

EESTI VANEMAHÜVITISE MÕJU SÜNDIMUS- JA TÖÖTURUKÄITUMISELE: HINDAMISE VÕIMALUSED JA ESIMESTE KOGEMUSTE ANALÜÜS

Kokkuvõte

Andres Võrk

Marre Karu

Käesoleva uurimistöö eesmärk on pakkuda välja metoodika, kuidas analüüsida Eesti vanemahüvitise mõju sünnitus- ja tööturukäitumisele, ning illustreerida sünnituskäitumise muutust olemasolevate andmete põhjal.

Uuring on üles ehitatud kahe osana. Esiteks pakume välja võimalused, kuidas vanemahüvitise mõjusid analüüsida. Toome välja võimalikud vanemahüvitise mõjud hüvitise saajatele ja käsitleme meetodeid, kuidas antud mõjusid analüüsida ning analüüsime olemasolevate andmeallikate piisavust analüüsides teostamiseks.

Teiseks illustreerime analüüsimeetodeid uurides vanemahüvitise seaduse võimalikku mõju sünnituskäitumisele Eestis. Selleks vaadeldakse muutusi sünnitanud naiste struktuuris ning võrreldakse seda kõikide sünnitusealiste naiste struktuuri muutusega alates 1990ndate teisest poolest kuni 2004 aastani (osaliselt 2005. aasta esimese pooleni). Kui olulised muutused sünnituskäitumises ning sünnitajate struktuuris 2004. aastal ei toimunud samaaegselt sünnitusealiste naiste struktuuris, võib olla tegemist vanemahüvitise mõjudega. Võrdleme kahe grupi naiste vanust, haridust, majanduslikku staatust, sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekut ja eelnevat laste arvu ajavahemikus 2000-2004.

Uuringu esimese osa (metoodika ja andmete ülevaate) tellis ja rahastas Sotsiaalministeerium ning uuringu teise osa (vanemahüvitise mõju analüüsi) tellis Rahvastikuminstribüroo ja rahastas Riigikantselei.

Käesolev uuring on metoodilise eesmärgiga, mistõttu ei analüüsita antud töös vanemahüvitise praegust skeemi õigluse ja efektiivsuse seisukohast ega pakuta välja erinevaid vanemahüvitise alternatiive. Samuti ei analüüsita vanemahüvitise sobivust Eesti sotsiaalkaitse süsteemi.

Tuleb arvestada, et vanemahüvitise seadus hakkas kehtima alles 2003. detsembris, mistõttu 2004. aasta sünnitajate struktuuri muutumisest on veel väga raske välja lugeda vanemahüvitise mõjusid. Seega tuleb võtta empiirilises analüüsis saadavaid tulemusi pigem illustratiivsetena ja põhjalikema hinnangute andmiseks on vaja analüüsida järgnevate aastate arenguid sünnitamiskäitumises.

Analüüsimeetoditest

Vanemahüvitise tagajärgede hindamine koosneb mitmest sammust. Vanemahüvitise tagajärgi analüüsid on otstarbekas teha vahet esimest järku efektidel, milleks on sissetulekute ümberjaotus, ja teist järku efektidel, milleks on mõju inimeste sünnitus- ja tööturukäitumisele. Vanemahüvitise mõju hindamisel on oluline üheselt defineerida, mis hüpoteetilise situatsiooniga püütakse olukorda võrrelda, kas vanemahüvitise süsteemi kui terviku või mõne selle komponendi puudumisega või hoopis teistsugustele põhimõtetele rajatud süsteemiga.

Vanemahüvitise esimest järku efekti puhul saab analüüsida, kes on vanemahüvitise süsteemist antud sündimuskäitumise korral võitjad ja kaotajad. Selleks on esmalt vaja omada ülevaadet vanemahüvitise saajatest eri rahvastikurühmades. Vanemahüvitisega kaasnevat tulude ümberjaotamist ja vaesuse ning ebavõrdsuse muutumist on võimalik analüüsida mikrosimulatsioonimeetoditega.

