

# Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs

Uuringu aruanne



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2013

*Uuringu tellis Sotsiaalministeerium. Uuring on valminud Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastamisel.*

#### **Autorid:**

**Helen Biin** alustas koostöös Praxisega 2006. aastal külalisuurijana, 2012. aasta sügisest jätkab Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika programmi analüütikuna. Tema peamisteks uurimisteedeks on sooline võrdõiguslikkus, naiste ja meeste osalemine poliitikas ja võrdsed võimalused töö- ja sotsiaalpoliitikas. Roll projektis: projektijuht ja analüütik.

**Marre Karu** on Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik aastast 2006. Tema uurimisteedeks on võrdsed võimalused töö- ja sotsiaalpoliitikas, perepoliitika, töö- ja pereelu ühitamine. Roll projektis: analüütik.

**Märt Masso** on Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2012. aasta algusest. Tema huvivaldkonnad on tööpoliitika, individuaalsed- ja kollektiivsed töösuhted, töötervishoid ja -ohutus, ettevõtluspoliitika. Roll projektis: analüütik

**Vootele Veldre** on Praxise tervisepoliitika programmi analüütik aastast 2010. Tema huviorbiidis on sotsiaal- ja tervishoiupoliitika kujundamise protsess, tegutsemine tööturul töövõimekao tingimustes ning sotsiaalkaitse meetmete disain. Roll projektis: analüütik.

#### **Käesoleva töö valmimise on andnud olulise panuse ka:**

Liina Kaldmäe, Marianne Meiorg, Pirjo Turk, Andres Võrk

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



#### **Poliitikauuringute Keskus Praxis**

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

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

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

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Biin, Helen, Karu, Marre, Masso, Märt, Veldre, Vootele 2013. Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

ISBN 978-9949-507-31-3 (pdf)

## Lühitutvustus

Käesolev analüüs keskendub Eesti vanemapuhkuste süsteemile, mis hõlmab rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust, lapsehoolduspuhkust, isapuhkust, lapsepuhkust ja tasustamata lapsepuhkust. Lähtudes rahvusvahelisest vanemapuhkuste määratlusest käsitletakse analüüsis vanemapuhkusena ka lapse terviseseisundist tulenevat vanema ajutist töövõimetust. Analüüsi eesmärgiks on hinnata Eestis kehtiva vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteemi vastavust lapsevanemate ja tööandjate vajadustele. Keskseteks uurimisküsimusteks, millele vastuseid otsitakse, on kuidas võimaldab praegune süsteem lapsevanematel tööd ja pereelu ühitada ning kas ja kuidas motiveerib see isasid vanemapuhkuseid kasutama. Käesolev vanemapuhkuste süsteemi analüüs on kujundav poliitikaanalüüs, mille tulemusena tehakse ettepanekud vanemapuhkuste süsteemi ümberkujundamiseks töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks ja isade osaluse suurendamiseks. Seejuures arvestatakse kaasnevat mõju nii tööandjatele, riigile kui ka ühiskonnale laiemalt.

## Abstract

The study of Estonian parental leave system covers all leave schemes that are in place specifically for parents with small children. This includes maternity leave, adoption leave, child care leave, paternity leave, child leave, child leave without pay and leave to care for children who are ill. The aim of the study is to assess to what extent the system of Estonian parental leaves and benefits meets the needs of the parents and the employers. The study seeks to answer two questions. First, if and how the current parental leave system allows parents to reconcile family and work and secondly, whether and how the system motivates fathers to use their right to take up the leaves. The study aims at supporting the development of leave policies and provides proposals to develop and re-shape the regulations of the current system in order to support better family and work reconciliation and to increase the take-up by the fathers. The study estimates also the possible impact of the proposals to the employers, state and the society as a whole.

# Sisukord

Lühituvustus .....	3
Töös kasutatud lühendid .....	8
Analüüsi tulemuste koondülevaade .....	9
Sissejuhatus .....	12
<b>1. Vanemapuhkuste analüüsi üldpõhimõtted .....</b>	<b>14</b>
1.1. Vanemapuhkuste süsteemi kujundamise eesmärgid .....	14
1.1.1. Isade osaluse suurendamine .....	14
1.1.2. Töö- ja pereelu parem ühitamine.....	17
1.1.3. Teisesed eesmärgid .....	19
1.2. Analüüsi parameetrid .....	21
1.2.1. Puhkuse alus.....	21
1.2.2. Puhkuse saaja .....	23
1.2.3. Puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamine .....	23
1.2.4. Aeg: kestus ja ajastus .....	24
1.2.5. Seos töötamisega .....	24
1.2.6. Tasu/hüvitis .....	25
1.3. Kokkuvõte .....	26
<b>2. Eesti vanemapuhkuste süsteem .....</b>	<b>27</b>
2.1. Rasedus- ja sünnituspuhkus.....	28
2.1.1. Üldinfo .....	28
2.1.2. Puhkuse alus.....	29
2.1.3. Puhkuse saaja .....	30
2.1.4. Etteteatamine.....	32
2.1.5. Aeg: kestus ja ajastus .....	33
2.1.6. Seos töötamisega .....	35
2.1.7. Hüvitis.....	37
2.2. Lapsendaja puhkus.....	39
2.2.1. Üldinfo .....	39
2.2.2. Puhkuse alus.....	40
2.2.3. Puhkuse saaja .....	40
2.2.4. Etteteatamine.....	41
2.2.5. Aeg: kestus ja ajastus .....	41
2.2.6. Seos töötamisega .....	42
2.2.7. Hüvitis.....	42
2.3. Lapsehoolduspuhkus .....	43
2.3.1. Üldinfo .....	43
2.3.2. Puhkuse alus.....	43
2.3.3. Puhkuse saaja .....	44
2.3.4. Etteteatamine.....	45
2.3.5. Aeg: kestus ja ajastus .....	46

2.3.6.	Seos töötamisega .....	46
2.3.7.	Tasu/hüvitis .....	50
2.4.	Vanemahüvitis .....	51
2.4.1.	Üldinfo .....	52
2.4.2.	Hüvitise maksmise alus .....	52
2.4.3.	Hüvitise saaja.....	53
2.4.4.	Etteteatamine.....	57
2.4.5.	Aeg: kestus ja ajastus .....	57
2.4.6.	Seos töötamisega .....	58
2.4.7.	Hüvitis.....	60
2.5.	Isapuhkus .....	62
2.5.1.	Üldinfo .....	62
2.5.2.	Puhkuse alus.....	62
2.5.3.	Puhkuse saaja .....	63
2.5.4.	Etteteatamine.....	63
2.5.5.	Aeg: kestus ja ajastus .....	63
2.5.6.	Seos töötamisega .....	64
2.5.7.	Tasu/hüvitis .....	65
2.6.	Lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus.....	65
2.6.1.	Üldinfo .....	65
2.6.2.	Puhkuse alus.....	66
2.6.3.	Puhkuse saaja .....	66
2.6.4.	Etteteatamine.....	66
2.6.5.	Aeg: kestus ja ajastus .....	67
2.6.6.	Seos töötamisega .....	68
2.6.7.	Tasu .....	68
2.7.	Lapse terviseprobleemist tulenev vanema ajutine töövabastus.....	68
2.7.1.	Üldinfo .....	68
2.7.2.	Töövabastuse alus .....	69
2.7.3.	Töövabastuse saaja .....	69
2.7.4.	Etteteatamine.....	71
2.7.5.	Aeg: kestus ja ajastus .....	72
2.7.6.	Seos töötamisega .....	72
2.7.7.	Hüvitis.....	73
2.8.	Vanemapuhkuste süsteemi koondkäsitlus .....	75
<b>3.</b>	<b>Vanemapuhkuste stsenaariumite analüüs .....</b>	<b>80</b>
3.1.	Parameetrilised stsenaariumid .....	81
3.1.1.	Isade osaluse suurendamine/ hoolduskohustuse võrdsem jagamine .....	81
3.1.2.	Töö- ja pereelu ühitamine .....	94
3.2.	Süsteemsed stsenaariumid .....	113
3.2.1.	Stsenaarium 1: Kuu ülekantamatut individuaalset puhkuseõigust isadele....	114
3.2.2.	Stsenaarium 2: 6+6+6.....	119
3.2.3.	Stsenaarium 3: Osalise vanemapuhkuse võimaldamine .....	124
3.2.4.	Stsenaarium 4: Kõigi vanemapuhkuste sidumine .....	129

<b>4. Kokkuvõte</b> .....	<b>135</b>
<b>Kasutatud kirjandus</b> .....	<b>142</b>
<b>LISA 1. Metoodika</b> .....	<b>147</b>
Parameetriline käsitlus.....	148
Süsteematiline kirjanduse ülevaade .....	148
Fookusrühma intervjuud.....	152
Arvuline ja statistiline analüüs .....	154
Stsenariumite koostamine .....	155

### Jooniste loetelu

<b>Joonis 1</b> Emade kasutatatud lapsehoolduspuhkuse päevade osakaal (%) skandinaavia riikides, 1990-2009.....	16
<b>Joonis 2</b> Sünnitushüvitist saanud naised vanuse järgi, 2008-2012.....	31
<b>Joonis 3</b> Rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdunud naised puhkuse alguskuupäeva ja eeldatava sünnitamise kuupäeva vahe järgi, 2011 .....	34
<b>Joonis 4</b> Vanemahüvitise saajad soo lõikes, 2004-2011 .....	55
<b>Joonis 5</b> Vanemahüvitise saajad soo ja vanemahüvitise suuruse järgi, 2004-2011 .....	55
<b>Joonis 6</b> Vanemahüvitist saanud mehed töötasu järgi, 01.2004-07.2012.....	59
<b>Joonis 7</b> Vanemahüvitist saanud naised töötasu järgi, 01.2004-07.2012 .....	59
<b>Joonis 8</b> Isapuhkuse saajad puhkusepäevade arvu järgi, 2002-2007 .....	64
<b>Joonis 9</b> Hoolduslehed põhjusega „alla 12-aastase haige lapse põetamine“ hooldaja soo ja hooldatava vanuse lõikes, 2008-2012 .....	70
<b>Joonis 10</b> Hoolduslehed põhjusega „haige perekonnaliikme põetamine“, millel hooldatav on kuni 18-aastane hooldaja soo ja hooldatava vanuse lõikes, 2012 .....	71
<b>Joonis 11</b> Meeste osakaal alla 12-aastase haige lapse põetamiseks võetud hoolduslehtedel hooldatava vanuse lõikes, 2008 ja 2012.....	71
<b>Joonis 12</b> Meeste ja naiste keskmine hüvitis (eurot) päevas alla 12-aastase haige lapse põetamisel... 74	
<b>Joonis 13</b> Meeste osakaal (%) vanemahüvitise saajate seas, 2004-2012 .....	82
<b>Joonis 14</b> Sünnituspuhkusele siirdunud naiste keskmine päevatulu (eurodes) kalendriaastal vanuse järgi, 2007-2012.....	112
<b>Joonis 15</b> Meeste ja naiste keskmine vanemahüvitis (eurodes) ja keskmiste suhe, 2005-2012.....	118
<b>Joonis 16</b> Kirjandusülevaates kasutatud andmebaasid .....	149

### Tabelite loetelu

<b>Tabel 1</b> Vanemapuhkuste ja hüvitiste parameetrid.....	21
<b>Tabel 2</b> Vanemlusega seotud riskid ja vastavad puhkused ja hüvitised .....	22
<b>Tabel 3</b> Vanemapuhkused ja lapse hooldamisega seotud hüvitised Eestis ning nende võimaldamist reguleerivad seadused .....	27
<b>Tabel 4</b> Rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnitushüvitise kasutamine, 2008-2011 .....	29
<b>Tabel 5</b> Lapsendaja puhkuse ja lapsendamishüvitise kasutamine, 2008-2012 .....	40
<b>Tabel 6</b> Vanemahüvitise saajad vanemahüvitise suuruse järgi, 2004-2010 .....	61
<b>Tabel 7</b> Meeste ja naiste keskmine hüvitis (eurot) alla 12-aastase haige lapse põetamisel, 2008-2012 .....	74
<b>Tabel 8</b> Eesti vanemapuhkuste süsteem parameetrite lõikes .....	76

<b>Tabel 9</b> Lapsehoolduspuhkust kasutanud alla 8-aastaste laste vanemad .....	82
<b>Tabel 10</b> Lapsehoolduspuhkusest loobunud mehed põhjuste järgi .....	83
<b>Tabel 11</b> Mõju Individuaalse ülekantamatu vanemapuhkuse perioodi kehtestamisel .....	86
<b>Tabel 12</b> Isade individuaalse puhkuseõiguse kestus.....	91
<b>Tabel 13</b> Isa individuaalse ülekantamatu lapsehoolduspuhkuse perioodi ajastus, I tasand .....	93
<b>Tabel 14</b> Vanemate samaaegse vanemapuhkusel viibimise võimaldamine.....	95
<b>Tabel 15</b> Lapsepuhkuse ja tasustatud lapsepuhkuse võtmisest etteteatamine .....	98
<b>Tabel 16</b> Vanemahüvitise nõudeõiguse perioodi pikendamine .....	100
<b>Tabel 17</b> Vanemapuhkuse kestus töötingimuste muutmise ajal.....	101
<b>Tabel 18</b> Lapsepuhkuse ja tasustatud lapsepuhkuse aegumine.....	103
<b>Tabel 19</b> Lapsevanema õigus Osade kaupa puhkamisel ja puhkuse katkestamisel .....	105
<b>Tabel 20</b> Töötamise ja puhkamise ühitamise meetmete võrdlev analüüs .....	107
<b>Tabel 22</b> Lapsevanemate keskmine töötasu, 2010.....	118
<b>Tabel 23</b> Analüüsi kontseptuaalse raamistiku loomise loogika .....	147
<b>Tabel 24</b> Vanemapuhkuste stsenaariumite analüüsi loogika .....	147
<b>Tabel 25</b> Mõju käsitlemine kirjandusülevaates .....	151
<b>Tabel 26</b> Fookusrühma aruteludel osalenute asutuste ja organisatsioonide profiil .....	154

## Töös kasutatud lühendid

ATS	Avaliku teenistuse seadus
EL	Euroopa Liit
ESU	Eesti Sotsiaaluuring
ETU	Eesti Tööjõu-uuring
FIE	Füüsilisest isikust ettevõtja
PKS	Perekonnaseadus
PS	Põhiseadus
RaKS	Ravikindlustuse seadus
RPTS	Riiklike peretoetuste seadus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
SMS	Sotsiaalmaksuseadus
TLS	Töölepingu seadus
TuMS	Tulumaksuseadus
TVL	Töövõimetusleht
VHS	Vanemahüvitise seadus



## Analüüsi tulemuste koondülevaade

Rahvusriigile iseloomulikud, esmapilgul vastandlikud huvid – tagada tööeliste inimeste aktiivne osalemine tööelus ja motiveerida peresid samal ajal panustama elanikkonna taastootmisse – eeldavad poliitikakujundajailt pidevat tasakaalu otsimist töötamise soosimise ja laste soetamist soodustavate stiimulite vahel. Perekonna vaatepunktist on töö- ja pereelu eduka ühitamise aluseelduseks valikuvabadus, lapsevanemate võimalus valida mitmete võimalike lahenduste seast just nende jaoks parim, arvestades kummagi vanema töö iseloomu ja töötingimusi, lapsehoiuvõimalusi ning ka perekondlikke eripärasid ja lapsevanemate soove. Riik saab laste sündimist töötavate lapsevanematega peredesse soodustada lapse sündimisega kaasnevate riskide maandamise kaudu, tagades ema ja lapse tervise kaitse, leevendades või kõrvaldades lapse sünni ja hoolduskoormusega kaasnevat sissetuleku languse riski ning luues lapsehoiutingimused, mis võimaldavad lapsevanemate eneseteostust tööelus osalemise kaudu.

Kuna lastel on õigus mõlema vanema ajale ja hoolitsusele, on ootuspärane, et laste hooldamises osaleksid emade kõrval ka isad. Isade osalus on vanemapuhkuste kasutamisel oluline soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt, see võib avaldada positiivset mõju sündimusele, toetada pere stabiilsust, mõjuda positiivselt isa tervisele ja personaalsele arengule ning võimaldada isadele vaheldust tööelust.

Ülalkirjeldatud põhimõtted ja väärtushinnangud kajastuvad mitmes Eesti riigi strateegilises dokumendis. Laste- ja perearengukavas 2012-2020 on strateegilisteks eesmärkideks, et Eesti oleks „positiivset vanemlust toetav riik, kus pakutakse vajalikku tuge laste kasvatamisel ja vanemaks olemisel, et parandada laste elukvaliteeti ja tulevikuväljavaateid“, riik, kus on „perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, mis pakub perele püsivat kindlustunnet“ ning kus „meestel ja naistel on võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, soodustamaks kvaliteetset ja iga pereliikme vajadustele vastavat igapäevaelu“. Vabariigi Valitsuse tegevuskavas 2011-2015 nimetatakse tööturu- ja sotsiaalpoliitika eesmärgina inimeste sissetulekute, elukvaliteedi ning sotsiaalse turvalisuse kasvu, valitsus on endale eesmärgiks seadnud suurendada hõivet ja kahandada vaesuses elavate inimeste arvu.

Varasemad uuringud on näidanud, et töö- ja pereelu ühitamine on Eestis probleemne. Raskustele töö- ja pereelu ühitamisel viitavad väikeste laste emade madal hõivemäär, laste saamisega seotud toimetulekuriski ilmestab riigi majanduslikule olukorrale tundlik sündimus. Isade hoolitsejaroll on nii lapsehoolduspuhkuse kui lapse tervisest tulenevate hooldusjuhtumite puhul tagasihoidlik, enamikus peredest on peamine väikelapse eest hoolitseja jätkuvalt ema. On alust eeldada, et Euroopa Liidu sügavaim palgalõhe meeste ja naiste vahel on otseselt seotud meeste ja naiste traditsioonilise rollikäsitlusega nii tööandjate kui ka töötajate endi seas.

Käesoleva analüüsi keskne järeldus on, et töö- ja pereelu edukam ühitamine ja isade osaluse suurendamine hoolduskoormuse kandmisel ei ole vanemapuhkuste süsteemi oluliste kohandusteta võimalik. Lapsevanema töö- ja pereelu ühitamise võimaluste ja valikuvabaduse suurendamiseks tuleb kahandada puhkuse- ja hüvitiseskeemide jäikust. See eeldab tänaste süsteemide olulist muutmist, mille eelduseks on riigi valmisolek vastavate registrite ja andmebaaside arendamisesse investeerimiseks. Hüvitiste asendusmäärade kõrval on töö- ja pereelu ühitamisel olulisel kohal valikuvõimaluste mitmekesistamine ja perele otsustusõiguse andmine, mis tingimustel riigi pakutavat asendussissetulekut kasutatakse, arvestades omavalitsuste loodud reaalseid hoiutingimusi ja pere võimalusi kasutada alternatiivseid lahendusi.

Isade osaluse suurendamiseks on vajalik riigi selge sõnum peredele ja tööandjatele, et isade panus väikelapse hooldamisse on ootuspärane ja normaalne. Vanemapuhkused, mis on võrdsetel alustel mõlemale vanemale kättesaadavad, taastoodavad tänases ühiskonnas vaatamata oma sooneutraalsusele traditsioonilisi soorolle, mille kohaselt on ema peamine laste eest hoolitseja ja isa peamine leivateenija. Sellisest stereotüüpide kinnistamisest on võimalik välja murda. Teistes riikides on osutunud edukaks teatud osa vanemapuhkuse isale reserveerimine ja seega pere survestamine, et isa puhkust kasutaks. Meeste vanemapuhkusele jäämist toetavad lisaks mitmekesisemad puhkuse kasutamise võimalused ja suurem valikuvabadus nende võimaluste vahel.

Tuginedes teostatud analüüsi järeldustele annab Poliitikauuringute Keskus Praxis töö- ja perepoliitika kujundajaile järgmised soovitusid:

- (1) Toetamaks paremini väikelaste vanemate töö- ja pereelu ühitamist, tuleks vanemapuhkuste süsteemis muuta vähemalt ühte järgmistest parameetritest:
  - võimaldada varasemast sissetulekust sõltuva asendussissetulekuga kaetud piiratud arvu lapsehoolduspuhkuse päevade kasutamist pikema perioodi vältel kui on lapse esimesed poolteist eluaastat;
  - võimaldada nn osakoormusega<sup>1</sup> puhkamist vähemalt pikemate vanemapuhkuste ajal.
- (2) Suurendamaks isade osalust hoolduskoormuse kandmisel, kaaluda individuaalse ülekantamatu hüvitatava lapsehoolduspuhkuse perioodi kehtestamist isadele<sup>2</sup>. Välisriikide kogemuse põhjal on alust eeldada, et mida pikem on isale reserveeritud puhkuseosa, seda enam suureneb isade osalus puhkuse kasutamisel. Vältimaks või leevendamaks võimalikke peredele ebasoodsaid kaasmõjusid, tuleks seejuures rakendada täiendavalt järgmisi tingimusi:
  - rakendada esimeses soovitusel toodud paindlikkuse suurendamise võimalusi;
  - anda peredele suuremad õigused otsustada individuaalse õiguse alusel võimaldatava vanemapuhkuse osa ajastuse üle;
  - kehtestada individuaalõiguse alusel võimaldatavate puhkuste puhul eritingimused üksikvanemaga peredele.
- (3) Et soodustada tööandjate tegevuse senisest paremat planeerimist võimalikes uuenevates tingimustes, on põhjendatud ülalkirjeldatud soovitude elluviimisel kaaluda ühtlasi vähemalt ühe alljärgneva tingimuse rakendamist:
  - rakendada puhkusele siirdumise ja puhkuselt naasmise etteteatamistähtaegade seadmisel proportsionaalsuse põhimõtet, kehtestades pikaajalistele vanemapuhkustele (sh nn osakoormusega puhkusele) siirdumisest või puhkuselt naasmisest etteteatamisel senisest pikema tähtaja.
  - motiveerida tööandjat ja töötajat viimase puhkusele siirdumisel kokku leppima pikaajaliselt vanemapuhkus(t)e kasutamise tingimustes, st töötamise ja puhkamise perioodides ja/või töötamise ja puhkamise koormuses ning anda pärast teatud arvu muudatuste tegemist algses

<sup>1</sup> Vt selgitust osakoormusega pukamise kohta ptk 1.1.2 Töö- ja pereelu parem ühitamine

<sup>2</sup> Silmas ei ole peetud Eestis täna kehtivat 10 tööpäeva pikkust isapuhkust.

plaanis tööandjale suurem sõnaõigus otsustada, kas ja millistel tingimustel võimaldab ta töötajal varasema kokkuleppe väliseid muudatusi teha.

(4) Nii ülalkirjeldatud soovituste elluviimisel kui ka kõrvale jätmisel tuleks vanemapuhkuste süsteemi edasisel kujundamisel arvestada järgmiste põhimõtetega:

- raseduse ja väikelapse hooldamisega seotud sissetulekuriski maandamisel pakutav asendussissetulek peaks tagama toimetuleku kõigile selle saajatele, marginaalse asendussissetuleku pakkumine riigi poolt ei ole eesmärgipärane tegevus;
- asendussissetulekute arvestuspõhimõtted peaksid olema üles ehitatud viisil, mis leevendaksid juhuslike tegurite (nt (järgneva) lapse sünnikuupäev, enneaegselt sünnitusest johtuv puhkuse kavandatust varasem algus) negatiivset mõju väikelapse vanema asendussissetuleku suurusele;
- vanemapuhkuste kasutamise regulatsioon vajab õigusselgust – puhkustest etteteatamise ja nende katkestamise regulatsioon peab olema tööturu osapooltele üheselt arusaadav, et vältida erinevatest tõlgendustest tõusetuda võivaid vaidlusi.

Kuna mitmed kirjeldatud meetmeid võivad – muude tingimuste samaks jäämisel – kaasa tuua olulise täiendava kulu riigieelarvele, on kohane rõhutada, et vanemapuhkuste süsteemi ümber korraldades on seda potentsiaalset hüvitistega seonduvat kogukulu kasvu võimalik kaalutletud ja riigimeheline otsuste toel leevendada või vältida.

## Sissejuhatus

Poliitikauuringute Keskuse Praxis teostatud Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüsi fookuses olid võimalikud viisid, kuidas muuta vanemapuhkuste süsteemi selliselt, et paraneksid lapsevanemate valikuvõimalused töö- ja pereelu ühitamisel ning suureneks isade aktiivsus vanemapuhkuste kasutamisel. Analüüsi hõlmas seitset laste eest hoolitsemisega seotud puhkust ning nendega seotud hüvitisi.

Meie töö on käsitletav kujundava poliitikaanalüüsina, mille tulemusena teeme ettepanekud vanemapuhkuste süsteemi ümberkujundamiseks töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks ja isade osaluse suurendamiseks. Seejuures arvestatakse kaasnevaid mõjusid tööandjatele, riigile kui ka ühiskonnale laiemalt. Samuti hindasime, milline oleks võimalike muudatuste mõju naiste tööhõive suurendamisele, laste vaesuse vähendamisele, sündimuse tõstmisele, soolise tasakaalu saavutamisele ja palgalõhe vähendamisele.

Vanemapuhkuste süsteemi ümberkorraldamise kavandamisel on oluline lähtuda Eestis riiklikult võetud eesmärkidest, mille saavutamine on vanemapuhkustega otseselt seotud. Näiteks näeb Valitsuse tegevuskava 2011-2015 tööturu- ja sotsiaalpoliitika eesmärgina inimeste sissetulekute, elukvaliteedi ning sotsiaalse turvalisuse kasvu. 2015. aasta eesmärgiks on saavutada vanusegrupis 20–64 tööhõive määr 72% ja suhtelise vaesuse määr 16,5%. Teisalt seab valitsuse kinnitatud laste- ja perede arengukava 2012-2020 (Sotsiaalministeerium 2011) eesmärgiks laste ja perede heaolu suurendamise ning elukvaliteedi tõstmise, soodustades seeläbi laste sündi. Arengukavas esitatud visiooni kohaselt peaks Eesti olema 2020. aastaks positiivset vanemlust toetav riik, kus pakutakse vajalikku tuge laste kasvatamisel ja vanemaks olemisel, et parandada laste elukvaliteeti ja tulevikuväljavaateid. Eestis on perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, et pakkuda perele püsivat kindlustunnet. Strateegiliseks eesmärgiks on seatud ka meeste ja naiste võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, et soodustada kvaliteetset ja iga pereliikme vajadustele vastavat igapäevaelu (Sotsiaalministeerium 2011). Seega võib Eesti riigi eesmärkidena välja tuua ühelt poolt maksimaalse tööhõive saavutamise, teisalt aga töö- ja pereelu ühitamise soodustamise, laste vaesuse vähendamise, Eesti rahva püsijäämise ja selleks sündimuse tõstmise. Lisaks on võetud vastu otsus vähendada soolist palgalõhet. Kõiki neid eesmärke tuleb perepoliitilisi muudatusi tehes silmas pidada.

Käesolev uuringu aruanne koosneb kolmest osast. Aruande esimeses osas vaadeldakse kirjandus-ülevaldele tuginedes, kuidas on teistes riikides vanemapuhkuste süsteeme kujundatud, et suurendada meeste osalust ja soosida vanemate suuremaid valikuvõimalusi töö- ja pereelu ühitamisel ning millist laiemat sotsiaalset mõju vanemapuhkuste süsteemid evivad. Selles osas antakse teistes riikides kasutatavatest süsteemidest koondülevalde, keskendudes käesoleva analüüsi seisukohast olulistele aspektidele. Ülevaldes ei käsitleta seda, milliseid eeltingimusi, muudatusi ja investeeringuid kirjeldatud skeemide loomine ja ellurakendamine nõudsid. Kuna süsteemi mõju sõltub puhkuste ülesehitusest ja tingimustest, kirjeldatakse peatüki lõpus parameetreid, mille lõikes Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüsitakse ja mille muutmisega on eelduslikult võimalik soovitud eesmärke saavutada.

Aruande teises osas kirjeldatakse Eestis hetkel kehtivat vanemapuhkuste süsteemi ehk nn baasstsenaariumit. Siin kirjeldatakse esimeses peatükis kirjeldatud parameetrite lõikes rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust, lapsehoolduspuhkust, isapuhkust, lapsepuhkust, tasustamata lapsepuhkust ning töötava vanema ajutist töövõimetust lapse haiguse ajal. Kuigi Eesti õigusaktide kohaselt ei ole lapse hooldamisest tingitud töökatkestus otseselt käsitletav vanemapuhkusena – vastavat puhkust õigusaktid ei sätesta – on seda seoses töökatkestuse alusega, so lapse eest

hoolitsemisega, rahvusvahelises erialases kirjanduses ühe vanemapuhkuste süsteemi osana käsitletud (nt Moss ja Deven 2012, Pall ja Karu 2012). Tulenevalt erialakirjanduses levinud lähenemisest ja analüüsi lähteülesandest käsitletakse ka lapsevanema ajutise töövõimetust seoses haige lapse hooldamisega selles analüüsis vanemapuhkuste süsteemi osana. Kirjeldava analüüsi tulemusena, mida toetab ka kirjandusülevaade, kvantitatiivne analüüs ning õiguslik analüüs, kaardistatakse vanemapuhkuste süsteemi probleemid ja valikukohad, mida ümber kujundades on võimalik suurendada isade osalust ja töö- ja pereelu ühitamise võimalusi.

Aruande kolmas osa lähtub esimeses peatükis käsitletud teoreetilistest lähenemistest ja välisriikide kogemusest ning teises peatükis kaardistatud vanemapuhkuste süsteemi probleemidest ning keskendub uute võimalike vanemapuhkuste stsenaariumite analüüsimisele, mis võivad toetada vanemapuhkustele seatud kesksete eesmärkide saavutamist ning ületada kehtiva süsteemi probleemkohtasid. Lahendusvariantide võimalikku mõju hinnates toetatakse teoreetilistele käsitlustele, teiste riikide analoogsetele kogemustele, statistikale ning Eetsi ettevõtete personalitöötajatega läbi viidud fookusrühma intervjuudele. Valdav osa vanemapuhkuste mitmeid parameetreid muutvatest ehk nn süsteemsetest stsenaariumitest on analüüsimiseks välja pakkunud uuringu tellija. Stsenaariumite analüüsi tulemuste koondkäsitluse põhjal esitatakse poliitikasoovitused Eesti vanemapuhkuste süsteemi ümberkujundamiseks, et soodustada isade suuremat osalust laste eest hoolitsemisel ning luua avaramad võimalused lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamiseks.

Kogu aruandes kasutame kõigi seitsme eelpoolloetletud puhkuste ühtseks tähistamiseks sõna *vanemapuhkused* või *vanemapuhkus*. Juhul, kui soovime viidata mõnele konkreetsele vanemapuhkuse tüübile, kasutame selle puhkuse täpset nimetust.

# 1. Vanemapuhkuste analüüsi üldpõhimõtted

Vanemapuhkuste analüüs küsib, millisel viisil saaks riik parandada lapsevanemate võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks ning soodustada tasakaalustatumat lapsehoolduse jagunemist vanemate vahel. Kuigi Eestis on võrreldes teiste Euroopa Liidu ja OECD riikidega naiste tööhõive määr kõrge ja töötamine on naiste ja meeste vahel suhteliselt võrdselt jaotunud (nt OECD 2013), on laste eest hoolitsemise võrdsema jagamise saavutamiseks vajalik käia veel pikk tee. Igast 20 lapsehoolduspuhkuse võtjast on hetkel vaid üks mees (vt tabel 9, lk 82), väikelaste emade madal hõivemäär (vt Moss 2013) viitab ilmsetele raskustele töö- ja pereelu ühitamisel. Töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamine võimaldab ka meeste suuremat osalemist laste eest hoolitsemisel.

Kahe leivateenija ja kahe hoolitseja peremudeli poole liikumist saab oluliselt kujundada riigi vanemapuhkuste süsteem. Käesolev analüüs lähtub eesmärgist soodustada isade suuremat osalemist vanemapuhkuste kasutamisel ning suurendada töö- ja pereelu ühitamise võimalusi vanemapuhkuste süsteemi suuremat valikuvabadust tuues. Järgnevalt vaadatakse esmalt kirjanduse ülevaatele tuginedes, kuidas on teistes riikide vanemapuhkuste süsteeme muudetud, et suurendada meeste osalust ja soosida süsteemis suuremat valikuvabadust töö- ja pereelu ühitamiseks. Seejärel esitatakse kirjanduse ülevaatele tuginedes parameetrid, mille alusel iseloomustatakse järgmises peatükis Eestis kehtivat vanemapuhkuste süsteemi ja analüüsitakse selle muutmise võimalusi. Kirjanduse ülevaates on kasutatud teoreetilises kirjanduses ja teiste riikide õigusruumis kasutusel olevaid mõisteid.

## 1.1. Vanemapuhkuste süsteemi kujundamise eesmärgid

### 1.1.1. Isade osaluse suurendamine

Üldiselt ollakse seisukohal, et vanemapuhkuste skeemid mõjutavad seda, kuidas lapsevanemad jagavad omavahel lapsehoolduse kohustust (Leira 2006, lk 29). Eeldatakse, et kui muudetakse perekonnasisest lapsehoiuga seonduvat tööjaotust, muutub sooline tasakaal kogu perekonnaelus ja ka avalikus sfääris, eriti aga tööturul (Moss ja Deven 1999, lk 14).

Duvander ja Jans (2009) võtavad kokku erinevate autorite töid ning loetlevad põhjuseid, miks suuremat isade osalust peetakse vanemapuhkuse kasutamises oluliseks – see on oluline soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt, samuti sündimuse, pere stabiilsuse, tervise ja isade personaalse arengu jaoks ning isadele tööelust vahelduse võimaldamiseks. Samas leiavad autorid, et üks olulisemaid põhjuseid on ka laste õigus mõlema vanema ajale ja rõhutavad, et Rootsis on just viimane põhjus tõusmas eriti olulisele kohale.

Erinevad eksperdid on juhtinud tähelepanu aga sellele, et sooneutraalsed vanemapuhkused, mis on võrdsetel alustel mõlemale vanemale kättesaadavad, on siiani taastootnud ja kinnistanud soolist lapsehoiu jaotust (vt nt Ellingsæter ja Leira 2006, lk 271; Leira 2002; O'Brien 2009). Kui õigus vanemapuhkusele on perekonnal – perekond saab valida, kas puhkusele jääb ema või isa – võtavad reeglina vanemapuhkuse vastavalt traditsioonidele ja soorollidele naised. Selle käitumismustri murdmiseks on mitmetes riikides antud isadele individuaalne õigus (ja seega normatiivne kohustus) teatud osale vanemapuhkusest. Samuti on leitud, et mitmekesisemad võimalused ja suurem valikuvabadus puhkuse kasutamisel võivad soodustada meeste vanemapuhkusele jäämist.

Välja on toodud ka, et piiratud rahaline toetus vanemapuhkuse ajal võib olla üheks oluliseks põhjuseks, miks vaid vähesed isad võtavad vanemapuhkust (Deven ja Moss 2002; Deven 2005, lk 260; Pleck 1993, lk 230; Haataja ja Nyberg 2006), kuid kuna Eestis vanemahüvitise süsteem on oma 100% asendusmääraga üks heldemaid vanemapuhkuse skeeme Euroopas, ei ole Eestis vähesed vanema-

puhkuse kasutamise taga ilmselt rahalise toetuse puudumine. Seega võib järeldada, et rahaliste takistuste eemaldamine on isade osaluse suurendamiseks vajalik, kuid vaid sellest ei piisa (Karu 2011).

Brandth ja Kvande (2009a) viitavad sellele, et siiani on soolise võrdõiguslikkuse poliitika ja meetmed olnud naistele orienteeritud ja isakuu (ingl *daddy month*) või isakvoot (ingl *father's quota*) on esimene olulisem meeste suunatud meede. Riik on oluline soo ja isaduse konstrueerija (Connell 1995; Hearn 2002) ja seetõttu on riigi roll emade ja isade igapäeva elu valikute kujundamisel väga oluline. Hobson ja Morgan (2002) lisavad, et riigi õigusruum ja poliitika mõjutavad isa rolli ja isade identiteeti – seega mõjutavad poliitikalavalikud seda, millisteks isadeks mehed kujunevad. Isade vanemapuhkuse kasutamise soodustamiseks toob Moss (2012) välja kaks peamist lähenemist:

- Vanemapuhkuste kasutamise soodustamiseks isade seas on mitmel pool kasutusel individuaalne õigus vanemapuhkusele – kui isa oma „kvooti“ või osa ei kasuta, ei ole võimalik seda puhkuseõigust üle kanda teisele vanemale, mistõttu perekond kaotab osa puhkuseõigust ja sellega kaasnevat puhkusetasu. Selline meede on kasutusel näiteks Islandil ja Norras.
- Teine lähenemine on boonuse (lisapuhkuse) pakkumine perele, kui isa võtab teatud osa vanemapuhkusest. Sellist boonust pakkus kaheksa riiki. Näiteks Soomes saavad isad 24 lisapäeva, kui nad kasutavad vähemalt kahte nädalat ette nähtud 18 päeva pikkusest isapuhkusest. Neid 24 lisapäeva koos kahe nädala vanemapuhkusega nimetatakse seaduses „isa kuuks“, kuigi periood on pikem kui kuu. Rootsis on „soolise võrdsuse boonus“ (ingl *gender equality bonus*), mis pakub majanduslikku boonust peredele, et nad jagaksid oma vanemapuhkust võrdsemalt<sup>3</sup>. Saksamaal pikendatakse kogu puhkust, kui isa võtab vähemalt kaks kuud vanemapuhkust. Portugalis pakutakse boonust peredele, kus isad jagavad osa emapuhkusest (ingl *maternity leave*), samuti on neil isadele kohustus võtta kaks nädalat puhkust. Sarnased boonused on veel kasutusel Austrias, Horvaatias ja Itaalias.

Moss (*Ibid.*) leiab, et riikides, kus on pigem kasutusel perekonna õigusel põhinevad skeemid, on meeste osalus vanemapuhkuse võtmisel üsna madal (Tšehhis moodustavad isad puhkusevõtjatest 1%, Soomes ja Poolas 2%, Austrias 3%). Neis riikides, kus isadele on loodud individuaalne õigus (isapuhkus või isakuud vanemapuhkuse raames) kasutavad isad neid ka üsna aktiivselt, kui sellega kaasnevat tasu on varasema sissetuleku tasemel või selle lähedal. Siiski rõhutab autor riikide võrdlemisel seda, et informatsioon erinevate riikide vanemapuhkuste ja isadele mõeldud puhkuste kasutamise kohta on lünklik ja esitatud väga erineval viisil, mistõttu on nende võrdlemine keerukas.

Esimesena loodi isakuu/isakvoot 1993. aastal Norras, kus lapsehoolduspuhkuse vastena käsitletavat vanemapuhkust kasutavate isade osakaal tõusis 4% tasemelt praeguse 89 protsendini (Brandth ja Kvande 2009b). Suur muudatus toimus lühikese perioodi vältel – 1997. aastaks võttis juba üle 70% isadest teatud ulatuses vanemapuhkust (Brandth ja Kvande 2012). Siiski ei tähenda see, et asjakohane vanemapuhkus oleks võrdselt isade ja emade vahel jaotatud. Isad võtavad reeglina palju lühema vanemapuhkuse kui emad – suuremat osa vanemapuhkuse päevadest kasutavad jätkuvalt emad (Chronholm 2009; Brandth ja Kvande 2001). Norras kasutasid mehed 7,7% kõigist vanemapuhkuse päevadest ja suurem osa isasid ei võtnud rohkem, kui neile ette nähtud neli nädalat (alates 2006. aastast on isakvoot kuus nädalat), kuid 15% isasid kasutas ka osa üldisest vanemapuhkusest (Brandth ja Kvande 2012).

<sup>3</sup> Mõlemad vanemad saavad 50 SEK (5,6 eurot) lisahüvitist iga võrdselt jagatud lapsepuhkusepäeva eest. Neil on võimalik jagada omavahel 390 päeva, mida on võimalik võtta pärast individuaalset puhkust. Kui vanemad jagavad jagatavad puhkusepäevad täpselt võrdselt, saavad nad maksimaalselt 1513 euro suuruse boonuse.

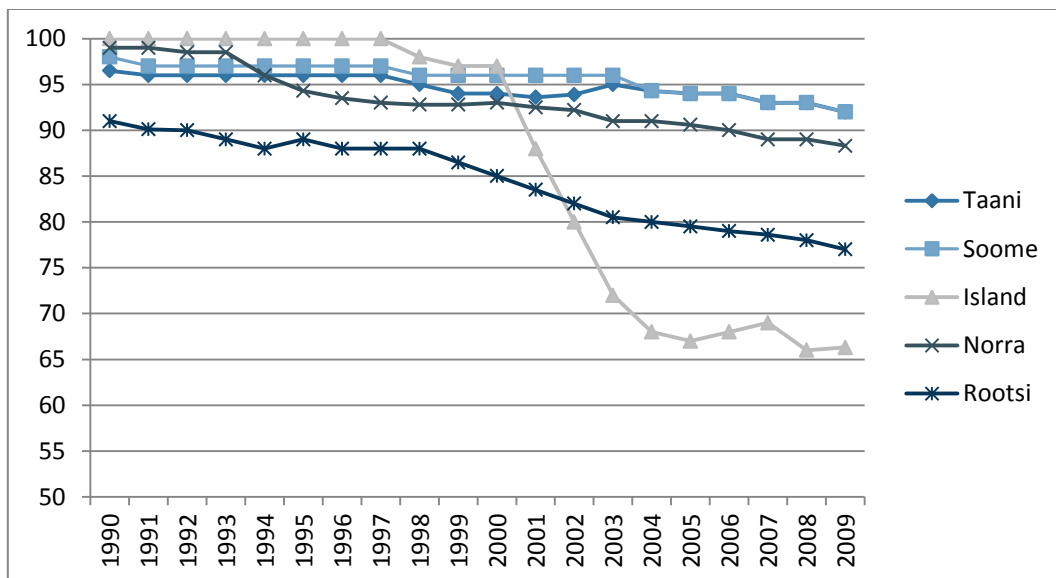
Islandil, kus isadele reserveeritud puhkuseosa on kõige pikem<sup>4</sup>, võttis 2008. aastal 90,9% isadest lapsehoolduspuhkusena käsitletavat vanemapuhkust ja kokku kasutavad nad kolmandiku kõigist puhkusepäevadest (keskmiselt 103 päeva). Sealjuures kasutab 23% isadest ka osa emadele ja isadele jagamiseks mõeldud kolmest kuust. (Einarsdottir ja Petrursdottir 2012)

Kui eesmärgiks on saavutada isade suurem osalus vanemapuhkustes, siis tasub vaadata nende riikide poole, kus on selles osas saavutatud kõige suurem edu, ehk ennekõike Islandit ja Norrat, aga ka teisi Skandinaavia riike. Joonis 1 illustreerib isade osalust lapsehoolduspuhkuse kasutamisel Skandinaavia riikides aastatel 1990-2009 emade kasutatavate puhkusepäevade osakaalu kaudu.

Brandth ja Kvande (2009a) toovad välja kolm põhjust, miks isadele reserveeritud vanemapuhkuse osa mõjutab isade otsust ja käitumist:

1. Moraalne kohustus laste ees – kui isa ei kasuta oma osa vanemapuhkusest, siis kannatavad lapsed, sest nad kaotavad perioodi oma isa hoolitsusest. Vanemapuhkusele jäämist nähakse osana “heaks isaks olemisest”.
2. Isakvoot muudab individuaalse läbirääkimise tööandjaga lihtsamaks või ebavajalikuks, kuna isad saavad viidata oma õigusele.
3. Isakvoot võimaldab vältida läbirääkimist emaga otsustamaks, kellele on vanemapuhkus mõeldud (vt ka ingl *maternal gatekeeping*). Isakvoodi kehtestamisega on need „läbirääkimised“ puhkuse kasutamise osas isade jaoks riigi poolt juba peetud.

**JOONIS 1** EMADE KASUTATATUD LAPSEHOOLDUSPUHKUSE PÄEVADE OSAKAAL (%) SKANDINAAVIA RIIKIDES, 1990-2009



Allikas: Nososco

<sup>4</sup> Kuni 2012. aasta lõpuni kehtis Islandil 3+3+3 süsteem, mille kohaselt kolm kuud vanemapuhkust olid reserveeritud emale, kolm kuud isale ning kolm kuud oli võimalik perekonnas ema ja isa vahel ära jagada. 2012. aasta detsembris võttis Islandi parlament vastu otsuse, mille kohaselt perioodil 2013-2016 võetakse kasutusele 5+5+2 süsteem, mille kohaselt emadele ja isadele on kummalegi reserveeritud viis kuud individuaalõigust vanemapuhkusest ning perekonnas jagamiseks on ette nähtud kaks kuud vanemapuhkust.



Brandth ja Kvande (2009a) leiavad, et selline meede tekitab uue loogika – lastel on vaja hoolitsevat isa. See skeem ei ole suunatud ainult võrdsuse suurendamisele vaid ka isaduse soodustamisele, isa staatuse tõstmisele.

Riikide tavapärase praktika on, et isadele on loodud spetsiaalne isapuhkus (ingl *paternity leave*), mille saab välja võtta vahetult pärast lapse sündi samal ajal, kui ema viibib talle reserveeritud puhkusel. Sageli seostatakse selle eesmärki ema aitamise ja toetamisega. Selle puhkuse periood on enamasti lühike, varieerub kahe ja kümne päeva vahel ning on enamasti emapuhkusega (ingl *maternity leave*) sarnaselt tasustatud. (Moss 2012) Kuigi seda puhust võidakse aktiivselt kasutada, kui selle tingimused on soodsad (nt tasu asendusmäär on kõrge), ei peeta isapuhkust heaks meetmeks soolise võrdõiguslikkuse ja hoolduskohustuse tasakaalustatuma jagamise saavutamiseks, kuna isa on siis reeglina emaga koos puhkusel ning tema rolliks on ema aitamine. Sellisena see pigem kinnistab isade teisejärgulist rolli ema abistajana, mitte iseseisva lapse eest hoolitsejana. Sellise skeemi pikaajalist soosivat mõju soolisele võrdõiguslikkusele ja hoolduskohustuse jagamisele ei ole ka empiirilisel tuvastatud (Haataja ja Nyberg 2006; Lammi-Taskula 2006).

Arvatakse ka, et isadid julgustab vanemapuhkuseid kasutama valikuvõimaluste mitmekesisus puhkuse skeemides (Rostgaard 2002) ning erinevate riikide kogemused on näidanud, et üldiselt on vanemapuhkuste kasutamine väga tundlik asendussissetuleku skeemi paindlikkusele (Guptajt 2008). Selle kohta, kui palju erinevate riikide paindlikke võimalusi kasutatakse, on üldiselt väga vähe infot (Moss 2012). Saksamaa kogemus näitab, et paindlikke võimalusi (võimalust võtta kõrgemat hüvitist lühemat aega või töötada puhkuse ajal osalise koormusega) kasutatakse suhteliselt vähe (Blum ja Erler 2012). Samas on näiteid, mille põhjal võib näha, et lapsevanemad soovivad ja vajavad mitmekesiseid valikuvõimalusi oma tööellu, sh vanemapuhkuste skeemidesse, et tööd ja pereelu paremini kombineerida. Näiteks Inglismaal läbi viidud uuringu tulemuste kohaselt on peaaegu veerand alla kuueaastaste laste vanematest palunud võimalust töötada paindlikult (Moss 2012). Hollandis muudeti 2000. aastal seadust, võimaldades töötajatel küsida rohkem paindlikke töötunde. Kaks ja pool aastat hiljem läbi viidud hindamisel leiti, et 26% töötajatest avaldas soovi vähem töötada (27% mehi, 24% naisi) ja peamine põhjus nii meestel kui naistel oli soov saada rohkem aega koduste kohustuste täitmiseks (34%). Kõik töötajad ei saanud tööaega vähendada ning kokkuvõttes vähendas seadus 9% töötajate töötunde. (Moss 2012)

### 1.1.2. Töö- ja pereelu parem ühitamine

Töö- ja pereelu ühitamise aluseks vanemapuhkuste süsteemis on paindlikkus – valikuvõimalused puhkuseskeemide kasutamisel. Täiesti paindumatu süsteemi korral on täielikult ette kirjutatud nii vanemapuhkusele jäämise aeg, kestus, koormus, tasu suurus kui ka see, kes puhkuse peab võtma. Paindliku süsteemi korral on lapsevanematel võimalik teha valikuid vastavalt enda ja pere soovidele ja vajadustele. Teiste riikide kogemuste põhjal võib öelda, et valikuvõimalusi on võimalik suurendada peamiselt puhkuse kestuse, ajastuse ja puhkuse nn koormuse kaudu.

Erinevate riikide vanemapuhkuste skeemides on mitmesuguseid valikuvõimalusi. Moss ja Deven (2010) on analüüsinud 30 riigi skeeme ning loetlenud järgnevad valikuvõimalusi vanemapuhkuste (eelkõige lapsehoolduspuhkuse) korralduses:

- võimalus kasutada puhkust lapse teatud vanuseni (nt lapsehoolduspuhkust on mõnes riigis õigus kasutada kuni lapse 8-aastaseks saamiseni);
- võimalus kasutada puhkust nii ühes osas kui ka mitme lühema blokina;

- võimalus kasutada puhkust kas täis- või osakoormusega (st vanemad saavad kombineerida osalise tööajaga tööd ja osalise koormusega puhkamist saades mõlema eest tasu või hüvitist vastavalt töötamise ja puhkamise koormusele);
- võimalus kasutada puhkust pikemal perioodil ja saada madalamat hüvitist või kasutada puhkust lühemal perioodil ja saada kõrgemat hüvitist;
- lisapuhkused mitmike sünni või muude asjaolude puhul;
- võimalus anda puhkuseõigus kellelegi teisele (lähisugulastele või kogukondlastele).

Kõige rohkem erinevaid valikuvõimalusi on Sloveenias ja Horvaatias (vastavalt äsjanimetatuist kuus ja viis). Norra, Saksamaa ja Rootsi kasutavad nelja nimetatud variantidest. Kirjeldatuile võib lisada võimaluse, kus mõlemad vanemad saavad võtta samaaegselt vanemapuhkust (nt Saksamaal).

Erinevate riikide kogemusele tuginedes kirjeldab Moss (2012) ka isapuhkuse (ingl *paternity leave*) ja emapuhkuse (ingl *maternity leave*) paindlikkuse viise. **Isapuhkuse** puhul toob ta välja neli valikukohta:

- puhkust saab võtta lühemat aega kõrgema tasuga või pikemat aega madalama tasuga;
- puhkuse saab võtta nii ühe kui ka mitme osana;
- puhkuse võib võtta vabalt valitud ajal mingi perioodi jooksul pärast lapse sündi;
- lisapuhkus mitmike sünni puhul ja suurtele peredele.

**Emapuhkuse** kohta leiab Moss (*ibid.*), et neis skeemides üldiselt ei ole väga palju valikuvõimalusi, pigem on 14 riigis emapuhkuse võtmine kohustuslik. Peamiselt on pakutud võimalust valida, millal alustada puhkust ja kui palju sellest võtta enne ja pärast lapse sündi:

- lisa-aeg mitmike sünni puhul, komplikatsioonide puhul või kui peres on juba mitu last;
- puhkust saab võtta lühemat aega kõrgema tasuga või pikemat aega madalama tasuga;
- teatud juhtudel saab emapuhkuse üle kanda isadele (sh mitte ainult ema surma või töövõimetuse puhul);
- osa emapuhkust saab võtta osalise ajaga ning seega pikendada puhkuseperioodi.

Riikide võrdluses tõi Moss (*ibid.*) välja kaks erinevat lähenemist emapuhkusele:

- Kõige levinum on selline emapuhkuse kontseptsioon, kus puhkusele on õigus ainult emadel ja seega on see mõeldud tervise ja heaolu meetmena naisele raseduse lõpufaasis, sünnituse järel ja lapse esimeste elukuude jooksul. Sellele lisandub teise puhkusena lapsehoolduspuhkus, mis on ette nähtud võrdsetel alustel meestele ja naistele. Seega selle lähenemisega riikides on naistel kokkuvõttes õigus pikemale puhkusele, kui meestel.
- Uuem lähenemine kaugeneb traditsioonilisest emapuhkuse ideest ja selle asemel on kas
  - a) raseduse ja sünniga seotud emapuhkus, mida saab vähemalt osaliselt isadele üle anda, või
  - b) on loobutud emapuhkuse ideest täielikult ning selle asemel on üldine vanemapuhkus, milles on teatud perioodid mõeldud ainult emadele ja ainult isadele. Selline skeem on näiteks Islandil, kuid ka Soomes püütakse sarnast süsteemi luua.

Islandi vanemapuhkusel olevate isade uuring näitab, et 35% neist jätkas mingil viisil töötamist ka vanemapuhkuse ajal (emadest 17%) – ennekõike oldi valmis vastama telefonikõnedele (62%), loeti ja

vastati töökirjadele (48%), osaleti töökohtumistel (30%) ja käidi regulaarselt töökohal, et olla tööasjadega kursis (31%). Lisaks tegi 20% isadest kodus tööd. (Jónsdóttir 2007). Sellest võib järeldada, et suur osa isasid ei lõpeta vanemapuhkusel olles täielikult töötamist ja hoiab sidet töökohaga.

