus võidakse määrata ka alusetult, kuna teise riigi kodanik võib saada pensioni ja/või toetusi, mis võimaldavad tal elada puudust tundmata.

Riigikontrolli arvates on taotlejate sissetulekute tõhusamaks kontrollimiseks vajalik, et X-tee kaudu oleks võimalik näha makstavate pensionide / toetuste / hüvitiste suurust liigiti.

Seaduses ei ole kehtestatud nõuet, et toetuse taotleja peaks esitama oma pangakonto väljavõtteid sissetulekute või raha kohta. Riigikontroll leiab, et pettusi oleks võimalik osaliselt ära hoida, kui sotsiaaltöötajatele anda õigus nõuda pangakontode väljavõtteid. Audit näitas, et näiteks Lasnamäe LOVs loobuti toetuse taotlemisest tihti pärast seda, kui taotlejalt nõuti pangakontode kohta tõendite esitamist.

Taotlejad on sissetulekuid varjanud

Kui on kahtlusi sissetulekuid tõendavate dokumentide õigsuse osas, siis peavad omavalitsused esitama need kontrollimiseks Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule struktuuriüksusele.

Seadus ei kohusta andmeid Maksu- ja Tolliametist süstemaatiliselt teatud aja tagant kontrollima, mistõttu pole välistatud, et osa toetuse saajate sissetulekute jääd õigel ajal avastamata. Auditeeritud linna(osa)valitsuste töötajad kontrollivad esitatud andmeid põhiliselt siis, kui nende õigsuses on põhjust kahelda. Auditeerimisel selgus, et toetuse määramisel toetutakse pigem tööandja tõenditele, mis suurendab riski, et toetus määratakse neile, kel pole õigust seda saada. Lisaks on risk, et tööandjad näitavad sissetulekute saamise vale ajavahemikku. Seetõttu võib sotsiaaltöötaja toimetulekutoetuse määramisel võtta arvesse vale sissetuleku ja vale kuu. Tööandjate tõendite õigsust ei kontrollita.

See, et sissetulekute andmeid Maksu- ja Tolliametist süstemaatiliselt ei küsita, suurendab riski, et tulu teenimise ajal makstakse toetust pikka aega, mistõttu tuleb alusetult makstud toetuse korral tagasi nõuda ka suurem summa.

Auditeerimisel tuvastati, et mõned toetuse saajad teenisid tulu toetuse saamise ajal, kuid ei teavitanud sellest sotsiaaltöötajat, mistõttu oli toetust makstud ettenähtust enam. Enammaksete kohta on koostatud alljärgnev tabel.

Tabel 5. Varjatud sissetulekute tõttu liigselt makstud toimetulekutoetus

Linnavalitsus/linnaosavalitsus	Enammakstud toetus	
	Toimikute (arv)	Summa (kr)
Mustamäe LOV	16	78 506
Tartu LV	20	64 655
Valga LV	2	16 483
Lasnamäe LOV	3	14 644
Narva LV	4	7 276
Sillamäe LV	6	6 646
Kokku	51	188 210

Allikas: Riigikontrolli arvutused

Sissetulekute varjamise tõttu on toimetulekutoetust makstud rohkem kokku 188 210 krooni. Audit näitas, et sissetulekuid varjanutest oli peamine osa need pered, kus oli üliõpilasi. Seetõttu oli Mustamäel 11 juhul sellistele peredele makstud kokku ebaõigelt 60 962 kr, Tartus 16 juhul kokku 57 181 kr ja Valgas ühel juhul 14 581 kr. Auditeerimise ajal kinnitati, et alusetult toetust saanud isikud kutsutakse välja, et sõlmida nendega kokkulepped enammakstud toetuse tagasimaksmiseks.

Kuigi toetuse taotlejad olid reeglina allkirjastanud avaldused, kus kinnitasid, et teavitavad muutunud asjaoludest (sh sissetulekute) omaavalitsust, jätsid toetuse saajad enamasti teenitud sissetulekute teavitamata. SHS ei näe ette vastutust tulude teenimisest mitteteatamise eest.

Riigikontroll pole veendunud, et loodud sisekontrolli süsteem on piisav, et edaspidi taolisi vigu ära hoida. Riigikontrolli arvates võiks edaspidi nõuda, et vähemalt kord kvartalis kontrollitakse tagasiulatuvalt kõikide toetuse saajate andmeid tulu kohta. See võimaldab tulu andmete muutumise korral nõuda enammakstud toetus tagasi.

