

Sotsiaalkaitseministri käskkirjaga „Enim puudust kannatavatele inimestele toiduannetuste kogumise ja jagamise tingimused“ kinnitatud toetuse andmise tingimuste seletuskiri

I Sissejuhatus

Sisukokkuvõte

Toetuse andmise tingimused (edaspidi TAT) on koostanud Sotsiaalministeerium. Toetuse kasutamise eesmärk on annetatud toidu jagamisega vähendada enim puudust kannatavate inimeste toidupuudust ning toetada nende toimetulekut.

Enim puudust kannatavate inimeste abifondi vahendite kasutamiseks perioodil 2014–2020 Eestis on aluseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 223/2014¹ (edaspidi *ELi määrus nr 223/2014*) alusel koostatud ning Vabariigi Valitsuse poolt 23. oktoobril 2014. a heaks kiidetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud rakenduskava „Enim puudust kannatavate inimeste abifondi rakenduskava 2014–2020“ (edaspidi *rakenduskava*).

Rakenduskava viiakse ellu vastavalt perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadusele (edaspidi STS) ja selle alamaktidele², võttes sealjuures arvesse ELi määruses nr 223/2014 esitatud nõuded. Vastavalt STS § 13 lõike 1 alusel antud Vabariigi Valitsuse 4. juuli 2014. a korraldusele nr 297 „„Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekirja“ kinnitamine“ on Sotsiaalministeerium rakendusasutuseks (edaspidi RA) ja sihtasutus INNOVE rakendusüksuseks (edaspidi RÜ) enim puudust kannatavate inimeste abifondist (edaspidi *abifond*) rahastatavale meetmele 14.1 „Euroopa abifond enim puudustkannatavate isikute jaoks“. RA ülesandeide täidab Sotsiaalministeeriumi nutika arengu toetamise osakond.

Rakenduskavas on meetmest toetatavate tegevustena nimetatud:

- toidu ostmine ja jagamine sihtrühmale;
- toiduannetuste kogumine ja jagamine sihtrühmale.

Vastavalt STS § 16 lõikele 1 võib RA rakenduskavas toodud eesmärkide saavutamiseks koostada TAT. Käskkirjaga kehtestatakse TAT „Enim puudust kannatavatele inimestele toiduannetuste kogumise ja jagamise tingimused“.

Toidu ostmisele ja jagamisele on planeeritud vähemalt 90% rakenduskava eelarvest ning toiduannetuste kogumisele ja jagamisele kuni 10%. Käesoleva TAT eelarve on 449 000 eurot, mis on 5% kogu abifondi eelarvest.

TAT-s sõnastatakse tegevuste eesmärk, sihtrühm, oodatavad tulemusnäitajad, mõju läbivatele teemadele ja rakendamise tingimused, määratakse eelarve ning hinnatakse riske.

TAT ettevalmistamisel on konsulteeritud erinevate huvigruppide ja partneritega.

TAT-s on toetuse saaja Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakond, kulusid toetuse saajale ei teki. Tegevuste elluviimiseks leitakse hankega partnerorganisatsioon.

TAT ettevalmistaja

TAT ja seletuskirja on koostanud nutika arengu toetamise osakonna peaspetsialist Kertu Põial (tel 6269187, kertu.poial@sm.ee). Juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Lily Mals (tel 626 9333, lily.mals@sm.ee).

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 223/2014, 11. märts 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1396253397116&uri=CELEX:32014R0223>

² Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062014001>

Märkused

TAT on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs käesoleva seletuskirja V osas.

II. TAT sisu ja võrdlev analüüs

TAT koosneb seitsmest peatükist:

1. peatükk „TAT kirjeldus“;
2. peatükk „Tegevuste kirjeldus tulemuste saavutamiseks“;
3. peatükk „Näitajad“;
4. peatükk „TAT mõju läbivatele teemadele“;
5. peatükk „Seos prioriteetse suuna teiste meetmete, TAT-de ja avatud taotlusvoorude ning valdkondlike arengukavadega“;
6. peatükk „Riskide hindamine“;
7. peatükk „TAT rakendamine“.