Valikuvõimalusi avardab näiteks ka Inglismaal kasutatav lähenemine, kus tööandjatel on kohustus võimaldada alla 6-aastase lapse vanematele või alla 18-aastase puudega lapse vanematele nende palve kohast paindlikku tööaega, mõnel päeval kodus töötamist, osajaga tööle üleviimist vms töötingimuste muutmist. Sealse seaduse kohaselt on kõik tööandjad selliselt kohustatud töötingimusi muutma, kuid vastava kokkuleppe sõlmivad töötaja ja tööandja omavahel. Selline tööandja kohustus ja töötaja õigus annab sõnumi, et paindlikud töövormid on seadusega tunnustatud ja riik on loonud soodustavad tingimused töö- ja pereelu ühitamiseks. (Trumm jt 2012).

### 1.1.3. Teisesed eesmärgid

Lisaks isade osaluse soodustamisele ning töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamisele on oluline, et vanemapuhkuste süsteem aitaks kaasa ka teiste oluliste eesmärkide saavutamisele – võrdsuse suurendamisele, soolise palgalõhe vähendamisele ja naiste tööhõive suurendamisele, sündimuse suurendamisele, laste vaesuse vähendamisele. Võib öelda, et need eesmärgid on teatud määral üksteisega seotud ning ühe eesmärgi saavutamise suunas tegutsemine võib viia ka mõne teise eesmärgi saavutamisele lähemale. Teisalt on tegu osaliselt vastuoluliste eesmärkidega – naiste tööhõive suurendamine võib soodustada sündide edasilükkamist, mis omakorda võib viia väiksema laste arvuni peres ehk väiksema sündimuseni.

Tegu on komplekssete nähtustega, mida mõjutavad erinevad ühiskonna ja tööturu aspektid, erinevad poliitikameetmed jms. Seetõttu on väga raske prognoosida üksikute meetmete mõju ulatust nende eesmärkide saavutamisele. Ka suur osa kirjandusest, mis viitab vanemapuhkuse skeemide ning nende eesmärkide omavahelisele seotusele, on sageli teoreetilist laadi ning vähe on empiirilisi hinnanguid sellele, kuidas mingi meetme või selle parameetri muutmisel on mõju.

Üldiselt peetakse tasustatud vanemapuhkust lapsevanemate ja ennekõike naiste tööhõive seisukohalt positiivseks, kuna see annab neile õiguse tööst eemal olla ja täita oma lapsevanemakohustust ilma tööst loobumata, tagades selleks ajaks ka sissetuleku (Knijn ja Kremer 1997). Samuti motiveerib sissetulekuga seotud puhkusetasu või hüvitis enne lapse sündi tööturule sisenema (Rønsen 1999; Ruhm 1998; Leira 2002). Seega on vanemapuhkus tööhõivet soodustav.

Kuna puhkused on meeste ja naiste vahel ebavõrdselt jaotunud, on naised kui peamised vanemapuhkuse võtjad siiski tööturul ebavõrdsemas olukorras. Seega ollakse üldiselt veendunud, et isade käitumise muutmine ja nende varasemast aktiivsem vanemapuhkuse kasutamine on soolise võrdsuse saavutamise seisukohalt oluline (Leira 2006: 47; Moss ja Deven 1999, lk 13). Näiteks võivad tööandjad pidada naisi nõ riskantsemateks töötajateks, kuna tõenäosus, et naisel tekib vanemapuhkuse tõttu (pikaajaline) töökatkestus, on suurem (nt Salmi 2006). Oodatav mõju saab olla otsene, kuna tööturult eemalviibimine on statistilise diskrimineerimise<sup>5</sup> tõttu üheks ebavõrdsuse põhjuseks. Juhul, kui vanemapuhkus on võrdsemalt meeste ja naiste vahel jaotunud, on naiste katkestused töös ja karjääris lühemad ning seeläbi väheneb naiste ebavõrdsus tööturul. Haas (1992) pakub, et kui vanemapuhkused on meeste ja naiste vahel võrdselt jagatud, siis on tööandjad varmamad naistöötajatesse

---

<sup>5</sup> Statistiline diskrimineerimine tähistab olukorda, kus tööle värbamise protsessis pole tööandjatel täielikku teavet töökohale kandideerijate omaduste ja oskuste kohta, mistõttu üldistatakse teadaolevat naiste kui grupi kohta käivat infot kõigile värvatavatele naistele (Boeri ja van Ours 2008).

rohkem investeerima. Seetõttu leitakse, et vanemapuhkuse võrdsem jagunemine meeste ja naiste vahel viib suurema võrdsuseni tööturul ja ka laiemalt ühiskonnas. Kui aga puhkuse sooline jagunemine säilib, on pikkadel puhkustel ja puhkuste pikendamisel naiste tööhõivele negatiivne mõju (OECD 2011).

Pikkade vanemapuhkuste korral jääb ema pikaks ajaks tööturult välja ja seetõttu halevenevad tema edutamise ja koolitusvõimalused, mis omakorda mõjutavad naise töötasu (Klerman ja Kleibowitz 1997). Samuti põhjendatakse naiste hoolduskohustuse ja sellest tingitud katkestusega nende tööelus tööturu segregatsiooni (Bettio ja Verashchagina 2009; Wharton 2005) ja soolist palgalõhet (nt O'Dorchai 2008; Gornick 2004; Mincer ja Polachek 1974). Johansson (2010) näitas, et Rootsis oli vanemapuhkusel meeste hilisemale sissetulekule väike mõju, kuid üks kuu isade vanemapuhkust suurendas ema aastasissetulekut 6,7%. Kuigi üldiselt on vanemapuhkuste mõju lühiajaline ja naised jäävad vaid ajutiselt tööturult eemale, nagu näitavad näiteks Soome (Salmi 2006) ja Eesti (Võrk jt 2009) kogemused, siis võib puhkuse pikk kestus siiski mõjutada soolist palgalõhet ja naiste võimalusi tööturul (Ruhm 1998).

Naiste vanemapuhkuste kestuse ning seeläbi karjäärikatkestuste vähendamise mõju ei ole vaid otsene. Eeldatakse, et meeste vanemapuhkusel viibimine viib ka **pikaajaliste muutusteni käitumises ja hoiakutes**, mis muudab sooliselt kallutatud tööjaotust. Samas on tõendusmaterjal selles osas väga vastuoluline. On uuringuid, mis sellist mõju ei kinnita või leiavad väga väikeseid muutuseid vanemapuhkusel olnud isade käitumises (Eydal 2009; Kluge ja Tamm 2009; Ekberg jt 2005). Samas leidis näiteks Pleck (1993), et mida pikemalt on isad lapsega kodus, seda rohkem tegelevad nad lastega ka hiljem. Norra isakvoodi kogemus näitab, et perekondades, kus isad võtsid vanemapuhkust, vähenesid perekonnasisesed konfliktid koduste tööde pärast ning mehed ja naised jagasid ka kodutööde koormust võrdsemalt (Kotsadam ja Finseraas 2011).

Oluliseks teemaks soolise võrdsuse puhul on **puhkuse mõju vanemapuhkusele jäänud meestele** ja nende tööturu positsioonile. Ka siin on erinevate uuringute tulemused vastuolulised. Haas ja Hwang (1999) võtsid kokku Rootsi vanemapuhkusel olnud isasid käsitlevad uuringud ja leidsid, et vanemapuhkusele jäämine ei mõjunud enamasti meeste karjääriale negatiivselt. Teisalt oli isasid, kes pärast vanemapuhkusel olemist said harvem koolitus- jt arenguvõimalusi ning palgatõusu. Gupta jt (2008) pakuvad, et kui ainult väike hulk isasid kasutab vanemapuhkust, siis võib vanemapuhkusel olla negatiivne mõju töötasu suurusele. Seda loetakse märgiks, et mees on justkui vähem tööle pühendunud, kuid seda vaid ühiskondades, kus isade vanemapuhkusele jäämine ei ole tavapärane.

Oluline on vaadata vanemapuhkuste temaatikat ka laste arengu ja vaesuse aspektist. Näiteks Lamb (2010) toob välja, et paljudes uuringutes on leitud, et isad mõjutavad märkimisväärselt laste arengut. Laste heaoluga on seotud ka see, et sooline võrdõiguslikkus ja tööturuvõimalused puudutavad ka laste vaesust. Nimelt on **naiste vaesus** peamiselt tingitud nende lastega seonduvatest kohustusest ning halvemast positsioonist tööturul (Peterson ja Lewis 2001). Kuna naiste tööturupositsioon on kehvem ning lastega seotud kohustuste tõttu esineb karjäärikatkestusi, on naised haavatavamad selliste eluteel esinevate sündmustest, nagu lahutus, üksikvanemaks jäämine ja lehestumine, mis võivad tingida vaesumise. Naiste vaesusega kaasneb ka **laste vaesus**, mis tähendab, et koos vaesuse feminiseerumisega toimub ka vaesuse juventiseerumine ehk laste vaesuse süvenemine (Bianchi 1999). Kui hoolduskohustusega naised ei saa osaleda tööturul üldse või saavad seda teha ainult väheses mahu, siis lehestumise või lahkumise korral ei pruugi naiste tööturustaatus olla piisavalt hea, et ennast ning oma lapsi vaesusesse langemisest hoida (Thibos jt 2007). Traditsiooniliste soorollide kohaselt on naine peamine laste hooldaja ka siis, kui perekond laguneb – üksikemade osakaal ühiskonnas on märkimisväärselt kõrgem, kui üksikisade osakaal. Üksikvanemad on sageli

vaesuses ka siis, kui nad osalevad tööturul, mistõttu ei aita töötamine üksikvanemate perekondi vaesusest alati välja (Karu 2010). Seega kõik meetmed, mis aitavad parandada naiste tööturustaatusi ning vähendada soolist palgalõhet, aitavad potentsiaalselt kaasa naiste majanduslikule iseseisvusele ning selle kaudu ka naiste ja laste vaesuse vähenemisele.

## 1.2. Analüüsi parameetrid

Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüsimiseks valiti kirjanduse põhjal välja universaalsed parameetrid, mis võimaldavad erinevaid vanemapuhkuseid piisavalt mitmekülgset iseloomustada. Parameetreid kasutatakse ühelt poolt baasstsenaariumi ehk Eestis hetkel kehtiva vanemapuhkuse süsteemi ja üksikute puhkuste kirjeldamiseks ning analüüsimiseks, kuid samuti uute väljapakutavate vanemapuhkuse stsenaariumite kujundamiseks ja analüüsimiseks. Stsenaariumianalüüsi raames muudetud parameetrite näol on tegu selliste puhkuste ja seotud hüvitiste aspektidega, mille muutmine võib kaasa aidata liikumisel kahe leivateenija ja kahe hoolitseja peremudeli suunas, kus isadel on senisest suurem osalus vanemapuhkustes. Samuti peaksid valitud parameetrite kohandamine suurendama puhkuseskeemides valikuvõimalusi ja toetama seeläbi lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamist. Vanemapuhkuste ja seonduvate tasude või hüvitiste parameetrid on loetletud **Tabel 1**, järgnevais alapeatükkides kirjeldatakse neid lähemalt.

**TABEL 1 VANEMAPUHKUSTE JA HÜVITISTE PARAMEETRID**

Puhkus	Tasu/hüvitis
Puhkuse alus	Tasu/hüvitise alus
Puhkuse saaja	Tasu/hüvitise saaja
Puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamine	Tasu/asendussissetuleku taotlemine
Aeg: kestus, ajastus	Aeg: kestus
Seos töötamisega	Seos töötamisega/töötasuga

*Allikas: Autorite koostatud*

Vanemapuhkuste ja nendega seotud hüvitisi iseloomustavad parameetrid on üldjuhul kattuvad – kui tekib õigus mingit laadi puhkusele, tekib õigus ka puhkusega kaasnevale hüvitisele. Kuna käesolevas analüüsis hõlmatakse lähteülesandest tulenevalt vanemapuhkuste süsteemi ka lapsevanema ajutine töövõimetus, mis tuleneb haigestunud lapse hooldamisest või põetamisest, on analüüsi all ka hüvitis, millele vastavat puhkust Eesti seadusandluses pole. Samuti on vanemahüvitiste süsteemis hüvitised ja puhkused, mis omavahel sageli kattuvad, kuid ei ole teineteise saamise eelduseks. Näiteks lapsehooldustasu saamine ei eelda lapsehoolduspuhkusel olemist; vanemahüvitise saamise ajal võib töötada, kuid eelisõigus vanemahüvitise saamiseks on lapsehoolduspuhkusel oleval vanemal. Kehtiva süsteemi analüüsimisel on jälgitavuse eesmärgil käsitletud lapsehoolduspuhkust ja vanemahüvitist eraldi peatükkides kasutades seejuures nende iseloomustamiseks erinevaid parameetreid.

### 1.2.1. Puhkuse alus

Vanemapuhkused on osaks sotsiaalkaitsest, mis on Euroopas levinud käsitluse kohaselt kaitse, mida ühiskond tagab oma liikmetele teatud sotsiaalsete riskide puhul, millega enamasti kaasneb sissetulekute vähenemine, sissetulekute kaotus või kulutuste suurenemine (Pieters 2006).

Sotsiaalpoliitikas on laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon, rahvusvaheline õigus<sup>6</sup> eristab üheksat peamist sotsiaalset riski, millega seoses tuleb riigil pakkuda kaitset: (1) arstiabi vajadus, (2) haigus, (3) töötus, (4) vanadus, (5) tööõnnetus, (6) pere, (7) emadus, (8) invaliidsus ja (9) toitjakaotus. Vanemapuhkused pakuvad ennekõike kaitset selliste sotsiaalsete riskide korral, mis võivad kaasneda emaduse ja pere ning lapse haigusega.

Lähtuvalt riski iseloomust saab eristada isiku vaatevinklist prognoositavaid või planeeritavaid ja mitteprognoositavaid või mitteplaneeritavaid sotsiaalseid riske:

- Prognoositavad või planeeritavad on riskid, kui tööturult lahkumise aeg ja viis on rohkemal või vähemal määral inimese enda valida, näiteks lapseootele jäämine.
- Mitteprognoositavad või mitteplaneeritavad on riskid, kus inimese tööturult lahkumise põhjustab väline tegur, näiteks lapse hooldusvajadus haigeks jäämisel, mida inimene ei saa ette näha.

Eeltoodud jaotus üheksaks peamiseks sotsiaalseks riskiks on käesoleva analüüsi jaoks pisut liiga kitsas. Vaadates uuringu objektiks olevaid puhkuseid ja nendega seotud tasusid, on uuringus eristatavad riskid kirjeldatud **Tabel 2**.

**TABEL 2 VANEMLUSEGA SEOTUD RISKID JA VASTAVAD PUHKUSED JA HÜVITISED**

Risk	Puhkus	Hüvitis
<b>PROGNOOSITAVAD RISKID</b>		
<b>Lapse sünn</b>	rasedus- ja sünnituspuhkus (TLS)	sünnitushüvitis (RaKS)
<b>Lapse hooldamine*</b>	lapsehoolduspuhkus (TLS)	vanemahüvitis (VHS) lapsehooldustasu (RPTS)
	isapuhkus (TLS)	Isapuhkuse tasu hüvitamine (TLS)
	lapsendaja puhkus (TLS)	lapsendamishüvitis (RaKS)
<b>MITTEPROGNOOSITAVAD RISKID</b>		
<b>Lapse haigus</b>	lapse terviseprobleemidest tulenev ajutine töövõimetus (RaKS)	hooldushüvitis (RaKS)
<b>Lapse kasvatamisega/hooldamisega seotud muud riskid</b>	lapsepuhkus (TLS) tasustamata lapsepuhkus (TLS)	puhkusetasu hüvitamine (TLS)

\* Sh puudega lapse hooldamine

Allikas: autorite koostatud

<sup>6</sup> Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102, Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta

## 1.2.2. Puhkuse saaja

Lapse kasvatamisega seotud puhkused on enamasti mõeldud lapse vanematele, kuid erandjuhtudel võivad need olla ka laiendatavad teistele lapse eest hoolitsejatele. Samuti on erinevus selles, kui täpselt on seadusega määratletud see, kas õigus puhkusele on perekonnal tervikuna ning selle tegelik jaotus on lapsevanemate endi otsustada, või on tegu ema või isa individuaalse õigusega. Sellest lähtuvalt on olemas kolme tüüpi õigust:

1. **Perekonna õigus**, kus vanemad saavad ise otsustada ja valida, kes puhkuse võtab. Eestis on selline puhkus näiteks lapsehoolduspuhkus, millele on õigus nii emal kui isal ning see on perekonna enda otsus, kes seda puhkust kasutab.
2. **Individuaalne õigus**, mis on määratud kas emale või isale ning seda **ei saa teisele vanemale edasi anda**. Näiteks Eestis on rasedus- ja sünnituspuhkus vaid emadele mõeldud puhkus, mida isad võtta ei saa, samuti on isapuhkus mõeldud spetsiaalselt isadele ning seda ei ole võimalik teistele pereliikmetele edasi anda.
3. **Individuaalne õigus**, mis on küll määratud kas emale või isale, kuid seda **saab teisele vanemale edasi anda**. Eestis sellist puhkust hetkel ei eksisteeri.

Teatud riikides koosneb vanemapuhkus ainult individuaalsetest õigustest, teistes on see tervenisti perekonna õigus ja on riike, kus neid kahte variant kombineeritakse (nt riigid, kus on kehtestatud nn isakuu) (Moss 2012). See, millist tüüpi õigus vanemapuhkusele on, mõjutab vanemapuhkuste kasutamist ja jagunemist perekonnasiseselt ja seeläbi mõjutab erinevalt ka soolist võrdõiguslikkust.

## 1.2.3. Puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamine

Puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamise parameeter kirjeldab, kas ja kui pikka aega ette peab töösuhtes olev lapsevanem tööandjat teavitama soovist jääda vanemapuhkusele või soovist katkestada vanemapuhkus ja naasta tööle. Samuti kirjeldab parameeter, kas etteteatamise periood on seadusega määratletud kohustus või on see töösuhte osapoolte kokkulepe. Etteteatamisnõude eesmärgiks on kaitsta tööandjat, kelle majanduslikud huvid võivad kahjustuda, kui töötaja ootamatult (või) pikka aega tööülesandeid ei täida või ootamatult soovib, et tööandja oma kohustusi täidaks ja annaks vanemapuhkuselt naasvale töötajale tööd. Sellistel juhtudel on tööandjal vaja vanemapuhkusele jäämisest ette teada, et tal oleks võimalik tööülesandeid ümber korraldada ja/või leida puhkusele jäävale töötajale asendaja.

Etteteatamise parameeter seondub kõige otsesemalt töö- ja pereelu ühitamise eesmärgiga. Etteteatamistähtaeg mõjutab töötaja võimalusi võtta puhkust lastega seotud kohustuste täitmiseks, sh vähe- või mitteprognoositavatele sündmustele reageerides. Tööandja õigust vanemapuhkusele jäämisest ette teada võidakse piirata sõltuvalt sellest, kui pikk on töölt eemalviibimise aeg ja kuivõrd on eemalviibimine ette ennustatav, samuti olenevalt sellest, kas soovitav töökatkestus on inimese enda valik või tuleneb see prognoosimatust vajadusest. Kui töölt eemalejäämise põhjus on prognoosimatu ja töölt eemalviibimise aeg ei ole pikk, võib etteteatamisnõude kehtestamine piirata lapsevanema võimalusi laste eest hoolt kanda ja neid kasvatada.

Kaudsemalt on etteteatamise kohustuse ja tähtaegade seadmine seotud ka naiste ja meeste positsiooniga tööturul. Kui etteteatamisega pole kehtestatud, võib vanemapuhkusele jäämine olla tööandjate jaoks väga ootamatu ja komplikatsioone tekitav sündmus, mis võib neid kallutada töötajate valikul valima mehi, kes jäävad väiksema tõenäosusega vanemapuhkusele. Isegi kui saavutatakse olukord, kus mehed ja naised jäävad võrdselt vanemapuhkusele, võib tööandja jaoks

palju komplikatsioone põhjustav vanemapuhkuse süsteem tekitada olukorra, kus diskrimineeritakse noori (potentsiaalseid) lapsevanemaid.

#### 1.2.4. Aeg: kestus ja ajastus

Aega puudutav parameeter hõlmab kahte vanemapuhkuse karakteristikut – puhkuse kestust ja puhkuse (perioodide) ajastust. **Vanemapuhkuse kestus** iseloomustab seda, kui pikale tasustatud või tasustamata, hüvitatud või hüvitamata puhkusele on vanemal õigus ehk kui pikka aega saab vanem laste eest hoolitsemiseks töökohustustest eemal viibida. Puhkuse võimalik kestus võib olla sätestatud konkreetse perioodina arvates konkreetsest sündmusest (lapse sünd, lapsendamise kohtuotsus) või sõltuda töötatud ajast või töösuhte kokkulepitud kestusest.

Kestuse puhul eeldatakse, et mida pikemalt on vanemal õigus puhkusel viibida, seda kindlamalt tagatakse olukord, kus vanem saab täita oma vanemlikke õigusi ja kohustusi. Teisalt – mida pikemalt on vanemal õigus vanemapuhkusel viibida, seda pikem on nende mitteaktiivsuse periood, mis võib põhjustada tööturuprobleeme ja ebavõrdsust. Samuti võib pikem vanemapuhkus mõjutada tööandja majandustegevust, sest tööandja peab muutma töökorraldust või organiseerima töötaja asendamise. Sõltuvalt töö iseloomust võivad ka lühikesed töölt eemalviibimised osutada tööandjale keeruliseks ajutiste asendajate leidmise raskuse tõttu.

**Vanemapuhkuse ajastus** iseloomustab, millises ajalisel raamis on lapsevanemal õigus puhkuseperioodi kasutada ning kas vanemal on õigus kasutada puhkust osadena või tuleb see välja võtta ühe pideva perioodina. Võimalik on, et seadusega sätestatakse vanemapuhkuse kestus päevades ning lapsevanem saab seda kasutada talle sobival ajal kuni lapse teatud vanuseni. Seega on võimalik, et teatud ajaperioodi jooksul vahelduvad töötamise ja puhkamise perioodid. Vanema õigus vanemapuhkust katkestada või puhkuseperioodi osadeks jagada võimaldab tal vanemapuhkust ajastada nendeks perioodideks, mil laste eest hoolitsemise vajadus on suurem ning väiksema hoolduskoormuse perioodidel kasutada õigust eneseteostusele tööelus. Samuti võimaldab selline korraldus lapsevanematel puhkuse perioodi omavahel jagada. Võimalus valida vanemapuhkuse ajastust aitab kaasa töö- ja pereelu ühitamisele. Teisalt mõjutab see taas tööandja majandustegevust ja töö korraldamist.

Aeg on seotud ka eelmises punktis kirjeldatud puhkuse katkestamisest etteteatamisega. Aja parameetri puhul on oluline, kas vanemal on õigus puhkust katkestada ja osadeks jagada. Etteteatamise parameeter avab, kas vanemal on kohustus tööandjat eelnevalt teavitada puhkusest ja selle katkestamisest.

#### 1.2.5. Seos töötamisega

Parameeter iseloomustab, kuidas vanemapuhkuste süsteem toetab puhkuse või asendusissetuleku maksmise perioodil töötamist, sh muutunud töötingimustega, näiteks osalise tööajaga. Parameeter näitab, kui suures osas saavad vanemad kasutada õigust ja kohustust hoolitseda laste eest või osaleda nende kasvatamises, kui suures osas kasutada õigust vabale eneseteostusele ja osaleda tööelus ning kui suures osas on võimalik neid tegevusi kombineerida. Üldjuhul eeldatakse vanemapuhkuste puhul, et vanem puhkab tööst ja tegeleb hoolduskohustustega – ta ei tööta ega täida töökohustusi. Samas ei pruugi vanema hoolduskohustuse koormus olla nii ulatuslik, et selle kõrval ei oleks võimalik üldse töötada, või on lapsevanemal võimalus seda hoolduskohustust teiste pereliikmetega jagada ja seeläbi osaliselt töötada.



Siinjuures on ka oluline küsimus, kuidas toimub töösuhtes töötingimuste kokkuleppimine töötaja ja tööandja vahel. Töötaja võib soovida vanemapuhkuste või ajutise töövõimetuse ajal töötada väiksema koormusega kui tavapäraselt (so osaline tööaeg), teha tööd teisel ajal, teises kohas või teha teist tööd jne. Seega seondub töötamisega ka küsimus, kas töötajal või tööandjal on õigus nõuda vanemapuhkuse või töövõimetuse ajal töötamist või töötingimuste muutmist või kas töösuhte osapooltel on võimalus kokku leppida pooltele sobivates töötingimustes.

Väiksema hoolduskoormuse ajal või muudetud töötingimustega töötamine võimaldab vanemal ühildada tööd ja pereelu, kuid mõjutab tööandja majandustegevust ja töökorraldust. Ühest küljest muudab vanemapuhkuse ajal töötamine töö korraldamisse keerukamaks ja võib suurendada halduskoormust. Teisalt võimaldab see kasutada tööandjal tööjõudu, mis vastasel juhul oleks täielikult mõnda aega organisatsioonist ja selle tegevustest eemal.

Seos töötamisega on oluline ka erinevas töösuhtes olevate või erineva töövormiga töötavate inimeste kohtlemise aspektist. Näiteks võib õigus puhkusele ja sellega kaasnevale hüvitisele varieeruda sõltuvalt sellest, kas inimene töötab töölepinguga, töövõtulepinguga või on hoopis FIE.

Parameeter on seotud ka eelnevalt kirjeldatud aja parameetriga. Vanemapuhkuse kestus võib sõltuda sellest, milline on vanemapuhkuste ajastus ning kui suur on vanema töökoormus vanemapuhkuse ajal. Teoreetiliselt on võimalik, et vanemapuhkuse kestus on kindel ajaperiood (nt lapse teatud vanuseni), mille pikkus ei sõltu sellest, kui pikki või kui suure koormusega töötamise perioode need hõlmavad. Teisalt võib aga vanemapuhkuse kestuseks olla kindel aeg (näiteks teatud arv päevi) ning vanemapuhkuse kasutamise periood pikeneb sõltuvalt töötamise perioodide pikkusest või töökoormusest.

### 1.2.6. Tasu/hüvitis

Tasu ja hüvitise parameeter iseloomustab, kas, kui kaua ja millist tasu või hüvitist lapsevanem vanemapuhkuse ajal saab. Mitmetahuline parameeter kirjeldab esiteks, **kas** lapsevanem saab tasu või hüvitist **ning kui pikka aega ta hüvitist saab**. Hüvitise saamise kestust saab kõrvutada ka puhkuse kestusega, sest on võimalik vanemapuhkus, mis on tasustatud või hüvitatud vaid kindlal perioodil.

Teiseks kirjeldab parameeter, kas lapsevanem saab **puhkusetasu või hüvitist**, ning kas hüvitise puhul on eeltingimuseks varasem või praegune töötamine. Näiteks ei saa kehtivas vanemapuhkuste süsteemis lapsevanem tasu või hüvitist tasustamata lapsepuhkuse puhul; puhkusetasu saab näiteks lapsepuhkuse puhul, hüvitist aga näiteks rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse ajal, siinjuures makstakse vanemahüvitist aga ka eelnevalt mitteaktiivsetele ja töötutele lapsevanematele.

Kolmandaks kirjeldab parameeter seda, **kuidas tasu või hüvitist arvutatakse** ja kui suureks see hüvitis puhkuse või töövõimetuse perioodil kujuneb (so suuruse muutumine). Hüvitis või tasu võib olla fikseeritud suurusega (ingl *flat rate*) või kindla perioodi teisest sissetulekust sõltuv, sel võib olla ülemine ja/või alumine piir. Erinevate puhkuste eest või vältel makstavate tasude-hüvitiste maksustamine võib erineda.

Parameeter on otseselt seotud **töötamise parameetriga**, tasu või hüvitise suurus võib sõltuda samaaegselt töötamisest (töötamise koormusest) või töötasust. Tasu või hüvitise saamine või selle suurus võib sõltuda ka puhkuse ja töövõimetuse ajastusest või osadeks jagamisest kindlal ajaperioodil.

Sissetulek vanemapuhkuste ajal võimaldab lapsevanemal täita vanemlikke kohustusi, see tagab nii aja, mida vanem saab õiguse ja kohustuse täitmiseks kasutada, kui ka finantsvahendid perekonnaga seotud kulutuste katmiseks. Hüvitise või tasu suurus mõjutab töömotivatsiooni ja valmisolekut tööelus osaleda. Samuti mõjutab lapsevanemate tööjõu pakkumine tööturгу; lapsevanematele

makstavad tasud (kaudsemalt ka tööjõukuludelt arvestatud sotsiaalmaksud) suurendavad aga tööjõukulusid ning seeläbi ka tööandja nõudlust töö järele.

### 1.3. Kokkuvõte

Vanemapuhkuste süsteemi kujundamisel tuleb silmas pidada kahte seotud eesmärki – isade osaluse suurendamist ja puhkuseskeemi valikuvõimaluste suurendamist, mis võimaldab vanematel paremini ühildada tööd ja pereelu. Eesti on liikumas kahe leivateenija ja kahe hoolitseja peremudeli poole, kus hoolduskohustus ja töötamine on naise ja mehe vahel võrdselt jaotatud. Kahe leivateenijaga peremudel on Eestis levinud ning naiste tööhõive määr on kõrge. Hoolitsuse võrdsema jagamise saavutamiseks on aga veel pikk tee minna. Ülalviidatud uuringud näitavad, et töö- ja pereelu ühitamine on Eesti inimeste jaoks keeruline, raskustele töö- ja pereelu ühitamisel viitab väikeste laste emade madal hõivemäär. Vaatamata soodsatele vanemapuhkuse võimalustele on isade panus laste eest hoolitsemisse tagasihoidlik.

Töö- ja pereelu ühitamise problemaatikaga tegelemine on tähtis nii indiviidide ja perede heaolule kui ka ühiskondlikul tasandil, kuna see puudutab nii võrdseid võimalusi, laste arengut ja tervist, laste õigust mõlema vanema hoolitsusele, laste vaesust, aga ka tööhõivet, sündimust ning eeldatavalt ka meeste tervist ja eluiga. Seega peaks riik olema otseselt huvitatud sellest, kuidas parandada inimeste võimalusi töö- ja pereelu ühitada ning soodustada tasakaalustatud lapse eest hoolitsemise jagunemist perekonnas isa ja ema vahel.

Nagu eelnenud arutelu näitab, ei pruugi kehtiv vanemapuhkuste süsteem võimaldada saavutada isade suurema osaluse ning töö- ja pereelu ühitamise eesmärke. Puhkuse- ja hüvitiste skeemide mõju nimetatud aspektidele sõltub skeemide ülesehitusest ja kasutamise tingimustest, mis mõjutavad omakorda seda, kes ja mil viisil neid skeeme kasutavad.

Võimalike muudatuste kujundamiseks analüüsitakse kehtivat vanemapuhkuste süsteemi kuue parameetri abil:

- puhkuse alus – milliste vanemluse ja perega seotud riskidega puhkus seondub?
- puhkuse saaja – kellel on õigus puhkusele?
- puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamine – kas ja kui kaua ette peab töötaja tööandjat ette teavitama oma soovist kasutada või katkestada puhkust?
- puhkuse kestus ja ajastamine – kui pikk on puhkuse kestus, millal saab puhkust kasutada ja kuivõrd saab puhkust kasutada osade kaupa?
- puhkuse seos töötamisega – kuivõrd puhkuse tingimused soosivad osalist töötamist ja muude töötingimuste muutmist?
- puhkuse tasustamine, töötasu hüvitamine – kas ja millises ulatuses puhkuse eest makstakse puhkusetasu või hüvitatakse töötasu ärajäämist?

Vanemapuhkuste süsteemi analüüsi aruande järgmises peatükis kirjeldatakse nende parameetrite lõikes Eesti vanemapuhkuseid, tuues seejuures välja vanemapuhkuste- ja seotud hüvitisteskeemide probleemkohad, mis võivad takistada töö- ja pereelu ühitamist ning isade osaluse suurendamist puhkuste kasutamisel. Asjakohasusel käsitletakse ka teisi probleemseid aspekte.

## 2. Eesti vanemapuhkuste süsteem

Eesti vanemapuhkuste ja puhkustega seotud hüvitiste süsteem on suhteliselt keerukas, see koosneb hulgast erinevate seaduste alusel ning erineva regulatsiooniga puhkustest ja hüvitistest. Puhkuseid ja nendega kaasnevaid hüvitisi ning toetusi reguleerivad töölepingu seadus, avaliku teenistuse seadus, ravikindlustuse seadus, vanemahüvitise seadus ning riiklike peretoetuste seadus<sup>7</sup>.

Nagu nähtub allolevast tabelist, reguleerib enamikku puhkustest TLS, mis annab töötajatele lapse sünni, lapsendamise, hooldamise või kasvatamisega seotult õiguse puhkusele. Lapse terviseprobleemist tingitud lapsevanema ajutise töövõimetuse korral eraldi puhkust sätestatud ei ole ja töökatkestust reguleerib RaKS. Lähteülesandest tulenevalt käsitletakse käesolevas analüüsis haigestunud lapse hooldamisest tulenevat ajutist töövõimetust samuti osana vanemapuhkuste süsteemist. RaKS on aluseks ka kahele teisele vanemapuhkusega seotud hüvitisele – sünnitushüvitisele ja lapsendamishüvitisele. Nende maksmise aluseks olevaid puhkuseid reguleerib ühelt poolt TLS, kuid RaKS kohaselt on ühtlasi tegu ajutiste töövõimetuse juhtumitega, mille puhul on töölt eemalviibimise aluseks arsti või ämmaemanda väljastatud töövõimetusleht. Lapsehooldustasu ja vanemahüvitist, mille maksmine kattub enamasti TLS-i alusel võimaldatava lapsehoolduspuhkuse perioodiga, makstakse vastavalt RPTS ja VHS alusel. Vaid isapuhkuse, lapsepuhkuse ning puudega lapse vanema lisapuhkusepäevade hüvitise maksmise reguleerimine piirdub TLS-iga.

**TABEL 3** VANEMAPUHKUSED JA LAPSE HOOLDAMISEGA SEOTUD HÜVITISED EESTIS NING NENDE VÕIMALDAMIST REGULEERIVAD SEADUSED

Puhkused	Seadus
rasedus- ja sünnituspuhkus	töölepingu seadus (TLS)
lapsendaja puhkus	
lapsehoolduspuhkus	
isapuhkus	
lapsepuhkus	
tasustamata lapsepuhkus	
puudega lapse vanema lisapuhkus	
lapse tervisest tulenev ajutine töövõimetus	ravikindlustuse seadus (RaKS)
<b>Hüvitised ja tasud</b>	
rasedus- ja sünnitushüvitis	ravikindlustuse seadus (RaKS)
lapsendamishüvitis	ravikindlustuse seadus (RaKS)
vanemahüvitis	vanemahüvitise seadus (VHS)
lapsehooldustasu	riiklike peretoetuste seadus (RPTS)
hooldushüvitis	ravikindlustuse seadus (RaKS)
puhkusetasu lapsepuhkuse ja isapuhkuse korral	töölepingu seadus (TLS)

Allikas: Autorite koostatud

<sup>7</sup> Enne 1. juulit 2009 ka puhkuseseadus.

Eraldi juhtumina võib käsitleda ka avaliku teenistuse seaduse alusel töötavaid ametnikke, kelle õigusi ja kohustusi teenistuses reguleerib ATS<sup>8</sup>. Kuna ATS-i § 43 lõige 1 sätestab, et ametnikele kehtib töölepingu seaduse puhkuse regulatsioon (RT I, 06.07.2012, 1), siis enamasti ei ole vajadust ametnikke eraldi käsitleda. Siiski ilmnevad mõned erinevused teatud üksikasjade puhul (nt ajutise töövõimetuse korral), mis analüüsis eraldi välja tuuakse. Kui ei märgita teisiti, kehtib regulatsioon mõlema grupi puhul.

Kuigi üldjuhul kaasnevad hüvitised konkreetsete puhkustega, ei ole puhkuse saamine ja puhkusel olemine alati hüvitise saamise eelduseks. Teatud juhtudel on lubatud hüvitise saamise ajal töötamine (nt vanemahüvitise puhul), samuti on mitmed hüvitised (nt sünnitushüvitis) kättesaadavad neile inimestele, kelle töö olemuse tõttu ei ole neil õigus TLS alusel võimaldatavatele puhkustele (nt käsunduslepingu alusel töötajad, FIE-d). Lisaks makstakse vanemapuhkuste solidaarsuselemendina osa hüvitisi (nt lapsehooldustasu ja vanemahüvitis) ka neile lapsevanematele, kellel puudub töösuhe.

Järgnevalt on käsitletud kõiki Eestis kehtivaid vanemapuhkuseid kuue parameetri lõikes. Täiendavalt on eraldi alapeatükis käsitletud vanemahüvitist. Analüüsi eesmärgiks ei ole anda hinnangut Eesti vanemapuhkuste süsteemile tervikuna, vaid vaadelda süsteemi kahe peamise eesmärgi – isade osaluse suurendamise ning töö- ja pereelu ühitamise valikuvõimaluste lisamise – foonil.

## 2.1. Rasedus- ja sünnituspuhkus

### 2.1.1. Üldinfo

Rasedus- ja sünnituspuhkuse ajalugu Eestis ulatub saja aasta taha, kui 1913. aastal said tööstuses töötavad naised esmakordselt õiguse 70-päevase kestusega rasedus- ja sünnituspuhkusele (28 päeva enne ja 42 päeva pärast lapse sündi) (Karu ja Pall 2009). Hiljem puhkuseõigust laiendati ning puhkusepäevade arvu suurendati. Nõukogude Liidu perioodil pikendati puhkust korduvalt ning juba 1950. aastateks oli rasedus- ja sünnituspuhkuse kestus 112 päeva (56 päeva enne ja 56 päeva pärast lapse sündi). Kuni 1959. aastani, kui esimest korda loodi lisaks ka poole aasta pikkune tasustamata lapsehoolduspuhkus, oli see ka ainus puhkus, mida rasedad ja sünnitanud naised lapse eest hoolitsemiseks kasutada said (*ibid.*).

50ndatel kehtestatud rasedus- ja sünnituspuhkuse 112-päevane kestus püsis muutumatuna 90ndateni. Aastal 1992 pikendati Eestis rasedus- ja sünnituspuhkust 126 päevani (RT 1991, 23, 272, vastu võetud 12.06.1991, jõustunud 01.01.1992), seejuures võimaldati naisele sünnituslehe alusel rasedus- ja sünnituspuhkust 70 kalendripäeva enne ja 56 kalendripäeva pärast sünnitust. Mitmike sünni või tüsistustega sünnituse korral võimaldati arvestuslikku sünnitusejärgset sünnituspuhkust 70 kalendripäeva (seega kokku 140 päeva). (RT 1991, nr.23, art.272). Selline kord püsis 2002. aastani, mil rasedus- ja sünnituspuhkust pikendati 140 päevani (mitmike ja tüsistustega sünnituse korral 154 päevani). Vahepeelsel perioodil suurendati vanema valikuvõimalusi puhkuse algamise hetke valimiseks, võimaldades maksimaalse hüvitisega puhkuse sisse nõuda kuni 30 päeva enne eeldatavat sünnitustähtaega (vt nt RT I 2001, 42, 233, vastu võetud 04.04.2001, jõustunud 01.06.2002)

Aastatel 2002-2009 reguleeris rasedus- ja sünnituspuhkust puhkuseseadus, alates 1. juulist 2009 uus TLS (RT I 2009, 5, 35, vastu võetud 17.12.2008, jõustunud 01.07.2009). Uue TLS-i jõustumisega lühenes rasedus- ja sünnituspuhkuse kestus ka mitmike sünni ja tüsistustega sünnituse korral 140 päevani.

<sup>8</sup> Käesolevas töös kasutatakse mõistet töösuhe nii töölepinguga töötavate töötajate kui avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate isikute tööalase suhte iseloomustamiseks.

Uue TLS-i seletuskirja järgi oli varasema, s.o 14 päeva võrra pikema rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärk mitmike või tüsistusega sünni korral see, et emal oleks pikem aeg töölt eemalolemiseks ning sünnitusest taastumiseks. Aastast 2004, kui kehtestati vanemahüvitis, ei peeta sellist lisaperioodi aga enam vajalikuks, sest lapsehoolduspuhkusel olevale vanemale makstakse eelmise kalendriaasta keskmise tulu alusel vanemahüvitist ning see täidab erijuhtumite puhul vajaduse pikema puhkuse järele. Varasema rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi pikenedes kahe nädala võrra vähenes vanemahüvitise periood kahe nädala võrra. Rasedus- ja sünnituspuhkus loodi ajal, mil muud väikelast hooldavale vanemale mõeldud asendussissetulekut pakkuvad vanemapuhkused puudusid. Selle pikendamise taga oli ilmselt samuti vajadus pakkuda lapsehoolduseks pikemat tasustatud perioodi. Kui 2004. aastal loodi vanemahüvitis, kadus osa vajadusest nii pika rasedus- ja sünnituspuhkuse järele ära, kuid sel hetkel seda ei lühendatud.

Paralleelselt jõustunud ravikindlustuse seaduse muudatuste kohaselt lühenes ka rasedus- ja sünnituspuhkus, kui naine siirdus puhkusele vähem kui 30 päeva enne raseduskaardile märgitud eeldatavat sünnituse kuupäeva – enne seadusemuudatust vähendati küll puhkuse alguse viibimisel sünnitushüvitist, kuid mitte rasedus- ja sünnituspuhkuse kestust. Alates 1. aprillist 2010 anti lisaks günekoloogile ja perearstile õigus väljastada rasedus- ja sünnituspuhkuse aluseks olevat sünnituslehte ka ämmaemandale (RT I 2009, 29, 176, vastu võetud 21.05.2009, jõustunud 01.04.2010).

Rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnitushüvitise kasutamisest aastatel 2008-2011 annab ülevaate Tabel 4.

**TABEL 4** RASEDUS- JA SÜNNITUSPUHKUSE JA SÜNNITUSHÜVITISE KASUTAMINE, 2008-2011

Tunnus\Aasta	2008	2009	2010	2011
<b>Sünnitusi</b>	15 820	15 570	15 653	14 504
<b>Kalendriaastal rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdunud naisi*</b>	8467	8247	7290	6661
<b>Sünnitushüvitisega kaetud sünnituste osakaal kõikidest sünnitustest**</b>	60,9%	54,0%	47,0%	45,9%
<b>Kalendriaastal alanud rasedus- ja sünnituspuhkuste päevi</b>	1 194 403	1 158 508	1 020 309	931 960
<b>Keskmine väljamakse 140-päevase juhtumi korral, eurot</b>	2399	2850	2662	2548
<b>Keskmine hüvitis päeva kohta, eurot</b>	17,47	20,65	19,02	18,24

Allikad: Statistikaamet, Haigekassa mikroandmed; autorite arvutused.

\* sh sünnitushüvitise juhud, mida võimaldati ilma rasedus- ja sünnituspuhkuseta (vt ka ptk 2.1.3).

\*\* st esmaste sünnituslehtede, millel eeldatav sünnituse kuupäev langes vastavasse kalendriaastasse, suhe sünnituste koguarvu

## 2.1.2. Puhkuse alus

Rasedus- ja sünnituspuhkuse võimaldamist reguleerib TLS (RT I 2009, 5, 35), samas on rasedus- ja sünnituspuhkuse näol ühtlasi tegu ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtumiga (RaKS § 51 lg 2). Puhkuse aluseks on naise raseduse lõppfaas ja sünnituse lähenemine ning sünnitus. Õigust puhkusele tõendab günekoloog, perearsti või ämmaemanda etteulatult väljastatud töövõimetusleht – sünnitusleht.

Rasedus- ja sünnituspuhkuse võimaldamine on kooskõlas Euroopa Komisjoni direktiiviga 92/82/EMP<sup>9</sup>, mis sätestab, et Euroopa Liidu riigid peavad pakkuma rasedatele ja äsja sünnitanud naistele vähemalt 14 nädalat (98 päeva) rasedus- ja sünnituspuhkust, mida saab kasutada enne ja/või pärast lapse sündi. Lisaks peetakse vajalikuks, et vähemalt kaks nädalat sellest puhkusest oleks kohustuslik. Eesti rasedus- ja sünnituspuhkuse kestus ületab Euroopa Liidu direktiivis nõutud puhkuse kestust, nõutavast pikema kestusega rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärki TLS ja RaKS ega nende eelnõude seletuskirjad ei ava. Vastavalt sotsiaalministri esitatud tõlgendusele on rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärgiks “tagada naise ja lapse tervise kaitse” ning “soodustada emotsionaalse sideme tekkimist ema ja lapse vahel” – see osa puhkusest, mis on lapse emale määratud enne lapse sündi, on ennekõike seotud lapse ja naise tervise kaitsega, samas kui sünnile järgnevale puhkusele lisandub ka ema ja lapse emotsionaalse sideme tekkimise eesmärk (vt Õiguskantsler 2011). Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (edaspidi *volinik*) on eesmärgi osas veel täiendanud, et tegemist on pigem meditsiiniliste põhjustega puhkusega “naise rasedusaegse ja -järgse füsioloogilise seisundi kaitsmiseks”.<sup>10</sup> Seevastu Leetmaa jt (2012) on leidnud, et rasedus- ja sünnituspuhkuse kogu 20-nädalane kestus ei ole põhjendatav üksnes meditsiiniliste ja ema tervisest tulenevate argumentidega. Rasedus- ja sünnituspuhkusest võimaldatakse suur osa (s.o 70–110 päeva ehk 50-79% kogukestusest) perioodi eest, mis jääb pärast lapse sündi. Näiteks 2011. aastal alanud kõikidest rasedus- ja sünnituspuhkuse päevadest jäid 60% eeldatava sünnituse järgsesse perioodi. Seega oleks kohane käsitleda rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sel perioodil ravikindlustuse vahendeist makstava hüvitise eesmärgina lisaks ema ja lapse tervise kaitsele sel perioodil ka naisele vastsündinud lapse hooldamise võimaldamist. Nagu eelpool öeldud, loodi hüvitatav rasedus- ja sünnituspuhkus ajal, mil muud väikelast hooldavale vanemale mõeldud asendussissetulekut pakkuvad vanemapuhkused puudusid. Puhkusele sätestatud kestuse tingis toona ilmselt vajadus pakkuda lapsehoolduseks pikemat tasustatud perioodi. Kuigi 2004. aastal loodi vanemahüvitis ning osa vajadusest nii pika rasedus- ja sünnituspuhkuse järele kadus, viimase kestust siiski ei lühendatud.

TLS § 18 lõike 1 kohaselt on rasedus- ja sünnituspuhkuse näol tegemist õigusega, mitte kohustusega, mis tähendab, et see on naise otsustada, kas ta kasutab talle antud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele või mitte<sup>11</sup>. Samas suunab TLS-i, RaKS-i ja VHS-i regulatsioon sünnituspuhkust kasutama eesmärgipäraselt ja eeldatavalt täies mahus (Õiguskantsler 2011).

Kuna lapse sünd on enamikel juhtudest<sup>12</sup> pikalt ette teada, võib öelda, et rasedus- ja sünnituspuhkus katab riski, mis on oma iseloomult prognoositav. Rasedale naisele puhkuse võimaldamisel on kesksel kohal arsti või ämmaemanda määratud eeldatav sünnituse kuupäev.

### 2.1.3. Puhkuse saaja

Õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele on töösuhtes oleval naisel, kelle raseduse on tuvastanud arst või ämmaemand. RaKS kohaselt on puhkusele võimalik siirduda vähemalt 70 päeva<sup>13</sup> enne eeldatavat

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:en:html>

<sup>10</sup> Mall Muidre, FW: Avaldus, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 22. jaanuar 2009.

<sup>11</sup> Kuigi rahvusvahelistes regulatsioonides on sätestatud ka RSP nõ kohustusliku osa pikkus, ei ole Eestis kohaldatud otsest sunnimehhanismi ning kohustuse rakendamine toimub läbi rahalise motivatsiooni.

<sup>12</sup> Aeg-ajalt esineb juhtumeid, kus naine on oma rasedusest saanud teada sünnituse algamisel. Kuna sünnituslehele märgitakse neil juhtudel eeldatava sünnituse kuupäevaks tegelik sünnituse kuupäev, mis on identne rasedus- ja sünnituspuhkuse alguskuupäevaga, kahaneb nende naiste hüvitis ja puhkus automaatselt 30 päeva võrra.

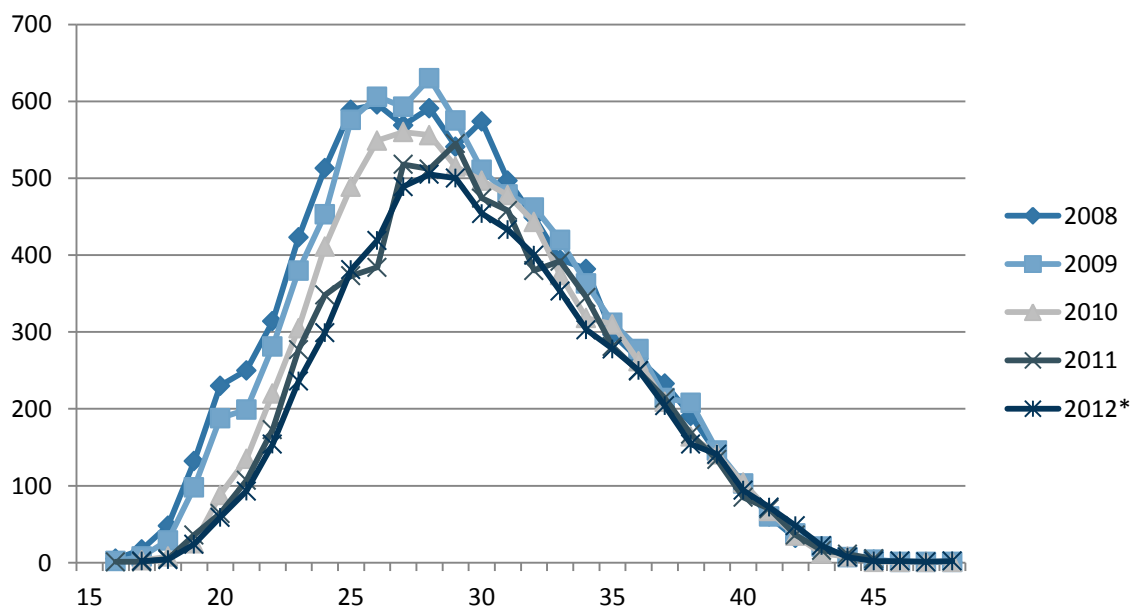
<sup>13</sup> Vt *vähemalt 70 päeva enne* erinevate tõlgendusvõimaluste kohta peatükis 2.1.4.

sünnituse kuupäeva. Füüsilisest isikust ettevõtjatest (edaspidi FIE-d) ja ettevõtete juhatuse liikmetest naistel, kel puudub palgatöötaja staatus, tekib samas õigus sünnitushüvitisele ilma rasedus- ja sünnituspuhkusega (RaKS § 51 lg 2). Nagu nähtub tabelist 4, kasutas perioodil 2008-2011 rasedus- ja sünnituspuhkust aastas 6661-8467 naist ehk 46-61% sel perioodil sünnitanud naistest.

Õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele ei ole üle kantav lapse isale, eestkostjale või teistele lapse hooldajatele (TLS § 65 kohaselt on samas eestkostjal õigus saada lapsehoolduspuhkust, lapsepuhkust ja tasustamata lapsepuhkust ja tegelikul hooldajal lapsehoolduspuhkust). Praktikas on olnud üks pöördumine, kus võrdse kohtlemise volinikult küsiti tema seisukohta isapuhkuse ja rasedus- ja sünnituspuhkuse regulatsiooni vastavuse kohta soolise võrdõiguslikkuse põhimõtetele<sup>14</sup>. Volinik leidis, et tulenevalt nende puhkuste erinevatest eesmärkidest ei ole need omavahel võrreldavad ning seetõttu ei tõusetu ka võrdse kohtlemise küsimus. Eelmises alapeatükis kirjeldatud Leetmaa jt (2012) käsitluse valguses, mille kohaselt maandab ka rasedus- ja sünnituspuhkus väikelapse hooldamisega seotud riski, vajab voliniku sedastus põhistamist täiendava argumentatsiooniga.

**Joonis 2** peegeldub, et perioodil 2008-2012 on kõige enam kahanenud rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdujate hulk alla kolmekümneaastaste vanuserühmas. Kuigi kahanenud on ka sündimus üldiselt, on langus ilmselt eelkõige tingitud tõsiasjast, et nimetatud perioodil on kahanenud just noorema vanusegrupi hõivatus. Kirjeldatud trendi võib omakorda süvendada noorte perede majanduslikust ebakindlusest tingitud otsus lapse sündi edasi lükata – analüüsides sünnistatistikat perioodil 2008-2011, ilmneb, et majanduskriisi tingimustes on kahanenud just esmasünnituste arv vanusegrupis 20-29.