Vanemahüvitise teist järku efektid ehk siis tegelikud mõjud sünnitus- ja tööturukäitumisele ilmnevad siis, kui inimesed muudavad oma käitumist poliitilise meetmega kaasneva olukorra muutuse tõttu, antud juhul lapse sünniga seotud kulude vähenemise tõttu.

Vanemahüvitise mõju hindamise teebki keeruliseks see, et meil praktiliselt puuduvad veenvad võimalused eristamaks vanemahüvitise mõju võimalikest muudest mõjudest (nt majanduse areng, stabiilsuse kasv jmt). Selleks, et näidata vanemahüvitise mõju sünnitus- ja tööturukäitumisele, peab näitama või uskuma, et kõikide muude tegurite mõju on tühine.

Enamik hinnanguid baseeruvad lihtsale erinevusele (diferentshinnang), kus võrreldakse situatsiooni enne ja pärast seaduse vastuvõtmist, või diferents-diferents hinnangule, kus võrreldakse olukorda enne ja pärast meetme rakendamist kahel rühmal – üks rühm, keda mõjutas meede, ja teine rühm, keda ei mõjutanud. Keerukamad statistilised ja ökonomeetrilised mudelid püüavad antud lähenemist täiendada, arvestades muude jälgitavate tegurite mõju.

Andmetest

Vanemahüvitise tulemuse analüüsimiseks on võimalik vähemalt osaliselt kasutada registriandmeid ja küsitlusandmeid. Peamised registrid on pensioniregister, statistikaameti andmekogu sündide registriga, meditsiiniline sünniregister. Peamised potentsiaalselt kasutatavad regulaarsed küsitlused on Eesti Tööjõu-uuring, Eesti Leibkonna Eelarve Uuring ja Eesti Sotsiaaluuring.

Kokkuvõttes võime andmete kohta öelda, et registriandmetes ei ole eraldiseisvatena piisavalt informatsiooni leibkonna struktuuri, sotsiaaldemograafilise tausta või sissetulekute kohta, mistõttu ei saa täielikku pilti vanemahüvitise saajate taustast. Registreid omavahel siduda teaduslike süvauuringute tegemiseks aga ei ole võimalik, mis on poliitikameetmete mõju analüüsil oluliseks takistuseks. Küsitlusuuringutes, mis sisaldavad infot leibkonna struktuuri ja sissetuleku kohta, on valimid liiga väikesed, et sinna satuks piisaval hulgas väikelastega naisi, et analüüsida detailselt vanemahüvitise mõju sündimuskäitumisele ning töö- ja pereelu ühildamisele.

Seega on antud olukorras soovituslik analüüsida vanemahüvitise saajate struktuuri vanemahüvitise suuruse lõikes pensioniregistris sisalduva informatsiooni põhjal. Samas on selge, et on vaja jõuda olukorrani, kus on võimalik pensioniregistrile juurde

siduda taustaandmeid teistest registritest analüüsimeks poliitikameetmete mõju inimeste käitumisele.

Paralleelselt registriandmetega tasub uurida Eesti Tööjõu-uuringu põhjal väikelastega perede tööturukäitumise muutumist üle aastate. Leibkonna eelarve uuringu ja Eesti Sotsiaaluuringu põhjal on võimalik analüüsida leibkondade sissetulekute struktuuri muutust tingituna vanemahüvitisest. Eesti Sotsiaaluuringu paneeli täienedes on võimalik analüüsida samade naiste tööturukäitumise muutumist järgnevate aastate jooksul ning selle sõltuvust vanemahüvitise suurusest.

