



Peredele suunatud rahalised toetused: mõju ebavõrdsusele, sündimusele ja tööturukäitumisele

Andres Võrk, Marre Karu

Riik maksab 2009. aastal lastega peredele üle 5 miljardi krooni rahalisi toetusi. Seda on tervelt neli korda rohkem kui kümnendi alguses. Perede toetamine on selle aja jooksul muutunud ka tunduvalt mitmekesisemaks - võrdse suurusega lastetoetustele on lisandunud vanemahüvitis ja laste arvuga seotud tulumaksusoodustus. Muutunud on riiklike peretoetuste summade proportsioonid ja ka paljulapselistele peredele makstavate toetuste viis.

Muutused tekitavad küsimuse, kas aina keerukam ja kallim perede toetamise viis ikka saavutab oma eesmärgid? Kas kulutused on õigustatud ning raha parimal viisil kasutatud?

2007. aastal moodustatud valitsusliidu pere- ja rahvastikupoliitika peaesmärgiks oli seatud positiivne iive, mille oluliseks komponendiks on sündimuse kasv. Samaaegselt on olnud Eesti tööpoliitika eesmärgiks lastega naiste osalemine tööturul ning sotsiaalpoliitika eesmärgiks lastega perede vaesusriski vähendamine. Kas peretoetused on aidanud neid eesmäärke täita?

PRAXISE
mõttehommik

Põhjäreldused:

- ◀ Eestis toetatakse lastega peresid ennekõike rahaliselt
- ◀ Toetuste suurus on varasemast enam seotud vanemate palgaga
- ◀ Toetused on seotud eeskätt lapse sünniga
- ◀ Ebavõrdsus toetustes on suurenenud
- ◀ Kõrgema palgaga ja kõrgema haridusega naised on hakanud rohkem sünnitama
- ◀ Vanemahüvitis motiveerib naisi enne lapse sündi töötama, samas aeglustab emade naasmist tööturule
- ◀ Laste vaesust vähendavad kõige efektiivsemalt paljulapselistele peredele suunatud toetused



Andres Vörk töötab Praxises töö- ja sotsiaalpoliitika analüütikuna ning projektjuhina alates 2002. aastast. Tema uurimisvaldkonnad on Eesti tööpoliitika mõjude hindamine, sotsiaalkindlustuse jätkusuutlikkus ja maksude ning toetustega seotud ebavõrdsus. Lõpetanud Tartu Ülikooli majandusteaduskonna, omandas majandusteaduste magistrikraadi ja jätkab õpinguid samas doktorantuuris. Õpetab ka Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas majanduspoliitika mõjude hindamist, ökonomeetria ja terviseökonomikat.



Marre Karu töötab Praxises töö- ja sotsiaalpoliitika analüütikuna ning projektjuhina alates 2006. aastast. Tema peamised uurimisvaldkonnad on perepoliitika ning töö ja pereelu ühitamine. Marre on olnud mitmete Eesti sotsiaalpoliitika ja perepoliitika käsitlevate uurimuste kaasautor. Lõpetanud Tartu Ülikooli sotsioloogia osakonna, omandas rahvusvahelise sotsiaalpoliitika analüüsi magistrikraadi Belgias Leuveni ülikoolis, jätkab õpinguid Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika eriala doktorantuuris.

Võimalusi lastega perede materiaalseks abistamiseks on erinevaid. Riik võib pakkuda tasuta või subsideeritud teenuseid ning jagada rahalisi toetusi. Rahalised toetused võivad olla kas regulaarsed, näiteks igakuised, või makstakse neid teatud sündmuse puhul, näiteks lapse sünni või kooliaasta alguse puhul. Toetus võib sõltuda laste arvust ja nende vanusest. Toetus võib olla universaalne ehk sõltumatu pere sissetulekust, nagu Eestis lapsetoetused, või sõltuda perede varasemast või hetke sissetulekust, nagu vanemahüvitis, tulumaksutagastus laste arvu järgi või toimetulekutoetus. Pakkudes peredele rahalisi toetusi anname lapsevanematele vabaduse osta just neid kaupu, mida vanemad peavad perele vajalikuks. Pakkudes aga riigi poolt teenuseid, näiteks tasuta koolitoitu, on kindel, et peredele mõeldud raha kulutatakse selleks mõeldud otstarbel.

