

## TAOTLEMINE JA MITTE-TAOTLEMINE: KAS SOTSIAALTOETUSED JÕUAVAD SIHTRÜHMADENI?

**Marre Karu**

*Artikli peamiseks eesmärgiks on teadvustada sotsiaalpoliitika kujundamisel, rakendamisel ning analüüsimisel olulist asjaolu: suur osa rahalistest toetustest ei jõua inimesteni, kellel on nende järele vajadus ning seadusega antud õigus. Selle peamiseks põhjuseks peetakse toetuste mitte-taotlemist. Artikkel vaatleb toetuste taotlemise protsessi – kuidas inimesed jõuavad taotlemiseni – ning administratsioonist, toetusskeemidest ja indiviidist endast tulenevaid mitte-taotlemise põhjuseid. Samuti tutvustatakse Euroopa heaoluriikide uurimistulemusi, mis näitavad üllatavalt madalaid toetuste taotlemise määrasid ning mõningaid strateegiaid, millega püütakse toetuste taotlemist soodustada. Lõpetuseks juhitakse tähelepanu sellele, et sotsiaalpoliitika efektiivsuse suurendamiseks ning ressursside sihipärasemaks kulutamiseks on ka Eestis tarvis toetuste taotlemist ning mitte-taotlemist arvesse võtta .*

### **Sissejuhatus**

Kaasaegsetes kapitalistlikes ühiskondades eeldatakse, et inimene saavutab oma materiaalse heaolu ja teised olulised ressursid tööturul oma tööjõudu müües. Paraku on inimeste elu täis sündmusi, mis oodatult või ootamatult nende tööturul osalemist piiravad või selle peatavad. Selleks, et inimesi dekommodifitseerida ehk vähendada nende sõltuvust tööturust, on loodud terve rida kindlustussüsteeme ning muid sotsiaalpoliitika meetmeid erinevate riskide puhuks, mil inimene ei ole võimeline endale sissetulekut tööturu kaudu tagama. Kui B.S. Rowntree 19. sajandil oma nägemuse vaesuse dünaamikast esitas, oli vaesus tugevalt seotud elukaare ning selle jooksul toimuvate tüüpiliste sündmustega (Leisering, Leibfried, 1999) ning seetõttu suhteliselt etteennustatav. Elukaarega seotud vaesus on praeguseks mõningate arvamuste kohaselt tänu sotsiaalkindlustusele kaotatud (Puide, 2001).

Elustiilide individualiseerumine on loonud nõ isiklikud „riski elulood“, mis ei järgi varasemaid ühiskondlikke norme ja mustreid (Beck, Beck-Bernsheim, 2002). Kuna suur osa riske on ennustamatud, on keeruline universaalsete kindlustusskeemide ning toetustega kindlustada inimestele sissetulek igaks elujuhumiks. Seetõttu on aina olulisemaks muutumas vajaduse korral makstavad miinimumsissetulekut kindlustavad toetused, mis on nõ viimaseks turvavõrguks enne sügavasse vaesusesse langemist (Garcia, Kazepov, 2002).

Kuigi kõigis heaoluriikides on vaesuse ärahoidmiseks ja leevendamiseks loodud hulgaliselt kindlustussüsteeme, toetusi ja teenuseid, elab siiski suhteliselt suur osa inimesi vaesuses ning alla toimetulekupiiri (Groenez, Nicaise, 2002). Vaesus säilib vaatamata heaoluriikide püüdlustele sotsiaalpoliitilisi meetmeid pide-

## Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

*Marre Karu*

valt arendada ning nende efektiivsust suurendada. Miks on igas ühiskonnas teatud hulga inimeste elatustase vaatamata üha suurematele ning laiaulatuslikematele toetustele ja kindlustussüsteemidele siiski allpool toimetulekupiiri?

Käesolev artikkel väidab, et sotsiaaltoetused ei ole vaesuse vähendamisel ning inimestele miinimumelustandardite tagamisel efektiivsed, kuna suur osa toetustest ei jõua vajajateni. Artikkel tutvustab kaht teineteisega seotud nähtust: sotsiaaltoetuste taotlemine (*take-up*) ja mitte-taotlemine (*non take-up*). Antud mõisted viitavad asjaolule, et seaduste ja toetuste loomine ei vii automaatselt nende seaduste rakendamise ja toetuste väljamaksmiseni ning väga suur hulk inimesi ei taotle toetusi, millele neil on õigus. Toetuse mitte-taotlemise põhjused lasuvad inimesest, toetussüsteemist ning administratsioonist tulenevatel asjaoludel. Artikkel annab ülevaate taotlemise ja mitte-taotlemise mõistetest, mitte-taotlemise ulatust analüüsinud uuringutest, taotlemise protsessist, mitte-taotlemise otsuse langetamise põhjustest ning mõningatest strateegiatest, millega erinevad riigid püüavad toetuste mitte-taotlemist vähendada.

### *Taotlemine ja mitte-taotlemine*

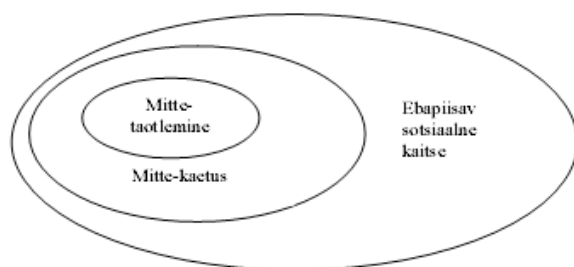
Taotlemine ja mitte-taotlemine on pakutud artikli autori poolt inglisekeelsete terminite *take-up* ja *non take-up* eestikeelseteks vasteteks. Mõisteid kasutatakse eelkõige selleks, et hinnata sotsiaalpoliitika meetmete (enamasti sotsiaaltoetuste) jõudmist sihtrühmani. Taotlemise määr näitab seda, kui suurele hulgale nendest inimestest, kellel on seadusega mingile sotsiaaltoetusele õigus, neid toetusi välja makstakse. Seega ei viita mõiste taotlemisele kui tegevusele ega näita lihtsalt kõigi taotlejate osakaalu abivajajatest, vaid „edukalt” taotlejate osakaalu, jättes arvestamata need, kellel puudub seaduse järgi toetusele õigus.