**JOONIS 2** SÜNNITUSHÜVITIST SAANUD NAISED VANUSE JÄRGI, 2008-2012



\*Puhkusele siirdunud perioodil jaanuar-august 2012

Allikas: Haigekassa

<sup>14</sup> Mall Muidre, FW: Avaldus, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 22. jaanuar 2009.

## 2.1.4. Etteteatamine

Tulenevalt tõsiasiast, et rasedus- ja sünnituspuhkuse kasutamist reguleerib ühelt poolt TLS, kuid teisalt on rasedus- ja sünnituspuhkuse näol tegu ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtumiga, on rasedus- ja sünnituspuhkuse etteteatamise nõuet analüüsides võimalik jõuda vastandlike seisukohtadeni. TLS § 69 lõige 3 sätestab, et töötaja teatab puhkuste ajakavasse märkimata puhkuse kasutamisest tööandjale 14 päeva ette (pooltel on samas õigus kokku leppida ka sellest erinev etteteatamistähtaeg). Teisalt käsitleb sama paragrahvi lõige 6 ajutist töövõimetust ja rasedus- ja sünnituspuhkust kui erandlikku, s.o töötaja isikust tulenevat olulist põhjust, millest töötaja on kohustatud tööandjale teatama esimesel võimalusel. Ka TLS § 15 lõike 2 punkt 10 kohustab töötajat teavitama tööandjat esimesel võimalusel oma ajutisest töövõimetusest ja võimaluse korral selle eeldatavast kestusest. RaKS keelab tööandjal alates sünnituslehe alguskuupäevast rasedus- ja sünnituspuhkusel olijat kui ajutiselt töövõimetut tööle lubada.

Seega juhul, kui töötaja esitab arsti või ämmaemanda etteulatult väljastatud sünnituslehe tööandjale vähem kui 14 päeva enne puhkusele siirdumist, on äärmiselt küsitav, kas tööandjal oleks võimalik TLS § 69 lõikele 3 apelleerides keelduda töötajat soovitud päeval puhkusele lubamast ning nõuda temalt töökohustuste jätkuvat täitmist ja/või eraldi puhkuseavalduse esitamist või sünnituslehe ümbervormistamist. Analüüsi autorite hinnangul oleks tööandja sellise vaidluse toimumisel praktikas töötajast ebasoodsamal positsioonil, mistõttu käsitletakse analüüsis rasedus- ja sünnituspuhkust etteteatamist mitte eeldava vanemapuhkusega.<sup>15</sup> Eeldades töösuhete osapoolte heasoovlikkust, on alust uskuda, et praktikas lepivad töötaja ja tööandja puhkuse alguse hetke kokku oluliselt varem kui TLS-is nimetatud 14 päeva.

Ebaselge on ka rasedus- ja sünnituspuhkuse katkestamise või lõpetamise regulatsioon, mistõttu on üheste järeldusteni jõudmine probleemne. TLS § 69 lõige 3 räägib puhkuse „kasutamisest“, mitte alustamisest ega lõpetamisest. RaKS ja selle rakendusaktid rasedus- ja sünnituspuhkuse katkestamist või lühendamist ette ei näe. Siiski eeldab õiguskantsleri (2011) käsitluses põhiseaduskonformse tõlgendamise põhimõtte, et sünnituslehel sätestatud 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus ja lehe kestus on võimalik lühendada juhul, kui naine asub tööle (vt põhjalikumalt käsitlust ptk 2.1.5). Üksnes 1. aprillil 2013 jõustunud uues avaliku teenistuse seaduses (ATS) on selgesõnaliselt öeldud, et ametnik on kohustatud teatama ametiasutusele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt 14 kalendripäeva ette oma soovist naasta teenistusse, kui ta on rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel (ATS § 58 lg 1). Kirjeldatud õigusselgusetuse kontekstis tuleb ilmselt siingi regulatsioonide täiendamiseni või kohtulahendite tekkimiseni eeldada tööturu osapoolte heasoovlikkust töösuhete korraldamisel

Kuigi praktikas ei pruugi ebaselge õiguslik regulatsioon töösuhetes olulisi vaidlusi põhjustada, oleks siiski ootuspärane, et vanemapuhkuste süsteemi korrastamisel täpsustatakse regulatsioone nii puhkusele siirdumise etteteatamise kui ka katkestamise osas. Nõudeid rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdumisest ja sealt naasmisest etteteatamisele võib pidada töötaja ja tööandja õiguste tasakaalustamiseks. Ühelt poolt on töötajal õigus valida rasedus- ja sünnituspuhkuse aega (sh seda soovi korral lühendada), teiselt poolt tagab etteteatamine tööandjale piisava aja vajalikeks ümberkorraldusteks seoses töötaja pikaajalise töökatkkestusega või puhkuselt naasmisega. Võttes arvesse rasedus- ja sünnituspuhkuse pikka kestust ning tööandja vajadust muuta olulisel ulatuses

<sup>15</sup> Sotsiaalministeerium esindajad sellise tõlgendusega ei nõustunud, argumenteerides TLS § 69 lõike 3 üliluslikkusele sellistel juhtudel.



töökorraldust, võib tööandja vaatenurgast olla õigustatud üheselt mõistetavate etteteatamise tähtaegade sätestamine nii puhkusele siirdumisel kui ka sealt naasmisel. Teisalt võib naine vajada rasedus- ja sünnituspuhkust ka ootamatult (nt ennetähtaegse sünnituse tõttu), mistõttu peavad võimalikud olema ka töötajale soodsad lahendused, mis ei eelda märkimisväärset etteteatamisega.

### 2.1.5. Aeg: kestus ja ajastus

Naisel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust 140 kalendripäeva (TLS § 59 lg 1). Õigus puhkusele tekib vähemalt 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva (TLS § 59 lg 2). Kuigi Sotsiaalministeeriumi ja Haigekassa ametlike seisukohtade ja avalike materjalide kohaselt on rasedus- ja sünnituspuhkusele võimalik jääda 30–70 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva s.o 30.–36. rasedusnädal, kuid mitte varem, siis toetudes Haigekassa praktikat peegeldavatele töövõimetuslehtede mikroandmetele – vt joonis 3 – on käesoleva töö autorid seisukohal, et kehtivate õigusaktide sõnastus varasemat puhkusele minekut ei välista, ning puhkusele on praktikas võimalik siirduda ka varem kui 70 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva.<sup>16</sup> TLS-i § 59 lõikes 2 sisalduv fraas "**vähemalt** 70 kalendripäeva" annab selge õigusliku aluse rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdumiseks varem kui 70 päeva nende naistele, kelle laps sünnib väga või erakordselt enneaegsena.<sup>17</sup>

Haigekassa mikroandmete kohaselt algas 2011. aastal väljastatud rasedus- ja sünnituspuhkusele õiguse andvaist sünnituslehtedest varem kui 70 päeva 4,6% sünnituslehtedest. Olukorras, kus väga või erakordselt enneaegsete sündide (s.o varem kui 8 nädalat enne eeldatavat sünnituse kuupäeva) osakaal kõikidest sündidest jääb 1% piiresse, ei saa 11 või enam nädalat enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva algavate sünnituslehtede sellist määra argumenteerida ka enneaegsete sünnitustega.

Kui naine soovib kasutada kogu ette nähtud rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi, tuleb puhkus välja võtta vähemalt 30 päeva enne eeldatavat sünnituse tähtpäeva. Sotsiaalministri määruse „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ kohaselt kirjutatakse sünnitusleht rasedale välja 140 kalendripäevaks, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Kui seda puhkust hakatakse kasutama hiljem, lühendatakse sünnituslehe ja seega puhkuse kestust vastava arvu päevade võrra (RaKS § 59 lg 3). Piirangu eesmärgina on nimetatud naise ja sündimata lapse tervise ja normaalse arengu kaitsmist (Soomets 2011). Soomets toob välja, et siin ilmneb üks (ja ainus) ebakooskõla Euroopa komisjoni direktiiviga 92/82/EMP, mille järgi peaks olema kaks nädalat rasedus- ja sünnituspuhkust enne või pärast sündi naisele *kohustuslik* – Eestis lähenetakse olukorrale teisiti, tekitades töötajatele motivatsiooni kasutada puhkust läbi selle, et puhkus (ja vastavalt ka isikule tagatud hüvitis) väheneb nende päevade võrra, mille võrra puhkust hiljem võetakse (Soomets 2011).

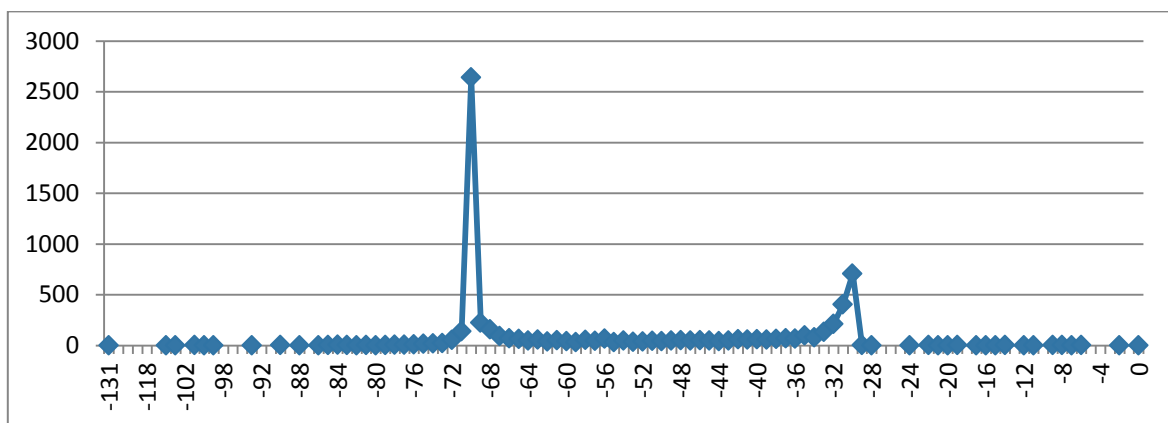
<sup>16</sup> Haigekassa (vt nt <http://www.haigekassa.ee/kindlustatule/hyvited/synnitushyvitis>) ja Sotsiaalministeeriumi (nt <http://www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhed/tooleping/vaikelapse-vanemad-ja-rasedad.html>) veebilehed ei käsitle võimalust siirduda rasedus- ja sünnituspuhkusele varem kui 70 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva. Olukorras, kus oma õigustest teadlikud naised kasutavad olemasolevat õiguslikku lahendust, kuid oma õigustest väheteadlikke isikuid sellest ei informeerita, võivad viimased sattuda oma õigustest teadlike naistega võrreldes ebavõrdsemasse olukorda – rasedus- ja sünnituspuhkuse algamise hetk võib oluliselt mõjutada puhkuseperioodi eest makstava sünnitushüvitise suurust.

<sup>17</sup> Vastavalt sotsiaalministri 26.09.2002 määruse nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 7 lõikele 8 kirjutatakse juhul, kui sünnitus toimub enne sünnituslehe väljakirjutamist ja rasedus on kestnud üle 28 nädala sünnitusleht välja alates sünnitamise päevast 140 kalendripäevaks. Ka sellisel juhul märgitakse sünnituslehel andmeväljale „Eeldatav sünnitamiskuupäev“ eeldatav, raseduskaardile märgitud sünnituskupäev, mitte tegelik sünnituskupäev.

Eesti „kohustuslik“ osa on 30 päeva, samas kui direktiiv näeb ette 2 nädalat ehk 14 päeva. Soomets peab mõistlikuks Eesti seadusesse sisse seada samuti kahepäevane kohustuslik rasedus- ja sünnituspuhkus enne või pärast lapse sündi.

Jooniselt 3 nähtub, et ligikaudu 50% naistest jääb rasedus- ja sünnituspuhkusele 10 nädalat ehk 70 päeva enne eeldatavat sünnitamise päeva. 1/5 naistest valib puhkuse alguseks 30 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva. Nagu ülal öeldud on siiski ka neid, kelle puhkus algab varem kui 10 nädalat ning ka neid kelle puhkus algab vähem kui 30 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva. Kui naine hakkab rasedus- ja sünnituspuhkust kasutama vähem kui 30 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtaega, lüheneb rasedus- ja sünnituspuhkus vastava ajavahemiku võrra (TLS § 59 lg 3). Haigekassa mikroandmete tuginedes lühenes 2011. aastal puhkuse nõu hilise alguse tõttu 26 naise rasedus- ja sünnituspuhkus. Vahemikus august 2007 kuni august 2012 algas 25 sellist sünnituslehte, kus sünnituslehe alguskuupäev ja eeldatav sünnituse kuupäev kattusid).

**JOONIS 3** RASEDUS- JA SÜNNITUSPUHKUSELE SIIRDUNUD NAISED PUHKUSE ALGUSKUUPÄEVA JA EELDATAVA SÜNNITAMISE KUUPÄEVA VAHE JÄRGI, 2011



Allikas: Haigekassa 2012, sünnituslehtede mikroandmed; autorite arvutused

Haigekassa mikroandmete tuginedes leidub siiski ka neid naisi, keda nimetatud 30 päeva kriteeriumi abil ei ole õnnestunud motiveerida. 2011. aastal oli 27 sellist naist, kes kaotasid puhkuse hilise alguse tõttu puhkusepäevade arvus<sup>18</sup>; naisi, kes jäid puhkusele vähem kui 14 päeva enne eeldatava sünnitamise kuupäeva, oli 12.

Juhul kui rase naine on küsinud ja saanud terviseseisundile vastavat tööd või tema teenistustingimusi on raseduse ajal kergendatud, peab naine hakkama kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Vastasel juhul lühendatakse siingi rasedus- ja sünnituspuhkuse kestust nn hilinetud päevade arvu võrra.

Oluline valikuvõimaluse aspekti käsitlev teema on naise õigus katkestada rasedus- ja sünnituspuhkus. Sotsiaalminister on möönnud ning õiguskantsler sedastanud, et õiguslik regulatsioon rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestuse ning sünnitushüvitise maksmise tähtsaja lühendamise osas

<sup>18</sup> Nimetatud 27 juhtumist oli 14 juhtumit alguskuupäev jaanuari esimeses nädalas, mis indikeerib võimalikku teadlikku kavatsust valida puhkuse algust järgmise kalendriaastasse edasi lükates sünnitushüvitise arvutamise aluseks soodsam kalendriaasta.

võimaldab jõuda vasturääkivate tõlgendamistulemusteni. Vastavalt sotsiaalministri määruse „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 7 lõike 3 peab sünnituslehe välja kirjutama etteulatuvalt kogu rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodiks. RaKS § 53 lõike 6 järgi makstakse sünnitushüvitis (nii nagu kõik teised ajutise töövõimetuslehe hüvitised) välja 30 kalendripäeva jooksul alates dokumentide laekumisest Haigekassasse. Kogu hüvitise etteulatuv väljamaksmine põhineb tõenäoliselt seega eeldusel, et rasedus- ja sünnituspuhkuse periood ei muutu. Hüpooteesi toetab tõsiasi, et õigusaktides ei ole rasedus- ja sünnituspuhkuse katkestamist reguleeritud, lisaks keelab RaKS § 61 lõige 1 tööandjal talle etteulatuvalt tõendatud ajutise töövõimetuslehe perioodil töötajat tööle lubada.

Õiguskantsleri (2011) käsitluses nõuab põhiseaduskonformse tõlgendamise põhimõtte nimetatud määruse § 7 lõike 3 tõlgendamist selliselt, et selles sätestatud 140 päeva on sünnituslehe (ja seega puhkuse) maksimaalne, mitte kohustuslik kestus ning lehe (ja seega puhkuse) kestust on võimalik lühendada juhul, kui naine asub tööle. Naise sundolukorda seadmine seoses rasedus- ja sünnituspuhkuse ajastuse ja kestusega oleks vastuolus tema eneseteostusvabadusega. Õiguskantsler on väljendanud vajadust kaotada vasturääkivused sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestuse ning sünnitushüvitise maksmise tähtaja regulatsioonis ning kehtestada sünnituslehe lõpetamise üksikasjalik regulatsioon. Sotsiaalminister on nõustunud õiguskantsleri ettepanekuga, väljendades samas vajadust nimetatud regulatsiooni kompleksset ülevaatamist (ÕK, 6-3/102033/1101520, p 18.)

Soomets (2011) juhib tähelepanu Euroopa Komisjoni direktiivi muutmise ettepanekutele, millest ühe kohaselt ei tohiks lapse sünnile järgnev rasedus- ja sünnituspuhkuse periood sõltuda lapse sünnikuupäevast – igal juhul peaks kindlustama lapse emale kuus nädalat puhkust pärast lapse sündi. Käesoleva analüüsi autorid aga ei pea muude tingimuste samaks jäämisel vajalikuks rasedus- ja sünnituspuhkuse sünnijärgse perioodi fikseerimist, kuna rõhuval enamikel juhtudel on 6-nädalane sünnijärgne puhkus lapse emale garanteeritud rasedus- ja sünnituspuhkusega. Teiseks järgneb rasedus- ja sünnituspuhkusele pikk lapsehoolduspuhkus, millest esimene pool on kaetud asendussissetulekuga. Seega on Eestis lapse sünni järgne puhkusevajadus direktiiviga sisuliselt soovitu ulatuses adekvaatselt kaetud.

Tööandja vaatenurgast on oluline see, et rasedus- ja sünnituspuhkus mõjutab töötaja põhipuhkuse võtmist. Esiteks on naisel vahetult enne ja pärast rasedus- ja sünnituspuhkust või vahetult pärast lapsehoolduspuhkust õigus nõuda põhipuhkust talle sobival ajal (TLS § 69 lg 7 p 1). Teiseks on töötajal õigus puhkus katkestada, edasi lükata või enneaegselt lõpetada töötaja isikust tulenevatel olulistel põhjustel, mille hulka loetakse ajutise töövõimetuslehe juhtumina ka rasedus- ja sünnituspuhkus. Töötajal on õigus nõuda kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist või poolte kokkuleppel muul ajal. Töötaja on kohustatud tööandjale teatama puhkuse kasutamist takistavast asjaolust esimesel võimalusel. (TLS § 69 lg 7).

### 2.1.6. Seos töötamisega

Ema ja lapse tervise kaitseks on rasedal töötajal õigus juba enne rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdumist kasutada rasedusest tingitult töövabastust, mida hüvitatakse haigushüvitisega. Kui töötaja tervises seisund ei võimalda töölepingus ettenähtud tööülesandeid täita kokkulepitud tingimustel (TLS § 18 lg 1), on rasedal naisel õigus nõuda tööandjalt ajutiselt tervises seisundile vastavat tööd. Kui tööandjal ei ole võimalik töötajale tema tervises seisundile vastavat tööd anda, võib töötaja tööülesannete täitmisest ajutiselt keelduda (§ 18 lg 2). Selleks peab töötaja tööandjale esitama arsti või ämmaemanda tõendi, millest nähtuvad tervises seisundi tõttu töötamise piirangud ning võimaluse korral ettepanekud tervises seisundile vastavate tööülesannete ja -tingimuste kohta. Rasedus- ja sünnitus-

puhkuse lõppemisel on naisel õigus kasutada paranenud töötingimusi, millele tal oleks tekkinud õigus äraoleku ajal (§ 18 lg 5). TLS seletuskirja järgi on naisel õigus nõuda raseduse ajal terviseseisundile vastavat tööd sõltumata sellest, kas tal on tekkinud nõudeõigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kas ta seda õigust kasutab. Tööandja nõudel on töötaja kohustatud esitama arstitõendi raseduse kohta. Terviseseisundile vastava töö nõudmise õigus hõlmab õigust nõuda meditsiinilistele näidustustele vastavaid tööülesandeid, nt keelduda raskuste teisdamisest või sundasendis töötamisest; samuti hõlmab see õigust nõuda sobivat tööaja korraldust, nt õigust keelduda öötööst või töötamisest vahetustega. Terviseseisundile vastava töö ja töötaja töölepingulise nõ tavalise töö võimalik töötasu erinevus hüvitatakse töötajale RaKS-is sätestatud tingimustel ja korras (vt järgmine alapeatükk). 2009. aastal kasutas Haigekassa andmetel kergemale tööle üleviimist 2620 naist vanuses 20-39<sup>19</sup>, s.o 28% samal perioodil rasedus- ja sünnituspuhkusele jäänud naiste koguarvust (võrdluseks – samal perioodil kasutas kergemale tööle üleviimist tervislikel põhjustel vaid kuus samas vanuses meest).

ATS § 48 lg 1 kohaselt on ametnikul, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele arsti või ämmaemanda väljastatud töövõimetuslehe alusel. Kui teenistustingimuste ajutine kergendamine ei ole võimalik, peatatakse ametniku avaliku võimu teostamise õigus töövõimetuslehel märgitud töövabastuse lõpuni. Kuni 31.03.2013 kehtiva ATS kohaselt pidi vabastuse saamiseks tööinspektor tuvastama, kas teenistustingimuste kergendamine või üleviimine on võimatu (§ 51 lg 2).

Mis puudutab regulatsiooni seoses töötamisega rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal, siis TLS ja RaKS vahel on märkimisväärne erinevus. TLS-i kohaselt on töötajal õigus keelduda töö tegemisest puhkuse ajal, sealhulgas rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal (TLS § 19). Samal ajal RaKS keelab tööandjal töövõimetuslehel (sh sünnituslehel) olevat töötajat tööle rakendamast. Toetudes õiguskantsleri (2011) seisukohale, ei saa kõnealust keeldu käsitleda siiski kõikehõlmavana, kuna see oleks vastuolus eneseteostusvabadusega. Keelu rikkumise korral saab karistada kindlustatud isik ise: ta kaotab õiguse saada (sünnitus)hüvitist alates rikkumise päevast (RaKS § 61 lg 2). Selline regulatsioon annab töötajale küll vaba valiku teha ise otsuseid seoses oma puhkusega, st austab tema eneseteostusvabadust, kuid samal ajal eeldab töötaja poolt ka teadlikkust oma otsuse tagajärgedest.

TLS kohaselt ei ole lubatud öelda lepingut üles töötajaga, kes on rase või kellel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust (TLS § 92 lg 1 p 1). Samas sätestab TLS ka pööratud tõendamiskohustuse, mis tähendab, et kui tööandja ütleb lepingu üles töötajaga, kes on rase, loetakse selle põhjuseks töötaja rasedus, kui tööandja ei suuda muud tõestada (TLS § 92 lg 2)<sup>20</sup>. Raseda ja äsja sünnitanu kõrgendatud kaitse kohustus tuleneb Nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ, 19. oktoobrist 1992 (rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja töötervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta) artiklist 10, mille kohaselt peavad liikmesriigid keelama nimetatud töötajate töösuhte lõpetamise raseduse algusest kuni rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni, välja arvatud erijuhtudel, mis ei ole seotud nende olukorraga ja mis on lubatud siseriiklike õigusaktide ja/või tavade alusel. Samas ei sätesta TLS, et tööandjat peaks rasedusest teavitama või et ta peaks sellest midagi teadma (töötaja töövõime vähenemise puhul lepingu ülesütlemisel on seda vaja – TLS § 93 lg 2).

<sup>19</sup> TLS-i alusel sai kuni 2009. aasta juulini viia töötajat üle kergemale tööle lisaks rasedusele ka muudel tervislikel põhjustel. Kehtiva TLS järgi on kergemale tööle võimalik üle viia vaid rasedat või töötajat, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele.

<sup>20</sup> Tartu maakohus on täpsustanud, et taoline pööratud tõendamiskohustus kehtib ka siis kui naine on tööl veel katseajal. Trt MK, 2-10-54862, lk 4.

TLS keelab raseda või rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega töötaja töölepingu ülesütlemise ka tema töövõime vähenemise tõttu (TLS § 93 lg 2). Ka siin on rakendatud pööratud tõendamiskohustust. Oluliseks eeltingimuseks on siin siiski see, et töötaja oleks tööandjat teavitanud oma rasedusest (TLS § 93 lg 3). Kui ta seda teinud ei ole, siis ei saa ta ka väita, et tööleping on temaga üles öeldud seadusevastaselt.<sup>21</sup>

Samadel põhimõtetel toimib raseda või rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega (samuti lapsendaja ja lapsehoolduspuhkusel oleval) töötaja kaitse ka koondamise eest (TLS, § 93 lg 1). Ka siin on oluline tööandja teavitamine oma rasedusest või rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämise õigusest (TLS § 93 lg 3). Kusjuures töötaja tõendamiskoormus on täidetud kui ta tõendab, et tööleping öeldi üles koondamise tõttu ajal, kui ta oli rase või nimetatud puhkusel. Vastavalt Tartu ringkonnakohtu otsusele<sup>22</sup> on töölepingu ülesütlemise “keeld imperatiivne ning tähendust ei ole sellel, kuidas toimis tööandja teiste /.../ töötajatega”. Kui tööandja on olukorras, kus ta on sunnitud võtma ette koondamised, siis rasedal ning rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega töötajal on tööle jäämisel eelisõigus (TLS, § 89 lõiked 2 ja 5). Kohtu käsitluses on ainus erand koondamise keelule olukord, kus lõpeb tööandja tegevus, kuulutatakse välja tema pankrott ja ta tegevus lõpeb, või lõpeb pankrotimenetlus pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu (TLS § 93 lg 1).

## 2.1.7. Hüvitis

Sünnitushüvitise näol on tegemist solidaarsuspõhimõtte rakendamisega, kus riik maandab sotsiaalseid riske ning viib ellu riigi perepoliitilist valikut (Sotsiaalministeerium 2011). Hüvitise maksmine puhkuse perioodil on lahendatud ravikindlustuse kaudu. Makstud sünnitushüvitisi perioodil 2008-2011 kirjeldab Tabel 4.

TLS § 59 lõige 4 ütleb, et rasedus- ja sünnituspuhkuse eest on õigus saada hüvitist RaKS kohaselt. Sünnitushüvitise puhul on tegemist kindlustushüvitisega, mis makstakse konkreetsest kindlustusjuhtumist, so rasedus- ja sünnituspuhkusest tulenevalt (RaKS § 51 lg 2). RaKS § 50 lg 1 ja lg 3 punkti 2 kohaselt on sünnitushüvitis rahaline kompensatsioon, mida Haigekassa maksab sünnituslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Sünnitushüvitisele on õigus töö- või teenistussuhtes oleval ravikindlustatud naisel, kelle raseduse on tuvastanud arst või ämmaemand (RaKS § 56 lg 3; § 58 lõiked 1-3), hüvitist makstakse tööandja poolt ravikindlustatud isikule rasedus- ja sünnituspuhkuse korral. Sünnitushüvitise väljamakse aluseks on sünnitusleht, (RaKS § 58 ja TLS § 59). Vastavalt ravikindlustuse seaduse § 53 lõikele 6 makstakse sünnitushüvitist välja 30 kalendripäeva jooksul alates sünnitushüvitise taotluse dokumentide laekumisest.

Teatud töötajaile makstakse sünnitushüvitist ka ilma rasedus- ja sünnituspuhkuseta. Selliseks isikuks on FIE ja tema ettevõtte tegevuses osalev abikaasa, kelle eest FIE on maksnud sotsiaalmaksu, üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saav isik ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige. Sünnitushüvitise sihtrühm on seega mõnevõrra laiem kui rasedus- ja sünnituspuhkuse sihtrühm.

<sup>21</sup> Ka Harju maakohus leidis, et kui tööandja ei suuda põhjendada lepingu ülesütlemist mingi muu alusega, loetakse, et leping öeldi üles rasedusest tingitud töövõime vähenemisest. Harju MK, 2-10-6481, lk-d 6 ja 8.

<sup>22</sup> Trt RK, 2-11-15824, lk 7; Tartu ringkonnakohtul oli võimalus antud konteksti põhiselt analüüsida, kas tööandja tegevust saab lugeda lõppenuks kui ta oli kaupluste ketist sunnitud sulgema ühe kaupluse. Kohus leidis, et ühe kaupluse sulgemine mitme teise kaupluse seas ei saa olla käsitletav tööandja tegevuse lõppemisena. Vastupidi, sellises olukorras oleks ta pidanud arvestama kaitstud töötaja tööle jäämise eelisõigusega.

140 päeva ulatuses sünnitushüvitist on garanteeritud naisele, kes on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne eeldatavat sünnitamiskuupäeva (RaKS § 58 lg 1). Hiljem kui 30 päeva puhkusele jäädes väheneb sünnitushüvitis hiljem puhkusele jäädud päevade arvu võrra. RaKS § 58 lg 2 näeb ette erandi, mille kohaselt võib nimetatud 30 päeva kriteeriumi asemel rakendada 70 päeva nõue (vt detailset käsitlust ptk-s 2.1.5).

RaKS § 54 lõike 1 kohaselt maksab Haigekassa kindlustatud isikule rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal sünnitushüvitist ühe kalendripäeva eest ühe kalendripäeva keskmisest tulust 100%. Sünnitushüvitise suurus on sõltuvuses sotsiaalmaksust, mida maksti töötaja töötasu pealt rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdumisele eelnenud kalendriaasta jooksul. Kui töötaja ei ole rasedus- ja sünnituspuhkuse alguspäeva kalendriaastale eelnenud kalendriaasta töötanud ehk tema eest ei ole makstud sotsiaalmaksu või tema keskmine töötasu on olnud alla kuu töötasu alammäära, tagatakse talle ikkagi sünnitushüvitis, mille arvestamisel võetakse arvesse nii tema antud hetke töötasu suurust kui ka kuu töötasu alammäära, mille on kehtestanud Vabariigi Valitsus (RaKS § 55 lg 6). Viimase suurus 2013. aastal on 320 eurot kuus.

Võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saava isiku, juriidilise isiku juhtimisorgani liikme või FIE päevatulu võrdub töövõimetuslehel märgitud töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal isikule makstud sotsiaalmaksu alusel arvatud tulu ja arvu 365 jagatisega. Kui nimetatud isikutel tulu puudus, võrdub päevatulu sotsiaalmaksuseaduses kehtestatud kuumäär (2013. aastal 290 eurot) ja arvu 30 jagatisega. Kui FIE-l ei olnud kohustust maksta sotsiaalmaksu avansilisi makseid (näiteks töövõimetus pensionäri selline kohustus puudub) ja eelmisel aastal ei makstud tema eest või poolt sotsiaalmaksu, siis tal päevatulu ei ole ja hüvitist talle ei maksta. Kui isikul on kindlustuskaitse nii töötajana kui ka FIE-na või juhtimisorgani liikmena või võlaõigusliku lepingu sõlminud isikuna, siis arvutatakse päevatulu kindlustatu jaoks soodsamal alusel (kas arvutatud sotsiaalmaksu summast või makstud sotsiaalmaksu summast). Kui hüvitise arvutamise aluseks olnud andmeid on Maksu- ja Tolliametis muudetud, on isikul õigus esitada Haigekassale avaldus hüvitise ümberarvestamiseks 3 aasta jooksul alates töövõimetuslehe Haigekassasse laekumise kuupäevast.

Tulenevalt sünnitushüvitise arvutamise alustest puudub sünnitushüvitisel erinevalt näiteks samuti sotsiaalmaksu alusel arvutatavast vanemahüvitisest alam- ja ülemmäär, mistõttu varieerub sünnitushüvitise suurus selle saajate vahel märkimisväärselt. 2011. aastal alanud sünnituslehtedel ulatus hüvitise arvutamiseks kasutatud kalendripäevatulu 24 eurosendist 275,53 euronini ning 140 päeva eest väljamakstud sünnitushüvitis seega 33,18 eurost 38 574,07 euronini ehk suurim ja väikseim hüvitis erinesid omavahel 1163 korda.

Sünnitushüvitise miinimummäär puudumine on tinginud lähiminevikus ka kohtuvaidluse, kus küsimusi tekitas juriidilise isiku juhtimisorgani liikme õigus sünnitushüvitisele. Tegemist oli juhtumiga, kus juhtimisorgani liikmele oli kalendriaasta jooksul makstud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu väga vähe, mis mõjutas ka tema sünnitushüvitise suurust. Tallinna ringkonnakohus<sup>23</sup> sedastas oma otsuses, et olukorras, kus „piisava sissetulekuta isikud ei pea osalema solidaarses sotsiaalkindlustussüsteemis /.../ pole neil sel juhul alust oodata ka vastu hüvesid.” Kohtu sedastuse kohaselt on sünnitushüvitise puhul tegu põhiseaduse § 28 lõikega 2 kaitstud õigusega sotsiaalabile. Samas ei ole sünnitushüvitis isiku õigus põhiõiguse tähenduses vaid tegemist on hüvega, mida riik on otsustanud oma elanikele võimaldada, mistõttu on riigil selle välja töötamise osas suur otsustusõigus. Teisalt on öeldud, et “[s]otsiaalsete õiguste kujundamisel peab seadusandja arvestama ka võrdsuspõhimõttega”.

<sup>23</sup> Tln RK, 3-09-2218

See tähendab, et kui otsustatakse sotsiaalsed hüve anda, peab seda tegema kooskõlas võrdse kohtlemise printsiibiga. Kohus on juhtimisorgani liikme puhul leidnud, et tema erinev kohtlemine palgatöötajast on õigustatud, kuna juhtimisorgani liige saab ise seista selle eest, et tema eest makstakse sotsiaalmaksu vähemalt miinimummäära ulatuses. Teiseks on palgatöölisele tema töötasu reeglina ainukeseks sissetulekuallikaks, mistõttu on õigustatud, et talle on tagatud ajutise töövõimetus ajaks vähemalt miinimumhüvitis. Juhtimisorgani liikmel "on tavapärast ka muud sissetulekuallikad ja säästud". Kohus leidis, et kuna riigil on kohustus tagada igapäevase inimväärne äraelamine" siis on "riigi ülesanne /.../ esmajoonel hoolt kanda nende eest, kes ise ei suuda endale piisavate vahendite olemasolu tagada". Kirjeldatud kaasuse puhul aga leiti, et hageja näol ei olnud tegu inimesega, kellel ei ole piisavaid vahendeid, isegi kui talle määratud sünnitushüvitis üksinda ei võimaldanuks äraelamist.

Soomets (2011) juhib tähelepanu sellele, et kui laps peaks eelduslikult sündima aasta alguses, siis on rasedal võimalik rasedus- ja sünnituspuhkuse alguse ajastamise kaudu mõjutada sünnitushüvitise suurust. Potentsiaalsed hüvitise arvutamise aluseks olevad aastad võivad sotsiaalmaksuga maksustatava tulu poolest omavahel märkimisväärselt erineda. Näiteks juhul kui miinimumtöötasust enam teeniv naine on ühel kalendriaastal töötasu saanud ühe kuu eest ning teisel kõigi 12 kuu eest, on tal võimalusel (st laps sünnib eeldatavalt aasta alguses) mõistlik valida sünnituspuhkuse algushetk selliselt, et nii sünnitushüvitise kui ka vanemahüvitise arvutamise aluseks võetakse soodsama hüvitise tagav kalendriaasta. Seega on sünnituslehele märgitud kuupäevad märgilise tähtsusega, kuna on aluseks nii sünnitushüvitise kui ka vanemahüvitise suurusele ja maksmise perioodile.

Leetmaa jt (2012) võrdlevad sünnitushüvitist vanemahüvitisega ja toovad välja teatud vastuolu seoses hüvitise saamise perioodil töötamise keeluga. Vastuolu seisneb selles, et mõlemad hüvitised võivad teatud juhtudel katta perioodi sünnist kuni lapse neljakuuseks saamiseni – kui sünnitajal puudub töösuhe, ei ole tal õigust sünnitushüvitisele ning ta hakkab koheselt lapse sünni kuupäevast alates saama vanemahüvitist. Kui sünnitushüvitise puhul on töötamine kirjeldatud perioodil üheselt keelatud, siis vanemahüvitise saamise korral on töötamine aktsepteeritav. Oleks ootuspärane, et riik rakendaks väikelapse ja tema ema tervise kaitsmisel ühetaolist poliitikat sõltumata hüvitisest ja selle administreerijast.

## 2.2. Lapsendaja puhkus

### 2.2.1. Üldinfo

Lapsendaja puhkust reguleerib alates 1. juulist 2009 TLS (varem puhkuseseadus), selle § 61 annab alla 10-aastase lapse lapsendajale õiguse saada lapsendaja puhkust 70 kalendripäeva. Lapsendaja puhkusega<sup>24</sup> seotud lapsendamishüvitise maksmist reguleerib RaKS.

1992. aastal Ülemnõukogu poolt välja antud Eesti Vabariigi Puhkuseseadus § 29 (RT 1992, 37, 481, vastu võetud 07.07.1992) nägi ette alla üheaastase lapse lapsendaja puhkust 70 päeva ning 1991. aasta Eesti Vabariigi ravikindlustusseadus (RT 1991, 23, 272, vastu võetud 12.06.1991) sätestas, et alla üheaastase lapse lapsendajal on õigus 100% hüvitisele 70 kalendripäeva alates lapsendamise päevast. Aastal 2001 laiendati õigust lapsendaja puhkusele ja lapsendamishüvitisele alla nelja-aastaste laste

---

<sup>24</sup> Kui TLS § 61 kasutab terminit „lapsendaja puhkus“, siis RaKS kõneleb „lapsendamispuhkusest“. Käesoleva töö autorid eeldavad, et hoolimata tähistajate erinevustest õigusaktides on tegu ühe ja selle sama puhkusega. Siin ja edaspidi eelistatakse TLS-is kasutusel olevat „lapsendaja puhkust“.

lapsendajatele ja 2002. aastal alla 10-aastaste laste lapsendajatele (§ 58 lg 4). Seega oli puhkuse näol algselt tegu rasedus- ja sünnituspuhkusele sarnase puhkusega, mille saamise õigust on laiendatud oluliselt vanemate laste lapsendajatele. Aastatel 2002-2009 reguleeris lapsendamispuhkust puhkuseseadus.

## 2.2.2. Puhkuse alus

Lapsendaja puhkuse võimaldamist reguleerib TLS (RT I 2009, 5, 35), samas on selle näol ühtlasi tegu ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtumiga (RaKS § 51 lg 3). Puhkuse aluseks on alla 10-aastase lapse lapsendamine kohtuotsuse alusel, õigust puhkusele tõendab kohtuotsuse alusel perearsti etteulatuvalt väljastatud töövõimetusleht – lapsendamisleht. Lapsendamisleht kirjutatakse välja RaKS § 51 lõikes 3 nimetatud alusel kohtuotsuse alusel lapse perearsti poolt (Sotsiaalministri määrus RT I, 25.07.2012,6).

Lapsendaja puhkuse eesmärki TLS ja RaKS, ega nende eelnõude seletuskirjad, ei sõnasta. Lähtudes rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärgist ning lapsendamispuhkuse tingimustest on lapsendamispuhkus käsitletav perepoliitilise meetmena, mille eesmärk on luua lapsendajale kohtuotsuse järgselt tingimused lapsendatava hooldamiseks ja soodustada emotsionaalse sideme tekkimist lapsendaja ja lapse vahel.

## 2.2.3. Puhkuse saaja

Perekonnaseaduse (edaspidi PKS) § 148 järgi võib lapsendada vallaline isik üksinda või abielus olevad isikud ühiselt. Abikaasa võib lapsendada üksi, kui ta lapsendab teise abikaasa lapse või teine abikaasa ei saa lapsendada põhjusel, et ta on piiratud teovõimega, kuid üldjuhul on tal siis vaja teise vanema nõusolekut (PKS § 154). Seega juhul, kui lapsendajad on abikaasad, on lapsendaja puhkus perekonnaõigus, mille puhul saavad lapsendajad ise otsustada ja valida, kes vanematest tasustatavat puhkust kasutab.

TLS § 61 sätestab, et õigus lapsendaja puhkusele on alla 10-aastase lapse lapsendajal. Kuigi lapsendada on võimalik ka vanemat kui 10-aastast alaealist last, on puhkuse nõudeõigus vaid lapsendajal, kes lapsendab alla 10-aastase lapse.

Nagu nähtub tabelist 5, on enamik lapsendajapuhkuse kasutajaist naised. Meeste osakaal on perioodil 2008-2011 alanud lapsendaja puhkuste kasutajate seas varieerunud vahemikus 12,5-30 protsenti.

TABEL 5 LAPSENDAJA PUHKUSE JA LAPSENDAMISHÜVITISE KASUTAMINE, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011
<b>Kalendriaastal lapsendaja puhkusele siirdunudid</b>	16	20	20	16
<b>sh mehi</b>	12,5%	30%	20%	25%
<b>Kalendriaastal alanud lapsendaja puhkuste päevi</b>	1120	1366	1400	1120
<b>Keskmine väljamakse 70-päevase juhtumi korral, eurot</b>	2041	1770	1761	1465
<b>Keskmine hüvitis päeva kohta, eurot</b>	29,2	25,3	25,2	20,9

Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused.



## 2.2.4. Etteteatamine

Tulenevalt sellest, et nagu rasedus- ja sünnituspuhkuski on lapsendaja puhkus RaKS-i kohaselt ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtum, on lapsendaja puhkuse etteteatamise nõuet analüüsisides võimalik jõuda erinevatele seisukohtadele. TLS lapsendaja puhkusele jäämisel eraldi kohustuslikku etteteatamise aega ei sätesta. TLS § 69 lõige 3 ütleb samas, et töötaja teatab puhkuste ajakavasse märkimata puhkuse kasutamisest tööandjale 14 päeva ette (pooltel on ka õigus kokku leppida sellest erinev etteteatamistähtaeg). Teisalt käsitleb sama paragrahvi lõige 6 ajutist töövõimetust kui erandlikku, s.o töötaja isikust tulenevat olulist põhjust, millest töötaja on kohustatud tööandjale teatama esimesel võimalusel. Ka TLS § 15 lõike 2 punkt 10 kohustab töötajat teavitama tööandjat esimesel võimalusel oma ajutisest töövõimetusest ja võimaluse korral selle eeldatavast kestusest. Puhkuse kasutamiseks esitab töötaja tööandjale perearsti poolt etteulatuvalt väljastatud lapsendamislehe. RaKS keelab tööandjal alates lapsendamislehe alguskuupäevast lapsendaja puhkusel olijat kui ajutiselt töövõimetut tööle lubada.

Sarnaselt ptk-s 2.1.4 analüüsitud rasedus- ja sünnituspuhkusega käsitlevad analüüsi autorid lapsendaja puhkust vanemapuhkusena, mille kasutamisel TLS-is nimetatud 14-päevast etteteatamise tähtaega ei ole vajalik rakendada.<sup>25</sup> Lähtudes PKSist (11. peatükk) on lapsendamine samas enamikel juhtudel käsitletav pikaajalise protsessina, lapsendaja puhkuse periood on seega prognoositav, eelduslikult olulisel määral töötaja valida – see võimaldab töötajal oma kavatsustest tööandjat piisavalt varakult teavitada. Arvestades lapsendaja puhkuse kasutajate väga väikest hulka kalendriaastas, kirjeldatud õiguslik ebaselgus praktikas ilmselt olulisi vaidlusi ei tekita. Siiski on ootuspärane, et vanemapuhkuste süsteemi korrastamisel parandatakse siingi õigusselgust etteteatamistähtaja osas.

Tööandja seisukohalt on oluline ka see, et lapsendamispuhkus võib mõjutada töötaja põhipuhkuse võtmist – töötajal on õigus puhkus katkestada, edasi lükata või enneaegselt lõpetada töötaja isikust tulenevatel olulistel põhjustel, mille hulka loetakse ka ajutist töövõimetust. Töötajal on õigus nõuda kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist või poolte kokkuleppel muul ajal. Töötaja on kohustatud tööandjale teatama puhkuse kasutamist takistavast asjaolust esimesel võimalusel (TLS § 69 lg 7).

## 2.2.5. Aeg: kestus ja ajastus

TLS § 61 järgi on alla 10-aastase lapse lapsendajal õigus saada lapsendaja puhkust 70 kalendripäeva lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast arvates. Kui TLS sätte sõnastus lubab tõlgendada, et lapsendaja saab 70 kalendripäeva puhkust kasutada kas ühes osas või osade kaupa enda valikul kuni lapse 10-aastaseks saamiseni, siis RaKS § 58 lõike 4 kohaselt on alla 10-aastase lapse ühel lapsendajal õigus saada lapsendamislehe alusel lapsendamishüvitist 70 kalendripäeva. RaKS § 52 lõike 4 alusel kehtestatud sotsiaalministri 26.09.2002 määrus nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 8 lõike 2 kohaselt kirjutatakse lapsendaja puhkuse aluseks olev lapsendamisleht välja 70 kalendripäevaks alates lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast. RaKS § 53 lõike 6 järgi makstakse sünnitushüvitist ja lapsendamishüvitist (nii nagu kõik teised ajutise töövõimetuse hüvitised) välja 30 kalendripäeva jooksul alates dokumentide laekumisest Haigekassasse. Lapsendamishüvitise etteulatuv väljamaksmine põhineb

---

<sup>25</sup> Sotsiaalministeerium esindajad sellise tõlgendusega ei nõustunud, argumenteerides TLS § 69 lõike 3 üliluslikkusele sellistel juhtudel.

tõenäoliselt eeldusel, et hüvitise aluseks olev puhkuse periood ei muutu. Hüpoteesi toetab tõsiasi, et õigusaktides ei ole lapsendaja puhkuse katkestamist reguleeritud, lisaks keelab RaKS § 61 lõige 1 tööandjal talle etteulatuvalt tõendatud ajutise töövõimetuse perioodil töötajat tööle lubada.

Lähtudes õiguskantsleri (2011) arvamusest rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnitushüvitise võimaldamise regulatsioonile, võimaldab ka lapsendaja puhkuse ja lapsendamishüvitise võimaldamise regulatsiooni põhiseaduskonformne tõlgendamine jõuda järeldusele, et ettenähtud 70-päevase lapsendamislehe väljastamise nõue peegeldab lapsendamislehe maksimaalset, mitte kohustuslikku kestust ja lehe kestust on võimalik lühendada juhul, kui lapsendaja soovib tööle asuda (vt asjakohast käsitlust ptk-s 2.1.5 lk 35)

## 2.2.6. Seos töötamisega

TLS § 61 kohaselt on lapsendamispuhkuse näol tegemist õigusega ning mitte kohustusega, mis tähendab, et see on lapsendaja otsustada, kas ta kasutab talle antud õigust puhkusele või mitte. Samas suunab RaKS-i alusel hüvitise maksmise regulatsioon kasutama lapsendamispuhkust eeldatavalt täies mahus ja järjest. RaKS § 52 lõike 4 alusel kehtestatud sotsiaalministri 26.09.2002. aasta määrus nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 8 lõike 2 kohaselt kirjutatakse lapsendaja puhkuse aluseks olev lapsendamisleht välja 70 kalendripäevaks alates lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast. RaKS § 61 lõige 1 keelab tööandjal lubada kindlustatud isikut täitma töö- või teenistuskohustusi töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastatuse ajal. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kaotab kindlustatud isik nimetatud keelu rikkumise korral õiguse saada ajutise töövõimetuse hüvitist alates rikkumise päevast. Seega soosib lapsendamishüvitise maksmine tööelus osalemise täielikku katkestamist, kuid ei soosi tööelu ja pereelu ühitamist näiteks osalise tööajaga töötamise võimaldamise kaudu.

Lapsendaja puhkusel viibiva töötaja töölepingu ülesütlemisel on erisus sarnaselt rasedus- ja sünnituspuhkusele. TLS § 93 järgi ei või tööandja lapsendaja puhkusel viibiva töötajaga sõlmitud töölepingut üles öelda koondamise tõttu, välja arvatud tööandja tegevuse lõppemisel, tööandja pankroti väljakuulutamisel, kui tööandja tegevus lõpeb, või pankrotimenetluse lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu. Seega tagatakse ka lapsendaja puhkusel viibivale töötajale suurem majanduslik turvalisus puhkusel viibimise ajaks.

## 2.2.7. Hüvitis

Lapsendamishüvitisele on õigus ravikindlustatud inimestel, kes töötavad üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saavad üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitsevaelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on FIE-d (või notar, vandetõlk või kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksuma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seega, kuna nt FIE-del ja juhtimis- või kontrollorganite liikmetel on õigus saada lapsendamishüvitist, kuid mitte lapsendajapuhkust, on lapsendamishüvitise saajate sihtrühm mõnevõrra laiem, kui lapsendaja puhkuse sihtrühm. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud, so mittetöötavad inimesed (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2).

Lapsendamishüvitisi arvestatakse reeglina töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel (RaKS § 55 lg 2), lapsendamishüvitist makstakse ühe

kalendripäeva eest 100% ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1 p 5). Lapsendamishüvitis nagu teisedki ajutise töövõimetuse hüvitised on tulumaksuga maksustatav (TuMS § 20 lg 1). Õigus lapsendamishüvitisele tekib lapsendamislehe esimesest päevast (RaKS § 56 lg 3).

## 2.3. Lapsehoolduspuhkus

### 2.3.1. Üldinfo

Lapsehoolduspuhkus loodi Eestis juba 1959. aastal, kui lisaks rasedus- ja sünnituspuhkusele kehtestati poole aasta pikkune tasustamata lapsehoolduspuhkus (Karu ja Pall 2009). Puhkust pikendati hiljem veel aastani ja 1982. aastal lisandus puhkusele miinimumpalga suurune puhkusetasu. Järgmised muudatused toimusid 1989. aastal, kui tasustatud puhkust pikendati 18 kuuni ning tasustamata puhkust kuni kolme aastani (*ibid.*). Seega on Eestis praegu kehtiv 3-aastane lapsehoolduspuhkus alguse saanud juba 1989. aastast. Muudatusi on küll toimunud lapsehoolduspuhkusel olevatele vanematele hüvitise maksmise põhimõtetes – 1991. aastal anti ka isadele õigus lapsehoolduspuhkust kasutada. Samuti otsustati 1991. aastal kogu 3-aastase puhkuse jooksul pakkuda lapsevanematele madalat fikseeritud summas hüvitist. Järgmised muudatused toimusid aastal 2004, kui loodi vanemahüvitis ning muudeti sellega märkimisväärselt ka lapsehoolduspuhkusel viibija tasustamist.

Praegu reguleerib lapsehoolduspuhkust TLS, kuni 2009. aastani aga puhkuseseadus. Uue TLSi kehtimahakkamisega kaasnev kõige olulisem lapsehoolduspuhkuse regulatsiooni muudatus oli puhkusele jäämisest ja puhkuselt naasmisest ette teatamise aja kehtestamine.

### 2.3.2. Puhkuse alus

Lapsehoolduspuhkust reguleerib TLS (§ 62), puhkuse saamise eelduseks on alla kolmeaastase lapse olemasolu. TLS seletuskiri nimetab lapsehoolduspuhkuse eesmärgina tagada vanemale võimalus lapse kasvatamiseks. Kuigi üldjuhul ei kontrollita seda fakti, kas lapsehoolduspuhkust võttev lapsevanem kasutab seda ka eesmärgipäraselt, st osaleb lapse hooldamisel või kasvatamisel, võib öelda, et lapsehoolduspuhkuse saamise aluseks on alla kolmeaastase lapse hooldamine. Seadus näeb siiski ette mõningad juhud, kui õigus lapsehoolduspuhkusele sõltub otseselt hoolduskohustuse täitmisest ning hoolduskohustuse üleminek lapsevanemalt mõnele teisele hooldajale annab üle ka õiguse lapsehoolduspuhkusele.

Lapsehoolduspuhkuse aluspõhimõteteks on perekonna abistamiskohustus ja solidaarsuspõhimõte. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 33 kohaselt on selleks, et oleks võimalik perekonna ja tööelu kokku sobitada, igaühel õigus lapsehoolduspuhkusele lapse sünni või lapsendamise järel. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 2010/18/EL jõustatud vanemapuhkust käsitleva raamkokkuleppe klausel 2 punkti 1 kohaselt<sup>26</sup> on mees- ja naistöötajatele tagatud individuaalne õigus saada vanemapuhkust lapse sünni või lapsendamise korral, et võimaldada neil hoolitseda lapse eest kuni lapse teatud vanuseni, kuid mitte rohkem kui 8-aastaseks saamiseni (nimetatud vanuse määravad kindlaks liikmesriigid ja/või sotsiaalpartnerid). Sama klausli punkti 2 kohaselt antakse vanemapuhkust vähemalt neljaks kuuks ja see ei tohi põhimõtteliselt olla ülekantav, et edendada meeste ja naiste võrdseid võimalusi ja võrdset kohtlemist – et ajendada mõlemaid vanemaid vanemapuhkust võtma, ei tohi vähemalt üks kuu neljast olla ülekantav.

<sup>26</sup> vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:et:PDF>

Põhiseaduse § 26 kohaselt on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Sellest lähtuvalt tagab ka töölepingu seadus ühele vanemale õiguse jääda lapsega koju tema eest hoolitsema kuni lapse 3-aastaseks saamiseni.

Õigus lapsehoolduspuhkusele tekib prognoositavate riskidega, s.o lapse sünni ja lapsendamisega. Teisalt võib viimasel juhul tulla kohtuotsus lapsendamise kohta lühikest etteteatamistähtaega võimaldavana.