Toetuse määramisel ei ole alati nõutud tõendit elatise mittesaamise kohta

Seaduse kohaselt võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata isikule, kellel on õigus elatist saada, kuid kes keeldub saadud elatise kohta dokumenti esitamast või elatist sisse nõudmast.

Elatise saamise tõendite mitteesitamist võib lugeda probleemseks, sest osa sissetulekuid jääb sel juhul toetuse arvestamisel arvesse võtmata. Auditeerimisel selgus, et reeglina sotsiaaltöötajad nõudsid toetuse taotlejatelt elatise saamise või mittesaamise kohta kohtutäiturite tõendeid. Mõnedel juhtudel tõendid aga puudusid. Näiteks maksti Mustamäe LOVs ühele toetuse saajale poole aasta jooksul

toetust, kuigi tõend elatise mitteraamimise kohta oli esitatud vaid ühes kuus. Teisele taotlejale jätkati auditeeritud ajavahemiku lõpuni toetuse maksmist, kuigi ta esitas viimase tõendi elatistrahha mitteraamimise kohta aprillis. Kuna kohtutäituri tõend maksab 25 kr, siis küsivad sotsiaaltöötajad tõendit elatistrahade maksimise kohta 2–3 korda aastas.

Lasnamäe LOVi auditi valimisse sattus 2 toimetulekutoetuse saajad ei olnud andnud elatistrahha nõuet kohtusse.

Riigikontroll leiab, et toimetulekutoetuse taotlejate elatistrahha küsimus tuleb lahendada nii, et ühest küljest oleks tagatud, et isikud asuksid elatist sisse nõudma, ja teisest küljest oleks sotsiaaltöötajatel võimalik saada selle kohta kinnitust.

3.2. Toetuse määramisel pole kulusid mitte alati õigesti arvesse võetud

SHSi § 22² lõigete 5 ja 6 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestama toimetulekutoetuse määramiseks eluasemekulude kompenseerimise piirmäärad, mis tagavad isiku inimväärse äraelamise. Nimetatud piirmäärad olid kõikides omavalitsustes kehtestatud.

Sillamäe Linnavolikogu määrmusega ei ole Sillamäe linnas eluruumi alaliste kulude kompenseerimise arvestamiseks kehtestatud eraldi piirmäärasid seaduses toodud nimetuste osas, nagu tarbitud elektrienergia, vesi, kütte jne. Nimetatud piirmäärad olid kinnitatud ühtse summana eluruumi üldpinna ühe ruutmeetri kohta.

Kuigi Tallinna linnavolikogu määrmusega on kehtestatud eluasemekulude piirmäärad üksikute kululiikide lõikes, ei näidatud Mustamäe LOVs enamikul juhtudel toetuse määramise otsustel neid eraldi, vaid ühtse summana.

Tartu Linnavolikogu määrmuses puuduvad sätted selle kohta, kuidas võetakse arvesse korraga ostetud suuremad kogused kütet ja gaasi. Auditeerimisel selgus, et kulud jagatakse kuude kaupa ja võetakse igal kuul arvesse kehtestatud piirmäärade ulatuses.

Probleemne on ka kulude arvestamine, kui kuludokumendina esitatakse e-maksekorralduste kviitungid, kust on näha küll makstud summa, kuid arve suurus mitte. See võib aga tekitada olukorra, kus toetuse taotleja maksab ühes kuus mitme kuu elektri või gaasi eest, kuid sotsiaaltöötaja arvestab selle ühe kuu kuluks. Kui jagada kulu mitme kuu peale, siis võib juhtuda, et toetuse saajal polegi õigust toetust saada. Nii näiteks kompenseeriti Tartu LVs ühele taotlejale ühes kuus konteineri kohaletoomine ja tühjendus summas 1097 krooni, kuigi antud kulu tekib toetuse saajal vaid kord aastas. Riigikontroll leiab, et olmejäätmete veo kompenseerimine ühes kuus täies ulatuses ei ole õigustatud.

Samuti esineb erinevat praktikat elamute renoveerimiseks võetud laenude kompenseerimise korral toimetulekutoetuse rahast. Kuigi Tallinna Linnavolikogu määrmuses puuduvad sätted selle kohta, kas elamute renoveerimiseks võetud laenud tuleb arvestada eluasemekulude koosseisu ja mis ulatuses, olid laenude osamaksed võetud arvesse täies ulatuses.