Lisad:

TAT finantsplaan ja eelarve kulukohtade kaupa – lisa 1 vorm A

Seireandmete kogumise vormid – lisa 2 vorm A ja vorm B

1. peatükk „TAT kirjeldus“

TAT esimeses peatükis selgitatakse TAT-s kasutatud lühendeid ning TAT eesmärki ja tulemusi, põhjendatakse TAT vajalikkust ja tuuakse välja eelarve. Aastate kaupa on eelarve näidatud lisa 1 vormi A finantsplaanis.

2. peatükk „Tegevuste kirjeldus tulemuste saavutamiseks“

Teine peatükk kirjeldab TAT sihtrühma ja planeeritud tegevusi TAT tulemuste saavutamiseks.

TAT sihtrühm on puudust kannatavad ja majanduslikus eriolukorras inimesed, kelle vajaduse abi järele on tuvastanud kohalik omavalitsus (edaspidi KOV). KOV-i töötajatel on parim võimalus oma piirkonna abivajajaid märgata, samuti pöörduakse majandusliku eriolukorra puhul eelkõige KOV-i poole, mistõttu on TAT sihtrühma määramine jäetud KOV-i ülesandeks. Et sihtrühma kuuluks tõesti vaid enim puudust kannatavad inimesed, on abi saamise kriteeriumiks inimesele KOV-i toetuse määramine – see tagab, et KOV on inimese olukorda hinnanud ja pakub just talle sobivaimat abi.

Lähtuvalt ELi määruse nr 223/2014 artikli 4 punktist 1 kogub ja jagab toiduannetusi sihtrühmale partnerorganisatsioon (edaspidi PO), kelleks võib olla avaliku sektori asutus või mittetulundusühendus. Toetuse saaja korraldab PO leidmiseks hanke. PO ülesandeks on toiduannetuste kogumine ja jagamine sihtrühmale TAT-s kirjeldatud viisil. Jagatav toidupakk peab olema üle Eesti sarnase koostisega ja sisaldama erinevaid toiduaineid, täpsemad tingimused toidupakile kehtestatakse PO hankes.

Toiduabi jagamisel tekkinud probleemide korral on toiduabile õigustatud isikutel võimalik pöörduda pretensioonidega toetuse saaja poole.

3. peatükk „Näitajad“

TAT näitajad aitavad mõõta eesmärkide saavutamist. Peatükis 3 on esitatud TAT väljundinäitaja ning näidatud on sihttasemed aastateks 2019, 2020 ja 2021. Näitajaks on toiduannetuste saajate arv. Sihttaseme arvutamisel on aluseks võetud 2017. aastal KOV-i eelarve vahenditest makstud toetusi saanud isikud, kes said toetust alammeetmetest „erakorralise olukorra toetus“ ja „toetus toimetuleku tagamiseks“ (kokku 11 400³). Nende alammeetmete sihtrühm vastab kõige paremini TAT sihtrühmale ja seetõttu on need valitud indikaativseks hindamiseks, kui palju inimesi aastas

³ Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri STAR andmetel

vajab erakorraliste majanduslike raskuste tõttu KOV-i abi. KOV ei pea tegelikku TAT sihtrühma määrates piirduma vaid nendest alammeetmetest toetuse saajatega. KOV võib TAT sihtrühma arvata ka teistest alammeetmetest toetust saanud inimesed, kui KOV-i hinnangul on tegemist erakorralise olukorraga ja toiduabi on inimesele vajalik meede (nii nagu sihtrühma definitsioon TAT-s ette näeb). Seetõttu on TAT näitaja sihttasemed pigem oodatud minimaalsed tasemed, vajaduse ja võimaluse korral võib tegelik sihtrühm olla suurem.