### 2.3.3. Puhkuse saaja

Lapsehoolduspuhkuse saajaks on lapse ema või isa (TLS § 62 lg 1), kuid õigust puhkusele on laiendatud ka lapse eestkostjale ja isikule, kellega on sõlmitud lapse perekonnas hooldamise leping (TLS § 65 lg 1). Lisaks on õigus lapsehoolduspuhkust taotleda lapse tegelikul hooldajal (TLS § 65 lg 2). Vanematel ei ole lapsehoolduspuhkuse õigust, kui vanemalt on vanemaõigused ära võetud või kui laps elab hoolekandeesutuses (TLS § 62 lg 3). 1.07.2009 jõustunud TLS seletuskirja järgi on hoolduspere eesmärgiks tagada lapsele võimalikult tegelikkusele vastav pereõhkkond ja seetõttu on põhjendatud ka hooldaja õigus saada lastega tegelemiseks sama palju seadusest tulenevat puhkuse aega kui lapse tegelikel vanematel või eestkostjal. Seetõttu laiendati TLS järgi õigus lapsehoolduspuhkusele ka hooldajale. Kuigi tegelikku hooldajat ei ole seaduses defineeritud, nimetab Soomets (2011) teiste hooldajatena näiteks lapse vanavanemaid.

Õigus lapsehoolduspuhkusele on seega perekonna õigus ning perekond saab ise vabalt valida, kes puhkust kasutab, kuid korraga saab seda kasutada vaid üks isik. Lapsehoolduspuhkuse saaja puhul on määrava tähtsusega just perekonna abistamiskohustus ja võrdse kohtlemise põhimõte. Põhiseaduse § 26 koosmõjus perekonnaseaduse §-dega 49 ja 50 on vanematel võrdsed õigused ja kohustused oma last kasvatada, tema eest hoolitseda ja lapse huve kaitsta. Sellest tulenevalt ei kirjuta ka TLS ette, kumb vanematest jääb alla 3-aastase lapsega koju. Võrdse kohtlemise volinikul on tulnud vastata pöördumistele, kus ühel või teisel põhjusel on isa saanud eelarvamuse osaliseks, kui ta on otsustanud vanemapuhkuseid kasutada. Kõigil nendel juhtudel on volinik rõhutanud vanemate õigust otsustada ise, kes lapsega koju jääb, ning kolmandate isikute, sh ettevõtte või vahetu juhi, õiguse puudumist sellesse otsusprotsessi sekkuda.<sup>27</sup> Kuigi TLS sellist sekkumist ei luba ning on seeläbi kooskõlas ka nimetatud aluspõhimõtetega, on selle rakendamine praktikas toonud siiski välja ühiskonnas levinud eelarvamusi.

Mõnevõrra problemaatilisena on käsitletav lapsehoolduspuhkuse regulatsioon selles osas, mis piirab puhkuse võtmist üksnes ühele vanemale korraga. On küll arusaadav, et olukorras, kus puhkuse tulemusel tekib riigil rahalisi kohustusi puhkusel oleva vanema suhtes, on riigil mõistlik seda vanemate õigust ja kohustust teatud ulatuses piirata. Piirangu põhjendatus on aga küsitav perekondade puhul, kus lapsed on sündinud järjestikku, sündinud on mitmikud või üks väikelastest vajab erihooldust. Sellisel juhul on ühel vanemal oluliselt suurem koorem perekonna abistamiskohustuse täitmisel kui vanemal, kellel on korraga ainult üks alla 3-aastane laps kasvatada, mistõttu on nimetatud olukordade puhul küsitav riigi seatud jäiga piirangu kooskõla solidaarsuspõhimõttega.

---

<sup>27</sup> M. Sarv, RE: Tere!, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 24. september 2008, ning SVV, "Teenuste ja kaupade kättesaadavus. Soolise eelarvamusega suhtumine haige väikelapsega isa suhtes". Kummalgi juhul ei ole tegemist lapsehoolduspuhkuse küsimusega, kuid antud põhimõte on läbiv.

### 2.3.4. Etteteatamine

TLS-is on kaks erinevat paragrahvi, mida võib tõlgendada selliselt, et need käivad ka lapsehoolduspuhkuse etteteatamisaja kohta. Esiteks, TLS § 69 lg 3 järgi teatab töötaja puhkuste ajakavasse märkimata puhkuse kasutamisest tööandjale ette 14 kalendripäeva kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Lisaks sätestab TLS § 62 lg 2, et lapsehoolduspuhkusele jäämisest või lapsehoolduspuhkuse katkestamisest teatab töötaja tööandjale 14 kalendripäeva ette, kui pooled ei ole kokku leppinud teisiti. Samuti on 1.04.2013 jõustunud ATS § 58 lg 1 järgi täpsustatud, et ametnik on kohustatud teatama ametiasutusele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt 14 kalendripäeva ette oma soovist naasta teenistusse kui ta on rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel.

TLS seletuskiri selgitab, et 14-kalendripäevane etteteatamistähtaeg on seatud selleks, et anda tööandjale paremaid võimalusi töö korraldamiseks, aga ka lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja asendaja huvide kaitseks. Vanemates TLS-i redaktsioonides etteteatamisega ette nähtud ei olnud. Etteteatamiskohustus lapsehoolduspuhkusele jäämisest või tööle naasmist on kooskõlas ka direktiivi 2010/18/EL klausli 3 punkt 2 sisuga, mille järgi peavad liikmesriigid sätestama etteteatamisaja. Selle pikkust direktiiv ette ei kirjuta.

Etteteatamisega pakub kaitset asendajale, kelle tööleping öeldakse asendatava töölenaasmisel üles. Soomets (2011) rõhutab, et selline muudatus ei tasakaalusta ainult töötaja ja tööandja huve, vaid loob ka soodsama olukorra lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja asendaja jaoks. Samas püstitab ta küsimuse, kas sellest lähtuvalt ei võiks olla etteteatamise periood veelgi pikem, näiteks 30 päeva, nagu see on Soomes.

Nagu rasedus- ja sünnituspuhkuse puhul, võib ka lapsehoolduspuhkuselt naasmisest etteteatamise nõudeid pidada töötaja eneseteostusvabaduse ja tööandja tegevuse planeeritavuse tasakaalustamiseks. Pikema kestusega lapsehoolduspuhkuse korral võib tööle naasev töötaja seista silmitsi eneseteostusvabadust piirava ohuga, mida lühema rasedus- ja sünnituspuhkuse puhul võib ette tulla oluliselt väiksema tõenäosusega. Nimelt võib teatud aja möödudes töötajal tekkida raskusi oma naasmisest teatamisega, kui näiteks tööandja on vahetunud või tema asukoht on vahetunud, samuti on võimalus, et tööandja hoiab pahauskelt kõrvale naasmisest teatava teatise kättesaamisest. Harju maakohtu kaasuses<sup>28</sup> oli üles kerkinud probleem, mille kohaselt tööandja ei tunnistanud teate kättesaamist. Kohus kinnitas, et tahteavaldus tööle naasmiseks loetakse kättesaadavaks, kui töötaja on selle saatnud tööandja aadressile, mis on märgitud äriregistris, isegi kui vastav kiri tagastatakse saatjale.<sup>29</sup> Kui tööandja ei vasta töötaja soovile naasta tööle, siis loetakse, et tööandja ei ole kindlustanud töötajat tööga. Selle tulemusel tekib töötajal õigus tööleping erakorraliselt üles öelda TLS § 91 lõike 1 alusel kuna kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades ei või mõistlikult nõuda lepingu jätkamist. Seejärel tekib töötajal õigus kahju hüvitamisel kolme kuu keskmise töötasu ulatuses (TLS § 100 lg 4). Nende kohtu rakendatud garantiide eesmärk on tagada naasvale töötajale tema eneseteostusvabaduse realiseerimine, nähes tööandjale ette vastutuse selle mitteaustamise eest.

<sup>28</sup> Harju MK, 2-10-45483

<sup>29</sup> Viide TsÜS § 69 lõikele 3.

### 2.3.5. Aeg: kestus ja ajastus

Lapsehoolduspuhkust on õigus kasutada ühes osas või osade kaupa igal ajal kuni lapse 3-aastaseks saamiseni, samuti on võimalik puhkuseperioodi jagada vanemate vahel ja võtta puhkuseperioode vaheldumisi. Samas on võimalik kasutada lapsehoolduspuhkust ka ühes jaos kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. See, mitmeks osaks puhkust võib jagada või kui suurteks osadena korraga puhkust välja võtta, ei ole seadusega reguleeritud.

Euroopa Nõukogu direktiiv 2010/18/EU klausel 2 puudutab lapsehoolduspuhkust (ingl *parental leave*) ning selle kohaselt peab olema lapsehoolduspuhkuse kestus vähemalt neli kuud ja õigust peaks olema võimalik kasutada maksimaalselt kaheksa aasta jooksul.

Erinevad eksperdid tõlgendavad lapsehoolduspuhkuse osadena kasutamise võimalust Eestis erinevalt. Näiteks Soomets (2011) ei nõustu Siiguri (2009) hinnanguga, et seadus võimaldab lapsehoolduspuhkust kasutada ka nii, et pool tööpäeva on vaba ema ja pool päeva isa vaid leiab, et „osade kaupa puhkuse kasutamine“ on tõlgendatav üksnes nii, et töötajal on õigus kasutada mõnda aega puhkust, seejärel esitada avaldus katkestamise kohta ning tööle naasta. Soomets rõhutab, et ka direktiiv 2010/18/EL klausel 3 punkt 1 eristab vanemapuhkuse andmist täistööajaga, osalise töötaja alusel, osade kaupa või avansina. Seega peaks olema sõnastatud Siiguri poolt kirjeldatud variant teisiti (osalise töötaja alusel).

Ka lapsehoolduspuhkuse kestuse ja ajastuse puhul on määravaks isiku eneseteostusvabadus, antud juhul seoses töötaja isikuga. Tööandja eneseteostusvabadus on kaitstud etteteatamist puudutavate nõuetega. TLS annab selles osas töötajale vabad käed üsna märkimisväärses ulatuses. Esiteks on vanematel õigus otsustada, kumb võtab lapsehoolduspuhkust, kusjuures puhkuse vältel võivad nad puhkust ka vaheldumisi võtta. Teiseks on töötajal õigus otsustada, kas ta võtab puhkuse välja ühes osas või osade kaupa, mis osaliselt puudutab ka vanemate õigust vaheldumisi puhkust võtta. Kolmandaks, kahe eelmise punktiga seonduvalt on töötajal õigus otsustada, kui pikalt ta soovib lapsehoolduspuhkust võtta.

Seoses töötaja õigusega otsustada oma lapsehoolduspuhkuse kestuse üle, tuleb märkida ära ka eneseteostusvabaduse üks oluline aspekt – kokkuleppevabadus. Puhkuse lõppemisel võivad töötaja ja tööandja omavahel läbi rääkida, millal on töötajal kõige mõistlikum tööle naasta sellisel viisil, et tööandjal oleks võimalus selleks valmistuda. Eelduslikult naaseb töötaja tööle 14 päeva pärast sellest teatamist, kuid poolte kokkuleppel võib see aeg olla ka lühem või pikem.

### 2.3.6. Seos töötamisega

TLS-i järgi eeldatakse, et vanemapuhkuse ajal inimene ei tööta, lapsehoolduspuhkust on võimalik kasutada osade kaupa kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Kui inimene soovib töötada, peab ta sõltumata töötamise koormusest lapsehoolduspuhkuse katkestama. Seega eelistab lapsehoolduspuhkuse regulatsioon teatud kindlat käitumisviisi seoses töö- ja pereelu ühitamisega.

Kuigi, nagu öeldud, ei võimalda TLS töötajal töötada puhkuse ajal tööandja juures, kelle kaudu töötaja lapsehoolduspuhkusel viibib (va käsundus- jmt lepingute alusel, mis ei eelda lapsehoolduspuhkuse katkestamist), ei takista TLS töötajal töötada lapsehoolduspuhkuse ajal teise tööandja juures ning lapsehoolduspuhkuse perioodi lõppedes võib töötaja naasta vabalt endise töö ja tööandja juurde<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Ilona Torn, Tagasiside – lapsehoolduspuhkusel, 1-10/4003, Tööinspektsioon, 17.06.2008.

Tegemist on eneseteostusvabaduse aspektiga, mis annab töötajale suure valikuvõimaluse otsustada oma töö- ja pereelu jaotuse üle. Olukorras, kus põhitööandja ei saa lapsevanemale osalise koormusega tööd pakkuda, võimaldab säte väikelapsega töötajal töötada osalise tööajaga mõne teise tööandja juures, kes saab pakkuda sobiva koormusega tööd. Teisest küljest on siin ka oht, et TLS-i taolisel tõlgendamisel kaotab lapsehoolduspuhkus oma eesmärgipärase kasutuse ning isiku eneseteostusvabadus võib minna vastuollu perekonna abistamiskohustusega. Tööinspektsiooni juristide hinnangu kohaselt on oht siiski madal, Tööinspektsiooni senise praktika põhjal ei ole töötajate tegevuse tulemusel need põhimõtted valdavalt omavahel vastuollu läinud.<sup>31</sup>

Sarnaselt rasedus- ja sünnituspuhkusele on ka lapsehoolduspuhkuse puhul tihti vaidlusteemaks töölepingu ülesütlemine puhkuse ajal aga ka tööle naasmine pärast puhkuse lõppu ning töö olemasolu ja tingimused naasjale. Siin on ühelt poolt oluline solidaarsuspõhimõte ning teiselt poolt võrdse kohtlemise põhimõte. Lapsehoolduspuhkusel viibija on haavatavas olukorras, kuna eemalviibijana või vahetult naasjana ei ole ta positsioonil, et kaitsta ennast tööandja otsuse eest töölepingu üles öelda. Lapsehoolduspuhkuselt naasjana tuleb mängu ka võrdse kohtlemise põhimõte, eelkõige soolisest aspektist nähtuna. Et kaitsta lapsehoolduspuhkusel olijat või naasjat, on TLS sätestanud mitmed garantiid tagamaks tema mitteseadmist ebasoodsamasse olukorda. Ka siin ei seisne praktikas esinenud probleemid mitte niivõrd seadusandluses, kuivõrd töötajate tõlgendustes.

Nagu rasedus- ja sünnituspuhkuse korral, ei tohi ka lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja töölepingut üles öelda koondamise tõttu (TLS, § 93 lg 1). Tartu Ringkonnakohus<sup>32</sup> on oma otsuses leidnud, et kui töötaja "on tõendanud, et tööleping öeldi /.../ üles, kui ta kasutas lapsehoolduspuhkust, siis on ta enda tõendamiskoormuse täitnud". Nimetatud "keeld on imperatiivne ning tähendust ei ole sellel, kuidas toimis tööandja teiste /.../ töötajatega". Veelgi enam, kohus ei pidanud määravaks ka asjaolu, kas tööandja teadis, et töötaja soovib naasta või mitte ning kas tal oli naasvale töötajale tööd pakkuda või mitte. Oluline on üksnes asjaolu, et töötaja oli koondamise hetkel veel lapsehoolduspuhkusel.

Lisakaitkena töölepingu ülesütlemise eest lapsehoolduspuhkuse ajal on töötaja õigus nõuda hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses (TLS, § 104 lg 1, § 107 lg 1 ja 2), kusjuures kohtutele ja töövaidluskomisjonidele on antud võimalus hüvitise suurust muuta, "arvestades töölepingu ülesütlemise asjaolusid ja mõlema poole huve" (TLS § 109). Tallinna ringkonnakohus leidis, et "[a]sjaolu, et [töötaja] oli töölepingu ülesütlemise ajal lapsehoolduspuhkusel, mistõttu ei mõjutanud töölepingu ebaseaduslik ülesütlemine tema sissetulekuid, ei anna iseenesest alust hüvitise vähendamiseks"<sup>33</sup>. Töövaidluskomisjon omakorda on öelnud, et hüvitise vähendamise aluseks ei saa olla töötajale töövaidlusega kaasa toodud õigusabi kulu "kuna oma õiguste teostamist ei saa avaldajale ette heita"<sup>34</sup>. Tööandja peab hüvitise vähendamiseks tooma välja konkreetseid asjaolusid või oma huvid, mis võiksid tingida vähendamise. Tööinspektsioon on täheldanud vähemalt töövaidluskomisjonide praktika põhjal, et hüvitise määra on harva muudetud ning pigem siis juba selleks, et summat vähendada. Seega ei ole antud kaitse kõige tõhusamalt toimima hakanud kuigi Tööinspektsioon ise on seisukohal, et töövaidluskomisjonid võiksid selles osas olla julgemad.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Marianne Meior, intervjuu Tööinspektsiooni peajuristide Elina Soometsa ja Meeli Miidla-Vanataluga, Tallinn, 27.11.2012.

<sup>32</sup> Trt RK, 2-11-15824, ¶17

<sup>33</sup> Tln RK, 2-09-59811, ¶24

<sup>34</sup> Lääne inspektsiooni töövaidluskomisjoni otsus töövaidlusasjas nr 4.3-2/891 (3.09.2012), p 3.1.

<sup>35</sup> Marianne Meior, intervjuu Tööinspektsiooni peajuristide Elina Soometsa ja Meeli Miidla-Vanataluga, Tallinn, 27.11.2012.

Lapsehoolduspuhkuse ajal töölepingu ülesütlemine on tulenevalt poolte eneseteostusvabadusest lubatud üksnes tähtajalise lepingu puhul tähtaja saabudes.<sup>36</sup> Sama kehtib ka tähtajalise avaliku teenistuse puhul. Olenemata sellest, kas teenistuja on lapsehoolduspuhkusel või mitte, võib tähtaja saabudes ta teenistusest vabastada.<sup>37</sup> Võrdse kohtlemise volinik on sedastanud, et tähtajalise lepingu uuendamiseks on lubatud ka atesteerimise läbimise nõue, isegi kui see toimub töötaja lapsehoolduspuhkusel viibimise ajal.<sup>38</sup> Tähtajalise lepingu puhul on taoline tõlgendus õigustatud eelkõige lähtudes eneseteostusvabadusest kuna lepingu sõlmimise eesmärk oli algusest peale lepingu lõppemine teatud tähtajal või teatud tingimuse saabudes. Seega ei oleks ei töötaja ega tööandja huvidega kooskõlas nende valiku tegemisse sekkumine.

Lapsehoolduspuhkuselt naasmisel ja töötajale kohaldatud tingimuste puhul on määrava tähtsusega võrdse kohtlemise printsiip ning seda eelkõige soo aspektist tulenevalt. Olukorras, kus enamus lapsehoolduspuhkusel viibijast on naised, on siin selge potentsiaalne oht kaudsele soolisele diskrimineerimisele. Seadusandja ja isikud, kes seaduseid rakendavad, peavad silmas pidama, et lapsehoolduspuhkuselt naasjad ei satuks ebasoodsamasse seisundisse võrreldes töötajatega, kes ei ole lapsehoolduspuhkusel viibinud. Sellest tulenevalt on TLS näinud tööandjale tema eneseteostusvabaduse piiranguna ette kohustuse tagada lapsehoolduspuhkuselt naasjale tema endine töökoht endistel tingimustel. Ka siin on suurim probleem pigem selle seaduse rakendamine kui seadus ise. Enamus lapsehoolduspuhkust puudutavaid vaidlusi nii töövaidluskomisjonis kui kohtutes ongi seoses lapsehoolduspuhkuselt naasmisega.<sup>39</sup>

Tööandjal on kohustus pakkuda töötajale sama ametikohta, kusjuures samasuse hindamisel tuleb võrrelda omavahel ametikohta, mis oli töötajal enne puhkusele minekut ning ametikohta, mida pakub tööandja töötajale lapsehoolduspuhkuselt naastes. Hinnang ei põhine üksnes ametinimetusel vaid eelkõige töö iseloomul, ülesannetel ja töötasustamise alustel.<sup>40</sup> Nii võrdse kohtlemise voliniku kui Tööinspektsiooni praktika näitab, et TLS selles osas alati ei rakendu, mis tähendab, et seaduse tasandil on võrdse kohtlemise põhimõtet järgitud, kuid praktikas tingimata mitte. Võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus tööst eemal olnud töötajate naasmisel nende klassifitseerimist uute töötajatena, kui sellise klassifikatsiooni osaliseks saavad üksnes lapsehoolduspuhkuselt naasjad.<sup>41</sup> Sellisel juhul on tegemist lapsehoolduspuhkuselt naasjate ebavõrdse kohtlemisega võrreldes teist tüüpi puhkuselt naasjatega.<sup>42</sup> Kuna enamik lapsehoolduspuhkusel viibijatest on naised, võivad praktikas enamjaolt just nemad olla ebasoodsamas olukorras, mistõttu on tegemist kaudse sooline diskrimineerimisega praktikas.

<sup>36</sup> Anneli Lind, Tööõigusalane küsimus seoses lapsehoolduspuhkusega, 1-10/4168-1, 22.07.2008. Vt ka Ida inspektsiooni töövaidluskomisjoni otsus töövaidlusasjas nr 4.1-2/959 (21.05.2012).

<sup>37</sup> Tln HK, 3-10-1919, ¶13

<sup>38</sup> M-L. Sepper, RE: Lapsehoolduspuhkusel oleva ema mure, 2. mai 2011.

<sup>39</sup> Viimastest töövaidluskomisjoni vaidlustest nt Põhja inspektsiooni töövaidluskomisjoni otsus töövaidlusasjas nr 4.4-2/2099 (8.10.2012); Põhja inspektsiooni töövaidluskomisjoni otsus töövaidlusasjas nr 4.4-2/2422 (20.11.2012); Lääne inspektsiooni töövaidluskomisjoni otsus töövaidlusasjas nr 4.3-2/891 (3.09.2012).

<sup>40</sup> SVV, Arvamus nr 19, 13. veebruar 2012, para 15.1-15.4.

<sup>41</sup> Ibid., para 18.

<sup>42</sup> SVV, Arvamus nr 19, 13. veebruar 2012, para 18.1.



Koondamise puhul on alla kolmeaastast last kasvataval vanemal eelisõigus töökohta säilitada, olenemata sellest, kas ta kasutab lapsehoolduspuhkust või mitte (TLS § 89 lg 5). Samas on kohus täpsustanud, et eelisõigus tööle jäämisel on üksnes siis kui samu ametikohti on ettevõttes rohkem ja on sarnasel ametikohal töötavaid teisi töötajaid, kelle ees tööle jäämise eelisõigust kasutada.<sup>43</sup> Erandiks on taaskord ettevõtte tegevuse lõppemine, mida on detailsemalt analüüsitud ptk-s 2.1.6. Samuti on erandiks ettevõtte pankrott, mille tulemusel ettevõtte oma tegevuse lõpetab. Samas on kohus sedastanud, et pankroti tulemusel ei saa lugeda ettevõtte tegevust lõpetatuks kui pankrotis ettevõtte on tervenisti (tervikliku funktsioneeriva majandusüksusena) üle läinud teisele ettevõttele (TLS § 112 lg 1).<sup>44</sup> Sellisel juhul on pankroti tõttu kaitstud isikutega töölepingu ülesütlemine tühine.

Võrdse kohtlemise põhimõtte kindlustamiseks näeb TLS ette kohustuse säilitada lisaks töökohale endale ka endine töötasu. Võrdse kohtlemise voliniku praktikas on paar juhtumit, kus naasval töötajal alandati piiratud perioodiks tema töötasu. Lapsehoolduspuhkuselt naasja töötasu alandamine on palgatingimuste muutmine ja nõuab poolte kokkulepet.<sup>45</sup> Seetõttu ei saa lapsehoolduspuhkuselt naasja puhul töötasu alandada seetõttu, et tema kvalifikatsioon on eemal viibides alanenud. Sellisel juhul peaks taoline eeldus kehtima ka kõikide teiste puhkuste kohta. Kuna enamasti kehtib selline eeldus siiski üksnes lapsehoolduspuhkuselt naasjate puhul, võib järeldada, et praktikas võib esineda TLS-i rakendamisel diskrimineerimist. Isiku töötasu vähendatakse seetõttu, et ta on naasnud lapsehoolduspuhkuselt ning kuna ebaproportsionaalselt suur hulk lapsehoolduspuhkusel viibijatest on naised, siis on tegemist just soolise diskrimineerimisega.<sup>46</sup>

TLS-i ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) koosmõjus on ette nähtud lapsehoolduspuhkuselt naasjale õigus paranenud töötingimustele. TLS tunnustab rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemisel naise õigust saada osa paranenud töötingimustest (§ 18 lg 5). Kuna soolise võrdõiguslikkuse seadus keelab isiku ebasoodsamalt kohtlemise tema perekondlike kohustuste täitmise tõttu (§ 3 lg 1 p 3; § 5 lg 1) ning lapsehoolduspuhkusel viibimine on seotud isiku perekondlike kohustustega, järgneb sellele loogiliselt, et õigus paranenud tingimustele laieneb ka lapsehoolduspuhkuselt naasjale.<sup>47</sup> Töötasu kontekstis tähendab see, et kui töötaja eemalviibimise ajal tõusis töötasu teistel sama tööd tegevatel töötajatel, siis tekib ka lapsehoolduspuhkuselt naasjal õigus suurenenud töötasule. Voliniku hinnangu kohaselt on vastasel juhul tegemist otsese soolise diskrimineerimisega.<sup>48</sup> Siinkohal oleks praktika parandamisel abi ka TLS § 18 lõike 5 täiendamisest lapsehoolduspuhkusel viibinuga. Tööandjad ei pruugi osata vaadata TLS-i koosmõjus SoVS-ga.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Harju MK, 2-09-41475, ¶123

<sup>44</sup> Tln RK, 2-09-59811, ¶¶ 22, 24.

<sup>45</sup> M Muidre, "FW: (lapsehoolduspuhkus)", Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 23. juuli 2008.

<sup>46</sup> M-L. Sepper, Ebavõrdne kohtlemine lapsevanemaks olemise ja perekondlike kohustuste täitmise tõttu, nr 4-1/037, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 23. august 2012, ja M Muidre, "FW: (lapsehoolduspuhkus)", Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 23. juuli 2008.

<sup>47</sup> SVV, Arvamus nr 19, 13. veebruar 2012; ja M Muidre, "FW: (lapsehoolduspuhkus)", Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 23. juuli 2008; M-L Sepper, menetlus soolise diskrimineerimise asjas, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 9. september 2011.

<sup>48</sup> SVV, Arvamus nr 19, 13. veebruar 2012; ja M Muidre, "FW: (lapsehoolduspuhkus)", Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 23. juuli 2008.

<sup>49</sup> Marianne Meior, intervjuu Tööinspektsiooni peajuristide Elina Soometsa ja Meeli Miidla-Vanataluga, Tallinn, 27. november 2012.

Lapsehoolduspuhkuselt naasnute töö kvalifikatsiooni tunnustamine on võrdse kohtlemise põhimõtte seisukohalt osutunud praktikas samuti puudulikuks. Võrdse kohtlemise volinik on siinkohal eelkõige kokku puutunud pedagoogide kvalifikatsiooni muutumisega. Naised, kes kasutavad lapsehoolduspuhkust, kaotasid oma kvalifikatsiooni, kuna tööle naastes on möödunud nende ametijärgu kehtivusaeg ning atesteerimisel nende kvalifikatsiooni ei uuendata, kui nad ei täida ajalist nõuet (kolm aastat töötamist). See omakorda tähendab ka madalamat töötasu. Haridus- ja teadusministeerium oli seisukohal, et sellist olukorda juhtuda ei tohiks, kuna lapsehoolduspuhkuse perioodiks peatub koos töösuhtega ka pedagoogi ametijärk. Praktikast siiski sellist tõlgendamist tihti ei järgitud. Vastupidi – vastavat seadust tõlgendati Voliniku kaasuses toodu kohaselt lapsega kodus olnud pedagoogide kahjuks. Kuna Eestis võtavad lapsehoolduspuhkust enamasti naised, on tegemist kaudse soolise diskrimineerimisega. Volinik soovitas seetõttu ministeeriumile ka vastava seadusakti täpsustamist, et tulevikus ei leiaks selle rakendamisel aset võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine.<sup>50</sup>

Lisaks töötasule peab võrdse kohtlemise põhimõttest ja TLS-st lähtuvalt säilima ka kõik muud töötingimused. See puudutab ka töökohaga kaasnenud hüvesid nagu näiteks ametiauto, arvuti, mobiiltelefon jms.<sup>51</sup> Samuti peab jääma samaks töö tegemise asukoht. Siin on praktikas määrav töölepingus märgitud asukoht. Kui töölepingus on töö tegemise asukohana kirjas Eesti, siis võib juhtuda, et lapsehoolduspuhkuselt naasnu on sunnitud minema tööle hoopis teise linna, kui varasemalt.<sup>52</sup> Selline olukord võib tekkida, kui tööandja ei tegutse enam selles linnas, kus töötaja enne lapsehoolduspuhkusele minekut töötas.

Kui tööandja ei säilita endist töötasu, on tegemist lepingu olulise rikkumisega ning töötajal on õigus leping üles öelda ning nõuda hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses (TLS § 91 lg 2 ja § 100 lg 4).<sup>53</sup> Samuti peavad samaks jääma kõik teised tööga eelnevalt kaasnenud tingimused ning kui tööandja nende tingimuste täitmist ei jätkka, on tegemist tööandjapoolse lepingu rikkumisega.

### 2.3.7. Tasu/hüvitis

Vastavalt TLS § 62 lõikele 4 on töötajal lapsehoolduspuhkuse aja eest õigus saada hüvitist vastavalt vanemahüvitise seadusele (VHS) ja lapsehooldustasu vastavalt riiklike peretoetuste seadusele (RPTS). See, kumba nendest tasudest/hüvitistest makstakse, sõltub lapse vanusest ajal, mil lapsehoolduspuhkust kasutatakse.

Vanemahüvitist makstakse rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemise järel üldjuhul 100 protsenti hüvitise arutamise aluseks oleva kalendriaasta kalendrikuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatud tulust. Hüvitis määratakse hüvitisele õiguse tekkimise päevast arvates 435 päevaks. Kuni lapse 1,5 aastase saamiseni on võimalik saada vanemahüvitist (vt järgmine ptk), sealt edasi kuni lapse kolmeaastase saamiseni lapsehooldustasu. Seega on ligikaudu pool lapsehoolduspuhkuse ajast kaetud vanemahüvitisega ning teine pool lapsehooldustasuga.

Kuna vanemahüvitis on ise lapsehoolduspuhkusest sõltumatu (st kuna vanemahüvitise saamise perioodil on lubatud töötada, makstakse seda sõltumata sellest, kas vanem on lapsehoolduspuhkusel

<sup>50</sup> M. Sarv, Märgukiri haridus- ja teadusministrile, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 09.02.2010; M-L. Sepper, palun arvamust võrdse kohtlemise kohta, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 19.11.2010.

<sup>51</sup> L-Viru MKS, 2-164/05, lk 10-13

<sup>52</sup> Ilona Torn, Lapsehoolduspuhkuselt naasemine, 1-10/3921, Tööinspeksioon, 05.06.2008.

<sup>53</sup> Nt Trt MK, 2-10-12628, ja Trt RK, 2-10-12628

või mitte, kuid eelis on sel vanemal, kes kasutab lapsehoolduspuhkust) ning selle saamise tingimused keerukad, siis vaadatakse vanemahüvitise parameetreid eraldi järgmises peatükis.

Lapsehooldustasu on üheks peretoetuse liigiks, mida finantseeritakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu. Lapsehooldustasu arvutamise aluseks on lapsehooldustasu määr, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Lapsehooldustasu uus määr ei või olla väiksem kehtivast määrast (PRTS § 4 lg 3).

Õigus lapsehooldustasule ei ole otseselt seotud lapsehoolduspuhkusega st kui üks vanem on lapsehoolduspuhkusel, on õigus lapsehooldustasule sellel vanemal, kuid lapsehoolduspuhkus ei ole selle tasu saamise eelduseks. Ka mittetöötavale vanemale makstakse lapsehooldustasu kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Kui lapsehoolduspuhkust kasutab vanema asemel mõni teine isik, on tal õigus lapsehooldustasule pooles lapsehooldustasu määras iga hooldatava lapse kohta, kuid kokku mitte rohkem kui poolteisekordses lapsehooldustasu määras. Vanemale sama lapse kohta selle aja eest lapsehooldustasu ei maksta. Lapse eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik perekonnas hooldamise leping, on samuti õigus lapsehooldustasule.

Lapsehooldustasule on õigus ühel vanematest, kes:

- kasvatab ühte või enam kuni kolmeaastast last – pooles lapsehooldustasu määras iga kuni kolmeaastase lapse kohta (38,35 eurot).
- kasvatab lisaks ühele või enamale kuni kolmeaastasele lapsele ka kolme kuni kaheksa-aastaseid lapsi – ühes neljandikus lapsehooldustasu määras iga kolme kuni kaheksa-aastase lapse kohta (19,18 eurot).
- kasvatab kolme- ja enamalapselises perekonnas kolme või enamat lapsetoetust saavat vähemalt kolmeaastast last – ühes neljandikus lapsehooldustasu määras iga kolme kuni kaheksa-aastase lapse kohta (19,18 eurot).

Lisaks saavad need lapsehooldustasu saajad, kes kasvatavad ka kuni üheaastast last, täiendavat lapsehooldustasu 6,40 eurot kuus iga kuni üheaastase lapse kohta. Kui vanemal on õigus lapsehooldustasule ning kuni kaheksa-aastane laps läheb esimesse klassi ja saab samal õppeaastal kaheksa-aastaseks, makstakse selle lapse kohta lapsehooldustasu õppeaasta lõpuni. Kui vanemahüvitist makstakse kuu alguses eelmise kuu eest, siis lapsehooldustasu makstakse algava kuu eest ette kuu alguses.

Kui vanem saab kas sünnitushüvitist või lapsendamishüvitist, ei maksta talle selle lapse eest lapsehooldustasu. Kui neid makstakse erinevate laste suhtes, siis samaaegsele maksmisele takistusi ei ole. Lapsevanemale ei maksta ühegi lapse eest lapsehooldustasu, kui lapsevanem saab vanemahüvitist.

## 2.4. Vanemahüvitis

Kuigi vormiliselt on vanemahüvitis seotud lapsehoolduspuhkusega, ei ole lapsehoolduspuhkusel viibimine selle hüvitise saamise eelduseks, seda võimaldatakse ka neile lapsevanemaile, kes ei ole eelnevalt töötanud ega viibi seega ka lapsehoolduspuhkusel. Teiseks on vanemahüvitise periood lapsehoolduspuhkuse osana ülejäänud lapsehooldustasuga tasustatud lapsehoolduspuhkuse osast eripärane nii tasustamise/hüvitamise aluste kui ka vanemahüvitise ja lapsehoolduspuhkuse kasutajate käitumise poolest. Arvestades neid eripärasid ning vanemahüvitise regulatsiooni analüüsi mahukust, otsustasid autorid käsitleda vanemahüvitist lapsehoolduspuhkusest eraldi.

### 2.4.1. Üldinfo

Vanemahüvitist makstakse vanemahüvitise seaduse (VHS) alusel (vastu võetud 10.12.2003, jõustumine 01.01.2004; RT I 2003, 82, 549). Vanemahüvitise seaduse § 1 sõnastab seaduse eesmärgina riigi toetuse andmisega varasema sissetuleku säilitamist isikutele, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu, ning töö- ja pereelu ühitamise toetamist. Isikule, kes tulu ei ole saanud, tagatakse sissetulek hüvitise määra ulatuses.

Vanemahüvitise võimaldamise regulatsioonis on toimunud mitmeid olulisi muudatusi, mis puudutavad nii vanemahüvitise suurust, maksmise kestust kui ka puhkuse saajat. Vanemahüvitise seaduse jõustudes, 2004. aastal, oli vanemahüvitise maksmise perioodi kestus 365 päeva. 2005. aasta juunis jõustus seadusmuudatus, mis sätestas vanemahüvitise maksimaalse kestusena 455 päeva; naistel, kel oli õigus sünnitushüvitisele, kahanes periood rasedus- ja sünnituspuhkuse kestuse võrra. 2007. aastal pikendati vanemahüvitise maksmise perioodi kestust kuni 575 päevani arvates ema rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämisest (st 435 päeva pärast rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppu) või kuni lapse 18 kuu vanuseks saamiseni, kui emal ei olnud õigust sünnitushüvitisele. Samuti viidi sisse muudatus, mis pidi andma lapsevanematele suurema valikuvabaduse vanemapuhkuse jagamisel. Kuni 2007. aasta 1. septembrini ei olnud isadel õigust jääda vanemapuhkusele enne lapse kuue kuu vanuseks saamist, muudetud seadusega vähendati perioodi, mil lapsehoolduspuhkusel võib viibida vaid ema, seitsmekümne päevani (RT III 2006, 10, 89, jõustumise aeg 20.03.2006).

### 2.4.2. Hüvitise maksmise alus

Vanemahüvitise seaduse §-st 1 lähtudes on vanemahüvitise eesmärgina käsitletav varasema sissetuleku säilitamine isikutele, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu, ning töö- ja pereelu ühitamine. Olulisel kohal on seega asjaolu, et tulu väheneb ja selle põhjuseks on laste kasvatamine. Maksmise aluse analüüsimisel on kohane vaadata kolme komponenti: lapse olemasolu, lapse kasvatamist ning sellest tulenevat sissetuleku vähenemist.

Vanemahüvitise saamise aluseks on prognoositav risk, milleks on lapse sünd või lapsendamine ning sellega seonduv hoolduskoormuse tekkimine. Mitmike puhul on õigus ühele hüvitisele ja vaid ühel vanemal. Seega on tegu riskiga, mille ulatust ei hinnata laste arvu järgi – pigem on eelduseks sissetuleku eeldatav kaotus hoolduskohustuse tõttu, mitte hoolduskohustuse ulatus. Juhul kui ühe lapse eest vanemale juba makstakse vanemahüvitist ja tal tekib samaaegselt õigus teisele hüvitisele seoses teise lapse või teiste laste kasvatamisega, makstakse isiku valikul ühte hüvitist (VHS § 2 lg 3<sup>1</sup>). Üldjuhul tähendab see samas määras hüvitist, mida maksti eelnevalt.

Asjaolu, et hüvitise saamise õigus antakse üksnes ühele vanemale korraga, võib olla perekonna abistamise põhimõtte ja sellest tulenevalt solidaarsuspõhimõtte täitmise seisukohalt problemaatiline. Kui tegemist on ühe lapsega, siis on kahtlemata tegemist igati asjakohase piiranguga vanemate õigusele ja kohustusele lapsi kasvatada ja nende eest hoolitseda. Kuna puhkuse tulemusel tekib riigil rahalisi kohustusi puhkusel oleva vanema suhtes, on riigil mõistlik seda vanemate õigust ja kohustust piirata. Piirangu põhjendus on keeruline saavutada perekondade suhtes, kus on lapsed sündinud teineteisele lähestikku või on sündinud mitmikud. Sellisel juhul on ühel vanemal oluliselt suurem koorem perekonna abistamiskohustuse täitmisel.

Teiseks eeldatakse, et vanemahüvitise saaja on see inimene, kes tegeleb lapse kasvatamise ja hoolduskohustuse täitmisega. Kuigi vanemahüvitise saamisel ei ole lisatingimuseks lapsehoolduspuhkusel olemine, on siiski öeldud, et kui üks lapsevanematest on lapsehoolduspuhkusel, on õigus

hüvitisele just sellel vanemal. Seega on tegu pigem hüvitisega, millele tekib õigus inimestel, kes on lapse seaduslikud hooldajad ja kellel on perekonnaseaduse mõistes kohustus lapse eest hoolitseda.

VHS 2003. aasta seletuskirjas on öeldud, et hüvitis on mõeldud eelkõige sellele vanemale, kes on lapsega kodus ja kellel puudub seetõttu sissetulek, seletuskirja alguses versioonis oli eelisõigus lisaks lapsehoolduspuhkusel olevale vanemale ka vanemal, kes ei tööta<sup>54</sup>. Kuna ei ole mõistlik eeldada, et kõik perekonnad peavad lapse sünni järel valima sellise käitumisviisi, et üks vanematest peatab hoolduskohustuse tõttu täielikult oma töise tegevuse ja töist sissetulekut enam ei saa, võimaldab seaduse kehtiv sõnastus maksta vanemahüvitist ka juhul, kui peres ei ole keegi lapsehoolduspuhkusel ning pere tulu ei ole vähenenud. FIE-del on õigus vanemahüvitisele sõltumata nende ettevõtlustulust (st vanemahüvitise saamise eelduseks ei ole ettevõtlustulu vähenemine või ärajäämine). Töötasu alammääraga samaväärset töötasu saavad inimesed võivad saada täies ulatuses vanemahüvitist ka juhul, kui nad teenivad samasugust töötasu kui enne lapse sündi (st lapse hooldamise tõttu tulu ei ole vähenenud). Teisalt on vanemahüvitise määras vanemahüvitisele õigus ka nendel last hooldavatel vanematel, kellel varasemalt sissetulek täielikult puudus. Seega põhineb vanemahüvitise maksmine solidaarsuspõhimõttel, mis tagab sissetuleku igale kuni 18-kuuse<sup>55</sup> lapse ühele vanemale, kelle tööine tulu ei ületa seatud ülempiiri. Üsna kõrge hüvitise määra tase võrreldes perioodiliselt makstavate peretoetustega on eriti oluline peredes, kus ainus täiskasvanu on väikelapse hooldamise tõttu sunnitud hõivest eemal olema. Samuti on see oluline peredes, kus üks vanematest seni ei töötanud, samuti peredes, kus lapsevanema varasem hõivesoleku aeg oli väga lühike või lapsevanem töötas kas osalise koormusega või alla alampalga miinimummääraga tasu eest. (vt Kreitzberg jt 2010)

Hüvitise eesmärgiks on ka töö- ja pereelu ühitamise toetamine. Kuna lapsevanematel tekivad tööle naastes täiendavad kulud lapsehoiuteenusele, ei pruugi töötamine olla tasuv, kui sellest saadav tulu kujuneks väiksemaks kui hüvitise ja kokkuhoitud lastehoiukulusumma.

Seega peegeldab vanemahüvitise süsteem riigi perepoliitilist otsust soodustada sündimust ning eelkõige laste kasvatamist, vanemahüvitise maksmise esmasteks alusteks on lapse olemasolu ja õiguse tekkimine hüvitise saamiseks tulenevalt sellest, kumb vanematest last eelduslikult kasvatab. Süsteem ja selle maksmise alused lähtuvad solidaarsuspõhimõttest, riik on võtnud endale kohustuse toetada värskeid lapsevanemaid, kes muidu oleksid pere sissetuleku paratamatu langemise tõttu sotsiaalse heaolu ja toimetuleku mõttes ühiskonnas haavatavad. Vanemahüvitise süsteem toetab perekonna abistamiskohustuse täitmist, selle kohaselt on vanematel õigus ja kohustus oma laste eest hoolitseda ja neid kasvatada.

### 2.4.3. Hüvitise saaja

Vanemahüvitise puhul on tegu individuaalse ja perekonna õiguse kombinatsiooniga, kus alguses on määratud individuaalne õigus lapse emale, ning seejärel, alates lapse 70 päeva vanuseks saamisest muutub õigus perekonna õiguseks ning vanemad saavad ise otsustada ja valida, kes vanemahüvitist saab. Juhul, kui laps saab 70-päevaseks rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal, on kogu vanemahüvitise

<sup>54</sup>vt Vanemahüvitise seaduse eelnõu (125 SE I).

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032660011](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032660011)

<sup>55</sup> Juhul, kui emal ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, on õigus vanemahüvitisele lapse sünnist kuni lapse 18 kuu vanuseks saamiseni; kui emal oli õigus rasedus- ja sünnituspuhkuseks makstakse vanemahüvitist rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpust 435 päeva. Valdavalt on siin ja edaspidi analüüsis viidatud mõlemale juhule kui lapse 18 kuu vanuseks või 1,5-aastaseks saamiseni.

maksmise perioodi vältel võimalik perekonnal otsustada, kes saab vanemahüvitist. Isadele mõeldud individuaalset vanemahüvitise osa skeemis ei ole.

Üldjuhul ei ole emadele mõeldud individuaalne õigus teistele hooldajatele üle kantav, välja arvatud juhul, kui lapse ema on surnud või ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda või kui hüvitisele on õigus lapsendajal, eestkostjal või hooldajal. Sellistel juhtudel kaob emade 70-päevane individuaalne õigus ning vanemahüvitist võivad saada teised saajate ringi kuuluvad inimesed (sh lapse isa).

Vanemahüvitise seaduse § 2 lõige 2 sätestab, et hüvitisele on õigus last kasvataval vanemal, lapsendajal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik lapse perekonnas hooldamise leping. Seega on vanemahüvitise saajate ring mõnevõrra laiem kui bioloogilised vanemad, kuid võrreldes lapsehoolduspuhkuse saajate ringiga siiski kitsamalt määratletud. Soomets (2011) on seisukohal, et sarnaselt lapsehoolduspuhkusele ning lapsehooldustasule peaks ka vanemahüvitise saajate ringi lisama lapse **tegeliku hooldaja**. See seisukoht tugineb TLS § 65 lõikele 2, mis ütleb, et lapse tegelikul hooldajal on õigus saada VHS §-s 62 ettenähtud lapsehoolduspuhkust. Sellega viitab Soomets ilmselt vastuolulisele olukorrale, kus lapse tegelikel hooldajatel võib olla küll õigus lapsehoolduspuhkusele, kuid mitte saada tasustatud vanemahüvitisega.

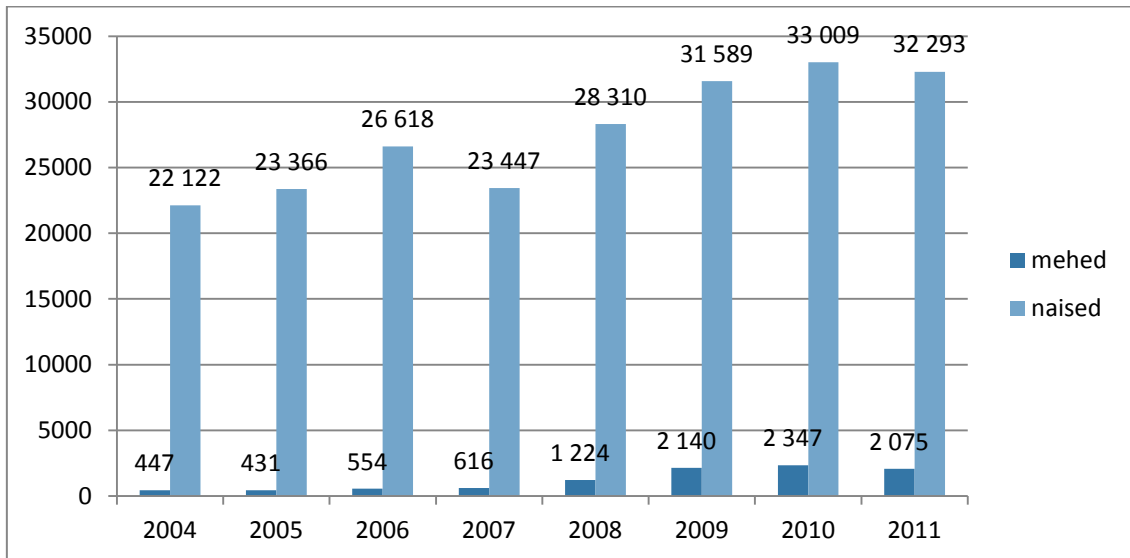
TLS § 62 lg 3 ütleb, et kui vanemalt on hooldusõigused ära võetud või kui laps elab asenduskodus, siis tal õigust lapsehoolduspuhkusele ei teki, samas vanemahüvitise kohta analoogset klauslit ei ole. On küll öeldud, et kui ema ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda või õigus hüvitisele on lapsendajal, eestkostjal või hooldajal, siis ei ole esimesed 70 päeva puhkusest emale n.ö. „reserveeritud“ (VHS § 2 lg 2).

Kuigi võib eeldada, et vanemahüvitist saavad lapsehoolduspuhkusel olevad vanemad, ei ole lapsehoolduspuhkus vanemahüvitise saamise eelduseks. Samas, kui üks vanematest on lapsehoolduspuhkusel pärast lapse 70 päeva vanuseks saamist, on õigus hüvitisele sellel vanemal (VHS § 2 lg 2). See klausel puudutab ennekõike neid juhtumeid, kus lapse ema enne lapse sündi ei töötanud ning sellest tingituna ei tekkinud tal õigus rasedus- ja sünnitushüvitisele või lapsendamishüvitisele (VHS § 2 lg 4). Klausel on oluline ka nende juhtumite korral, kus ema on siirdunud rasedus- ja sünnituspuhkusele oluliselt enam kui 70 päeva enne eeldatavat sünnitamise kuupäeva, mistõttu lõpeb ka tema rasedus- ja sünnituspuhkus tõenäoliselt enne seda, kui laps saab 70 päeva vanuseks. Sellisel juhul on rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemise järel kuni lapse 70-päevaseks saamiseni vanemahüvitisele õigus üksnes emal, seda ka juhul, kui lapsehoolduspuhkuse võtab isa. Pärast lapse 70 päeva vanuseks saamist saab lapse isa või ka näiteks võõrasisa (kui lapse võõrasisal on sõlmitud perekonnas hooldamise leping) vanemahüvitist taotleda ainult juhul, kui lapse ema on andnud selleks oma nõusoleku. Isade juurdepääs vanemahüvitisele sõltub seega muuhulgas ka lapse ema ja isa omavahelistest suhetest ja lapse ema isiklikest eelistustest.

Hüvitise saajat puudutavad muudatused vanemahüvitise regulatsioonis on mõjutanud mõneti vanemahüvitise saajate struktuuri. Teisisõnu – kui kuni 2007. aasta septembrini ei võimaldatud isadele vanemahüvitise saamist enne lapse kuue kuu vanuseks saamist, oli meeste osakaal vanemahüvitise saajate hulgas 1-1,5%.

Kui hakkas kehtima seadusemuudatus, mis võimaldas meestel hakata vanemahüvitist saama kohe pärast naise rasedus- ja sünnituspuhkust või lapse 70 päeva vanuseks saamist, hakkas isade osakaal kasvama ning 2008. aasta septembriks oli isade osakaal 3,5%. Seega oli seadusemuudatusel selge mõju perekonna otsustele ja isade vanemahüvitise võtmisele. Vanemahüvitise kasutamise soolist jaotust illustreerivad Joonis 4 ja 5.

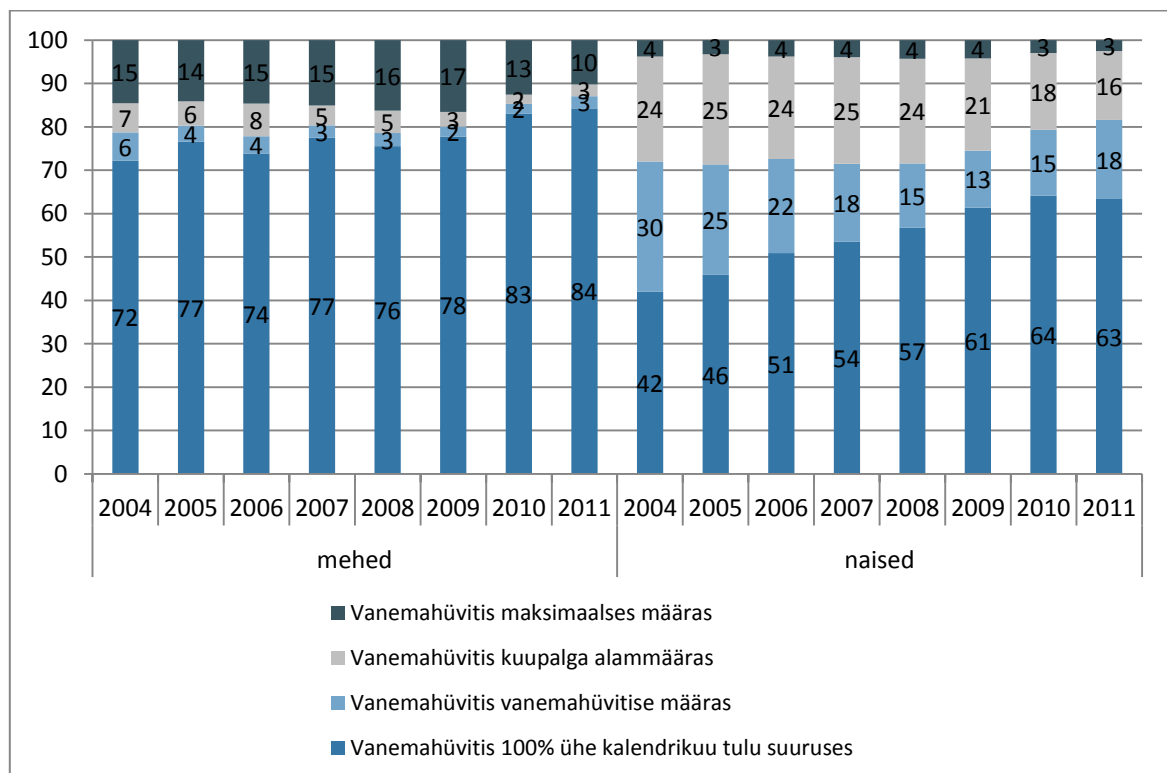
JOONIS 4 VANEMAHÜVITISE SAAJAD SOO LÕIKES, 2004-2011



Märkus: Hõlmab kõiki vanemahüvitise saajaid aasta jooksul. Isade osakaal esmakordsete vanemahüvitise määramiste saajate hulgas on mõeldukalt kõrgem.

