

# Elatusmiinum – teel parema toeni puudustkannatavatele inimestele

Elatusmiinimumi mõju majandusliku  
toimetuleku tagamisele



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

2018

*Uuringu tellis Riigikantselei koostöös Sotsiaalministeeriumiga. Tööd finantseeritakse Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.*

#### **Autorid:**

**Kaupo Koppel** huvitub sotsiaalkaitse tulemuslikkusest ja jätkusuutlikkusest. Ta omab kõrgharidust matemaatilises majandusteaduses, mida rakendab sotsiaalkaitstesüsteemide uurimise ning statistilise analüüsi juures.

**Heti Pisarev** omab pikaagest kogemust matemaatilise statistika vallas. Erinevate tervisevaldkonna projektide raames on ta saanud rikkaliku teaduskogemuse ning mitmete eri registrite ja elanikkonna heaolu, sissetulekuid ja tarbimist mõõtvate andmete analüüsi kogemuse.

**Magnus Piirits** uurib sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkust ning tegeleb koos Alari Paulusega EUROMODi Eesti mudeli arendamisega ning rakendamisega erinevates projektides.

**Aleksandr Michelson** töötab Praxise majanduspoliitika analüütikuna 2017. aasta algusest ja valdab hästi erinevate kvalitatiivsete uurimismeetodite rakendamist.

**Märt Masso** huvitub sotsiaalkaitse ja tööpoliitika lõimumiskohtadest ning on hetkel maksude-toetuste sissetuleku jaotuse mikrosimulatsiooni mudeli Eesti osamudeli projektijuht aastast 2016 ja samast aastast Euroopa Sotsiaalpoliitika võrgustiku Eesti meeskonna juht.

**Alari Pauluse** põhilised uurimisteemad on toetuste- ja maksukäitumine, maksude ja toetuste poliitika mõju indiviidide ja majapidamiste tulujaotusele ja tööturukäitumisele, tulude ebavõrdsus ja ümberjaotuslikud mõjud rahvusvahelises võrdluses.

**Merilen Laurimäe** liitus Praxise meeskonnaga 2018. aastal ning töötab analüütikuna töö- ja sotsiaalelu valdkonnas. Merilenil on magistrikraad Tartu Ülikoolist majandusteaduse erialal. Oma magistritöös uuris ta tööhõive seoseid oskuste ja haridusega Eesti ja Põhjamaade võrdluses, kasutades selleks PIAAC andmebaasi.

Töö valmimisse on panustanud ka Liina Osila, Andres Võrk, fookusrühmas osalenud organisatsioonide esindajaid ning Eesti Statistikaameti töötajad.

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

#### **Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tartu mnt 50, Tallinn

tel 640 8000

[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

**praxis** | mõttekoda

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Koppel, Kaupo., Pisarev, Heti., Piirits, Magnus., Michelson, Aleksandr., Masso, Märt., Paulus, Alari., Laurimäe, Merilen. 2018. Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. ISBN 978-9949-662-01-2 (pdf)

## Uuringu tulemuste lühikokkuvõte

- 1. Elatusmiinimumi on Eestis käsitletud kui elatusvahendite väikseimat kogust, mis katab inimese igapäevased vajadused.** Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist, eluasemekuludest ja muudest individuaalsetest mittetoidukuludest. Eesti senine elatusmiinimumi leidmise meetodika on segu eksperthinnangutest ja tegelikust tarbimiskäitumisest. Arvestusliku elatusmiinimumi piiri on alates 2005. aastast iga-aastaselt kohendatud tarbijahinnaindeksiga ja selle suurus 2016. aastal oli 200 eurot kuus.
- 2. Praeguses töös laiendatakse elatusmiinimumi tähendust.** Eestis ei saa enam pidada piisavaks üksnes miinimumvajadusest lähtumist ja nende eesmärgiks seadmist, vaid üha enam peaks väärtustama ühiskonnaliikmete kaasatust ning tegelikku toimetulekut elus. Elatusmiinimumi tuleb 2018. aastal järjest rohkem mõista kui mitte pelgalt vähimate möödapääsmatute ja ellujäämiseks tarvilike kulutuste piiri, vaid tuleb hõlmata ka seda miinimumi ületavad vajadused. Seeläbi toetades inimese enda võimalust panustada ja olla kaasatud ühiskonda. Absoluutset vaesust ei saa enam näha ainult materiaalsena – vaesus tähendab ka ilmajäetust valikuvabadusest, väljendagu see vabadus võimaluses tarbida kultuuri või ennast täiendavalt harida. Lähenemine on üha enam kasutatav ka rahvusvaheliste näidiseelarvete koostamisel.  
  
Siinses analüüsis pakutakse projekti autorite ettepanekul laiendatud tähenduse saavutamiseks välja mitmete varasemate eksperthinnangute koefitsientide muutus, mis suurendaks arvestusliku elatusmiinimumi piiri. Enim mõjutab see muudatus individuaalseid mittetoidukulutusi.
- 3. Näidiseelarve on toodete ja teenuste näitlik hinnastatud ostukorv, mis vastab leibkonna sihtelatustasemele.** Sellise elatustasemena vaadatakse tihti minimaalset elujärge, mis võimaldab leibkonnal ära elada ja on miinimum füüsiliste vajaduste rahuldamiseks. Samas on üha olulisemaks muutunud, et sihtelatustase võimaldaks ka sotsiaalset osalemist ühiskonnaelus, nt mõningast puhke- ja kultuuriüritustel osalemist või väljas einestamist. Eesti elatusmiinimum on käsitletav näidiseelarvena, mille eesmärk on sätestada toimetulekuks vajalikud minimaalsed tarbimiskulutused ja ei ole praktikas sisaldanud kulutusi sotsiaalsele osalemisele.
- 4. Analüüsis on välja pakutud kolm võimalikku elatusmiinimumi piiri.** Esimene viis oleks jätkata Ene-Margit Tiidu 2006. aasta meetodikaga, kus baasmeetodil on arvestusliku elatusmiinimumi piiriks 2016. aastal 205 eurot. Suurendades mittetoidukulutuste koefitsiente – ehk sisuliselt võimaldades suuremaid kulutusi vabale ajale, kultuurile, tervisele – kasvab elatusmiinimumi piir 352 euroni. Kui lisaks meetodika muutusele kaasata eluasemekulude leidmisse arvestuslik rent, mis võrdsustab elupinna omanikke ja üürnikke, on piiriks 396 eurot. Piiri ei diferentseerita ühelgi juhul erinevatele toimetuleku riskirühmadele.
- 5. Elanikkonna toimetuleku ja vaesuse hindamise kõrval on elatusmiinimum oluline võrdlus toimetulekupiirile- ja toetusele.** Samas sõltub elatusmiinimumi meetodika kõrval toimetulekutoetuse piir veel sotsiaalkaitse poliitikareeglitest ja rahastamisotsustest.
- 6. Leibkondade struktuuri arvestamiseks kasutatakse tarbimiskaale. Tegelik tarbimise põhjal oleks 2016. aastal seniste 1:0,7:0,5 kaalude asemel tegelikkusele lähedasimad OECD modifitseeritud tarbimiskaalud 1:0,5:0,3.** Samas on tarbimiskaalude valikul leibkondade elatusmiinimumile oluline mõju – näiteks toimetulekupiiriks olevaid tarbimiskaale 1:0,8:1,2 kasutades antaks lastele neli korda suurem kaal kui OECD modifitseeritud kaaludega ning

neljaliikmelise perekonna elatusmiinimumi piir erineks kahe variandi korral kuni kaks korda. Kaalude valik mõjutab omakorda mitmekordselt ka riigi sotsiaalabi suurust. Näiteks – kui muuta toimetulekutoetus sõltuvaks elatusmiinimumist ning viia sisse nii muude toidukude kui ka arvestusliku rendi lisamine, oleks sotsiaalabi suuruse erinevus kaalude (1:0,8:1,2) ja (1:0,7:0,5) võrdluses ligi kolmekordne.

7. **Tarbimiskaalude muutmine, arvestusliku rendi lisamine ning elatusmiinimumi ja toimetulekupiiri sidumine mõjutavad kõik absoluutse vaesuse määra, suhtelise vaesuse määra ja riigieelarvet.** Seejuures ei ole muutus alati suunaga vaesuse määra vähenemisele – arvestusliku rendi lisamine on praktikas keerukas ja pigem suurendab absoluutses vaesuses olijate arvu ning riigi kulusid.
8. **Töö autorite soovitus on kaaluda stsenaariumit, kus üheaegselt seotakse toimetulekutoetus ja elatusmiinimumi piir, muudetakse mittetoidukulude metoodikat, ent kasutatakse tarbimiskaale (1:0,7:0,5). Arvestusliku rendi kaasamine sõltub andmekvaliteedist.** Pakutud stsenaarium tähendaks arvestusliku elatusmiinimumi piiri 396 eurot või 352, sõltuvalt arvestusliku rendi lisamisest. Stsenaariumis väheneks suhteline vaesus 2016. aastal 20% pealt 15%-ni, laste suhteline vaesus 16% pealt 4%-ni ja absoluutses vaesuse määr suureneks 13%-ni. Muudatusega kaasneks sotsiaalabi kulude suurenemine maksimaalselt 160 miljonit euro võrra. Võimalik alternatiiv oleks mitte kaasata arvestuslikku renti, mis vähendaks riigi kulusid ja ka absoluutse vaesuse määra.

## Executive summary

- 1. Estonian subsistence minimum consists of three components - minimum expenses on food, housing and other non-food expenses e.g. clothing, health, transportation etc.** With all three, methodology for finding subsistence minimum level is a mixture of empirical consumption data and expert estimations. Subsistence minimum level has so far been strictly seen as the lowest expenses a person needs to satisfy one's physiological survival and has been used as an equivalent to absolute poverty level. Subsistence minimum in 2016 was 200€.
- 2. In this report, the authors expand the essence of subsistence minimum.** It should no longer be sufficient objective to simply reach the sole minimum of survival, without looking further into inclusion and participation in society. Subsistence minimum level ought to include not only inescapable expenses for physiological survival, but to include the needs that exceed the bare minimum. Absolute poverty can't be seen merely as material – poverty means deprivation of choice, whether it is choice to participate in cultural events or self-educate outside the state founded opportunities. To achieve this, the authors propose to change several coefficients that are used to calculate cost of non-food expenses.
- 3. A common way to examine minimum living standards is through reference budgets.** Reference budgets are essentially priced basket of goods and services, which enable fixed standard of living. Estonian reference budget is subsistence minimum and is mainly focused on physiological needs, however such budgets differ by country and often include social needs and behavior.
- 4. This report proposes three new minimum subsistence levels.** Using methodology from similar analysis in 2005 with base method approach one would see minimum subsistence level of 205€. Increasing expert coefficients of non-food expenses to reflect population median instead of first deciles would then increase minimum level to 352€. Adding imputed rent would further surge the subsistence minimum to 396€.
- 5. Alongside evaluating poverty with subsistence minimum (*elatusmiinimum*), one significant role of subsistence minimum is to establish subsistence level and allowance (*toimetulekupiir, toimetulekutoetus*).** Subsistence level is established based on minimum expenses on food and non-food expenses, but not living costs.
- 6. To account for different household structures, equivalent scales are used.** In 2016, instead of currently used OECD-classical scale of 1:0,7:0,5, OECD-modified weights of 1:0,5:0,3 would fit the data the closest. However, choice of different scales will significantly alter the subsistence minimum for households as using subsistence level equivalent scales of 1:0,8:1,2 would give children four times greater weight than OECD-classical scales.
- 7. Choice of equivalent scales and addition of imputed rent will all influence poverty levels and state budget.** Analysis of 8 scenarios shows that the change is not continuously for reduction of relative and absolute poverty. In practice, including imputed rent is complex and will increase the value of poverty indicators. Here, the authors suggest introducing new methodology for non-food expenses, directly relating minimum subsistence level and subsistence level, while using OECD-classical scales. Proposed changes would have clear impact on reducing relative poverty of population and children, while being more cost effective than with equivalent scales of 1:0,8:1,2.

# Sisukord

Uuringu tulemuste lühikokkuvõte .....	3
Executive summary .....	5
Töös kasutatud lühendid ja mõisted .....	8
<b>1. Sissejuhatus elatusmiinimumi analüüsi .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Näidiseelarved toimetuleku ja vaesuse kirjeldamiseks .....</b>	<b>13</b>
2.1. Mis on näidiseelarve? .....	13
2.2. Näidiseelarvete loomine .....	14
2.3. Näidiseelarvete tüpologia .....	15
2.4. Näidiseelarve loomist mõjutavad riigispetsiifilised faktorid .....	18
2.5. Kokkuvõtte näidiseelarvete kasutamisest .....	20
<b>3. Elatusmiinimumi praegune arvutamise meetoodika .....</b>	<b>21</b>
3.1. Vaesuse mõõtmine – absoluutse vaesuse piir .....	21
3.2. Elatusmiinimumi kehtiv meetoodika .....	21
3.2.1. Kulurühmade koosseis .....	21
3.2.2. Toidukorv .....	21
3.2.3. Eluasemekulutused .....	22
3.2.4. Muud mittetoidukulutused .....	22
3.2.5. Elatusmiinimumi senine arvutamine ja uuendamine .....	23
<b>4. Leibkondade sissetulekud ja tarbimisharjumused .....</b>	<b>25</b>
<b>5. Elatusmiinimumi ümberarvutamine ja mõju vaesusele .....</b>	<b>29</b>
5.1. Mis on ja kuidas leiti elatusmiinimum aastal 2018? .....	29
5.2. Toidukorv .....	35
5.3. Eluasemekulud .....	37
5.4. Mittetoidukulud .....	39
<b>6. Elatusmiinimumi mõju vaesusele ja riigieelarvele .....</b>	<b>41</b>
6.1. Elatusmiinimumi ja toimetulekupiiri seos .....	41
6.2. Elanikkonna toimetuleku analüüs .....	43
6.3. Kokkuvõtte elanikkonna toimetulekust ja elatusmiinimumi ümberarvutustest .....	51
<b>7. Autorite märkus .....</b>	<b>52</b>
<b>8. Kasutatud kirjandus .....</b>	<b>53</b>
<b>9. Lisad .....</b>	<b>56</b>
9.1. Lisa 1. Lähenemised näidiseelarvete koostamisele .....	56
9.2. Lisa 2. Sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused Eestis – fookusgrupi kokkuvõtte .....	57
9.2.1. Fookusrühma meetoodika .....	57
9.2.2. Arutelu kokkuvõtte .....	57
9.3. Lisa 3. Minimaalse toidukorvi koosseis inimese kohta kuus .....	61

## Jooniste loetelu

Joonis 1. Sotsiaalkaitse hüvitised, toetused ning nende seos sissetuleku ja kulutuste näitajatega .....	10
---	----

Joonis 2. Elatusmiinimumi analüüsi sammud ja aruande struktuur .....	11
Joonis 3. Elatusmiinimumi meetodika 2004. aastal .....	24
Joonis 4. Leibkondade Sissetulekute ja tarbimiste mediaanid liikme kohta aastas.....	26
Joonis 5. Sissetuleku ja tarbimise mediaanid tulukvintiilide järgi ekvivalentleibkonnaliikme kohta aastas (eurodes) .....	26
Joonis 6. Leibkondade kaalutud tarbimiste osakaalud. Mediaankulud .....	27
Joonis 7. Leibkondade tarbimiskomponentide osakaalud. Kõik leibkonnad, mediaankulud .....	28
Joonis 8. Elatusmiinimumi meetodika 2018. aastal .....	34
Joonis 9. Kogu Toidutarbimine tulukvintiilide järgi.....	36
Joonis 10. Leibkondade aastane arvestuslik rent ja eluasemekulud sissetulekudetsiilides .....	38
Joonis 11. Elatusmiinimumi seos sotsiaalkaitsega .....	41
Joonis 12. Poliitikavariantide mõju suhtelisele vaesusele 2016. aastal .....	46
Joonis 13. Poliitikavariantide mõju absoluutsele vaesusele 2016. aastal .....	49
Joonis 14. Poliitikavariantide mõju eelarvele 2016. aastal .....	50

### Tabelite loetelu

Tabel 1. Näidiseelarvete head ja vead .....	13
Tabel 2. Näidiseelarvete koostamise erinevad lähenemised sõltuvalt vajaduste kaardistatuse ulatusest .....	17
Tabel 3. Näidiseelarve koostamist mõjutavad riigispetsiifilised faktorid.....	19
Tabel 4. Mittetoidukulutused ja nende koefitsiendid.....	23
Tabel 5. Leibkonnatüüpide jaotus leibkonna eelarve uuringu valimis.....	25
Tabel 6. Tõenäosus olla absoluutses vaesuses kõrvutatuna võrdlusgrupiga.....	44
Tabel 7. Võimalikud poliitikavariandid maksude ja toetuste mudelis (Euromod) 2016. aastal. Stsenariumite eeldused. ....	45
Tabel 8. Absoluutse vaesuse määr erinevate sissetulekukaaludega .....	48
Tabel 9. Poliitikavariantide mõju eelarvele 2016. aastal (mln EUR) .....	50
Tabel 10. Olulised sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused erinevate riskirühmade lõikes Eestis.....	59

# Töös kasutatud lühendid ja mõisted

## Lühendid

ESA - Eesti Statistikaamet.

ESU - Eesti sotsiaaluuring. [Vaata rohkem Statistikaameti kodulehelt](#)

LEU - Leibkonna eelarve uuring. [Vaata rohkem Statistikaameti kodulehelt](#)

NE - Näidiseelarve

OECD – [Organization for Economic Co-operation and Development](#), Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

THI – Tarbijahinnaindeks

TAI – Tervise Arengu Instituut

TT – Toimetulekutoetus

## Mõisted

**Arvestuslik elatusmiinimum** – elatusvahendite väikseim kogus, mis katab inimese igapäevased vajadused. Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist (v.a alkohol ja tubakas) ja individuaalsetest muudest kulutustest (k.a eluasemekulutused).

**Arvestuslik minimaalne toidukorv** – toiduained, millega kaetakse inimese igapäevane toidu ning mineraalainete ja vitamiinide vajadus, nii et ei tekiks tervisehäireid. Arvestusliku minimaalse toidukorvi kalorsus on 2400 kcal ööpäevas.

**Absoluutse vaesuse piir** – alates 2004. aastast sama, mis arvestuslik elatusmiinimum.

**Absoluutse vaesuse määr** – inimeste osakaal, kelle ekvivalentnetosissetulek on absoluutse vaesuse piirist madalam.

**Arvestuslik rent (kaudne rent)** – arvestuslik sissetulek, mida leibkond saab elamispinna omanikuna aastas kaudselt, kuna ei pea eluruume üürima. See on summa, mida eluruumi omanikud ja tasuta kasutajad peaksid maksma, kui nad rendiksid oma leibkonna eluruumi vabalt turult.

**Ekvivalentnetosissetulek** – leibkonna kõikide liikmete netosissetulekute summa jagatuna leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga.

**Euribor** – Üleeuroopaline pankadevaheline intressimäär (euro).

**EUROMOD** – EUROMOD on rahvusvaheliselt kasutatav mikrosimulatsioonimudel, mis võimaldab simuleerida otseste maksude ja rahaliste toetuste esimest järku mõjusid.

**Leibkond** – ühises põhieluruumis elavate isikute rühm, kes kasutab ühiseid raha- ja/või toiduressursse ja kelle liikmed ka ise tunnistavad end ühes leibkonnas olevaks. Leibkonna võib moodustada ka üksikisik.

**Tarbimiskaal** – leibkonnaliikmele sõltuvalt tema vanusest määratud kaal, mis võtab arvesse leibkonna ühist tarbimist. Leibkonnaliikmeid võrreldakse perekonna esimese täiskasvanud liikmega. Näiteks on seni kasutatavas meetodikas esimese täiskasvanud leibkonnaliikme tarbimiskaal 1, iga järgmise täiskasvanu oma 0,7 ja alla 14-aastase lapse oma 0,5.

**Toimetulekupiir** –Elkõige on elatusmiinimumi piir olnud referentsiks poliitilise kokkuleppe alusel kehtestatud toimetulekupiirile. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsest tarbimiskulust toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekupiir ei arvesta kulutusi eluasemele, kuid eluasemekulud võetakse normpinna ulatuses arvesse toimetulekutoetuse arvestamisel.

**Suhtelise vaesuse piir** – 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist.



**Suhtelise vaesuse määr** – isikute osakaal, kelle ekvivalentnetosissetulek on suhtelise vaesuse piirist madalam.

**Sõltuv laps** – 0–17-aastane leibkonnaliige (uuringuaasta 1. jaanuari seisuga), samuti 18–24-aastane leibkonnaliige, kes elab vähemalt ühe vanemaga ning kelle peamine sotsiaalne seisund on mitteaktiivne.

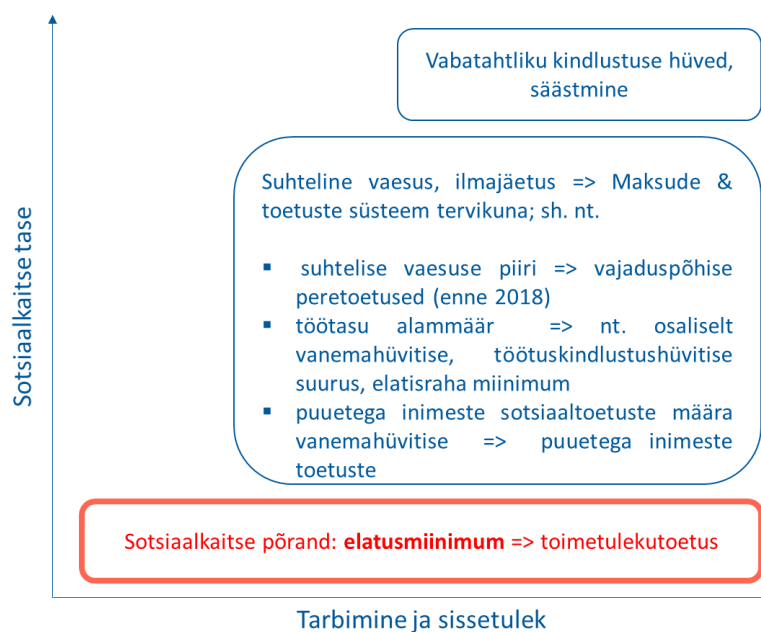
# 1. Sissejuhatus elatusmiinimumi analüüsi

Sotsiaalkaitse ning laiemalt maksude ja toetuste süsteemi eesmärgiks on pakkuda elanikkonnale rahalisi või loonuselisi (so mitterahalisi) siirdeid kindlate sotsiaalsete riskide korral, mõjutades seeläbi sissetulekute jaotust ja heaolu. Süsteemi üheks alustalaks on kindel referentsnäitaja, mida kasutatakse:

- siirete suuruse määramiseks nende piisavuse alusel või;
- hindamaks siirete mõju elanikkonna sissetuleku jaotusele ja toimetulekule.

Hüvitiste ja toetuste suuruse arvestamiseks kasutatakse Eesti süsteemis erinevaid aluseid (Joonis 1). Näiteks vajaduspõhise peretoetuse arvestamisel kasutati sissetulekupiiriks suhtelise vaesuse piiri, puuetega inimeste toetuste arvestamiseks puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määra, töötasu alammäärast sõltub osadel inimestel näiteks vanemahüvitise, töötuskindlustushüvitise suurus, elatisraha miinimum jne. Samuti kasutatakse sissetulekute jaotuse ja vaesuse hindamiseks erinevaid näitajaid, sealhulgas Gini indeksit, suhtelise vaesuse määra, materiaalse ilmajätuse määra (vaata näiteks Bradshaw ja Mayhew, Euroopa Komisjon, 2011; Sinisaar, 2015). Siinse analüüsi fookuses on Eesti **elatusmiinimum**, mis kaudselt on seotud Eesti minimaalse sissetulekukaitse skeemiga – toimetulekutoetusega.