Eestis toetused ennekoike rahalised

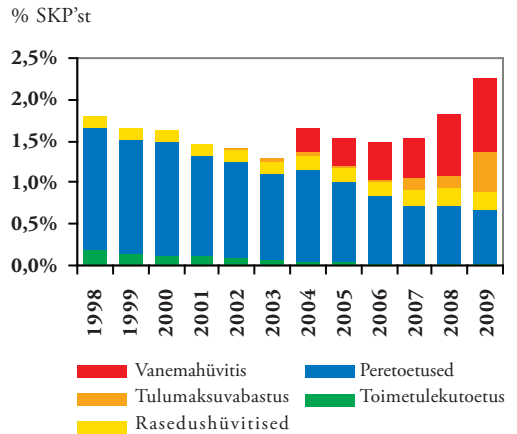
Eestis on lastega peredele tehtavatest sotsiaalvaldkonna kulutustest enamus rahalised ning teenuseid pakutakse suhteliselt vähe. Eurostati andmetel läks aastatel 2003-2007 ainult 5% riigi perepoliitika kulutustest teenusteks, ülejäänud 95% maksti rahalisel kujul perekondadele välja. Euroopa Liidu riikide keskmine rahaliste toetuste osakaal oli 2005. aastal 71%. Eesti pilt oleks sarnasem teistele riikidele, kui teenuste hulka arvestada kulutused lasteaedadele, mis Eestis kuuluvad kokkuleppeliselt hariduskulude alla, ning rahaliste tulude poolele lisada tulumaksuvabastus laste arvu järgi, mida Eurostati meetodika järgi praegu peretoetusteks veel ei loeta. Sellisel juhul moodustaksid rahalised toetused Eestis 2007. aastal ligi kaks kolmandikku ja teenused ligikaudu ühe kolmandiku kulutustest.

Järgnevas analüüsis keskendumegi riigi poolt makstavatele rahalistele toetustele ning nende võimalikele mõjudele, kasutades Statistikaameti, Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti andmeid ning Praxise varasemaid analüüse ning simulatsioonimudeleid. Rahaliste toetuste all käsitleme nii neid, mis kuuluvad sinna Eurostati ESSPROSi meetodika järgi: rasedus- ja sünnitushüvitis (edaspidi lühidalt rasedushüvitis), vanemahüvitis, riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavad toetused (sünnitoetus, lapsetoetus, lapsehooldustasu, toetused kolme- ja enamalapselisele perele, üksikvanematoetus jm – edaspidi lühidalt peretoetused). Lisaks vaatame ka täiendavat maksuvaba tulu laste arvu järgi (edaspidi lühidalt ka tulumaksuvabastus) ja põgusalt käsitleme toimetulekutoetust.

Toetuste seos lapsevanemate töötasuga on tugevnenud

Lastega peredele suunatud rahalised toetused moodustasid aastatel 1998-2007 ligikaudu 1,3-1,7% sisemajanduse koguproduktist (SKP). Kuna majandus on langenud, siis on rahaliste toetuste osakaal 2008. aastal tõusnud ligi 1,8%ni ning 2009. aastal prognooside kohaselt ulatub juba üle 2,2% SKPst (joonis 1).

Joonis 1. Lastega peredele suunatud rahalised toetused



Viimastel aastatel on kulutuste jaotus märgatavalt muutunud. Oma tähtsust on kaotanud peretoetused, mis ei sõltu leibkonna sissetulekust, ning kasvanud on vanemate varasemast töötasust sõltuvate toetuste tähtsus. Riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavad universaalsed peretoetused (lapsetoetused, lapsehooldustasu jm) moodustasid 1998. aastal ligi 1,16 miljardit krooni (1,48% SKPst). 2008. aastaks olid nad küll kasvanud ligi 1,71 miljardi kroonini, kuid nende osatähtsus kogu toetustes ja ka SKPs on oluliselt vähenenud (0,69% SKPst), sest peretoetused kasvasid aeglasemalt võrreldes teiste toetuste ja majanduse arenguga. 2009. aastal vähenevad need toetused ka absoluutsummal, sest kaotati koolitoetus. Stabiilselt on kasvanud rasedushüvitis, mis moodustasid 1998. aastal ligi 100 miljonit krooni (0,13% SKPst) ja 2008. aastal juba ligi 530 miljonit krooni (0,22% SKPst). Selgelt kõige kiiremini on kasvanud kulud vanemahüvitisel, mis 2004. aasta 440 miljonilt kroonilt (0,29% SKPst) jõudsid 2008. aastal 1,87 miljardi kroonini (0,75% SKPst). Enam kui neljakordse kasvu taga antud perioodil on osalt sündide kasv (1,16 korda), kuid peamiseks põhjuseks on keskmise vanemahüvitisel tõus (2,08 korda) ja pikenenud maksmine (1,75 korda). Selle tulemusena olid 2008. aastal vanemahüvitisel kulud juba suuremad kui kõik ülejäänud riiklikud peretoetused kokku.

Alates 2001. aastast kehtib ka täiendav maksuvaba tulu sõltuvana laste arvust, mille tulemusena väheneb lapsevanemate tulumaksukohustus järgneval kalendriaastal. Esialgu rakendus maksuvaba tulu alates kolmandast lapsest ja selle kulud olid väikesed. Nii näiteks vähenes 2002. aastal lastega peredel tulumaksukohustus tänu sellele ligikaudu 40 miljoni krooni võrra. 2006. aastast laienes see teisele lapsele ja 2008. aastal esimesele lapsele. Selle tulemusena said vanemad 2008. aastal tagasi tulumaksu ligi 350 miljonit krooni ja prognooside kohaselt on see 2009. aastal juba ligi 1,1 miljardit krooni.