4. peatükk „TAT mõju läbivatele teemadele“

Selles peatükis selgitatakse, millist mõju omavad TAT tegevused partnerlusleppes välja toodud läbivatele teemadele. Hinnatud on mõju järgmistele teemadele:

- regionaalareng
- keskkonnahoid ja kliima
- infoühiskond
- riigivalitsemine
- võrdsed võimalused, sh sooline võrdsus

5. peatükk „Seos prioriteetse suuna teiste meetmete, TAT-de ja avatud taotlusvoorude ning valdkondlike arengukavadega“

Peatüki eesmärk on kirjeldada, kuidas on TAT seotud teiste elluviidavate TAT-dega ja avatud taotlusvooriga, milline on nende vastastikune mõju ja mil määral on nad omavahel seotud. Samuti näidatakse, kuidas TAT tegevused suhestuvad valdkondlike arengukavadega.

6. peatükk „Riskide hindamine“

Peatükis on hinnatud TAT rakendamise peamisi riske ja nende maandamise meetmeid.

7. peatükk „TAT rakendamine“

Peatükk koosneb seitsmest alapeatükist:

- 7.1. Toetuse saaja kohustused
- 7.2. Kulude abikõlblikkus
- 7.3 Riigiabi
- 7.4. Toetuse maksmine
- 7.5. TAT muutmine
- 7.6. Toetuse kasutamisega seotud teabe ja seirearuannete esitamine
- 7.7. Finantskorrektsioonid
- 7.8. Vaiete menetleja

7.1. Toetuse saaja kohustused

Lisaks TAT-s sätestatud kohalduvad TAT elluviijale kõik STS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ning ELi määruses nr 223/2014 ning selle alusel kehtestatud õigusaktides toetuse saajale sätestatud kohustused. Muu hulgas tuleb olulist tähelepanu pöörata riigihangete seaduse järgimisele.

TAT elluviija on kohustatud koguma TAT-s osalejate kohta nõutavad andmed vastavalt Euroopa Komisjoni delegeeritud määrusele (EL) nr 1255/2014, millega täiendatakse ELi määrust nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks, määrates kindlaks rakenduskava elluviimise aasta- ja lõpparuannete sisu, sealhulgas ühiste näitajate loetelu. Andmeid kogutakse TAT lisa 2 vormide A ja B alusel, mida tuleb esitada koos seirearuandega vähemalt üks kord aastas seisuga 31.12 iga järgmise aasta 28. veebruariks.

RA nõudmisel on TAT elluviija kohustatud esitama TAT eelarve jagunemise aastate ja eelarveartiklite kaupa. Vastav nõue on vajalik sisendina riigieelarve ja tööplaani planeerimise protsessis.

Dokumentide säilitamisel tuleb lähtuda STS §-st 35, kus reguleeritakse dokumentide säilitamise kohustust kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 (edaspidi *ühissätete määrus*) artikli 140 lõikes 1 nimetatud võimalustega ning komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 532/2014 artiklist 3.

Kui dokumentide säilitamistähtaeg lõpeb, kuuluvad kogutud või ülesannete täitmisel tekkinud andmed, sealhulgas isikuandmed, ja dokumendid hävitamisele, välja arvatud juhul, kui need tuleb üle anda Rahvusarhiivile.

STS § 35 lõikes 2 sätestatud kord on sõnastatud toetuse saaja vaates. Kuna toetuse saaja jaoks loetakse kulu abikõlblikuks seaduse kohaselt vaid siis, kui RÜ on maksetaotluses nimetatud kulu abikõlblikuks lugenud ja toetuse välja maksnud (sh tasaarveldanud), hakkab säilitamisaja arvamine just RÜ poolt kulu või terve projekti kulude abikõlblikuks lugemisest.

Projekti kõikide abikõlblike kulude dokumentide säilitamise nelja-aastane tähtaeg algab alates viimase kulu 30. juuni seisuga abikõlblikuks lugemise aasta 31. detsembrist. Seega, kui projekti viimane kulu loeti abikõlblikuks näiteks 4. oktoobril, algab säilitamistähtaeg järgmise aasta 31. detsembrist.

STS § 35 lõike 4 kohaselt katkeb dokumentide säilitamistähtaeg vastavalt ühissätete määrusele vaide- ja kohtumenetluse ajaks või kui nii on nõudnud Euroopa Komisjon. Katkeda saab tähtaeg 30. juuni seisuga RÜ poolt abikõlblikuks loetud kulu või lõpetatud projekti korral, kui kontrolli või auditi tulemusel on alanud vaide- või kohtumenetlus.