Mitte-taotlemine on olukord, kus inimesed, kellele on seadusega antud õigus toetusele, seda mingitel põhjustel tegelikkuses ei saa. Kuna enamikel juhtudel oodatakse taotlemise initsiatiivi potentsiaalselt toetuse saajalt, siis on taotluse esitamine toetuse saamise vältimatuks eelduseks. Peamiselt peetakse mitte-taotlemiseks seda, kui inimene ei astu vajalikke samme toetuse saamiseks, kuid termin katab ka juhtumeid, kus näiteks taotlus ametnike poolt põhjendamatult tagasi lükatakse. Teisisõnu on oluline fakt, et toetus ei jõua toetusõigusliku inimeseni.

Kuigi mitte-taotlemist peetakse väga oluliseks sotsiaaltoetuste efektiivsuse vähendajaks, selgitab see vaid nende inimeste ebapiisavat sotsiaalset kaitset, kellele see peaks seaduse järgi tagatud olema. Nicaise jt (2004) pööravad tähelepanu asjaolule, et lisaks mitte-taotlejatele on terve hulk inimesi, kellel oleks vajadus toetuse järele, kuid seadus ei määratle neid sihtrühmana või piiravad taotlemise tingimused ja nõuded nende õigusi. Selliseid juhtumeid ning mitte-taotlemise juhtumeid kokku nimetatakse mitte-kaetuseks. Ebapiisav sotsiaalne kaitse koosneb omakorda mitte-taotlemisest ja mitte-kaetusest ning lisaks veel olukordadest, kus toetusi küll saadakse, kuid see ei rahulda vajadusi ning inimeste sissetulek jääb ka pärast toetuste arvestamist alla toimetulekupiiri.

Groenez ja Nicaise (2002) püüdsid ebapiisava sotsiaalse kaitse juhtumitesse Belgias valgust heita ning leidsid, et hinnanguliselt elas ajavahemikul 1993-1995 Belgias kokku 9,7% ühiskonnast alla toimetulekupiiri ning ei saanud

sotsiaaltoetusi. Kui suurt rolli ebapiisava sotsiaalse kaitse tekkimisel mängib mitte-taotlemine ning kui suurt mitte-kaetus, sõltub konkreetse riigi sotsiaalpoliitikast, eelkõige aga nõ viimaste turvavõrkude ehk miinimumsissetulekut kindlustavate skeemide kõikehõlmavusest ning universaalsusest. Groenez ja Nicaise pidasid peamiseks ebapiisava sotsiaalse kaitse põhjustajaks Belgias mitte-taotlemist, kuna toimetulekupiiri kindlustamiseks loodud skeemidega olid nende hinnangul seadusandlikult kaetud kõik sotsiaalsed rühmad.



Joonis 1. Ebapiisav sotsiaalne kaitse, mitte-kaetus ja mitte-taotlemine  
Allikas: Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts and Middleton, 2004

Belgia nagu kõik teisedki heaoluriigid on loonud miinimumsissetulekut kindlustavad sotsiaalskeemid ning püüdnud neid aastate jooksul „lihvida” selliselt, et abivajajad sihtrühma definineerimise ning taotlemise tingimuste tõttu ei jääks toetusest ilma. Ilmselt aga ei piisa vaid toetuskeemi täiustamisest, toetuse maksmise aluste muutmisest ning toetussummade tõstmisest, kui suur osa sihtrühmast jääb ikka toetuseta.

### **Mitte-taotlemise uurimine**

Erinevad uuringud kinnitavad, et mitte-taotlemine on väga tõsiseks probleemiks kõigi toetuste ja kindlustusskeemide puhul, eriti aga elatusvahendite hindamisel põhinevate hüvitiste väljamaksmisel. Van Oorschot (1998) võtab kokku varasemalt tehtud uuringud, mis näitavad, et pea kõigi elatusvahendite hindamisel põhinevate toetuste puhul on mitte-taotlejate hulk vähemalt 20% õiguslikest isikutest. Äärmuslikel juhtudel ulatub taotlemise määr vaid 30-40 protsendini, mitte-taotlemise määr võib seega olla 70-60%. Wicks (2003) lisab, et vajadustel põhinevate skeemide puhul, mis kaaluvad hüviste määramisel inimeste/leibkondade sissetulekuid, on taotlemise määr alati madal ning seda probleemi ei olegi tema hinnangul võimalik täielikult kaotada.

Hüvitiste ja toetuste saajate uurimine on suhteliselt levinud, kuna nende kohta on võimalik regulaarselt (administratiivset) informatsiooni koguda. Seega on olemas suhteliselt hea ülevaade nende kohta, kellele riik on saanud erineval viisil abi osutada. Riiklikust abist ilmajäänud abivajajate uurimine on märksa keerulisem, kuna nad jäävad enamasti välja ka andmekogumise süsteemist (registritest). Peamiseks probleemiks mitte-taotlemise uurimisel on nende inimeste (arvu) tuvastamine, kellel on vajadus abi järele, kuid kelleni see mingil põhjusel ei jõua.

## Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

*Marre Karu*

Teoreetiliselt on võimalik kasutada kolme tüüpi andmeid: üldised küsitlusuuringud, registrid/administratiivsed andmed, spetsiaalsed küsitlusuuringud. Spetsiaalseid toetuste saamise temaatikale keskendunud küsitlusuuringuid, mis oleksid kõige paremaks infoallikaks, on läbi viidud väga vähe ning need ei ole reeglina üleriigilised. Peamiselt kasutatakse registriandmete ning üldiste küsitlusuuringute andmete kombinatsiooni. Probleemiks on kasutatavate erinevate küsitlusandmetike meetodikate erinevus, mistõttu ei ole võimalik uurimuste tulemusi võrrelda ei riikide, skeemide ega aja lõikes (Hernanz et al. 2004).

Siiski on püütud ECHP (European Community Household Panel) andmestiku põhjal läbi viia kogu Euroopat haarav miinimumtoimetuleku võrdlusuuring (Nicaise, Groenez et al 2004), mida autorid ise näevad ühtlasi ka mitte-taotlemise uuringuna. See näitas, et kõigis riikides elab väga suur osa inimestest allpool miinimumsissetuleku piiri, saamata mingisuguseid riiklikke toetusi, sealjuures on halvimas olukorras liberaalseks klassifitseeritud heaoluriigid ning Luksemburg. Allpool oleval joonisel on ära toodud 1) allpool miinimumsissetulekut elavate inimeste hulk 2) inimeste hulk, kes said riiklikke toetusi ning kelle sissetulekud on miinimumtasemele tõstetud.