Viimaks täheldame, et toimetulekutoetust saavate lastega perede arv ja lastele kuluvad summad on viimastel aastatel oluliselt vähenenud, kuna perede tõised sissetulekud kasvasid kiiresti. Küll võib prognoosida toimetulekutoetuste kasvu taas 2009. aastast, seoses süveneva töötusega.

Toetuste koguväärtus ühe lapsetoetust saava lapse kohta kasvas aastatel 1998-2008 ligi neli korda. Kui 1998. aastal tuli ühe lapse kohta toetusi 4200 krooni aastas, siis 2004. aastal 8500 krooni aastas ja 2008. aastal juba 16700 krooni aastas. Võrreldes tarbijahindadega oli toetuste kasv 2,5 korda kiirem, sealjuures perioodil 2004-2008 1,5 korda. Viimastel aastatel ongi selgelt kõige kiiremini kasvanud keskmine vanemahüvitis – aastatel 2004-2008 oli kasv ligi 2,1 korda. Tulumaksuvabastus laste arvu järgi ja rasedushüvitis on kasvanud samal perioodil ligi 1,9 korda saaja kohta. Seevastu riiklikud peretoetused on kasvanud aastatel 2004-2008 üksnes 1,1 korda ja nende reaalkasv on samal ajal langenud ligi kümnendiku võrra.

Seega näeme, et toetuste kogusummast jõuab üha suurem osa nende peredeni, kellel on olnud eelnevalt kõrgem palk. Rasedushüvitis ja vanemahüvitis sõltuvad otseselt ema või isa sotsiaalmaksuga maksustatud tulust ja ka täiendavat maksuvaba tulu saavad kasutada need, kellel on olnud piisav tulu.

Toetuste sellesuunaline muutus on positiivne tööhõive seisukohast, sest töötasust sama-suunaliselt sõltuvad toetused pigem suurendavad lapsevanemate motivatsiooni enam töötada. Toetused, mis aga on seda suuremad, mida väiksem on sissetulek, näiteks toimetulekutoetus või ka vanemahüvitise suurus samaaegse töötamise korral, pigem vähendavad töötamise motivatsiooni. Sama kehtib ka töötasust mittesõltuvate toetuste puhul, näiteks peretoetuste korral, ehkki vähemal määral.

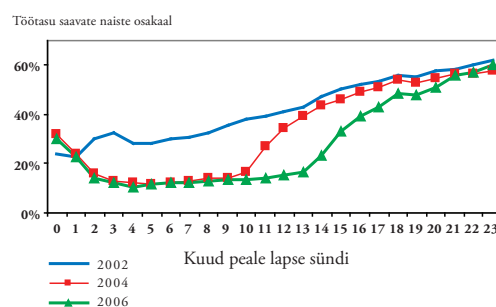
Vanemahüvitis motiveerib naisi enne lapse sündi töötama ja pärast sündi koju jääma

Vanemahüvitis on avaldanud mõju naiste tööturukäitumisele nii enne kui peale sünnitust. Võrk, Karu ja Tiit (2009) näitavad, et üha rohkem naisi käib sünnitamisele eelneval aastal tööl ning vähemalt osaliselt võib seda selgitada vanemahüvitise, eriti madalamapalgaliste naiste seas. Näiteks nendest naistest, kes 2002. aastal sünnitasid ja kellel puudus kaks aastat enne lapse sündi palk, läks aasta enne lapse sündi tööle 30%. 2007. aastal sünnitanud naiste puhul oli vastav osakaal juba 45%. Samuti on nende naiste osakaal, kes enne sünnitamist ei ole töötanud ja saavad seega kõige madalamat vanemahüvitist, järjekindlalt vähenenud vanemahüvitise kehtestamisele järgnevatel aastatel (2004. aastal 30%, 2008. aastal 16%).

Seega võib järeldada, et vanemahüvitisel on tööturul osalemist soosiv mõju neile naistele, kes varasemalt tööl ei käinud.

Teisest küljest on nüüd, pärast vanemahüvitise loomist vähem neid naisi, kes lapse esimesel eluaastal töötavad, seda eriti kõrgemapalgaliste naiste seas (joonis 2). Kui 2002. aastal töötas kuus kuud pärast lapse sündi ligi 30% nendest naistest, kelle sünnitamisele eelnev palk oli 20% kõige kõrgema hulgas, siis 2004. aastal üksnes 12% naistest.