Riigikontrolli hinnangul tuleks elamu renoveerimiseks võetud laenu osamaksete kompenseerimine täpsemalt reguleerida ning kontrollimeetmetega tuleks tagada, et kohalike omavalitsuste kehtestatud eluruumi kulude piirmäärad oleksid vastavuses seadusest tulenevate nõuetega.

Auditi käigus selgus, et mõningatel juhtudel ei kasutatud saadud toetust sihipäraselt. Seaduse kohaselt määratakse toetus pärast eluruumi alaliste kulude tasumist⁹, kuid sotsiaaltöötajad ei nõudnud enne toetuse määramist kõikide kulude tasumist. See tekitas aga olukorra, kus osale toetuse saajatest maksti

⁹ Sotsiaalhoolekande seaduse § 22³ lg 2

igakuist toetust, kes tegelikult seda eluruumide kulude katteks ei kasutanud. Näiteks maksti Mustamäe LOVs ühel juhul 2005. a kuue kuuga toetust 13 229 krooni, samas oli sellel perel poolaasta lõpuks korterikulude võlg 13 391 krooni. Teisel juhul maksti toetust 15 583 kr, kuid seisuga 10.05.2005. a oli korteri eluasemekulude võlg 7966 kr.

Makstud elatise arvestamine kuluks

Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõike 3 punkti 2 kohaselt tuleb üksi elava isiku või perekonnaliikmete eelmisel kuul saadud sissetulekutest maha arvata makstud elatis. Seega, kui sissetulekud puuduvad, ei saa ka toetuse taotleja/saaja makstud elatist maha arvata.

Valga LVs määrati kahel juhul toetust isikutele, kellel puudusid sissetulekud, kuid samas maksid nad igakuiselt elatist 1000–1300 krooni. Sotsiaaltöötaja selgituse kohaselt maksti elatist eelmisel kuul saadud toimetulekutoetuse rahast. Makstud elatis võeti toetuse määramisel arvesse ning see tingis ebaõige toetuse maksmise 2005. a 6 kuu jooksul kokku 13 800 krooni. Sisuliselt tähendab see, et riik maksis kinni toetuse taotleja makstud elatise. Selgituste kohaselt kasutas Valga sotsiaalabi osakond sellist praktikat pikka aega.

Riigikontrolli hinnangul ei saa elatise maksmist toimetulekutoetuse rahast lugeda õigeks.

3.3. Täiendavat toetust on makstud alusetult

Seaduse kohaselt on toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 200 krooni.

Auditeerimisel selgus, et kahel juhul Tartu LVs ja ühel juhul Mustamäe LOVs oli peredele määratud ja makstud täiendavat toetust jaanuarist juunini kokku 2800 krooni. Sotsiaaltöötaja selgituste kohaselt viibisid mõlema pere isad kinnipidamiskohas, mistõttu peeti õigeks lisatoetuse maksmist.

Tartu LV määras täiendava toetuse ka taotlejale, kellel oli kolm last, kuid vaid kaks neist alaealised. Rahvastikuregistri andmetel oli kolmas, täisealine laps toimetuleku määramise ajal registreeritud samal aadressil ning kui võtta aluseks need andmed, siis kuulus peresse rohkem kui üks täisealine. Toetuse taotleja/ema ütluste alusel ei elanud aga täiskasvanud laps koos perega. Perele maksti täiendavat sotsiaaltoetust ajavahemikul 2005. a jaanuar, september–november kokku 800 krooni.

Kuna rahvastikuregistri andmebaas ei ole toetuse määramisel siduv, siis ei saa Riigikontroll anda hinnangut eespool nimetatud toetuste maksmise õigsuse kohta. Küll aga leiab Riigikontroll, et täiendav toetus on mõeldud üksikvanemate toetamiseks ning edaspidi tuleks kindlaks määrata, kas toetust on õigus saada ka nendel peredel, kus üks lapsevanem viibib kinnipidamiskohas.

Kokku leiti auditi ajal 5 sellist juhtumit, kus perel polnud mingit alust täiendavat toetust saada, kuna üks laps oli juba täisealine.

3.4. Toetuse maksmist on vähe auditeeritud

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt teostab maavanem või tema volitatud isik järelevalvet muu hulgas ka riigilt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Auditeeritud kohalikest omavalitsustest oli kontrolli korraldanud vaid Valga Maavalitsus ning sedagi kaebuse peale. Riigikontroll leiab, et maavanemad peaksid regulaarselt kontrollima toimetulekutoetuse raha kasutamist kõigis kohalikes omavalitsustes.