	EBAPIISAV SOTSIAALNE KAITSE	MIINIMUMSISSETULEK
Austria 94-97	3,3%	1,0%
Belgia 93-97	4,2%	1,1%
Prantsusmaa 93-97	5,3%	2,6%
Saksamaa 93-97	8,2%	3,6%
Luksemburg 93-97	13,9%	1,2%
Suurbritannia 93-97	10,0%	2,8%
Iirimaa 93-97	10,8%	2,2%
Taani 93-97	6,8%	5,5%
Soome 95-96	2,0%	11,7%
Hispaania 93-97	4,5%	0,9%

Allikas: Nicaise, Groenez et al 2004, ECHP andmestik

**Tabel 1.** Ebapiisavas sotsiaalses kaitstes ning miinimumsissetuleku piiril elavate inimeste osakaal ajavahemikus 1993-1997, aasta keskmine %.

Nagu näha antud uuringust, on enamikes riikides rohkem neid, kes toetusi saamata elavad allpool miinimumsissetulekut. Suuremal osal riikidest puudub taotlemise analüüsimiseks süsteemne lahendus. Erandiks on Inglismaa, kus iga-aastaselt avaldatakse administratiivsetel andmetel põhinevad põhjalikud raportid toetuste taotlemise ja mitte-taotlemise kohta. Teistes Euroopa riikides on uurimusi läbi viidud suhteliselt ebaregulaarselt ning piiratud hulga toetuste kohta (Hernanz et al. 2004). Peamiselt on keskendutud elatusvahendite hindamisel põhinevatele rahalistele sotsiaaltoetustele, harvem vaadeldakse kindlustusmaksete ja mitte-rahaliste vahendite maksmist (nt Ameerika Ühendriikides toidutalongide kasutamine).

Kõik eelnevalt kirjeldatud uurimused identifitseerisid nende inimeste hulka, kes toetust ei taotle, kuigi neil on selleks õigus. Wicks (2003) aga väidab, et selline lähenemine tuleks hüljata ning mitte-taotlemise määra peaks mõõtma hoopis rahas, mis jääb jagamata.

RIIK	TOETUSE NIMI	AASTA	HINNATUD MITTE-TAOTLEMINE
Ameerika Ühendriigid	täiendav sissetulekukindlustus	1984	56% - Warlick (1982)
		1991	63% - McKarry(1996)
		1993	54% - Davies (2001)
	toidutalongid	1976 -79	44-46% - Coe (1979)
Saksamaa	sissetulekutoetus	1976, 1981	37% - Kayser et al (2000)
		1993	37% - Riphahn (2001)
	sotsiaalabi	1970 -1980	48% - Hartmann (1981)
Hollandi	erakorraline sotsiaalabi	1990	37% (Rotterdam) - Van Oorschot (1995)
		1990	47% (Nijmegen) - Van Oorschot (1995)
		1994	83% - administratiivandmed
	renditoetus	1985 -1986	64% - Koning (1997)
Taani	eluasemetoetus	1987 - 1992	67% - Hultin (1997)
Kanada	töötuskindlustus	1990	73% - Kuhn (1995)
		1993	49% - Kuhn (1995)

Allikas: Hernanz et al 2004.

**Tabel 2.** Mitte-taotlemise uuringute tulemusi

Wicks põhjendab oma väidet sellega, et mitte-taotlemine sõltub oluliselt taotletava summa suuruselt: mida suurem on saadav hüvis, seda suurem on ka taotlemise määr. 2000. ja 2001. aastal oli Suurbritannia töötavatele lapsevanematele mõeldud hüvise mitte-taotlemise määr nende hulgas, kes saaks palgale lisaks vaid £20 vastavalt 82% ja 69%. Suuremate summade puhul (£60 - £120 ja enam) oli mitte-taotlemine väiksem, 20 - 14%. Seega on mitte-taotlemise määr suurem nende inimeste puhul, kes saaksid toetusest väiksemat tulu. Suurbritannia ametlik statistika avaldabki taotlemise näidud kahel viisil nagu näha tabelist 3.

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
<b>Toimetuleku toetus</b>				
Taotelnud isikuid	79% - 89%	77% - 87%	86% - 95%	86% - 95%
Väljamakseid	88% - 95%	87% - 94%	91% - 97%	91% - 98%
<b>Eluasemetoetus</b>				
Taotelnud isikuid	91% - 97%	89% - 95%	87% - 94%	85% - 91%
Väljamakseid	94% - 98%	92% - 97%	91% - 96%	89% - 94%
<b>Maksusoodustus</b>				
Taotelnud isikuid	75% - 81%	73% - 80%	70% - 76%	66% - 72%
Väljamakseid	77% - 84%	76% - 83%	73% - 80%	70% - 76%
<b>Töötu abiraha</b>				
Taotelnud isikuid	68% - 82%	67% - 78%	62% - 71%	51% - 62%
Väljamakseid	75% - 88%	74% - 84%	69% - 78%	58% - 73%

Allikad: [http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/Pub9899v2Elec.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/Pub9899v2Elec.pdf)

[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/tu9900f.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu9900f.pdf)

[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/tu0001.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu0001.pdf)

[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/V2pubfinal0102.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/V2pubfinal0102.pdf)

**Tabel 3.** Taotlemise määrad toetuse kaupa 1998-2002 Suurbritannias, taotlenud isikute ning tehtud väljamaksete osakaal kõigist, kellel oli vastavale toetusele antud ajaperioodil õigus

Nagu näha, on tuvastatud mitte-taotlemise määras väga suuri variatsioone. Muuhulgas on märgitud, et universaalsete toetuste puhul on taotlemise määr tunduvalt kõrgem kui elatusvahendite hindamisel põhinevate toetuste puhul. Teisisõnu – toetused, mida makstakse regulaarselt ning mida tuleb taotleda vaid ühe korra, jõuavad sihtrühmani paremini kui toetused, mida makstak-

## **Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?**

*Marre Karu*

se (erakorralise) vajaduse puhul, millest inimene peab ise toetuse maksjatele teada andma. Kuid milles peituvad mitte-taotlemise ja selle varieeruva taseme põhjused?