JOONIS 1. SOTSIAALKAITSE HÜVITISED, TOETUSED NING NENDE SEOS SISSETULEKU JA KULUTUSTE NÄITAJATEGA



Allikas: Autorite koostatud.

Elatusmiinimumi arvestamine poliitikakujundamisel ja -hindamisel sõltub selle täpsusest ja kehtivusest ehk kuidas selle arvutamine peegeldab tegelikku heaolu, tulude ja kulude struktuuri ja jaotust ühiskonnas.

Kehtiv elatusmiinimumi meetodika töötati välja 2004. aastal Sotsiaalministeeriumi koordineerimisel projekti „Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise meetodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasajastamine“ raames (Tiit, 2006). Elatusmiinimumi meetodika hõlmab erinevaid kulukomponente – toidukulutused, eluasemekulutused ja individuaalsed mittetoidukulutused. Elatusmiinimumi piir on kaudselt aluseks erinevate sotsiaalsete siirete määramisel ja mõju hindamisel. Eelkõige on

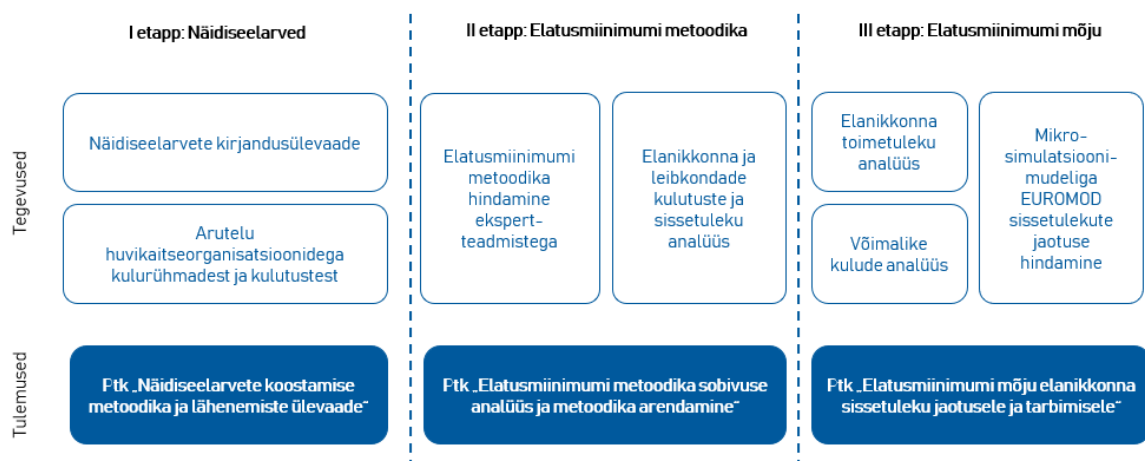
elatusmiinimumi piir olnud referentsiks poliitilise kokkuleppe alusel kehtestatud toimetulekupiirile. Sellest tulenevalt on oluline, et kasutusel olev metoodika arvestaks elanikkonna vajadusi, sest statistika kvaliteedist võib sõltuda toimetulekutoetust saavate inimeste hulk, toetuse suurus ja puudusesse jäävate inimeste hulk.

Kuigi elatusmiinimumi piir korrigeeritakse jooksvalt elukalliduse tõusu näitava tarbijahinnaindeksiga, siis suures pildis on metoodika kasutusel olnud muutmata kujul pikka aega. Elatusmiinimumi arvestamine poliitikakujundamisel ja -hindamisel sõltub selle täpsusest ja kehtivusest, teisisõnu sellest, kuidas selle arvutamine peegeldab tegelikku heaolu, tulude ja kulude struktuuri ja jaotust ühiskonnas. Elatusmiinimumi metoodika väljakutseid on mitmeid:

- Eesti elatusmiinimumi metoodika arvestab küll inimese füsioloogiliseks püsijäämiseks vajalikke komponente, kuid kaasab minimaalselt inimese ühiskondlikke ja sotsiaalseid vajadusi, mis on järjest enam füsioloogiliste vajaduste kõrval olulisele kohale kerkinud;
- Statistikaameti andmetel on leibkondade tegelikud kulutused suuremad kui elatusmiinimumi eelarves, mis võib osutada sellele, et elatusmiinimumi piir on liialt madalal;
- elanike tarbimiskäitumine on muutunud ja samuti on muutunud normatiivsed soovitud tarbimisele, eelkõige toitumisteadlaste soovitud toitumisele;
- erinevatel leibkonnatüüpidel ja erineva suurusega leibkondadel võivad olla erisugused vajadused ning peab hindama, kuidas metoodika arvestab inimeste ja leibkondade eripäradega.

Kokkuvõtvalt võimaldab elatusmiinimumi arvestamise parem kvaliteet täpsemalt hinnata erinevate toetuste ja meetmete mõju Eesti elanike absoluutse vaesuse leevendamisele ning aitab nii kaasa poliitikavalikute tegemisele. Sellest tulenevalt on vaja üle vaadata ja vajadusel ajakohastada elatusmiinimumi arvestamise metoodika, võttes aluseks varasemalt välja töötatud ning praegu kehtiv metoodika (Joonis 2).

JOONIS 2. ELATUSMIINIMUMI ANALÜÜSI SAMMUD JA ARUANDE STRUKTUUR



Allikas: Autorite koostatud.

Siinsel analüüsil on kaks eesmärki:

- Hinnata olemasoleva elatusmiinimumi meetoodika sobivust tänasest olukorrast lähtuvalt ja pakkuda välja kohandatud elatusmiinimumi arvutamise meetoodika, tuginedes sealhulgas parimale teadmisele teiste riikide näidiseelarvetest, elanikkonna tarbimist ja sissetulekuid iseloomustavatele andmetele ning eksperthinnangutele tarviliku ja sobiva tarbimise kohta.
- Hinnata võimalike elatusmiinimumi meetoodika täienduste kõrval selle seoseid teiste sissetulekute jaotuste näitajatega, sealhulgas suhtelise vaesuse näitajatega, ning hinnata sotsiaalkaitseüsteemi süsteemi mõju sissetulekute jaotusele elatusmiinimumi piiri järgi.

Töös viidi eesmärkide saavutamiseks läbi ESU ja LEU 2004. – 2016. aasta leibkondade küsitlusandmete detailanalüüs (ptk 4), seni kehtiva meetoodika ülevaade (ptk 4), fookusrühma intervjuud huvigruppidega sotsiaalse kaasamise teemal (ptk 9.2) ning rahvusvaheliselt kasutuses olevate näidiseelarvete analüüs (ptk 2).

Analüüsi tulemusena on võimalik teha kaalutletud valikuid Eesti sotsiaalkaitse arendamisel, sealhulgas erinevate toetuste (näiteks toimetulekutoetuse ja teiste sotsiaaltoetuste) arendamisel.

## 2. Näidiseelarved toimetuleku ja vaesuse kirjeldamiseks

### 2.1. Mis on näidiseelarve?

Näidiseelarve standard (edaspidi NE) on sotsiaalpoliitika vahend, mis muuhulgas aitab määrata leibkondade minimaalset elatustaset (Deeming, 2017). Näidiseelarvet võib defineerida kui toodete ja teenuste näitlikku hinnastatud ostukorvi, mis vastab teatud elatustasemele (Deeming, 2017; Goedemé, Storms, Stockman, Penne, & van den Bosch, 2015). See teatud elatustase puudutab kindlaid leibkondade tüüpe, kellele näidiseelarve koostatakse ja enamasti on tegemist minimaalse elatustasemega (Penne *et al.*, 2016).

Peamine ülesanne NE koostamisel on otsustada, millised tooted ja teenused tuleks ostukorvi lisada ning millised mitte. Vastus sõltub sellest, kes määrab NE standardi, kuidas see on defineeritud ning selle defineerimise kontekstist (nt ühes riigis võib tervishoiusüsteem olla tasuta, kuid teises tasuline isegi ühiskonna kõige vaesematele liikmetele) (Deeming, 2005; Deeming 2017).

TABEL 1. NÄIDISEELARVETE HEAD JA VEAD

Võimalikud eelised	Võimalikud puudused
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ piisavast elatustasemest arusaama tekitamine ning piisava elatustaseme kontseptsiooni rakendamine;</li> <li>+ potentsiaal olla võrdlusbaas sotsiaaltoetuste adekvaatsuse hindamiseks; sotsiaalpoliitika arutelu toetamine;</li> <li>+ vahend vaesuse mõõtmiseks või suhtelise vaesuspiiri 60% taseme kehtivuse hindamiseks;</li> <li>+ inimeste vajaduste või sotsiaalsete õiguste selge mõistmine ja normatiivne tõlgendamine;</li> <li>+ NE koostamisse kaasavate inimeste kogemuste ja teadmiste integreerimine;</li> <li>+ teoreetiliste aluste ja metodoloogia läbipaistvus vajaduste kindlaksmääramisel ja nende kajastamine hinnastatud toodete ning teenuste korvides;</li> <li>+ võime arvestada kultuuriliste ja institutsionaalsete erinevuste ning sotsiaalsete rühmade elutingimustega;</li> <li>+ paindlikkus NE komponentide lisamisel või väljavõtmisel ning informatiivne väärtus üksiktarbijate finantsalase pädevuse tugevdamisel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- võidakse kasutada alla vaesuspiiri elavate inimeste raha kulutamise viisi dikteerimisel või vaesuse mõõtmisel individuaalseid olukordi ja struktuurseid tingimusi arvestamata;</li> <li>- subjektiivsete valikute vältimatus NE koostamisel;</li> <li>- näidiseelarve alusel sätestatud toetus (nt. keskmise töötasu suurusjärgus) võib vähendada töötamise motivatsiooni;</li> <li>- leibkondade tarbimiskulutuste küsitluse tulemuste kasutamisel võrdsustakse soovitud elatustaseme saavutamiseks vajalikke ressursse olemasolevate tarbimisharjumustega, mida piiravad inimeste majanduslikud võimalused;</li> <li>- NE koostatakse kasutades erinevaid meetodeid erineva kehtivuse ja usaldusväärsuse tasemega;</li> <li>- NE kohandamine ja ajakohastamine on kulukas ja ajamahukas komplitseeritud ülesanne.</li> </ul>

Allikad: (Storms *et al.*, 2014).

#### NÄIDISEELARVE KOOSTAMISE EESMÄRGID

Euroopa Liidu 28 liikmesriigi NE-te analüüs näitas, et NE-te **koostamise ja praktikas kasutamise eesmäärke** on erinevaid, kuid enamik neist on seotud piisava elatustaseme hindamise, sotsiaaltoetuste piisavuse hindamise, vaesuse ulatuse mõõtmise ning suhtelise sissetuleku vaesuspiiride kehtivuse

hindamisega (Storms *et al.*, 2014). Igal NE-l võib olla mitu eesmärki korraga ning eesmärgid NE koostamisel võivad erineda sellest, kuidas NE-t praktikas kasutatakse.

NE eesmärgid on võimalik grupeerida kahte kategooriasse:

- I. **makrotaseme eesmärgid**, kui NE-id kasutatakse statistika arvutustes või poliitikate elluviimises, ning
- II. **mikromajanduslikud eesmärgid** ehk individuaalsete olukordadega tegelemiseks mõeldud eesmärgid.

Mikrotaseme eesmärkide näideteks on NE-te kasutamine finantshariduses (nt finantskirjaoskuse õpetamisel Saksamaal) ja võlanõustamises ning laenaja krediitvõimekusele hinnangu andmiseks. (Storms *et al.*, 2014) Soome NE-t on kasutatud põhivõimekuse üldiseks hindamiseks (kord nelja aasta tagant), uuringutes (süsinikujalajälje arvutamine), nõustamisel, laenu läbirääkimistel ja õpetamisel (Lehtinen & Aalto, 2016).

## 2.2. Näidiseelarvete loomine

Kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides peale Horvaatia, Läti ja Leedu on 2014. aasta seisuga NE kasutusel või seda ajakohastatakse ja luuakse. Samas ei ole NE kõikjal aluseks vaesuse hindamiseks, nagu on selle üks eesmärk Eestis. Uuemad kasutused on loodud Soomes, Hollandis, Rumeenias, Saksamaal, Maltal ja Kreekas (vahemikus 2010–2013, tuginedes 2014. a andmetele). Eesti elatusmiinimum on käsitletav näidiseelarvena, mille eesmärk on sätestada minimaalsed tarbimiskulud, mis on vajalikud toimetulemiseks. Lisaks elatusmiinimumile kui näidiseelarvele on Eestis koostatud toitumissoovituste põhine toidukorv, kus toidukaupade hindade aluseks olid vaatlused toidupoodides (Leppik *et al.*, 2015; European Commission *et al.*, 2015).

NE koostamisel määratakse **sihtelatustase**, mida soovetakse NE-ga kirjeldada (Storms *et al.*, 2014). Peaaegu pooled 2014. a analüüsitud ELi liikmesriikide NE-test defineerivad sihtelatustasemena „minimaalset elatustaset, mis võimaldab täielikku sotsiaalset osalemist ühiskondlikus elus“.

**Sihtelatustase – minimaalne elatustase, mis võimaldab täielikku sotsiaalset osalemist ühiskondlikus elus. Näiteks Soomes kajastub seal korralik riietus, väljas einestamine, lirimaa kultuuriüritustel osalemine, lühike suvepuhkus jne.**

võimalikud sihtelatustasemed on „miinimum füüsiliste vajaduste rahuldamiseks ja piiratud sotsiaalne osalemine“ või „miinimum füüsiliste vajaduste rahuldamiseks“.

### ÜHISKONDLIKUS ELUS OSALEMISE KULUD

Ühiskondlikus elus osalemisega seotud kulutustega arvestamine võimaldab ennetada sotsiaalset tõrjutust riskirühmade seas. Soome NE puhul kajastub ühiskondlikus elus osalemine NE-s järgmiste kulutuste liikide kaudu: korralik riietus<sup>1</sup>, õige toitumine ja väljas einestamine<sup>2</sup> ning võimalus

saada ja edastada informatsiooni<sup>3</sup> (Lehtinen *et al.*, 2011). Ka lirimaa hõlmavad sotsiaalne kaasatus ja osalemine ühiskondlikus elus väga erinevaid tooteid ja teenuseid. Nende hulka kuuluvad televisiooni-litsents, raamatud, kirjatarbed, ajalehed, laste mänguasjad, lemmikloom (teismelise jaoks), jõulupuu,

<sup>1</sup> Eesmärgiga tagada inimestele aastaajale ja erinevatele puhkudele sobivat riietust (Lehtinen, Varjonen, Raijas, & Aalto, 2011).

<sup>2</sup> Lõunasöök tööajal, vanusega vähem kui 45 ühe inimese leibkonna ja lastega leibkonna puhul söögikord restoranis vabal ajal üks kord kahe nädala kohta. Soome NE-s on arvestatud ka karastusjookide ja õllega kord kahe nädala kohta ning maiustustega lastele kord nädalas. (Lehtinen *et al.*, 2011)

<sup>3</sup> Nt sülearvuti ost, ajalehe aastatellimus, televisioonitasu, tasud lairibaühenduse ja mobiiltelefoni kasutamise eest (Lehtinen *et al.*, 2011).

puhke- ja kultuuriürituste külastamise minimaalne tase (nt kino külastus ja osalemine kohalikes spordiüritustes), kehaline tegevus, lühike suvepuhkus lirimaa leibkonna jaoks ning eraldi kululiigina 19-aastasele isikule muusikafestivali külastamine lirimaa (Collins, Mac Mahon D.C., Weld, & Thornton, 2012).

Üks toodete ja teenuste gruppidest Suurbritannia NE-s on osalemine sotsiaal- ja kultuurielus. 2018. aasta aruandes Suurbritannia NE kohta on sotsiaal- ja kultuurielus osalemisega seotud kulutuste all toodud vaid otsesed kulutused: puhke ja vaba aja, koduse meelelahutuse, kingituste ning laste mänguasjade ja taskurahaga seotud kulutused (Davis *et al.*, 2018). Teised sotsiaal- ja kultuurielus osalemisega kaudselt seotud kulutused on kajastatud läbivalt teiste toodete ja teenuste gruppides, nt transpordiga seotud toodete ja teenuste all üks kasutatud auto lastega peredel, mis peaks võimaldama piisavad valikud ja võimalused nii sotsiaalseks kaasatuseks kui ka tööhõive valdkonnas (Davis *et al.*, 2018).

### 2.3. Näidiseelarvete tüpologia

Kirjanduse ülevaate ja dokumendianalüüsi põhjal on võimalik välja tuua mitu näidiseelarvete loomise **kontseptuaalsete lähenemiste** tüpoloogiat (vt Lisa 1. Lähenemised näidiseelarvete koostamisele), mis erinevad tüpologia loomise aluse poolest, kuid ei ole üksteist välistavad NE iseloomustamisel:

- metodoloogiline fookus – näiteks lähenemine ekspertteadmiste, sihtgrupi või küsitluse tulemuste põhiselt;
- igapäevaste vajaduste katmiseks vajalike elatusvahendite koguse ulatus – füüsiline ellujäämine, kulutuste põhised NE, täielikult täpsustatud NE, hübriidsed NE;
- detailsuse aste ja riikide võrdlev praktika.

**Ekspertteadmiste põhise lähenemise** ehk normatiivse traditsiooni korral otsustatakse mõne toote või

**Ekspertteadmiste põhine lähenemine – toote/teenuse kajastamist näidiseelarves otsustatakse ekspertasutuste soovitude alusel.**

teenuse kajastamist NE-s ekspertasutuste rahvusvaheliste juhendmaterjalide ja soovitude alusel, kasutades selleks olemasolevaid uuringuid ja teadmusülekandeid. Lähenemise puhul defineeritakse toimetulekumiinimum ja selle tagamiseks vajalikud tooted vajaduste põhjal. Ostukorv hinnastatakse ja testitakse avalikkuses, mille järel valideeritakse tulemusi majapidamiskulude uuringu raames tuvastatud sotsiaalnormide ja käitumismustrite

alusel ja/või fookusrühmades (Deeming, 2017).

**Sihtgrupi põhise lähenemise** korral kasutatakse eelkõige elanikega läbiviidavate fookusrühmade tulemusi. Kuna fookusrühmades arutavad osalejad oma vajadusi avalikult, võib seda nimetada ka „konsensuslikuks“ või „demokraatlikuks“ lähenemiseks.

Fookusrühmi viiakse läbi riigi erinevates kohtades, et järeldused oleksid asjakohased riigi jaoks tervikuna ja neisse kaasatakse vastava sihtrühma esindajaid, kellega lepatakse kokku jaemüügipunktide valik esmavajalike toodete hinnastamiseks. Fookusrühmadele järgneb ekspertide kaasamine ning kolmanda etapina valideeritakse tulemusi sotsiaalse uuringu, nt majapidamiskulude uuringu tulemustega (Deeming, 2017).

**Sihtgrupi põhine lähenemine – näidiseelarve koostamiseks ja aja-kohastamiseks tehakse fookusrühmi tarbijatega, kes arutavad oma vajadusi ning seejärel kasutatakse ekspertteadmisi elutingimuste kindlaks määramiseks (nt Ühendkuningriikides, Prantsusmaal, Jaapanis).**

Üks tuntuimaid sihtgrupi põhiseid lähenemisi on nn **miinimumsissetuleku standard** (ingl k *Minimum Income Standard, ehk MIS*), mis töötati välja Ühendkuningriigis ning võeti kasutusele teistes riikides üle maailma, sh Iirimaa, Jaapanis, Portugalis, Prantsusmaal ja Austrias. Selle meetodi puhul kasutatakse NE koostamisel, selle kohandamisel ja ajakohastamisel fookusrühmi elanikega ning ekspertteadmisi kasutatakse füüsiliste elutingimuste kindlaksmääramisel, sh energiakasutus ja toitumine (Padley & Hirsch, 2017). Näiteks 2016. aastal viidi läbi 22 fookusrühma, millest 16 hõlmas täiskasvanuid, kellel on lapsed, ning kuus hõlmas lasteta töötavaid täiskasvanuid ja pensionäre (Davis *et al.*, 2016).

Kolmas metodoloogiline lähenemine NE koostamisel on **küsitluse tulemuste kasutamine NE peamise sisendina** (Deeming, 2017). NE põhilised miinimumstandardid hõlmavad kõiki esmatähtsaid tooteid, mida omab suurem osa leibkondadest (nt omamismäär 75% Austraalias ja 80% Suurbritannias). Tuvastatud toodetele omistatakse kasutusiga ja need hinnastatakse jaemüügipunktide hindade alusel

**Küsitluse tulemuste põhine lähenemine - miinimumstandardid hõlmavad kõiki neid esmatähtsaid tooteid, mida omab suurem osa leibkondadest.**

leibkonna eelarve arvutamiseks. Tavaliselt kaasatakse ka eksperdid, eriti toidukorvi lõplikuks arvutamiseks, ning viimase etapina kontrollitakse näidiseelarvete paikapidavust laiemat elanikkonda kaasavates fookusrühmades (Deeming, 2017).

NE koostamisel püütakse küsitluse tulemuste põhise lähenemise rakendamisel vältida fookusrühma meetodiga kaasnevaid piiranguid. Erapoolikuse vältimiseks kaasatakse fookusrühmadesse inimesi erinevatest riigi piirkondadest, kes erinevad sotsiaalse tausta, perekonnatüübi ja kodumajapidamise poolest. Fookusrühma vestlust analüüsivad kaks või enam uurijat. Omamismäära normatiivset kehtestamist (ehk ekspertide poolt) kritiseeritakse, sest sellel on liigne ekspertide mõju ja arvestatakse üksnes nende arvamusega, mitte sotsiaalse kontekstiga. See-eest võtab ühiskond paremini vastu elanikkonna laiemat kaasamist abil koostatud NE-t ja sellega seotud poliitilisi initsiatiive (Deeming, 2017).

Kõik kolm ülaltoodud lähenemist hõlmavad ühel või teisel määral ekspertteadmisi, fookusrühma läbiviimise abil avalikult väljendatud põhjendusi ja sotsiaalstatistikat (Deeming, 2017). Euroopa riikide erinevuste tõttu peab Deemingu (2017) arvates metodoloogiline mitmekesisus püsima, et säilitada vastavate metodoloogiliste lähenemiste tugevused. Selleks, et NE oleks konsensuslik vahend võimaldamaks sotsiaalelus piisavat osalemist vajalike minimaalsete ressurssidega, on oluline NE kujundamisel selgitada konkreetsete kulutustega arvestamise ja mitte arvestamise põhjuseid. Samuti on oluline kasutada parimaid olemasolevaid tööendeid selgitamiseks välja, mis moodustab vajaliku miinimumi sotsiaalelus piisavaks osalemiseks (Goedemé, Storms, Stockman, *et al.*, 2015).

#### NÄIDISEELARVETE KOOSTAMISE ERINEVAD LÄHENEMISED SÕLTUVALT VAJADUSTE KAARDISTATUSE ULATUSEST

Erinevalt Deemingu (2017) tüpoloogias, mille aluseks on metodoloogiline lähenemine, lähtub **Goedemé, Stormsi ja van den Boschi (2015) NE koostamise tüpoloogia** sellest, kuivõrd ulatuslikult on kaardistatud igapäevaste vajaduste katmiseks vajalikud elatusvahendid (Tabel 2). See sõltub suurel määral kasutatavast meetodist:

- kasutatud on ainult ekspertteadmisi (füüsilise ellujäämise lähenemine);
- ekspertteadmistele antakse suurem kaal NE koostamisel (perekonna eelarve põhine lähenemine ingl k. *family budget unit* (FBU));
- tuginetakse elanikkonnas läbiviidud fookusrühmade tulemustele (konsensuslik meetod 1).