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

JOONIS 5 VANEMAHÜVITISE SAAJAD SOO JA VANEMAHÜVITISE SUURUSE JÄRGI, 2004-2011



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Vanemahüvitise näol on tegemist sotsiaalse hüve või soodustusega, mille tagamine ei tulene mitte põhiseadusest, vaid mille on välja töötanud valitsus lähtuvalt perepoliitikast.<sup>56</sup> Sellele vaatamata peab silmas pidama, et kui juba on otsustatud sotsiaalset hüve anda, peab seda tegema kooskõlas **võrdse kohtlemise põhimõttega**.<sup>57</sup> Õiguslikust seisukohast vaadatuna tekib küsimus selle perioodi kohta, mil lapse ei ole veel 70 päeva vanune ning õigus vanemahüvitisele on enamasti ainult emal. Võib öelda, et tegemist on ebavõrdse kohtlemisega, kuid tegu ei pruugi siiski olla võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega, kui selle piiramiseks on objektiivsed ja mõistlikud põhjendused. Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 2007. aastast, mil lühendati emale reserveeritud perioodi kuuelt kuult 70 päevale, põhjendati seda piirangut tulenevalt ema ja lapse tervise kaitsega, kuna „sel perioodil on oluline tihe emotsionaalne kontakt ema ja lapse vahel ning sel ajal kujuneb välja rinnaga toitmise režiim”<sup>58</sup>.

Teine oluline põhimõte, mida hüvitise saajate ringi reguleerimine puudutab, on **eneseteostusvabadus**. Nagu võrdse kohtlemise põhimõtte, on ka vanemate eneseteostusvabadus lapse esimese 70 päeva jooksul piiratud. Nii nagu võrdse kohtlemise põhimõtte puhul, peab ka siin eeldama, et põhjendus on objektiivne ja mõistlik. Seega ühest küljest piirab vanemate eneseteostusvabadust asjaolu, et esimesel 70 päeval on õigus hüvitisele üksnes emal ning kui tema seda ei kasuta, siis perekond kaotab selle osa hüvitisest. Teisest küljest jääb vanematele siiski valik, kas kasutada esimese 70 päeva eest hüvitist või mitte – tegemist on õiguse ja mitte kohustusega.

Küll aga võib **perekonna abistamise põhimõtte** ja sellest tulenevalt **solidaarsuspõhimõtte** täitmine teatud olukordades osutada mõnevõrra problemaatiliseks vanemahüvitise regulatsiooni osas, mis piirab hüvitise saamise õigust üksnes ühele vanemale korraga. Selles mõttes on tegemist sarnase probleemiga, mis lapsehoolduspuhkuse puhul (vt pkt 2.3.3). Kui tegemist on ühe lapsega, siis on tegemist igati asjakohase piiranguga vanemate õigusele ja kohustusele lapsi kasvatada ja nende eest hoolitseda. Kuna puhkuse tulemusel tekib riigil rahalisi kohustusi puhkusel oleva vanema suhtes, on riigil mõistlik seda vanemate õigust ja kohustust mõistlikkuse piires piirata. Piirangu põhjendatus on keerulisem perekondade puhul, kus lapsed on sündinud teineteisele lähestikku või on sündinud mitmikud. Sellisel juhul on ühel vanemal oluliselt suurem koorem perekonna abistamiskohustuse täitmisel, kui teisel vanemal.

Lõpetuseks tasub märkida, et vanemahüvitise seaduse kohaselt on hüvitisele õigus Eesti alalisel elanikul ja tähtajalise elamisloa ja -õigusega isikul (§ 2 lg 1). Sotsiaalkindlustusamet on täpsustanud, et isiku elukoha teevad nad kindlaks rahvastikuregistri alusel.<sup>59</sup> Samas ei pruugi rahvastikuregister näidata tõeseid andmeid ning seda eelkõige võttes arvesse inimeste suurt liikuvust EL siseselt, seetõttu on EL siseselt loodud hüvitiste maksmise koordineerimine riikide vaheline andmevahetus.

---

<sup>56</sup> RK PSJK, 3-4-1-23-11, ¶68

<sup>57</sup> Tln RK, 3-09-2218, ¶17

<sup>58</sup> Seletuskiri vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde  
[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=070090008](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=070090008)

<sup>59</sup> Marianne Meior, intervjuu Sotsiaalkindlustusameti pensionide ja toetuste osakonna peaspetsialistiga Silver Tigane, Tallinn, 15. november 2012.



#### 2.4.4. Etteteatamine

Vanemahüvitise taotleja, kes soovib jätkata teise taotleja poolt alustatud vanemahüvitise saamist (st kasutada hüvitist kordamööda), peab esitama taotluse hüvitise saamiseks jooksva kuu 15. kuupäevaks, selleks, et saada hüvitist järgmise kalendrikuu algusest. Hilisema taotlemise puhul määratakse hüvitist ülejäämiseks kuuks (VHS § 4 lg 5). Seega on taotlemise tähtaeg sõltuvalt kalendrikuust 13-16 päeva enne hüvitise määramist.

Peamiselt puudutab vanemahüvitise etteteatamisega seotud regulatsioon küll Sotsiaalkindlustusametit, mis on hüvitise maksmise eest vastutav. Samas on vanemahüvitise maksmisel mõju ka tööandjatele, kuna vanemahüvitist taotlev isik jääb enamasti vähemalt osaliselt tööst eemale ning juhul, kui eelnevalt on vanemahüvitist saanud ja lapsehoolduspuhkusel olnud teine vanem, kaasneb tema tööandjale vajadus pakkuda puhkuselt naasjale tööd. Seetõttu tuleb siin tasakaalustada tööandja huve töötaja eneseteostusvabadusega. Ühelt poolt on töötajal (kuni lapse 18-kuuseks saamiseni) õigus vabalt valida periood, mil ta saab vanemahüvitist ning mis tähendab kas töökoormuse (ja sellest tulenevalt töötasu) vähendamist või täismahus lapsehoolduspuhkuse võtmist. Teiselt poolt seisab tööandja vanemahüvitist taotleva töötaja puhul olukorra ees, kus ta peab tõenäoliselt tegema ettevõttes teatavaid töökorralduse muudatusi. Kui töötaja võtab lapsehoolduspuhkust, kohaldub talle lapsehoolduspuhkusele minemise etteteatamistähtaeg. Kui töötaja soovib kasutada muid võimalusi töökoormuse (ja sellest tulenevalt töötasu) vähendamiseks, on tal vajalik selles oma tööandjaga kokku leppida. Tööandjal on siin suur otsustusõigus, kas ja kuidas saab ta töötaja soovidele viimase soovitavas ajaperspektiivis vastu tulla.

#### 2.4.5. Aeg: kestus ja ajastus

Vanemahüvitist on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpupäevale järgnevast päevast lapsehoolduspuhkusel oleval vanemal (ka lapsendajal, võõrasvanemal, eestkostjal või hooldajal). Kui lapse emal ei tekkinud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, tekib emal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist vanemahüvitise miinimummääras. Vanemahüvitist makstakse 435 päeva või kui emal ei olnud õigust sünnitushüvitisele, makstakse vanemahüvitist kuni lapse 18 kuu vanuseks saamiseni. Lapse isal tekib õigus saada vanemahüvitist, kui laps on saanud 70 päeva vanuseks.

VHS annab lapsevanemaile hüvitise saamise perioodi ajastamise osas märkimisväärselt vabad käed. Esiteks on vanematel õigus otsustada kumb taotleb vanemahüvitist, kusjuures nad võivad seda teha ka kordamööda. Teiseks on töötajal õigus otsustada, kas ta kasutab hüvitist ühes terves osas või osade kaupa. Kolmandaks, mis on omakorda seotud kahe eelmise punktiga, on töötajal õigus otsustada, kui pikalt ta soovib hüvitist saada. Viimaks on töötajal vabadus ka otsustada kas ta soovib hüvitise kasutamise ajal ka töötada, mis võib tuua kaasa vajaduse hüvitise ümberarvutamiseks (VHS § 6). Viimasel juhul on tegemist eneseteostusvabaduse aspektiga, mis annab töötajale suure valikuvõimaluse otsustamiseks oma töö- ja pereelu jaotuse üle, kuna annab võimaluse minna lapse kõrvalt väikese koormusega tööle ning sellisel viisil tööellu vähehaaval naasta. Siiski võib töötamine ja teise tulu teenimine avaldada mõju vanemahüvitisele, mida tuleks kindlasti silmas pidada.

Kui õigust hüvitisele soovib kasutada mitu isikut kordamööda, esitab hüvitise uus taotleja avalduse, millel on seni hüvitist saanud isiku nõusolek (VHS § 4 lg 5). Samamoodi, kui õigus vanemahüvitisele on sellel vanemal, kes on lapsehoolduspuhkusel, siis on teiste taotlejatele vanemahüvitise õiguse andmiseks vajalik, et esmalt lapsehoolduspuhkuse välja võtnud vanem katkestaks ka oma lapsehoolduspuhkuse. Seega on puhkudel, kus ema ei ole töösuhtes või töötava naise lapsehoolduspuhkus algab enne lapse 70-päevaseks saamist, esimeseks vanemahüvitise saajaks ema ning teiste isikute vanemahüvitise taotlemise eelduseks on naise nõusolek.

## 2.4.6. Seos töötamisega

Vanemahüvitise seaduse 2003. aasta eelnõu seletuskiri selgitab, miks on tarvis võimaldada hüvitise saamise ajal töötamist: „eesmärgiks on vältida olukorda, kus vanem kaotaks tööle siirdumisel sõltumata tasu suuruselt kogu hüvitise. Kuna vanema tööleminek (ka osalise koormusega) tähendab perele reeglina täiendavaid kulusi lastehoiule, puuduks vanemal motiiv vastu võtta tööd, millest saadav tasu kujuneks väiksemaks kui hüvitis ja säästetud lastehoiukulu. Hüvitise maksmine üksnes majanduslikult mitteaktiivsetele vanematele seaks pered sundvalikute ette ega toetaks soovi korral töö- ja pereelu ühitamist“. Seega tähtsustati juba vanemahüvitise loomise ajal töö- ja pereelu ühitamist ning aktsepteeriti vanemate valikuvabadust neile sobival ajal tööle siirduda.

2012. aasta detsembri seisuga oli vanemahüvitise saajate hulgas sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saajaid 9,1%, neist ¾ naised ja ¼ mehed. Tulu saajatest üle poole ehk 66,2 % (neist naised 87%) said tulu vanemahüvitise määra ulatuses. 33,8% said tulu üle vanemahüvitise määra (neist naised 50,7%). Üle 5-kordse vanemahüvitise määra tulu saajaid oli 3,4%, kellest 2/3 olid mehed.<sup>60</sup>

Vanemahüvitise suurus on üldjuhul otseselt seotud hüvitise saaja varasema sissetulekuga (vt joonis 7 ja 8), kuid mitte alati (vt järgnev lõik). Seega üldjuhul on meede üles ehitatud selliselt, et ta toetaks hõivet enne lapse sündi, kuna sellisel juhul on võimalik saada riigilt suuremas summas vanemahüvitist.

Analüüsides sünnitajate hõivestaatust ilmneb, et võrreldes 2004. aastaga, mil vanemahüvitis rakendus, on sünnitajate hulgas oluliselt vähenenud nende naiste osakaal, kes enne lapse sündi on olnud ilma sissetulekuta. (Võrk jt 2009) Ilmselt viitab see asjaolule, et hilisema arvestatava asendussissetuleku saamise võimalus on julgustanud naisi enne lapse sündi töötama. Samuti näitavad uuringutulemused (*ibid.*), et vanemahüvitise rakendumise järel on enam hakanud sünnitama naised, kes teenisid töötasu alammäärast kõrgemat töötasu.

Vanemahüvitise arvestamise valem tagab üldjuhul sellise olukorra, et vanem kaotab töötamise ja töise tulu teenimisel küll osa vanemahüvitisest, kuid kogusissetulek on töötamise korral suurem kui üksnes vanemahüvitist saades. Hüvitise asendusmäärasid silmas pidades on riigi toetus seega aktiivsetele vanematele väiksem kui mitteaktiivsetele tagatud rahaline toetus. On võimalik, et kartus kaotada osa vanemahüvitisest vähendab mõnede vanemate motivatsiooni naasta lapse esimesel 1,5 eluaastal tööturule, isegi juhul kui elukorraldus ja hoolduskohustused seda võimaldaksid.

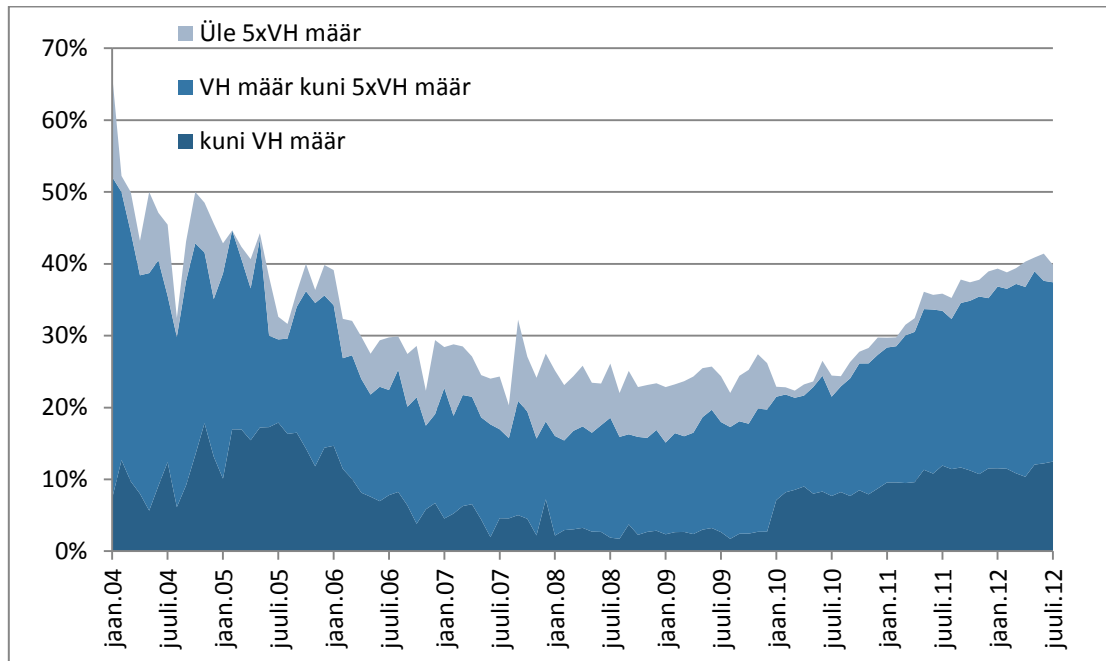
Tuleb märkida, et vanemahüvitise arvestuspõhimõtted ei toetanud veel 2013. aasta keskpaigas võrdset neid, kes olid väikelapse kasvatamise ajal mitteaktiivsed ning neid, kes olid aktiivsed. Vastavalt vanemahüvitise arvutamise valemile  $((\text{hüvitis} + \text{tulu} - \text{hüvitise määr})/1,2 - (\text{tulu} - \text{hüvitise määr}))$  oli võimalik olukord, kus isiku kogusissetulek (vanemahüvitis + töötasu) osutus kokku väiksemaks, kui oleks olnud ainult vanemahüvitisest saadud tulu (vt nt Võrk jt 2006).<sup>61</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistas 2013. aasta mais põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 7 esimese lause osas, mille alusel vähendatakse isiku saadavat vanemahüvitist sedavõrd, et tema kogusissetulek kujuneb väiksemaks kui talle algselt määratud vanemahüvitis. Sotsiaalministeerium saatis 10. juunil 2013 kooskõlastamisele<sup>62</sup> vanemahüvitise seaduse muutmise eelnõu, mis võimaldaks viia vanemahüvitise seaduse põhiseadusega kooskõlla.

<sup>60</sup> Sotsiaalministeerium (2013) Seletuskiri vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.

<sup>61</sup> Vt ka Andres Võrk (2013) Mida teha vanemahüvitise valemiga. Praxisse mõttehommiku blogi.

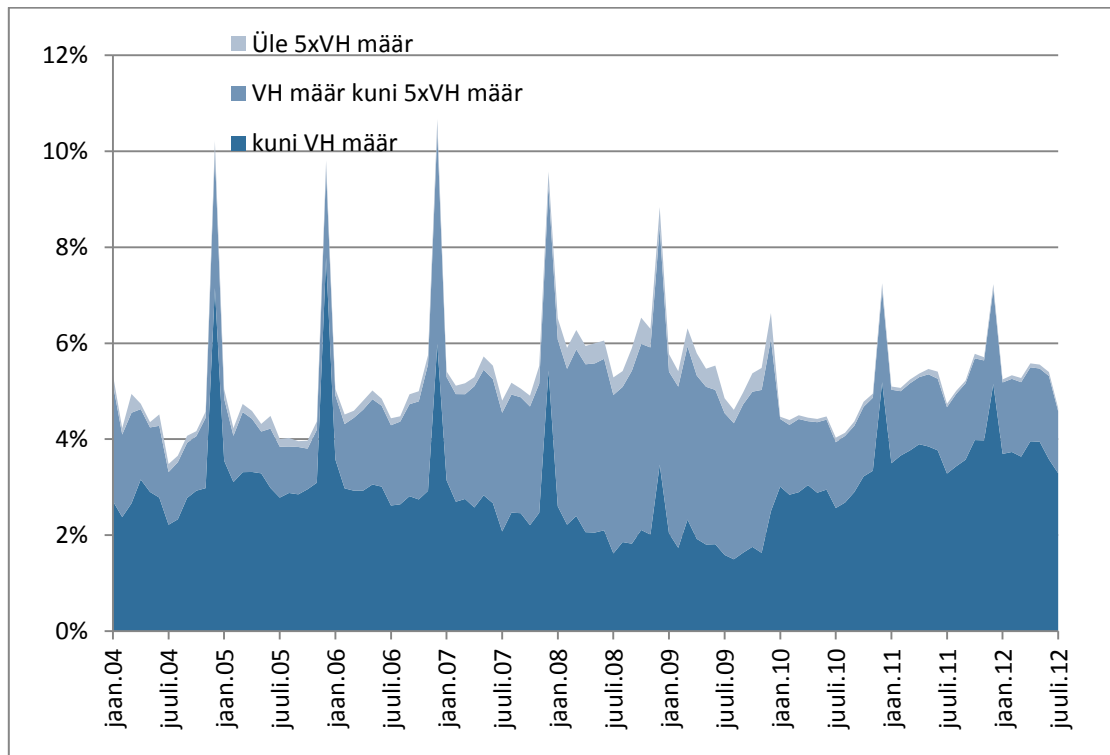
<sup>62</sup> Vt <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1732c60a-d7d5-44c6-9000-42ee4feb52d5>

JONIS 6 VANEMAHÜVITIST SAANUD MEHED TÖÖTASU JÄRGI, 01.2004-07.2012



Allikas: "Aruanne "Määratud vanemahüvitised sotsiaalmaksuga maksustatava tulu ja liikide lõikes", SKA, Viimati vaadatud 29.oktoober 2012

JONIS 7 VANEMAHÜVITIST SAANUD NAISED TÖÖTASU JÄRGI, 01.2004-07.2012



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Praxise 2009. aasta vanemahüvitise mõju uuring (Vörk jt 2009) näitas, et pärast vanemahüvitise loomist töötab lapse esimesel eluaastal vähem naise kui enne vanemahüvitise loomist. Pärast vanemahüvitise kestuse pikendamist 2006. aastal olid lapsevanemad töölt eemal kolm kuud kauem. Ennekõike on vanemahüvitise mõju töömotivatsioonile näha kõrgepalgaliste hulgas, kes varasemast oluliselt väiksemal määral vahetult pärast lapse sündi edasi töötavad. Seega on ilmseid tõendeid selle kohta, et vanemahüvitisel on väga otsene mõju inimeste töömotivatsioonile. Selline mõju võib olla tingitud sellest, et kõrgem sissetulek võimaldab vanematel lastega kauem kodus olla, kuid teisalt ka sellest, et kõrgema töötasuga naistel ei ole vanemahüvitise saamise ajal motivatsiooni tööle minna, sest vanemahüvitist vähendatakse. Mõju on eeldatavasti seda suurem, mida suurem on oodatav töötasu, kuna hüvitist vähendatakse juhul, kui naine saab samal ajal töötasu, mis ületab vanemahüvitise alammäära (2013. aastal 290 eurot kuus). Teisalt ei ole negatiivne mõju töömotivatsioonile pikaajaline ning vanemahüvitise lõppedes naasevad lapsevanemad jälle tööle.

Karu jt (2007) vanemapuhkusel isade uuring viitas sellele, et tööandjate jaoks oleks oluline, et töötajatel säiliks tööandjaga side ka lapsehoolduspuhkuse ajal, kuna see lihtsustaks tööle naasmist. Samuti nähti teatud tööde puhul hea lahendusena töötaja sujuvama integreerimisena ka kaugtööd ja kodus töötamist, kuid vanemahüvitise süsteem seda tööandjate hinnangul ei soodustanud. Uuringu autorid jõudsid järeldusele, et vanemahüvitise seadus seab liiga jäigad raamid, mis ei vasta inimeste vajadustele ning sunnib tegema väga selgeid valikuid töö ja lapsehoolduspuhkuse vahel. Tööandjate silmis oli oluline, et lapsehoolduspuhkuse periood muutuks ühe inimese jaoks kas lühemaks või seda oleks võimalik kasutada osalise koormusega, sest töötaja pikaajaline täielik äralõigatus töökohast raskendab tööle naasmist. Samuti soovitati uuringus pakkuda perekondadel erinevaid võimalusi lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise skeemi suurema valikuvõimaluste ja valikuvabaduse toomiseks nii, et oleks võimalik samaaegne osalise tööajaga töötamine ning osalise koormusega lapsehoolduspuhkus. See tähendaks, et vanemahüvitist küll vähendatakse teenitava töötasu ja töötamise arvelt, kuid vanemahüvitise saamise periood pikeneks ning kokkuvõttes võiks isik saada vanemahüvistist sama palju, kui praeguse süsteemi järgi ilma vanemahüvitise perioodil töötasu saamata. Isade osaluse suurendamiseks pakuti võimalust, kus isa ja ema saaksid vanemahüvitise perioodil osa lapsehoolduspuhkusest korruga välja võtta.

## 2.4.7. Hüvitis

Vanemahüvitise suurus on üldjuhul otseselt seotud hüvitise saaja varasema sissetulekuga, kuid mitte alati. Vanemahüvitise suuruse arvutamisel lähtutakse eelnenud kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tuludest. Sotsiaalmaksu hulka ei loeta töötuskindlustushüvitiselt makstavat sotsiaalmaksu ning enamikel juhtudel, kui sotsiaalmaksu on maksnud riik või kohalik omavalitsus ei lähe see vanemahüvitise arvestamisel arvesse (SM § 6 lõike 1 punktid 1–4 ja 6–11 ning lõige 11).<sup>63</sup> Vanemahüvitiselt peetakse kinni tulumaks. (TMS § 19, lg 2)

Vanemahüvitise suurus arvutatakse taotleja ühe kalendrikuu keskmise tulu alusel (VHS § 3 lg 1). Viimane arvutatakse hüvitisega õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu põhjal selliselt, et aasta jooksul teenitud tulu jagatakse kalendrikuude arvuga (st üldjuhul 12-ga), sõltumata sellest, mitu kuud tegelikult inimene selle aasta jooksul töötas või

<sup>63</sup> Nt maksab riik või avalik-õiguslik juriidiline isik sotsiaalmaksu alla 3-aastast Eestis elavat last kasvatava vanema, eestkostja või hooldaja, või isiku eest, kes kasutab vanema asemel lapsehoolduspuhkust ning kes kasvatab Eestis alla 3-aastast last. (SMS § 6, lg 1, p1). Sotsiaalmaksu makstakse lapsehoolduspuhkusel olevale vanema eest sotsiaalmaksu aluseks olevalt kuumääralt.

sissetulekut teenis. Juhul, kui inimesel oli selle aasta jooksul päevi, mil ta oli ajutise töövõimetuse tõttu töölt vabastatud, arvutatakse kalendrikuude arv selliselt, et aasta kalendripäevade arvust lahutatakse maha töövõimetuslehe alusel töölt vabastatud päevade arv ning jagatakse saadud summa 30-ga. Seega ei vähene inimese keskmine vanemahüvitis juhul, kui ta eelmisel kalendriaastal oli haiguse või muu ajutise töövõimetuse juhtumi tõttu töölt eemal.

Kui vanem ei töötanud hüvitisele õiguse tekkimisele eelnenud aastal, makstakse vanemahüvitist hüvitise määras, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Kui lapsevanema keskmine sissetulek jäi alla töötasu alammäära, makstakse vanemahüvitist töötasu alammääras. Vanemahüvitise ülempiir on üle-eelmise aasta kolmekordne keskmine palk. Kui lapsevanemal sünnib järgmine laps alla kahe ja poole aastase vahega ning vanemahüvitis järgmise lapse kohta on väiksem kui eelmise lapse kohta, määratakse hüvitis varasemate tulude alusel. (VHS § 3)

Et soodustada järjestikuseid sündi, rakendatakse vanemahüvitise skeemis nn tiheduspreemia põhimõtet – kui järgnev lapse sünnib kuni 2,5 aasta jooksul arvates eelmise lapse sünnist, arvutatakse juhul, kui vanem seda soovib, vanemahüvitis samade tuluandmete alusel, mis eelnenud vanemahüvitise puhul.

TABEL 6 VANEMAHÜVITISE SAAJAD VANEMAHÜVITISE SUURUSE JÄRGI, 2004-2010

	2004*	2005*	2006**	2007**	2008***	2009***	2010***
<b>Hüvitise saajaid kokku</b>	22 569	23 797	27 172	24 063	29 534	33 729	35 356
<b>Vanemahüvitis 100% ühe kalendrikuu tulu suuruses</b>							
<b>Vanemahüvitis vanemahüvitise määras</b>	6670	5967	5797	4209	4232	4210	5067
<b>Vanemahüvitis kuupalga alammääras</b>	5381	5947	6314	5796	6898	6777	5888
<b>Vanemahüvitis maksimaalses määras</b>	913	831	1098	1016	1420	1695	1292

\*- vanemahüvitist maksti 365 päeva

\*\* - vanemahüvitist maksti 455 päeva

\*\*\* - vanemahüvitist maksti 575 päeva

Allikas: Statistikaameti andmebaas

Nagu eelnevalt kirjeldatud, on töötamine vanemahüvitise saamise perioodil lubatud ning lapsehoolduspuhkusele jäämine ei ole vanemahüvitise saamise eelduseks. Kui vanemahüvitise saaja töötab ja teenib hüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat (ehk 2013. aastal rohkem kui 290 eurot kuus) sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (v.a. FIE tulu), vähendatakse vastava kuu hüvitist vastava valemi alusel  $(\text{hüvitis} + \text{tulu} - \text{hüvitise määr}) / 1,2 - (\text{tulu} - \text{hüvitise määr})$ . Valem on ehitatud üles selliselt, et üldjuhul vanemad töötamise korral kaotavad küll osa vanemahüvitisest, kuid lõppkokkuvõttes sissetuleku suurus on töötamise korral suurem<sup>64</sup>. Vanemahüvitist ei maksta, kui hüvitise maksmise kalendrikuul saadud tulu ületab viiekordset hüvitise määra. Juhul, kui inimesel on

<sup>64</sup> Tulenevalt riigikohtu otsusest muudetakse 2013. aasta teises pooles vanemahüvitise arvutamise valemit; vt <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1732c60a-d7d5-44c6-9000-42ee4feb52d5>

õigus üheaegselt vanemahüvitisele ning mõnele teisele lapse kasvatamisega seotud hüvitistele, makstakse talle ühte hüvitist. Vanemahüvitise saajaid vanemahüvitise suuruse järgi kirjeldab tabel 6.

## 2.5. Isapuhkus

### 2.5.1. Üldinfo

2002. aastal reguleeris isapuhkust puhkuseseadus ning isapuhkust loeti täiendavaks lapsepuhkuseks (puhkuseseadus § 30). Seaduse järgi (RT I 2001, 42, 233, jõust 01.06.2002) oli isal õigus saada ema rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi 14 kalendripäeva täiendavat lapsepuhkust, mida tasustati vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele „Puhkusetasu ja hüvitise suurus ning maksmise kord riigieelarve vahenditest” riigieelarve vahenditest.

01.01.2008 jõustunud redaktsiooniga (RT I 2007, 71, 436) nimetati puhkus ümber isapuhkuseks. Oluliseks muudatuseks oli ka see, et kui varem sai isa puhkust ema rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi (§ 30 lg 1), siis muudatuse jõustumise järel sai isa puhkust kaks kuud enne sünnituse tähtpäeva ja kaks kuud pärast lapse sündi (§ 30<sup>1</sup>). Enne 2008. aastat sai isa enne lapse sündi puhkust võtta vaid siis, kui tema tulevase lapse ema oli töötaja või avalik teenistuja. Sellise muudatusega laienes isapuhkuse saajate ring ning isasid koheldakse võrdsemalt. Kui varasemalt oli isal õigus 14-kalendripäevasele puhkusele, siis pärast muudatust on isal õigus 10 tööpäeva pikkusele puhkusele.

Redaktsiooniga muutus ka puhkuse tasustamine ja suurenes isale makstav tasu. Täiendatud seaduse (§ 30<sup>1</sup>) kohaselt makstakse isapuhkuse eest puhkusetasu isa keskmise töötasu alusel (ülempiiriks kolmekordne Eesti keskmine brutokuupalk puhkuse kasutamise kuule eelnenud kvartalis Statistikaameti avaldatud andmete alusel). Puhkusetasu maksti jätkuvalt vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele „Puhkusetasu ja hüvitise suurus ning maksmise kord riigieelarve vahenditest” riigieelarve vahenditest.

Järgmine puhkuseseaduse redaktsioon (RT I 2008, 56, 313 - jõust. 01.01.2009) jõustus 01.01.2009, millega isal jäi õigus 10 tööpäevasele puhkusele, kuid hüvitise maksmine peatati ajutiselt.

Uue TLS jõustumisega (RT I 2009, 36, 234 - jõust. 01.07.2009) jäi kehtima varasem isapuhkus, kuid juba eelnõu vastuvõtmisel otsustati, et 01.01.2013 jõustuva redaktsiooniga muutub isapuhkus taas keskmise töötasu alusel riigieelarvest tasustatavaks.

### 2.5.2. Puhkuse alus

Isapuhkuse eesmärke TLS ja selle seletuskiri täpsemalt ei sõnasta. Isapuhkuse andmist reguleerinud puhkuseseaduse seletuskirja<sup>65</sup> kohaselt on isapuhkuse regulatsiooni eesmärk väärtustada isa rolli läbi tasustatud puhkuse andmise isadele, et isa saaks olla kodus koos ema ja lapsega, kaotamata sissetulekus. Tööinspektsiooni käsitluses on isapuhkuse eesmärk anda isale töötaja arvelt täiendavat vaba aega „lapse ja perega tegelemiseks”<sup>66</sup>. Lähtudes isapuhkuse ajastuse piirangust on selle eesmärgist tuletatav lapseootel naise toetamine lapse sünnieelselt ning lapse ema abistamine ja lapse hooldamises osalemine vahetult lapse sünni järgselt.

<sup>65</sup> [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=4c5de44a-140b-48fb-86ab-0c521af7c9f4&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=4c5de44a-140b-48fb-86ab-0c521af7c9f4&)

<sup>66</sup> vt <http://www.tooelu.ee/et/teemad/puhkus/erinevad-puhkuse-liigid/kysimused-ja-vastused>

Isapuhkuse võimaldamine toimub kooskõlas EL vanemapuhkuste direktiiviga (2010/18/EU Klausel 2), mille kohaselt peab mõlemal vanemal olema vähemalt ühe kuu pikkune individuaalne ülekantamatu õigus vanemapuhkusele, et edendada võrdseid võimalusi ja võrdset meeste ja naiste kohtlemist. Direktiivi kohaselt peab olema vähemalt üks kuu individuaalõigus, mida ei saa teisele vanemale üle anda. Kui töötavatele emadele on Eestis individuaalne õigus tagatud 140-päevase rasedus- ja sünnituspuhkuse abil, siis isade puhul on kooskõla direktiivi nõudega tagatud isapuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse kombinatsiooni, s.o kahe nädala pikkuse (10-tööpäevase) isapuhkuse ning kahe nädala pikkuse (samuti 10 tööpäeva) tasustamata lapsepuhkuse kaudu.

### 2.5.3. Puhkuse saaja

Isapuhkuse nõudeõigus on isal, kes töötab töölepingu alusel või avalikus teenistuses. Nagu puhkuse nimigi ütleb, on see puhkus suunatud isadele. Seega on tegemist individuaalse õigusega, mis on määratud isale ning seda ei saa teisele pereliikmele edasi anda. Isapuhkuse õigusega toetatakse siin isade õigust ja kohustust osaleda lapse ja lapse ema hooldamises.

Aastatel 2006-2007, kui isapuhkuse tasustamise aluseks oli võrdlemisi madal päevamäär 66 krooni (4,25 eurot), kasutas puhkust 14% isadest. 2008. aastal, mil isapuhkus oli tasustatud isa keskmise töötasu alusel, kasutasid puhkamise võimalust 50% isadest (Pall ja Karu 2012). 2009-2012 oli isapuhkus tasustamata ning selle aja kohta isapuhkuse kasutamise statistika puudub.

### 2.5.4. Etteteatamine

Vastavalt töölepingu seaduse §-le 69 koostab tööandja puhkuse ajakava ning kui sinna on kantud ka isapuhkus, saab isa seda puhkust vastavalt ajakavale. Puhkuse ajakava saab muuta poolte kokkuleppel. Kui puhkuse ajakavasse ei ole isapuhkust kantud, siis on tööajal kohustus tööandjat vähemalt 14 kalendripäeva ette teavitada puhkuse kasutamisest. Selline etteteatamise nõue on kooskõlas ka puhkuse eesmärgiga. Kuna lapse sünd on planeeritav ja prognoositav, siis saab sageli juba puhkuse ajakava koostamisel või muutmisel isa tööandjat isapuhkuse soovist ette teatada. Samas, kui isapuhkuse võtmise soov tekib lapse oodatava sünni eel või järel, siis küllaltki lühike kahenädalane etteteatamisaeg, mida on võimalik ka poolte kokkuleppel lühendada, ning õigus puhkust katkestada, edasi lükata ja lõpetada, toetab ka muutunud vajaduste tõttu puhkuse plaanide muutmist.

Nagu teistegi puhkuste puhul on isal vastavalt TLS § 69 lõikele 6 õigus isikust tuleneval olulisel põhjusel puhkust katkestada, edasi lükata või enneaegselt lõpetada ning õigus nõuda kasutamata jäänud puhkuseosa vahetel pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist või poolte kokkuleppel muul ajal.

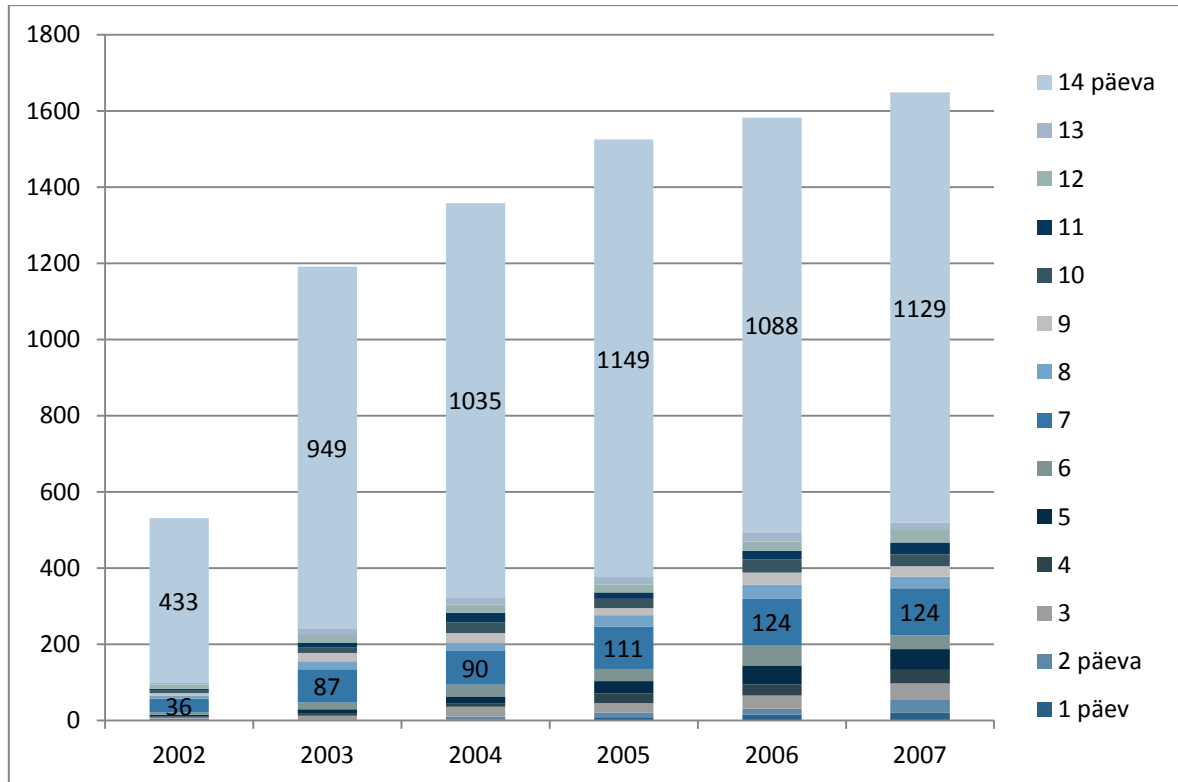
### 2.5.5. Aeg: kestus ja ajastus

Seadus annab isale õiguse saada tasustatud puhkust 10 tööpäeva (TLS § 60). Siinjuures sätestab seadus tööpäevade piiri, millele isal on nõudeõigus ning mida hüvitatakse riigieelarvest. Lapsevanemal kui töötajal ja tööandjal on õigus kokku leppida ka pikemas isapuhkuses, kuid sellisel juhul hüvitab ülejäänud puhkuse osa tööandja või on tegu tasustamata puhkusega.

Kuna puhkust antakse töötajale tema tööpäevades, siis ei saa isapuhkust võtta töötaja puhkepäeval. Eespool kirjeldasime, et enne 01.01.2008 anti puhkust kalendripäevades. TLS seletuskirjas (lk 48) sõnatakse, et kui lapsepuhkust anti kalendripäevades, siis esines juhtumeid, kus täiendavat lapsepuhkust võeti puhkepäevade arvelt – nii sai töötaja täiendava lapsepuhkuse arvelt tasustatud

puhkepäevi, aga täiendavat vaba aega lapse ja perega tegelemiseks töötaja tegelikult ei kasutanud. Samas, kui puhkust võeti tööpäevade arvelt, siis sai töötaja pikemat lapsepuhkust.

**JOONIS 8** ISAPUHKUSE SAAJAD PUHKUSEPÄEVADE ARVU JÄRGI, 2002-2007



Allikas: Sotsiaalkindlustusameti pensioniregistri mikroandmed 2002-2007, Praxise arvutused

Isapuhkuse kestuse regulatsioonis ei rakendata *pro rata temporis* põhimõtet, st isapuhkuse kestus ei sõltu tööajast ega töösuhete kestusest. Seega on osalise tööajaga töötaval töötajal õigus kasutada sama palju isapuhkuse päevi kui täistööajaga töötaval töötajal. Puhkust saab kasutada üksnes kahe kuu jooksul enne eeldatavat sünnituse tähtpäeva ja kahe kuu jooksul pärast lapse sündi. Seega on isal võimalik talle ette nähtud puhkust kasutada ca 120-päevase perioodi vältel. Osade kaupa puhkuse kasutamist soodustab eelnevas peatükis kirjeldatud puhkuse võtmisest ja katkestamisest etteatamise regulatsioon. Isapuhkuse kasutamist päevade arvu järgi aastatel 2002-2007 illustreerib joonis 8.

### 2.5.6. Seos töötamisega

Nagu ülal öeldud, saab isa kasutada puhkust järjest või osade kaupa olenevalt perekonna soovidest ja vajadusest ühe või mitme tööandja juures. Hoolimata puhkuse suhtelisest lühidusest loob selle võimaldamise korraldus isale soodsad tingimused puhkuse kasutamiseks. Võimalik on puhata järjest kaks nädalat või leevendada hoopiski töökoormust pikema perioodi vältel (lühendades näiteks 14 nädala vältel oma tööpäevade ühe päeva võrra või 7 nädala vältel kahe päeva võrra) ning ühitamiseks sel perioodil edukalt töö- ja pereelu.

Puhkuse suhtelisest lühidusest tulenevalt ei pruugi puhkuse kasutamine ettevõtete majandustegevust oluliselt mõjutada. Ilmselt leidub nii tööandjaid, kel on mugavam, kui isapuhkuseks ettenähtud



puhkusepäevad kasutatakse ära järjest, kui ka neid, kel sobib paremini, kui isa kasutab puhkust osadena, kombineerides pikema perioodi vältel töötamist ja puhkamist.

Tööandjal on vastavalt Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määruse nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“ § 3 lõikele 3 (RT I, 12.12.2012, 3 – jõust. 01.01.2013) õigus nõuda kirjalikku avaldust, milles töötaja märgib, et ta ei ole kasutanud ega soovi kasutada isapuhkust teise tööandja juures. Kui töötaja on kasutanud või soovib kasutada isapuhkust teise tööandja juures, tuleb töötajal isapuhkuse kasutamise avalduses märkida teise tööandja juures kasutatud ja kasutatavate isapuhkuse päevade arv.

## 2.5.7. Tasu/hüvitis

Sissejuhatuses kirjeldati, et perioodil 01.01.2009 kuni 31.12.2012 oli isal võimalik kasutada isapuhkust, kuid sel ajal talle isapuhkuse tasu ei hüvitatud. Töötaja ja tööandja võisid samas omavahel kokku leppida isapuhkuse tasus (st miinimumnõuetest soodsamates töötingimustes). TLS-i 01.01.2013 jõustunud redaktsiooniga muutus isapuhkus taas isa keskmise töötasu alusel riigieelarvest hüvitatavaks vastavalt seaduse §-le 60 ja Vabariigi Valitsuse määrusele „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“. Tööandja maksab isast töötajale puhkusetasu tema keskmise töötasu alusel, puhkusetasu ülempiiriks on seejuures kolmekordne Eesti keskmine brutokuupalk üleelmises kvartalis. Puhkusetasu hüvitatakse tööandjale riigieelarvest.

## 2.6. Lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus

### 2.6.1. Üldinfo

2002. aastal oli Eesti vanemapuhkuste süsteemis juba ka lapsepuhkus, mida reguleeris puhkuseseadus (RT I 2001, 42, 233). Algselt olid puhkuste nimetused *täiendav lapsepuhkus* ja *täiendav palgata lapsepuhkus*, TLS-i jõustumisega 01.07.2009 (RT I 2009, 5, 35) muutusid aga puhkuste nimetused vastavalt *lapsepuhkuseks* ja *tasustamata lapsepuhkuseks*. Seadusemuudatusega muutus ka tasustamata lapsepuhkuse arvestus – kui puhkuseseaduses anti puhkust kalendripäevades (§ 30 lg 2) siis TLS sätestab tasustamata lapsepuhkust tööpäevades (§ 64 lg 1).

Regulatsiooni muutumisega on muutunud ka puhkuse saaja. Puhkuseseadus sõnastas, et täiendavat palgata lapsepuhkust saab lapsevanem (§ 31 lg 1 p 1), uue TLS jõustumisel kasutati aga sõnastust, et tasustamata lapsepuhkust saab ema või isa, samas alates 20.02.2012 jõustunud redaktsioonist kasutatakse taas sõnastust, et tasustamata lapsepuhkust saab ema ja isa (s.o lapsevanem; RT I, 25.05.2012, 27, TLS § 64 lg 1). Muudatus viidi sisse selleks, et viia Eesti vanemapuhkuste regulatsioon kooskõlla EL vanemapuhkuste direktiiviga (2010/18/EU Klausel 2), mille kohaselt peab mõlemal vanemal olema vähemalt ühe kuu pikkune individuaalne ülekantamatu õigus vanemapuhkusele, et edendada võrdseid võimalusi ja võrdset meeste ja naiste kohtlemist. Nagu eelnevalt kirjeldatud, peab direktiivi kohaselt kummalgi vanemal olema vähemalt üks kuu vanemapuhkuse individuaalõigust, mida ei saa teisele vanemale üle anda. Kui selline individuaalne õigus on Eestis töötavatele emadele tagatud 140-päevase rasedus- ja sünnituspuhkuse abil, siis isade puhul on kooskõla direktiivi nõudega tagatud isapuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse kombinatsiooni, s.o 2 nädala pikkuse (10-tööpäevase) isapuhkuse ning 2 nädala pikkuse (samuti 10 tööpäeva) tasustamata lapsepuhkuse kaudu.

Oluline muudatus on viimastel aastatel seotud ka puhkusetasuga. Nii kehtivuse kaotanud puhkuseseaduse kui ka kuni 2012. aasta lõpuni kehtinud TLS-i redaktsiooni kohaselt tasustati lapsepuhkust 66 krooni ehk 4,25 euroga päevas. Alates 2013. aasta 1. jaanuarist on TLS-i ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusele „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise

kord“ lapsepuhkuse tasustamise aluseks Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär, millest tulenevalt vanema sissetulek puhkuse perioodil suurenes.

## 2.6.2. Puhkuse alus

Lapsepuhkust ja tasustamata lapsepuhkust reguleerib TLS (RT I 2009, 5, 35), kuid ei seadus ega seaduse seletuskiri ei sõnasta täpselt lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse eesmärki, seaduse seletuskirjas (lk 49) on vaid näitlikustatud, et lapsepuhkus võimaldab vanematel võtta vabaks näiteks lapse esimest koolipäeva jms.

Kirjeldatud näitest ning selgemate eesmärkide mittesõnastamisest tulenevalt on mõlema puhkuse alusena tuletatavad lapse kasvatamisega ja hooldamisega seotud nii prognoositavad kui ka mitteprognoositavad riskid. Seega ei pruugi vanema vajadus katkestada töökohustuste täitmine selleks, et kasutada õigust ja kohustust hoolitseda laste eest ja osaleda nende kasvatamises, olla alati pikaajaliselt ettenähtav ja planeeritav.

## 2.6.3. Puhkuse saaja

Lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse nõudeõigus on vanemal, kes töötab töölepingu alusel või avalikus teenistuses. Seaduse järgi (RT I 2009, 5, 35, § 63 lg 2, § 64 lg 1) on lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus perekonnaõigus, ehk siis vanemad saavad ise otsustada ja valida, kumb puhkuse võtab. Siinjuures sõnastab seadus aga õiguse erinevalt: kui lapsepuhkuse puhul on puhkusele õigus emal või isal (§ 63 lg 2), siis tasustamata lapsepuhkusele on õigus emal ja isal (RT I, 25.05.2012, 27, TLS § 64 lg 1). Erisust on avatud puhkuse aluse kirjelduses.

Tööandjal on vastavalt Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määruse nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“ § 3 lõikele 2 (RT I, 12.12.2012, 3 – jõust. 01.01.2013) õigus nõuda töötajalt kirjalikku avaldust, milles viimane märgib, et tema ega lapse teine vanem ei ole kasutanud ega soovi kasutada lapsepuhkust või puudega lapse lapsepuhkust teise tööandja juures. Kui töötaja või lapse teine vanem on kasutanud või soovib kasutada lapsepuhkust või puudega lapse lapsepuhkust teise tööandja juures, tuleb töötajal oma avalduses märkida teise tööandja juures kasutatud ja kasutatavate puhkuse päevade arv. Seevastu tasustamata vanemapuhkuse puhul on vanematel õigus ka samaaegselt nõuda tasustamata lapsepuhkuse kasutamist. Seega on lapsepuhkuse näol tegu perekonnaõiguse alusel võimaldatava puhkusega ning tasustamata lapsepuhkuse näol individuaalõiguse alusel võimaldatava puhkusega.

## 2.6.4. Etteteatamine

Vastavalt TLS §-le 69 koostab tööandja puhkuse ajakava ning kui sinna on kantud ka lapsepuhkus või tasustamata lapsepuhkus, siis saab lapsevanem neid puhkuseid vastavalt ajakavale. Puhkuse ajakava saab muuta poolte kokkuleppel. Kui puhkuse ajakavasse ei ole lapsepuhkust või tasustamata lapsepuhkust kantud, siis on töötajal kohustus tööandjat vähemalt 14 kalendripäeva ette teavitada puhkuse kasutamisest.

Kui prognoositavate riskide korral on lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse kasutamise etteteatamistähtaeg puhkuse kasutamise soovist teavitamiseks käsitletavad piisavana, siis eeldusel, et puhkus on mõeldud ka mitteplaneeritavaid riske, võib 14-päevane etteteatamisaeg olla käsitletav liialt pikana. Siiski võib poolte laialdane kokkuleppevabadus toetada puhkuse kasutamist mõlemal eesmärgil.

## 2.6.5. Aeg: kestus ja ajastus

Emal või isal on õigus saada kalendriaastas kolm tööpäeva lapsepuhkust, kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last (TLS § 63 lg 1 p 1) ning kuus tööpäeva, kui tal on vähemalt kolm alla 14 aastast last või vähemalt üks alla kolmeaastane laps (TLS § 63 lg 1 p 2). Puudega lapse emal või isal on õigus saada lisaks üks tööpäev lapsepuhkust kuus kuni lapse 18-aastaseks saamiseni (TLS § 63 lg 2). Lapsevanemal, kes kasvatab vähemalt ühte alla 14-aastast last või kuni 18-aastast puudega last, õigus saada kuni 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust (TLS § 64 lg 1).

Seega on ühe või kahe kuni 14-aastase lapse vanemal õigus saada kolm tööpäeva lapsepuhkust ja 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust, ehk kokku 13 tööpäeva lapsepuhkust. Vähemalt kolme kuni 14-aastast last kasvataval vanemal on õigus saada kuus tööpäeva lapsepuhkust ja 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust, ehk kokku 16 tööpäeva lapsepuhkust. Puudega lapse vanemal on õigus saada kuni 18 tööpäeva<sup>67</sup> lapsepuhkust ning 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust, ehk kokku 28 tööpäeva lapsepuhkust kalendriaastas. Siinjuures sõnastab seadus aga tööpäevade piiri, millele lapsevanemal on õigus, lapsevanemal kui töötajal ja tööandjal on ka õigus kokku leppida pikemas lapsepuhkuses ja tasustamata lapsepuhkuses.

Nagu eespool mainisime, siis uue TLS-iga muutus tasustamata lapsepuhkuse puhkuse arvestamine kalendripäevade põhiselt lähenemiselt tööpäevade põhisele lähenemisele. Näiteks kui varem oli kuni 14-aastast last kasvataval lapsevanemal õigus saada 14 kalendripäeva täiendavat palgata lapsepuhkust (puhkuseseadus § 31 lg 1 p 1,), siis uue TLS järgi on lapsevanemal õigus 10 tööpäevale tasustamata lapsepuhkusele (TLS § 64 lg 1). Sarnaselt isapuhkusele oli siingi asjaolu, et puhkust ei kasutatud eesmärgipäraselt, st tasustavat puhkust võeti näiteks puhkepäevade arvelt. Sel juhul sai töötaja täiendavaid tasustatud puhkepäevi, aga täiendavad vaba aega lapse ja perega tegelemiseks töötaja tegelikult ei kasutanud.

Lapsepuhkuste kestuse regulatsioonis ei rakendata *pro rata temporis* põhimõtet, mille järgi lapsepuhkuste ja tasustamata lapsepuhkuse kestus ei sõltu tööajast ega töösuhte kestusest. Seega on näiteks osalise tööajaga töötaval töötajal õigus kasutada sama palju lapsepuhkuse päevi kui täistööajaga töötaval töötajal.

Seadus jätab töösuhte osapooltele võimaluse kokku leppida, kas lapsepuhkust või tasustamata lapsepuhkust kasutatakse ühes osas või osade kaupa. Seeläbi on vanemal (kokkuleppel tööandjaga) võimalik ajastada lapsepuhkus selleks ajaks kui on vanemlikest kohustustest tulenevalt on soov ja vajadus töökatkestuseks.