### **Mitte-taotlemise põhjused**

Toetuste taotlemine toimub enamasti kliendi initsiatiivil. Seetõttu ongi tavapäraselt lähtunud eeldusest, et toetuste taotlemata jätmine on inimeste vastutus ja teadlik valik. Samuti eeldatakse, et kuna inimene otsustab pakutud abi mitte kasutada polegi tema tegelik vajadus nii suur, et toetust oleks tarvis. Sellise loogika kohaselt peetakse toetuse mitte-saamise põhjusteks peamiselt erinevaid psühholoogilisi ning väärtushinnangulisi faktoreid nagu näiteks hirm stigmatiseerimise ees, soov säilitada iseseisvus, laiskus asjaajamisel, eelarvamused.

Nii uurimused kui teoreetilised käsitlused on aga näidanud, et vastutus ei lasu ainult inimesel, vaid kolmel tasandil: kliendi, administratsiooni ning toetuse tasandil (Van Oorschot 1995). Kuigi see fakt on tunnustust leidnud, on uurimused peamiselt keskendunud kliendi tasandile, kuna teiste tasandite uurimine on metodoloogiliselt problemaatiline. Van Oorschot (1995) väidab siiski, et administratsiooni ning toetuse tasandi faktoreid on võimalik samuti kaudsemalt kliendi tasandi kaudu analüüsida. Järgnevalt ülevaade kolme tasandi faktoritest, mis mitte-taotlemist põhjustavad.

### **Administratsiooni tasand**

Corden (1995) on väitnud, et kõik administratsiooni osad võivad mõjutada toetuste taotlemist ning mitte-taotlemist. Põhjused võivad peituda informatsiooni pakkumises, teenuse pakkumises, taotluse protsessis ja tulemusel. Van Oorschot (1998) konkretiseerib neid aspekte erinevatele uurimustele tuginedes ning esitab nimekirja administratsiooni ning ametnikega seotud mitte-taotlemist soodustavatest faktoritest:

- Ametnikud kohtlevad taotlejaid alandaval viisil
- Toetuse maksmine on ühendatud (maksu)pettuste kontrollimisega
- Madal klientidega suhtlemise tase, ebapiisav informeerimine ning nõustamine
- Keeruliste taotlusvormide kasutamine
- Otsuste langetamine ebapiisava informatsiooni põhjal või stereotüüpidel tuginedes, mistõttu jääb tegelik vajadus tuvastamata
- Toetuste reeglite ja seaduste vale tõlgendamine administratsiooni poolt, mistõttu põhjendatud taotlused lükatakse tagasi või makstakse toetusi ettenähtust väiksemas summas

Lisaks võib (ajutine) mitte-taotlemine olla põhjustatud pikast ja keerulisest taotlusprotsessist, mis kas heidutab taotlejat või kestab nii kaua, et inimesel lõppeb õigus toetusele. Belgias näiteks võtab toetuste väljamaksmine kauem aega kui seaduses ette nähtud ning on oht, et inimesi ei suudeta lühiaja-

lise probleemi korral operatiivselt aidata ning kaasneb (ajutine) mitte-taotlemine (Groenez, Nicaise, 2002).

### **Toetuskeemide tasand**

Toetuskeemide ülesehitus ning omadused mõjutavad mitte-taotlemist kaudselt. Van Oorschot (1998) juhib tähelepanu asjaolule, et toetuse disain moodustab suure osa sellest kontekstist, milles taotlejate ning ametnike käitumine aset leiab ning reastab mitte-taotlemist suurendavad toetuskeemi omadused:

- Palju reegleid ja juhiseid
- Keerulised reeglid
- Ebamäärased ja ebatäpsed toetuse määramise kriteeriumid
- Elatusvahendite hindamise protseduur
- Toetust makstakse täiendavalt teistele sissetulekutele
- Suunatud ühiskonnas negatiivse mainega rühmadele
- Väike toetussumma
- Taotlemise initsiatiiv lasub täielikult taotlejal
- Katab erinevaid kulutusi (kõikehõlmavad skeemid)
- Katab ühekordseid kulutusi, mitte regulaarseid
- Õigus toetusele on muutuv

Lisaks võib toetuse taotlemise kord olla üles ehitatud selliselt, et teatud rühmad või teatud tingimustes elavad inimesed jäävad vaatamata õigusele toetustest ilma. Siia alla kuuluvad näiteks sissekirjutuse nõuded, erinevad tõendid ja dokumendid, mida üürikorterite puhul võib olla raske saada; nõuded olla valmis tööle minema, millest teatud rühmad võivad, kuid ei pruugi olla, vabastatud (õpilased, üksikvanemad jms).

### **Indiviidi tasand**

Indiviidi tasandit, nagu eelnevalt mainitud, on kõige põhjalikumalt uuritud ning indiviidi käitumist taotlusprotsessis on püütud mitmel erineval viisil modelleerida. Esimeseks oluliseks läbimurdeks taotlusprotsessi mõistmisel peetakse Kerr'i mudeli loomist 1980ndate alguses. Ta seadis järjestusse seni lihtsalt loetletud tegurid ning väitis, et iga tegur on etapp, mis tuleb läbida selleks, et jõuda järgmisesse. Kerr eristas kuus etappi: 1) vajaduse tajumine 2) teadmised toetusest 3) õiguse tajumine 4) toetuse kasulikkuse tajumine 5) positiivne tulemus taotlemise protsessi ja sotsiaalse tulemuse kaalumisel 6) majandusliku olukorra stabiilsuse tajumine. Inimene taotleb toetust vaid siis, kui ta kõik etapid edukalt läbib (Kerr 1983). Tegelik otsus langetatakse selle mudeli kohaselt aga lähtuvalt negatiivsetest ning positiivsetest uskumustest, hoiakutest ja arvamustest. Stigma või stigmatiseerimisoht on üheks faktoriks, mis neid uskumusi, hoiakuid ja arvamusi kujundab (Blomberg, Petersson 2004).



## Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

*Marre Karu*

Kerri mudelit on palju rakendatud, kuid ka palju kritiseeritud. Van Oorschot (1995; 1998) võtab kokku Kerri kriitika ning loob uue dünaamilise mudeli, mida praegusel hetkel peetakse kõige viimistletumaks lähenemiseks (joonis 2).