TABEL 2. NÄIDISEELARVETE KOOSTAMISE ERINEVAD LÄHENEMISED SÕLTUVALT VAJADUSTE KAARDISTATUSE ULATUSEST

Lähene mine	Lühikirjeldus
Füüsiline ellujäämine (ingl k <i>physical survival</i> )	
Füüsiline ellujäämine	Lähtutakse toitumisspetsialistide ja teiste ekspertide teadmistest. NE hõlmab mingil määral kulutusi, mis on seotud vaba aja veetmise ja ühiskondlikus elus osalemisega.
Kulutuste põhised NE-d (ingl k <i>expenditure based RBs</i> )	
Orshansky meetod (ingl k <i>The "Orshansky method"</i> )	Välja pakutud USA vaesuspiiri kehtestamiseks: mediaansissetulekuga leibkonna toidukorvi maksumus võrdub kolmandikuga vaese leibkonna kogutarbimisest.
Citro ja Michaeli lähenemine (ingl k <i>The Citro and Michael approach</i> )	Välja pakutud USA vaesuspiiri kehtestamiseks: vaesuspiiri määramisel lähtutakse tarbijakulutuste küsitluse andmetest neljaliikmelise pere mudeli kohta (kaks täiskasvanut ja kaks last). NE on kindlaks määratud protsent sellise pere mediaankulutustest aastas, mis hõlmavad toodete ja teenuste kolme kategooriat (toit, riided ja eluase koos kommunaalteenustega), millele lisandub kindel summa teiste vajaduste rahuldamiseks.
Hübriidsed NE-d (ingl k <i>hybrid RBs</i> ), ehk NL-SCP <sup>4</sup> meetod	
Hübriidsed NE-d (ingl k <i>hybrid RBs</i> ), ehk NL-SCP meetod	Hollandi ühe sihtasutuse (Dutch National Institute for Family Finance Information, ehk Nibud) kaks koostatavat eelarvet vaesuspiiri kehtestamiseks: esimest eelarvet iseloomustatakse kui põhivajaduste piiri ning teine eelarve on „heldem“ ja vastab tagasihoidlikule, kuid piisavale elatustasemele.
Täielikult täpsustatud NE-d (ingl k <i>fully-specified RBs</i> )	
Perekonna eelarve põhine (ingl k <i>Family Budget Unit</i> or FBU)	Kasutades erinevaid andmeallikaid (nt valitsuse suunised, ekspertarvamused, tarbijauuringud, tarbimiskulutuste andmed, fookusgrupid), koostatakse NE, mis ei kujuta endast mitte minimaalset elatustaset, vaid elatustaset, mis on „tagasihoidlik, kuid piisav“ ja „madalate kuludega“. Ekspertteadmistel on suurem kaal võrreldes teiste meetoditega.
Konsensuslik meetod 1 (ingl k <i>consensual method 1</i> )	Sarnane FBU-ga, kuid peamise meetodina kasutatakse fookusrühmasid tarbijatega erinevat tüüpi peredest ja leibkondadest. Toimuvad erineva rolliga fookusrühmad: esmase kaardistuse töörühmad, väljatöötamise töörühmad, kontrollrühmad ja lõplike kokkulepete töörühmad. Igal etapil toimuvad mitmed fookusrühmad. Ekspertidega konsulteeritakse, kui seda vajalikuks peetakse. Kasutusel Ühendkuningriigis ( <i>Minimum Income Standard</i> , ehk MIS), Iirimaa ( <i>Minimum Essential Budgets</i> ), Prantsusmaal, Portugalis ja Soomes.
Konsensuslik meetod 2 (ingl k <i>consensual method 2</i> )	Sarnane konsensusliku meetodiga 1, kuid antakse rohkem kaalu ekspertteadmistele ja -hinnangutele ning selgemad seosed vajaduste, eelistuste, toodete ja nende hindade vahel. Tugineb Doyal ja Gough (1991) inimvajaduste teooriale. Kasutusel Belgias ja Luksemburgis ning oli kasutatud ELi projektis „ImPRovE“, mille raames töötati välja riikide vahel võrreldavaid NE-id (Belgia, Soome, Kreeka, Ungari, Itaalia ja Hispaania).

Allikas: Goedemé, Storms, & van den Bosch, 2015

<sup>4</sup> The Netherlands Institute for Social Research (SCP)

Storms *et al.* (2014) tuvastab NE koostamise kahte üldist lähenemist: terviklik lähenemine ja valikuline lähenemine. **Tervikliku lähenemise** korral koostatakse NE hinnastatud toodete ja teenuste laiaulatusliku detailse nimekirjaga **NE koostamisel** toodete ja teenuste valitud grupi hinnastamise kaudu. **Valikuline lähenemine** tähendab, et toodete ja teenuste nimekirja täpsustatakse artikliteni välja ainult NE mõnede toodete ja teenuste kategooriate puhul (tihti toidukorv). Teiste kategooriate kohta määratakse üldsummad (nt riided või vaba aeg) (Täpsemalt vt Lisa 1. Lähenemised näidiseelarvete).

**Eestis kasutati 2004. aastal näidiseelarve – arvestusliku elatusmiinimumi – koostamisel sarnaselt**

Eesti näidiseelarve konstrueerimisel 2004. aastal kasutati füüsilise ellujäämise lähenemist. Samas on tänapäeval maailmas üha suurema kaaluga tarbijaid kaasavad fookusrühmad, mis võimaldab arvestada inimeste tegelike tarbimisvalikutega.

**Horvaatiale ja Rumeeniale füüsilise ellujäämise lähenemist.** ELi liikmesriikides on levinud NE koostamine nii ilma teoreetiliste kontseptsioonide selge kasutamiset kui ka lähtudes teoreetilistest alustest, samuti on levinud fookusrühma kesksed lähenemised (Storms *et al.*, 2014). **Ekspertide panuse ja leibkondade küsitluste tulemustega arvestamise asemel antaksegi tänapäeval maailmas NE koostamisel üha suuremat kaalu tarbijaid kaasavate fookusgruppide läbiviimisele** (Deeming, 2017; Saunders & Bedford, 2017). Selline lähenemine võimaldab arvestada

laiema tarbijaskonna aktuaalsete tarbimisvalikute ja tegelikus elus tehtavate hinnangutega. See omakorda võimaldab paremini jõuda avaliku konsensuseni NE kehtestamisel (Deeming, 2017).

## 2.4. Näidiseelarve loomist mõjutavad riigispetsiifilised faktorid

NE koostamist, suurust ja kajastatud tarbimiskulutusi mõjutavad ka **riikidevahelised erinevused: institutsionaalne raamistik, kliima ja geograafilised tingimused, kultuur ning kaupade ja teenuste kättesaadavus ja hinnad** (Tabel 3). Nimetatud riigispetsiifilised tegurid koos suurte erinevustega NE-te kasutamise eesmärkides ja rakendatavates metodoloogiates raskendavad NE-te riikidevahelist võrdlemist (Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015).

Euroopa Liidu liikmesriikide praktikad NE koostamisel ei erine ainult eesmärkide, sihtelatustaseme, teoreetiliste ja metodoloogiliste aluste poolest. Teiste dimensioonide hulka kuuluvad ka:

- **geograafiline ulatus** – eraldi näidiseelarved linnade ja maapiirkonna jaoks;
- **leibkondade mudelid** - näidiseelarveid koostatakse kõige rohkem kuni 20 leibkonna tüübi jaoks selgelt defineeritud leibkonna tunnustega;
- **NE kohandamine ja ajakohastamine** – uuendamise sagedus ja viis. Näiteks on kõige sagedasemad leibkondade tunnused tööhõive staatus, eluaseme valdamine, elukeskkond, perekonnaseis, tervis ja etniline päritolu. Mitmes riigis on välja töötatud online kalkulaatorid, mis võimaldavad ka nende tunnuste alusel arvutada NE-t konkreetse leibkonna jaoks (Storms *et al.*, 2014). Näiteks Ühendkuningriigi NE kalkulaator<sup>5</sup> võimaldab kalkuleerida NE-t kokku kuni 107 leibkonna tüübi jaoks.

<sup>5</sup> Loughborough University, Centre for Research in Social Policy, What is MIS?  
<http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/mis/whatismis/>

TABEL 3. NÄIDISEELARVE KOOSTAMIST MÕJUTAVAD RIIGISPETSIIFILISED FAKTORID

Faktor	Kirjeldus
Institutsionaalne raamistik	Faktorite hulka kuuluvad avalikult pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavus (nt tervishoid, haridus, laste hooldus, sotsiaalhoolekanne ja ühistransport), avalikud suunised ja kõik seadusandja/valitsuse kehtestatud kohustused (nt töö leidmise nõuded, sh maksimaalne töökoha kaugus kodust või töölesõidu aeg, või tervishoid, sh nõutavad vaksineerimised), samuti majanduse ja ühiskondliku elu korraldamise viisid.
Kliima ja geograafilised tingimused	Olenevalt kliimast võivad vajadused rõivaste järele erineda. Kuna kõik ELi riigid kogevad nii külma kui ka sooja perioodi, kuid seda erineval määral, mõjutab see soojade ja kergete riiete osakaalu. Kliima on ka oluline kütmise ja sellega seotud toodete (nt isolatsiooni) kulude osas. Lisaks võivad geograafilised tingimused mõjutada transpordivõimalusi. Mõnedes riikides võib jalgrattasõit olla realistlik valik, kuid teistes riikides/linnades, mägedes, aga ka liiklusoludest lähtuvalt võib see olla välistatud.
Kultuur	Sotsiaalsed ootused võivad erineda riikide lõikes. Erinevates kultuurides võivad üksikisikute ja leibkondade samu vajadusi rahuldada erinevad kaubad ja teenused.
Kaupade ja teenuste kättesaadavus ja hinnad	Kultuurilised eelistused, majandusareng ja rahvastiku ostujõud võivad mõjutada kaupade ja teenuste pakkumist turul. Hinnad erinevad riigiti märkimisväärselt. Mis võib olla kõige ökonomisem valik ühes riigis, võib-olla pole seda teises. Kuid kauba ja teenuste valik peab olema kulutõhus.

Allikas: Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015

#### KIIL 1 ELATUSMIINIMUM KUI NÄIDISEELARVE

Eesti elatusmiinimum on käsitletav näidiseelarvena, mille eesmärk on sätestada minimaalsed tarbimiskulutused, mis on vajalikud toimetulemiseks. Lisaks elatusmiinimumile kui näidiseelarvele on Eestis koostatud toitumissoovituste põhine toidukorv, kus toidukaupade hindade aluseks olid vaatlused toidupoodides (Leppik *et al.*, 2015; European Commission *et al.*, 2015). Nagu järgmistes peatükkides näeme, on Eesti elatusmiinimumi hindamise metoodika kombineeritud metoodika, hõlmates nii elanikkonna tarbimiskulutusi ja sissetulekuid kirjeldavate statistiliste andmestike analüüsi, teaduslikul teadmusel põhinevaid normatiivseid hinnanguid oodatavale tarbimisele kui ka ekspertide normatiivseid hinnanguid mõistlikule või oodatavale tarbimisele.

Eesti näidiseelarvete koostamisel ei ole oluliselt kasutatud toimetuleku riskirühmade esindajate või nende eestkoste organisatsioonide esindajate hinnanguid mõistlikule või oodatavale tarbimisele (vaata ka Lisa 2. Sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused Eestis – fookusgrupi kokkuvõtte) Esindajate hinnangud toodetele ja teenustele ning nende kogustele võiks teoreetiliselt olla aluseks, et hinnata toimetulekuks ning osalemiseks ja kaasatuseks vajalikku elatustaset. Siinjuures on väljakutseks see, kuivõrd subjektiivsed ja ajalised sellised hinnangud on. Näiteks võivad erinevas olukorras ja erineva maailmavaatega esindajad anda erinevaid hinnanguid kultuuritarbimisele või majapidamiskuludele. Seetõttu näib, et sellisel normatiivsel meetodil kujundatavad näidiseelarved sobiksid eelkõige piiritletud sihtrühma, toimetulekuprobleemi, asukoha, ajaliselt piiritletud hinnangu andmiseks toimetulekule või sekkumise disainimiseks ja hindamiseks.

Teistpidi on ühiskonnas toimetulemiseks või osalemiseks vajaliku tarbimispiiri määratlemine analüütiliselt tingimuslik, kuna nii toitumisteadustes kui ka sotsiaal-majandusteadustes ei ole täpseid kvantitatiivseid hinnanguid sellele, milline tarbimine tagab optimaalse individuaalse või ühiskondliku

heaolu. Statistilised hinnangud pigem kirjeldavad tarbimise variatiivsust ning kaudseid seoseid oodatavate ning kaasnevate tulemustega. Lõpptulemusena parameetrid näidiseelarve meetodikas põhinevad sageli teoreetilistel kaalutlustel sellest, milline on mõistlik ja oodatav tarbimine. Seetõttu näib, et tulevikus kujundatavate näidiseelarvet puhul võiks konsensusmeetodil proovida ühildada nii ekspertide kui esindajate hinnanguid oodatavale ja soovitavale tarbimisele.

## 2.5. Kokkuvõte näidiseelarvete kasutamisest

Näidiseelarve on toodete ja teenuste näitlik hinnastatud ostukorv, mis vastab leibkonna sihtelatustasemele. Tihti vaadatakse sellise elatustasemena minimaalset elujärge, mis võimaldab leibkonnal ära elada ja on miinimum füüsiliste vajaduste rahuldamiseks. Samas on üha rohkem hakatud tähelepanu pöörama, et sihtelatustase võimaldaks ka sotsiaalset osalemist ühiskonnaelus, nt kultuuriüritustel osalemist, väikest perepuhkust jne. Täna kasutusel olev Eesti näidiseelarve – elatusmiinimum - koostati 2004. aastal ja seal kasutati füüsilise ellujäämise lähenemist.

- Mitmetes Euroopa Liidu riikides on NE koostamisel kasutatud elanikkonnaga tehtud fookusrühmi, et mõista paremini inimeste tegelikke vajadusi ja seejärel kaasatud eksperdid, et võtta arvesse ka ekspertteadmisi.
- Riikide lõikes on NE ja nende koostamise metodoloogiad erinevad, tulenevalt erinevatest institutsionaalsetest, geograafilistest ja kultuurilistest tingimustest.
- Näidiseelarve kujundamisel tuleks selgitada konkreetsete kulutustega arvestamise ja mitteamistamise põhjuseid. Lisaks on oluline kasutada parimaid olemasolevaid tööendeid ja tugineda erinevatele andmeallikatele, et täpsemalt selgitada välja, mis moodustab vajaliku miinimumi sotsiaalelus piisavaks osalemiseks.

## 3. Elatusmiinimumi praegune arvutamise meetodika

### 3.1. Vaesuse mõõtmine – absoluutse vaesuse piir

Enne 2004. aastat oli madalaima sissetulekutasemega inimeste vaesuse iseloomustamiseks kasutusel kaks eraldiseisvat näitajat – elatusmiinimum ning absoluutse vaesuse piir. Neist elatusmiinimumi arvestamisel on kasutatud tegelikel tarbimistel ja sissetulekutel põhinevat normatiivmeetodit, mida kombineeriti eksperthinnangutega. Samal ajal kasutusel olnud absoluutse vaesuse piiri hindamisel lähtuti küll empiirilistest hinnangutest tarbimisele, kuid tarbimiskorvi sisustamisel lähtuti ekspertvalikutest – tehti valik, milliste leibkondade, milliseid tarbimisi vaadata. Absoluutse vaesuse piiri korrigeeriti iga-aastase tarbijahinnaindeksiga.

Nimetatud näitajad olid teineteisele suuruselt lähedased. Elatusmiinimumi ja järjepidevuse alusel leitud absoluutse vaesuspiiri suhe tuli 2004. aastal 97-102%<sup>6</sup> ehk sisuliselt olid kaks piiri võrdsed. Samal aastal ühtlustati elatusmiinimumi ja absoluutse vaesuse piiri arvestamise meetodikad ja alates sellest ajast käsitletakse elatusmiinimumi piiri ka absoluutse vaesuse piirina (Tiit, 2006). Kui leibkonna sissetulek, mis võtab arvesse ka leibkonnaliikmete arvu ja koosseisu, jääb alla arvestusliku elatusmiinimumi piiri, on tegemist absoluutses vaesuses elava leibkonnaga.

### 3.2. Elatusmiinimumi kehtiv meetodika

#### 3.2.1. Kulurühmade koosseis

Praeguseni kasutatud elatusmiinimumi meetodika töötati välja Sotsiaalministeeriumi koordineerimisel projekti “Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise meetodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasajastamine” raames (Tiit, 2006).

**Elatusmiinimum** on defineeritud kui inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab tema igapäevased vajadused (Statistikaamet, 2018). Elatusmiinimum koosneb kolmest eri meetodil arvatud osast – teaduslikult põhjendatud minimaalne toidukorv, eluaseme- ja remondikulutused ning muud individuaalsed mittetoidukulutused. Kõigist kolmest jäetakse täielikult välja minimaalseks elamistaseme saavutamiseks mittevajalikud osad, näiteks alkoholi- ja tubakakulutused, väljaminekud restoranides, transpordivahendite ostmised ja kulutused hotellides.

Kolme elatusmiinimumi komponendi maksumuste uuendamiseks kasutatakse Statistikaametis avaldatud vastavate kulurühmade tarbijahinna aastakeskmist kasvumäära.

Kehtiv elatusmiinimumi meetodika esitab peatüki lõpus koondatult Joonis 3.

#### 3.2.2. Toidukorv

Toidukulutuste arvutamise alus oli Eesti Toitumisteaduse Seltsi 2004. aastal koostatud minimaalne toidukorv, kus kindlas koguses toiduainete tarbimisega tagatakse inimese igapäevane toit- ja mineraalainete ning vitamiinide vajadus tervisehäireid põhjustamata.

Toidukorvi maksumuse arvutamiseks on koostatud nn näidismenüü, mille puhul tugineti Põhjamaade toitumissoovitustele. Samuti võeti arvesse Eesti sotsiaalkultuurilist olukorda ja toitumistavasid, elanikkonna tarbimiskulutusi ning toitumis- ja liikumisharjumusi. Arvestuslik minimaalne toidukorv

---

<sup>6</sup> Tulemused on saadud kahe eri meetodiga. Vaata pikemalt - (Tiit, 2006)

koosneb 41 toiduainest. Pärast kehalise aktiivsusega kohendamist saadi arvestusliku minimaalse toidukorvi kalorsuseks 2400 kcal ööpäevas.<sup>7</sup>

Aastatel 2005–2007 korrutati toidukorvi maksumuse arvutamisel vastavad toiduainete kogused Statistikaameti leibkonna eelarve uuringust saadud ostuhindadega. Ostuhindadena kasutati madalama sissetulekutasemega (1.–5. kuludetsiil) leibkondade toidukulutuste keskmisi hindasid. 2008. aastast alates kasutatakse toidukorvi maksumuse arvutamisel Statistikaameti avaldatud toidukaupade tarbijahinnaindeksi muutust võrreldes eelmise aastaga. Arvestusliku minimaalse toidukorvi koosseis ja kogused on toodud aruande peatükis Lisa 3. Minimaalse toidukorvi koosseis inimese kohta kuus.

Minimaalse toidukorvi väärtus 2016. aastal oli 91 eurot kuus ühe täiskasvanud liikmekaupa leibkonna kohta, mis on ligikaudu 45% arvestusliku elatusmiinimumi piirist<sup>8</sup>.

### 3.2.3. Eluasemekulutused

**Eluasemekulutused** koosnevad pidev- ja remondikulutustest ning mõlema arvutamise aluseks on leibkonna eelarve uuringu 2004. aasta andmetel põhinevad tegelikud väljaminekud. Eluasemekulutuste arvutamisel leitakse esmalt leibkondade mediaankulutused, mida seejärel korrigeeritakse ekspert hinnangutest saadud koefitsientidega. Koefitsiendid leiti, kui koondati mitmekümnest komponendist koosnevad varasemate eksperthinnangute koefitsiendid kahte nimetatud rühma, arvestades madala elustandardiga (1.–3. kuludetsiil; (Tiit, 2006)) inimeste tarbimist võrrelduna elanikkonna keskmisega. Teisisõnu, minimaalseima elatusaseme saamiseks ei ole vajalik rahvastiku keskmine kulutase, vaid mingi osakaal sellest. Alates elatusmiinimumi uuendamisest 2004. aastal on pidev- ehk eksploatatsioonikulutuste korral kasutatud koefitsienti 0,95 ja remondikulude puhul 0,35.<sup>9</sup> Eluasemekulude väärtuste leidmisel ei ole kaasatud arvestuslikku renti (arvestusliku rendi kohta vt ptk 5.3 Millest koosnevad eluasemekulud?).

Eluasemekulude suurus elatusmiinimumis oli 2016. aastal 74 eurot kuus<sup>8</sup>.

### 3.2.4. Muud mittetoidukulutused

**Individuaalsete mittetoidukulutuste** loetelu koosneb kaheksast kululiigist, mis omakorda jagunevad ligi 200 erinevaks väljaminekuks. Kulude leidmise põhimõte on analoogne eluasemekuludele – kõigi kaheksa liigi korral leitakse kõigepealt mediaankulutused leibkonnaliikme kohta, mida seejärel korrigeeritakse erinevatele kulurühmadele välja töötatud koefitsientidega. Madalamad koefitsiendid on omistatud gruppidele, kus hindade varieeruvus on suur ja turul leidub madalama hinnaga asenduskaupu. Sellised on näiteks garderoobi- ja majapidamiskaupad ning vaba aja ja transpordikulutused. Samal ajal on pigem kõrgemaks jäetud tervishoiu- ja sidekulutused. Koefitsientide määramisel arvestati, et saadav kulutuste suurus ei oleks väiksem madala elustandardiga leibkondade 2004. aasta tegelikust tarbimisest. 2016. aasta elatusmiinimumi mittetoidukulutuste summa oli 35 eurot.

Mittetoidukulutuste rühmi ja koefitsiente kajastab Tabel 4.

<sup>7</sup> 2400 kcal katab 30–60-aastase täiskasvanud mittetöötava ja väheliikva inimese energia ja mikrotoitainete vajaduse. Siinhulgas ei arvestata rasedaid naisi ja rinnaga toitvaid emasid ning erivajaduste ja krooniliste haigustega inimesi.

<sup>8</sup> <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=LE27>

<sup>9</sup> Näiteks kui oletada, et rahvastiku mediaanekeskised pidev- ja remondikulud on mõlemad 100 eurot, siis arvestusliku elatusmiinimumi leidmiseks ühe inimese kohta saadakse koefitsientidega arvestades väärtused  $100 \cdot 0,95$  ja  $100 \cdot 0,35$  ehk minimaalsele äraelamiseks vajalikule elustandardile vastaksid pidevkuulud 95 eurot ja remondikulud 35 eurot.

TABEL 4. MITTETOIDUKULUTUSED JA NENDE KOEFITSIENDID

Kulurühm	Kauba, teenuse COICOPi kood <sup>10</sup>	Koefitsient
Garderoobikulud	03	0,5
Majapidamiskulud	05	0,35
Tervisekulud	06	0,75
Transpordikulud	072 - 073	0,3
Sidekulud	08	0,85
Vaba aja kulud	091 - 095	0,4
Hariduskulud	10	0,25
Muud kulud	12	0,5

Allikas: Statistikaamet

### 3.2.5. Elatusmiinimumi senine arvutamine ja uuendamine

Elatusmiinimumi suurus arvutatakse esimese täiskasvanud leibkonnaliikme kohta, kasutades selleks kolme kulukomponendi arvutamiseks väljatöötatud meetodit. Piiri leidmiseks liidetakse kolm nimetatud komponenti ning saadakse üks summa, mida loetakse arvestusliku elatusmiinimumi ja absoluutse vaesuse piiriks.