Joonis 2. Kõrgemapalgaliste naiste töötamine pärast lapse sündi



2008. aastal on vanemahüvitise kulud juba suuremad kui riiklikud peretoetused kokku

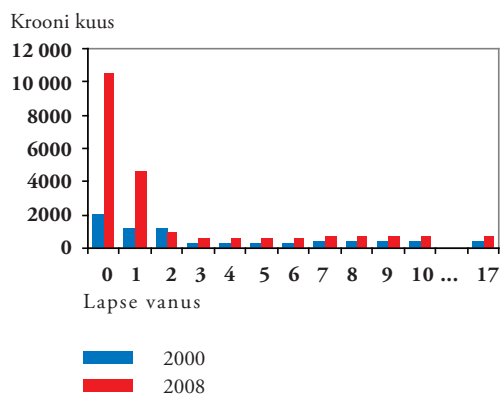
Peale vanemahüvitise kehtestamist käib üha rohkem naisi lapse sünnile eelneval aastal tööl

Vanemahüvitis on aeglustanud kõrgepalgaliste naiste naasmist tööturule

Toetused on suunatud lapse sünnile

Rahaliste toetuste struktuuri muutused viimastel aastatel, eelkõige vanemahüvitise kehtestamine, on toonud kaasa selle, et toetustest üha enam on suunatud lapse sünnihetkele ja esimesele eluaastale. Kui 2000. aastal oli kuni üheaastasele lapsele minev kogutoetus (sh rasedushüvitis, sünnitoetus ja vanemahüvitis) ligi 6 korda suurem kui seitsmeaastase lapse toetus, siis 2008. aastal oli see erinevus juba ligi 16-kordne (joonis 3). Selline muutus toetuste struktuuris aitab kaasa naiste kõrgema tööhõive saavutamise eesmärgile, mille ka valitsus on seadnud. Perlele tagatakse lapse sünnijärgsel perioodil lühiajaliselt kõrge sissetulek, mis võimaldab naisel kodus olla ja kompenseerib tema palgakaotuse, kuid seejärel vähenevad toetused oluliselt, mis peaks suurendama naise motivatsiooni kiiresti tööturule naasta.

Joonis 3. Lastega peredele suunatud toetused ühe lapse kohta, keskmine summa kuus



Toetuste fookuseerimine sünnile on osalt selgitatav perepoliitika sooviga mõjutada perede sündimuskäitumist, et tagasi pöörata sündimuse langustrendi, mis sai alguse 1990ndate alguses. Alates 2003. aasta Riigikogu valimistest muutus sündimuse toetamine ja võimalik vanemahüvitise kehtestamine oluliseks päevapoliitiliseks teemaks. Ka mitmetes teistes endistes sotsialistlikes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides näeme sarnaseid protsesse, kus nappidest vahenditest perepoliitikale kulutatakse suur osa just sündimuse toetamiseks.

2005. aasta Eurostati andmete järgi võib väita, et Eesti lastega perede toetamise süsteem oli kõigi Euroopa Liidu riikide seas enim sündimusele keskendunud. Vanemahüvitise kasvavate kulude tõttu on selge, et 2008. aastaks on fookus sündidele veelgi kasvanud.

Töötavad, kõrgema palga ja kõrgema haridusega naised on hakanud rohkem sünnitama

Miks rakendati just selline vanemahüvitis ja oletati, et see peaks sündimust mõjutama? Palgast sõltuva vanemahüvitise kehtestamise taga on sündimuskäitumise majandusteaduslik loogika, mille kohaselt mõjutab laste saamise soovi nii perekonna kogusissetulek kui ka eraldi naise palga suurus. Ühest küljest võimaldab suurem perekonna sissetulek rohkem lapsi saada, sest jõuab katta laste kasvatamisega kaasnevad kulud. Teisest küljest aga, mida suurem on naise palk, seda suurem on rahasumma, mis jääb saamata, kui naine jääb lapsega koju. Ehk majandusteadlaste keeles öeldes: kõrgemapalgalistel naistel on sünnitamise alternatiivkulu kõrgem. Seega perepoliitika, mis vähendab laste kasvatamisega seotud otseseid kulusid (nt universaalsed peretoetused) ja lisaks naise kojujäämisega seotud alternatiivkulu (nt vanemahüvitis või ka subsideeritud lastehoiuteenused), peaks omama sündimusele positiivset mõju.

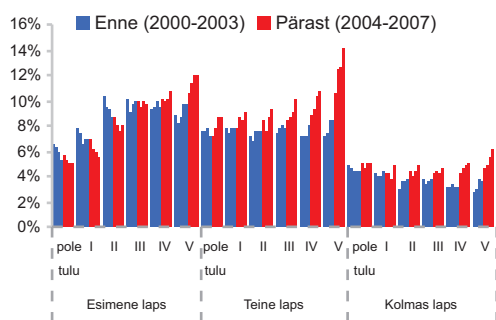
Võrk, Karu, Tiit (2009) kinnitavad, et vanemahüvitisel on tõesti olnud mõju naiste sündimuskäitumisele. Esiteks on kasvanud kõrgharidusega, eelnevalt töötanud ja kõrgema sissetulekuga naiste osakaal sünnitajate seas. Ja ehkki muutused sünnitajate struktuuris hakkasid toimuma juba enne vanemahüvitise rakendamist 2000. aastate alguses, on kõrgharidusega ja kõrgema sissetulekuga naiste sünnitamisest osakaal kasvanud just peale vanemahüvitise kehtestamist, mistõttu on alus arvata, et vanemahüvitis võis juba varem alanud trendile hoogu juurde anda. Analüüs viitab ka sellele, et inimesed on hakanud teadlikumalt planeerima sündi järjestikku. Suurenenud on nende järjestikuste sündide osakaal, kus sündide vahe on 1,5 kuni 2,5 aastat, mis võimaldab perel ka järgneva lapse eest saada sama suurt vanemahüvitist kui eelmise eest. Ning just kõrgharidusega naised on hakanud sünnitama lapsi oluliselt väiksema ajavahega kui varem, põhiharidusega naiste sünnitusvahe aga on pikenenud.