Van Oorschoti nägemuses on tegu protsessiga kahe populatsiooni vahel: need kes taotlevad ja need kes ei taotle toetust. Esimeses, künnise etapis peab inimene teadvustama võimalust toetust taotleda. Siiski, isegi kui inimesel on teadmised taotlemise võimalusest, ei vii see taotlemiseni, kui ta ei taju oma õigust toetusele, tal on negatiivne suhtumine toetustesse, ta ei taju vajadust või tema olukord on ebastabiilne. Juhul, kui esimest etappi ei läbita, siis ei ole tegu kaalutletud otsusega mitte taotleda vaid tegevusetusega, mitte-teadliku ,otsusega', et taotlemise teema on ebaoluline. Mitte-taotlemine on seotud passiivsuse ja mitte-otsustamisega.

Kui inimene läbib esimese etapi, jõuab ta teise, kus algab teadlikum taotlemise poolt ja vastu argumentide kaalumine. Otsustavateks faktoriteks on vajaduse, õiguse, kasu ning olukorra stabiilsuse tajumine ning suhtumine toetuse taotlemisse. Nimetatud aspektide kaalumise tagajärjel inimene kas jõuab või ei jõua taotlemise etappi. Taotlemine lõppeb toetuse saamisega juhul, kui inimene ise ei võta taotlust tagasi või kui ametnik seda tagasi ei lükka. Selles etapis on faktoritel erinev kaal. Vajaduse ja kasu tajumine on määravad faktorid, suhtumine ja olukorra ebastabiilsuse tajumine pigem toetavad või pärssivad asjaolud, mis üksi ei pane toetust taotlema. Inimene võib oma avalduse tagasi võtta, kui ilmnevad raskused avalduse täitmisel, ootamatu takistus, vaidlused ametnikega, raskused vajaliku informatsiooni esitamisega või usalduse puudus.

Van Oorschoti väga oluliseks panuseks taotlemise protsessi kujutlemisel on aja dimensiooni lisamine mudelisse (kulgeb joonisel vasakult paremale). Teiseks oluliseks aspektiks on (korduva) taotlusprotsessist lahkumise ning sellesse taassisenemise võimalus. Protsessist lahkumine toimub igas etapis ja taassisenemist võib ajendada kas sujuv olukorra halvenemine või (ootamatu) sündmus, mis toimib nõ päästikuna taotlemise temaatika teadvusesse tõstmisel.

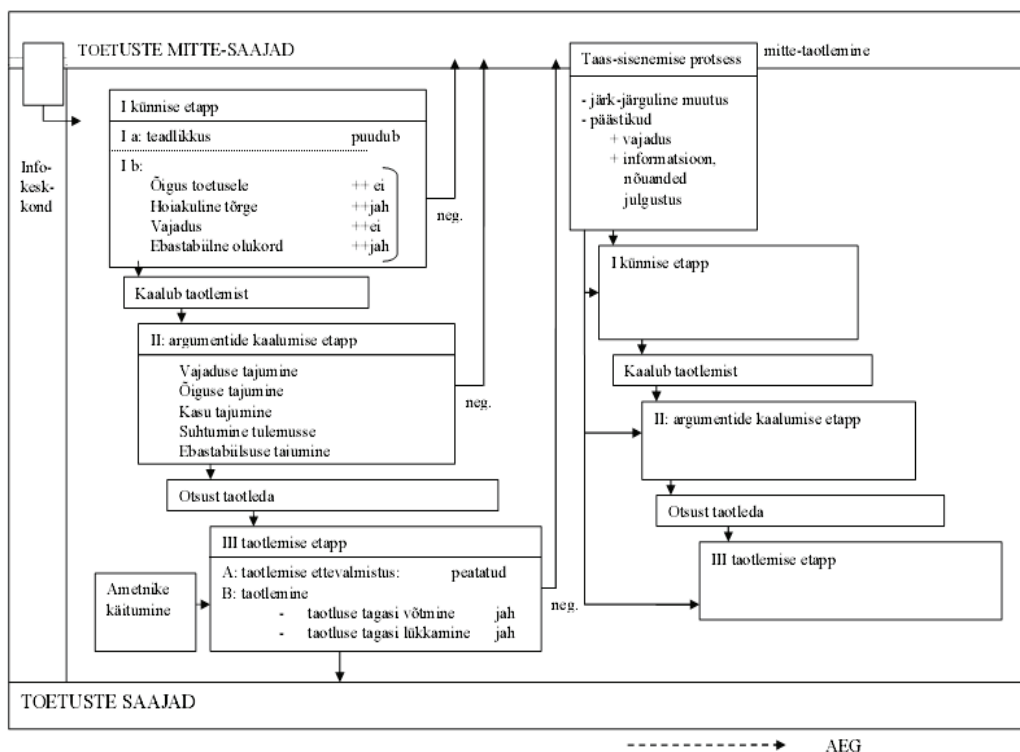
Nii taotlemise kui mitte-taotlemiseni võivad inimesed jõuda väga erinevaid teid pidi. Kõige otsesem ja kiirem tee taotlemiseni on see, kui inimene teab toetuse olemasolust sel hetkel, kui tal sellele õigus tekib, kui ta jõuab kohehelt arusaamale toetuse kasulikkusest ning taotlemise positiivsusest ning kui poolt ja vastu argumente kaaludes jäävad kohe taotlemist toetavad faktorid peale, mistõttu inimene kohehelt avalduse esitab. Ja lõpuks on oluline administratsioon, mis viivituseeta toetuse välja maksab. Selliselt kulgeb protsess tõenäoliselt nendel, kes juba mitmendat korda toetust taotlevad.

Kõige otsesemat teed mitte-taotlemiseni saab joonisel kujutada horisontaalse joonena: inimestel tekib õigus toetusele, kuid nad ei ole sellest teadlikud. Seega on olulisel kohal informatsioon. Kogu protsess toimub teatud infokeskkonnas ja inimeseni jõudva info iseloom (sisu, allikad, kanalid, info saamise aeg ja koht) võib kõigis taotlemise etappides olulist rolli mängida. Paraku on Van Oorschoti (1998) sõnul selle üliolulise faktori kohta liialt vähe teada, et seda saaks detailsemalt mudelisse lisada.

Joonis näitab, et eksisteerivad erinevad taotlemise ja mitte-taotlemise



tüübid ning et ka sama tüüpi taotlemise ja mitte-taotlemise juhtumid võivad omada erinevat põhjuslikku tausta.