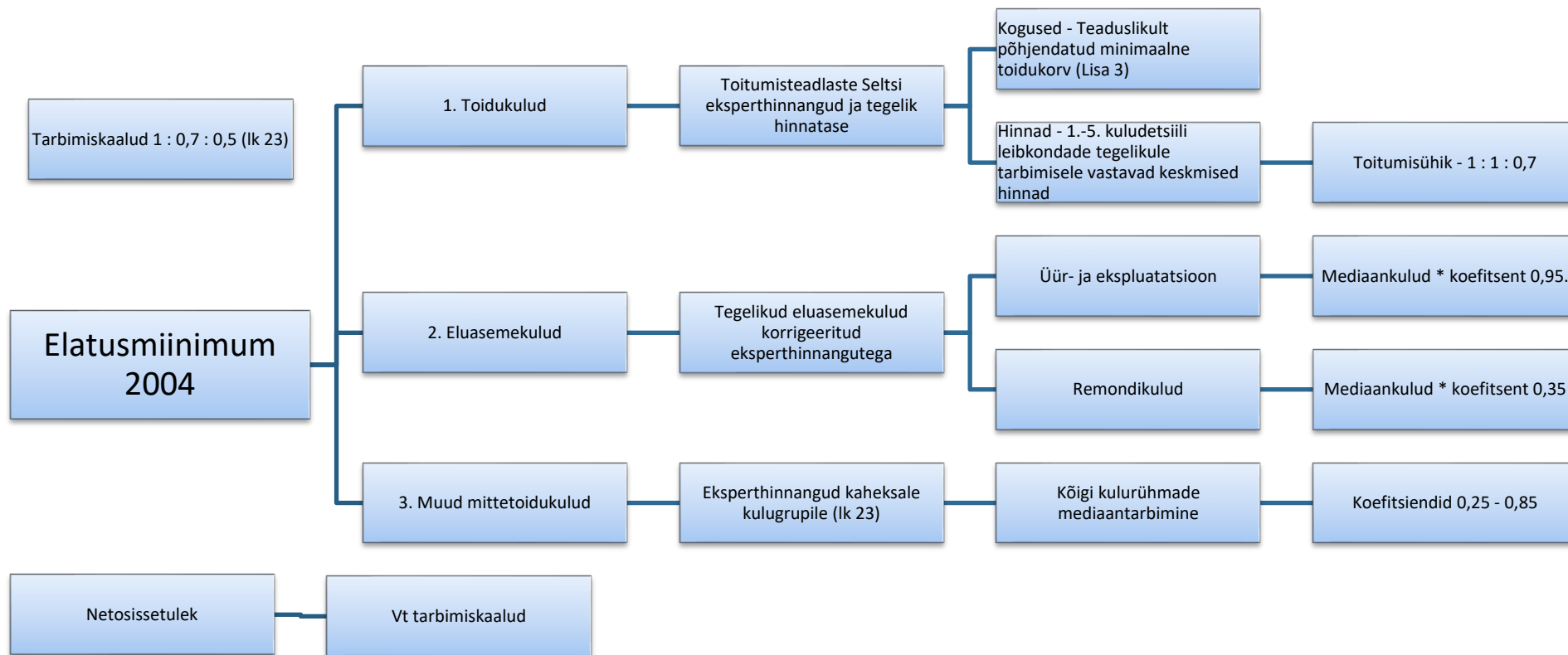
Erineva suurusega leibkondade elatusmiinimumi piir sõltub leibkonna koosseisust ja kasutatavatest tarbimiskaaludest. 2004. aastal osutusid tegelikule tarbimisele kõige lähedasemaks OECD traditsioonilised tarbimiskaalud 1:0,7:0,5, mida on kasutatud kuni praeguse aastani. Nende kohaselt lisab leibkonna iga järgnev täiskasvanud liige leibkonnale 0,7 ja iga alla 14-aastane laps 0,5 tarbimisühikut. Tarbimisühikud summeeritakse, korrutatakse arvestusliku elatusmiinimumi suurusega, mille järel saadakse iga leibkonna jaoks elatusmiinimumi piir, mis arvestab selle leibkonna koosseisu ja ühistarbimist.

Elatusmiinimumi piiri on alates 2008 aastast iga-aastaselt uuendatud Statistikaameti avaldatud kulugruppide tarbijahinnaindeksi alusel.

<sup>10</sup> Eratarbimise liigitus kuluartiklite lõikes.

ÜRO statistiline meetoodika <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/REGCST.asp?CI=5>]]

JOONIS 3. ELATUSMIINIMUMI METOODIKA 2004. AASTAL



Allikas: Autorite koostatud.



## 4. Leibkondade sissetulekud ja tarbimisharjumused

### MILLISED ON LEVINUIMAD LEIBKONNATÜÜPID?

Elanikkonna sissetulekute ja kulutuste jaotust kujundab käitumise ning hindade kõrval leibkondade koosseis. Aastatel 2004–2016 on sarnaselt kogurahvastikule ka leibkonnaeelarve uuringute valimites kasvanud üle 65-aastaste inimeste osakaal. Kõikide leibkonnatüüpide osakaalud, mis sisaldavad vähemalt ühte 65 aastast või vanemat inimest, on suurenenud (Tabel 5). Mõneti on vähenenud paaride hulk ja vastukaaluks suurenenud ühe täiskasvanud liikmega leibkonnatüüpide osakaal.

TABEL 5. LEIBKONNATÜÜPIDE JAOTUS LEIBKONNA EELARVE UURINGU VALIMIS

Leibkonna tüüp	Valim 2004	Osakaal 2004	Valim 2010	Osakaal 2010	Valim 2012	Osakaal 2012	Valim 2016	Osakaal 2016
Üksik alla 65-aastane	541	16,1	389	20,6	442	20,6	518	20,0
Üksik 65-aastane ja vanem	445	14,4	463	16,5	444	15,6	559	18,6
Paar, kellest vähemalt üks alla 65-aastane	635	14,6	570	14,3	580	14,5	726	13,3
Üle 65-aastane paar	284	6,0	300	5,9	341	6,0	457	6,4
Ühe või enama lapsega üksikvanem	198	5,2	91	3,5	87	3,6	115	3,2
Ühe sõltuva lapsega paar	333	8,8	278	8,2	244	7,5	330	7,1
Kahe sõltuva lapsega paar	340	7,3	236	5,6	249	6,7	338	7,9
Vähemalt kolme sõltuva lapsega paar	134	2,4	93	1,7	103	1,9	137	1,8
Ala- ja täisealiste lastega paar	409	6,0	142	2,1	125	2,2	123	2,2
Muu lasteta leibkond	842	16,3	764	16,6	703	16,7	797	15,2
Muu lastega leibkond	206	3,0	306	4,9	269	4,8	302	4,4
<b>Kokku</b>	<b>4367</b>		<b>3632</b>		<b>3587</b>		<b>4402</b>	

Allikas: Autorite arvutused; LEU leibkonnatüüpide määratlus

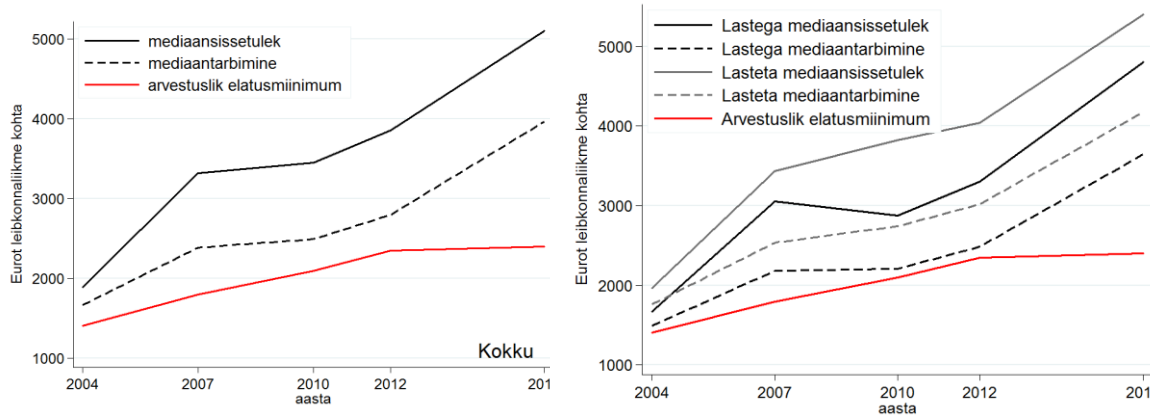
### LEIBKONDADE SISSETULEKUTE MUUTUSED

Hindade, kulutuste ja sissetulekute keskväärtused on tugevalt mõjutatud üksikutest suurtest väärtustest. Seega kasutatakse hinnangute stabiilsuse eesmärgil siinses töös üldjuhul sissetulekute ja tarbimiste mediaane, mida ei mõjuta üksikud ebatüüpilised väärtused ning mis on levinud ka rahvusvahelises vaesuspiiride arvutamise metoodikas.

**Sellel kümnendil on sissetuleku ja kulutuste mediaan oluliselt kasvanud, samas kui arvestuslik elatusmiinimum on püsinud suhteliselt muutumatuna (Joonis 4). Kõikide leibkondade, sealhulgas**

lastega ja lasteta leibkondade mediaansissetulek, mediaantarbimine ja arvestuslik elatusmiinimum on perioodil 2004–2016 muutunud sarnaselt.

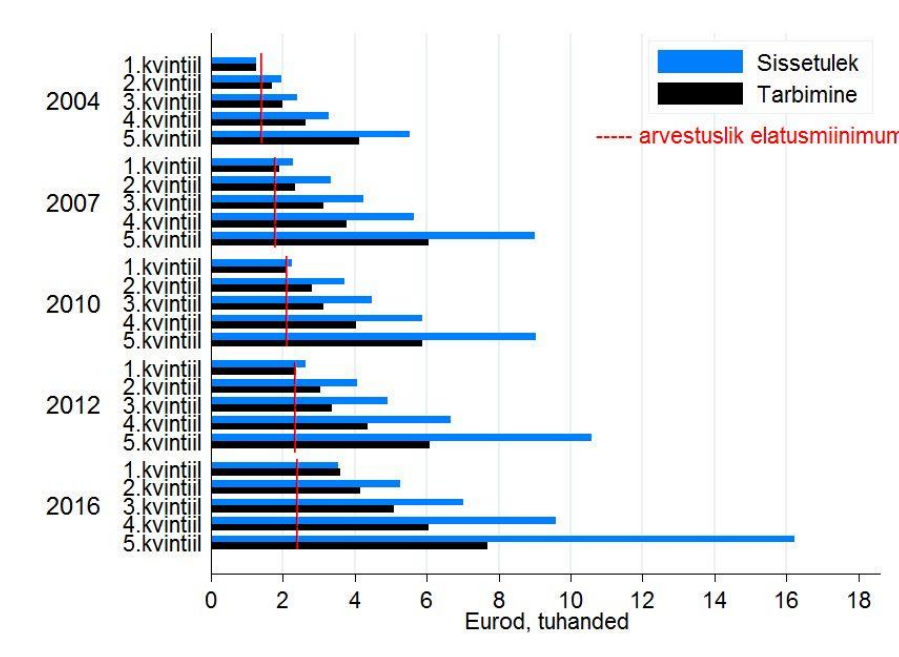
JOONIS 4. LEIBKONDADE SISSETULEKUTE JA TARBIMISTE MEDIAANID LIIKME KOHTA AASTAS



Allikas: Autorite arvutused

Täpsemalt iseloomustavad sissetulekuid kvintiidid, mis jaotavad elanikkonna sissetulekute suuruse järgi viieks grupiks. Vaadeldaval perioodil on leibkondade sissetulekud ja tarbimine suurenenud igas kvintiiis ning kasv on toimunud ligikaudu samal määral (Joonis 5). Näiteks nii 2004. kui 2016. aastal moodustab 1. kvintiiil ekvivalentnetosissetulek 5. kvintiiil omast 21–25%. Sissetulek ületab igal aastal tarbimist alatest teisest kvintiiist ja see vahe suureneb koos kvintiiil kasvuga.

JOONIS 5. SISSETULEKU JA TARBIMISE MEDIAANID TULUKVINTIILIDE JÄRGI EKVALENTLEIBKONNALIIKME KOHTA AASTAS (EURODES)



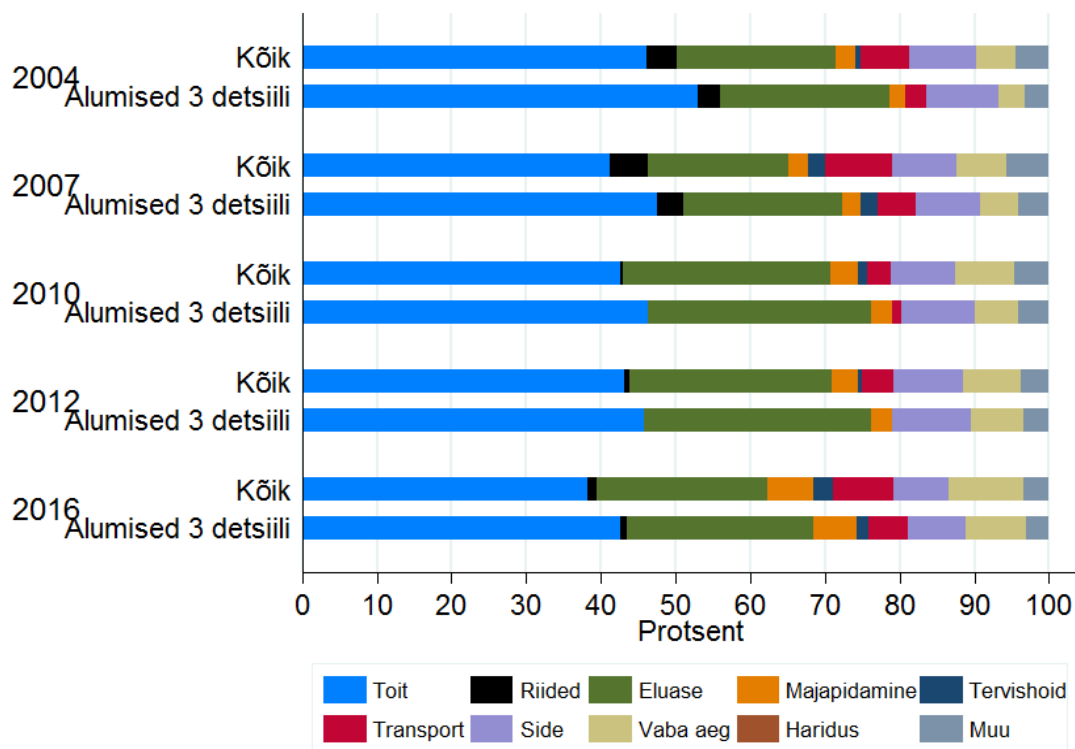
Allikas: Autorite arvutused

## LEIBKONDADE TARBIMISHARJUMUSED

Töös on leibkondade mediaantarbimise põhjal analüüsitud kümnet suuremat gruppi – sundkulutused ehk väljaminekud toidule ja eluasemele ning mittetoidukulutused. Kuna välja jäävad teiste seas näiteks alkohol, tubakas, hotellid ja restoranid, siis on järgnevalt kajastatud osakaalud mõneta suuremad leibkondade tarbimisrühmade osakaaludest ilma teatud kululiike kõrvale jättes. Samuti ei ole siinse alapeatüki joonistel eluasemekulude sisse kaasatud arvestuslikku renti, millest on pikemalt kirjutatud peatükis 5.3.

Üle aastate on läbivalt vähenenud toidutarbimise osakaal kogutarbimisest, mis ilmneb nii alumiste kuludetsiilide mediaankuludest kui kõikide leibkondade väljaminekutest. Suhtelises mõttes on enim suurenenud vaba aja kulutuste osakaal kogutarbimisest, kusjuures selliste kulude kasv tuleneb eelkõige lastele tehtavate vaba aja kulutuste suurenemisest. Teiste kululiikide arvelt on rohkem suurenenud ka tervishoiu ja transpordi osakaalud leibkondade kogutarbimises (Joonis 6).

JONIS 6. LEIBKONDADE KAALUTUD TARBIMISTE OSAKAALUD. MEDIAANKULUD



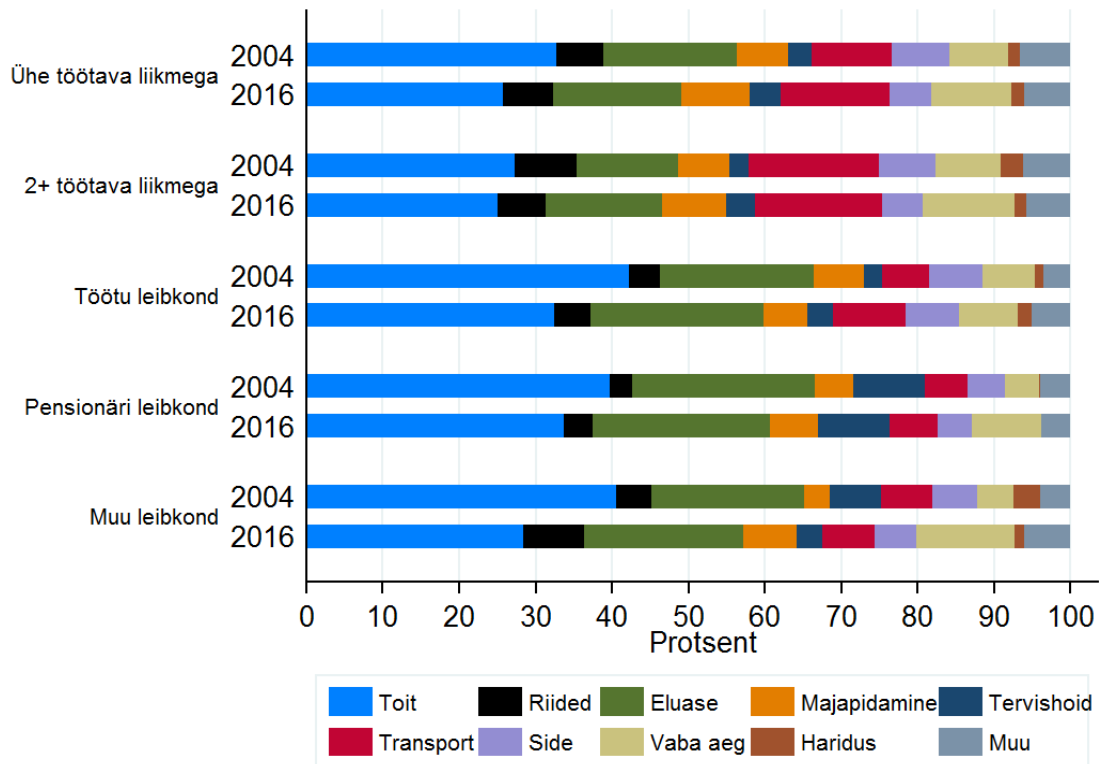
Allikas: Autorite arvutused

Tarbimiskomponentide osatähtsused kogutarbimises erinevad oluliselt leibkonnatüüpide lõikes (Joonis 7). Näiteks tööt<sup>11</sup> või pensionäri leibkonnas on sundkulutuste (väljaminekud toidule ja eluasemele) osakaal ligikaudu 20 protsendipunkti kõrgem kui ühe või kahe töötava liikmega leibkonnades. Pensionäri leibkond eristub teistest ka ravimite osakaalu poolest – see on ainus rühm, kus kulutused ravimitele moodustavad kogutarbimisest 10% või rohkem.

<sup>11</sup> LEU määratlus: tööt<sup>11</sup> leibkond – leibkond, kus keegi ei tööta ja kus on vähemalt üks tööt<sup>11</sup> liige.

Töötavate liikmetega leibkondi eristavad lisaks väiksematele sundkulutustele suuremad väljaminekud transpordile, kusjuures osakaal on omakorda suurem, kui on tegemist kahe töötava leibkonnaliikmega. Seejuures on läbiv, et leibkonnatüüpide tarbimise osakaalud erinevad sama tüüpi lõikes erinevates kuludetsiilides vaid marginaalselt. Teisisõnu – näiteks pensionäride leibkonnas on sundkulutuste osakaal sarnane nii kõige vähim tarbimisele kulutavas kümnendikus kui kogu pensionäride valimis. Sama osakaalude muster ilmneb ka teiste leibkondade tüüpide ja kuludetsiilide korral.

JOONIS 7. LEIBKONDADE TARBIMISKOMPONENTIDE OSAKAALUD. KÕIK LEIBKONNAD, MEDIAANKULUD



Allikas: Autorite arvutused

## 5. Elatusmiinimumi ümberarvutamine ja mõju vaesusele

### 5.1. Mis on ja kuidas leiti elatusmiinimum aastal 2018?

#### ELATUSMIINIMUMI EESMÄRK JA OLEMUS

#### 1. Elatusmiinimum koosneb kolmest suurest osast – kulutused toidule, kulutused eluasemele ja muud mittetoidukulutused.

Elatusmiinimumi piiri leidmiseks liidetakse kolm nimetatud komponenti ning saadakse üks summa, mida loetakse elatusmiinimumi ja absoluutse vaesuse piiriks. Kõik kolm osa on kombinatsioon leibkonna eelarve uuringul tuginevatest empiirilistest andmetest ja normatiivsetest valikutest. Nii komponendid eraldi kui nende summa väljendavad vaid bioloogiliseks ja sotsiaalseks eluks hädavajalikke tarbimiskulutusi. Elatusmiinimumi piiri leidmisel ei kaasata väljaminekuid alkoholile, tubakatoodetele, pakettreisidele, transpordivahendite ostmisele ega kulutusi restoranides ja teistes toitlustusasutustes ning hotellides. Samuti ei arvestada väljaminekuid tasulistele teenustele nagu lapse- ja tervishoiuteenused, millel on olemas riigipoolne tasuta alternatiiv.

#### 2. Elatusmiinimumi olemuse ja eesmärgi avardamine.

Elatusmiinimumi on seni käsitletud kui minimaalset elatusvahendite kogust, mis katab inimese igapäevased vajadused (Tiit, 2006). Lähtutud on väikseimatest äraelamiseks möödapääsmatult vajalikest kulutustest. Sellise definitsiooni alla kuuluvad väheliikva inimese energiavajadusele vastav minimaalne toidukorv ja ekspertide arvamusega korrigeeritud minimaalsed eluasemekulud. Mõiste alla ei liigitu seevastu paljud eluks vajalikud mittetoidukulutused nagu väljaminekud vabale ajale, transpordile või haridusele.

Senine elatusmiinimumi kontseptsioon lähtub sõna kõige otsesemast tähendusest ja vaeseimate leibkondade tarbimiskäitumisest. Kui tegemist ei ole esmavajadustega, jätavad madalama sissetulekuga leibkonnad sellised väljaminekud tegemata. Seega ei ole esmavajadusele mittevastavad komponendid elatusmiinimumi leidmisel üldse kaasatud või arvestatakse nendega vaid piiratud määral. Näiteks võib väheste rahaliste võimalustega leibkond jätta täielikult tegemata vaba aja kulutused, nagu on teatri- või muuseumite külastused; piirduda hariduses riigi poolt pakutud tasuta võimalustega jättes kõrvale erakoolid ja tasulised huvialaringid; vähendada kulusid tervishoiule, kui erakliinikutes mitte käies sõltutakse Haigekassa rahastatud tervishoiusüsteemist ja teenustest. Seejuures ei ole tegu vaid luksускаupadest loobumisega – hambaravist on rahalistel põhjustel loobunud 26–31% inimestest, kusjuures erinevused madalaima ja kõrgeima sissetulekuvintiili vahel on kümnekordsed (Vörk A. , Sissetulekute ja omaosaluse seos tervishoiuteenusete kättesaadavuse ning kasutamisega Eesti Terviseuuringu 2004. aasta andmetel, 2018).