Sotsiaalkindlustusameti andmete analüüs näitab, et peale vanemahüvitise kehtestamist on kõrgemapalgalised naised hakanud rohkem sünnitama (vt joonis 4). Nii näiteks on viiendiku kõige kõrgema palgaga lasteta naiste seas (V palgakvintilis) kasvanud esimest last

Eesti lastega perede toetamise süsteem oli EL riikide seas kõige enam sündidele keskendunud

sünnitavate naiste osakaal peale vanemahüvitise kehtestamist ligi 2,7 protsenti. Ühe lapsega naiste seas on teise lapse sünnitamise tõenäosus on kasvanud ligi 4,5 protsenti ja kahe lapsega naiste seas kolmanda lapse sünnitamise tõenäosus ligi 2 protsenti. Sarnane, kuid pisut väiksem mõju on vanemahüvitisel neljandasse palgakvintiili kuuluvate naiste sünnitamistõenäosuse kasvule – mõju on näha eelkõige teise ja kolmanda lapse sünnitamise tõenäosuses, kasv vastavalt ligi 2,4 ja 1,5 protsenti. Seevastu nende naiste seas, kellel töötasu varem puudus või kes kuulusid 20% kõige madalama palgaga naiste sekka (I kvintiili), sünnitajate osakaal ei ole tõusnud nii palju. Esimese lapse sünnitamise tõenäosus on madalapalgaliste seas jätkuvalt kahanenud.

Joonis 4. Sünnitamise tõenäosus varasema palga kvintiilide lõikes, 20-35 aastased naised



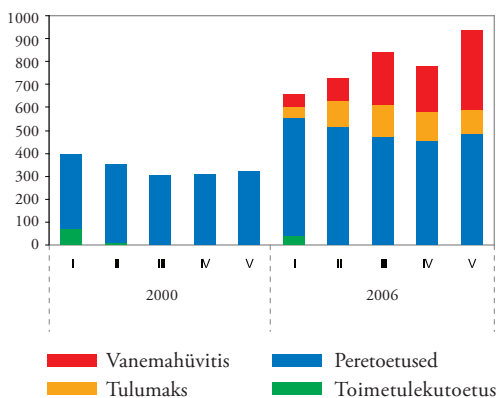
Ülaltoodud muutuste põhjal sünnitamistõenäosustes võib püüda hinnata ka vanemahüvitise kogumõju sündide arvu kasvule. Kui omistada kogu kasv sünnitamise tõenäosuses vanemahüvitisele, siis võis aastatel 2004-2007 vanemahüvitis mõjutada kokku ligi 4000 sündi. See moodustab umbes 7% kõikidest sündidest tollel perioodil või ligi poole sündide juurdekasvust aastatel 2004-2007 võrreldes aastatega 2000-2003.

Ebavõrdsus toetustes on suurenenud

Et aina suurem osa toetustest on seotud vanemate varasema sissetulekuga, siis selle tulemusena on peredele suunatud rahalistest toetustest aina väiksem osakaal läinud vaesemates peredes elavatele lastele ja üha suurem osa toetusest läheb paremal järjel elavate lasteni. Näiteks, kui jätta kõrvale toimetulekutoetus, siis 2000. aastal said kõige rikkamas ja kõige vaesemas sissetulekukvintiilis olevate perede lapsed ühe lapse kohta toetusi praktiliselt võrdselt, kuna eksisteerisid peamiselt

ainult universaalsed toetused. 2006. aastal, aga said vanemahüvitise ja tulumaksuvabastuse tõttu need lapsed, kelle pere kuulus kõige kõrgemasse sissetulekukvintiili, ühe lapse kohta toetust ligi 1,4 korda rohkem kui kõige vaesemas sissetulekukvintiilis. Viimastel aastatel on see erinevus veelgi kasvanud, ulatudes ligi 1,8-kordse erinevuseni 2008. aastal.

Joonis 5. Toetuste suurus lapse kohta sissetulekukvintiilide lõikes (krooni kuus)



Kõige suurem ebavõrdsus peredele suunatud rahalistest toetustest tulenebki vanemahüvitisest, sest erinevus minimaalse ja maksimaalse vanemahüvitise määra vahel on aastatega suurenenud ning vanemahüvitise maksmise perioodi pikendamise tõttu see erinevus võimendub.