Joonis 2. Van Oorschoti dünaamiline taotlusprotsessi mudel

Van Oorschot (1995) eristab järgmisi toetuste mitte-taotlemise liike: 1) esmane mitte-taotlemine ja teisene mitte-taotlemine 2) täielik ning osaline mitte-taotlemine 3) püsiv ja ajutine mitte-taotlemine. Esmane mitte-taotlemine viitab juhtumitele, kus inimene ise ei astu vajalikke samme toetuse saamiseks, teisene mitte-taotlemine tekib, kui inimene katkestab oma taotlusprotsessi või lükatakse taotlus (põhjendamatult) tagasi. Osalise mitte-taotlemise korral saab inimene vaid osa toetusest, milleks tal õigus on, ning täieliku mitte-taotlemise korral ei saada toetust üldse. Samuti eristab Van Oorschot olukordi, kus taotlemine toimub viivitamisega (ajutine mitte-taotlemine), neist olukordadest, kus inimene jätab taotlemata, kuni ta õigus toetusele lõpeb.

Empiiriliselt on mitte-taotlemise liike raske eristada, mistõttu suurem osa uuringuid analüüsivad vaid üldist mitte-taotlemist selle erijuhtumite vahet tegemata. Antud liigitusel on aga teoreetiline väärtus, mis ühtlasi aitab paremini mõista mitte-taotlemise olemust ning variatiivsust. Teiseks näitab see, et nii inglisekeelne *non take-up* kui ka eestikeelne vaste mitte-taotlemine ei ole väga täpsed terminid nähtuse kirjeldamiseks. Sõna-sõnaline tõlgendus viitab otseselt inimesele ning tema otsusele kas taotleda või mitte taotleda toetust (inglise keeles vastavalt toetust 'üles korjata'). Selline oligi traditsioonine viis

## Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?

*Marre Karu*

mitte-taotlemist analüüsida ning mõista (Corden 1981) ning toetuste mitte-taotlemist selgitati eelkõige inimeste endi teadmiste, väärtuste, eelarvamuste, motivatsiooni, kogemuste ning elamistingimustega. Van Oorschot (1995, 1998) ning ka teised uurijad (Nicaise et al 2004, Wicks 2003) rõhutavad, et vastutust sellise käitumise eest ei tohi mingil juhul asetada ainult inimesele, kuna tegu on erinevate kliendi, administratsiooni ning meetme tasandi põhjuste koosmõjuga, mis mitte-taotlemist põhjustab. Mitte-taotlemise liikide eristamine näitab, et teatud juhtudel võivad toetuse mittesaamise põhjuseks olla administratiivsed või ametnike poolt tekitatud vead (näiteks elatusvahendite hindamisel teisese mitte-taotlemise puhul).

### *Strateegiaid toetuste taotluse suurendamiseks*

Mitte-taotlemise vähendamise strateegiatena on nimetatud erinevaid vahendeid, mida võib tinglikult jagada kolmeks: 1) administratsiooni lihtsustamine 2) heaoluriigi meetmete seostamine ja terviku loomine 3) taotlusprotsessi ja mitte-taotlemise uurimine ja teadmistehulga suurendamine.

Administratsiooni tasandil soovitatakse taotlusreeglite lihtsustamist ning maksimise aluste läbipaistvamaks muutmist. Väga oluliseks peetakse info jagamist olemasolevate skeemide ja taotlusprotsessi kohta, meetmetevaheliste seoste selgitamist ja valikuvõimalusi. Üheks viisiks seda teha on erinevate skeemide administratiivne ühendamine – kõiki toetusi ja teenuseid ning informatsiooni nende kohta peaks saama ühest kohast. Samuti rõhutatakse vajadust ühtse metoodika alusel läbiviidavate uuringute järele, registriandmete kvaliteedi tõstmist ning nende kättesaadavaks tegemist uurijatele.

Mitte-taotlemise olemasolu teadvustatakse mitmel pool ning selle vähendamise suunas on astunud erinevaid samme. Ameerikas on välja arvatud, et absoluutne vaesus lastega perede hulgas väheneks rohkem kui poole võrra, kui kõik need, kel on toetustele õigus, neid ka taotleks (Hernanz jt 2004). Suurbritannias nähakse samuti väga selget seost vaesuse ning toetuste mitte-taotlemise määra kaotamise vahel ning seda peetakse peamiseks viisiks, kuidas ühiskonna kõige vaesemate kihtide olukorda parandada (LGA, 2001).

Jansova (2004) on võrrelnud Belgia ning Suurbritannia strateegiaid sotsiaaltoetuste taotlemise suurendamiseks ning leiab, et lahendusviisid on väga erinevad. Suurbritannias keskendutakse üldise informeerituse suurendamisele läbi massimeedia. Regulaarselt korraldatakse infokampaaniaid, koostatakse ja jagatakse infomaterjale, samuti on püütud taotlemise protsessi lihtsustada. Belgias keskendutakse eelkõige administratsiooni parandamisele läbi erinevate registrite ühendamise (Crossroads Database of Social Security), mis võimaldab ametnikel aktiivselt potentsiaalseid abivajajaid tuvastada ning neile individuaalselt läheneda.

Jansova peab küll Suurbritannia lähenemist suurepäraseks viisiks rahva üldise teadlikkuse tõstmiseks, kuid riskirühmadeni (kodutud, eakad, rahvusvähemused jt) jõudmisel on Belgia detsentraliseeritud ning individuaalse lähenemisega meetodid tõenäoliselt efektiivsemad. Ta soovib kahe lähenemise kombineerimist, et tõsta kogu ühiskonna informeeritust oma sotsiaalsetest õigustest ning samas tegeleda nendega, kes sotsiaalselt tõrjutud.

**Toetuste mitte-taotlemine Eestis**

Milline on taotlemise ja mitte-taotlemise teema tähtsus Eesti seisukohalt? Eestis elas 2003. aastal allpool absoluutset vaesuspiiri 19,6% Eesti elanikest, sh süvavaesuses 12,1% ning toimetulekuohus 7,4% (Sotsiaalsektor arvudes 2004). Elanikkonna vaesus on oluliseks probleemiks, mistõttu oleks kindlasti tarvis tähelepanu pöörata ka taotlemise ja mitte-taotlemise temaatikale. Otseselt taotlemist ja mitte-taotlemist uuritud pole, kuid erinevate küsitlustulemuste põhjal võib eeldada, et teenuste ja toetuste mitte-taotlemise tõenäosus on suhteliselt suur.