Praeguses töös laiendatakse ülalkirjeldatud elatusmiinimumi tähendust. Eestis ei saa enam pidada piisavaks üksnes miinimumvajadusest lähtumist ja nende eesmärgiks seadmist, vaid üha enam peaks väärtustama ühiskonnaliikmete kaasatust ning tegelikku toimetulekut elus. Elatusmiinimumi tuleb 2018. aastal järjest rohkem mõista kui mitte pelgalt vähimate möödapääsmatute ning ellujäämiseks tarvilike kulutuste piiri, vaid tuleb hõlmata ka seda miinimumi ületavad vajadused, toetades seeläbi inimese enda võimalust panustada ja olla kaasatud ühiskonda. Absoluutset vaesust ei saa enam näha ainult materiaalsena – vaesus tähendab ka ilmajäetust valikuvabadusest, väljendagu see vabadus võimaluses tarbida kultuuri või ennast täiendavalt harida.

Eelnevast lähtuvalt on siinses töös elatusmiinimumi uue tähenduse ja olemuse sisustamiseks üks autorite ettepanek kaotada koefitsiendid toidukorvi ja mitte-toidukaupade maksumuse leidmiseks (vt ka punktid 5 ja 9). Neid vajadusi ei hinnata enam tuginedes vähem kulutavate leibkondade tarbimisele, vaid lähtutakse kogu elanikkonna mediaantarbimisest (vt p 9).

Eluasemekulutuste tegelikumaks kajastamiseks on võimaliku uue komponendina välja pakutud arvestuslik rent (vt p 6), mis omakorda suurendab elatusmiinimumi piiri. Muudatused tegeliku ühiskondliku käitumise ja vajaduste järjest suuremaks arvestamiseks ei saa piirduda pelgalt praeguse analüüsiga, vaid sotsiaalse kaasatuse lõimimine elatusmiinimumi metoodikaga peab olema ka võimalike järgmiste sarnase sisuga projekti keskmes, nagu tõstatus fookusrühmas huvigruppidega (vt Lisa 2. Sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused Eestis – fookusgrupi kokkuvõte).

### **3. Elatusmiinimumi piir leitakse jätkuvalt esimese täiskasvanud leibkonnaliikme suhtes.**

Statistikaametis praegu kasutatav ja ka projekti käigus leitud elatusmiinimum kehtib ühe täiskasvanud inimesega leibkonna kohta. Eri suurustega leibkondade arvestamiseks kasutatakse rahvusvahelisi tarbimiskaale. Nende järgi loetakse tarbimisühikuks esimese või ka ainsa täiskasvanud leibkonnaliikme tarbimine (Statistikaamet, 2018). Näiteks senini kasutusel olevad OECD traditsioonilised tarbimiskaalud 1:0,7:0,5 väljendavad, et teise ja iga järgmise täiskasvanud liikme tarbimine moodustab 70% leibkonna-pea omast ning iga alla 14-aastase lapse tarbimine moodustab 50% esimesest täiskasvanud liikme tarbimisest.

Tarbimiskaalude summeerimisel saadakse leibkonna tarbimisühik. Perekonnas, kus on kaks täiskasvanut ja kaks alla 14-aastast last, on tarbimiskaalude 1:0,7:0,5 korral nende summa  $1+0,7+0,5+0,5=2,7$  ehk just niipalju on leibkonnas tarbimisühikuid. Absoluutse vaesuse vaesuspiir selle leibkonna jaoks on 200 eurose elatusmiinimumi korral  $200 * 2,7 = 540$  eurot.

### **4. Tarbimiskaalude valik mõjutab neljaliikmelise pere elatusmiinimumi kahekordselt ja selle lõplik valik peab olema poliitikakujundajate arutelu tulemus.**

2004. aastal olid tarbimiskäitumise järgi sobivamad kaalud 1:0,7:0,5 ja selliseid kaale on kasutatud kuni praeguse aastani. Tegelik tarbimiskäitumise põhjal on leibkondade tarbimiskaalud muutunud pigem OECD modifitseeritud kaalude 1:0,5:0,3 sarnaseks. 2016. aastal moodustas alla 14-aastase lapse tarbimine ligikaudu 42% esimese täiskasvanu omast ning sarnane on ka teise täiskasvanud liikme tarbimisel. Toodud osakaaludele oleksid lähedasimad tarbimiskaalud 1:0,4:0,4, kuid välise võrreldavuse ja rahvusvahelise ühtlustamise suurendamiseks rakendatakse elatusmiinimumi arvutamisel sellele

---

Teel heaoluühiskonnaks saamise poole tuleb järjest rohkem väärtustada ühiskonnaliikmete tegelikku toimetulekut ja kaasatust.

Elatusmiinimumi ei saa enam pidada vaid vähimate möödapääsmatute kulutuste piiriks, vaid tuleb hõlmata ka miinimumi ületavad vajadused, toetades sellega kaasatust ja võimalust ise ühiskonda panustada.

---

lähedasi OECD modifitseeritud tarbimiskaale. Siinse analüüsi soovitus ei ole tarbimiskaalude kohene muutmine ega vajaduspõhine diferentseerimine (vt ka p 10), vaid see otsus peab põhinema kolmel asjaolul:

- I. OECD modifitseeritud ekvivalentsuskaalud 1:0,5:0,3 olid rahvusvaheliselt kasutatavatest kaaludest 2016. aastal tegelikule tarbimisele kõige lähedasemad ja kajastaksid seega kehtivate põhimõtete järgi kõige täpsemalt ka erinevate suurustega leibkondade vaesuspiiri.
- II. Tarbimiskaalud 1:0,5:0,3 vastaksid ka suhtelise vaesuse ekvivalentnetosissetuleku leidmiseks praegu kasutatavatele kaaludele. Samade kaalude kasutamine sissetulekute ja tarbimise puhul võimaldab metoodikasse paremini lisada arvestusliku rendi komponendi (vt p 6) – ühesugune arvestusliku rendi summa lisatakse nüüd nii leibkondade sissetulekutele kui ka tarbimisele.
- III. Neljaliikmelise perekonna vaesuspiir erineb kahekordselt sõltuvalt sellest, kas leida piir OECD klassikaliste, modifitseeritud või toimetulekutoetuse arvestamisel kasutatavate 1:0,8:1,2 kaaludega. Näiteks 300 eurose arvestusliku elatusmiinimumi korral oleks kahest täiskasvanust ja kahest alla 14-aastasest lapsest koosneva leibkonna vaesuspiir 1:0,5:0,3 kaaludega 630 eurot, praegu kasutatavate 1:0,7:0,5 kaaludega 810 eurot ning toimetulekutoetuse metoodikas rakendatavate kaaludega 1260 eurot.

Seega on tarbimiskaalude valikul on oluline mõju nii toetuste suurustele kui absoluutse vaesuse näitajatele.

#### ELATUSMIINIMUMI KOMPONENDID

##### 5. Toidukorvi maksumus leitakse terve valimi põhjal.

Seni on elatusmiinimumi arvutamisel toidukorvi maksumus leitud esimese viie kuludetsiili leibkondade toidukulutuste keskmiste hindade põhjal. Praeguses töös tehtud arvutused näitavad, et kui esimese viie detsiili asemel kasutada terve valimi mediaani, suureneks toidukorvi maksumus kõikide muude tingimuste samaks jäädes marginaalselt. Seega oleks tegemist metodoloogilise lihtsustusega, mis suurendab läbipaistvust, hõlmates rohkemaid inimesi, kaasab paremini toidutarbimise eripärasid ega too seejuures kaasa toidukorvi maksumuse drastilist tõusu.

Minimaalse toidukorvi näol on olemuselt tegemist väikseima teaduslikult põhjendatud kogusega ja lähtudes kolmandast või viiendast tarbimiskümnendikust, on seni süvendatult arvestatud vaid madala elustandardiga inimeste tarbimistega (Tiit, 2006), mis on väiksem elanikkonna keskmisest. Teisisõnu on seni rangelt tegeletud üksnes eluks kõige hädavajalikuma ning minimaalseima võimaliku toidutarbimise arvestamisega ja kõrvale on jäetud ülejäänud rahvastiku tegelik käitumine.

##### 6. Kaaluda arvestusliku rendi lisamist eluasemekuludesse.

Arvestuslik rent on sissetulek, mida leibkond saab elamispinna omanikuna aastas kaudselt, kuna ei pea eluruume üürima. See on summa, mida eluruumi omanikud ja tasuta kasutajad peaksid maksma, kui nad rendiksid oma leibkonna eluruumi vabalt turult. Võrdsustamaks eluaseme eest üüri maksvaid leibkondi nendega, kes on teinud need kulutused varem, liidetakse arvestuslik rent sissetulekutele ja kulutustele, arvestades seejuures leibkonna koosseisu. Arvestusliku rendi lisamise suurimaks takistuseks on täpsete ja ajakohaste leibkonna elamispinna andmete kättesaadavus elanikkonna seas.

Aastase arvestusliku rendi suurus leibkonnas muutub vahemikus 600 eurot esimeses sissetulekudetsiilis kuni 1800 eurot kõrgeimas. Kuist arvestuslikku elatusmiinimumi suurendab selle kaasamine ligikaudu 50 euro võrra. Lõplik mõju mitmeliikmelise leibkonna elatusmiinimumi piirile sõltub tarbimiskaalude valikust (p 4).

Arvestusliku rendi ja hiljem ka eluasemekulude leidmisel ei arvestata siin töös leibkonna elukohaga maa vs linn ega elamutüüpide võrdlusega. Ehkki väljaminekud eluasemele on maal peamiselt pidevkuuludest tulenevalt keskmiselt veerandi võrra väiksemad kui linnas, ei ole õigustatud vaid asukohapõhine diferentseerimine. Nii küldes, alevites kui linnades leidub kortermaju, talumaja-tüüpi elamuid kui ka muid mitmepereelamuid, mis kõik nii asukohalt kui tüübilt erinevad kulutuste suuruselt. Selliste elupaik-elamutüüp kombinatsioonide loomine kaotab oluliselt meetodilist selgust ja killustatuse tõttu väheneks iga rühma hinnangu usaldusväärsus.

#### **7. Eluaseme kulutuste leidmisel kasutatakse koefitsiente 1 pidevkuuludele ning 0,35 remondikuludele.**

Eluasemekulutuste aluseks on leibkonna eelarve uuringu andmetel põhinevad tegelikud eluasemekulud. Alates 2005. aastast ja ka siinses uuringus jaotatakse eluasemekulud pidevkuuludeks ning remondikuludeks. Arvutustes leiti ja leitakse jätkuvalt esmalt leibkondade mediaankulud mõlema kululiigi lõikes, mida remondikulude korral korrigeeritakse koefitsiendiga 0,35, mis vastab madala elustandardiga leibkondade (vt allpool) remondikuludele kõikidest leibkondadest.

Praeguses analüüsis ei kasutata enam pidevkuulude koefitsienti 0,95, vaid see on asendatud kogu elanikkonna mediaankulutustega. Varasem kordaja oli kasutusel madala elustandardiga leibkondade küttematerjalide<sup>12</sup> kulude mõneti madalama (0,79) osakaalu tõttu. Küttematerjalide kulu saab aga käsitleda lähendina eluasemetüübile – Eesti taustsüsteemis on joonealuses märkuses 12 toodud kulud suuremad pigem maal ja talumaja-tüüpi elamutes, kus on suurem puitkütte osakaal. Kuna asukohapõhist erisust eluasemekuludele ei tehta (vt p 6), siis ei diferentseerita neid ühtluse eesmärgil ka küttematerjalide mõttes ja asendatakse senine koefitsient 0,95 1-ga.

#### **8. Majapidamisseadmete ja eluasemega seotud amortisatsioonikulud arvutustes eraldi tunnustena ei kajastata.**

Amortisatsioonikulud loetakse piisaval määral juba kaasatuks olemasolevate remondi- ja majapidamiskulude ja nende alamkomponentide kaudu. Detailandmete kogumine majapidamisseadmete amortiseerumise kohta on ressursimahukas ja suurendab oluliselt meetodika keerukust. Ka absoluutsummates oleks sellise muutuse tegemine väikese mõjuga ehk sellest saadav kasu ei kaalu üles kuluhinnangu täpsuse pigem marginaalset tõusu.

#### **9. Võrdsustada individuaalsete mittetoidukaupade kulurühmade koefitsiendid ühega.**

Mittetoidukaupade puhul on elatusmiinimumi leidmiseks seni kasutatud kaheksa kulurühma mediaantarbimisi, mida on seejärel iga grupi puhul korrigeeritud hinnatud koefitsientidega. Koefitsiendid tuginesid madala elustandardiga leibkondade tarbimisele võrreldes keskmiste leibkondade mediaantarbimisega ja nad jäävad vahemikku 0,25 (hariduskulud) kuni 0,85 (sidekulutused). Praeguses töös on kõik mittetoidukaupade koefitsiendid võrdsustatud ühega, mis suurendaks pärast baasmeetodil ümberarvutust elatusmiinimumi piiri ligi 140 euro võrra. Selline muudatus tähendaks põhimõttelist muutust ka terve elatusmiinimumi senises tähenduses.

Senised koefitsiendid on leitud võrreldes madala elustandardiga ehk 1.-3. kuludetsiili kuuluvate leibkondade (Tiit, 2006) tarbimiskulutusi kõikide leibkondade keskmistega. Kuna enamus mittetoidukulutusi ei ole elatusmiinimumi senise füsioloogiliste vajaduste tähenduses eluks möödapääsmatud, on nende tarbimine esimestes kuludetsiilides võrreldes keskmistega väga madal.

<sup>12</sup> Kordajaga 0,79 olid vedelkütus, küttepuid, brikett, kivisüsi, ent mitte maagaas, elekter, vedelgaas ning tsentraalküte, mille koefitsient oli 1.



Praktikas tähendab see, et ei tehta kulutusi näiteks huviringidele ja -haridusele, teatri- ja muuseumite külastusele, garderoobile või majapidamisele – kõik sellised tegemata väljaminekud piiritlevad inimese tegelikku kaasatust ühiskonnaelus osalemisel ja panustamisel. Kuna ka üle aastate on madalaimate kuludetsiilide mittetoidukulutuste tegelik tarbimine võrreldes keskmise leibkonnaga mõneti tõusnud, tehakse sellele ja näidiseelarvete analüüsile ning sotsiaalsele kaasatusele tuginedes valik võrdsustada vaadeldavate kulurühmade koefitsiendid ühega.

#### ELATUSMIINIMUMI DIFERENTSEERIMINE JA UUENDAMINE

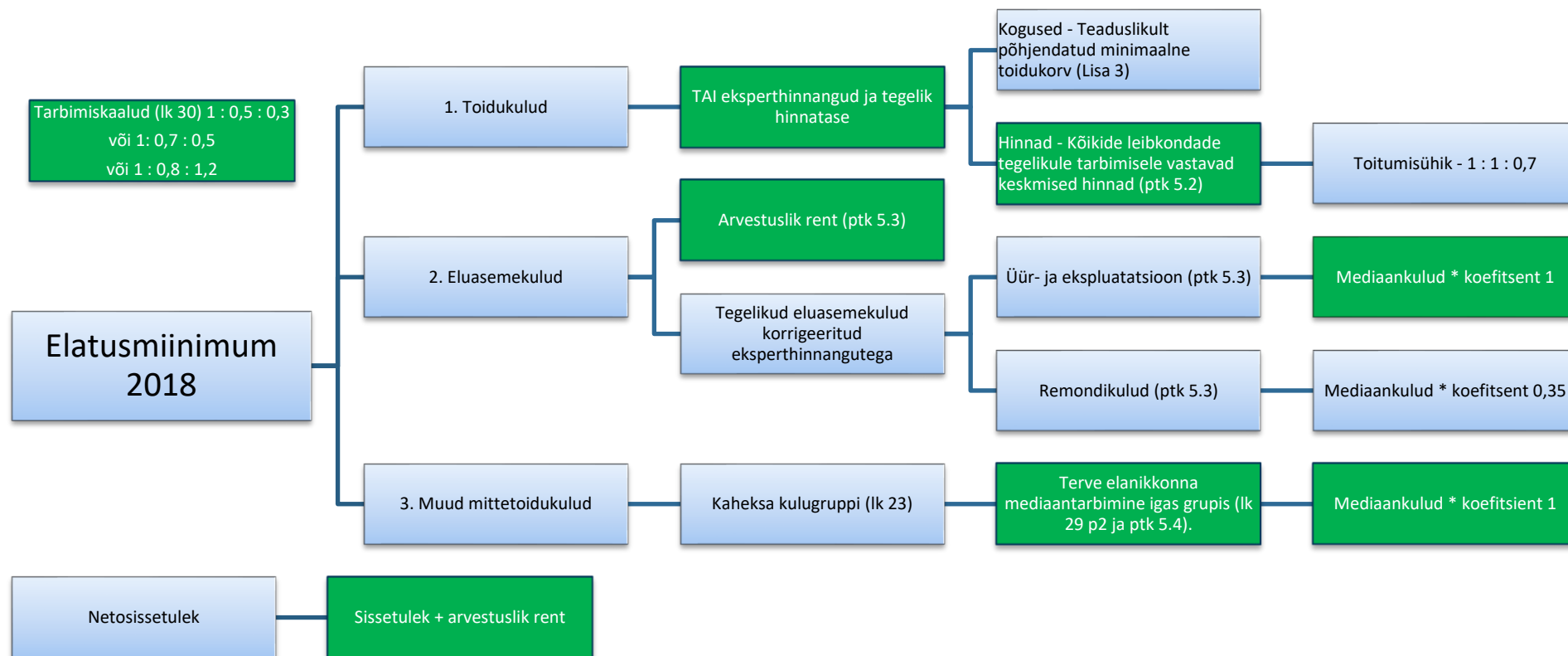
##### **10. Elatusmiinimumi piiri ei eristata erinevatele toimetuleku riskirühmadele.**

Absoluutse vaesuse ehk elatusmiinimumi arvutamisel leitakse jätkuvalt üks piir sõltumata sellest, kas leibkonda kuuluvad pensionärid, puudega inimesed või teised mõne sotsiaalse riski alusel eristuvad grupid. Elatusmiinimumi leidmisel lähtutakse põhimõttest, et saadud summa eest oleks kõigile elanikkonna gruppide tagatud minimaalne toimetulek, absoluutse vaesuse piir peab juba meetodikas sisaldama võimalikke erisusi, mis tulenevad elanikkonna rühmade vajadustest. Samas vajavad suurema toimetulekuriskiga leibkonnad ka täiendavaid toetusi, mis katavad või aitavad leevendada nende eriomased kulud. Selliseid võimalikke lisatoetusi (näiteks puuetega inimeste sotsiaaltoetus või töötutoetus) minimaalseks toimetulekuks vajaliku piiri sisse ei arvestata, vaid neid käsitletakse elatusmiinimumile täiendavate rahaliste tuedena.

##### **11. Kasutada elatusmiinimumi piiri uuendamisel konkreetsete kulurühmade tarbijahinnaindeksid (THI).**

Elatusmiinimumi piiri uuendamisel kasutatakse hetkel Eesti Statistikaameti avaldatud vastavate kulugruppide tarbijahinna aastakeskmist kasvumäära (Statistikaamet, 2018). Arvutades praeguse töö käigus elatusmiinimumi väärtuse 2016. aastal otse LEU ja ESU andmetest ilma tarbijahinnaindeksit kasutamata, erines saadud elatusmiinimumi piir THIga saadud piirist ligikaudu viis eurot ehk vähem kui 5%. Teisisõnu kajastab THIga iga-aastaselt uuendatud elatusmiinimumi piir lähedaselt küsitlusandmetest tulevat keskmist ja on võimalik jätkata iga-aastast uuendamist THI põhjal.

JOONIS 8. ELATUSMIINIMUMI METOODIKA 2018. AASTAL



Allikas: Autorite koostatud

## 5.2. Toidukorv

### TOIDUKORVI KOOSTIS AASTAL 2016

Minimaalse toidukorvi maksumuse arvutamise aluseks on Tervise Arengu Instituudi 2015. aastal avaldatud näidismenüü ning leitud toidu valmistamiseks vajalikud toiduainete brutokogused kuu kohta. Toidukorvi uuendamises osales üle 40 eksperdi erinevatest kõrgkoolidest, erialaseltsidest ja ametiasutustest. Minimaalses toidukorvis toodud toidukogustega tarbitakse 2400 kcal ööpäevas, mida vajab vähese füüsilise koormusega keskmine meesterahvas. Minimaalse toidukorvi komponendid on toodud peatükis 9.3.

Toitumissoovitustes rõhutatakse nelja üldpõhimõtet: toiduvalik peab olema tasakaalustatud, kogused

peavad olema mõõdukad, toitumine peab olema vajaduspõhine ja toit peab olema mitmekülgne. Toitumissoovitusi esitatakse lihtsustatud kujul toidupüramiidina, mis on jagatud neljaks korruseks: teraviljatooted ja kartul; köögiviljad, puuviljad ja marjad; piimatooted, liha, kala ja munad; rasv, pähklid ja seemned.

**Minimaalne toidukorv arvestab Tervise Arengu Instituudi ja Põhjamaade toitumisekspertide soovitustega.**

**Uue meetodikaga ümberarvutatud toidukorvi maksumus on 92 eurot, mis on lähedane senisele väärtusele.**

### MINIMAALSE TOIDUKORVI MAKSUMUS

Toidukorvi hind on arvutatud välja 2016. aasta tegelike mediaanostuhindade järgi – soovituslikud toiduainete kogused korrutatakse Statistikaameti leibkonna eelarve uuringust saadud ostuhindadega. Ostuhindadena kasutatakse LEU põhjal kõikide leibkondade toidukulutuste mediaanhindasid. **Siinses töös on ümberarvutatud toidukulutuste suuruseks elatusmiinimumis saadud 92 eurot, mis on lähedane THI alusel kohendatud praegu kehtiva minimaalse toidukorvi väärtusega.** Selline hind tuleneb kahest vastanduvast mõjust – baasmeetodil toidukorvi hindamine annab THI alusel muudetust väiksema maksumuse (Aaspalu, 2017), ent praeguses töös väljapakutud meetodikas arvestatakse varasema viienda detsiili asemel kogu valimi mediaantarbimisega.