Empiirilistest tulemustest

Empiirilises osas võrdlesime Eesti Meditsiinilise Sünniregistri andmete ja Eesti Tööjõu-uuringu andmete põhjal sünnitavate naiste ja sünnitusealiste naiste karakteristikuid alates 1990ndate teisest poolest. Samuti võrreldi Sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri andmete põhjal sünnitajate sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekuid mittesünnitanud naiste sissetulekutega.

Sünniregistri andmete kirjeldava analüüsi põhjal võib öelda, et sündide trend pöördus languselt tõusule ilmselt 1999. aastast, mistõttu vanemahüvitise mõju hinnata sündide arvu suurenemisele on raske. 2004. aastal suurenes nii esimeste, teiste kui kolmandate sündide arv. Sünnitajate keskmine vanus jätkas tõusu ka 2004. aastal. Samas suurenes sünnitamiste arv igas vanusvahemikus, sh ka 15-24 aastaste seas, mis varasematel aastatel on näidanud üksnes langustrendi.

Analüüs näitas ka, et kõrgharidusega ja eelnevalt hõivatute naiste osakaal hakkas sünnitajate seas kasvama juba alates 2002. aastast. See kasv on olnud kiirem kui muutused sünnitusealiste naiste struktuuris, mistõttu ei ole see seotud niisuguste tunnustega sünnitusealiste naiste osakaalu tõusuga ühiskonnas, vaid mingite muude teguritega. Samas, et väljatoodud muutused sünnitajate struktuuris algasid praktiliselt kaks aastat enne vanemahüvitise seaduse jõustumist, siis ei saa öelda, et need muutused oleks tingitud vanemahüvitisest.

Naiste töötasu andmete analüüs näitas, et alates 2002. aastast on sünnitanud naiste sotsiaalmaksuga maksustatud töötasu kõrgem kui mittesünnitanud naistel ehk sünnitama on hakanud suhteliselt enam hõivatud või kõrgemapalgalised. Esmasünnitajate puhul on alates 2002. aastast tegemist sujuvate arengutega ja me ei saa tuua välja mingeid järske muutusi 2004. või 2005. a I poolaastal, kui võiks arvata, et võivad ilmneda esimesed vanemahüvitise mõjud.

Samas tõi analüüs välja, et 2004. ja 2005. I poolaastal teise või kolmanda lapse sünnitanud naiste sotsiaalmaksuga maksustatav sissetulek on suhteliselt (võrreldes vastavalt teist või kolmandat last samal ajal mittesünnitanud naistega) kõrgem võrreldes 2002. või 2003. aastatel sünnitanud naiste analoogse võrdlusega. Ehkki ei saa välistada muid põhjendusi sellisele arengule, on üheks võimalikuks selgituseks see, et vanemahüvitis avaldas soodsat mõju kõrgemapalgaliste naiste soovile teist ja enam last sünnitada. Kindlasti tasuks ülaltoodud analüüsi korrata mõne aja pärast, kui on olemas andmed 2005 II poolaasta ja 2006. aasta kohta, et selgitada, kas püstitatud väide paika peab.

Vanemahüvitise saamise ajal võib ka vanem saada töötasu. Vanemahüvitise seaduse eelnõu seletuskirjas põhjendatakse seda sellega, et vanema tööleminek (ka osalise koormusega) tähendab perele reeglina täiendavaid kulutusi lastehoiule ja seetõttu puuduks vanemal motiiv vastu võtta tööd, millest saadav tasu kujuneks väiksemaks kui hüvitis ja lastehoiukulud kokku. Kahjuks on kehtivasse süsteemi sisse ehitatud

astmed, mis tekitavad väga kõrge tegeliku piirmaksumäära tehtud töötasu tasemetel juures. Nimelt võib vanemahüvitise seaduse kohaselt hüvitise saaja saada vanemahüvitise määras (2005. aastal 2200 krooni) töist tulu hüvitise saamise perioodil, ilma et nende hüvitis väheneks. Kui aga saadakse tulu kasvõi 1 kroon rohkem, siis vähendatakse hüvitist arvestades kogusummat (mitte vanemahüvitise määra ületavat summat). See tekitab näiteks 2005. aastal maksimaalset vanemahüvitist (17472 krooni) saava inimese jaoks olukorra, kus ühekroonine töötasu suurenemine 2200 kroonilt 2201 kroonini toob kaasa sissetuleku vähenemise 2491 krooni võrra. Analoogselt tekitab töötasu ülempiir 11 000 krooni kõrge tegeliku maksumäära.