Ettepanekud

Sotsiaalministrile

- Algatada sotsiaalhoolekande seaduse muutmine, et toetuse määramisel aluseks võetavad neto-sissetulekud oleksid ühtselt käsitletud kogu seaduse ulatuses. Võimaluse korral määratleda regulaarse sissetuleku mõiste ning anda juhised, mida pidada ebaregulaarseks sissetulekuks ning kuidas seda toimetulekutoetuse määramisel arvesse võtta.
- Teavitada sotsiaaltöötajaid infoseminaride ja koostöö kaudu kohalike omavalitsustega vajadusest kontrollida Maksu- ja Tolliametist teatud aja tagant üle toetuse taotleja andmed teenitud tulu kohta.
- Kuna mitte kõik kohalikud omavalitsused pole kehtestanud toetuse määramise aluseks olevaid eluruumi kulude piirmäärasid kululiikide kaupa, siis nõuda kohalikelt omavalitsustelt selles osas seaduse täitmist. Sotsiaalhoolekande seaduses määrata, kas eluruumi kompenseeritavate kulude hulka kuuluvad ka elamu renoveerimiseks võetud laenude osamaksed.
- Kuna seaduse kohaselt on täiendav sotsiaaltoetus mõeldud üksikvanemate toetamiseks, siis kaaluda vajadust reguleerida, kas seda toetust on õigus saada ka nendel peredel, kus üks täiskasvanu viibib kinnipidamiskohas.
- Luua võimalused, et X-tee kaudu oleks võimalik näha ka nende pensionide suurust, mida makstakse riikidevaheliste lepingute alusel; samuti korraldada pensionide/toetuste/hüvitiste vaatamise võimalus X-tee kaudu selliselt, et need oleks näha liigiti, mitte ühtse summana.

Regionaalministrile

- Nõuda maavanematelt, et nad teostaksid järelevalvet kohalikes omavalitsustes toimetulekutoetusteks ettenähtud raha kasutamise üle ning jälgiksid, et sissetulekute varjamise tõttu ebaõigesti makstud toetused (kogusummas 188 210 krooni) nõutaks tagasi.

4. Toetuse määramisel ei võeta arvesse taotleja vara

Alates 1.01.2005. a võib perekonna puuduses olemise hindamisel lisaks kõigi perekonnaliikmete eelmisel kuul saadud netosissetulekutele võtta aluseks ka perekonna omandis või kasutuses olevat vara. SHSi § 22³ lõike 3 punkti 3 kohaselt võib toimetulekutoetuse määramata jätta, kui valla- või linnavalitsuse vastav komisjon leiab, et taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olev vara tagab neile toimetulekuks piisavad elatusvahendid.

Taotleja peab esitama enda ja tema perekonna kasutuses või omandis olevate esemete loetelu (edaspidi *vara*):

- kinnisasjad ja vallasasjadest eluruumid;
- sõidukid (liiklusseaduse tähenduses);
- väärtpaberid (väärtpaberituru seaduse tähenduses).

Kuigi seaduse järgi tuli vara kohta andmeid küsida alates 1. jaanuarist, ei nõutud Tartu LVs 8 korral ja Valga LVs 2 juhul info esitamist taotleja ja tema perekonna kasutuses või omandis oleva vara kohta. Tartu LVs nõuti mõnel juhul toetuse taotlejalt varandusliku olukorra kohta ankeetide esitamist hilinemisega (st alles auditi ajal).

Auditeerimine näitas, et enamikul juhtudel ei nõutud toetuse taotlejalt pangakontodest väljatrükke, kuigi see aitaks tõhusamalt kindlaks teha, kas toetuse saajad teenivad oma varalt tulu (nt põllumaa rendile andmine, korteri välja üürimine, sõiduauto kasutamine tulu teenimiseks jpm). Samas oli sotsiaaltöötajatel pangaandmete saamine raskendatud, kuna paljud toetuse taotlejad keeldusid andmete esitamisest. Sellist kohustust ei näe ka SHS otseselt ette. Seesuguseid juhtumeid oli palju just Sillamäe LVs. Riigikontroll leiab, et võimalikke pettusi aitaks vältida seaduses sätestatud täiendavate dokumentide esitamise kohustus, mille mittetäitmise korral võib sotsiaaltöötaja toetuse määramisest keelduda.