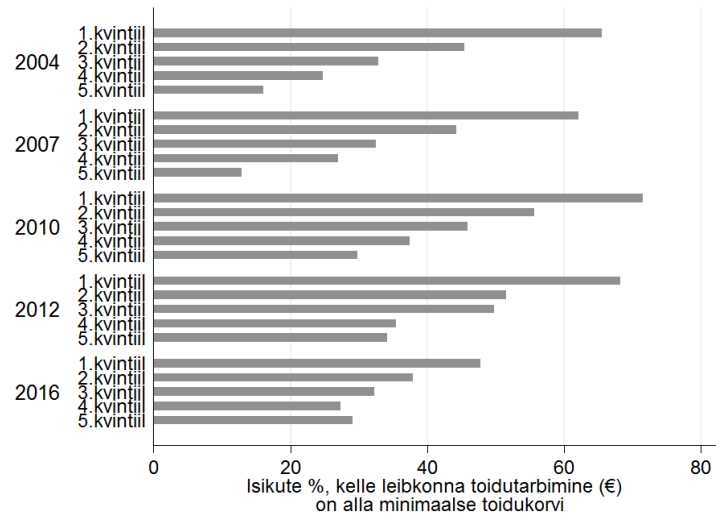
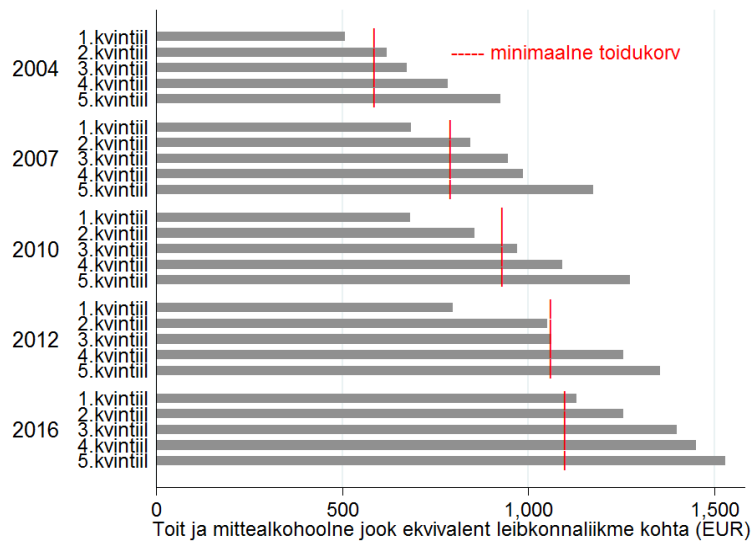
### TOIDUKULUTUSTE ERINEVUSED LEIBKONNITI

Toidutarbimises erinevad teistest rohkem kõige madalaima sissetulekuga leibkonnad, ülemiste kvintiilide kulutused on 2016. aastal väiksemate omavaheliste erinevustega (Joonis 9). Alla minimaalse toidukorvi maksumuse kulutavad 60% absoluutses vaesuses elavatest inimestest. Samas kulutavad ka kuni 25–30% suurima sissetulekuga inimestest leibkonna eelarve uuringu andmetel ühes kuus toidule alla minimaalse toidukorvi väärtuse. Vahe absoluutse vaesuses elavate inimeste toidukulutuste ja minimaalse toidukorvi vahel on alates 2004. aastast vähenenud iga ESU uuringu andmetel, 2016. aastal on see erinevus alla kümne euro.

### TOIDUKORVI UUENDAMINE

Toidukorvi maksumuse iga-aastane uuendamine võib jätkuvalt toimuda Statistikaameti toidukaupade tarbijahinnaindeksi muutuse läbi, mis annab lähedase tulemuse baasmeetodil leitud toidukorvi väärtusega.

JONIS 9. KOGU TOIDUTARBIMINE TULUKVINTIILIDE JÄRGI



Allikas: Autorite arvutused

## 5.3. Eluasemekulud

### MILLEST KOOSNEVAD ELUASEMEKULUD?

Eluasemekulud on viimasest metoodika ajakohastamisest alates jagunenud pidev- ja remondikulutusteks. Pidevkulutuste alla kuuluvad regulaarselt tehtavad väljaminekud nagu üür, elekter, veevarustus, maamaks ning paljud teised eksploatatsioonikulud. Enamus pidevkulutuste korral on madala sissetulekuga inimeste vajadust minimaalse elustandardi saamiseks hinnatud sama summaga kui kogu elanikkonna oma. Erandiks on küttekulutused – puud, vedelkütus, kivisüsi ja põlevkivi, brikett. Metoodika ühtlustamise eesmärgil kaasati varasemalt kõik pidevkulutused arvestusliku elatusmiinimumi leidmisse koefitsiendiga 0,95 elanikkonna mediaanväljaminekutest. Kulutused nagu tapeet, värvid ja sanitaartechnika liigitatakse remondikuludeks ja nende mõju elatusmiinimumi piirile arvestatakse väiksema koefitsiendiga (0,35).

Eluasemekulud koosnevad pidev- ja remondikulutustest, mis kaasatakse arvestusliku elatusmiinimumi leidmisse erinevate koefitsientidega.

Siinses töös analüüsitakse ka arvestusliku rendi lisamist ja selle mõjusid.

Praeguses töös võrdsustatakse pidevkulutuste koefitsient ühega (vt ka ptk 4). Arvutustes kaasatakse eluasemekulude analüüsi kolmanda osana ka arvestuslik rent.

Arvestuslik rent (ingl k *imputed rent*) ehk kaudne rent on arvestuslik sissetulek, mida leibkond saab elamispinna omanikuna aastas kaudselt, kuna ei pea eluruume üürima. See on summa, mida eluruumi omanikud ja tasuta kasutajad peaksid maksma, kui nad rendiksid oma leibkonna eluruumi vabalt turult. Selle eesmärk on võrdsustada eluaseme eest üüri maksvaid inimesi nendega, kes on oma eluaseme varasemalt soetanud.

Arvestusliku rendi arvutamiseks kasutatakse rahvusvaheliselt erinevaid metoodikaid, mis tulenevad riigi eluasemeturu omapärasest<sup>13</sup> (Juntto, 2010), (Törmälehto, 2010). Siinses analüüsis uut arvestusliku rendi metoodikat välja ei töötata ning kasutatakse Statistikaameti loodud olemasolevat arvestusliku rendi metoodikat ja suurust.

Arvestuslik rent on hinnanguline summa, mida eluruumi omanik saab, kuna ei pea ruume üürima, sest on elupinna varem ostanud.

Arvestusliku rendi väärtus leitakse kinnisvara andmebaasil tugineva regressioonimudeliga, mis arvestab eluruumi asukohta, seisukorda ja suurust. Saadud summa liidetakse nii leibkonna sissetulekutele kui kulutustele.

### ARVESTUSLIKU RENDI HINDAMINE EESTI SOTSIAALUURINGUS

Kaudse rendi arvestamine tugineb kinnisvara andmebaasi põhjal loodud regressioonimudelile, mis arvestab eluruumi asukohta, seisukorda ja suurust. Mudeli põhjal leitakse eluruumi ruutmeetri

<sup>13</sup> Näiteks arvestatakse omanike osakaal vs üürnike või rentnike osakaal, omanike laenumaksete tingimused jpm.

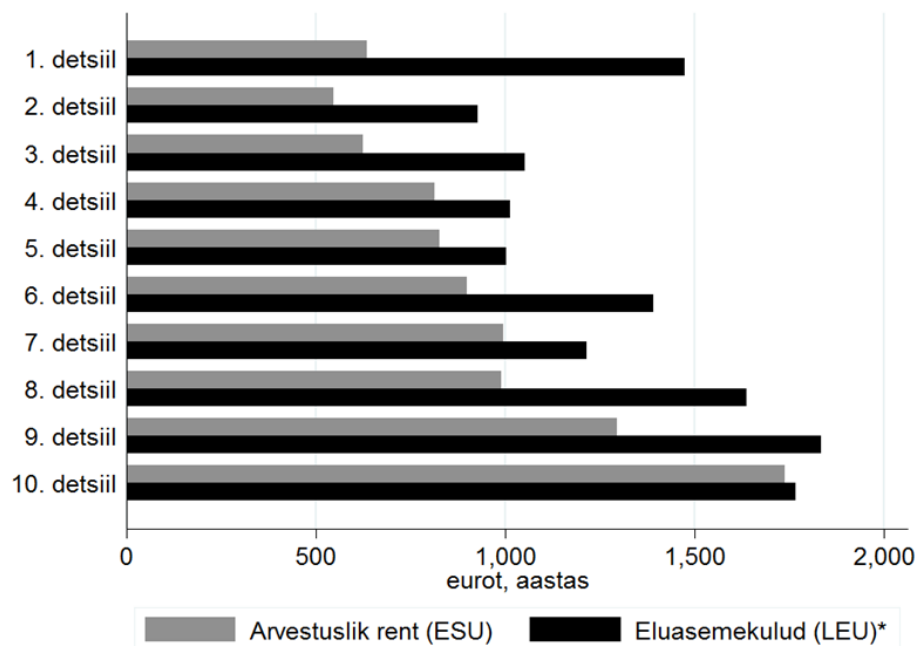
arvestuslik hind. Aastarendi arvutamiseks kasutatakse eluruumi hinda ja silutud 12 kuu Euribori määra. Seega on arvestusliku rendi hindamisel kolm sammu:

- I. Leida eluaseme ruutmeetri hindade hinnangu parim mudel. Näiteks (Vörk, Paulus, & Lupsik, 2010) mudelis leiti ruutmeetri hind eraldi üksikeluasemega majadele (sh ridaelamud) kui ka mitme eluasemega kortermajadele. Üksiku maja ruutmeetri hinna leidmisel kasutati kontrolltunnustena maakonda, linnastumist, eluaseme kvaliteeti ja pinna suurst ning kõikide tunnuste interaktsioone. Mitme eluasemega majades kaasati arvutustesse ka eluruumide ja tubade arv;
- II. Ruutmeetri hinna mudelit rakendatakse kõigile Eesti Sotsiaaluuringus (ESU) osalenud leibkondadele;
- III. Aastane arvestuslik rent saadakse eluaseme väärtusele ja Euriborile tuginedes:

$$\text{Aasta arvestuslik rent} = \text{Eluaseme väärtus} * \text{silutud Euribor}$$

Arvestusliku rendi suurus leibkonnas muutub sissetulekudetsiilides vahemikus 500–1800 eurot ja see on varieeruvam kui eluasemekulud – sissetuleku kasvul on kaudsele rendile suurem mõju kui eluasemekuludele (Joonis 10).

JOONIS 10. LEIBKONDADE AASTANE ARVESTUSLIK RENT JA ELUASEMEKULUD SISSETULEKUDETSIILIDES



Allikas: Autorite arvutused.

Märkus: Eluasemekulud joonisel on leitud lahutades LEU leibkondade eluasemekuludest remondi- ja majapidamiskulud. Joonisel on kajastatud neid leibkondi, kes ise elupinda ei oma.

## KUI SUUR ON ELUASEMEKULUDE VÄÄRTUS ARVESTUSLIKUS ELATUSMIINIMUMIS JA KUIDAS MÕJUTAB SEDA ARVESTUSLIK RENT?

Ümberarvutatud eluasemekulude suuruseks on 85 eurot, millest üle 80% moodustavad püsivkulud. Leitud summa erineb THlga uuendatud kehtivatest minimaalsetest eluasemekuludest, ent ka summade sisu ei ole täielikult kattuv. Arvestusliku rendi lisamisel ja pidevkulude koefitsiendi muutmisel suureneks eluasemekulude väärtus 128 euroni.

Eluasemekulud sõltuvad põhiliselt esimesest leibkonnaliikmest – 2016. aastal on eluasemekulude sobivaimad tarbimiskaalud 1:0,2:0,1. Sellised osakaalud on püsinud sarnasena üle aastate.

### ARVESTUSLIKU RENDI KAASAMINE PRAKTIKAS - PROBLEEMKOHAD

Hetkel on arvestuslik rent leitud regressioonimudeliga Eesti Sotsiaaluuringus osalenud leibkondadele. Praktikast tõstatub probleem kaudse rendi hindamisest populatsioonis – ESUga detailsuselt võrreldavat ühtset ning ajakohast andmestikku ei leidu. Kõige lähedasemat teavet võib pakkuda Ehitusregister, ent ka sealne info võib olla aegunud (näiteks vanemad majad, mida ei ole hiljuti ostetud ega müüdnud) või puudulik (registreerimata juurdeehitused, remonttööd). Võrreldav teave on Statistikaametil 2011. aasta rahvaloenduse ajast, kuid info on ühe hetke seisuga ega ole uuenev. Arvestusliku rendi määramine andmete puudumisel vaid kaudsete tunnuste põhjal (nt vald ja maja tüüp) võib põhjustada ebatäpsusi ning võimalikku kaasnevat ebaõiglust – arvestuslik rent mõjutaks eluasemekulusid, mis mõjutab arvestuslikku elatusmiinimumi, mis on omakorda potentsiaalselt toimetulekutoetuse piiriks.

Arvestusliku rendi kaasamise teiseks probleemkohaks on suure hulga leibkondade ilmajäämine toimetulekutoetusest (vt ka ptk 5.3, 6.1, 6.2). Siia kuuluvad leibkonnad, kes toetusele varasemalt kvalifitseerusid, ent pärast arvestusliku rendi lisamist seda enam ei saa, sest omavad eluaset, aga tegelik sissetulek on madal. Sellisele järeldusele on jõutud alapeatükis 6.2, kus arvestusliku rendi sissetoomisega suureneb absoluutse vaesuse määr kolme protsendipunkti võrra. Sellest järeldub, et on arvestatav hulk leibkondi, kelle sissetulek on madal ning kes omavad eluaset, mille arvestuslik rent on suurem kui elatusmiinimumile lisanduv arvestusliku rendi osa.

## 5.4. Mittetoidukulud

Seni kasutusel olnud individuaalsete mittetoidukulude kaheksat rühma ning nende koefitsiente kajastab Tabel 4 leheküljel 23. Siinne analüüs leiab mittetoidukulutuste väärtuse nii tabelis toodud kordajatega kui ka muudetud teguritega.

Väljapakutud uue metoodikaga on individuaalsete mittetoidukulutuste suurus arvestuslikus elatusmiinimumis 175 eurot.

See moodustaks ligikaudu poole elatusmiinimumi summast ja oleks suurim suhteline muutus elatusmiinimumi kolme osa peale.

Kui võrdsustada iga rühma kordajad ühega, saadakse mittetoidukulutuste summaks arvestuslikus elatusmiinimumis 175 eurot. Suurima osa summast moodustavad väljaminekud transpordile, kõige väiksem osa on majapidamiskuludel. Kasutades varasemaid koefitsiente, on mittetoidukulutuste väärtuseks elatusmiinimumis 80 eurot.

Väljaminekuid mittetoidukuludele ilmestab suur ebavõrdsus sissetulekugruppides. Kui näiteks sidekulutustes on erinevus esimese ja viimase sissetulekudetsiili võrdluses marginaalne,

siis vaba aja, transpordi, garderoobi ja tervishoiukulutustes on erinevused kuni viiekordsed.

Võrdluses (Tiit, 2006) osakaaludega on suhtelises mõttes enim suurenenud vaba aja kulude osakaal ning seejuures on oluline laste olemasolu leibkonnas. Alla 14-aastase lapse tarbimiskaal vaba aja kulutustes muutub viimasel kümnendil vahemikus 60% kuni 80% leibkonna esimese täiskasvanu omadest. Teise või enama täiskasvanud liikme vaba aja kulud on seevastu pidevalt languses – kui 2007. aastal moodustab teise täiskasvanu vaba aja tarbimiskulu 60% esimese täiskasvanu omadest, siis 2016. aasta LEU andmetel on see osakaal poole väiksem. Kuna vaba aja kulude üldine osakaal leibkonna kogutarbimisest on üle kümnendi üks enim suurenenud tarbimiskomponente, siis ilmneb, et selline kulude kasv on seotud just lastele tehtavate vaba aja kulude suurenemisega. Vaba aja kulutused suurenevad koos lapse vanusega.

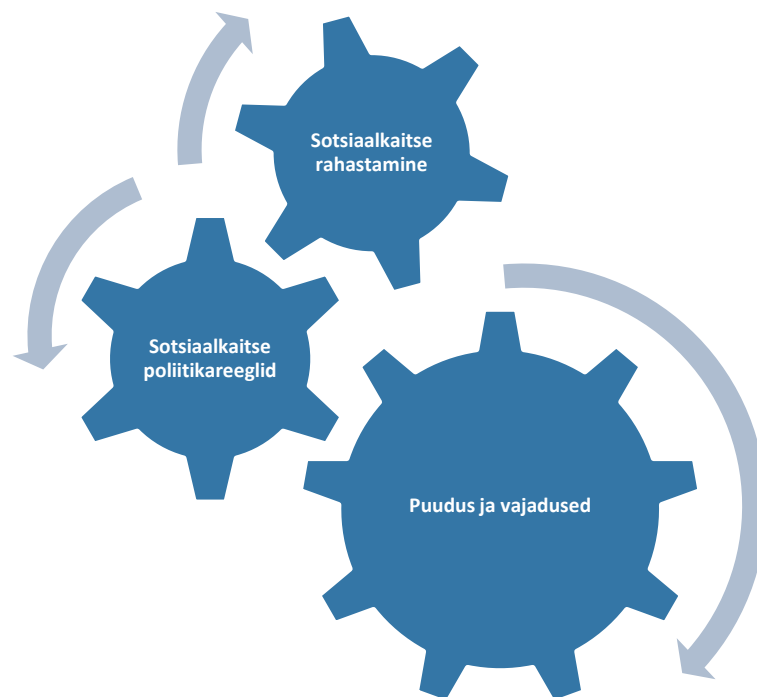


## 6. Elatusmiinimumi mõju vaesusele ja riigieelarvele

### 6.1. Elatusmiinimumi ja toimetulekupiiri seos

Elatusmiinimumi (ja laiemalt kõigi näidiseelarvete) üheks eesmärgiks on abistada sotsiaalkaitse toetuste ja hüvitiste suuruse määramist. Elatusmiinimumi piir on seni olnud küll referentsiks poliitilise kokkuleppe alusel kehtestatud toimetulekupiirile, kuid otsene seos kahe piiri vahel puudub. Toimetulekupiiri ja elatusmiinimumi piiri võimalikul ühtlustamisel on seega oluline, et kasutatav (ühtne) meetodika arvestaks elanikkonna vajadusi. Elatusmiinimumi arvestamise põhimõtetest võib otseselt sõltuda toimetulekutoetust saavate inimeste hulk, toetuse suurus ja puudusesse jäävate inimeste hulk. Lisaks elatusmiinimumi arvestamise meetodikale sõltub toimetulekutoetuse suurus veel sotsiaalkaitse poliitikareeglitest ja rahastamisest.

JOONIS 11. ELATUSMIINIMUMI SEOS SOTSIAALKAITSEGA



Allikas: Autorite koostatud.

**Puudus ja vajadus.** Sotsiaalkaitsetoetuste kujundamisel tuleb samaaegselt pöörata tähelepanu toetuse heldusele ja töötamise stiimulitele. Helled toetused tagavad tõsikindlamalt toimetuleku ja heaolu, kuid vähendavad töötamise kasulikkust ning seeläbi kaudselt tööjõu pakkumust ja tööga seotud heaolu. Elatusmiinimumi arvestamise meetodika seostub eelkõige toimetulekuks vajaliku sissetuleku suuruse arvestamisega, aga ka töötamise stiimulitega (tegelik piirmaksumäär).

**Sotsiaalkaitse poliitikareeglid.** Elatusmiinimumi arvestamise reeglid seostuvad kõige otsesemalt toimetulekutoetuse poliitikareeglitega. Reeglid ei ühti kahes osas.

Esiteks erinevad tarbimiskaalud – elatusmiinimumi metoodikas arvutatakse kaalud leibkondade tegeliku tarbimise järgi. Normatiivselt on senini lähtunud OECD traditsioonilistest kaaludest (1:0,7:0,5), mis osutusid sobivaimaks 2004. aasta andmetel. Viimaste aastate andmete järgi oleksid tegelikule tarbimisele lähedasimad OECD modifitseeritud kaalud (1:0,5:0,3). Seevastu toimetulekutoetuse puhul kasutatakse normatiivse poliitilise valikuna kaale (1:0,8:1,2), mis tagavad heldema toetuse suurematele ja lastega leibkondadele. Samuti erineb see, kui noored leibkonnaliikmed loetakse lasteks – OECD kaalude puhul loetakse lapseks alla 14 aastased leibkonnaliikmed, toimetulekutoetuse puhul loetakse lapseks alla 18-aastane isik ja kuni 19-aastane üldharidus- või kutseõppeasutuse õpilane.

Teiseks on elatusmiinimumi metoodikas eluasemekulud arvutatud kõikide leibkondade mediaan eluasemekulude järgi (sh kaasatakse arvestuslik rent) ehk ühe numbri saamiseks võetakse kõikide leibkondade eluasemekulud ja nende jaotust. Toimetulekutoetuse puhul arvestatakse seevastu inimese individuaalseid kulusid eluasemele normpinna ulatuses.

Toimetulekutoetus on taotlemispõhine ning ei rakendu minimaalsest sissetulekukaitsest allpool automaatselt. Seega on kriitiline terviklik vaade – lisaks toimetulekutoetusele aitavad vähese sissetulekuga või suuremate kuludega inimeste tarbimisvajadusi katta teised sotsiaaltoetused. Nendeks on näiteks lastega peredele mõeldud lastetoetused või puudega inimestele suunatud toetused.

**Sotsiaalkaitse rahastamine.** Sotsiaalkaitsekulud moodustasid Eestis 2016. aastal 16,6% SKPst, mis on madalam võrreldes Euroopa Liidu (28,0%) keskmisega (Eurostat). ELiga kõrvutatuna kulutatakse Eestis sotsiaalkaitstes vähem sotsiaalsele tõrjutusele, mis hõlmab ka minimaalse sissetuleku kaitset. Toimetulekupiiri mõjutavad samuti just poliitilised valikud sotsiaalkaitse eelarve suuruse kujundamisel – valikud, millistele sotsiaalkaitsekskeemidele kui suurt osa eelarvest kasutada. **Elatusmiinimumi metoodika ei arvesta sotsiaalkaitse rahastamise või rahastamise võimalustega.**

## 6.2. Elanikkonna toimetuleku analüüs

### MILLISED LEIBKONNAD ON VAESUSRISKIS?

Tabel 6 kajastab erinevate leibkonnatüüpide tõenäosust olla võrdlusrühmaga kõrvutatuna absoluutses vaesuses. Leibkonnatüübi vaesusriski väljendab šansside suhe OR (ingl k *odds ratio*). Võrdluse aluseks on read, kus OR on võrdne ühega – 0 sõltuvat last, ühe töötava liikmega perekond jne. Šansside suhe üle ühe ( $>1$ ) näitab suuremat vaesusriski ja šansside suhe alla ühe ( $<1$ ) näitab väiksemat vaesusriski võrreldes võrdlusrühmaga. Šansside suhte 1 korral ei ole vaesusrisk erinev võrdlusgrupist.

Šansside suhte kõrval on esitatud vaadeldava rühma OR hinnangu täpsust väljendavad usalduspiirid<sup>14</sup> (95% UI) – vahemik, milles 95% tõenäosusega OR populatsioonis asub. Kitsamate usalduspiiride puhul on tegemist kindlama hinnanguga, laiemate usalduspiiride puhul ebakindlama hinnanguga. Kui usalduspiirid sisaldavad ühte, siis ei ole tegemist statistiliselt olulise seosega ehk ei esine seost võrdlusrühmaga. Näiteks ühe sõltuva lapsega paaril (OR 0,91; usalduspiirid 0,62–1,35) ei ole statistiliselt olulist erinevat tõenäosust olla absoluutses vaesuses võrrelduna nendega, kellel on kaks sõltuvat last. Usalduspiiridega kooskõlas on ka p-väärtus ehk olulisustõenäosus – piirist 0,05 väiksem p-väärtus viitab statistiliselt olulisele seosele, sellest suurema korral erinevust näidata ei saa.

Kõige enam on seotud absoluutse vaesuse riskiga sõltuvate laste arv (siin analüüsis kuni 14 aastased lapsed) ja töötus. Näiteks viie sõltuva lapsega leibkonnas on vaesusrisk 4 korda suurem kui ilma lasteta perekonnas ja töötute leibkonnas<sup>15</sup> on risk üle 20 korra suurem kui üheliikmelises töötavas leibkonnas. Seejuures on vaesusrisk kahe või enama töötava inimese leibkonnas peaaegu kolm korda väiksem kui ühe töötajaga liikmega leibkonna korral.

---

<sup>14</sup> Testimisel on kasutatud olulisuse nivood  $\alpha = 0,05$ . Olulisuse nivoo valik iseloomustab statistikas maksimaalset lubatavat esimest liiki vea tõenäosust ehk teisisõnu suurimat tõenäosust näidata seost, kui seda tegelikkuses ei ole.