Näiteks, kui enne vanemahüvitise kehtima hakkamist 2002. aastal said kõik vanemad 18 kuu jooksul peale lapse sündi kokku lapsehooldustasu ligi 12 tuhat krooni, siis 2004. aastal madalaimat vanemahüvitist saav lapsevanem sai koos lapsehooldustasuga kokku 28,5 tuhat krooni. Maksimaalses vanemahüvitise määras saajatel ulatus summa aga enam kui 177 tuhande kroonini – erinevus kõige suurema ja väiksema summa vahel on ligi 150 tuhat krooni. 2009. aastal sündinud laste puhul on see erinevus jõudnud 475 tuhande kroonini.

Teisest küljest sisaldab vanemahüvitise skeem ka solidaarsusaspekti, sest seda makstakse ka neile vanematele, kes ei ole enne lapse sündi töötanud. Sellest võivad ennekõike üksikvanemad ja noored lapsevanemad, aga ka neljandat või enam last sünnitavad naised, kellest suur osa enne lapse sündi ei töötanud üldse, töötas lühikest aega või väga madala palgaga, mistõttu nende vanemahüvitis on väga sageli hüvitise määras või alampalga määras.

Aastatel 2004-2007 võis vanemahüvitise mõjul sündida kokku umbes 4000 last ehk 7% kõikidest sündidest

Paljulapseliste
peredele on
lapsetoetuste
reaalväärtus
kasvanud, kuid
ühelapseliste
kahanenud

Toetused on
vaesusest välja
aidanud
keskmiselt 20
tuhat last
aastas

Kitsamalt universaalseid peretoetusi vaadates selgub, et suhteliselt enam jõuab vaesemate sissetulekurühmadeni kolme- ja enama lapsega peredele suunatud toetused ja ka üksikvanematele mõeldud toetus, sest just need leibkonnatüübid on keskmiselt madalama sissetulekuga.

Aastatel 2000-2008 on pisut muutunud ka riiklike peretoetuste seaduse fookus ning varasemast rohkem on hakatud toetama paljulapselisi peresid. Vaadake näiteks erineva laste arvuga peresid, kus kõigi laste vanusevahe on kaks aastat. Kui arvutada selliste perede jaoks kokku lapsetoetus, lapsehooldustasu, kolme- ja enamalapseliste peredele suunatud toetused ning seitsme- ja enama lapselise pere vanema toetused, siis on 2008. aastaks võrreldes 2000. aastaga vähenenud ühelapselise pere toetus reaalkaartuses (võrreldes tarbijahindade kasvuga) ligi 18%, kahe lapsega pere toetus 22%, kolmelapselise pere toetus 6%. Kasvanud on aga nelja lapsega perede toetuste reaalkaartus 3%, viie lapsega peredel 13%, kuuelapselise peredel 22% ja kõige enam seitsmelapselise pere toetus ligi 77%. Seega on universaalsete peretoetuste struktuuri sees toimunud suurem sihitus paljulapseliste peredele, kes on enamasti ka suurima vaesusriskiga pered.

Toetused vähendavad vaesust kolmandiku võrra

Eesti sotsiaalpoliitika üks eesmärkidest on olnud lastega perede vaesuse vähendamine ja peredele suunatud rahalised toetused on üks vahenditest, millega seda saavutada. Absoluutsest vaesuspiirist allpool ehk toimetulekuraskustes peredes olevate laste osakaal ongi viimastel aastatel jõudsalt vähenenud. Kui Praxise mikrosimulatsioonimudeli ALAN arvutuste järgi 2000. aastal elas allpool absoluutset vaesuspiiri (1454 krooni) ligi 45% lastest, siis 2007. aastal oli see üksnes 8% (vaesuspiir 3760 krooni). Vaesuse vähenemisel on peamiseks teguriks lapsevanemate suurenenud töised sissetulekud, kuid ka erinevatel toetustel on täita oma väike roll. Meie arvutused näitavad, et tänu peretoetustele, vanemahüvitisele ja täiendavale tulumaksuvabastusele on allpool absoluutse vaesuse piiri elavate laste osakaal aastatel 2000-2007 keskmiselt 8 protsendipunkti madalam ehk ligi 20 tuhat alla 15-aastast last aastas toodi tänu peretoetustele absoluutsest vaesusest välja.

Võrk ja Paulus (2007) näitasid, et aastatel 2000-2005 aitasid kõige väiksemate kuludega vaesusest lapsi välja just paljulapseliste peredele suunatud toetused, kui jätta kõrvale otseselt süvavaesuse

vastu võitlemiseks mõeldud toimetulekutoetus. Kulukamad meetmed vaesuse leevendamise seisukohast olid vanemahüvitis ja täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi, kui see on alates esimesest või ka teisest lapsest. Kolmandast lapsest alates on maksuvaba tulu taas suhteliselt kuluefektiivne meede vaesuse leevendamisel.