TAT partneri kohustused on sätestatud STS §-s 25. Siinkohal on oluline pöörata tähelepanu lõikele 2, mis sätestab, et partner, kes ei ole riigihangete seaduse tähenduses hankija, peab järgima riigihangete seadust, kui toetuse saaja on hankija riigihangete seaduse tähenduses, välja arvatud juhul, kui partner on valitud ja partneri tehtavate tegevuste maksumus on kujunenud toetuse saaja läbiviidud riigihanke tulemusel.

7.2. Kulude abikõlblikkus

Kulu on abikõlblik, kui see on põhjendatud, tekib ja makstakse projekti abikõlblikkuse perioodil ning on kooskõlas Euroopa Liidu ja riigisisese õigusega. Abikõlblike kulude kindlaks määramisel lähtutakse ELi määruse nr 223/2014 artiklist 26.

7.3. Riigiabi

TAT koostamise käigus analüüsiti tegevuste vastavust riigiabi reeglitele. Kuna tegevuste elluviija (PO) leitakse hankemenetlusega, mille tulemusena pakutakse teenust turuhinnaga, ei saavutata sellega eelist. Seega ei ole tegemist riigiabiga ega vähese tähtsusega abiga.

7.4. Toetuse maksmine

Toetust makstakse Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi *ühendmäärus*) § 14 lõike 1 punkti 1 alusel.

Maksetaotlusi võib esitada vastavalt nimetatud prognoosile vähemalt üks kord kvartalis, kuid mitte tihedamini kui üks kord kuus. Riigiasutusest toetuse saajal on kohustus esitada maksetaotlus tekkinud ja makstud abikõlblike kulude kohta, mis on riigihanke piirmääraga võrdse või seda ületava maksumusega, üks kord kuus.

Kuna riigiasutused saavad kulude tasumiseks enne toetuse saamist käibe vahendeid riigieelarve seaduse alusel, on vaja nende taastamiseks esitada RÜ-le võimalikult kiiresti maksetaotlused, et saaks abikõlblikud kulud omakorda lisada Euroopa Komisjonile esitatavasse maksetaotlusse.

7.5. TAT muutmine

TAT-d on lubatud muuta kõige rohkem üks kord kuue kuu jooksul objektiivsete asjaolude ilmnemisel, välja arvatud RA nõusolekul. Muudatusvajadused peavad olema motiveeritud ja aitama kaasa TAT edukale elluviimisele. Tihedamini kui üks kord kuue kuu jooksul ei ole TAT muutmine mõistlik, arvestades muutmisprotsessi ajamahukust ning sellega kaasnevat halduskoormust. TAT-d peavad põhinema põhjalikele analüüsidele ja planeerimisele, välistades sagedaste paranduste vajaduse. Samuti peavad olema vajalikud muudatused põhjendatud ja läbi kaalutud.

RA-l on õigus TAT-d muuta, kui selgub, et see on vajalik TAT edukaks elluviimiseks või TAT elluviimisel ei ole toetuse kasutamist ettenähtud tingimustel võimalik jätkata. RA võib muuta TAT tegevuskava, finantsplaani, eelarvet või TAT abikõlblikkuse perioodi. Kui TAT rakendamisel tekib eelarveliste vahendite jääk, võib RA vähendada TAT eelarvet tingimusel, et see ei takista TAT eesmärkide täitmist. Vastav säte on vajalik olukorras, kui on näha, et TAT tegevuste elluviimiseks kulub oluliselt vähem vahendeid, kui oli esialgu planeeritud. Ülejäävad vahendid saab sel juhul operatiivselt suunata vastavalt vajadusele fondist rahastatavatele teistele tegevustele.

RA otsustab TAT muutmise või muutmata jätmise 25 tööpäeva jooksul alates taotluse kättesaamisest. Siinkohal tuleb arvestada, et lisaks RA-le tuleb muudatused kooskõlastada RÜ ja KA-ga. Kogu muutmisprotsess võib võtta aega kuni kolm kuud.