<sup>15</sup> LEU määratlus: töötute leibkond – leibkond, kus keegi ei tööta ja kus on vähemalt üks töötute liige.

TABEL 6. TÖENÄOSUS OLLA ABSOLUUTSES VAESUSES KÕRVUTATUNA VÕRDLUSGRUPIGA

Absoluutne vaesus			
	OR	95% UI	p-väärtus
Isikute arv leibkonnas	0,96	0,90 – 1,02	0,15
Alla 14-a laste arv leibkonnas	1,04	0,96 – 1,13	0,363
Sõltuvate laste arv leibkonnas	1,16	1,08 – 1,25	<0,001
(0-17 või 18-24 õppiv)			
0 sõltuvat last	1		
1 sõltuvat last	0,81	0,71 – 0,92	0,002
2 sõltuvat last	0,82	0,73 – 0,96	0,014
3 sõltuvat last	1,28	1,03 – 1,59	0,025
4 sõltuvat last	3,21	2,19 – 4,71	<0,001
5 sõltuvat last	4,17	2,27 – 7,67	<0,001
6 sõltuvat last	6,08	1,85 – 20,01	0,003
Sotsiaalne staatus			
Ühe töötava liikmega leibkond	1		
Kahe või enama töötava liikmega leibkond	0,37	0,28 – 0,49	<0,001
Töötu leibkond	22,0	17,35 – 27,90	<0,001
Pensionäri leibkond	0,76	0,59 – 0,97	0,029
Muu	15,93	13,37 – 20,52	<0,001
Leibkonna tüüp			
Kahe sõltuva lapsega paar	1		
Üksik alla 65aastane	3,23	2,42-4,31	<0,001
Üksik 65aastane ja vanem	0,63	0,43-0,91	0,015
Paar, kellest vähemalt 1 on alla 65 a	0,94	0,68-1,30	0,702
Üle 65aastane paar	0,17	0,09-0,30	<0,001
Üksikvanem, 1 või enam last	2,73	1,88-3,96	<0,001
Ühe sõltuva lapsega paar	0,91	0,62-1,35	0,651
Vähemalt 3 sõltuva lapsega paar	1,87	1,12-3,10	0,016
Ala- ja täisealiste lastega paar	1,45	1,01-2,10	0,045
Muu lasteta leibkond	1,50	1,12-2,01	0,007
Muu lastega leibkond	2,59	1,87-3,59	<0,001

Allikas: Autorite arvutused.

## ELATUSMIINIMUMI JA TOIMETULEKUTOETUSE MÕJUD VAESUSELE NING RIIGIEELARVELE

Elatusmiinimumi mõju hindamiseks nii demograafiliste gruppide toimetulekule kui riigi kuludele kasutati mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD, mis võimaldab simuleerida otseste maksude ja rahaliste toetuste esimest järku poliitikameetmete mõjusid (st ei vaadata käitumuslikke mõjusid). EUROMODi üheks üldiseks eelduseks on, et kõik, kellel on mõnele toetusele õigus, seda ka taotlevad, mis ei kehti praktikas. Näiteks võivad toimetulekutoetuse korral olla kulud kuni kaks korda ülesimuleeritud (Masso *et al.*, 2019). Samas on EUROMODis just toimetulekutoetuse puhul eeldatud, et väga väikeseid toetuse summasid (<12 eurot) taotlema ei hakata (Vörk *et al.*, 2016).

EUROMOD on rahvusvaheliselt kasutatav mikrosimulatsioonimudel, mis võimaldab simuleerida rahaliste toetuste esimest järku mõjusid.

EUROMODi üheks eelduseks on, et kõik, kellel mõnele toetusele õigus on, seda ka taotlevad. Toimetulekutoetuse korral tähendab see praktikas riigi kulude ülehindamist, mille tõttu tuleb tõlgendamisel keskenduda suurusjärgudele ja mitte täpsetele rahanumbritele.

Analüüsiks loodi seitse stsenaariumit (vt Tabel 7), millest esimene on baas ehk 2016. aastal kehtinud poliitikareeglite süsteem. Esimeseks muudatuseks on kaalude muutmine vastavalt 2018. aastal kehtivatele toimetulekutoetuse arvestamise kaaludele ehk alla 18-aastaste laste kaal muutub ühelt 1,2-le. Stsenaariumis kaks muudetakse toimetulekutoetus sõltuvaks elatusmiinimumist ja kaotatakse elamiskulude eraldi maksmine, sest need kulud on juba kajastatud elatusmiinimumis. Selle stsenaariumi elatusmiinimumiks on 2004. aastast indekseeritud elatusmiinimum, milleks on 200 eurot. Järgmine stsenaarium (number kolm) kasutab piirina 205 eurot, mis on leitud 2016.

aasta andmetelt vastavalt 2004. aasta metoodikale.

TABEL 7. VÕIMALIKUD POLIITIKAVARIANDID MAKSUDE JA TOETUSTE MUDELIS (EUROMOD) 2016. AASTAL. STSENAARIUMITE EELDUSED.

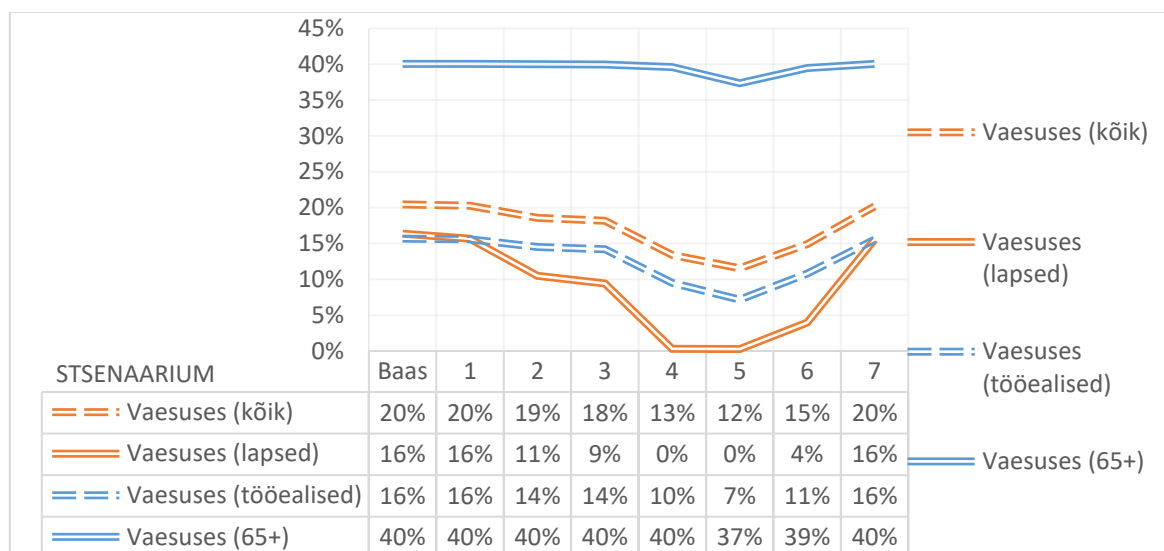
Stsenaariumid	Esimese täiskasvanud liikme kaal	Teiste täiskasvanud liikmete kaal	Laste kaal	Toimetuleku-piir	Elamiskulud kaetakse	Üksikvanematele lisaks makstav summa
Baas	1	0,8	1	130	Jah	15
1	1	0,8	1,2	130	Jah	15
2	1	0,8	1,2	200	Ei	0
3	1	0,8	1,2	205	Ei	0
4	1	0,8	1,2	352	Ei	0
5	1	0,8	1,2	396	Ei	0
6	1	0,7	0,5	396	Ei	0
7	1	0,5	0,3	396	Ei	0

Stsenaariumis neli on elatusmiinimumiks 352 eurot, mis on saadud toidu- ja mittetoidukulude metoodika muutmisega. Metoodika viimane muudatus on arvestusliku rendi kasutamine elatusmiinimumis (stsenaarium viis), et võrdsemalt kohelda eluaseme omanikke ja üürnikke. Selle tulemusena suureneb elatusmiinimum 396 euroni.

Kaks viimast stsenaariumit kasutavad võrreldes 2018. aastal toimetulekutoetuse kasutatavatest kaaludest teisi kaale. Esimene neist (stsenaarium kuus) kasutab kaaludena OECD traditsioonilisi tarbimiskaale (1:0,7:0,5) ja teine (stsenaarium seitse) OECD modifitseeritud ekvivalentsuskaale (1:0,5:0,3). Viimased kaalud on kasutusel ka suhtelise vaesuse meetodikas.

EUROMODi arvutuste alusel oli 2016. aastal suhtelises vaesuses 20,4% (Eurostati alusel 21,7%)<sup>16</sup> inimestest. Lastest oli suhtelises vaesuses 16,4%, tööelistest 15,7% ja vanemaealistest 40%. Toimetulekutoetuse võrdsustamine elatusmiinimumiga ja elatusmiinimumi meetodika muudatused ei mõjuta suhtelises vaesuses olevate vanemaealiste osakaalu. Kuni kuuenda stsenaariumini väheneb märgatavalt suhtelises vaesuses olevate inimese osakaal (baasis 20,5% ja viiendas stsenaariumis 11,6%). Kõige äärmuslikum olekski üleminek uuele meetodikale koos tarbimiskaalude muutusega (sts 5), mis tähendab 444 miljonit suuremaid kulusid sotsiaalabile ehk eeldab ligi viis korda suuremaid kulusid võrreldes 2016. aasta kuludega (vt Joonis 14)<sup>17</sup>. Just tarbimiskaalude valikul on kuluarvutustele mitmekordne mõju - kasutades OECD traditsioonilisi tarbimiskaale (1:0,7:0,5) suureneksid kulud kolm korda vähem ehk kuni 164 miljonit, kaaludega (1:0,5:0,3) oleks suurenemine 98 miljonit eurot (Tabel 9).

JOONIS 12. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU SUHTELISELE VAESUSELE 2016. AASTAL



Allikas: Praxise arvutused Euromodi abil.

Suhtelise vaesuses olevate laste osakaal väheneks nullilähedaseks (16% -> 0,3%) toimetulekutoetuse sidumisel elatusmiinimumiga ja selle meetodika muutmisega (sts 4 ja 5). Samade muutuste korral oleks märkimisväärne nii laste (16% -> 4%) kui kõikide elanike (20% -> 15%) suhtelise vaesuse vähenemine ka stsenaariumis 6, kus on sisse viidud meetodika muudatused ja toimetulekutoetusega sidumine, ent

<sup>16</sup> Eurostat. At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey [ilc\_li02]

<sup>17</sup> Kulude juures on oluline, et tegemist on Euromodi arvatud sotsiaalabi ja eluasemetoetuste kuludega. Tähelepanu tuleks pöörata muutustele suurusjärgudes mitte algsele suurusele.

kasutusel on OECD traditsioonilised tarbimiskaalud (1:0,7:0,5). Seevastu OECD modifitseeritud kaaludega suurenevad nii laste kui täiskasvanute suhtelise vaesuse näitajad tagasi algsele tasemele.

#### MÕJUD ABSOLUUTSE VAESUSE MÄÄRALE

Kui suhtelises vaesuses olevate inimeste hulk vähenes elatusmiinimumi suurenemisega ja hakkas suurenema kaalude muutmise, siis absoluutse vaesusega ei ole tendentsid samad (vt Joonis 13). 2016. aastal kehtiva 200 eurose piiri korral oli 2016. aastal 1,7% (2,2%<sup>18</sup>) leibkondadest absoluutses vaesuses. Laste kaalu suurenemisega ühelt 1,2-le absoluutses vaesuses olevate leibkondade osakaal ei vähene.

Järgnevalt on leitud absoluutses vaesuses olevate leibkondade osakaal kolmel viisil (Tabel 8):

- I. Toimetulekutoetus (TT) suureneb ja ka elatusmiinimum suureneb;
- II. Toimetulekutoetus suureneb, aga elatusmiinimumiks on võetud 200 eurot, et näha toimetulekutoetuse suurenemise mõju võrreldes vana elatusmiinimumi suurusega;
- III. Toimetulekutoetuse süsteem ei muutu, aga elatusmiinimum suureneb. Selle variandiga näeb absoluutse vaesuses olevate leibkondade osakaalu muutust, kui toimetulekutoetuse süsteemiga midagi ei muudaks, aga miinimumstandardid muutuksid.

Kui toimetulekutoetus suureneb koos elatusmiinimumi suurenemisega, siis absoluutses vaesuses olevate inimeste osakaal väheneb minimaalselt 0,6 protsendini. Kui muuta mittetoidukulude meetodikat, siis absoluutses vaesuses olevate leibkondade osakaal suureneb minimaalselt ehk 0,1% (0,1%) võrra. Oluliselt suurem muutus toimub arvestusliku rendi kasutamisega (1,8% -> 13,3% või 1,8% -> 2,3%). Kuigi toimetulekutoetuse kulud suurenevad, siis arvestusliku rendi sissetoomine jätab teatud leibkonnad toimetulekutoetusest ilma, kuigi nende tegelikult kasutatav sissetulek on alla elatusmiinimumi (vt täpsemalt alapeatükis 5.3 kirjeldatud arvestusliku rendi probleeme praktikas).

Kui toimetulekutoetuse süsteem jääks samadele alustele, aga elatusmiinimumi muudetakse, siis suureneks absoluutses vaesuses olevate leibkondade osakaal kuni 18 protsendini just stsenaariumites 5, 6 ja 7. Elatusmiinimumi suurenemine 352 euroni suurendaks absoluutses vaesuses olevate leibkondade osakaalu 10,5%-ni.

---

<sup>18</sup> Nii siin kui ka edaspidi on sulgudes oleva numbril leidmisel kasutatud sissetulekutel kaale 1:0,7:0,5 ja sulgudest väljas oleval numbril suhtelise vaesuses leidmisel kasutatud ekvivalentsuskaale ehk 1:0,5:0,3.

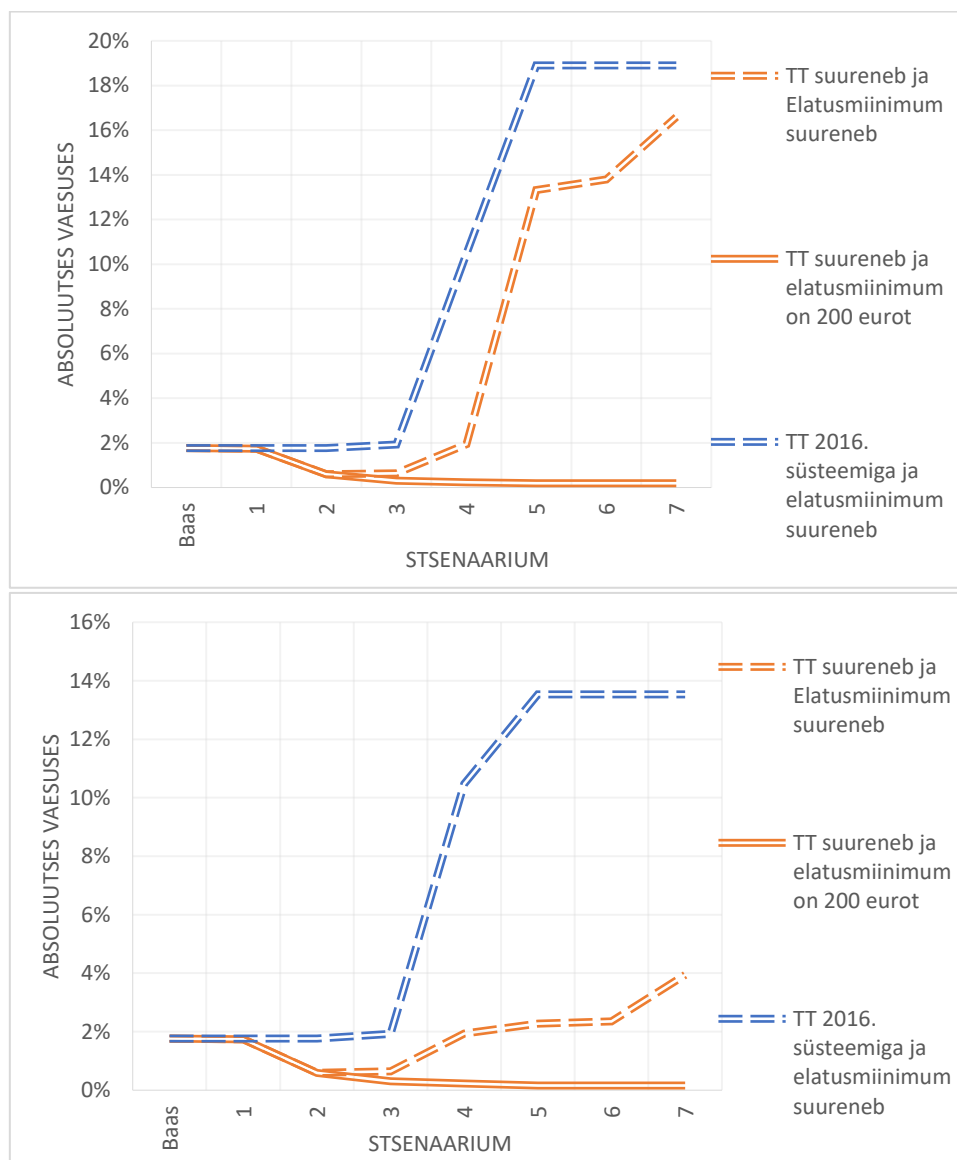
TABEL 8. ABSOLUUTSE VAESUSE MÄÄR ERINEVATE SISSETULEKUKAALUDEGA

Stsenaarium	Sissetulekukaalud: 1:0,5:0,3			Sissetulekukaalud: 1:0,7:0,5		
	TT suureneb ja elatusmiinimum suureneb	TT suureneb ja elatusmiinimum on 200 eurot	TT 2016. süsteemiga ja elatusmiinimum suureneb	TT suureneb ja Elatusmiinimum suureneb	TT suureneb ja elatusmiinimum on 200 eurot	TT 2016. süsteemiga ja elatusmiinimum suureneb
<b>Baas</b>	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
<b>1</b>	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%
<b>2</b>	0,6%	0,6%	1,8%	0,6%	0,6%	1,8%
<b>3</b>	0,6%	0,3%	1,9%	0,6%	0,3%	1,9%
<b>4</b>	1,9%	0,2%	10,5%	1,9%	0,2%	10,5%
<b>5</b>	13,3%	0,2%	18,9%	2,3%	0,2%	13,5%
<b>6</b>	13,8%	0,2%	18,9%	2,4%	0,2%	13,5%
<b>7</b>	16,6%	0,2%	18,9%	3,9%	0,2%	13,5%

Allikas: Praxise arvutused EUROMODi abil.



JONIS 13. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU ABSOLUUTSELE VAESUSELE 2016. AASTAL

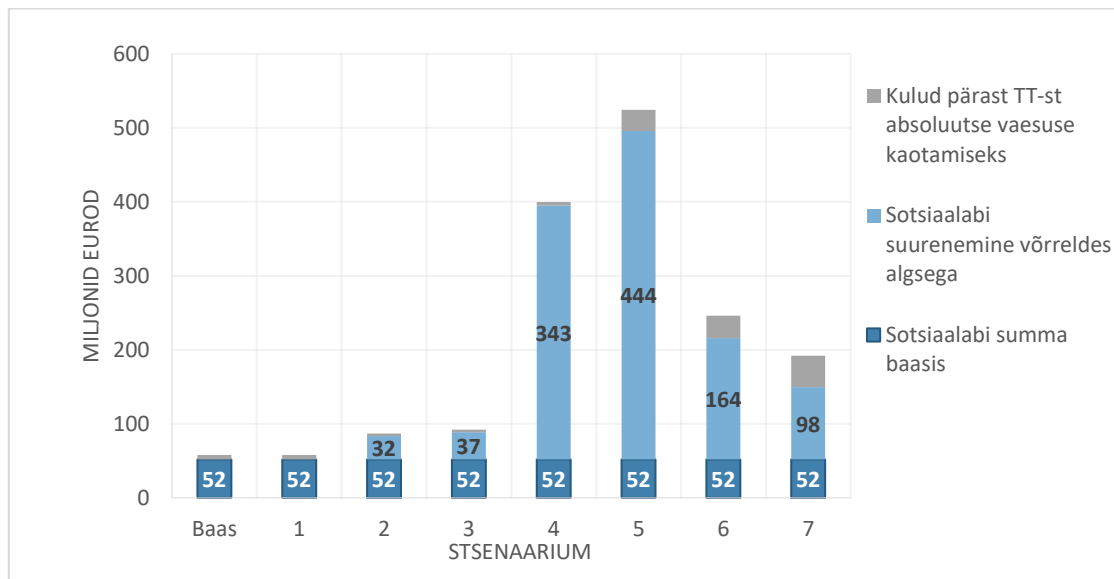


Märkus: Ülemisel joonisel on sissetulekutel kasutatud kaale 1:0,5:0,3 ja alumisel 1:0,7:0,5

Allikas: Praxise arvutused EUROMODi abil.

Erinevate stsenaariumite rahaline kulu – sh stsenaariumite järgsed kulud absoluutse vaesuse kaotamiseks – on toodud järgnevatel joonisel ja tabelis. Absoluutsummade tõlgendamisel tuleb arvestada, et tegu on eeldusega „kõik taotlevad, kellel on selleks õigus“ (vt täpsustav märkus peatüki alguses lk 44), mis ei kehti tegelikkuses ehk tegemist on kulude suurima võimaliku hinnanguga.

JONIS 14. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU EELARVELE 2016. AASTAL



Allikas: Praxise arvutused EUROMODi abil.

TABEL 9. POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU EELARVELE 2016. AASTAL (MLN EUR)

Stsenaarium	Sotsiaalabi kulud	Vaesuse süvik (eurot kuus leibkonna kohta)	Absoluutse vaesuse kaotamise kulud aastas
Baas	0,0	50,3	6,3
1	0,0	50,4	6,2
2	31,7	79,3	3,3
3	37,0	75,4	3,4
4	343,1	36,9	5,0
5	444,0	30,4	28,6
6	163,9	31,1	30,3
7	97,9	36,1	42,3

Allikas: Praxise arvutused EUROMODi abil.

### 6.3. Kokkuvõtte elanikkonna toimetulekust ja elatusmiinimumi ümberarvutustest

Peatükis pakuti välja kolm uut võimalikku elatusmiinimumi piiri ja analüüsiti nende mõjusid vaesuse näitajatele ning riigieelarve kuludele. Seejuures katsetati erinevate tarbimiskaalude mõju – praegu kasutusel olevad OECD traditsioonilised (1:0,7:0,5), empiiriliste andmete põhjal tegelikku tarbimist kõige lähedasemalt kirjeldavad OECD modifitseeritud (1:0,5:0,3) ning toimetulekutoetuse kaalud (1:0,8:1,2).

Kõige suurema muudatuse arvestusliku elatusmiinimumi suuruses tooks kaasa, kui võrdsustada mittetoidukulutuste koefitsiendid ühega – ehk sisuliselt võimaldades suuremaid kulutusi vabale ajale, kultuurile, tervisele. Pakutava muutuse korral kasvab elatusmiinimumi piir 352 euroni. Kui lisaks meetodika muutusele kaasata eluasemekulude leidmisse arvestuslik rent, mis võrdsustab elupinna omanikke ja üürnikke, on piiriks 396 eurot. Arvestusliku rendi lisamine on laiem valikukoht – absoluutse vaesuse näitajad selle lisamisel suurenevad iga stsenaariumi korral, samuti suureneksid ligi 100 miljoni võrra riigi kulud. Samal ajal mõjutab riigi kulusid sotsiaalabile veelgi enam tarbimiskaalude valik.