Päringu võimalus kinnistus- ja liiklusregistrist annaks sotsiaaltöötajale võimaluse taotluste menetlemise käigus kiiremini ja operatiivsemalt välja selgitada pere majanduslikku olukorda. Auditeeritud 6 üksusest puudus 4-l võimalus teha päringuid kinnistus- ja liiklusregistrist (Valga LV, Narva LV, Sillamäe LV, Lasnamäe LOV).

Tartu LVs, kus sotsiaaltöötajatel oli ligipääs kinnistusregistri andmetele, selgus et üks toetuse saaja müüs toetuse saamise ajal oma korteri, kuid üüris samas majas uue korteri üüritasuga 1600 krooni kuus. Kinnistusregistri andmetel ostis toetust saav üliõpilaspere 2005. a augustikuus uue korteri (67,7 m²) maksumusega 605,6 tuhat krooni. Auditeerimise ajal lõpetati perele toetuse maksmine.

Auditeerimise ajal kontrolliti valimisse võetud toetuse saajate vara deklareerimise õigsust. Paljudel juhtudel oli osa varast jäetud deklareerimata.

Tabel 8. Deklareerimata kinnistud, sh maa ja sõidukid

Linnavalitsus/linnaosa valitsus	Deklareerimata vara		
	Kinnistud (arv)	Sh maa (arv)	Sõidukid (arv)
Valga LV	5	3	11/1 sõudepaat
Tartu LV	18	6	29/2 kalapaati
Lasnamäe LOV	9	4	22/1 sõudepaat
Mustamäe LOV	3	1	13
Sillamäe LV	4	-	34/1 mootorratas
Narva LV	3	2	36
Kokku	42	16	145/5 muud

Allikas: Riigikontrolli võrreldud andmed

Auditeerimine näitas, et mitmed toetuse saajad varjasid toetuse taotlemisel mitme kinnistu ja sõiduki omamist. Mitmel juhul olid toetuse saajad soetanud endale autosid ja kinnisvara ajavahemikus, mil nad said juba toimetulekutoetust: Narva LVs oli 14 peret omandanud kokku 20 autot ajal, kui nad said toimetulekutoetust, kusjuures neist 2 peret olid soetanud kumbki kolm autot. Tartu LVs olid 12 toetuse saajat omandanud 23 autot, kusjuures üks neist omandas toetuse saamise ajal 7 autot, millest üks müüdi.

Mitmel juhul olid toetuse saajad toetuse maksmise ajal müünud oma vara, kuid vara müümisest saadud tulu toetuse määramisel arvesse ei võetud. Sotsiaaltöötajatel puudusid andmed sel viisil saadud tulu kohta.

Riigikontroll leiab, et paljudel juhtudel ei kuulu toimetulekutoetuse saajad abivajajate hulka, kuna nende majanduslik olukord võimaldas soetada näiteks mitmeid sõiduaautosid. Samas ei keela seadus taoliste juhtumite puhul toetust maksta. Audit näitas, et kui toetuse taotlejad näitavad vara olemasolu, saadetakse materjalid vara hindamiseks linnavalitsuse komisjonile vaid erandjuhtudel. Riigikontrolli arvates peaksid toetuste määramise ja maksmise protseduuri reeglid kindlustama, et probleemsete toetuse saajate juhtumitel on kohustus teatada sellest sotsiaalkomisjonile. See võimaldaks vältida põhjendamatute toetuste maksmist.

Riigikontrolli hinnangul on toetuse taotlejate varandusliku seisundi kindlakstegemisel ja hindamisel jäänud poolele teele. Oluline on välja töötada juhendmaterjalid, millele tuginedes saaks sotsiaaltöötaja teavet, kas perekond on puuduses või mitte. See oleks abiks toetuse määramise otsustamisel.

Toetuse määramisel ei arvestata eluruumi suurust

Kuigi seaduse kohaselt kompenseeritakse toetuse taotlejate üürikulud vaid seadusega sätestatud normpinna ulatuses, olid paljudel toetuse saajatel normpinnast suuremad korterid.

Valimisse võetud toimikutest selgus, et eluruumi üldpind oli normpinnast suurem Lasnamäe LOVs 4-l, Mustamäe LOVs 5-l, Tartu LVs 4-l, Valga LVs 3-l ja Narva LVs 2 korral. Samas näitasid toetuse saajate üüriarved, et eluasemekulude võlgnevusi ei olnud. Sellest võib järeldada, et toetuse saajatel oli piisavalt raha, et omada või üürida suuremat korterit.