TLS näeb lapsepuhkuste regulatsioonis ette puhkuseõnude aegumise kalendriaasta lõpus (TLS § 63 lg 5; § 63 lg 2). Seaduse seletuskirja järgi (lk 49) on nõude aegumise eesmärgiks motiveerida töötajaid võtma lapsepuhkust välja igal aastal, et tagada lapsepuhkuse kasutamine eesmärgipäraselt ehk võimaldada vanematele täiendavat tööst vaba aega lapsega tegelemiseks. Seega kuigi seadus jätab kalendriaasta sees suure vabaduse puhkuse kasutamiseks ühes osas või osade kaupa, siis teistpidi motiveeritakse puhkust kasutama igal aastal ning välistab võimaluse kasutada mitme aasta lapsepuhkusepäevi pikemaks puhkusena kindlal aastal.

---

<sup>67</sup> Päevade arv oleneb laste arvust ja vanusest.

## 2.6.6. Seos töötamisega

Eespool nägime, et TLS jätab töösuhete osapooltele võimaluse kokku leppida, kas lapsepuhkust või tasustamata lapsepuhkust kasutatakse ühes osas või osade kaupa, lapsevanemal on siin laialdased võimalused võtta seejuures arvesse perekonna soove ja vajadusi. Ilmselt mõjutavad praktikas lapsepuhkuse madal tasu ja sissetuleku kadumine tasustamata lapsepuhkuse ajal lapsepuhkuste kasutamist. Võib arvata, et töötasu alammäärast oluliselt enam teenivad inimesed kasutavad lapsepuhkust ja tasustamata lapsepuhkust pigem viimase lahendusena olukorras, kus põhipuhkus on otsas või tööandja ei võimalda jäänud põhipuhkuse päevi kasutada või põhipuhkust soovitakse lapsepuhkuste abil pikendada. Lapsevanemast töötajal on laiendatud õigused ka põhipuhkuse kasutamiseks talle sobival ajal, mistõttu leiab vanemusest tingitud puhkusevajaduse korral praktikas ilmselt esmalt kaustamist just see puhkuseskeem. Töötasu alammäära lähimbruses töötasu teenivaile inimestele on lapsepuhkus rahaliselt samaväärne meede põhipuhkusega, mistõttu võivad madalalpalgalised isikud olla enam motiveeritud lapsepuhkust kasutama, piiratuma aegumustähtaja tõttu kui ka alammäärast väiksema töötasu korral võib lapsepuhkuse kasutamine olla puhkuse planeerimisel esmane eelistus.

Ettevõtete majandustegevust ning tööandjate suhtumist lapsevanematest töötajaisse ei pruugi lapsepuhkused puhkuste suhtelise lühiduse tõttu (enamikel juhtudest) oluliselt mõjutada. Praktikas leidub ilmselt nii tööandjaid, kes eelistavad, kui lapsepuhkuste kasutajad kasutavad ettenähtud puhkusepäevad ära järjest, kui ka neid, kel sobib paremini, kui töötajast lapsevanem kasutab puhkust osadena.

## 2.6.7. Tasu

Töötajal on õigus saada lapsepuhkuse eest puhkusetasu Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära alusel (TLS § 63 lg 1). Puudega lapse lapsepuhkuse täiendavate puhkusepäevade eest on lapsevanemal aga õigus saada tasu keskmise töötasu alusel (TLS § 63 lg 2) – miinimummäärast enam teenival töötajal on puhkusetasu seega soodsam; puudega lapse kasvatamisel laieneb hoolduskohustus läbi avaliku võimu ühiskonnale ulatuslikumalt.

Lapsepuhkuse tasustamine töötasu alammäära alusel suurendab oluliselt lapsevanema sissetulekuid lapsepuhkuse päevade kasutamise ajal – eelnenud perioodil tasustati lapsepuhkust 66 krooniga ehk 4,25 euroga päevas. TLS seletuskirja järgi (lk 49) väärtustab 2013. algusest jõustunud muudatus töö- ja pereelu ühitamist ning vähendab perede majanduslikest põhjustest tulenevaid argumente lapsepuhkuse kasutamisest loobumiseks.

Puhkusetasu maksab töötajale tööandja, riik hüvitab makstud puhkusetasu tööandjale riigieelarvest. Tasustamata lapsepuhkuse puhul, nagu puhkuse nimigi ütleb, tööandjal kohustust lapsevanemale tasu maksta ei ole. Samas on lapsevanemal ja tööandjal lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse puhul õigus kokku leppida seadusest soodsamates tingimustes, sh nii pikemas kui ka kõrgemalt tasustatud lapsepuhkuses.

## 2.7. Lapse terviseprobleemist tulenev vanema ajutine töövabastus

### 2.7.1. Üldinfo

Kuigi Eestis ei loeta lapse hooldamisest tingitud töökatkestust vanemapuhkuste süsteemi osaks – vastavat puhkust õigusaktid ei sätesta – on see seda rahvusvahelises käsitluses (nt Moss ja Deven 2012). Sellest tulenevalt ning seotuna tellija seatud lähteülesandega liigitavad töö autorid Eesti

vanemapuhkuste süsteemi ka lapsevanema ajutise töövõimetuse, mis tuleneb haigestunud lapse hooldamisest või põetamisest.

TLS annab lapsevanemale õiguse keelduda perekonnaliikme haigestumisest tingitud hoolduskoormuse korral töökohustuste täitmisest, RaKS tagab sellise juhtumi korral hooldajale lühiajaliselt, kuni kahe nädala vältel asendussissetuleku. Vanemale töövabastuse ja hüvitise võimaldamine lapse hooldamise või põetamise tõttu on püsinud taasiseseisvumise järgsel perioodil oluliste muutusteta. Vaid 2009. aastal kahandati ravikindlustusvahendite säästmise eesmärgil hooldushüvitise määra 100%-lt 80%-le.

Haigekassa mikroandmetele tuginedes algas 2011. aastal 85 880 hooldusjuhtumit, kus hooldatav oli kuni 12-aastane (k.a) laps, seejuures maksti hüvitist 42 153 isikule. Haigekassa hüvitatud hoolduslehtede mikroandmete kohaselt kasutati 2011. aastal kuni 12-aastaste haigestunud laste hooldamiseks 759 800 töövõimetuspäeva.

### 2.7.2. Töövabastuse alus

Vastavalt TLS-ile (RT I 2009, 5, 35; § 19 p 2 ) on töötajal õigus keelduda töö tegemisest, kui ta on ajutiselt töövõimetu RaKS tähenduses, samal põhjusel peatub ka ATS (RT I, 06.07.2012, 1; § 83 p 3) kohaselt isiku avaliku võimu teostamise õigus. Ajutise töövõimetuse juhtumiks hooldamise tõttu on RaKS (RT I 2002, 62, 377; § 51 lg 4) kohaselt olukord, kus isik põetab alla 12-aastast last, põetab kodus haiget perekonnaliiget või hooldab alla 3-aastast last või alla 16-aastast puudega last, kui hooldav isik on ise haige või hooldavale isikule osutatakse sünnitusabi. Nimetatud juhtudel kirjutab arst lapse hooldamise või haige põetamise vajaduse tekkimise päevast pärast põetatava lapse läbivaatust ja tervise seisundi kajastamist tervishoiuteenuse osutamist tõendavates dokumentides hooldajale välja hoolduslehe, mis tõendab töökatkestuse põhjendatust ning on Haigekassale aluseks hooldushüvitise maksmisel.

Sotsiaalministri 26.09.2002 määruse nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ kohaselt kirjutatakse ühe isiku või samaaegselt mitme isiku põetamiseks või hooldamiseks ühe haiguse korral (hooldusjuhtum) üldjuhul välja üks hooldusleht. Kui ühe hooldusjuhtumi korral hooldab või põetab järjestikku mitu põetajat, antakse välja uus hooldusleht eelmisele järgnevana (määruse nr 114 § 6 lg 3). Mitme alla 12-aastase lapse või perekonnaliikme samaaegsel haigestumisel, kui üks haigetest paigutatakse haiglasse ja ta vajab perekonnaliikme põetust või hooldust, antakse vajadusel välja hooldusleht üheaegselt kahele tegelikule põetajale (määruse nr 114 § 6 lg 6). Kui haigestub isik, kellele on välja kirjutatud hooldusleht, kirjutatakse talle välja haigusleht ja hooldusleht lõpetatakse haiguslehe väljaandmise päevale eelneval päeval. Vajadusel antakse järgnev hooldusleht välja teisele põetajale. Mitme alla 12-aastase lapse või perekonnaliikme osaliselt kattuv al haigestumisel lõpetatakse eelmise hooldusjuhu hooldusleht ja avatakse järgmise hooldusjuhu hooldusleht vastavalt haigestumise järjekorrale. Viimase hooldusjuhu hooldusleht lõpetatakse haigete laste hooldamise või perekonnaliikmete põetuse vajaduse lõppemise päevast.

### 2.7.3. Töövabastuse saaja

Töötajale seaduse alusel võimaldatav töövabastus hooldamise või põetamise kohustuse tõttu on seotud mitteprognoositava riskiga, kuna lähedase terviseprobleemide ilmumine ja seonduv hooldus-

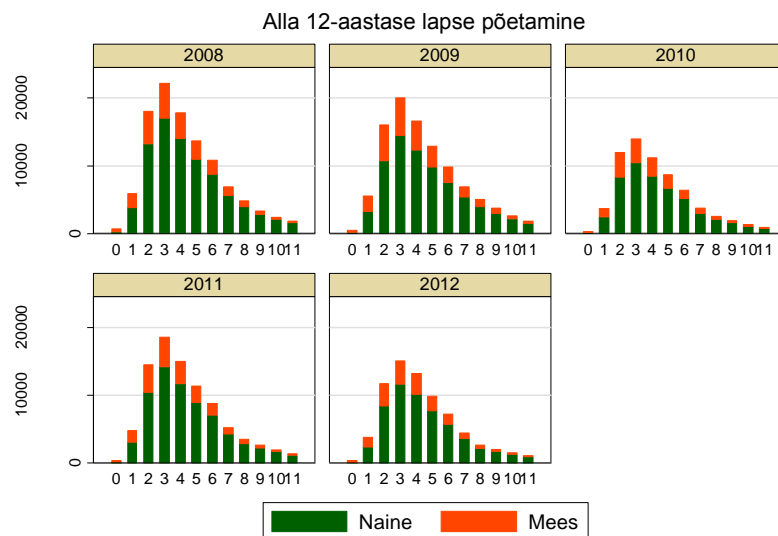
põetamiskoormus ei ole enamasti pikalt ette ennustatavad ega planeeritavad<sup>68</sup>. Mitteprognoositava riski tõttu on lapsevanemale antud õigus keelduda töö tegemisest, töötaja ei pea tööandjaga kokku leppima töökohustuste ajutises mittetäitmisel.

Õigus keelduda lapse terviseprobleemist tuleneva töövõimetuse tõttu töö tegemisest on vanemal, kes töötab töölepingu alusel või avalikus teenistuses. Õigus on käsitletav perekonnaõigusena – perekonnaliikmed saavad ise otsustada ja valida, kes hoolduslehe alusel töölt koju jääb. Perekonnale valiku- ja otsustusvõimaluse jätmine aitab ka vanematel vastavalt lapse terviseprobleemile jagada põetus ja hoolduskoormust lapse terviseprobleemi kestmisel.

All olevad kolm joonist demonstreerivad, kuidas on soo aspektist jagatud peredes hoolduskoormus. Meeste osakaal hooldushüvitiste saajate seas on möödunud kahel aastal olnud 24%. Kõrgeim oli see 2009. aastal, ulatudes 28%ni. Meeste osakaal on kõrgeim juhtudel, kui hooldatakse last tingimusel, et hooldaja ise on haige (73%).

Meeste osakaal on suurem nooremate laste hooldusjuhtude puhul ja väheneb sujuvalt lapse vanuse kasvades. Kuni üheaastaste laste puhul on meeste osakaal hoolduslehtede võtjate seas ligi 70%, kuid samas on töövabastuse kasutajate arv ka väike. 1–2-aastaste laste hooldamise korral on meeste osakaal viimastel aastatel 37%, 2-3-aastaste laste puhul 28% ja vanemate laste puhul on hoolduslehtede kasutajaist mehi olnud 15-20%.

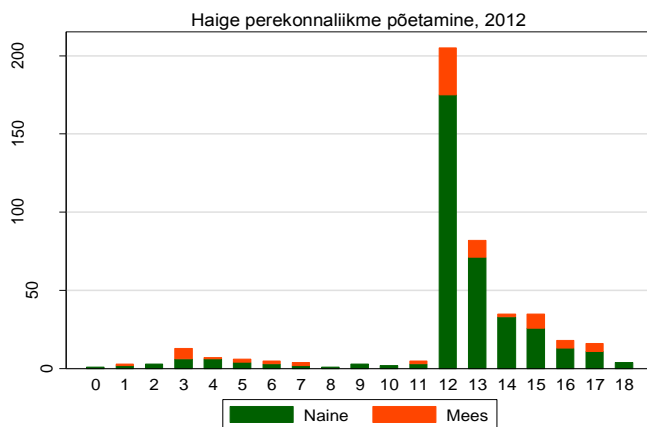
**JOONIS 9** HOOLDUSLEHED PÕHJUSEGA „ALLA 12-AASTASE HAIGE LAPSE PÕETAMINE“ HOOLDAJA SOO JA HOOLDATAVA VANUSE LÕIKES, 2008-2012



Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused

<sup>68</sup> Ennustatavate ja planeeritavatena saab käsitleda näiteks igapäevast hooldust mittevajavate laste planeeritud ravi- ja operatsioonide, operatsioonide põhjustatud hoolduskoormust.

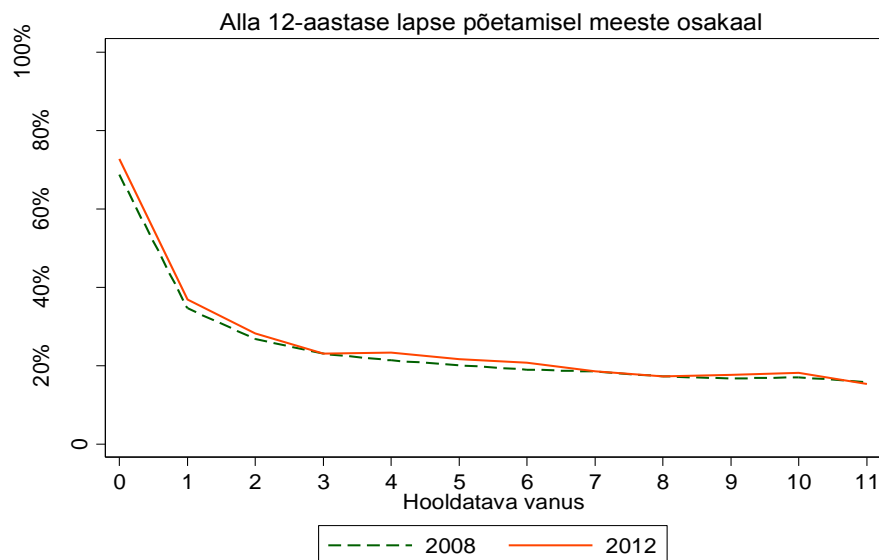
**JOONIS 10** HOOLDUSLEHED PÕHJUSEGA „HAIGE PEREKONNALIIKME PÕETAMINE“, MILLEL HOOLDATAV ON KUNI 18-AASTANE HOOLDAJA SOO JA HOOLDATAVA VANUSE LÕIKES, 2012



Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused

Märkus: kuigi alla 12-aastaste laste hooldamisel on mõeldud kasutamiseks hooldusleht põhjusega „alla 12-aastase haige lapse põetamine“ (vt joonis 9), väljastavad arstid vahel ka alla 12-aastaste laste hooldamisel hoolduslehti põhjusega „haige perekonnaliikme põetamine kodus“.

**JOONIS 11** MEESTE OSAKAAL ALLA 12-AASTASE HAIGE LAPSE PÕETAMISEKS VÕETUD HOOLDUSLEHTEDEL HOOLDATAVA VANUSE LÕIKES, 2008 JA 2012



Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused.

## 2.7.4. Etteteatamine

Töölepingu seaduse järgi (§ 15 lg 2 p 10) on töötajal kohustus tööandjat esimesel võimalusel teavitada oma ajutisest töövõimetusest ja võimaluse korral selle eelduslikust kestusest. Seega ei ole lapsevanemal kohustus tööandjat ette teavitada töökohustuste täitmisest eemale jäämisest või taas töökohustuste täitmisele asumisest. Selline etteteatamistähtaja puudumine on käsitletav

kooskõlalisena töökohustuste täitmise katkestamise alusega, olles tingitud mitteprognoositavast riskist – lapse haigestumisest ja vanema õigusest ja kohustusest põetada ja hooldada haiget last.

### 2.7.5. Aeg: kestus ja ajastus

Vanemal on hooldusjuhtumi korral õigus töövõimetusel tulenevale töövabastusele kuni lapse tervistumiseni ja põetamis- ja hooldamiskohustuse vähenemise või kadumiseni või selle kohustuse üleandmiseni. Õigusaktid vanema töövõimetusel maksimaalset kestust ei määratle, samuti ei piirata erinevalt mitmest EL riigist (vt Moss 2012) hooldusjuhtumite koguarvu või hüvitatavate päevade koguarvu kalendriaasta vältel.

TLS § 92 lõike 1 punkti 2 järgi ei või tööandja töölepingut üles öelda põhjusel, et töötaja täidab olulisi perekondlikke kohustusi. Seega teoreetiliselt võib töötaja kasutada õigust keelduda töö tegemisest töövõimetusel tõttu lõpmatult. Võimalus vahetada hooldusjuhtumi kestmisel hooldajat annab töötajale sisuliselt õiguse keelduda töö tegemisest igal ajal vastavalt vajadusele ja kasutada töövõimetusel tulenevat töövabastust lühiajaliste osade kaupa.

Kuna Haigekassa maksab hoolduskoormusest tingitud ajutise töövõimetusel korral ühe juhtumi raames hooldushüvitist üksnes kuni 14 kalendripäeva, on hooldamist vajava lapse perekond tõenäoliselt motiveeritud või sunnitud hooldusjuhtumi prognoositava pikaajalisuse korral otsima alternatiivseid viise hoolduskoormusega toimetulekuks.

### 2.7.6. Seos töötamisega

Eespool kirjeldasime, et töötajal on õigus (RT I 2009, 5, 35; § 19 p 2 ) keelduda töö tegemisest, kui ta on ajutiselt töövõimetu lapse põetamise või hooldamise tõttu. Kehtiv õigus käsitleb hoolduslehega tõendatavat hooldusjuhtumit nõrka kehtivana – RaKS § 61 lõige 1 keelab tööandjal lubada kindlustatud isikut täitma töö- või teenistuskohustusi töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastatuse ajal. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kaotab kindlustatud isik nimetatud keelu rikkumise korral õiguse saada ajutise töövõimetusel hüvitist alates rikkumise päevast. Klauslit toetab ka RaKS § 60 lõige 2, mille kohaselt kaotab kindlustatud isik või hooldatav isik juhul, kui ta täidab ajutise töövõimetusel ajal töö- või teenistuskohustusi või tegeleb ettevõtlusega, õiguse saada ajutise töövõimetusel hüvitist töö- või teenistuskohustuste täitmise või ettevõtlusega tegelemise päevast alates.

Tuleb aga arvestada, et erinevalt lapsendaja ning rasedus- ja sünnituspuhkusest, kus juhtumit tõendav töövõimetusleht väljastatakse juhtumi algamisel etteulatavalt, tõendatakse hoolduskoormusest tingitud ajutise töövõimetusel juhtumit tagantjärele, kuni 30-päevase kestusega esmaste või järgnevatel hoolduslehtede abil. Paindliku töökorraldusega ettevõtteis on seega võimalik, et hooldusjuhtumi olemasolu RaKS tähenduses selgub hoolduslehe esitamise kaudu alles hooldusjuhtumi lõppedes, mistõttu ei pruugi tööandjal praktikas ülal nimetatud keelu rakendamiseks võimalust avaneda. Juhul kui töötaja on hoolduslehe perioodil töötanud, peab tööandja vastavalt sotsiaalministri 26.09.2002 määruse nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 10 lõikele 6 märkima töövõimetuslehe andmeväljale „Puudub õigus hüvitisele perioodil“ ajavahemiku, mil „kindlustatud isikul puudub «Ravikindlustuse seaduse» § 60 lõigetest 2 või 4 või § 61 lõikest 2 tulenevalt õigus saada hüvitist“, alguse ja lõpu kuupäevad.



### 2.7.7. Hüvitis

Kui töötav lapsevanem on ajutiselt töövõimetu lapse terviseprobleemi ja põetamis- või hoolduskohustuse tõttu, võib tal tekkida õigus saada hooldushüvitist. Hooldushüvitisele on õigus ravikindlustatud inimestel, kes töötavad üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel, saavad üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid, on avalikus teenistuses (ka kaadrikaitseväelasena lepingulises teenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige), on FIE-d (või notar, vandetõlk või kohtutäitur) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, kelle eest on juriidiline isik igakuiselt kohustatud sotsiaalmaksu maksuma vähemalt riigieelarvega kehtestatud kuumääralt. Seadus välistab hüvitise saajatena kindlustatutega võrdsustatud, so mittetöötavad inimesed. (RaKS § 50 lõiked 1 ja 2). Seega on hooldushüvitise saajate sihtrühm laiem kui töö või teenistussuhtes ajutiselt töövõimete sihtrühm. Hooldushüvitise saamise perioodil ei ole töötamine ja seega töötasu teenimine lubatud – tööandja ei tohi ajal, mil töötaja on töö- või teenistuskohustuste täitmisest hooldusjuhtumi tõttu vabastatud, lubada töötajat täitma töö- või teenistuskohustusi (RaKS § 61 lg 1). Töötamise ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu teenimise korral on Haigekassal õigus isik nn rikkumise päevast hüvitisest ilma jätta (RaKS § 60 lg 2, § 61 lg 2).

Töötajal on vastavalt ravikindlustuse seadusele (§ 56 lg 3) õigus saada hooldushüvitist töö- või teenistuskohustuste täitmise vabastuse esimesest päevast alates. Hoolduslehe alusel on kindlustatud isikul õigus saada hooldushüvitist alla 12-aastase lapse põetamise korral kuni 14 kalendripäeva ja teiste perekonnaliikmete kodus põetamise korral kuni seitse kalendripäeva (RaKS § 59 lg 1). Samuti on kindlustatud isikul õigus saada hooldushüvitist kuni 10 kalendripäeva alla kolmeaastase lapse või alla 16-aastase puudega lapse hooldamise korral, kui hooldaja ise on haige või hooldajale osutatakse sünnitusabi (RaKS § 59 lg 2). Ühe hooldusjuhu korral mitmele hooldajale väljastatud hoolduslehe alusel on hooldajatel õigus saada hooldushüvitist kokku mitte rohkem kui eelpoolmainitud kalendripäevade eest. Seega on perekonnal ühelt poolt vabadus otsustada, kes perekonnast last hooldab või põetab ning soovi korral ka hooldajat ühe juhtumi jooksul vahetada. Teisalt makstakse hüvitist ühe juhtumi kohta ikkagi kokku 7-14 päeva. Kuigi hüvitise maksmise periood on piiratud, siis lapsevanemal on õigus keelduda töö tegemisest pikema perioodi vältel kui hüvitise maksmise periood.

Ajutise töövõimetuse hüvitisi arvestatakse reeglina töövabastuse alguspäevale eelnenud kalendriaastal sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel (RaKS § 55 lg 2), hooldushüvitist makstakse ühe kalendripäeva eest 80% ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1 p 11).

Analüüsidest perioodil 2008-2012 väljastatud ja Haigekassa hüvitatud hoolduslehtede mikroandmeid ilmneb, et meestel on keskmine ja mediaanhüvitis kaks korda suurem kui naistel (vt tabel 7). Võrreldes 2008. aastaga on meeste ja naiste keskmise hüvitise suhe 2012. aastaks pisut langenud (2,1 -lt 1,9-le), mis võib olla seotud sellega, et mehed, kelle töötasu on keskmiselt kõrgem, kaotasid absoluutselt rohkem hüvitise asendusmäära langusest 2009. aastal ja seetõttu on kõrgepalgaliste meeste osakaal vähenenud hüvitise võtmisel. 2011. aastal alanud kuni 12-aastaste laste hooldusjuhtumitest kasutasid mehed veerandi töövõimetuspäevadest ning 37% hüvitisekulust.

Võrreldes hüvitist ühe hüvitatud päeva kohta hooldatava vanuseti 2012. aastal ilmneb, et kui meeste puhul muutub keskmine hüvitis päevas hooldatava vanuse muutudes vähe, siis naiste puhul kasvab päevahüvitis hooldatava vanuse kasvades. Viimane võib esmalt olla seotud asjaoluga, et lapsehoolduspuhkusest naastes puudub hooldusjuhtumi tekkimisel sotsiaalmaksuga maksustav tulu, töökoormus ja seega kuine töötasu võib olla alguses madalam, samuti võib hüvitise arvutamise

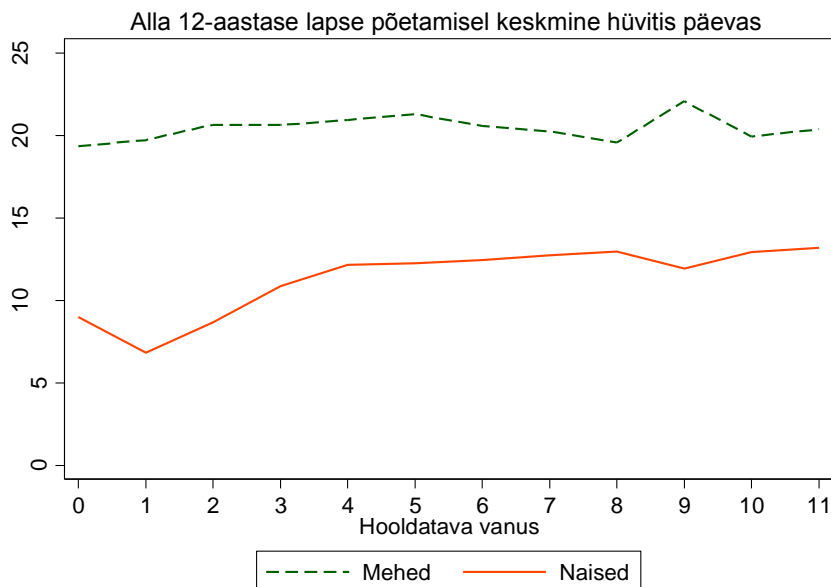
aluseks oleval kalendriaastal loetud kalendrikuude vältel teenitud piisav sotsiaalmaksuga maksustatav tulu kalendripäevatuluku ümber arvestades nõ hajuda.

**TABEL 7** MEESTE JA NAISTE KESKMINNE HÜVITIS (EUROT) ALLA 12-AASTASE HAIGE LAPSE PÕETAMISEL, 2008-2012

Aasta	Statistik	Mees	Naine	Suhe
2008	Keskmine	226,4	106,0	2,1
	Mediaan	179,0	82,4	2,2
2009	Keskmine	250,2	119,0	2,1
	Mediaan	193,2	85,9	2,2
2010	Keskmine	166,7	85,6	1,9
	Mediaan	127,0	67,2	1,9
2011	Keskmine	161,2	84,3	1,9
	Mediaan	120,0	68,5	1,8
2012	Keskmine	170,7	88,1	1,9
	Mediaan	133,5	70,3	1,9

Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused

**JOONIS 12** MEESTE JA NAISTE KESKMINNE HÜVITIS (EUROT) PÄEVAS ALLA 12-AASTASE HAIGE LAPSE PÕETAMISEL



Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused

Nii meeste kui naiste puhul on alla 12-aastase lapse põetamisel kõrgema töötasuga (võttes aluseks hüvitise suuruse) inimesed vähem hoolduslehel, kuid see seos on väga nõrk (korrelatsioonikordaja meeste puhul 2012. aastal -0,16 ja naiste puhul -0,18)<sup>69</sup>. Arvestades hooldushüvitise maksmise

<sup>69</sup> Vaatluse alt jäid välja 55 erandit, kus päevasumma ületas 100 eurot

aluseid, st keeldu lapse haigestumise või vigastusega kaasneva töövõimetuse perioodil tööelus osaleda, võib sellest järeldada, et teatud puhkudel ei soosi hooldushüvitise maksmise tingimused lapsevanemat kasutama säilinud töövõimet lapse põetamise ja hooldamise kohustuse kõrvalt.

## 2.8. Vanemapuhkuste süsteemi koondkäsitlus

Eesti vanemapuhkuste süsteem on suhteliselt keerukas. Süsteem koosneb seitsmest puhkusest ja seitsmest puhkuse ajal makstavast tasust või hüvitisest, millega seotud õiguseid ja kohustusi reguleerivad TLS, ATS, RaKS, VHS ja RPTS. Eelnevas kirjeldavas analüüsis käsitleti puhkuseid puhkuse aluse, saaja, puhkusest etteteatamise, puhkuse kestuse ja ajastamise, töötamise ning hüvitamise parameetri keskselt. Kokkuvõtvalt ja mõnevõrra lihtsustades on vanemapuhkuste süsteemi kirjeldatud tabelis 8.

Eesti vanemapuhkuste süsteemis on puhkuse võimaldamise aluseks lapse sünd, lapsendamine, väikelapse hooldamine, kuni 14-aastase lapse hooldamine (või kuni 18-aastase puudega lapse hooldamine) ning lapse tervisehäirest tingitud vanema töövõimetuse. Väikelapsega seotud hüvitatavad puhkused maandavad peaaegselt perekonna abistamiskohustusest tulenevat otsese hoolduskoormuse riski, toetades ühtlasi vanema ja lapse vahelise emotsionaalse sideme kujunemist. Lapse vanemaks saamisel vahetu hooldamise vajadus kahaneb ning puhkuste võimaldamisel on kesksete alustena käsitletavat nn kasvatuslikud ning laste kasvatamisega seotud väheprognositavad riskid.

Puhkuse või hüvitise saajateks on vanemapuhkuste süsteemis eelkõige lapse bioloogilised vanemad, kuid mitmed puhkused ja hüvitisid on tagatud näiteks ka lapse lapsendajale, hooldajale, eestkostjale, hooldaja lepinguga isikuile. Kui lapsendaja puhkus välja arvata (arvuliselt kõige harvema kasutusega puhkuse vorm, mille kasutajaid on kalendriaastas paarkümmend), saab suure üldistusega väita, et vanemapuhkuse saajate ring on seda laiem, mida vanem on laps. Olemuslikult kitsaim puhkusehüvitise saaja piirang on seotud rasedus- ja sünnituspuhkuse ning sünnitushüvitisega – neile on õigus vaid lapse bioloogilisel emal. Kõige laiem puhkusehüvitise saajate sihtrühm on lapse haigestumisest tingitud töövabastuse ja töövõimetushüvitise korral, kus töövabastust või hüvitist saab kasutada lapse tegelik hooldaja (vanemate kõrval võib selleks olla näiteks vanavanem, muu sugulane, perekonnatuttav või muu kogukondlane).

Puhkusele jäämisest ja selle katkestamisest etteteatamisel eristuvad õiguslikult kaks puhkuste rühma. Töövõimetusejuhtumitena käsitletavate rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsendaja puhkuse ja haigestunud lapse hooldamisega seotud töövabastuse puhul etteteatamiskohustus puudub, töökatkestusest tuleb teatada esimesel võimalusel. Muude puhkuste puhul rakendub kohustus teatada puhkuse võtmisest 14 kalendripäeva enne puhkuse algamist. Praktikas käsitletakse rasedus- ja sünnituspuhkust ja lapsendaja puhkust ilmselt puhkustena, millest informeeritakse tööandjat piisava ajavaruga. Kahenädalane etteteatamiskohustus kehtib ka lapsehoolduspuhkuse katkestamisel, teisi viimasesse gruppi kuuluvaid puhkuseid on olulistel põhjustel õigus katkestada ilma etteteatamisajata.

Puhkuse kestus ja selle ajastamise tingimused varieeruvad vanemapuhkuste süsteemis märgatavalt. Kestuse ja ajastamise piirajaks võib olla spetsiifiline daatum (kohtuotsuse jõustumise päev lapsendaja puhkuse korral või eeldatav sünnitamise kuupäev rasedus- ja sünnituspuhkuse ja isapuhkuse korral), konkreetne sündmus (lapse sünd lapsehoolduspuhkuse korral, haige lapse läbivaatus arsti poolt haigestunud lapse hooldamisest tuleneva ajutise töövõimetuse korral) või lapse vanus (nt isapuhkuse, lapsehoolduspuhkuse ning vanemahüvitise kasutamisel).

TABEL 8 EESTI VANEMAPUHKUSTE SÜSTEEM PARAMEETRITE LÕIKES

	Alus	Saaja	Etteteatamine	Kestus	Ajastamine	Seos töötamisega	Hüvitis
<b>Rasedus- ja sünnituspuhkus</b>	lapse prognoositav sünd; arsti või ämmaemanda väljastatud sünnitusleht	ema	võimalikud erinevad tõlgendused: 14 päeva või TVL esitamise päev	kuni 140 kalendripäeva	Vähemalt 70päeva enne eeldatavat sünnitamise päeva	ei soosita, töötamiseks on puhkus vajalik katkestada	sünnitushüvitis (100% kalendripäeva keskmisest töötasust; alam- ja ülemmäärata)
<b>Lapsendaja puhkus</b>	lapsendamine; kohtuotsuse alusel perearsti väljastatud lapsendamisleht	lapsendaja (kahe lapsendaja korral üks lapsendaja)	võimalikud erinevad tõlgendused: 14 päeva või TVL esitamise päev	kuni 70 kalendripäeva	alates kohtumääruse jõustumise päevast	ei soosita, töötamiseks on puhkus vajalik katkestada	lapsendamishüvitis (100% kalendripäeva keskmisest töötasust, alam- ja ülemmäärata)
<b>Lapsehoolduspuhkus</b>	väikelapse hooldamine; isiku taotluse alusel	ema või isa; tegelik hooldaja, eestkostja, hooldamise lepinguga isik	14 kalendripäeva	kuni 3 aastat	võimalik kasutada soovitud aegadel lapse sündimisest kuni 3-aastaseks saamiseni	võimalik vaheldada puhkust ja töötamist, võimalik olla ühe töödaja juures puhkusel ning teise juures töötada	vanemahüvitis (100% kalendripäeva keskmisest töötasust, alam- ja ülemmäär, maskimaalselt lapse 1,5 aastaseks saamiseni); lapsehooldustasu (fikseeritud summa)
<b>Isapuhkus</b>	lapse (prognoositav) sünd; isiku taotluse alusel	isa	14 kalendripäeva	kuni 10 tööpäeva	algus kaks kuud enne eeldatavat lapse sündimise kuupäeva kuni kaks kuud pärast lapse sündi	võimalik vaheldada puhkust ja töötamist	puhkusetasu (100% keskmisest töötasust, ülemmääraga)
<b>Lapsepuhkus</b>	lapse kasvatamine; isiku taotluse alusel	ema või isa; eestkostja, hooldamise lepinguga isik	14 kalendripäeva	3-6 tööpäeva	kalendriaasta vältel	võimalik vaheldada puhkust ja töötamist	puhkusetasu (töötasu alamäär)
<b>Tasustamata lapsepuhkus</b>	lapse kasvatamine; isiku taotluse alusel	emal ja isal; eestkostja, hooldamise lepinguga isik	14 kalendripäeva	kuni 10 tööpäeva	kalendriaasta vältel	võimalik vaheldada puhkust ja töötamist	puudub
<b>Lapse haigestumisest tulenev ajutine töövõimetus</b>	lapse haigestumine; arsti väljastatud hooldusleht	tegelik hooldaja	puudub	piiramatu (hüvitis kuni 14 kalendripäeva juhtumi kohta)	Lapse läbivaatuse päevast kuni hooldusjuhtumi lõppemiseni	hooldajat on võimalik hooldusjuhtumi ajal korduvalt vahetada	hooldushüvitis (80% kalendripäeva keskmisest töötasust, alam- ja ülemmäärata)

Allikas: Autorite koostatud

Vanemapuhkuste määratletud maksimaalne kestus varieerub kolmest päevast (nt lapsepuhkus) kolme aastani (lapsehoolduspuhkus), lapse haigestumisest tingitud ajutise töövõimetuse puhul ei ole töökatkkestuse kestus üheselt piiratud (küll on piiratud hüvitise maksmise periood). Puhkuse ajastamisel on puhkuse võtja võimalused mõnede puhkuste võtmisel võrdlemisi avarad (nt lapsehoolduspuhkus, lapsepuhkus), teistel juhtudel on puhkuse ajastamise võimalused äärmiselt piiratud (nt lapsendaja puhkus saab alata vaid kohtuotsuse jõustumise päevast).

Vanemapuhkuste süsteemi liigituvate puhkuste võimaldamise alused lähtuvad üldjoontes eeldusest, et inimese töökatkkestus puhkuse perioodil on absoluutne, töötamise soovi korral tuleb taotleda tööandjalt puhkuse katkestamist. Kui inimesel on mitu tööandjat, on puhkusekäsitlus üksikute puhkuste lõikes samas drastiliselt erinev. Kui rasedus- ja sünnituspuhkus ja lapsendaja puhkus eeldavad samaaegset töökatkkestust kõikide tööandjate juures, siis lapsehoolduspuhkuse korral on võimalik olla lapsehoolduspuhkusel nii kõikide tööandjate juures korraga kui ka ühe tööandja juures töötada ja teise juures olla lapsehoolduspuhkusel. Seevastu isapuhkuse ja lapsepuhkuse korral eeldatakse, et puhkust kasutatakse vaid korraga ühe tööandja juures.

Vanemapuhkuste süsteemi raames pakutavate asendussissetulekute (hüvitiste, tasu) võimaldamise aluspõhimõtted varieeruvad samuti suurel määral. Hüvitise või tasu arvutamise alusteks on nii eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, eelnenud kuue kuu keskmine töötasu kui ka töötasu alammäär. Teatud hüvitistel on kehtestatud alam- ja/või ülemmäärad, teatud juhtudel need puuduvad. Kui näiteks vanemahüvitise arvutamisel jäetakse päevatulu arvutamisel kõrvale perioodid, mil inimene oli ajutiselt töövõimetu – see lahendus tagab, et ajutisest töövõimetusest tingitud töökatkkestused ei kahandaks inimese vanemahüvitise suurust –, siis näiteks ajutise töövõimetuse hüvitistest sünnitushüvitise ja lapsendamishüvitise võimaldamisel, millega maandatakse vähemalt osaliselt sarnast riski, seda põhimõtet ei rakendata. Püüdes seadusloomet kirjeldavate materjalide (õigusaktide seletuskirjad, Riigikogu arutelude stenogrammid) toel hinnata, miks konkreetset arvestusmehhanismid on hüvitise maksimisega seotud eesmärkide saavutamiseks valitud, peegelduvad langetatud valikute taga nii haldus- ja rakenduskoormusest lähtuvad kaalutlused ja poliitilised valikud. Varem kehtestatud arvestuspõhimõtete muutmist on argumenteeritud ka eelarveliste kaalutlustega.

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega (vt Moss 2012) torkab Eesti vanemapuhkuste süsteem positiivselt silma väikelapse vanemale tagatud asendussissetuleku perioodi pikkuse ja heldete hüvitistega. Samuti on tähelepanu vääriv pikk periood, mille vältel on lapsehoolduspuhkusel viibivale töötajale tagatud töökoht tema senise tööandja juures. Võttes aga arvesse tänaseid teadmisi erinevate vanemapuhkuste skeemide mõjust ning analüüsid vanemapuhkuste süsteemi kuuluvate puhkuste ja seotud asendussissetulekute võimaldamise põhimõtteid vanemapuhkuste süsteemile seatud kahe keskse eesmärgi – isade osaluse suurendamise ning töö- ja pereelu parema ühitamise – kontekstis, tuleb tõdeda, et neid süsteemile seatud eesmärgi ei ole süsteemi põhialuseid reformimata ilmselt võimalik saavutada.

Et isade panus perekonnas oleks laste eest hoolitsemisel senisest oluliselt suurem, on vajalik, et isad osaleksid laste eest hoolitsemises aktiivselt juba laste esimestel elukuudel-eluaastatel. Välisriikide kogemusele tuginedes on efektiivseimateks viisideks selle saavutamisel osutunud individuaalõiguslike lahenduste juurutamine väikelapse hooldamise perioodil ning vanemapuhkuse süsteemis paindlike töö- ja pereelu ühitamise võimaluste suurendamine. Puhkuste võimaldamine perekonnaõiguse alusel taastoodab traditsioonilisi soorolle, neist lähtudes jääb lapsega tõenäolisemalt koju ema.

Analüüsid Eesti vanemapuhkuste süsteemi töö- ja pereelu ühitamise kontekstist, avaldub süsteemi teatav jäikus ja ebajärjepidevus nimetatud eesmärgi toetamisel. Sissetulekuriski maandamisel

keskendub Eesti vanemapuhkuste süsteem lapse sünnile ja sellele järgnevatele kuudele. Arvestades vanemahüvitise skeemi suhtelist heldust, mida on võimalik kasutada vaid piiratud perioodi vältel, võivad vanemahüvitise arvestuspõhimõtted, mis vähendavad teatud piirist alates täiendava tulu teenimisel hüvitise summat, demotiveerida seatud miinimummäärast enam teenivate inimeste tööelus osalemist ka olukorras, kus tööandja on valmis looma töötamiseks paindlikud võimalused ja töötajal on võimalik perekonnas hoolduskoormust jagada.

Riigipoolne sissetulekukaitse kahaneb Eestis järsult, hiljemalt lapse 1,5 aastaseks saamise hetkel hoolimata sellest, et praktikas ei pruugi suurel hulgal vanemal olla võimalik hoolduskoormust üle anda ning tööellu (täielikult) naasta, kuna enamikule leibkondadele taskukohane lapsehoiuteenus muutub enamasti kättesaadavaks lapse kolmanda eluaasta täitumisel. Kuigi lapsehoiu temaatika on käsitletav vanemapuhkuste süsteemi välisena, on ootuspärane, et vanemapuhkuste süsteemi kujundamisel arvestatakse lapsehoiuvõimalustega – vastasel juhul ei pruugi süsteem olla töö- ja pereelu ühitamise toetamisel kuigi tõhus.

Siinkohal tuleb eraldi markeerida kahte vanemapuhkuste süsteemi kontekstis problemaatilist olukorda – sünnitushüvitise alammäära puudumist ning erinevate hüvitise arvestuspõhimõtete rakendamist sünnitushüvitise ja vanemahüvitise puhul ja sellega seotud ebavõrdse kohtlemise ohtu. Nimelt lubab sünnitushüvitise arvestamise mehhanism tekkida olukorral, kus rasedale või väikelapse vanemale makstakse hüvitist summas, mis ilmselt ei suuda kindlustada hüvitisesaaja toimetulekut (nt 2011. aastal oli väikseim sünnitushüvitis 140 kalendripäeva eest 33,18 eurot). Asendus-sissetulekuna esitletava hüvitise väljamaksmine summas, mis ei suuda hüvitisesaaja toimetulekut tagada, on käesoleva töö autorite hinnangul eesmärgipäratu tegevus.

Teiseks – kui erinevate eesmärkide ja kestustega puhkuste korral näib erinevate arvestuspõhimõtete rakendamine asendussissetulekute võimaldamisel põhjendatuna, on ootuspärane, et lapsevanema silmis samade või sarnaste riskide maandamiseks mõeldud meetmete komplekt toimib ühetaoliselt ega võimalda erinevate inimeste puhul tekitada põhjendamatult erinevaid tulemusi, seda ka juhul, kui meetmeid rahastatakse erinevatest allikatest ning neid administreerivad erinevad sotsiaalkaitse asutused. Vanemapuhkuste süsteemis ei saa rahuldavaks lugeda olukorda, kus skeemi ja selle administreerija muutudes võib väikelast hooldava ema hüvitis märkimisväärselt muutuda, nii langeda kui ka tõusta. Vanemapuhkustele ja asjakohasel perioodil makstavate hüvitiste võimaldamise tingimuste kujundamisel on vajalik otsida tasakaalu meetme eesmärgi ja administratiivse otstarbekuse vahel – seatud eesmärkide saavutamisel võivadki toimida erinevad lahendused. Ootuspärane oleks siiski, et hüvitiste ja nende koosluste tingimused tagaksid hüvitisesaajate võrdse kohtlemise ega töötaks vastu vanemapuhkuste süsteemi üldeesmärkidele.

Vanemapuhkuste süsteemi analüüsi järgmine osa keskendub vanemapuhkuste süsteemi muutmise valikukohtade analüüsimisele, mis lähtuvad eesmärgist suurendada ühelt poolt isade osalust vanemapuhkuste kasutamisel ja teisalt vanemate võimalusi tööd ja pereelu ühitada. Neile eesmärkidele keskendudes püütakse ühtlasi võimalusel vastata ilmsetele reageerimist vajavatele kitsaskohtadele vanemapuhkuste süsteemis.

Tulenevalt tõdemusest, et isade osaluse parandamiseks laste eest hoolitsemisel on vajalik kaasata neid aktiivselt laste eest hoolitsemisse juba laste esimestel elukuudel-eluaastatel, on kolmanda peatüki stsenaariumianalüüsis käsitletavates isade osalusega seotud aspektide osas rõhuasetus just lapsehoolduspuhkusel ja hoolduskoormuse jagamisel lapse varastel eluaastatel. Töö- ja pereelu ühitamist käsitlevates stsenaariumite puhul on fookuses eelkõige nn pikemad puhkused, kuna töö- ja pereelu ühitamise probleemid on eelduslikult teravamad just pikkade puhkuste korral ning võimalik

diskursiivne muutus saab alata just neist. Lühikese kestusega puhkuseid ja lapse terviseseisundist tingitud lapsevanema ajutist töövõimetust on stsenaariumianalüüsis seetõttu käsitletud põgusalt.

### 3. Vanemapuhkuste stsenaariumite analüüs

Kui eelmises peatükis kirjeldati baasstsenaariumit ehk hetkel Eestis kehtivat vanemapuhkuste süsteemi ning selle probleemkohtasid, siis käesolevas peatükis analüüsitakse võimalusi, kuidas kehtiva süsteemi probleeme ületada ja soodustada isade senisest suuremat osalemist laste eest hoolitsemisel ning avardada töö- ja pereelu ühitamise võimalusi. Stsenaariumianalüüsi raames hinnatakse vanemapuhkuste süsteemi muutustega kaasnevat mõju.

Stsenaariumite koostamise aluseks on see, kui suuri muutusi on vaja süsteemis soovivate eesmärkide saavutamiseks või probleemide lahendamiseks teha:

- Kui vanemapuhkuse süsteemi väljakutsed hõlmavad üksikuid parameetreid ja väljakutse lahendamiseks on vaja üksiku parameetri muutmist, koostatakse **parameetrilised stsenaariumid**, mis kirjeldavad kindla(te) parameetri(te) muudatusi.
- Kui vanemapuhkuste süsteemi väljakutsed hõlmavad kogu süsteemi tervikuna, so kõiki vanemapuhkuseid, või väljakutse lahendamiseks on vaja mitme parameetri muutmist, siis koostatakse **süsteemsed stsenaariumid**, mis kirjeldavad vanemapuhkuse süsteemi kui terviku muudatusi.

Siiski on selline jaotus tinglik, sest näiteks töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks on võimalik muuta kõiki parameetreid eraldi ning selle tulemusena moodustub parameetrilistest stsenaariumitest süsteemne stsenaarium.

Stsenaariumite analüüsil peab arvesse võitma seda, et stsenaariumite ja nende oodatavate tulemuste kirjeldamisel saab olla nii detailsed ja konkreetsed, kui see on lähtuvalt stsenaariumite aluseks olevatest infoallikatest võimalik. Teisisõnu tuleb siin arvestada, et teoreetilised käsitlused ja empiirilised uuringud enamasti ei käsitle erinevaid parameetreid ning nende mõju väga detailselt – ennekõike selgitatakse mõju suunda, olemasolu või puudumist. Sellest tulenevalt analüüsitakse erinevaid parameetrite muudatusi ja nende võimalikke mõjusid ühekaupa, mitte nende koosmõju. Analüüs ei võimalda hinnata, kuidas erinevate parameetrite muutmine kombineerituna oleks kõige tulemuslikum või optimaalsem, näiteks kuidas kohustuslik isakuu töötab koos ülejäänud süsteemi mingit laadi paindlikkusega ja kuidas ilma sedalaadi paindlikkusetä. Kuigi analüüsi raames käsitletakse üksikute parameetrite muutmist ning erinevate parameetrite samaaegset mõju, jääb analüüs metoodikast tulenevalt teatud üldistuse tasemele.

Stsenaariumianalüüs on kaheetapiline. Esmalt vaadeldakse, kuidas saab parameetriliste muudatuste abil analüüsi lähteülesandes paika pandud keskseid eesmärke saavutada. Vanemapuhkuste parameetriliste stsenaariumite analüüsimisel hinnatakse mõju kolmest keskest vaatenurgast:

- Töötaja/lapsevanema perspektiiv ehk kuivõrd võimaldab stsenaarium vanemal kasutada erinevaid võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks.
- Tööandja perspektiiv ehk kas ja kuivõrd mõjutaks stsenaariumi rakendamine ettevõtete või asutuste majandustegevust arvestavat töökorraldust ning milline halduskoormus tööandjaile stsenaariumi elluviimisel kaasneb.



- Riigi perspektiiv ehk milline halduskoormus<sup>70</sup> kaasneb riigile vanemapuhkuste süsteemi rakendamisel.

Parameetriliste stsenaariumite mõju analüüsitakse kehtiva süsteemi taustal, hinnang antakse mõju tugevusele ning suunale.

Teise etapina analüüsitakse süsteemsete stsenaariumite võimalikku mõju. Mõju analüüsitakse eelkõige töö- ja pereelu ühitamise ja laste eest hoolitsemisel isade osaluse suurendamise aspektist. Tähelepanu all on jätkuvalt ka stsenaariumi mõju tööandja halduskoormusele ning riigi haldus- ja finantskoormusele. Samuti käsitletakse muud võimalikku mõju, sh naiste tööhõivele ja soolisele ebavõrdsusele, kui see on asjakohane.

Nii esimeses kui ka teises etapis lähtutakse hinnangute andmisel süstemaatilise kirjanduse ülevaate käigus kogutud teabest, fookusrühma aruteludel hangitud tööandjate esindajate eksperthinnangutest ning registrite ja sotsiaaluuringute andmete kvantitatiivsest analüüsist. Sellise kujundava poliitikaanalüüsi eesmärk on toetada poliitikakujundajaid võimalike vanemapuhkuste süsteemi muudatuste kavandamisel ja huvirühmade adresseerimisel. Analüüsi autorid on stsenaariumite välja töötamisel käsitlenud raamina üksnes Eesti Vabariigi põhiseadust, teemakohaseid siseriiklikku poliitika-kujundamist mõjutavaid rahvusvahelisi õigusakte<sup>71</sup> ning laste ja perede arengukavas 2012-2020 esitatud strateegilisi eesmärke. Kuigi enamike stsenaariumite juurutamine eeldab mitmete seaduste ja nende rakendusaktide muutmist, on käesolevas töös jäetud poliitikavariantide mõju üksikutele õigusaktidele teadlikult tähelepanuta – täpne õigusliku mõju analüüs on põhjendatud alles poliitiliste valikute ja nendest lähtuvate poliitikavariantide täpsete aluste väljatöötamise järel.