Kõige rohkem suhtelise vaesuse näitajaid vähendav (sh eriti laste suhtelist vaesust) ja ühtlasi selgelt kõige kulukaim stsenaarium oleks kasutada toimetulekutoetuse kaale elatusmiinimumi piiriga 396 eurot. Valiku tagajärg oleks ka absoluutse vaesuse määra mitmekordne suurenemine. **Võimalik parim alternatiiv võiks olla stsenaarium kuus, kus toimetulekutoetus suureneb koos elatusmiinimumiga, ent on muudetud kasutatavaid sissetulekute kaale.** Selles stsenaariumis väheneks elanikkonna suhtelise vaesuse määr 15%-ni ning laste suhtelise vaesuse määr 0,3%-ni, olles seejuures ligikaudu kolm korda vähem kulukam toimetulekutoetuse kaalude (1:0,8:1,2) kasutamisest. Riigi kulusid vähendaks sama stsenaariumi korral veelgi arvestusliku rendi mittekaasamine.

Arvestusliku elatusmiinimumi arvutamisel leitakse vaid üks piir olenemata leibkonna koosseisust. Ei eristata, kas leibkonda kuuluvad pensionärid, puudega inimesed või teised mõne sotsiaalse liigituse alusel eristuvad rühmad. Elatusmiinimumi leidmisel arvestatakse, et saadud summa eest oleks kõigile elanikkonna gruppide tagatud minimaalne toimetulek – absoluutse vaesuse piir peab juba meetodikas sisaldama võimalikke erisusi, mis tulenevad elanikkonna rühmade vajadustest. Suurema toimetulekuriskiga leibkonnad saavad taotleda täiendavaid toetusi, mis katavad nende eriomased kulud, kuid mitte minimaalset toimetulekut, mis peab olema kaetud elatusmiinimumi raames. Võimalikke lisatoetusi absoluutse vaesuse piiri sisse ei arvestata, vaid neid käsitletakse elatusmiinimumile täiendavate rahaliste tuedena.

## 7. Autorite märkus

Töö „Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavate inimesteni“ on esmaversioonis tehtud ning vastu võetud 2018. aastal.

2020. aastal tehtud ümberarvutused viitasid veale arvutustes, mis mõjutas enim mittetoidukulude rahalisi suuruseid. Kuna viga mõjutas omakorda riigi sotsiaalabi suurust ja vaesusmäärasid, tegid autorid 2020. aastal nii arvestusliku elatusmiinimumi kui ka vaesusmäärade ning sotsiaalabi suuruste arvutustes parandused. Siinses versioonis on muudatused sisse viidud seisuga 12.02.2020.

Täname Statistikaametit tähelepanekute eest.

## 8. Kasutatud kirjandus

Aaspalu, M. (2017). *Minimaalse toidukorvi maksumuse arvutusmetoodika uurimine*. Tartu: Tartu Ülikool, Loodus- ja täppisteaduste valdkond, Matemaatika ja statistika instituut.

Bradshaw ja Mayhew 2011. *The measurement of extreme poverty in the European Union*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6462&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6462&langId=en)

Collins, M. L., Mac Mahon D.C., B., Weld, G., & Thornton, R. (2012). *A Minimum Income Standard for Ireland: A consensual budget standards study examining household types across the lifecycle*. Dublin: The Policy Institute. Salvestatud [https://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP27\\_Minimum\\_Income\\_Collins.pdf](https://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP27_Minimum_Income_Collins.pdf)

Davis, A., Hill, K., Hirsch, D., & Padley, M. (2016). *A Minimum Income Standard for the UK in 2016*. York: Joseph Rowntree Foundation. Salvestatud <https://www.jrf.org.uk/file/49329/download?token=vRoCew20&filetype=full-report>

Davis, A., Hirsch, D., & Padley, M. (2014). *A Minimum Income Standard for the UK in 2014*. York: Joseph Rowntree Foundation. Salvestatud <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/15715/1/Minimum-income-standards-2014-FULL%20published.pdf>

Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2018). *A Minimum Income Standard for the UK 2008-2018: continuity and change*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Deeming, C. (2005). Minimum Income Standards: How Might Budget Standards be set for the UK? *Journal of Social Policy*, 34(04), 619. <https://doi.org/10.1017/S0047279405009189>

Deeming, C. (2017). Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates. *Social Policy and Society*, 16(01), 33–48. <https://doi.org/10.1017/S147474641500041X>

Doyal, L., Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. 365 p.

European Commission, & Directorate-General for Employment, S. A. and I. (2015). *The Estonian food basket*: Tallin. Luxembourg: Publications Office. Retrieved from <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KE0415559:EN:HTML>

Eurostat. *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey [ilc\_li02]*

Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & van den Bosch, K. (2015). Towards Cross-Country Comparable Reference Budgets in Europe: First Results of a Concerted Effort. *European Journal of Social Security*, 17(1), 3–30. <https://doi.org/10.1177/138826271501700101>

Goedemé, T., Storms, B., & van den Bosch, K. (2015). *Pilot project, developing a common methodology on reference budgets in Europe proposal for a method for comparable reference budgets in Europe*. Brussels: European Commission. Salvestatud <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KE0215392:EN:HTML>

Juntto, A., Reijo, M., European Commission, & Eurostat. (2010). *The comparability of imputed rent*. Luxembourg: Publications Office. Salvestatud <http://dx.publications.europa.eu/10.2785/56068>

Lehtinen, A.-R., & Aalto, K. (2016). *The Revised Finnish Reference Budgets*. Presentation at TITA Annual Research Meeting, Turku. Salvestatud <https://www.slideshare.net/titaresearch/the-revised-finnish-reference-budget>

Lehtinen, A.-R., Varjonen, J., Raijas, A., & Aalto, K. (2011). *What Is the Cost of Living? Reference Budgets for a Decent Minimum Standard of Living in Finland, Working papers 132*. Helsinki: National Consumer Research Centre.

Leppik, Lauri; Pitsi, Tagli (2015). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: The Estonian food basket and food budget. In: (1–20). European Commission.

Märt Masso, Alari Paulus, Magnus Piirits, Ingel Kadarik (2019). EUROMOD Country Report. Estonia (EE) 2016-2019.

[https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year10/Y10\\_CR\\_EE\\_Final.pdf](https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year10/Y10_CR_EE_Final.pdf)

Loughborough University, Centre for Research in Social Policy, What is MIS? <http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/mis/whatismis/>

Padley, M., & Hirsch, D. (2017). *A Minimum Income Standard for the UK in 2017*. York: Joseph Rowntree Foundation. Salvestatud [https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/25894/1/mis\\_2017\\_final\\_report\\_0.pdf](https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/25894/1/mis_2017_final_report_0.pdf)

Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B., & Goedemé, T. (2016). *Can reference budgets be used as a poverty line* (ImPROvE Working Paper N°16/05). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

Saunders, P., & Bedford, M. (2017). *New Minimum Income for Healthy Living Budget Standards for Low-Paid and Unemployed Australians*. Sydney: Social Policy Research Centre, UNSW Sydney. Salvestatud <http://doi.org/10.4225/53/5994e0ca804a4>

Sinisaar, Hede. 2015. Vaesuse Indikaatorid. Sotsiaaltöö 1/2015 [http://www.tai.ee/images/Artiklid/Sotsiaalpoliitika\\_Vaesuse\\_indikaatorid.pdf](http://www.tai.ee/images/Artiklid/Sotsiaalpoliitika_Vaesuse_indikaatorid.pdf)

Statistikaamet. (25. 1 2018. a.). Allikas: Eesti Statistikaamet: [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/08Leibkonnad/04Leibkonna\\_eelarve/01Aasta\\_kulutused/LE\\_24.htm](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/08Leibkonnad/04Leibkonna_eelarve/01Aasta_kulutused/LE_24.htm)

Storms, B., Goedemé, T., van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. Luxembourg: Publications Office. Salvestatud <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KE0414709:EN:HTML>

Tiit, E.-M. (2006). Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise metoodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasaajastamine.

Törmälehto, V.-M., Sauli, H., European Commission, & Statistical Office of the European Union. (2013). *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007-2010*. Luxembourg: Publications Office. Salvestatud <http://dx.publications.europa.eu/10.2785/21725>

Vörk, A. (2018). Sissetulekute ja omaosaluse seos tervishoiuteenuste kättesaadavuse ning kasutamisega Eesti Terviseuuringu 2004. aasta andmetel.

Vörk, A., Paulus, A., & Lupsik, S. (2010). EUROMOD Country Report Estonia 2005-2008.

## 9. Lisad

### 9.1. Lisa 1. Lähenemised näidiseelarvete koostamisele

Autor(id)	Tüpoloogia alus	Tüübid
Deeming (2017)	Metodoloogiline fookus	Ekspertteadmiste põhine lähenemine (ingl k expert-led) Sihtgrupi põhine lähenemine (ingl k citizen-led) Küsitluse tulemuste põhine lähenemine (ingl k survey-led)
Goedemé, Storms ja van den Bosch (2015)	Igapäevaste vajaduste katmiseks vajalike elatusvahendite koguse ulatus	Füüsiline ellujäämine (ingl k physical survival) Kulutuste põhised NEd (ingl k expenditure based RBs): Orshansky meetod (ingl k The “Orshansky method”) Citro ja Michaeli lähenemine (ingl k The Citro and Michael approach) Hübriidsed NE-d (ingl k hybrid RBs), ehk NL-SCP meetod Täielikult täpsustatud NE-d (ingl k fully-specified RBs): Perekonna eelarve põhine (ingl k Family Budget Unit) Konsensuslik meetod 1 (ingl k consensual method 1) Konsensuslik meetod 2 (ingl k consensual method 2)
Storms et al. (2014)	Detailsuse astme ja riikide võrdleva praktika põhine	I Terviklik lähenemine NE koostamisel hinnastatud toodete ja teenuste laiaulatusliku detailse nimekirjaga: Füüsiline ellujäämine (ingl k physical survival) Pragmaatiline lähenemine, ehk ilma teoreetilise kontseptsioonita (ingl k pragmatic approach): Perekonna eelarve põhine (ingl k Family Budget Unit) Üldistatud eelarve lähenemine (ingl k generalised budget approach) <sup>19</sup> Kodumajandus (ingl k home economics) Inimvajaduste teooriast ja/või suutlikkuspõhisest teooriast lähtuv (ingl k Theory of Human Needs and / or Capabilities Theory) Fookusgrupi meetodi keskne lähenemine (ingl k focus group central approach): Konsensuslik standardeelarve (ingl k Consensual Budget Standards, ehk CBS) Miinimumsissetuleku standard (ingl k Minimum Income Standard, ehk MIS) II Valikuline lähenemine NE koostamisel toodete ja teenuste valitud grupi hinnastamise kaudu: USA vaesuse piir, ehk Orshansky meetod Citro ja Michaeli lähenemine

Allikas: Deeming, 2017, lk 35–39, 43; Goedemé, Storms, & van den Bosch, 2015, lk 28–35; Storms et al., 2014, lk 20; autorite kontseptualiseerimine (tüpoloogia alus) ning süntees (Storms et al., 2014, tüpoloogia puhul)

<sup>19</sup> Ehk NL-SCP meetod eelmises tüpoloogias.



## 9.2. Lisa 2. Sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused Eestis – fookusgrupi kokkuvõte

### 9.2.1. Fookusrühma meetodika

Fookusgrupi eesmärk oli uurida, milliste sotsiaalse osalemisega ja kaasatusega seotud kulutustega tuleb arvestada Eesti näidiseelarvete kujundamise kontekstis praegu ja lähitulevikus 10–15 aasta perspektiivis. Fookusrühmas:

- vaadati üle elatusmiinimumi tarbimiskorvi kulurühmad ja kulutused, mis on seotud sotsiaalse osalemisega ja kaasatusega;
- arutati toimetuleku riskirühmade (lapsed, eakad inimesed ja puudega inimesed) lõikes, millised kulurühmad ja kulutused on ühe või teise rühma puhul olulisemad ja piiravad või võimaldavad suuremat sotsiaalset osalemist ning kaasatust.
- hinnati, millised kulurühmad ja kulud muutuvad olulisemaks ühiskonna arengu käigus lähitulevikus.

Eesti elatusmiinimumi meetodika keskendub eelkõige inimese füsioloogiliseks püsijäämiseks vajalikele komponentidele, kuid arvestab vähem inimeste ühiskondlike ja sotsiaalsete vajadustega, mis tänapäeval on füsioloogiliste vajaduste kõrval olulisel kohal.

Fookusrühm toimus 22. augustil 2018. aastal, kuhu kutsuti üheksa organisatsiooni esindajat, kelle tegevus on vahetult seotud absoluutses vaesuses elavate inimeste abistamise ja nende huvikaitsega. Üheksast tuli kohale neli, kes esindasid mh ka erinevaid riskirühmi: lapsi, eakaid inimesi ning puude ja terviseprobleemiga inimesi. Fookusgrupi läbiviimine võimaldas koguda informatsiooni eespool mainitud teemal mitme inimese käest korraga ning osalejatel oli võimalik intervjuu käigus üksteist täiendada.

Fookusgrupile eelnes fookusgrupi intervjuu põhjaliku kava ning vestlust toetavate slaidide koostamine. Lisaks loodi diskussiooni hõlbustamiseks tööleht, mis sisaldas elatusmiinimumi definitsiooni, arutelu fookust ning tabelit individuaalsete mittetoidukulutustega praeguses elatusmiinimumis (kulurühmad ja vastavad kulutused).

Uuringu läbiviija poolt osales fookusgrupis kolm inimest: projektijuht fookusgrupi moderaatori rollis ning kaks analüütikut, kes toetasid arutelu juhtimist. Fookusrühma intervjuu salvestati osalejate loal edasiseks analüüsiks.

### 9.2.2. Arutelu kokkuvõte

Fookusrühma arutelu peamised mõttevahetused keskendusid sotsiaalse kaasatuse ja ühiskondliku osalemise esindatusele elatusmiinimumi meetodikas, millest mittetoidukulutuste kommentaare arvestati ka praeguses töös. Järgnevalt on koondatult toodud fookusrühmas pikemalt arutatud seisukohad ja ideed.

- Oluline on üle vaadata kogu sotsiaalsüsteem tervikuna. Lähtuda soovitatakse nii sellest, kuidas aidata vaesuses ja puuduses elavaid inimesi kui ka sellest, kuidas vältida ja ennetada materiaalselt vaesust. Näiteks lapsevanemate efektiivsem abistamine, et nende lapsed ei kordaks sama toimetuleku mustrit, sh nt üksikvanemate parem toetamine.
- Sotsiaalset osalust ja kaasatust võib mõista eelduste loomisena — võimaldada ligipääs haridusele, tööhõivele, ajaviitele, kodanikuühendustes osalemisele. Teisisõnu luua ligipääsetav füüsiline keskkond. Samas eeldab sotsiaalne kaasatus ja osalus ka oma kogukonnas sotsiaalset suhtlust ning sõltub seega oluliselt sotsiaalistest võrgustikest ehk sotsiaalsüsteemi üks ülesanne on teenuste osutamisel toetavate sotsiaalsete suhete loomine. Sealhulgas on vaja tõsta sihtrühmade teadlikkust sotsiaalabisüsteemist, ent abi pakkumine ja saamine ei peaks sõltuma sihtrühmade teadlikkusest oma õigustele.
- Sotsiaalne osalus ja kaasatus sõltub leibkonna sissetulekutest ja kulutustest, sealhulgas toimetulekuraskusega leibkondade või inimeste eripärastest kuludest. Puudusesse või heitumusse satuvad inimesed sageli halbade juhuste kokkusattumuse tõttu. Algpõhjustega tegelemine aitaks vaesusesse sattumist ennetada ja lahendada.
- Arvestuslikud mittetoidukulutused elatusmiinimumi metoodikas ei ole piisavad, et ennetada puudust ja heitumist. Erinevate kulurühmade ja kulude puhul tuleks eristada jooksvaid kulusid ja kestvuskaupe. Sealhulgas on probleemiks just ennustamatud või erakordsed kulud kestvuskaupele, näiteks kui puruneb oluline kodumasin. Mõnede kulutuste tegemine kestvuskaupele eeldab laenu või liisingu võtmist, mis ei ole absoluutses vaesuses elavate inimeste jaoks kättesaadavad ning nende eest teevad neid kulutusi teised inimesed.
- Elatusmiinimumi metoodika peaks arvestama erinevate inimeste ja leibkondadega, sest võimalused ja vajadused erinevad. Tabel 10 on toodud fookusrühma osalejate arvates olulised sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused kolme riskirühma lõikes: lapsed, puude ja terviseprobleemiga inimesed ning eakad inimesed. Üks riskirühmadest – tööealine elanikkond, kes on töötud ja mitteaktiivsed – on liiga mitmekesine ning ilma ühese profiilita ja raskesti üldistatavate vajadustega. Selle riskirühma vajadusi ei arutatud.
- Rahvastiku vananemisel muutuvad olulisemaks tervishoiuga seotud kulutused ning mingil määral ka kogukonnas osalemisega seotud kulutused – nii kohalikus elus osalemiseks kui oma staatuse ja positsiooni hoidmiseks.
- Elatusmiinimumi metoodika muutmiseks on vaja kaasata neid inimesi, keda puudutab elatusmiinimum otseselt, kuna just need inimesed teavad kõige paremini, milliste kulutustega tasub eelkõige arvestada, et nemad oma eluga hakkama saaksid. Elatusmiinimumi piiri võtavad toimetuleku riskirühmad ja nende eestkostjad paremini vastu, kui selle loomisesse on kaasatud just need, keda see puudutab.

Abi pakkumine ja selle saamine ei peaks sõltuma sihtrühmade teadlikkusest oma õigustele.

TABEL 10. OLULISED SOTSIAALSE KAASATUSEGA SEOTUD KULUTUSED ERINEVATE RISKIRÜHMADE LÕIKES EESTIS

Kulurühm	Individaalsed mittetoidukulutused praeguses elatusmiinimumis	Olulised sotsiaalse kaasatusega seotud kulutused praegu ja tulevikus		
		... laste jaoks	... puude ja terviseprobleemidega inimeste jaoks	... eakate inimeste jaoks
Kulutused garderoobikaupadele	rõivaste ja jalatsite ostmine	Piisavalt rõivaid ja jalatseid (laps kasvab kiiresti; Eestis on neli aastaaega; aitab vältida koolikiusamist).	-	-
Majapidamiskulutused	mööbli, toidu- ja kööginõude, kodutekstiili ost, kodumasinate ostmine ja remont, samuti puhastusvahendite (nt pesupulbri) ostmine	-	-	-
Tervishoiukulutused	ravimite ja mitmesuguste tervishoiuga seotud kaupade (kraadiklaasid, vitamiinid) ost ning ravi- ja rehabilitatsiooniteenuste eest tasumine	Vale hambumuse ja breketitega seotud kulutused, mille eest ei maksa haigekassa. Prillid	Tervishoiuteenused, sh kulutused ravimitele (nt nahahooldusvahendid), rehabilitatsiooniteenustele. Omaosalus sotsiaalteenuste kasutamisel (nt isikliku abistaja teenuse puhul) ja abivahendi ostmisel (on liike, mida ei kompenseerita). Eritoit konkreetse haiguse puhul.	Tervishoiuteenused. Hooldusega seotud kulutused. Ravimite ost.
Haridusteenuste kulutused	eratundide ja kursuste tasu ning erakoolide õppemaks; õppevahendite hankimine	Lasteaia- ja sõimetasu on seotud pigem haridusega (praegu „muude kulutuste“ all). Eratunnid		-

Sidekulutused	telefoni- ja andmeside (Interneti) teenused ning telefonide ost	Internet, arvuti, nutiseadmised (osa tavalisest elust ja samuti koolitööst), printer (kodutööde väljaprintimiseks).	Andmesidekulud, sh internet.	Sidekulutused. Andmesidekulud, sh telefon ja internet (eriti maapiirkonnas, kus asjaajamine KOViga kauguse tõttu tuleb ajada internetis).
Transporditeenused	isikliku ja ühistranspordi kulutused (v.a sõiduki ost)	Transpordikulud, et viia lapsi kooli ja huviringidesse. Lastega perele on auto omamine (eelkõige maapiirkonnas).	Invatranspordi kasutamine (on olemas kuulimiit ning selle ületamisel tuleb kas ise maksta kinni või on olemas osalustasu; invatranspordi süsteem toimib piirkonniti erinevalt).	Transpordikulud on olulised, sest transport ei ole tasuta Eesti kõikides piirkondades.
Vaba aja kulutused	spordiga tegelemine, (aja)kirjanduse hankimine, hobitegevused, raadiote, telerite, arvutite jms ost ja remont	Jalgratas (võimaldab veeta vaba aega). Kooliekskursioonid, võistlused (omaosalus), hobitegevused, andekate laste võimete arendamine. Arendavad asjad, sh mänguasjad, raamatud. Puhkelaagrite ja puhkusega seotud kulutused.	Puhkusega seotud kulud on olulised ka puudega laste jaoks. Teatri jt kultuuriasutuste külastused.	Kultuuritarbimine, sest praegu kasutavad eakad inimesed neid võimalusi, mis on kas tasuta või sümboolse tasu eest. Teleteenus (meelelahutusena). Lapselastega vaba aja veetmisega seotud kulutused.
Muud kulutused	isiku hooldusega seotud kulutused (juuksur, kosmeetikvahendid, imikumähkmed, aga ka lasteaia- ja sõimetasu jne)	Imikutoit, rinnapiimaasendaja. Taskuraha (õpetab rahaga ümber käimist; võimaldab hoida sotsiaalset suhtlust sõpradega ning vähendab tõrjutust). Sünnipäevakingitused	-	Hoolekandekulud (kulutused kanduvad praegu eakate inimeste laste peale, kes omakorda vähendavad kulutusi teistele toodetele ja teenustele, mh lapse huviringidele).

Allikas: Fookusrühma arutelu. Autorite koostatud.

## 9.3. Lisa 3. Minimaalse toidukorvi koosseis inimese kohta kuus

Toiduaine	Arvestatav kogus kuus <sup>1</sup> (kg või l)	Toiduaine	Arvestatav kogus
Rukkileib	5,40	Apelsin	1,20
Kartul	12,00	Marjad (keskmiselt)	0,30
Makaronid	1,20	Värske sealiha	2,16
Riis	0,60	Värske linnuliha (luudega)	1,80
Kaerahelbed	0,60	Maks	0,21
Odrakruup	0,30	Viinerid / keeduvorst	0,30
Tatar	0,60	Värske kala (räim)	1,95
Manna	0,30	Kalapulgad	0,45
Sai	0,75	Konserveeritud kala (sprotid)	0,45
Nisujahu	0,45	Muna	0,51
Porgand	3,75	2,5% rasvasusega piim	6,0
Peakapsas	5,25	1,5% rasvasusega maitsestatud jogurt	1,5
Peet	1,14	2,5% rasvasusega keefir	1,2
Kaalikas	0,93	Rasvata kohupiim	0,45
Kuivatatud köögivili (hernes ja uba)	0,30	Keskmise rasvasusega juust	0,45
Sibul, sh küüslauk	1,29	20% rasvasusega hapukoor	0,30
Tomat	0,30	Või	0,30
Kurk	0,15	Õli	0,45
Õun	3,75	Pähklid, seemned	0,12
Banaan	1,80	Suhkur	0,75
Rosinad	0,15	Mahlakontsentraat (keskmise suhkruisaldusega)	0,60
Kohvipulber	0,15	Moos	0,60
Taimetee	0,03	Kakaopulber	0,03
Sool	0,09		

Allikas: Toitumisteadlaste koostatud minimaalne toidukorv



**praxis** | mõttekoda

**Poliitikauringute Keskus Praxis**

Tartu maantee 50, V korrus

101115 Tallinn

tel 640 8000

[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)

[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)