Auditeerimise ajal Maksu- ja Tolliametist saadud andmetest selgus, et mitmel juhul omasid toetuse saajad sissetulekut, mida nad varjasid (peamiselt üliõpilased). Nii näiteks elasid Tartu LVst valimisse kuulunud toetust saavad üliõpilased neljal juhul suuremal pinnal ja varjasid teenitud tulu, kuid riik kompenseeris nende eluasemekulud normpinna ulatuses. Ka Mustamäe LOVs maksti toetuse saajale (üliõpilane) kinni eluasemekulud normpinna ulatuses, kuigi too elas kolmetoalises korteris ja varjas sissetulekut.

Riigikontroll leiab, et normpinnast suuremat pinda kasutavaid toetuse saajaid tuleb lugeda omaette riskirühmaks ning neile ei peaks toetuse määramist ja maksmist otsustama mitte üks sotsiaaltöötaja, vaid sotsiaalkomisjon.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täiendada sotsiaalhoolekande seadust sätetega, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatel on õigus toetuse taotlejalt küsida ja taotlejatel on kohustus esitada pangakonto väljavõtteid ja muid vajalikke dokumente, et selgitada välja taotleja majanduslikku olukorda.
- Julgustada kohalikke omavalitsusi lähtuma enam toimetulekutoetuse määramisel taotlejate varalisest seisust. Selleks töötada koostöös kohalike omavalitsustega välja metoodika toimetulekutoetuse saajate varalise seisu hindamiseks. Korraldada selle metoodika tutvustamiseks edaspidi seminare ja teabepäevi.

5. Enammakstud toetusraha ei nõuta tagasi

Kokkulepete sõlmimine toetuse tagasinõudmiseks

SHSi kohaselt tagastab isik teadliku andmete varjamise või valeandmete esitamise korral enammakstud summa vabatahtlikult.

Auditi käigus selgus, et osadel juhtudel saavutatakse kokkulepe ning toetuse saaja maksab nõutud summa tagasi korraga või see peetakse kinni järgmiste kalendrikuude eest makstavast toetusest. Mõnedel juhtudel ei nõustunud toetuse saajad enammakstud summasid tagasi maksma ning nad loobusid edaspidi toetuse taotlemisest. Osadel juhtudel selgus enammakstud toetuse suurus alles siis, kui toetuse maksmine oli juba lõpetatud, ning nendel juhtudel ei hakatud toetuse saajatelt enammakstud summat tagasi nõudma.

Riigikontroll leiab, et hoolimata sellest, kas toetuse saajad loobusid toetust taotlemast või mitte, tuleb sissetulekute varjamise tõttu enammakstud toimetulekutoetused tagasi nõuda.

Sanktsioonide rakendamine tagasimaksmisest hoidumise korral

Juhul kui isik keeldub saadud toetust vabatahtlikult hüvitamast, võib valla- ja linnavalitsus teha toetuse saajale selle tagasinõudmiseks ettekirjutuse. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral oli valla- või linnavalitsusel õigus rakendada sunniraha asendustäitmist või sunniraha seaduses sätestatud korras. SHSi järgi oli sunniraha ülemmäär 2000 krooni. Alates 1.01.2006. a võib valla- või linnavalitsus ettekirjutuse täitmata jätmise korral anda ettekirjutuse sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Auditeerimisel selgus, et enammakstud summade tagasinõudmiseks ei olnud kordagi vormistatud ettekirjutust, mistõttu ei ole kasutatud ka õigust sunniraha rakendamiseks.

Riigikontroll leiab, et kui isikud ei maksa raha tagasi, siis tuleb alati teha ettekirjutus.

Ettepanek sotsiaalministrile

- Pöörata kohalike omavalitsuste tähelepanu seaduses ettenähtud võimalusele nõuda alusetult makstud toetus tagasi ja rakendada sanktsioone.

Jüri Kõrge

III auditiosakonna peakontrolör

Sotsiaalministri ja regionaalministri vastused

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 28.02.2006 nr 2-7.1/06/

Meie 24.03.2006 nr 15.1-1/903

Arvamuse esitamine kontrolliaruande eelnõu kohta

Olles tutvunud Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõuga nr OSIII-2-5/06/11 "Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine" esitame järgnevalt oma arvamuse eelnõus sisalduvate seisukohtade ja meile tehtud ettepanekute kohta.