Näiteks näitab Saar-Polli poolt läbi viidud hoolekandesüsteemi kliendi-uuring, et 6,3% rahvastikust oli 2003. aasta jooksul saanud ühekordseid toetusi (Saar-Poll, 2004). Samas on nende leibkondade hulk, kes enda hinnangul vajasis aeg-ajalt ühekordseid toetusi 14,3% ehk enam kui poole suurem. Antud numbrid ei näita küll mitte-taotlemist, kuna ei ole teada, kui suur osa vastajatest tegelikult seaduse järgi oleks õigustatud saama teenuseid, mida nad soovisid saada. Vaadates aga lähemalt teenuste mitte-saamise põhjuseid näeme, et taotlemise esimene eeldus – potentsiaalse kliendi informeeritus – oli halvasti täidetud. 80% nendest inimestest, kes nägid vajadust sotsiaalteenuste järele, kuid kes polnud seda kasutanud, pidas teenuste mitte-kasutamise peamiseks põhjuseks infopuudust. Ka teisi Eesti inimeste poolt nimetatud põhjuseid (tabel 4) võib leida Van Oorschoti taotlemise protsessi kirjeldanud jooniselt.

Infopuudus	80%
Asjaajamise keerukus	63%
Saame ise hakkama, teistel on veel raskem	54%
Teenused on liiga kallid	46%
Lisakulutused liialt suured	46%
Varasemad negatiivsed kogemused	39%
Teenuseid ei osutata elukohas	33%
Halvustav suhtumine hoolekandeteenuste saajatesse	28%

Allikas: Saar-Poll 2004

**Tabel 4.** Teenuste mitte-kasutamise põhjused. % neist, kelle leibkond vajaks teenuseid kuid pole neid kasutanud

Infopuudust on täheldatud ka teistes uuringutes. Näiteks ei teadnud 33% töötutest ja töötajatest midagi Tööhõiveametist (THA) ega selle poolt pakutavatest teenustest (Faktum, 2003). Madal oli üldine THA maine, teenustega rahulolu ning ette heideti vähest süvenemist kliendi probleemidesse. Need kõik võivad olla faktoriteks, mis THA teenuste mitte-taotlemist soodustavad ning seega meetmete efektiivsust vähendavad.

Ka vanureile mõeldud abi võib jääda osutamata vähese informatsiooni ning negatiivsete hoiakute tõttu. Abi saamine ei ole vanurite arvates loomulik nähtus, vaid tingitud oskamatuses probleeme lahendada, mistõttu ei julgeta ja ei taheta abi paluda (Medar 2001). Samuti leiab Medar uuringu põhjal, et puuetega inimestele mõeldud sotsiaalteenuste puhul on peamiseks probleemiks ebavõrdne ligipääs informatsioonile ning teenustele.

Seega on mitmeid kaudseid viiteid sellele, et vaatamata sotsiaalteenuste olemasolule, on nende kättesaadavus piiratud ning potentsiaalsete klientide endi

## **Taotlemine ja mitte-taotlemine: kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?**

*Marre Karu*

hinnanguil on nad infopuuduses. Samuti on tavapärase teenuste ning teenusepakkujate madal maine, mis ilmselt ei soodusta nende teenuste taotlemist ja kasutamist.

Toetuskeemides endis võivad peituda mitte-taotlemist soodustavad faktorid. Näiteks võiks tuua hoolekandeseaduse 2005. aasta muudatuse, mis muutis mitmeid toimetulekutoetuse maksmise põhimõtteid. Kuna tegu on elatusvahendite hindamise põhimõttel makstava toetusega, on tõenäoliselt mitte-taotlemise määr üsna kõrge. Muudatuste kohaselt hakati arvesse võtma lisaks rahalisele sissetulekule ka varalist seisu (kinnisvara, sõidukid, aktsiaid jne). Teisisõnu muutub elatusvahendite hindamine isiklikumaks ja ei piirdu ainult rahaliste sissetulekute mõõtmisega. Väär või puudulik informatsioon varade hindamise protsessist võib tekitada hirmu varast ilmajäämise, ametniku hindava külaskäigu ees. Võidakse karta stigmatiseerimist, kogu protseduuri ebaseaduslikust ning ametniku suhtumist võidakse tajuda alandava ning häbistavana. Toimetulekutoetuse sidumine tööturumeetmetega võib samuti teatud juhtudel tekitada tõrkeid taotlemises, kuna see toob inimesele kaasa koormana tajutavaid kohustusi ning sisaldab sunnielementi.

Kuigi mitte-taotlemise hirmus ei saa loobuda aktiveerimise ning elatusvahendite hindamise printsiipidest, tuleks seda seaduse loomisel ning toetuste taotlemise korra ja protseduuri kujundamisel arvestada. Erinevate riikide strateegiad annavad näiteid sellest, mismoodi erinevate faktorite mõju vähendada. Eriti tuleks tähelepanu pöörata väikesemõõtmeliste ja spetsiifilise sihtrühma ja eesmärgiga toetuste taotlemisele (nt puuetega inimeste tööturumeetmed), mille kohta käiv informatsioon on visa levima, kuna see puudutab vaid väikest gruppi inimesi.

Ka taotluse korraldus on Eestis toetuste taotlemisel komplikatsioonide tekitanud. Näiteks tõsteti 1998. aastal meedias esile Tartusse tekkinud pikki järjekordi, mis ühelt poolt olid tingitud taotluse jaoks tarvilike üriarvete laekumisest vahetult enne taotlemise tähtaega, teiselt poolt inimeste endi harjumuste tõttu (Rõss, 1998). Harjumusi riiklikult kuigi lihtsalt muuta ei saa, kuid korralduslikke probleeme saab ja tuleb kindlasti vähendada, et abi jõuaks abivajajateni.