7.6. Toetuse kasutamisega seotud teabe ning vahe- ja lõpparuannete esitamine

TAT elluviija on kohustatud esitama RÜ-le vahearuarande digitaalselt allkirjastatult iga järgmise aasta 28. veebruariks. TAT lõpparuanne esitatakse 45 päeva jooksul TAT abikõlblikkuse perioodi lõppkuupäevast.

Juhul kui vahe- ja lõpparuande esitamise vahe on vähem kui kuus kuud, ei nõuta vahearuarande esitamist ning esitatakse vaid lõpparuanne. Nii vahe- kui ka lõpparuande esitamiseks on üks vorm.

7.7. Finantskorrektsioonid

Finantskorrektsiooni tegemisel lähtutakse STS-ist.

7.8. Vaiete menetleja

Kui toetuse saaja esitab vaide RÜ otsuse või toiminguga peale, lahendab vaide RA, välja arvatud juhul, kui RA on TAT-s määranud vaide lahendajaks RÜ.⁴

TAT-s on nii toetuse saajaks kui RA-ks Sotsiaalministeerium ja see tähendaks, et vaide esitamisel vaatab vaide esitanud asutus ise oma vaide läbi. Kuivõrd STS võimaldab vaide menetlemisel teha seadusest erisusi, on TAT punktis 7.8.2 sätestatud, et toetuse saaja vaideid lahendab RÜ.

Lisad

TAT lisades on TAT eelarve kulukohtade kaupa ning seireandmete kogumise vormid.

III. TAT vastavus Euroopa Liidu õigusaktidele

TAT on vastavuses Euroopa Liidu õigusega.

⁴ Struktuuritoetuse seaduse § 51 lõige 2

TAT koostamisel on arvestatud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 223/2014, 11. märts 2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks;
- Euroopa Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 532/2014, 13. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks.

Euroopa Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1255/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks, määrates kindlaks rakenduskava elluviimise aasta- ja lõpparuannete sisu, sealhulgas ühiste näitajate loetelu.

IV. Mõjud

TAT toel vähendatakse enim puudust kannatavate inimeste toidupuudust, et toetada nende toimetulekut ja sotsiaalset kaasatust.

V. Andmekaitsealane mõjuhinnang

TAT sihtrühm on perekonna sissetulekust sõltuvaid või konkreetse teenuse kulu kompenseerimiseks määratud KOV-i eelarve vahenditest makstud toetusi saanud isikud, kes on majanduslikus eriolukorras. KOV-i sotsiaaltöötajal on kaalutusõigus, kes kõigist KOV-i toetuste saajatest on eriolukorras ja vajab ka täiendavat toiduabi. Seega TAT sihtrühma isikuandmeid töötlevad KOV-id toetuse määramisel ja TAT tegevused ei eelda uue sihtrühma andmete töötlemist. Andmetöötlus põhineb haldusorgani kaalutusõigusel ja kohustusel (lähtuvalt sotsiaalhoolekande seadusest jt õigusaktidest) aidata abivajajaid. KOV peab lähtuma isikuandmete töötlemist reguleerivatest õigusaktidest ning tagama andmete töötlemise kaitstuse. KOV edastab sihtrühma nimekirja toiduabi jagavale partnerorganisatsioonile, et tagada abi jagamine õigetele inimestele, ka nemad peavad tagama andmete töötlemise kaitstuse ja õiguspärasuse.

Kuna KOV kasutab TAT sihtrühma isikuandmeid eelkõige oma ülesannete raames (toetuste määramine) ning peab tagama isikute toimetuleku, ei ole TAT töötlemise eraldi mõju isikute eraelu riivele suur.

VI. TAT kinnitamine

TAT kinnitab sotsiaalkaitseminister oma käskkirjaga.

VII. TAT kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

TAT saadeti kooskõlastamiseks korraldusasutusele ja Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks sihtasutusele INNOVE, Eesti Linnade ja Valdade liidule ning MTÜ-le EAPN Eesti (*European Anti-Poverty Network*). TAT kooskõlastati vaikimisi, kommnetaaire ei olnud.