Andmeanalüüsilased soovitusel

Vanemahüvitise mõju analüüsimiseks olemasolevate andmete põhjal soovitame viia läbi järgmisi uuringuid:

- iga-aastaselt sünnitajate sotsiaaldemograafilise tausta detailne analüüs eesmärgiga püüda leida rühmad, kelle sündimuskäitumine on muutunud kõige enam – agregeeritud andmed avaldab regulaarselt Statistikaamet ja Tervise Arengu Instituut, vajalik oleks detailsemates lõigetes analüüs kasutades Statistikaameti andmekogu või meditsiinilist sünniregistrit;
- iga-aastaselt väikeste lastega perede tööturukäitumise analüüs Eesti Tööjõu-uuringu andmete põhjal, analüüsida muutusi meeste ja naiste tööjõus osalemises ja töötundides;
- iga-aastaselt vanemahüvitise saajate tööturukäitumise analüüs – kui paljud naised töötavad ja mis töötasuga, leidmaks vanemahüvitise vähendamise valemi muutmise võimaliku mõju; et vanemahüvitise ja töötasu koos saamise korral kasutatav valem sisaldab sissetulekupiirkondi, mis ei soosi töötamist, tasuks analüüsida nende äramuutmise tagajärge.
- analüüsida, mitme kuu möödudes pärast sünnitust hakkavad naised saama sotsiaalmaksuga maksustatud töist tulu; uurida, kuidas see sõltub vanemahüvitise maksmise kestusest ja selle suurusest võrreldes varasema töise sissetulekuga; esimese põhjaliku uuringu võiks läbi viia 2007. aastal, kasutades andmeid sünnitanute kohta alates 2000. aastast; esimese uuringu põhjal otsustada, kas edaspidi teha uuring iga-aastaselt või korrata mitme aasta pärast;
- ühekordne uuring hindamiseks vanemahüvitise mõju väikelastega perede vaesusele ning ebavõrdsusele – võrreldes olukorraga, kui vanemahüvitist ei oleks tulnud või oleks tulnud kõigile võrdne vanemahüvitis; kasutada leibkonna eelarve uuringu või sotsiaaluuringu andmeid.

Lisaks olemasolevate andmete analüüsimisele soovitame läbi viia spetsiaalseid uuringuid, mille eesmärgid oleks lisaks vanemahüvitise ning selle mõju mõistmisele laiemad:

- kvalitatiivse iseloomuga uuring isade vähese lapsehoolduspuhkusele jäämise põhjuste väljaselgitamiseks. Millised on tööturul ning ühiskonnas laiemalt peituvad takistused meestel töö ja pereelu ühitamisel? Millist tasakaalu töö ja pereelu vahel mehed soovivad?

- kvalitatiivne uuring analüüsib vanemahüvitise puudusi läbi vanemate ning potentsiaalsete vanemate silmade ning vanemapuhkuse sobitumist ülejäänud sotsiaalpoliitikaga, vanemate ning potentsiaalsete vanemate vajadustega.
- kvantitatiivne spetsiaalse suunitlusega küsitlusuuring vanemahüvitise, töö ja pereelu ühitamise temaatika analüüsiks, erilise tähelepanuga isadele ja potentsiaalsetele isadele. Eesmärgiks hinnata eelpool nimetatud kvalitatiivsete uuringutega esile kerkinud probleemide, eelistuste jms ulatust kogu ühiskonnas.