### **Kokkuvõte**

Riigi vastutus oma liikmete ees ei lõpe hetkel, mil seadusega luuakse õigus abile. Sotsiaalpoliitika loomine on protsess, mis muuhulgas sisaldab ka seaduse ja meetmete ellurakendamist. Sageli kiputakse sotsiaalpoliitika hindamisel jälgima protsessi alguspunkti ehk seaduse kirjapanekut ning lõpppunkti ehk oodatavat sotsiaalset muudatust. Sotsiaalseid muutusi on väga raske jälgida, veelgi raskem on tuvastada nende põhjuseid, kuna ühiskonnas on lisaks väga erinevatele poliitilistele meetmetele toimimas määramatul arvul muid protsesse ja tegureid. Seega peaks poliitika efektiivsuse analüüsil keskenduma eelkõige sellele osale, mis on poliitika tegijate ja elluviijate otsese kontrolli all: poliitika loomine ning elluviimine. On selge, et poliitikal ei saa olla oodatud mõju, kui see pole oodatud viisil ellu rakendunud.

Artikkel tutvustas pea kõigis Lääne-Euroopa riikides, mille sotsiaal-

poliitikat Ida-Euroopa riigid omale eeskujuks seavad, tuvastatud poliitika rakendamise probleemi – toetuste ja teenuste mitte-taotlemist. Riik jagab selle nähtuse tekkimise eest vastutust ning mitmel pool astutakse väga selgeid samme, et tagada loodud toetuste jõudmine abivajajateni. Kuigi on arvatud, et teatud toetuste puhul ei ole võimalik mitte-taotlemist täielikult kaotada, saab ühiskonna teadlikkuse suurendamise, meetmete taotlemiskorra lihtsustamise ja läbipaistvamaks muutmisega seda vähendada. Esimeseks sammuks sel teel on teema teadvustamine ning selle tundma õppimine. Mitte-taotlemise uurimine aitab paremini hinnata ja ennustada poliitika mõju, kujundada efektiivsemat poliitikat ning selle kaudu vähendada vaesust ning suurendada võrdsust ühiskonnas.

### **Viidatud allikad**

- BECK U., Beck-Gernsheim E. (2002) *Individualisation: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London, Sage.
- LGA (2001) Benefits take-up: some examples of good practice.
- BLOMBERG S., Petersson J. (2004) Stigma and Non-take up in Social Policy - re-emerging properties of declining Welfare State Programs. <http://www.soch.lu.se/staffab1.htm> 9.04.2005
- CORDEN A. (1981), *The Process of Claiming FIS: Background Paper II-Review of Previous Studies on the Take-up of Means-tested Benefits and their Relevance to a Study of FIS-take-up*, SPRU, University of York: York.
- CORDEN A. (1995) *New Perspectives on Take-up: a Literature Review*, HMSO: London\*
- JANSOVA E. (2004) *Minimum Income Systems in the UK and Belgium: Strategies to Close the Coverage Gap*. Leuven: International Master of Social Policy Analysis.
- GARCIA, M., Kazepov Y. (2002) Why some people are more likely to be on social assistance than others. In Saraceno (ed.) *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Polity Press. pp. 127-173.
- GROENEZ S., Nicaise I. (2002) *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian Case*. Leuven: HIVA.
- HERNANZ V. Malherbet F., Pellizzari M. (2004) *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 17
- KERR S. (1983), *Making Ends Meet: an Investigation into the Non-claiming of Supplementary Pensions*, Bedford Square Press: London *Van Oorschot (1998) kaudu*
- LEISERING L. Leibfried S. (1999) *Time and Poverty in Western Welfare States: united Germany Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEDAR M. (2001) *Sotsiaalteenuste vajadus ja kasutamine - sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused*, Rahvastikuminiistri büroo. [www.riik.ee/rahvastik/](http://www.riik.ee/rahvastik/) 10.04.2005
- NICAISE I. Groenz S., Adelman L., Roberts S., Middleton S., (2004) *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems: A comparative study of 13 EU countries*. Leuven: HIVA.
- PUIDE A., (2001) *Recipients and Social Assistance Dependency: The Role of Social Assistance Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative study on minimum income in seven European Countries*. Report 2. STAKES. National Research and Development Centre for Welfare and Health. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- RÖSS K (1998) *Toimetulekutoetuse saamine sunnib sappa seisma*, Postimees, 1998/01/21 <http://vana.postimees.ee:8080/leht/98/01/21/tartu.htm>
- VAN OORSCHOT W., (1995). *Realizing Rights: A multi-level approach to non-take-up of*

**Taotlemine ja mitte-taotlemine:  
kas sotsiaaltoetused jõuavad sihtrühmadeni?**

*Marre Karu*

means-tested benefits, Avebury.

VAN OORSCHOT W., (1998), Failing Selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. *In Andress H.J.(ed) Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, pp. 101-132.

WICKS R., (2003) Challenging take-up: means-testing and tax credits. Social Market foundation, London.

**Õigusaktid, eelnõud ja statistilised materjalid**

**Department of work and pension.** Income Related Benefits estimates of Take-up in 1998/1999  
[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/Pub9899v2Elec.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/Pub9899v2Elec.pdf) 9.04.2004

**Department of work and pension.** Income Related Benefits estimates of Take-up in 1999/2000  
[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/tu9900f.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu9900f.pdf) 9.04.2004

**Department of work and pension.** Income Related Benefits estimates of Take-up in 2000/2001  
[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/tu0001.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/tu0001.pdf) 9.04.2005

**Department of work and pension.** Income Related Benefits estimates of Take-up in 2001/2002  
[http://www.dwp.gov.uk/asd/income\\_analysis/V2pubfinal0102.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/V2pubfinal0102.pdf) 9.04.2005

**Faktum** (2003) Tööturusüsteemi Kliendiuring: aruanne. Tallinn. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/kliendiuring2003/\\$file/kliendiuring2003.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/kliendiuring2003/$file/kliendiuring2003.pdf) 17.04.2005

**Hoolekande kontseptsiooni eelnõu**, Märts 2004 [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/HKK08/\\$file/HKK%2008.04\(VIIMANE\).doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/HKK08/$file/HKK%2008.04(VIIMANE).doc)

**Saar-Poll** (2004) Hoolekandesüsteemi kliendiuringu aruanne. [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandeteenustearuanne2004/\\$file/Hoolekandeteenuste%20aruanne%202004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Hoolekandeteenustearuanne2004/$file/Hoolekandeteenuste%20aruanne%202004.pdf) 17.04.2005

**Sotsiaalsektor arvudes** 2004, EV Sotsiaalministeerium, Sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond. Tallinn