Aruannete kokkuvõttes osas toodud vajadust tõsta toimetulekutoetuse piiri tuleb märkida, et toimetulekupiiri suurus on tegelikult optimaalne. Kui toimetulekutoetuse piir oleks kõrgem, väheneks inimestel madalate palkade tõttu motivatsioon enda toimetulekut töö kaudu parandada. Samal ajal on sotsiaalse integreerituse seisukohalt ja ka vaesuse põlvkondliku järjepidevuse katkestamise seisukohalt oluline, et töörealised töövõimelised inimesed töötaksid, mitte ei elaks sotsiaaltoetustest. Arvestades vaesuslõksu riski, ei ole tänase miinimumpalga piiri juures võimalik suurendada toimetulekutoetuse muude kulude osa.

Samas me ei nõustu väitega, et Sotsiaalministeerium ei ole piisavalt täitnud talle pandud ülesannet koordineerida toimetulekutoetuste maksmist. Sotsiaalministeerium on sisuliselt igal aastal käinud läbi kõik maakonnad viies maavalitsuse vastutavatele ametnikele ja KOV töötajatele läbi koolitusi, kus on vastatud ka praktikas tekkinud küsimustele ning arutatud keerulisemate juhtumite võimalikke lahendusi. Igapäevase töö käigus on vastatud kõigile KOV-de poolt esitatud päringutele. Vajadusel on koostatud selgitavaid kirju maavalitsustele, paludes neil informeerida kõiki maakonna KOV-e. Lisaks on kõigi sotsiaalhoolekande seadusesse viidud muudatuste eel konsulteeritud KOV-ide esindusorganitega, mis on aidanud kaasa ka paremale valmisolekule seaduse rakendamisel.

Aruande eelnõu alapeatükis 1.3 on märgitud, et seadus ei sätesta, mis eesmärgil maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi või osutada teenuseid sotsiaalsete probleemide lahendamiseks toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi vahenditest. Sotsiaalhoolekande seadus sätestab eesmärgi § 42 lg 4 „... vahendite ülejäägi korral võib valla- või linnavalitsus maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks ...“ kuid seadus ei sätesta täpsemaid tingimusi ja korda ja abivajavate ringi, jättes need kohaliku omavalitsuse otsustada.

Peatüki 2 lõpus toodud esimese ettepanekuga „... reguleerida toetuse maksmine nii, et toetust saaksid vaid rahvastikuregistris samale aadressile registreeritud inimesed. Täpsustada sotsiaalhoolekande seaduses mõisted “abiellulised suhted”, “ühine majapidamine” ja “ühine

tuluallikas". ...“ ei saa nõustuda, kuivõrd liigne formaliseerimine tooks kaasa selle, et süsteemi paindlikkus kaoks. Ka ei pea me õigeks alustada vabaabiuliste suhete defineerimist sotsiaalhoolekande seaduses, vaid leiame, et tegemist on laiemal küsimusega. Oleme teinud Justiitsministeeriumile ettepaneku alustada antud küsimuse õiguslikku lahendamist. Seni on sotsiaaltöötajatele koolitustel selgitatud, et abieluliste suhete olemasolu saab hinnata vastavalt tegelikule olukorrale arvestades näiteks seda, kas isikutele on ühine laps, ühine kinnisvara vms. Samuti on sotsiaaltöötajatele selgitatud, et ühine majapidamine ja ühise tuluallika kasutamine tähendavad sisuliselt seda, et isikud elavad ühise leibkonnana.

Sama peatüki teise ettepaneku puhul, mis puudutab infovahetust Tööturuameti ja kohalike omavalitsuste vahel ettepaneku, on positiivne märkida, et nimetatud infovahetus on väljatöötamisel ning Tööturuameti piirkondlike osakondade informatsioon toimetulekutoetuse taotleja kohta saab infotehnoloogiliselt kättesaadavaks ka kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele.

Teise peatüki lõpus toodud kolmas ettepanek puudutab isikuid, kellel puudub eluruum ning ettepanek on leida võimalus maksta neile toimetulekutoetust. Sisuliselt selline võimalus on ka täna olemas, kuid juhime tähelepanu, et kohalike omavalitsuste otsus toetust mitte maksta võis olla põhjendatud, kuna nende isikute toimetulek sai kindlustatud muul moel nt võisid inimesed saada supiköögist toitu. Selline käitumine kohaliku omavalitsuse poolt on põhjendatud kui on ilmne, et isikule raha andmine oleks sisuliselt riigi poolt eraldatud vahendite mittesihipärane kasutamine ning suurem abi toimetuleku soodustamiseks on muudest meetmetest.