Kuna toetusi ei saa ainult need lastega pered, kes on otseselt vaesuses, siis kulub vaesuse vähendamiseks oluliselt rohkem raha kui kuluks vaeste perede otseseks aitamiseks. Et vahepealsetel aastatel 2000-2008 on kasvanud just kõrgematesse sissetulekurühmadesse suunatud rahalised toetused ning tänu muude sissetulekute kasvule on ka vaesus vähenenud oluliselt, siis on toetuste kuluefektiivsus vaesuse vähendamisel langenud. Nii näiteks suutsid 2000. aastal toetused vähendada laste absoluutset vaesust hinnaga 7 tuhat krooni kuus lapse kohta, kuid 2007. aastal kulus selleks ligi 18 tuhat krooni lapse kohta ehk 2000. aasta hindades ligi kaks korda enam.

Lastega pered on parandanud ka oma suhtelist positsiooni ühiskonna tulujaotuses. Praxise arvutuste järgi oli 2000. aastal 21% lastest allpool suhtelist vaesuspiiri (st allpool sissetulekut, mis on võrdne 60 protsenti kõigi leibkondade mediaansissetulekust). 2007. aastal oli aga 15% lastest. Tänu peretoetustele, vanemahüvitisele ja täiendavale tulumaksuvabastusele on see olnud keskmiselt 9 protsendipunkti ehk ligi kolmandiku võrra madalam. Kuid ka siin kehtib eelöeldu, et toetuste kuluefektiivsus laste tõstmisel vaesuspiirist kõrgemale on vähenenud ligi kaks korda.

Rahaliste toetuste eesmärgid ja perepoliitika võimalikud arengusuunad

Eesti perede rahalise toetamise süsteemiga püütakse aidata kaasa kolme eesmärgi saavutamisele: suurendada sündimust, suurendada naiste tööhõivet ja vähendada lastega perede vaesust. Perepoliitika rahaliste meetmete arenguid vaadates näib, et suurem rõhuasetus on viimastel aastatel olnud sündimuse ja tööhõive eesmärgi täitmisele. Meie analüüsi tulemusi kokku võttes selgub, et on toimunud kaks suurt arengut:

- ☞ toetused on aina enam fookuseeritud sünnile,
- ☞ toetused on üha enam seotud vanemate varasema töötaguga.

See on toonud kaasa ka muutused. Nii on vanemahüvitis motiveerinud emasid enne sündi töötama ja samas mõjutanud ka sündimust. Teisest küljest on vähenenud meetmete kuluefektiivsus vaesuse leevendamisel.

Kui vaadata erinevaid perepoliitika meetmeid, siis on oluline, et need moodustaksid loogilise terviku. Eestis ei ole kahjuks alati selgelt sõnastatud, mida soovitakse konkreetse meetmega saavutada ja kuidas peaks see koos teiste meetmetega toimima.

Ebaselgeks on muutunud universaalsete peretoetuste roll kogupaketis. 2000. aastal, kui ligi 40% lastest elas vaesuses, olid universaalsed toetused selgeks abiks lastega perede olukorra leevendamisel. Praeguseks on aga toetuste reaalkaart vähenenud ja ka lastega perede vaesus langenud. Kompenseerimaks uute töötasust sõltuvate toetuste kehtestamist on universaalsete peretoetuste sees toimunud püüde muuta neid enam sihituks vaesusriskis olevatele peredele tõstes eelkõige nelja- ja enamalapseliste perede toetuste reaalkaartust. Kui aga poliitika kujundate eesmärgiks ongi võetud universaalsete toetuste suurem sihitus vaesusriskis peredele, siis võiks seda teha veelgi efektiivsemalt, andes suuremad toetused madalama sissetulekuga peredele. Loomulikult peab viimasel juhul tagama olukorra, et säiliks töötamise motivatsioon ehk töötasu tõus alati suurendaks perede lõppsissetulekut.

Täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi otsib oma kohta toetuste kogupaketis. Selle reeglid on viimastel aastatel pea iga aasta muutunud. Maksusüsteemi osana on meede mõistlik, sest sellega vähendame lastega perede tulumaksukoormust võrreldes lastetute peredega – olles kooskõlas maksukoormuse õiglase jaotuse printsiibiga ühiskonnas. Samas on poliitilistes debattides põhjendatud seda meedet kui vahendit, millega leevendada lastega perede vaesust. Meie analüüs aga viitab sellele, et viimast rolli täidaks ta mõistliku kuluga üksnes juhul, kui see rakenduks kolmandast lapsest või kolme- ja enamalapseliste perede kõikidele lastele.

Sisemisi vastuolusid näeme ka vanemahüvitisel puhul. Sidudes hüvitisel eelneva palgaga ning lubades isadel saada hüvitisel juba peale raseduspuhkuse lõppu, on antud signaal, et soovitakse soodustada naiste tööhõivet nii enne kui ka pärast lapse sündi. Küll aga ei ole tööhõive suurendamisega kooskõlas see, et vanemahüvitisel vähendatakse sellel ajal, kui inimene töötab.