### 3.1. Parameetrilised stsenaariumid

#### 3.1.1. Isade osaluse suurendamine/ hoolduskohustuse võrdsem jagamine

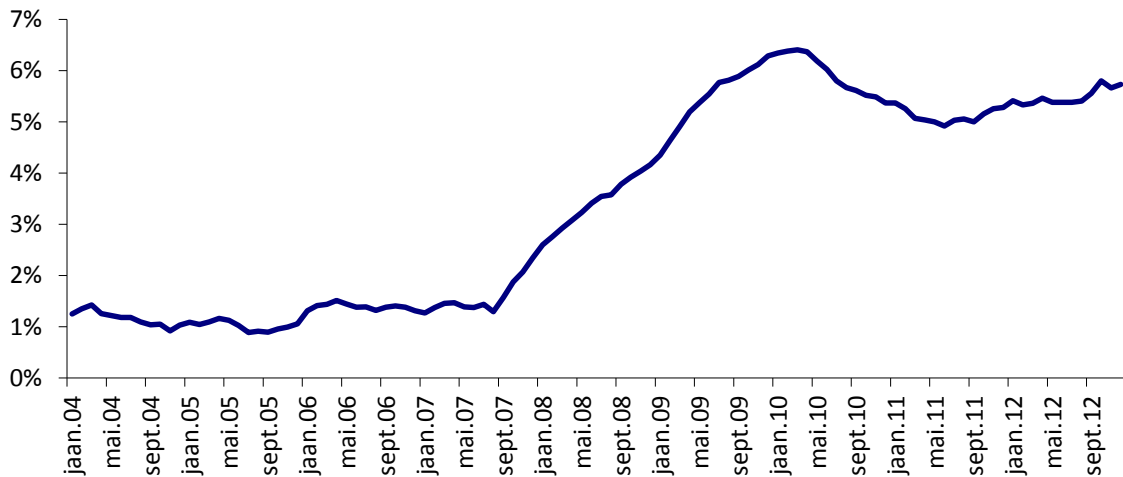
Eestis lasub suurem osa lastega seotud hoolduskohustusest endiselt naistel ning isad kasutavad erinevaid vanemapuhkuseid väga vähe. Kõige enam kasutavad isad isapuhkust – nt aastatel 2008-2009, kui isapuhkus oli tasustatud isa keskmise palga alusel, kasutasid seda võimalust 50% isadest (Pall ja Karu 2012). Haigestunud lapsega on isa koju jäänud veerandil juhtudest (*ibid.*). Ka vanemahüvitise saajate seas on isad endiselt vähe. 2007. aasta septembris toodi Eestis vanemahüvitise saamise õigus isade jaoks oluliselt varasemaks – kui seni oli isal õigus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusele siirduda alates lapse kuue kuu vanuseks saamisest, siis seadusemuudatusega vähendati emadele reserveeritud osa lapse esimesele 70 elupäevale. Selle tulemusena hakkas isade osakaal vanemahüvitise saajate seas kiiresti tõusma. Pooleteise aastaga, mida võib lugeda regulatsiooniga harjumise perioodiks, kasvas isade osakaal vanemahüvitise saajate seas ühelt protsendilt viiele. Isade osakaalu tipp vanemahüvitise saajate seas – 6,4% – saavutati 2010. aasta kevadel, misjärel see langes ja stabiliseerus viie ja kuue protsendi vahel (vt joonis 13). Samas suurusjärgus hinnangu annab Eesti Tööjõu-uuring 2010 (seega kaetakse aastad 2002-2010), mille

<sup>70</sup> Kirjanduses eristatakse vahel halduskoormust või -kulu (ingl *administrative cost, burden*) ja rakenduskoormust (ingl *compliance cost, burden*). Käesolevas analüüsis neid mõisteid ei eristata ja mõistet halduskoormus kasutatakse üldmõistena

<sup>71</sup> Sh nt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102, Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks, Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, Euroopa Liidu määrused ja direktiivid.

kohaselt on lapsehoolduspuhkust kasutanud 5,4% 15–64 aastastest meestest, kellel on alla 8-aastane laps (vt Tabel 9).

**JOONIS 13** MEESTE OSAKAAL (%) VANEMAHÜVITISE SAAJATE SEAS, 2004-2012



Märkus Sotsiaalkindlustusamet avaldab kahesugust statistikat: vanemahüvitise saajad antud kuu jooksul, seda on kasutatud ka joonisel, ja vanemahüvitist saavad inimesed kuu lõpu seisuga. Isade osakaalu dünaamika on mõlemate andmete puhul üldjoontes sarnane, olles teisel juhul ca 0,2-0,3% kõrgem (2010. aasta märtsi maksimum oli 6,7%).

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

**TABEL 9** LAPSEHOOLDUSPUHKUST KASUTANUD ALLA 8-AASTASTE LASTE VANEMAD

	Võttis lapsehoolduspuhkust	Ei võtnud lapsehoolduspuhkust	Kokku
Mehed	5,4	94,6	100
Naised	90,1	9,9	100

Märkus: Vastavalt Tööjõu-uuringu metoodikale küsitakse antud infot ainult nende inimeste käest, kes on kunagi töötanud ja kes ei olnud küsitluse hetkel lapsehoolduspuhkusel.

Allikas: Statistikaamet, Eesti Tööjõu-uuringu 2010 andmed.

Vaid 8% neist meestest, kes lapsehoolduspuhkust kasutanud ei ole, põhjendasid sellist otsust rahaliste põhjustega; 90% isadest ei ole jäänud lapsehoolduspuhkusele aga seetõttu, et abikaasa, elukaaslane või muu sugulane võttis lapsehoolduspuhkuse või hoidis last (vt Tabel 10).

TABEL 10 LAPSEHOOLDUSPUHKUSEST LOOBUNUD MEHED PÕHJUSTE JÄRGI

	Rahaline põhjus	Abikaasa/elukaaslane võttis lapsehoolduspuhkust	Abikaasa/elukaaslane või sugulased hoidsid last	Muu põhjus	Kokku
<b>Meeste arv, tuhat</b>	6	57,7	8,7	2,7	75,1
<b>Meeste osatähtsus (kokku=100), %</b>	8	76,8	11,6	3,6	100

*Märkus: Meeste hulka, kes lapsehoolduspuhkust ei võtnud, on arvestatud 15-64-aastased mehed, kel on leibkonnas enda või abikaasa/elukaaslase alla 8-aastaseid lapsi ja kes ei võtnud pärast noorima lapse sündi lapsehoolduspuhkust.*

*Allikas: Statistikaamet, Eesti Tööjõu-uuringu 2010 andmed.*

Seda, miks perekond otsustas selle kasuks, et lapse ema võttis lapsehoolduspuhkuse, kahjuks nendest andmetest välja ei saa tuua. Isade vanemapuhkuste kasutamist analüüsinud Gatrell (2005) on välja toonud, et üheks sagedaseks põhjuseks, miks perekonna vaba otsustusõiguse korral jäävad lastega koju pigem emad, on naiste soovimatus loobuda oma rollist kodus. See on tihedalt seotud ühiskonnas levinud rolliootustega, mis sageli kirjutavad naistele ette pere hooldus- ja isale ülalpidamiskohustuse. Ka Eestis lapsehoolduspuhkusel olnud isasid uurinud Karu jt (2007) kinnitavad, et sageli takistab meeste lapsehoolduspuhkusele jäämist naiste soov ise puhkust kasutada, samuti võivad takistusteks olla ühiskonna ootused meeste ja naiste käitumisele. Lisaks töid Karu jt (*ibid.*) isade lapsehoolduspuhkusele mittejäamise põhjustena välja meeste hirmu tööandjat alt vedada ning kartuse, et kojujäämine võib mõjutada negatiivselt edasist tööalast karjääri, mis omakorda mõjutab pere sissetulekuid.

Nagu aruande esimeses peatükis viidatud, kasutavad isad suurema tõenäosusega vanemapuhkuseid sellisel juhul, kui tegu on nõ hästitasustatud puhkusega, st puhkuse tasu või hüvitis on isa töötasuga võrdne või selle ligilähedane. Selleks, et isade osalus laste eest hoolitsemisel ka realselt kasvaks ning isad ei oleks vanemapuhkuse ajal kodus vaid ema assisteerimas ning isade suurema osalemise positiivsed mõjud jõuaksid lasteni, peavad isad olema vanemapuhkusel peamise hooldajana pikema perioodi vältel. Neile kahele tingimusele vastab Eesti vanemapuhkuste süsteemi kontekstis eelkõige lapsehoolduspuhkuse vanemahüvitisega kaetud periood. Sellest tulenevalt vaadeldakse järgnevalt kaht vanemapuhkuseid iseloomustavat parameetrit – puhkuse saajat ning puhkuse aega ja ajastust - ning nende seost isade osaluse suurendamise ja hoolduskohustuse võrdsema jagamise eesmärgi saavutamise ja võimalikke lahendusi just lapsehoolduspuhkuse vanemahüvitisega kaetud perioodi kontekstis. Esmalt käsitletakse puhkuse saajat ning analüüsitakse võimalust anda isale individuaalne ülekantamatu lapsehoolduspuhkuse osa. Seejärel käsitletakse puhkuse aega ja ajastust ehk täpsemalt isa individuaalse ülekantamatu lapsehoolduspuhkuse osa pikkuse ning ajastuse küsimusi.

PARAMEETER: PUHKUSE SAAJA

#### POLIITIKAVARIANT: LAPSEHOOLDUSPUHKUSEST OSA RESERVEERIMINE ISALE

Nagu eelnevalt viidatud, mõjutab see, kas õigus vanemapuhkusele on vanema individuaalne õigus või perekonna õigus, vanemapuhkuste kasutamist ja jagunemist perekonnasiseselt ja seeläbi ka soolist võrdõiguslikkust ühiskonnas (vt „Puhkuse saaja“ lk 23). Eelduseks on, et just individuaalne

ülekanamatu puhkus isadele (nn isakvoot) suurendab isade osalust ning muudab vanemapuhkuste kasutamist sooliselt tasakaalustatumaks. Ka Euroopa Liidu vanemapuhkuste direktiiv (2010/18/EU) lähtub arusaamast, et vanemapuhkuste regulatsioon mõjutab soolist võrdõiguslikkust ning selle Klausel 2 sätestab, et vanemapuhkuse kestuseks peab olema vähemalt neli kuud, millest vähemalt ühele kuule on kummalgi vanemal ülekanamatu individuaalne õigus.

Nagu eespool mõõndud, täidab hetkel kehtiv vanemapuhkuste regulatsioon vormiliselt direktiivi nõuded. Ema puhul ületab Eesti süsteem direktiivi nõuded – individuaalse ülekanamatu puhkuseõigusena võib käsitleda 140 päeva pikkust rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi või lapse esimest 70 elupäeva, mille jooksul on õigus vanemahüvitisele ainult lapse emal. Isal küll analoogne lapsehoolduspuhkuse keskne individuaalõigus, mis kestaks vähemalt kuu aega, puudub, kuid isa individuaalõigusena on käsitletav 10 tööpäevase kestusega isapuhkus, millele on õigus ainult isal, kombineerituna 10 tööpäevase kestusega tasustamata lapsepuhkusega, mis kokku annavad ühekuuse kestusega perioodi. Kuigi direktiivi nõuded on juriidiliselt täidetud, on direktiivi sisuline täitmine siiski küsimärgistatav. Selline isade e ülekanamatu individuaalse puhkuseõiguse korraldus ei toeta isade suuremat osalust laste eest hoolitsemises ega soolist võrdõiguslikkust, kuna isade individuaalne õigus on emade individuaalsest õigusest oluliselt lühem ja madalamalt hüvitatud. Lisaks võib 10-tööpäevase kestusega isapuhkust näha eelkõige kui raseduse lõppjärgus, äsja sünnitanud või alla kahe kuu vanust last kasvatava ema abistamiseks ja toetamiseks mõeldud puhkust, mis ei toeta otseselt isade suuremat osalemist laste eest hoolitsemisel, kuna selle väljavõtmise aeg kattub suures osas ema individuaalõiguse perioodiga.

Seega ei toeta kehtiv vanemapuhkuste süsteem autorite hinnangul isade võrdset osalust laste eest hoolitsemisel, kuna

- isade individuaalne puhkuseõigus on võrreldes ema individuaalse puhkuseõigusega ebakonkreetsem ning koosneb mitmest erinevast puhkusest, millest osa on tasustamata;
- osa isade individuaalsest puhkuseõigusest on mõeldud eelkõige lapseootel või väikest last kasvatava ema toetamiseks ning isa ei ole sellise puhkuse ajal ainus lapse eest hoolitseja;
- olukorras, kus kõige pikemat vanemapuhkust – lapsehoolduspuhkust – võimaldatakse perekonna õiguse alusel, võib isade soovi puhkust kasutada pärssida emade soov seda puhkust ise kasutada, mida toetavad ka ühiskonna (sh tööandjate) ootused soorollidele.

Samuti kohtleb kehtiv vanemapuhkuste süsteem ema ja isa erinevalt, võimaldades emale pikemat ja parematel alustel hüvitatud individuaalset ülekanamatut puhkuseperioodi (rasedus- ja sünnituspuhkus ja/või vanemahüvitis lapse esimesel 70 elupäeval), kui isale (10-tööpäevane isapuhkus, 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust).

Eelnevast ülevaatest nähtub, et üheks isade vähese vanemapuhkuste kasutamise põhjuseks on seda mittedoostavad ootused ja arusaamad perekonnas, tööandjate hulgas ja ühiskonnas laiemalt ning perekonna õigus otsustada, kes vanemapuhkusele jääb. Isade vanemapuhkusele jäämist mitte-eeldavad ning pigem selle vastu töötavad ootused ja hoiakud muudavad sellise otsuse tegemise raskeks ning ei motiveeri isasid väga suurel määral vanemapuhkuste kasutamiseks tööandja ning lapse emaga nõ läbirääkimistesse laskuma. Üheks võimaluseks ühiskondlike hoiakuid ja nende siirdeid perekonda ja tööandjate hoiakutesse leevendada ning isade suuremat vanemapuhkuste kasutamist soodustada, on isadele senisest selgema individuaalse ülekanamatu puhkuseõiguse kehtestamine. Sellisel juhul on perekonnal otsuse langetamine isa puhkusele jäämise kasuks lihtsam, kuna riik on seadusega kehtestatud õiguse abil nõ läbirääkimised isa ja tööandja ning isa ja ema vahel juba pidanud, võimaldades isal endal läbirääkimistesse laskumata vanemapuhkusele jääda. Ka

normaliseerib selline regulatsioon nii isa enda kui ka lapse ema, tööandja ning ühiskonna teiste liikmete silmis sellise praegu suhteliselt ebatavalise käitumise (st isa lapsehoolduspuhkusele jäämise), mistõttu ei ole puhkusele jäämisel halvaks panu või teiste negatiivsete tagajärgede oht enam kõrge. Teiste riikide kogemus näitab, et individuaalse ülekantamatu isadele määratud vanemapuhkuse kehtestamine suurendab nende isade osakaalu, kes vanemapuhkuseid kasutavad. Näiteks Norras tõstis selle skeemi loomine lapsehoolduspuhkust kasutavate isade osakaalu neljalt protsendilt 89 protsendini (Brandth ja Kvande 2009b). Ükski teine meede ei ole sarnast hüppelist muutust vanemapuhkuste kasutamises kaasa toonud.

Seega lähtudes laste ja perede arengukavas 2012-2020 toodud strateegilisest eesmärgist suurendada isade osalust vanemapuhkuste kasutamisel, on teiste riikide kogemusele tuginedes mõistlik kehtestada isade individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus väikelapse hooldamisega seotud perioodil. Eesti kontekstis on kohane käsitleda selleks sobiva perioodina lapsehoolduspuhkuse vanemahüvitisega kaetud perioodi.

Järgnevalt analüüsime kahte erinevat individuaalõiguse juurutamise võimalust lapsehoolduspuhkuse vanemahüvitisega kaetud perioodil:

- **Isale kehtestatakse individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus.** Lahendus jätab olemasoleva süsteemi põhiosas muutmata, kuid vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodil viiakse ühe osana sisse isade individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus. Rasedus- ja sünnituspuhkust ja vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkust lapse 70 päeva vanuseks saamiseni käsitletakse ema ülekantamatu individuaalse vanemapuhkuse perioodina. Isadele reserveeritakse ülekantamatu individuaalse õigusena olemasolevast skeemist vähemalt ühe kuu pikkune periood vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusest. Sellisel juhul muudetakse olemasolevat skeemi minimaalselt – isadele eraldatakse üks kuu praegu perekonna õigusena käsitletavast vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse osast, emade õigusi ei muudeta .
- **Mõlemale vanemale kehtestatakse ühesugustel alustel individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus.** Lahendus eeldab täiendavat otsust kas ja kuidas muuta rasedus- ja sünnituspuhkuse korraldust, et tagada vanemate võrdne õigus lapsehoolduspuhkusele. Võimalik on vähendada selleks rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi või kaotada 70 päeva piirang isadele vanemahüvitise algusperioodil.

Mõlema variandi puhul motiveeritakse vanemat oma ülekantamatut individuaalõiguse perioodi kasutama selliselt, et perioodil saamata jäänud töised tulud hüvitatakse vastavalt kehtivale vanemahüvitise regulatsioonile ning juhul, kui vanem oma individuaalõiguse perioodist loobub, kaotab perekond õiguse selle perioodi hüvitisele (st vanemahüvitise periood lüheneb). Mõlema lahenduse puhul säilib üldpõhimõte, et õigus lapsehoolduspuhkusele ja vanemahüvitisele on perekonna õigus, kuid osa senisest perekonna õiguse perioodist reserveeritakse vanema(te)le ülekantamatu individuaalõiguse perioodina. Kaaluda tuleb seda, kas ja kuidas muudetakse naise praegu kehtivat individuaalõigust (st rasedus- ja sünnituspuhkus/vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkus lapse esimesel 70 elupäeval, vt nt "Stsenaarium 4: Kõigi vanemapuhkuste sidumine" lk 129).

Tabelis 11 võrreldakse stsenaariumeid lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise võimaluste aspektist ning tööandja majandustegevuse ja riigi halduskoormuse perspektiivist lähtudes.

TABEL 11 MÕJU INDIVIDUAALSE ÜLEKANTAMATU VANEMAPUHKUSE PERIOODI KEHTESTAMISEL

	Isale reserveeritakse vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusest vähemalt ühekuuse kestusega individuaalne ülekantamatu puhkuseperiood	Mõlemale vanemale kehtestatakse ühesugustel alustel individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus
Töö- ja pereelu ühitamine	+	+++
Majandustegevust arvestav töökorraldus	-	--
Halduskoormus riigile	-	--

Märkus: Siin ja edaspidi analüüsitakse parameetrilise stsenaariumi mõju praegu kehtiva olukorra suhtes. Mõju suuna ja tugevuse illustreerimiseks kasutatakse tabelis tingimärgidena plusse ja miinuseid, kus „+“ tähistab positiivset mõju ja „–“ negatiivset mõju; seejuures tähistab sümbolite arv mõju tugevust – kolm sümbolit tähistavad tugevat, kaks mõõdukat ja üks sümbol nõrka mõju. Sümbol „0“ viitab sellele, et muudatus analüüsitavat lõiget eeldatavalt ei mõjuta.

Lapsevanemate **töö- ja pereelu ühitamise** perspektiivist on kirjeldatud variantidest perele ilmselt soodsaim poliitikavariant, millega kehtestatakse mõlemale vanemale ühesugustel alustel individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus. Tingimusel, et perele jääb võimalus olulisel määral valida, millal kumbki vanem oma ülekantamatut puhkuseõigust kasutab, on tagatud, et mõlemad vanemad saavad õiguse olla teatud perioodil esmane hoolduskohustuse täitja ning vanemaid koheldakse vanemapuhkuse süsteemis nii senise olukorraga kui ka alternatiiviga võrreldes võrdsemalt.

Lahendust, kus rasedus- ja sünnituspuhkuse võimaldamise korraldust ei muudeta ning olemasolevast lapsehoolduspuhkuse perioodist reserveeritakse näiteks ühekuulise kestusega periood isale, võib käsitleda töö- ja pereelu ühitamist üksnes nõrgalt toetavana. Ühe kuu ulatuses isale reserveeritud hüvitatavat lapsehoolduspuhkust ei pruugi olla piisav meede, et murda perede traditsioonilist vanemapuhkuste jaotust. Pigem võib lahendus motiveerida peredes isa ja ema koos puhkama – see kinnistaks aga ema hoolitseja rolli ning hoiaks teda jätkuvalt tööelust eemal. Samuti säiliks sellise lahendusega vanemate ebavõrdne kohtlemine – ema individuaalõigus on jätkuvalt pikem, kuid samas ajastuse seisukohalt jäigem, kuna naise individuaalne ülekantamatu puhkuseperiood jääb ajaliselt fikseerituks. Võrdsema kohtlemise saavutamise eesmärgil on seega mõlemale vanemale individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse määramisel põhjendatud kaaluda, kas ja kuidas muuta hetkel kehtivat rasedus- ja sünnituspuhkuse korraldust selliselt, et tagada vanematele võrdsemad õigused töö- ja pereelu ühitamisel (vt nt „Stsenaarium 4: Kõigi vanemapuhkuste sidumine“ lk 129).

**Tööandja perspektiivist** on stsenaariumi juurutamise mõju samuti mitmetasandiline. Lapsehoolduspuhkusele jääda saavad isad moodustavad kogu tööturust umbes 2,5%, mistõttu ei ole mõju makrotasemel suur ning see sõltub konkreetsemalt sellest, kas sektoriti või ettevõtete tüübiti isapuhkuse kasutamine erineb ning kui lihtne on lapsehoolduspuhkusele siirdujate asendamine. Tööandjate fookusrühma aruteludel toodi välja, et isadele reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa kehtestamine mõjutab eelkõige töötajate asendamise, asendustöötajate leidmise, koolitamise jmt korraldust ja kulu. Mugavaimana nähti olukorda, kus lapsehoolduspuhkusel on kogu perioodi (nt 1,5–2 aastat) ainult üks lapsevanem, st individuaalset puhkuseosa vaneamaile ei kehtestataks. Kõige enam mõjutab fookusgruppides osalenute hinnangul tööandjat see, kui pikk isakvoot kehtestatakse (vt ka

„Poliitikavariant: isale reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa kestus“ lk 88). Leiti ka, et kuigi töökorralduslikud ja halduskoormust puudutavad küsimused on tööandjate seisukohast olulised, räägib isadele individuaalse ülekantamatu lapsehoolduspuhkuse poolt asjaolu, et see võimaldab emadel varem tööle naasta ja seeläbi oma kvalifikatsiooni säilitada, mis on nii tööandja kui ka töötaja enda perspektiivist väga oluline. Mõlemad käsitletud poliitikavariandid võivad soodustada väikelaste emade kiiremat töölenaasmist<sup>72</sup> – mõju on ilmselt oluliselt suurem stsenaariumi puhul, kus mõlemale vanemale kehtestatakse ühesugustel alustel individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus.

Lahendus, kus mõlemale vanemale on määratud võrdne individuaalne ülekantamatu puhkuseõiguse periood, võib kokkuvõttes nõuda tööandjalt siiski enam kulutusi ja enam muudatusi töökorralduses, kuna võib tekkida olukord, kus ema soovib oma lapsehoolduspuhkuse isa individuaalse perioodi ajaks katkestada ning selle lõppedes taas lapsehoolduspuhkusele naasta.

Isadele individuaalse puhkuseõiguse kehtestamine, sellega kaasnev isade sagedasem lapsehoolduspuhkuse kasutamine ning puhkusekasutajate koguarvu kasv mõjutaks selgelt tööandjate halduskoormust. Tuginedes Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmetele on isad, kes võiksid vanemahüvitise perioodil lapsehoolduspuhkust kasutada, ca 90%. Neist isadest kasutab praegu vanemahüvitist ühel ajahetkel keskmiselt 5%. Seega lisandub isadele ülekantamatu individuaalõiguse andmisel vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodiks kuni 85% vastavas vanuses laste isadest. Arvestuslikult tähendab isade ülekantamatu individuaalse lapsehoolduspuhkuse osa kehtestamine tööandjate jaoks kokku minimaalselt 24 000–26 000 täiendavat puhkusele siirdumise või tööle naasmise avaldust aastas<sup>73</sup>. Kasutades halduskoormuse hindamisel 2006. aastal läbi viidud töölepingu seaduse halduskoormuse hindamise alusandmeid (vt Anspal ja Jürgenson 2006), võib tööandja ajakuluks ühe taotlusega tegelemisel hinnata 20 minutit. Võttes tööandja aja hinnaks 10 eurot tunnis<sup>74</sup>, teeb see tööandjate täiendavaks halduskuluks aastas ligikaudu 70–80 tuhat eurot.

**Riigi perspektiivist** vaadates toovad mõlemad skeemimuudatused, eeldusel, et isad hakkavad aktiivselt neile ettenähtud individuaalõiguse perioodi kasutama, kaasa olulise mõju riigi halduskoormusele. Isadele individuaalse lapsehoolduspuhkuse õiguse andmisega kaasneb, nagu eelpool viidatud, kokku ca 24 000–26 000 täiendavat hüvitise saaja andmete muutmise avaldust Sotsiaalkindlustusametile (SKA). Kasutades SKA puhul sama ajakulu hinnangut ja aja hinda nagu eelpool tööandjate puhul, tähendab see kokku halduskulu suurenemist tööandjaga samas suurusjärgus. Sarnaselt tööandjatele on ka riigi halduskoormuse seisukohast potentsiaalselt ebasoodsaim lahendus, mis tooks kaasa mõlemale vanemale individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse andmise (kas lisaks praegusele naistele reserveeritud rasedus- ja sünnituspuhkusele või üheskoos skeemi suuremate valikuvõimaluste toomisega).

<sup>72</sup> Võib eeldada, et isakvoodi sisseadmises kasutatakse seda valdavalt vanemahüvitise perioodi lõpus. Seda hüpoteesi toetab ka Karu jt (2006) analüüs, millest selgus, et isad oleksid huvitatud lapsehoolduspuhkusele siirduma just eelkõige vanema lapsega.

<sup>73</sup> Kokku on Eestis aastas ligikaudu 14–15 tuhat sündi. Isad, kes oleksid huvitatud vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusele minema, on erinevate hinnangute kohaselt umbes 90% kõigist isadest; hetkel kasutab lapsehoolduspuhkust umbes 5% isadest. Seega lisandub lapsehoolduspuhkusele siirdumise eelduslikult kuni 85% isade puhul.  $85\% * ca\ 14-15000\ sündi = ca\ 12-13\ 000$  täiendavat isa lapsehoolduspuhkusele siirdumise juhtu. Kui iga isa lapsehoolduspuhkusele siirdumise juhuga kaasneb kaks täiendavat avaldust (ema katkestab puhkuse ja siirdub tööle, isa siirdub lapsehoolduspuhkusele), tekib kokku 24–26 000 täiendavat menetlemist vajavat avaldust. Juhul, kui pärast isa lapsehoolduspuhkuse perioodi siirduvad emad taas lapsehoolduspuhkusele, kasvab menetletavate avalduste arv sellest tulenevalt veelgi.

<sup>74</sup> Anspal ja Jürgenson (2006) arvestasid selleks 140 krooni tunnis.

**Kokkuvõtvalt** võib öelda, et kui esimene stsenaarium toetab eelkõige isade osaluse suurendamist, siis teine analüüsitud lahendus toetab nii isade osaluse suurendamist kui ka valikuvõimaluste suurendamist puhkuste kasutamisel. Nimelt jätab esimene analüüsitud stsenaarium emade individuaalõiguse kehtiva olukorraga samaks, piiritledes seega järgalt ka emade puhkuse ajastust ja kestust, mistõttu oleks süsteemi suuremate valikuvõimaluste toomise seisukohast ilmselt mõistlikum, kui rakendataks teist lahendust – st mõlemale vanemale kehtestataks võrdsetel alustel individuaalne ülekantamatu õigus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodile (ning soovitatavalt peaks sellega kaasnema ka rasedus- ja sünnituspuhkuse regulatsiooni muutmine, vt ka „Stsenaarium 4: Kõigi vanemapuhkuste sidumine“ lk 129).

Nii riigi kui tööandja halduskoormuse seisukohast oleksid majanduslikult senisest koormavamad mõlemad lahendused, analüüsitud paarist oleks siiski soodsam lahendus, mille puhul individuaalne ülekantamatu puhkuseõigus lapsehoolduspuhkuse vanemahüvitisega kaetud perioodi ühele osale kehtestataks vaid isadele. On oluline rõhutada, et ülekantamatu individuaalse vanemapuhkuse õiguse sisseadmisel tekib küsimus üksikvanemate ja nende laste õiglasest kohtlemisest. Ülevaate üksikvanemate õiglase kohtlemise probleemist individuaalse ülekantamatu puhkuseosa korral annab järgnevatel lehekülgedel kiil *Üksikvanemate õiglane kohtlemine ülekantamatu individuaalse vanemapuhkuse korral*.

PARAMEETER: AEG JA AJASTUS

POLIITIKAVARIANT: ISALE RESERVEERITUD LAPSEHOOLDUSPUHKUSE OSA KESTUS – ÜKS, KOLM VÕI KUUS KUUD

Nagu eelnevalt viidatud, näitavad erinevate riikide kogemused, et hoolduskohustuse võrdsemaks jagunemiseks naiste ja meeste vahel ei piisa seaduses sätestatud valikuvabadusest, mille kohaselt on lapsehoolduspuhkused sooneutraalsed ning võimaldatud kas emale või isale.

Individuaalse puhkuseõiguse kehtestamisel on üheks oluliseks kaalutluseks see, kui pikk periood ülekantamatu individuaalõiguse tarbeks vanema(te)le reserveeritakse. Individuaalõiguse pikkus mõjutab nii tööandjate töökorraldust (nt töötaja asendamine puhkuse perioodil, asendaja väljaõpe), lastehoiuteenuste vajadust (nt juhul, kui isade individuaalõigus on pikk, kuid seda kasutatakse vähe, on tõenäoliselt vaja üle vaadata lastehoiuteenuste korraldus ja võimalused) kui ka seda, kas ja kui aktiivselt isad neile määratud individuaalset õigust kasutavad.

Mossi (2012) erinevate riikide võrdluses torkab silma, et isapuhkuse aktiivset kasutamist on täheldatud just neis riikides, kus isadele reserveeritud hästiasustatud puhkuse osa on võrreldes isa individuaalõiguse üldkestusega pikk. Neis riikides, kus isa individuaalosa kestus on küll pikk, kuid selle hästiasustatud osa on lühike, kasutatakse isade individuaalõigust ka vähem. Järgnevas tabelis võrreldakse lahendusi, millega kehtestatakse isadele ühe, kolme või kuue kuu pikkune individuaalne puhkuseõigus.



**Kiil: üksikvanemate õiglase kohtlemine ülekantamatu individuaalse vanemapuhkuse korral**

Ülekantamatu individuaalse vanemapuhkuse õiguse sisseseadmisel tekib küsimus üksikvanemate ja nende laste õiglasest kohtlemisest. Olukorras, kus kvaliteetne ja taskukohane lastehoiuteenus ei ole alla kolmeaastastele lastele sageli kättesaadav, alternatiivsed lastehoiuvõimalused (erahoid, lapsehoidja) on kallid ning üksikvanemad on kahe vanemaga perekondadest oluliselt suurema vaesusriskiga ja nõrgema tugivõrgustikuga, ei oleks ilmselt võimalik juurutada lahendust, mille korral üksikvanematele teise vanema individuaalset ülekantamatut lapsehoolduspuhkuse osa ei võimaldata. Seetõttu tuleb juhul, kui last kasvatab üks vanem ning teist vanemat ei ole või ta on perekonna juurest lahkunud ega osale lapse kasvatamises, regulatsioonis sätestada, kas ja millistel tingimustel on üksikvanematel võimalik kasutada teisele vanemale reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa.

Lahendamist vajavaks probleemiks on see, kuidas määratleda üksinda last kasvatavad vanemad, kellele anda õigus teisele vanemale määratud ülekantamatu individuaalse lapsehoolduspuhkuse perioodi kasutamiseks. Selleks, et meede jõuaks seda vajavate inimesteni, peavad meetme potentsiaalsed kasutajad olema üheselt defineeritud ning ilmselt kajastuma riiklikes andmebaasides ja registrites. Allik (2009) viitab, et Eesti seadusandluse kohaselt võib üksikvanemaid defineerida kolme grupi kaudu:

**Üksikvanema lapse toetuse saajad.** Riiklike peretoetuste seaduse § 7 sätestab, et üksikvanema lapse toetusele on õigus lapsel, kelle sünniaktis puudub kanne isa kohta või see on tehtud ema ütluse alusel või kelle vanem on seadusega kehtestatud korras tunnistatud tagaotsitavaks ja kes on kas alla 16-aastased või alla 19-aastased õppurid

**Lahutatud/lahku läinud vanemate lapsed.** Perekonnaseaduse § 60 reguleerib vanema kohustust last ülal pidada ning selle kohaselt on pere juurest ära läinud vanemal kohustus pidada üleval teise vanemaga elavat last. Kui lahkunud vanem seda kohustust ei täida, on nendele lastele perekonnaseadusega ette nähtud elatis (§ 61).

**Ühe vanema kaotanud lapsed (üks vanem on surnud).** Kui üks vanematest sureb, on lapsel pensionikindlustuse seaduse § 20 alusel õigus toitjakaotuspensionile. Lapse, vanema või lese õigus toitjakaotuspensionile ei sõltu sellest, kas nad olid toitja ülalpidamisel või mitte.

Üksikvanema lapse toetuse ja toitjakaotuspensionile saajate kohta on olemas kasutatavad registriandmed. Seevastu tuvastamiseks lapsi, kellele on määratud elatis, kvaliteetne andmekogu hetkel puudub.

Kui üksinda last kasvatavaid vanemaid defineerida eeltoodud seaduste kaudu, jääb teatud osa üksikvanematest ehk toetusmeetme potentsiaalsetest vajajatest arvestusest välja. Nii Sinisaar ja Tammpuu (2009) kui ka Allik (2009) viitavad eelkõige nendele peredele, kus üks vanem on last või lapsi üksi kasvatanud kas algusest peale või pärast kooselu lagunemist, kuid kus vanemad on lapse ülalpidamises omavahel kokkuleppele jõudnud või pole lapsi üksi kasvatavat vanem soovinud teise vanema vastu elatise nõuet esitada. Riigil puudub ülevaade selliste üksi lapsi kasvatavate vanemate arvust, samuti pole info puudumise tõttu võimalik nende üksikvanemastatust kontrollida.

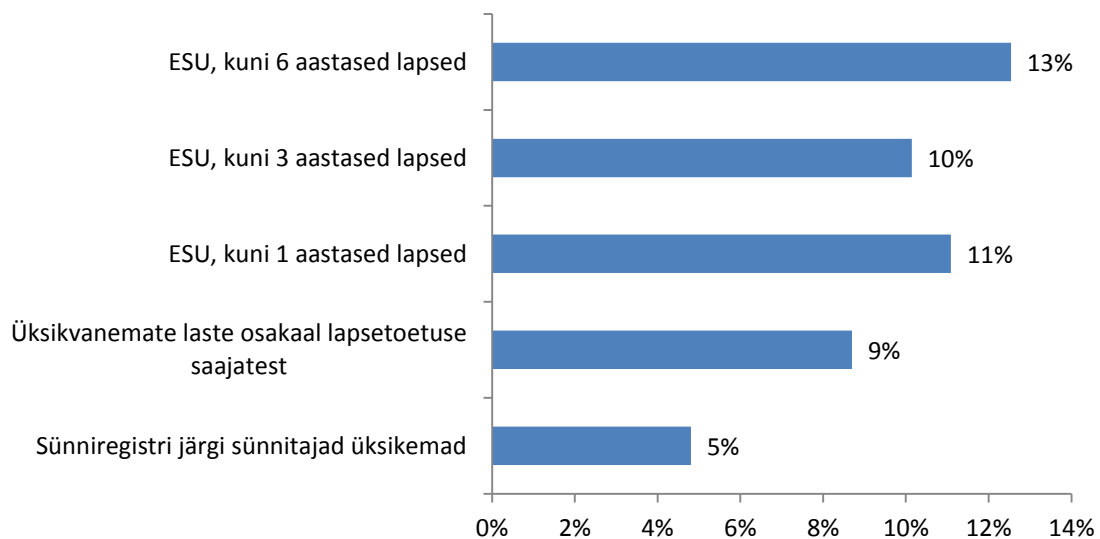
Üksinda lapsi kasvatavate vanemate osakaalu on võimalik kaudselt hinnata sotsiaaluuringute andmete alusel (vt allolevat graafikut). Eesti Sotsiaaluuringu 2011. aasta andmetel on kuni üheaastasi lapsi, kus leibkonnas puudub isa (või kasuisa) 11%, kuni kolmeaastaseid lapsi 10% ja kuni kuueaastasi lapsi on 13%. Laste õiguste ja vanemuse monitooringus“ (Karu jt 2012) küsiti lastelt, kellega nad ühes leibkonnas elavad. Kogutud andmete kohaselt elavad 21% lastest ühe vanemaga leibkonnas, seejuures oli selleks vanemaks reeglina ema (91% juhtudest). Eesti meditsiinilise sünniregistri andmete kohaselt oli 2011. aastal emasid, kelle perekonnaseis on lapse sündimise ajal vallaline, lahutatud või lesk ning kes ei ela registreeritud abielus ega vabaabielus, 5%; üksikvanema lapse toetust saavate laste osakaal kõigist lapsetoetuse saajatest oli samal aastal 8,7%.

Kuigi alloleval graafikul ei ole visualiseeritud kõiki üksikvanemaid puudutavaid riiklikke registriandmeid, on juba neist näidetest ilmekalt näha erisused registrites kajastuvate ja tegelikkuses üksikvanema kasvatada olevate laste arvu vahel.

Olukorras, kus isadele reserveeritud vanemahüvitise perioodi sisseviimisel püütakse toetuda hetkel kehtivates õigusaktides toodud kaudsetele definitsioonidele, tekib oht üksikvanemate perede ebavõrdseks kohtlemiseks, kuid ka erandite rakendamiseks puhkudel, kus see ei pruugi olla põhjendatud.

Kirjeldatust tulenevalt on vajalik alapeatükis kirjeldatud poliitikavariandi juurutamisel kaaluda ka üksikvanema täpse definitsiooni sisseviimist vähemalt vanemahüvitise maksmist reguleeriva(te)sse õigusakti(desse).

**Joonis 14** Üksikvanematega kasvavate laste osakaal erinevate allikate põhjal



Allikas: Eesti Sotsiaaluuring 2011 (autorite arvutused), Sotsiaalkindlustusameti pensioniregistri andmed Statistikaameti andmebaasist, Tervise Arengu Instituudi sünniregistri andmed.

TABEL 12 ISADE INDIVIDUAALSE PUHKUSEÕIGUSE KESTUS

	Ühe kuu pikkune individuaalne lapsehooldus- puhkuse vanema- hüvitisega kaetud osa isadele	Kolme kuu pikkune individuaalne lapsehooldus- puhkuse vanema- hüvitisega kaetud osa isadele	Kuue kuu pikkune individuaalne lapsehooldus- puhkuse vanema- hüvitisega kaetud osa isadele
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	+	++	+++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	-	--	---
<b>Halduskoormus riigile</b>	-	-	-

**Töö- ja pereelu ühitamise** ning soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete seisukohast oleks ühekuuse kestusega ülekantamatu individuaalse puhkuse andmine isale nõrga mõjuga ega muudaks olukorda tööturul oluliselt võrdsemaks. Eeldatavasti kasvaks küll oluliselt nende isade osakaal, kes lapsehoolduspuhkust kasutaksid (st kasutavad isadele reserveeritud perioodi kas terves ulatuses või osaliselt), kuid ilmselt jääks lapsehoolduspuhkust kasutavate isade puhkuse tüüpiline kestus tõenäoliselt isadele reserveeritud ühe kuu lähedale. Seega langeks naistele jätkuvalt suurem osa hoolduskohustusest. Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (Vainu jt 2010) tulemuste valguses – üle kolmandiku naised ja mehed leiavad, et naised ja mehed peaksid lapse esimese pooleteise eluaasta jooksul vanemapuhkust võrdselt jagama; vastu oli sellele väiteile veidi üle neljandiku vastajaist – oleks vaid isadele eraldatud ühekuulise kestusega lapsehoolduspuhkust ilmselt ühiskonnas pigem kergemini aktsepteeritav.

Kuigi võrreldes ühe kuu pikkuse individuaalse ülekantamatu puhkuseõigusega muudaks isadele kolme kuu lapsehoolduspuhkuse reserveerimine eelduslikult nii peresisest tööjaotust kui ka tööturuga sooliselt võrdsemaks, täidaks kuue kuu pikkune isadele reserveeritud periood kõige paremini eesmärki ühtlustada naiste ja meeste osalust nii pere- kui ka tööelus. Pikk, kuue kuu pikkune isadele reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa aitaks, vähemalt teooriale tuginedes, ilmselt kõige paremini kaasa üldise naiste ja meeste vahelise võrdsuse suurendamisele, soolise palgalõhe vähendamisele ja naiste tööhõive suurendamisele. Samuti on leitud, et isade suurem osalus vanemapuhkuste kasutamisel aitab suurendada ka sündimust (Duvander ja Jans 2009). Siinkohal tuleb aga arvestada, et kuue kuu pikkuse isade individuaalse puhkuseõiguse sisseseadmine Eestis oleks ühiskondlikke hoiakuid ja tavasid arvestades võrdlemisi radikaalne samm, mistõttu võib vastupidiselt oodatule tekkida ka olukord, kus suur hulk isasid ei kasuta (kogu) oma lapsehoolduspuhkuse individuaalõiguse perioodi, mistõttu kaasneb naistele pikem hüvitamata lapsehoolduspuhkusel viibimise aeg ning tugevneb naiste sõltuvus abikaasa/elukaaslase sissetulekust. Suureneda võib ka naiste ja laste vaesusrisk. Seega on nii pika perioodi kehtestamisel põhjendatud negatiivsete kaasmõjude ilmnemise riski maandamiseks avardada lapsehoiuvõimalusi ning suurendada paindlikkust lapsehoolduspuhkuse skeemi kasutamisel.

Duvander ja Johansson (2012) analüüsisid Rootsis toimunud isapuhkuse reformi ning järeldasid, et kõige enam muutus isade lapsehoolduspuhkuse kasutamine peale esimese isadele reserveeritud kuu sisseseadmist. Tulemust tõlgendati Islandi isapuhkuse reformiga võrreldes selliselt, et muutus on

ulatuslikum, kui esialgne kasutamise määr on võrdlemisi madal ning reformi mõju on suurim muudatuste esmakordsel tegemisel, samas kui edasised muudatused regulatsioonides inimeste käitumises enam samal määral ei kajastu. Seega tuleb isadele individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse sisseseadmisel optimaalse lahenduse leidmiseks kaaluda nii seda, milline efekt on erineva pikkusega individuaalsel puhkuseõiguse perioodil hoolduskohustuse võrdsemale jagunemisele, kui ka seda, milline individuaalõiguse perioodi kasutamine on eesmärgiks.

**Tööandjate perspektiivist** on sellel, kui pikk periood lapsehoolduspuhkusest isale reserveeritakse, tööandjale väga oluline mõju. Tööandjate fookusgrupis osalejad pidasid tööandjale kõige soodsamaks lahendust, mille kohaselt rakenduks isakvoot kuni ühe kuu pikkusele lapsehoolduspuhkuse perioodile, kuna see eeldaks tööandjailt ilmselt vähim ümberkorraldusi – olukord võib olla võrreldav töötaja põhipuhkuse kasutamisega kaasnevate ümberkorraldustega, mil puhkaja tööülesanded võib olla võimalik kolleegide vahel ära jagada<sup>75</sup>. Samuti leiti, et pikk, ca kuuekuulise kestusega vanemapuhkuse periood oleks töökorralduslikult perspektiivist tööandjale samuti kergem kui näiteks kolmekuulise kestusega puhkuseperiood. Viimane oleks tööandjale kõige keerulisem poliitikavariant, kuna ühest küljest võib tööülesannete ümberjagamine nii pikaks perioodiks teistele töötajatele olla raskendatud, teisalt on keeruline leida nii lühikeseks perioodiks asendajat. Näiteks avalikus teenistuses tuleb ka ametniku lühiajaliseks asendamiseks välja kuulutada konkurss, mistõttu võib asendaja leidmine nii lühikeseks ajaks osutuda problemaatiliseks. Kuuekuulise kestusega vanemapuhkuse korral on asendustöötaja leidmine ilmselt kergem<sup>76</sup>.

Juhul kui isa kasutab oma individuaalset puhkuseõigust vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi keskel, misjärel naaseb ema taas lapsehoolduspuhkusele<sup>77</sup>, on ema tööandjal töötaja asendamise probleem tavapärasest keerukam – lapsehoolduspuhkuse ajal töötajat asendanud uus töötaja peab ema naasmisel ametipostilt lahkuma ning lühikese perioodi järel on vaja puhkama siirduvale emale taas asendustöötaja leida. Ema tööandja seisukohast on seetõttu oluline nii isa individuaalse puhkuseõiguse ajastus (vt järgmine alapeatükk) kui ka vanemate üheaegse lapsehoolduspuhkusel viibimise võimaldamine (vt lk 94).

**Riigi halduskoormuse** seisukohast tuleb arvestada samas suurusjärgus kulutustega, nagu on välja toodud peatükis „Poliitikavariant: lapsehoolduspuhkusest osa isale“. Isade individuaalse osa pikkus mõjutab riigi halduskoormust vaid juhul, kui individuaalset puhkuseperioodi on võimalik välja võtta mitmes osas. Kui individuaalõiguse periood on lühike ning selle osade kaupa võtmine pole võimalik, kaasneb riigile eelduslikult väiksem halduskoormus.

#### POLIITIKAVARIANT: ISA INDIVIDUAALSE ÜLEKANTAMATU LAPSEHOOLDUSPUHKUSE OSA AJASTUS – FIKSEERITUD VÕI VABALT VALITAV

Juhul, kui isale kehtestatakse individuaalne ülekantamatu õigus teatud osale vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodist, sõltuvad selle kasutamise tõenäosus ja mõju perekonnale ja

<sup>75</sup> Teisalt toodi välja, et teatud ameti- ja töökohtadel on ka põhipuhkuse väljavõtmine ühe kuu pikkuse katkestamatu osana keeruline, mistõttu lisanduv lapsehoolduspuhkuse periood esitaks tööandjale ja töötajale täiendavaid töökorralduslikke väljakutseid.

<sup>76</sup> Erandina viidati juhtivatele ametikohtadele ning väga spetsiifiliste tööülesannetega ametikohtadele, kus ka kuue kuu pikkuse perioodi jaoks ei ole võimalik asendajat leida ja välja õpetada.

<sup>77</sup> Siinkohal eeldatakse, et isa individuaalõiguse ajal katkeb ema lapsehoolduspuhkus (st vanemate üheaegne lapsehoolduspuhkusel viibimine ei ole lubatud) ning ema peab selleks perioodiks naasma tööle.

tööandjatele eelkõige sellest, kas isade individuaalõigus on ajaliselt fikseeritud (nt vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse lõpus) või mitte ning juhul, kui see on fikseeritud, on oluline ka see, millal vastavat puhkust võtma peab. See kas ja millisel määral isa ülekantamatu puhkuseosa ajastus perekonda ja tööandjaid mõjutab, oleneb ka sellest, kas vanemate üheaegne lapsehoolduspuhkusel viibimine on lubatud (vt ka lk 94).

Esimesel tasandil võib võimalused jagada kaheks – individuaalosa ajastus on kas fikseeritud või perekonna poolt vabalt valitav. Juhul, kui individuaalse osa ajastus on fikseeritud, lisandub sellele teine tasand, kus kajastub isa individuaalosa täpne ajastus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi kestel. Näiteks võib isa individuaalne osa olla ajastatud vanemahüvitise perioodi algusesse, keskele või lõppu.

Järgnevas tabelis on võrreldud esimest tasandit ehk seda, kas isa individuaalse ülekantamatu lapsehoolduspuhkuse periood on ajastuse mõttes fikseeritud või vabalt valitav.

**TABEL 13** ISA INDIVIDUAALSE ÜLEKANTAMATU LAPSEHOOLDUSPUHKUSE PERIOODI AJASTUS, I TASAND

	Fikseeritud	Vabalt valitav
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	--	+++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	++	+
<b>Halduskoormus riigile</b>	++*	--

\*Juhul, kui isa individuaalosa on fikseeritud vanemahüvitisega kaetud perioodi lõppu.

**Töö- ja pereelu ühitamise** seisukohast on mõistlikum isa individuaalse lapsehoolduspuhkuse perioodi ajastuse vaba valimine pere poolt. Vaid sellisel juhul on perekonnaliikmete soovide, vajaduste ja võimalustega kõige enam arvestatud. Juhul, kui isa individuaalosa ajastus on fikseeritud, võib esineda olukordi, kus isa oleks küll huvitatud oma individuaalse puhkuseõiguse kasutamisest, kuid fikseeritud ajastuse sobimatuse tõttu töö või elukorraldusega antud perioodil jääb individuaalne puhkuseõigus kasutamata ning perekond kaotab seetõttu ka õiguse vanemahüvitisele kasutamata perioodi eest.

**Tööandja seisukohast** võib soodsaks pidada fikseeritud individuaalõiguse perioodi. Sellisel juhul on nii isa kui ema tööandjal olemas eelinformatsioon, millal on isal võimalus vanemapuhkusele siirduda ning emal vajadus puhkuselt tööle naasta, mis annab talle oluliselt paremad võimalused töö korraldamiseks ning ajutiste asendustöötajate vajaduste ja liikumise prognoosimiseks. Kuigi töökorralduse muutmise vajaduse etteplaneeritavuse seisukohast on fikseeritud periood tööandjale soodsam, võib positiivset näha ka olukorras, kus isa individuaalõiguse periood on vabalt valitav. Selline korraldus avaks tööandjale võimaluse läbirääkimisteks, et saavutada mõlema osapoole vajadusi arvestav kompromiss.

**Riigi halduskoormuse** seisukohast vaadelduna sõltub erinevate lahendusvõimaluste kulukus sellest, kas isa individuaalosa on fikseeritud vanemahüvitise perioodi lõppu või mingile muule hetkele vanemahüvitise perioodist. Juhul, kui isade individuaalõigus on ajastatud vanemahüvitise perioodi lõppu, ei kaasne isa individuaalosa lõpuga vajadust menetleda täiendavaid vanemahüvitise saaja vahetamise avaldusi (isegi, kui ema jätkab lapsehoolduspuhkusel, ei ole see enam vanemahüvitisega

kaetud). Vastasel juhul ei ole riigi seisukohast olulist vahet, kas tegu on fikseeritud (muule ajale, kui vanemahüvitise perioodi lõppu) või vabalt valitava ajastusega.

### 3.1.2. Töö- ja pereelu ühitamine

Nagu esimeses peatükis kirjeldatud, on töö- ja pereelu ühitamine Eesti inimeste jaoks keeruline. Seda kinnitavad nii väikelaste emade madal tööhõive, vanemapuhkuseid kasutavate isade väike osakaal kui ka fookusgruppides nimetatud asjaolu, et isad kardavad vanemapuhkuseid võttes tööandja silmis põlu alla sattuda. Väikelaste vanemate töö- ja pereelu ühitamist saab soodustada vanemapuhkuste süsteemis avaramate valikuvõimaluste pakkumise kaudu.

Järgnevalt analüüsitakse viie parameetri lõikes võimalikke poliitikamuudatusi, mis suurendaksid perede otsustusõigust vanemapuhkuste kasutamisel. Erandina on parameetri *seos töötamisega* kontekstis vaatluse all ka üks töötajate valikuvõimalusi piirav, kuid tööandjate majandustegevuse planeeritavust parandav poliitikavariant.

PARAMEETER: PUHKUSE SAAJA

#### POLIITIKAVARIANT: SAMAAEGSE VANEMAPUHKUSTE KASUTAMISE VÕIMALDAMINE VANEMATELE

Hetkel Eestis kehtiva õiguse kohaselt on kahel vanemal võimalik üheaegselt viibida vanemapuhkusel eelkõige erinevaid vanemapuhkuseid kombineerides. Näiteks isapuhkuse meede on teadlikult kujundatud selliselt, et see langeks ema rasedus- ja sünnituspuhkuse või emale reserveeritud vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi. Vaid tasustamata lapsepuhkus võimaldab lapsevanemal kasutada samaaegselt sama vanemapuhkust.

Kui käsitleda töö- ja pereelu ühitamist soodustavana kõiki meetmeid, mis suurendavad töötavate lapsevanemate valikuvõimalusi pereellu panustamisel, on töö- ja pereelu ühitamist parandava meetmena kohane käsitleda ka vanemate võimalust samaaegselt vanemapuhkusel viibida. Erinevate uuringute kohaselt on sellise võimaluse kasutamiseks soovi avaldanud ka Eesti lapsevanemad (Karu jt 2007; Pajumets 2007). Olukorras, kus isad kasutavad vanemapuhkuseid väga vähe, võivad täiendada võimalused motiveerida isasid vanemapuhkuseid rohkem kasutama ja pereelus osalema. Ilmselt võib vanemate üheaegse puhkamise võimaldamine olla kaalukaasil juhul, kui isale kehtestatakse (lühike) individuaalne ülekantamatu puhkuseõiguse periood, mille ajaks peaks ema muidu lapsehoolduspuhkuse katkestama.

Võimalus vanemapuhkust samaaegselt kasutada on otseselt seotud osalise tööajaga töötamise ja puhkamise kombineerimise lubamisega (eelkõige lapsehoolduspuhkuse ajal) töö- ja pereelu ühitamise võimaluste suurendamiseks. Juhul, kui regulatsiooni muudatused toovad kaasa võimaluse vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse vältel töötamist ja puhkamist kombineerida, on põhjendatud kaaluda võimalust pakkuda mõlemale vanemale korraga osalise koormusega töötamise ja puhkamise ning selle perioodi vältel vanemapuhkusel viibitud aja eest hüvitise saamise võimalust.