Sama peatüki neljas ettepanek on sätestada seaduses, kas akadeemilisel puhkusel viibivatel üliõpilastel on õigus toetust saada või mitte. Me ei pea sellist täpsustust vajalikuks, kuna seadusest tulenevalt on üliõpilane kuni õpingute lõpuni seotud oma vanematega ning viimased on kohustatud neid toetama (üliõpilane võib olla toimetulekutoetuse saajaks kui tema vanemad on toimetulekutoetuse saajateks). Akadeemilisel puhkusel viibiv üliõpilane on ajutiselt oma õpingud peatanud, kuid ta on siiski üliõpilasena registreeritud ja õpib siiski edasi ning on seetõttu käsitletav üliõpilasena.

Peatüki 3 lõpus toodud esimese ettepaneku puhul, mis käsitleb Sotsiaalhoolekande seaduse muutmist selliselt, et oleksid määratud sisstuleku mõiste ning selle regulaarsuse ja ebaregulaarsuse tingimused, vajab selgitamist, et sissetuleku mõiste määrtalus on laiem küsimus ning ei kuulu sotsiaalministri pädevusse. Vastav ettepanek võiks olla pigem suunatud Rahandusministeeriumile või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Samuti ei pea me õigeks defineerida sissetulekut eraldi toimetulekutoetuse mõttes. Samas sisstuleku regulaarsus ja ebaregulaarsus võib olla mitmetimõistetav ning selle täpsustamisega Sotsiaalministeerium tegeleb.

Peatüki 4 lõpus on toodud ettepanek täiendada Sotsiaalhoolekande seadust sätetega pangakonto väljavõtete ja muude vajalike dokumentide esitamisest ja nõudmisest selgitamiseks taotleja majanduslikku olukorda. Omavalitsuste sotsiaaltöötajatel on juba täna õigus antud infot küsida. Haldusmenetluse seaduse § 38 järgi on haldusorganil õigus nõuda menetluse käigus menetluseosaliselt tema käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Sama paragrahvi lõige 3 järgi on menetlusosalisel ka kohustus need tõendid ja andmed esitada. Lisaks juhime tähelepanu, et ka olukorras, kus toimetulekutoetuse esitab sotsiaaltöötaja nõudel pangakonto(de) väljavõtte(d) puudub sotsiaaltöötajal selgus, kas taotleja esitatud andmed on täielikud, kuna puudub ülevaade, millistes pankades omab taotleja kontosid.

Sama peatüki teise ettepaneku puhul võib märkida, et koos vastavate sätete sisseviimisega seadusesse esitati kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele ka vara hindamise juhendmaterjal ning vastavaid selgitusi on antud pidevalt ja koostöö selles osas jätkub. Sotsiaalministeerium korraldab regulaarselt regionaalseid teabepäevi selgitamaks sotsiaaltöötajatele muudatusi seadusandluses ja täpsustamist vajavaid küsimusi.

Täname Teid sisutiheda auditi eest, mis aitab kaasa toimetulekutoetuse süsteemi edasisele arendamisele. Koostöös kohalike omavalitsuste ja teiste institutsioonidega paneb Sotsiaalministeerium suurt rõhku abivajavate inimeste toimetuleku parandamisega seotud meetmete, sh ka toimetulekutoetuse maksmise ja määramise süsteemi täiendamisele ja parandamisele.

Lugupidamisega

Jaak Aab
Minister

Marko Lelov 626 9229
marko.lelov@sm.ee

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 28.02.2006 nr OSIII-2-7.1/305

Meie: 03.2006 nr 12.5-1-2/2359

Kontrolliaruande eelnõu

Täname Teid asjakohase ettepaneku eest 28.02.2006.a. kontrollaruande eelnõus nr OSIII-2-5/06/11 „Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine”. Nõustume tehtud ettepanekuga nõuda maavanematelt, et nad teostaksid järelevalvet kohalikes omavalitsustes toimetulekutoetusteks ettenähtud raha kasutamise üle ning jälgiksid, et sissetulekute varjamise tõttu ebaõigesti makstud toetused nõutaks tagasi..

Lugupidamisega

Jaan Õunapuu
regionaalminister

Kalev Timberg
Sisejulgeoleku asekanstler
kantsleri ülesannetes

Aira Varblane 612 5128
Aira.varblane@sisemin.gov.ee