Majanduslangus tekitab survet ka toetustele. Ei ole tõenäoline, et lähiajal lastega peredele suunatud toetussummad kasvaksid. Pigem näitab hiljutine koolitoetuse kaotamine ja maksuvaba tulu kitsendamine vastupidist. Alljärgnevalt pakume välja mõned arenguvariantid, mille korral toetuste süsteemi erinevad komponendid säilitaksid sisemise kooskõla eesmärkide saavutamisel.

Esimene variant on säilitada sünnile orienteeritud toetuste suur roll ning samaaegselt kompenseerida lapsevanematele tööturult eemalolek palgaga seotud vanemahüvitisel näol. Sellisel juhul jääksid alles vanemahüvitisel kõrged kulutused ja suur kogutoetuste ebavõrdsus nii sissetulekurühmade kui laste vanuse lõikes, kuid selle peab üles kaaluma võimalik positiivne mõju naiste sünnitamis- ja tööhõivele. Et samal ajal hoida ära perede vaesusriski suurenemist, seda eriti kasvava töötuse tingimustes, jääb ainukeseks võimaluseks muuta peretoetuste süsteemi sihitumaks vaesematele peredele. See oleks võimalik andes suuremad toetused madalama sissetulekuga peredele kas kohandatud peretoetuste süsteemi kaudu või tõstes toimetulekutoetuse rolli.

Teine variant on ikkagi suurendada universaalsete toetuste osatähtsust. See tähendaks kulude vähendamist vanemahüvitisel, näiteks madalama lae või osalise palga kompenseerimisega, ja ka piiranguid täiendavale maksuvabale tulule. Selle võrra saaks tõsta lapsehooldustasu ning lapse- toetusi, mis aitaks paremini lastega perede vaesust vähendada. Väheneks ka toetuste seos varasema töötasuga.

Jääb muidugi alles võimalus, et Eesti ühiskond on nõus aktsepteerima ka suuremat tulude ümberjagamist ühiskonnas läbi kõrgema maksukoormuse ja selle tulemusena võiks perepoliitikale eraldatavad vahendid hoopis kasvada. Kuid sellisel juhul on otstarbekas täiendada vahendid suunata peredele pigem teenustena ja mitte otsetoetustena.

Kokkuvõttes näeme, et Eesti perede toetuste süsteem pakub juba piisavalt võimalusi anda erinevaid rõhuasetusi kas sündimusele, töötamisele või vaesuse leevendamisele. Usume, et meetmete mõjude pidev analüüs annab poliitikakujunduses osalevatele pooltele võimaluse kaaluda meetmete otstarbekust ja sobivust enda eelistuste realiseerimisel. Ehk ka poliitika kujundamise protsess muutub sedasi teadmispõhisemaks ja kasutab meetmete kavandamisel uuringutega tõendatud argumente.

Iga toetus-
meetme
eesmärk
vajab selget
määratlust

Täiendavat lugemist:

- Andres Võrk, Marre Karu, Ene-Margit Tiit (2009). Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele. *Praxise Toimetised* 1/2009.
- Andres Võrk, Alari Paulus (2007). Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju laste vaesuse leevendamisele Eestis. *Riigikogu Toimetised*, 15/2007, lk 98-105.
- Andres Võrk, Marre Karu (2006). Eesti vanemahüvitise mõju sündimus- ja tööturukäitumisele: hindamise võimalused ja esimeste kogemuste analüüs. *Praxise Toimetised* 25/2006.
- Marre Karu, Kairi Kasearu, Helen Biin (2007). Isad ja lapsehoolduspuhkus. *Praxise Toimetised* 25/2007.
- Reelika Leetmaa, Andres Võrk (2003). Peretoetuste mõju pereplaneerimisele ja riigieelarvele. *Praxise Poliitikaanalüüs* 5/2003
- Marre Karu, Katre Pall (ilmumisel). Estonia: from Soviet Union to half way to the Nordic Countries, raamatus Kamerman S., Moss P. (toim.) *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*. Bristol: The Policy Press.



Poliitikaanalüüs on Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaannete sari, mille eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaal-, majandus- ja avaliku sektori poliitikaid, juhtida tähelepanu alternatiivsetele valikutele ning innustada avalikku arutelu. Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autorite isiklikke vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Poliitikaanalüüsis sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.



Praxise mõttehommik on poliitikakujundajatele ja kodanikuühendustele suunatud poliitikaseminaride sari, mille eesmärgiks on innustada argumentidele tuginevat diskussiooni. Praxise mõttehommiku raames toimuvate seminaride fookuses on erinevad poliitikavaldkonnad, mis on valitud vastavalt Praxises läbi viidavatele analüüsidele ja ühiskonnas aktuaalsetele teemadele nii Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis kui 2011. aasta Riigikogu valimiste eel. Jälgi diskussiooni ja osale mottehommik.praxis.ee.



Poliitikaanalüüsi valmimist toetas Vabariigi Valitsuse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis kui 2011. aasta Riigikogu valimiste eel. Jälgi diskussiooni ja osale mottehommik.praxis.ee.