Järgnevalt võrreldakse kehtiva lahendusega kahte olukorda, kus vanemad saavad vanemapuhkusel samaaegselt viibida täisajaga või osalise koormusega. Esimeseks võimaluseks on lubada mõlemal vanemal samaaegselt täisajaga vanemapuhkustel viibida (st mõlemad vanemad puhkavad üheaegselt täiskoormusega), kuid hüvitisele/tasule on õigus vaid ühel vanemal.<sup>78</sup> Sellise vanemapuhkuste

<sup>78</sup> Vanemate üheaegse täiskoormusel vanemapuhkusel viibimise lubamine eeldab lapsehoiusteemi vajadustega vastavusse viimist.

regulatsiooni korral on perekonnal võimalik perekonnaõiguse alusel võimaldatavate puhkuste puhul vabalt valida, kes ja millisel perioodil puhkust kasutab ning kas ja millisel perioodil viibivad vanemad puhkusel üheaegselt. Lahendusvariant lähtub eeldusest, et isad osaleksid laste eest hoolitsemises enam, kui neil oleks võimalik vanemapuhkusel viibida vähemalt mingi perioodi vältel emaga samaaegselt (nt üleminek ema individuaalõiguse perioodilt isa individuaalõiguse perioodile). Võimalus isal koos emaga vanemapuhkusel olla, on käsitletav nn lävepakumeetmena. Olukorras, kus suur osa isadest ei kasuta lapsehoolduspuhkust, ühiskonnas levinud normid ja hoiakud ei toeta ega eelda, et mehed osaleksid suurel määral laste eest hoolitsemisel ning ka isad ise on ebakindlad oma võimetes lapsehooldusega hakkama saada, on isad kergem „meelitada“ vanemapuhkuseid (eelkõige on siinkohal silmas peetud lapsehoolduspuhkust) kasutama, kui neil on võimalik nõ üleminekuperioodil kodus lapse eest hoolitseda koos emaga.

Teiseks lahendusteeks on võimaldada mõlemal vanemal üheaegselt kasutada vanemapuhkuseid osalise koormusega ning saada vanemapuhkusel viibitud aja eest koormusega proportsionaalset ka ettenähtud hüvitist/tasu. Sellisel juhul ei tohi mõlema vanema samaaegsete puhkuste koormused kokku ületada 100 protsenti. Samaaegse osalise koormusega puhkamise võimaldamise korral on võimalikud erinevad töötamise ja puhkamise kombinatsioonid – nt töötab üks vanem pool tööpäeva või pool nädalat või vahelduvad puhkamise ja töötamise nädalad vmt. Lahendusvariant lähtub eeldusest, et osalise koormusega töötamise ja puhkamise võimaldamine suurendab töö- ja pereelu ühitamise võimalusi, võimaldab lapsevanemal säilitada tööalast kvalifikatsiooni ja leevendab tööandja koormust töökorralduse kohandamisel (mis kaasneb nt ajutise asendaja värbamise ja koolitamisega).

Välja pakutud lahendusvõimalusi saab rakendada nt lapsehoolduspuhkusele, lapsendaja puhkusele ning tasustatud ja tasustamata lapsepuhkusele. Teist lahendust on teoreetiliselt võimalik kasutada ka haige lapse hooldamisest tingitud ajutisele töövõimetuse korral. Samaaegset vanemapuhkusel viibimise õigust ei ole mõistlik laiendada ema ja isa individuaalsetele lapsehoolduspuhkuse perioodidele, kuna see hägustaks ülekantamatu individuaalõigusega vanemapuhkuse eesmärki. Lapse haigestumisest tingitud hoolduskoormuse korral on juba täna mõlemal vanemal sisuliselt õigus töökatkestusele, mille tingib oluline perekondlik põhjus. Ka on lapse hooldamine ajutise töövõimetuse juhtumi vältel juba täna korraldatud viisil, mis võimaldab vanemal kasvõi iga päev hooldajat vahetada, mistõttu vajab väljaselgitamist vajadus täiendavaks paindlikkuseks.

Kirjeldatud lahendusvariante on võrreldud kehtiva olukorraga järgnevas tabelis.

**TABEL 14** VANEMATE SAMAAEGSE VANEMAPUHKUSEL VIIBIMISE VÕIMALDAMINE

	<b>Samaaegne vanemapuhkusel viibimine täisajaga (vaid ühel vanemal õigus hüvitisele/tasule)</b>	<b>Samaaegne vanema-puhkusel viibimine osalise koormusega (mõlemal vanemal õigus hüvitisele/tasule puhatud aja eest)</b>
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	+	+++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	-	+
<b>Halduskoormus riigile</b>	--	---

Esimese võrreldava lahendusvariandi mõju **töö- ja pereelu ühitamisele** oleks ilmselt nõrk. Lahendus annab küll töötavale vanemale suuremad õigused katkestada töötamine ning osaleda pereelus, kuid praktikas oleks vanemate huvi sellise lahenduse kasutamise vastu ilmselt tagasihoidlik, kuna see tähendaks perele puhkuseperioodil ühe vanema tulu kaotust. Eesmärgile suurendada isade osalust laste eest hoolitsemises, võib pakutav variant mõjuda pigem vastupidises suunas. Nimelt olukorras, kus tõendid, et lapsevanemate samaaegne puhkamine toetaks hilisemat isade suuremat osalust laste eest hoolitsemisel, teadaolevalt puuduvad – seevastu võib isa ja ema samaaegne viibimine vanemapuhkusel kinnistada pigem isa kui sekundaarse hooldaja rolli.

Seevastu aitaks autorite hinnangul mõlema vanema samaaegse osalise koormusega töötamise ja puhkamise kombineerimise võimaldamine üheskoos õigusega saada puhatud aja eest ette nähtud hüvitist või tasu väga oluliselt parandada lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamist. Lahendusvariandi juurutamisel on vanematel võimalus vastavalt oma soovidele ning töö- ja pereelu nõudmistele otsustada kas, millal ja millise koormusega nad soovivad pühenduda perele ja/või tööle. Selline osalise töötamise ja puhkamise kombineerimine võimaldaks mõlemal vanemal vältida pikaajalisi töökatkestusi, säilitada tööalane kvalifikatsioon ja tõised sissetulekud ning panustada võrdselt lapse hooldamisse ja kasvatamisse. Lahendus toetab selgelt isade emadega võrdsemat osalemist laste eest hoolitsemises, kuna sellise korralduse puhul on vanemad eelmise lahendusega võrreldes küll samal perioodil vanemapuhkusel, kuid osalise tööajaga töötamise tõttu avaneb mõlema vanema jaoks võimalus ja vajadus lapse eest üksi hoolitseda ajal, mil teine vanem täidab tööülesandeid.

Ka **tööandja perspektiivist** toetaks tööandja majandustegevust ilmselt selline lahendus, mis lubaks lapsevanematel kombineerida osalise koormusega töötamist ja puhkamist. Analüüsitöö raames korraldatud tööandjate esindajate fookusrühma aruteludel oli lapsehoolduspuhkuse perioodil osalise töötamise senisest enam soosimine üks kesksemaid soovitusi, esitatud info kohaselt on nõudlus sellise võimaluse järele suur nii lapsevanemate kui ka tööandjate hulgas ning kehtiva süsteemi peamise probleemina nähaksegi just jäikust töötamise ja vanemapuhkuste kombineerimisel. Fookusrühma aruteludel osalenute sõnul aitaks see, kui lapsevanem ei pea väikelapse kasvatamise ajal tööelust täielikult eemalduma, hoida tema tööalast kvalifikatsiooni ning avardaks karjääri võimalusi. Olukorras, kus mõlemad lapsevanemad soovivad väikelapse kasvatamise ajal töötamist jätkata, kuid lapsehoiuteenus ei ole kättesaadav või taskukohane, võimaldab mõlema vanema samaaegse osalise koormusega puhkamise ja töötamise kombineerimine jagada hoolduskoormust peresiselt ning vältida ühe vanema pealesunnitud karjäärikatkestust.

Tööandjad pidasid lahendust, kus töötaja on kehtivatel alustel rasedus ja sünnituspuhkuse või lapsehoolduspuhkuse tõttu aastaid töölt eemal, tööandja jaoks üheks kõige keerukamaks lahenduseks<sup>79</sup>, kuna see eeldab ühelt poolt asendustöötaja otsimist-leidmist ja tema väljaõpetamist ning teisalt lapsehoolduspuhkusel viibivale (ning vahel kvalifikatsiooni kaotavale) töötajale puhkuselt naastes sama töö tagamist.

Seevastu lahendus, mis aktsepteerib mõlema töösuhtes oleva vanema samaaegset puhkamist, on käsitletav ettevõtete majandustegevusele ebasoodsana, kuna toetab tööealiste ja töövõimeliste inimeste täiendavat passiivsust. Praktikas selline leibkonnale ebasoodne lahendus ilmselt olulist mõju töötajate käitumisele ei avalda, mistõttu puudub oluline negatiivne mõju ka tööandjaile.

---

<sup>79</sup> Samas tõsteti esile teatud spetsiifiliste nõudmistega töid, mida ei ole võimalik osalise tööajaga või tavapärasest paindlikumate töötingimustega võimaldada – nt suurtootmise liinibrigaadide töö.



**Riigi halduskoormuse** seisukohast eeldavad mõlemad väljapakutud muudatused uute arvestus-süsteemide juurutamist, et kontrollida vanemapuhkuste kasutamist. Samaaegse osalise koormusega puhkamise korral kaasneb täiendav koormuste ja hüvitiste arvestuse pidamise ja kontrollimise vajadus, mistõttu mõjutab teine analüüsitud lahendustest ilmselt halduskoormust enam.

PARAMEETER: ETTETEATAMINE

#### POLIITIKAVARIANT: PUHKUSELE JÄÄMISEST JA PUHKUSE KATKESTAMISEST ETTETEATAMISE REGULATSIOONI KOHANDAMINE

Nagu teises peatükis kirjeldatud, kasutatakse Eesti vanemapuhkuste süsteemis kahte erinevat lähenemist tööandja teavitamiseks puhkuse võtmisest. Kui töötaja kasutab õigust tööst keelduda puhkamiseks, siis peaks tööandja ja töötaja märkima puhkused kalendriaasta esimese kvartali jooksul puhkuste ajakavasse või peaks töötaja puhkuse ajakavasse märkimata puhkuse kasutamisest tööandjale ette teatama vähemalt 14 kalendripäeva (TLS § 69). Kui lapsevanem kasutab õigust tööst keelduda ajutise töövõimetuse tõttu (ajutise töövõimetuse juhtumiteks liigituvad vanemapuhkustest lapsendaja puhkus, rasedus- ja sünnituspuhkus ning haigestunud lapse hooldamisest tulenev vanema ajutine töövõimetus), on töötajal kohustus teavitada tööandjat sellest esimesel võimalusel, milleks võib olla ka töökatkestuse esimene päev.

Sündmused, mille korral erinevaid vanemapuhkuseid kasutatakse, on erineval määral ettenähtavad ja ettearvestatavad, mistõttu on oluline vaadata etteteatamisaega samuti lähtuvalt sündmuste iseloomust. Eelnevas süsteemi kirjelduses leiti, et rasedus- ja sünnituspuhkus, lapsendaja puhkus, lapsehoolduspuhkus, isapuhkus on seotud prognoositava ja planeeritava sündmusega (lapse sünd või lapsendamine); lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus võib olla seotud nii prognoositavate kui mitte-prognoositavate sündmustega ning lapse haigusest tulenev ajutine töövõimetus on seotud mitte-prognoositava sündmuse ehk haigusega.

Kõrvutades erinevate sündmustega seotud puhkuste prognoositavust etteteatamisnõuetega, ilmneb seega teatav ebaproportsionaalsus. Etteteatamistähtaeg 14 päeva on sama nii kolm aastat kestvale lapsehoolduspuhkusele siirdudes või sealt naastes kui ka mõnepäevase tasustatud ja tasustamata lapsepuhkuse kasutamisel. Kui lapsehoolduspuhkuse korral soosib nimetatud etteteatamistähtaeg selgelt töötajat (kahandades samas oluliselt tööandja tegevuse planeeritavust), siis tasustatud ja tasustamata lapsepuhkuse kasutamisel võib nimetatud tähtaeg vanema valikuid piirata. Kahenädalane etteteatamistähtaeg nõue eeldab, et puhkust kasutatakse eelkõige prognoositavates ja planeeritavates olukordades, kuid vanemad võivad soovida neid puhkuseid kasutada nii olukordades, mida saab pikalt ette planeerida (näiteks lapse lasteaeda või kooli minek), kui ka olukordades, mis ei ole ettenähtavad ega planeeritavad (näiteks vajadus olla lapsele toeks või abiks õppimisel, lapse huvitegevusega seotult või sotsiaalsete probleemide korral). Seega tekib küsimus, kas vanema kohustus teavitada tööandjat ette soovist võtta lapsepuhkust võtab parimal viisil arvesse, et lapsevanema puhkusevajadus võib tekkida planeerimatult, võimaluseta olulisel määral ette teatada.

Töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks on põhjendatud kaaluda, kuidas muuta lapsepuhkuste etteteatamistähtaega mitteprognoositavate ning mitteplaneeritavate olukordade puhul. Üheks võimaluseks on see, kui mõjuva põhjuse olemasolul ei oleks vanemal etteteatamistähtaega – nii nagu lapse tervisest tuleneva ajutise töövõimetuse puhul. Teiseks võimaluseks on lähtuda poliitika kujundamisel rohkem üldisest tööõiguse põhimõttest, mille kohaselt on töölepingu seaduse sätted poolkohustavad ja on lubatud töötaja kasuks seaduses sätestatust soodsamad kokkulepped. Teisisõnu ei ole tööandjal keelatud seaduses ettenähtust soodsamaid kokkuleppeid töötajaga teha ja lubada töötaja puhkusele ka etteteatamisajata. See tähendaks töösuhte osapoolte

pehme poliitika meetmetega (ingl *soft policy instruments*) motiveerimist loobuma poolimperatiivse etteteatamistähtaja kasutamisest võimalikult paljude olukordade puhul.

Esimene väljapakutud lahendusvõimalus lähtub eeldusest, et lapsevanema töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks on pigem vaja suurendada töötaja õigusi, kuna töötajatel võivad olla piiratud võimalused tööandjaga seadusest soodsamate kokkulepete sõlmimiseks. Teine võimalus lähtub sellest, et tööõigusküsimuste lahendamine peaks toimuma võimaluse korral hea usu põhimõttest lähtudes, mille järgi töösuhte osapooled arvestavad üksteise vajadustega ja üldiste õigustega ning teadlikkust, õiguskindlust ja kokkuleppevabadust toetavate meetmetega on võimalik kujundada töösuhteid suurema heausksuse suunas.

Järgnevalt võrreldakse välja pakutud lahendusi ehk olukordi, kus vanemal ei ole kohustuslikku etteteatamisaega ja kus 14 kalendripäevase etteteatamise kõrval motiveeritakse töösuhte osapooli etteteatamistähtjast loobuma, kui olukord vanema hinnangul seda eeldab.

**TABEL 15** LAPSEPUHKUSE JA TASUSTATUD LAPSEPUHKUSE VÕTMISEST ETTETEATAMINE

	Etteteatamistähtaeg puudub	Seadusest soodsamate kokkulepete soodustamine
Töö- ja pereelu ühitamine	+++	++
Majandustegevust arvestav töökorraldus	-	++
Halduskoormus riigile	0	0

Lapsevanema **töö- ja pereelu ühitamise** võimalusi suurendab eelduste kohaselt kõige rohkem etteteatamistähtaja kadumine. Sellisel juhul on töötajal väiksem kohustus tööandjale selgitada, miks just sellel hetkel on vaja puhkust võtta ning kokku leppida puhkuse kasutamise ajastus. Idee järgi peaks töösuhte osapoolte heauskse käitumise korral olema töötajatel ettenägematutes olukordades olema võimalik tööandjaga kokku leppida, et etteteatamistähtaega ei rakendata. Samas eeldades, et Eesti ühiskonnas on veel sageli töösuhteid, kus tööandjad ei ole alati valmis arvestama töötajate huvidega või töösuhte osapooled ei ole teadlikud, et tööõiguse sätted on poolimperatiivsed, võiksid pehme poliitika instrumendid vähendada problemaatiliste töösuhete arvu ja tagada, et lapsevanematel on võimalik ettenägematutes olukordades kasutada puhkust senisest enam.

Kuna etteteatamistähtaja eesmärk on anda ettevõttele võimalus planeerida ja juurutada tarvilikud töökorralduse muudatused, siis kõige rohkem arvestabki **ettevõtte majandustegevusega** olukord, kus töösuhte osapooli motiveeritakse seadusest soodsamaid kokkuleppeid sõlmima, kui see on lapsevanema või lapse heaolu seisukohast vajalik. Siinjuures kirjeldati eelnevalt, et lapsepuhkust kasutatakse nii ettenähtavate ja planeeritavate kui ettenägematute ja planeerimatute olukordade puhul. Kuna teatud juhtudel võib lapsepuhkuse päevade koguhulk kalendriaastas ulatuda kokku 18 tööpäevani, siis võib nii pikast puhkusest etteteatamata jätmise tööandjatele kaasa tuua olulisi töökorralduslikke probleeme, mis võivad lõpptulemusena rikkuda töösuhteid ja halvata majandustegevust.

Kuna etteteatamistähtaja pikkusest või kasutamisest sõltuvalt töösuhte osapooltel suhet riigiga ei teki, siis toodud poliitikavõimalused **riigi halduskoormust** ei mõjuta.

Eelnevat kokku võttes suurendaks küll töö- ja pereelu ühitamise võimalusi kõige rohkem etteteatamistähtaaja kaotamine, kuid see võib tööandja jaoks päädida oluliste töökorralduslike probleemide tekkimisega. Tasakaalustatum oleks lähenemine, kus ka praegu võimalikku töötajale soodsamate tingimuste kasutamist, s.o võimalusel etteteatamisajast loobumist või selle lühendamist soodustatakse pehme poliitika meetmetega. See tähendab töösuhte osapoolte teadlikkuse ja valmisoleku suurendamist võimalusega seadusest soodsamal viisil kokku leppida. Samuti on võimalik seada etteteatamistähtaeg sõltuvusse sellest, kui pikka puhkust lapsevanem tahab või vajab. Näiteks kui vanem vajab paaripäevase puhkuse võtmiseks mõne lapsega seotud ootamatult kerkinud probleemi lahendamiseks, ei peaks vanemal olema etteteatamiskohustust, kuid kui vanem soovib planeerimatult võtta korraka kolm päeva lapsepuhkust ja 10 päeva tasustamata lapsepuhkust, siis peaks vanemal olema poolkohustuslik etteteatamistähtaeg, mida võib poolte kokkuleppel lühendada.

PARAMEETER: KESTUS JA AJASTUS

#### POLIITIKAVARIANT: ASENDUSSISSETULUKUGA KAETUD VANEMAPUHKUSE PERIOODI NÕUDEÕIGUSE PIKENDAMINE

Vanemapuhkuste kasutamisevõimaluste laiendamiseks ning töö- ja pereelu parema ühitamise võimaldamiseks on võimalik vanemapuhkuste regulatsiooni täiendada selliselt, et oleks lubatud nn osalise koormusega puhkamine ja selle kombineerimine osalise tööajaga töötamisega või töötamise ja puhkamise perioodide paindlikum vaheldamine vanemapuhkuse vältel. Kui selline poliitikamuudatus juurutatakse ilma, et muudetakse vanemahüvitise kaetud lapsehoolduspuhkuse nõudeõiguse perioodi (18 kuud), peaks lapsevanemad sarnaselt kehtiva olukorraga valima, kas nad kasutavad võimalust kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni täishüvitisega lapsehoolduspuhkusel viibida või otsustavad teatud perioodi vältel töötades lühendada hüvitise saamise õigust või hüvitise summat<sup>80</sup>. Selline piiratud lahendus ei muudaks vanemate töö- ja pereelu ühitamist soodsamaks.

Koos osalise koormusega puhkamise ja töötamise või vanemahüvitise perioodi jupitamise võimalusega peaks töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks sisse viima ka vanemahüvitisega tasustatud päevade kasutamise perioodi pikendamise. See tähendab, et lapsevanemad saaksid kasutada vanemahüvitisega tasustatud päevi pikema perioodi vältel, kui lapse 1,5-aastaseks saamiseni ning saaksid selle perioodi ajal ise otsustada, kas ja kui pikalt nad nt kombineerivad osa-ajaga töötamist ja puhkamist või kas ja millisel perioodil nad katkestavad hüvitatud lapsehooldusperioodi seoses tööle naasmisega, omades õigust hiljem järele jäänud tasustatud lapsehoolduspuhkuse perioodi uuesti kasutada ja selle eest hüvitist saada. Seega väljenduks vanemapuhkuste süsteemis valikuvõimaluste avardamine selles, et 18-kuu pikkust vanemahüvitise kaetud lapsehoolduspuhkust oleks võimalik välja võtta pikema perioodi vältel ka peale lapse 18 kuu vanuseks saamist.

Pakume välja kaks võimalust vanemahüvitise kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi pikendamiseks. Esimene lahendustee on võimaldada vanemahüvitise kaetud lapsehoolduspuhkust kasutada praeguse lapsehoolduspuhkuse kogupikkuses ehk kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Seega oleks vanematel võimalik vanemahüvitist saada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni, kuid mitte kauem, kui praeguses hüvitisega tasustatud päevade ulatuses (st vanemad saavad kombineerida osalise koormusega vanemapuhkust ja töötamist või vaheldada töö ja puhkamise perioode kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni ilma, et nad kaotaksid hüvitise kogusummas). Teiseks võimaluseks on pikendada

---

<sup>80</sup> Juhul, kui töötatakse hüvitise saamisega samaaegselt ning töötasu ületab kehtivat lubatud sotsiaalmaksuga maksustatud sissetuleku piirmäära vanemahüvitise perioodil

vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse nõudeõigust kuni lapse kaheksa-aastaseks saamiseni, mis on Euroopa Liidu vanemapuhkuste direktiivis määratud maksimumperiood ning mis kataks enamikel juhtudel ära ka aja, mil laps alustab kooliteed.

Järgnevalt võrdlemegi lahendusi, kus vanemahüvitist on võimalik kasutada kas lapse kolme- või kaheksa-aastaseks saamiseni.

TABEL 16 VANEMAHÜVITISE NÕUDEÕIGUSE PERIOODI PIKENDAMINE

	Vanemahüvitist saab kasutada kuni lapse 3-aastaseks saamiseni	Vanemahüvitist saab kasutada kuni lapse 8-aastaseks saamiseni
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	+++	+++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	+++	++
<b>Halduskoormus riigile</b>	--	---

Võrreldes kehtiva korraldusega soodustaks **töö- ja pereelu** ühitamist tugevalt mõlemad käsitletud poliitikavariandid. Kuigi olemuslikult on lahendus, mille puhul on lapsevanemal võimalik kasutada vanemahüvitisega kaetud vanemapuhkuse perioode kuni lapse kaheksa-aastaseks saamiseni alternatiivist paindlikum, võib siiski eeldada, et praktikas kasutatakse nõnda suurt valikuvabadust vaid üksikud lapsevanemad ning rõhuv enamik hüvitatavaist puhkusepäevadest kasutatakse just lapse esimese kolme eluaasta jooksul, seda nii tulenevalt väikelapse otsestest vajadustest kui ka alla kolme-aastaste laste lapsehoiuteenuse madalast kättesaadavusest.

Mõlemad pakutavad lahendused võimaldavad võrreldes kehtiva korraga arvestada enam töö- ja pereelu ühitamisel nii lapsehoiuteenuste kättesaadavust ja pere võimalusi hoolduskoormust jagada kui ka mõlema vanema töö iseloomu ja tööandja ja ametikoha seatud võimalusi-piiranguid paindlikuks töökorralduseks. Lahendused võivad aidata valutumalt lahendada lapsehoiuteenuse halva kättesaadavusega seotud probleemkohti – vanemad saavad näiteks osalise koormusega töötades ja puhates ilma sissetulekus ja tööalases kvalifikatsioonis oluliselt kaotamata olla lapsega kodus kuni lasteaiakoha saamiseni.

**Tööandja perspektiivist** ehk majandustegevust arvestava töökorralduse seisukohast oleks ilmselt parimaks lahenduseks see, kui hüvitatud vanemapuhkust saab töötamise ja puhkamise vaheldamisena või töökoormuse vähendamisega kombineerituna kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Korraldus, kus lapsevanematel on võimalus hüvitatud lapsehoolduspuhkust kasutada kaheksa aasta vältel, on tööandjale keerukam, kuna võimaldab võrdlemisi pika perioodi vältel töötajate ajutisi töökatkkestusi või väga madala koormusega töötamist. Praktikas realiseeruks kirjeldatud ohud ilmselt vaid üksikutel juhtudel, mistõttu on ka seda varianti põhjendatud siiski käsitleda tööandja perspektiivist soodsa lahendusena. Mõlemad käsitletud lahendused võimaldaksid vanematel naasta varem osalise koormusega (või teatud perioodideks) tööle ning (eelkõige osalise tööajaga töötamise korral) vähendaksid lapsehoolduspuhkusel viibivale töötajale asendaja leidmisega seotud väljaminekuid tööandjatele, kuna toetavad enam tööülesannete ümberjagamist olemasolevate töötajate vahel uue

töötaja palkamise asemel. Soosides enam osakoormusega töötamist toetaksid käsitletud lahendused senisest enam ka lapsehoolduspuhkuselt naasva töötaja kvalifikatsiooni säilitamist.

Eeldatavasti tooks mõlema käsitletud lahenduse juurutamine kaasa riigi halduskoormuse suurenemise. Halduskoormuse kasv tuleneb sellest, et riik peab pikema perioodi jooksul pidama arvestust kasutatud ja kasutamata puhkusepäevade kohta, asendussissetuleku arvestamise muudab seda administreerivale asutusele komplitseeritumaks osade kaupa puhkuste kasutamise lubamise samaaegne juurutamine. Ilmselt suureneks halduskoormus sõltuvalt sellest, kui pika perioodi jooksul on lapsevanemal võimalik asendussissetulekuga kaetud vanemapuhkust kasutada, mistõttu on vanemahüvitise kasutamise võimaldamine kuni lapse 8-aastaseks saamiseni käsitletav riigile koormavamana kui alternatiiv.

#### POLIITIKAVARIANT: VÖRDNE VÕI VÖRDELINE PUHKUSE KESTUS OSALISE KOORMUSEGA TÖÖTAMISE JA PUHKAMISE KOMBINEERIMISE KORRAL

Eelmises peatükis kirjeldatakse töötamise parameetrit ning tõdesime, et praegune vanemapuhkuste korraldus soosib täielikku töökatkestust. Vanemapuhkuste süsteem peaks aga toetama erinevaid võimalusi lapsevanemate vanemlike ja tööalase eneseteostusega seotud õiguste ja kohustuste täitmise kombineerimisel. Töö- ja pereelu ühitamiseks on täieliku töökatkestuse kõrval võimalik ka osaline töökatkestus, mil vanem töötab osalise tööajaga ja viibib vanemapuhkusel nõ osalise koormusega. Sellega seonduvalt tekib küsimus, kui pikk peaks võrreldes puhkusega olema periood, mil töötajal on õigus tööandjalt nõuda või tööandjaga kokku leppida töötamises muudetud töötingimustega, näiteks töötamises osalise tööajaga (ja kui pikk peaks olema osalise tööajaga töötamise periood, mille jooksul riik maksab vanemale asendussissetulekut). Teisisõnu tõstatub küsimus, kas osaliselt puhkust kasutades peaks vanemal olema võimalus kasutada puhkust sama pika või pikema perioodi jooksul võrreldes sellega, kui vanem katkestab töötamise täielikult.

Seega on põhjendatud kaaluda, kas lapsevanema töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks oleks mõistlik tagada, et aeg, mil vanem saab töökohustustest eemal olla ja lapsega tegeleda, ei sõltuks sellest, kas töö- ja pereelu ühitamiseks on vajalik pigem täielik või osaline töökatkestus. Esimese pakutava lahendusvõimaluse puhul on lapsevanemal võimalik kasutada sama pikka aega töötamiseks muudetud töötingimustega kui puhkamiseks. Näiteks kui töötajal on õigus kolme tööpäeva pikkusele vanemapuhkusele, siis oleks tal samas õigus nõuda töötamist kolmel tööpäeval osalise tööajaga. Teisel juhul on vanemapuhkuse ajal võimalik kasutada töötamist muudetud töötingimustega võrdeliselt ajaga, mida ta saaks kasutada puhkamiseks. Näiteks kui töötajal on õigus kolme tööpäeva pikkusele vanemapuhkusele, aga ta otsustab töötada 50% tööajaga, siis on tal õigus sellise osalise koormusega töötada kuuel tööpäeval.

TABEL 17 VANEMAPUHKUSE KESTUS TÖÖTINGIMUSTE MUUTMISE AJAL

	Võrdselt puhkuse kestusega	Võrdeliselt puhkuse kestusega
Töö- ja pereelu ühitamine	++	+++
Majandustegevust arvestav töökorraldus	--	--
Halduskoormus riigile	--	--

Esimesel juhul eeldatakse seega, et töö- ja pereelu ühitamiseks ja lapse heaolu tagamiseks on vajalik lapsevanema täielik tööelus osalemise katkestamine ja motiveeritakse lapsevanemaid sel viisil käituma, kuna asendussissetulekuga kaetud aeg osalisel töötamisel väheneks. Teisel juhul aga eeldatakse, et parima valiku töö- ja pereelu ühitamisel oskab teha lapsevanem ise olukorra tegureid arvestades ning seega asendussissetulekuga kaetud aeg täieliku ja osalise töökatkestuse puhul on sama.

Vanema **töö- ja pereelu ühitamise** võimalused on paremad, kui töötingimuste muutumise periood on võrdeline puhkuse kestusega ja seega summaarne töökohustustest vaba aeg ei muutu. Juhul, kui töötingimuste muutmisperiood on võrdne puhkuse kestusega, eelistatakse majanduslike stiimulite tõttu rohkem „täisajaga“ puhkamist, ehk siis täielikku tööelus osalemise katkestamist. Kui aga perioodid on võrdelised ning osalise töökatkestuse puhul ei lühene periood, mille jooksul saaks töötaja tööelust eemal viibida ja töötasu asemel asendussissetulekut, siis on vanema valikud vähem mõjutatud majanduslikest stiimulitest ning need tehakse ilmselt rohkem sisulistest vajadustest lähtuvalt.

**Tööandja perspektiivist** vaadates on raske argumenteerida, kuid võrd erinevalt mõjutavad variandid töö korraldamist ja halduskoormust. Näiteks on raske hinnata, kas üldjuhul tekitaks tööandjale suuremat koormust töötaja täielik asendamine lühemaks perioodiks või osaline asendamine pikemaks perioodiks, kuna eeldatavasti sõltub see väga erinevatest konkreetse tööandja ja töökohaga seonduvatest teguritest, näiteks organisatsiooni tegevusalast, töötaja ametikohast jmt.

**Riigi halduskoormus** ei sõltu otseselt sellest, kas vanem kasutab õigust või võimalust tööelus osalemine katkestada täielikult või osaliselt, vaid sellest, kuidas ja kui pika aja vältel lapsevanemale asendussissetulekut makstakse. Siinjuures võib aga eeldada, et osalise töötamise soosimisel on riigil keerulisem arvestada töötaja töökoormust, mistõttu riigi halduskoormus suureneks (vt ka ptk **Error! Reference source not found.** lk 108) mõlema käsitletud alternatiivi puhul.

#### POLIITIKAVARIANT: PUHKUSE AEGUMISPERIOODI PIKENDAMINE LAPSEPUHKUSE KORRAL

Lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse puhul kasutatakse vanemapuhkuste süsteemis puhkuse aegumise kontseptsiooni (vaata vastavalt TLS § 63 lg 5 ja TLS § 64 lg 2). Puhkuse aegumise normi mõte on motiveerida lapsevanemaid perekonnaga seotud õiguste ja kohustuste täitmiseks puhkust kasutama igal aastal. Teisisõnu eeldatakse lihtsustatult, et laps vajab vanemlikku hoolt, mille puhul on vaja anda vanemale õigus keelduda töö tegemisest igal aastal võrdsel hulgal päevadel. Lähenemine ei arvesta parimal viisil lapse individuaalset eluteed, kus vajadus hoolitsuse järele on aastate lõikes erinev. Planeeritavate ja prognoositavate riskide puhul võib lapsevanem näha ette olukorda, kus töö- ja pereelu paremaks ühitamiseks oleks vajalik mitme aasta puhkusepäevade kasutamine ühel aastal, st soovitavaks osutub olukord, kus õigus puhkusele aegub pikema perioodi jooksul ja kasutatakse pikemat puhkust pikema arvestusperioodi jooksul. Näiteks on vanemal õigus saada kalendriaastas kolm tööpäeva lapsepuhkust kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last (TLS §63 lg 1 p 1). Pikema arvestusperioodi jooksul on lapsevanemal sõltuvalt töö- ja pereelu ühitamise vajadusest võimalik otsustada, et esimesel aastal ta ei kasutata õigust lapsepuhkusele, kuid teisel aastal kasutab lapsepuhkust kestusega kuus tööpäeva. Selliselt saab lapsevanem planeerida pikema puhkuse mõneks prognoositavaks sündmuseks, mil laps võib olulise elusündmuse tõttu rohkem tuge vajada (näiteks lapse lasteaeda või kooli minek).

Seega eeldab Eesti vanemapuhkuste süsteem lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse korral, et parim võimalik viis lastega ja perega seotud kohustuste täitmiseks on iga-aastane kindla pikkusega

puhkus ega arvesta erinevaid situatsioone, kus töö- ja pereelu ühitamiseks oleks vaja teistsuguseid võimalusi ja suuremat valikuvabadust puhkuse kasutamiseks.

Vanemapuhkuste süsteemi muutmine peaks seega toetama vanema erinevaid võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks. Seda eesmärki kannaks suurem valikuvabadus puhkuse kasutamisel, näiteks puhkuste kasutamise võimalus pikema perioodi vältel. Üheks võimaluseks on pikendada lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse aegumistähtaega ja muuta see sarnaseks põhipuhkuse aegumisele. Seaduse järgi (TLS § 68 lg 6) aegub põhipuhkuse nõue ühe aasta jooksul arvestades selle kalendriaasta lõppemist, mille eest puhkust arvestatakse. Sarnase õiguse rakendamisel lapsepuhkusele tekib vanemal võimalus kasutada teisel aastal kokku näiteks kuue tööpäeva pikkust lapsepuhkust.

Teine võimalus on sarnaselt lapsehoolduspuhkusele või lapsendaja puhkusele kasutada skeemi, kus kindlat arvu puhkusepäevi on võimalik kasutada lapse kindla vanuseni. Näiteks on praegu võimalus kuni lapse 14-aastaseks saamiseni igal aastal kasutada lapsepuhkust kolm tööpäeva, mis tähendab, et 14-aastase perioodi jooksul on vanemal õigus puhata 42-tööpäeva. Seeläbi tekib vanemal võimalus puhata näiteks 20 päeva lapse lasteaeda minemisel ja 20 päeva lapse kooli minemisel.

Kui kehtiva süsteemi sekkumisloogika lähtub eeldusest, et töö- ja pereelu ühitamiseks on vaja vanemat motiveerida igal aastal puhkama, siis toodud võimalused lähtuvad eeldusest, et süsteem peab looma võimalused puhkuse kasutamiseks viisil, mis vastab lapse ja perekonna vajadustele. Seega peaks valikuvabaduse suurendamisega suurenema lapsevanema võimalus kasutada õigust töötamisest keelduda nende prognoositavate pere ja lastega seotud riskide ilmnemisel, milleks puhkus on mõeldud.

Järgnevas tabelis on võrreldud kahte väljapakutud lahendust – olukorda, kus nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse, ja võimalust, kus vanemal on õigus kasutada kindlat arvu puhkusepäevi lapse teatud vanuseks saamiseni.

**TABEL 18** LAPSEPUHKUSE JA TASUSTATUD LAPSEPUHKUSE AEGUMINE

	Aegub aasta jooksul peale kalendriaasta lõppu	Õigus kasutada puhkust lapse kindla vanuseni
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	++	+++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	--	-
<b>Halduskoormus riigile</b>	-	-

Lapsevanema perspektiivist lapsepuhkuse aegumise alternatiive võrreldes pakub suuremaid võimalusi **töö- ja pereelu ühitamiseks** lähenemine, mille järgi lapsevanemal on võimalus ühes osas või osade kaupa saada lapsepuhkust lapse kindla vanuseni. Sellisel juhul on võimalik vanemal kõige rohkem kujundada puhkuse kasutamist olukorrast lähtuvalt lastega seotud riskide ilmnemisel. See, kas vanemad suuremat valikuvõimalust kasutaksid, sõltub sellest, kui lihtsalt mõistetav ja hallatav süsteem luuakse. Lahendus, mille kohaselt puhkus aegub aasta jooksul, suurendab samuti töö- ja pereelu ühitamise võimalusi, kuid sel juhul on eelnevalt kirjeldatud lahendusega võrreldes erinevaid olukordi, kus vanema valikuvõimalused ei ole piiratud süsteemi tingimustega.

Kuna esimese pakutud lahendusvariandi puhul, kus puhkus aegub aasta jooksul pärast puhkuse õiguse tekkimise kalendriaasta lõppu, tekib lapsevanemal võimalus valitud aastal puhata rohkem pikemate osade kaupa, võib see **tööandjale** tuua kaasa suurema vajaduse korraldada töö ümber või otsida ametikohale ajutine asendaja. Töökorraldustega seondub samasuunaliselt ka puhkusearvestuse halduskoormus tööandjale. Ilmselt ei suurene halduskoormus oluliselt esimese lahendusvariandi korral, sest siis on puhkuse aegumisperiodid sarnane põhipuhkusele ja tööandja saab kasutada erinevate puhkuste arvestamiseks sama praktikat. Kindlasti on aga oluliselt koormavam lähenemine, kus tööandja peaks mitme aasta jooksul, s.o töötaja lapse kindla vanuse saabumiseni, arvet pidama kasutatud ja kasutamata lapsepuhkuse päevade kohta.

Sarnaselt tööandjatele suureneks valikuvõimalusi suurendades ka **riigi halduskoormus**, kuna hüvitise korrektseks maksmiseks on tarvilik pidada arvestust kasutada olevate lapsepuhkuse päevade üle. Ka siin oleks riigi halduskoormus ilmselt vaid mõnevõrra suurem praegusest olukorrast aegumisperiodi pikendamisel ühe aasta võrra, kuid oluliselt suurem, kui vanemal oleks õigus kasutada kindlat arvu puhkepäevi lapse kindla vanuse saabumiseni.

Võrdlev analüüs tõi välja, et teise välja pakutud lahendusvõimaluse puhul, mil vanemal oleks võimalus kasutada kindlat arvu puhkepäevi lapse kindla vanuseni, suurendaks oluliselt nii tööandja kui ka riigi halduskoormust. Sellega seonduvalt tõstatub töötajate ja tööandjate võrdse kohtlemise probleem, mis muutub teravaks eriti juhul, kui töösuhted on lühemad kui periood, mille jooksul oleks lapsevanemal õigus puhkust kasutada. Kuidas tagada õigus kindla pikkusega puhkusele erinevatele vanematele, kes töötavad lapse teatud vanuseni erinevate tööandjate juures ning kuidas tagada, et puhkuse andmise koormus ei jaotuks tööandjate vahel ebaühtlaselt? Erineva karjääriradadega vanemate võrdset võimalust kasutada lapsepuhkust toetaks küll puhkusepäevade kasutamise arvestus riigi poolt, kuid läbi selle võib ka juhtuda, et ühe tööandja juures töötatud aja eest arvestatud lapsepuhkuse võtab töötaja välja teise tööandja juures. Utreerides – kui töötaja töötab viis aastat ühe tööandja juures ja asub siis tööle teise tööandja juures ning soovib kohe kasutada õigust puhata viie tööaasta eest arvestatud puhkust, jääksid töökorraldusega kaasnevad kulud kõik uue tööandja kanda. Teisel juhul, kui töötaja saaks järjestikku kasutada vaid neid tööpäevi, mis on arvestatud ühe tööandja juures töötamise aja eest, päädiks see erineva töösuhte pikkusega töötajate erineva kohtlemisega, sest sõltuvalt töösuhte pikkusest oleks neil võimalik kasutada erineva pikkusega puhkust.

Eelnevat kokku võttes suurendaks küll töö- ja pereelu ühitamise võimalusi kõige rohkem vanema õigus kasutada kindlat arvu lapsepuhkuse päevi kindla perioodi jooksul ühes osas või osade kaupa, kuid sel juhul oleks suurem ka süsteemi mõju ettevõtte töökorraldusele ja riigi halduskoormusele. Samuti võib tekkida olukord, kus erinevatel vanematel on sõltuvalt töösuhte pikkusest võimalik ühes osas kasutada erineva pikkusega puhkust või töökorralduse koormus jaguneks tööandjate vahel ebaühtlaselt, kui puhkus teenitakse välja ühe tööandja juures, kuid kasutatakse seda teise tööandja juures. Seega tundub tasakaalustatum lähenemine lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse aegumistähtaja pikendamine ühe aasta võrra.

PARAMEETER: SEOS TÖÖTAMISEGA

#### POLIITIKAVARIANT: KATKESTUSTE ARVU MÄÄRATLEMINE OSADE KAUPA PUHKAMISEL

Vanemapuhkuste kirjelduse juures ilmses, et vanemal on puhkuse võtmise ja puhkuse katkestamise tingimusi arvestades võimalik võtta enamikku puhkustest ühes osas või osade kaupa (puhkust pole võimalik kasutada mitme osana rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsendaja puhkuse korral). Seega on lapsevanemal üldjoontes suur valikuvabadus puhkuste kasutamiseks. Selline süsteem soodustab



küll töö- ja pereelu ühitamist, kuid puhkuste kasutamine osade kaupa võib teha tööandjale töö korraldamise koormavamaks, kui see oleks puhkuse kasutamisel ühe osana. Tööandjal tekib kohustus töötajale osade kaupa tööd anda ning samas tagada, et organisatsiooni majandustegevuseks vajalikud tööjõuressursid oleksid kaetud ja majandustegevuses ei tekiks töötaja puhkuse ajal tõrkeid. Töö korraldamise muudab keerukamaks ka see, kui puhkuse osade kaupa kasutamine ei ole tööandjale planeeritav. Lapsehoolduspuhkuse puhul on töötajal võimalus puhkusele jäämisest või puhkuse katkestamisest tööandjat teavitada 14 kalendripäeva ette (TLS § 62 lg 2), mis võimaldab küll tööandjal vajalikke töökorralduse muudatusi planeerida, kuid rohkete võtmise ja katkestamise olukordade puhul on see ilmselt ikkagi problemaatiline.

Teiste puhkuste puhul saavad pooled muuta puhkuse ajakava kokkuleppel (TLS § 69 lg 4), välja arvatud juhul, kui see on tingitud töötaja isikust tulenevast olulisest põhjusest (TLS § 69 lg 6). Viimasel juhtul on töötajal õigus kasutada kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist. Seadus loetleb oluliste isikust tulenevate põhjustena ajutist töövõimetust ning rasedus- ja sünnituspuhkust, kuid see loetelu on avatud ning töötajale ja tööandjale jääb võimalus käsitleda asjakohastena teisigi olulisi töötaja isikust tulenevaid põhjuseid.

On põhjendatud kaaluda, kas lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise võimalusi oluliselt piiramata oleks võimalik lihtsustada tööandjate töökorraldust läbi suurema puhkuse võtmise planeeritavuse. Esimene võimalus on, et pikkade ja prognoositavate puhkuste korral, kehtivas korralduses seega lapsehoolduspuhkuse korral on tööandjal ja töötajal kohustus koostada puhkuseplaani puhkuste kasutamiseks, mida töötajal on kindla etteteatamisaja jooksul kindel arv kordi õigus muuta. Sellisel juhul saab tööandja näiteks lapsehoolduspuhkuse planeerimisel varakult teada, millistel ajahetkedel töötaja kasutab õigust puhata ja millistel ajahetkedel on tööandjal kohustus töötajale tööd anda, ning saab selle järgi ettevõtte majandustegevust ja töökorraldust juhtida.

Teine võimalus oleks ka lapsehoolduspuhkuse puhul lähtuda üldisest puhkuste ajakava süsteemist, mille järgi lapsehoolduspuhkuse ajakava peaks olema võimalik poolte kokkuleppel muuta, kuid töötaja isikust tuleneval olulisel põhjusel oleks tal võimalik ajakava muuta ka ühepoolset. Kui esimene stsenaarium lihtsustaks tööandja töökorraldust läbi selle, et piiratakse puhkuseplaani muutmise kordade arvu, siis teine vähendaks töötaja ühepoolset õigust muuta puhkuseplaani ja eeldaks puhkuseplaani muutmiseks sagedamini töösuhte osapoolte kokkulepet.

Järgnevalt võrreldakse kehtiva olukorraga poliitikavarianti, kus vanemal on rangem planeerimis-kohustus ning puhkuseplaani saab muuta kindel arv kordi, lahendusega, kus üldjuhul on puhkuseplaani võimalik muuta igal ajal poolte kokkuleppel või töötaja isikust tuleneval olulisel põhjusel.

**TABEL 19** LAPSEVANEMA ÕIGUS OSADE KAUPA PUHKAMISEL JA PUHKUSE KATKESTAMISEL

	Igal ajal, kindel arv kordi	Poolte kokkuleppel igal ajal või olulisel põhjusel
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	0	0
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	++	++
<b>Halduskoormus riigile</b>	-	-

Kuigi mõlemad käsitletud alternatiivsed lahendused kahandavad võrreldes kehtiva korraldusega lapsevanemate otsustusõigust, ei pruugi nende alternatiivide rakendamine praktikas **töö- ja pereelu ühitamist** negatiivselt mõjutada. Tööandjale seeläbi tagatav parem planeeritavus võib luua soodsad ja potentsiaalseid konflikte ennetavad tingimused nii tööellu katkestuste kavandamisel kui ka puhkuselt tööellu naasmisel. Kuigi pikkade puhkuste korral (näiteks lapsehoolduspuhkus) võib töötajal olla raske planeerida oma puhkamist mitme aasta lõikes, säilitavad mõlemad käsitletud alternatiivid võimaluse teha kokkulepitud plaani muudatusi. Töötajatel on jätkuvalt võimalus pikendada soovi korral puhkust või jätkata soovitud varem tööülesannete täitmist – erinevalt kehtivast korrast lasub neil selgepiirilise kohustus oma puhkamise ja töötamise vaheldamise kavatsusi tööandjale kommunikeerida. Eraldisesisvad otsustuskohad on samas kordade arvu sätestamine esimese poliitikavariandi ning muudatusi õigustavate oluliste põhjuste määramine teise alternatiivi puhul. Liialt ranged tingimused võivad töö- ja pereelu ühitamist võrreldes kehtiva olukorraga halvendada, liialt leebena ei pruugi uuenev kord lisandväärtust pakkuda.

**Tööandjale** muutuks mõlema poliitikavariandi puhul puhkuse võtmisest või katkestamisest tulenev töö korraldamise koormus kindlasuuruseliseks ja ette-ennustatavamaks. Siinjuures on aga raske argumenteerida, kumb alternatiivsetest stsenaariumitest võimaldaks vanemal rohkemates olukordades tööd ja pereelu sobival viisil ühitada või toetaks tööandjat rohkem töö korraldamisel. Ilmselt sõltub see kõige rohkem sellest, kuidas on võimalik koostada selge ja kõikne loetelu töötaja isikust tulenevatest olulistest põhjustest, mille korral on töötajal õigus puhkust katkestada ja takistava asjaolu äralangemisel uuesti puhkust kasutada.

**Halduskoormus riigile** ei tule küll otseselt sellest, kas töötaja kasutab õigust puhkusele ühes osas või osade kaupa, kuid kui töötajal on õigus saada ja riigil on kohustus puhkuse eest tasuda asendussissetulekut, siis tekib ka riigil sarnaselt tööandjatele seda suurem ja etteennustatatum halduskoormus, mida sagedamini töötaja puhkuseplaanis muudatusi teeb ja mida rohkem puhkust osade kaupa kasutab. Lapsehoolduspuhkuse puhul on riigi halduskoormus eeldatavasti kõige suurem, sest siin on töötajal kõige suuremad valikuvõimalused. Kuna kaks alternatiivset stsenaariumi töötaja valikuvõimalusi piiravad, siis teoreetiliselt on võimalik, et halduskoormus väheneb.

Eelnevat kokku võttes on lapsehoolduspuhkuse puhul töötajatel avarad võimalused töö- ja pereelu ühitamiseks, kuid see võib muuta tööandjale töö korraldamise ja riigile haldamise koormavaks. Seega oleks üheks võimaluseks piirata töötaja valikuvõimalusi läbi selle, et prognoositava puhkuse puhul planeeriks töötaja oma puhkust rohkem ette, puhkuse plaani muutmise kordade arv oleks piiratud või sätestatud täpsema loeteluga olukordadest, mil töötajal on isikust tulenevatel põhjustel võimalik puhkuse plaani muuta.

#### POLIITIKAVARIANT: TÖÖTINGIMUSTE MUUTMINE

Töö- ja pereelu ühitamise eesmärgist lähtuvalt peaks vanemapuhkuste süsteem toetama vanema erinevaid võimalusi kombineerida vanemlike ja tööalase eneseteostusega seotud õiguste ja kohustuste täitmist. Eesti vanemapuhkuste süsteemis püütakse üksikasjalikult ette näha, kuidas peaks töö- ja pereelu ühitamine toimuma või millises vormis ühitamine vajab seadustega vanemale suuremate õiguste andmist. Kehtivas süsteemis eeldatakse, et vanemlike kohustuste täitmiseks ja perekonnaga seotud õiguste kaitseks on vajalik töötajale anda puhkuse nõudeõigus ja võimalus täielikuks töökatkestuseks, mida toetatakse asendussissetuleku maksimisega. Samas on võimalik, et töö- ja pereelu ühitamist soodustab teatud juhtudel täieliku töökatkestuse asemel töötingimuste muutmine, näiteks tööaja vähendamine (st töötamine osalise tööajaga), töötamine teisel ajal (nt õhtuti) või teises kohtas (nt kodus). Siinjuures on täielik töökatkestus ja puhkamine töötaja nõudeõigus, samas kui töötingimuste muutmine on töötaja ja tööandja kokkuleppevabadus.

Vanemapuhkuste süsteemi muutmine peaks seega toetama vanema erinevaid võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks. Üks võimalus oleks puhkuse nõudeõiguse asemel anda vanemale nõudeõigus töötingimuste muutmiseks ja muuta asendussissetuleku maksmine seda paremini arvestavaks, et asendada kindlal perioodil see osa sissetulekust, mis vanemal perega seotud kohustuste tõttu saamata jääb. Sellisel juhul oleks töötajal õigus nõuda näiteks osalise tööajaga töötamist puhkusega võrdelisel perioodil või proportsionaalselt töötaja valitud tööajaga (näiteks kui lapsevanem valib 50% koormusega töötamise, vt ka „Poliitikavariant: asendussissetulukuga kaetud vanemapuhkuse perioodi nõudeõiguse pikendamine“ ja „Stsenarium 3: Osalise vanemapuhkuse võimaldamine“). Teine võimalus oleks töötingimuste muutmise kokkuleppimist soosida pehme poliitika meetmetega ja samas muuta asendussissetuleku maksmine töötingimuste muutmist paremini arvestavaks.

Toodud lahenduste sekkumisloogika lähtub tõdemusest, et kuna töötingimuste muutmine on kehtivas süsteemis töötaja ja tööandja kokkuleppevabadus, siis juhul, kui töötaja läbirääkimisjõud töösuhtes on väike, on tal väiksemad võimalused sellisel viisil tööd ja pereelu ühitada. Töötajale töötingimuste muutmise nõudeõiguse andmine ja tööandjale töötajale sobivate töötingimuste andmise kohustuse panemine vähendab võimalust, et väiksema läbirääkimisjõuga lapsevanemad ei saa kasutada sellist võimalust töö- ja pereelu ühitamiseks. Nõudeõiguse andmise kõrval on võimalik töötingimuste kokkuleppimist soodustada ka pehme poliitika meetmetega, juhul kui töötingimuste muutmist piiravad töösuhte osapoolte ettekujutused, kuidas tööd (mitmekesiselt, mittetavapäraselt) korraldada. Pehme poliitika meetmetega oleks võimalik suurendada töösuhte osapoolte teadlikkust, et täieliku töökatkestuse, täisajaga töötamise ja täisajaga puhkamise kõrval on võimalik ka töö- ja pereelu ühitada töötingimuste muutmise ja millistel viisidel on tööandjal võimalik tööd ümber korraldada, et töötingimuste muutmine ei mõjutaks liialt ettevõtte majandustegevust.

Asendussissetuleku maksmise tingimuste muutmine lähtub eeldusest, et vanema jaoks on töökatkestuse ajal töötasu asendav asendussissetulek oluliseks stiimuliks, mis võimaldab ja motiveerib tööga seotud eneseteostuse ja kohustuse kõrval tegelema perega seotud õiguste ja kohustustega. Sellest tulenevalt asendussissetuleku maksmine täieliku töökatkestuse korral ja selle mittemaksmine osalise töökatkestuse korral ajendab vanemaid pigem kasutama nõudeõigust puhkusele kui võimalust leppida tööandjaga kokku töötingimuste muutmises. Seega õigus saada töötasuga samaaegselt asendussissetulekut võib võimaldada ja motiveerida vanemaid just sel viisil tööd ja pereelu ühitama.

Järgnevalt võrreldakse omavahel töötingimuste muutmise soodustamist nõudeõiguse andmisega ja kokkuleppevabaduse soodustamisega. Asendussissetuleku maksmise tingimuste muutmise võimalusi käsitletakse osas „Tasu/hüvitis“.

**TABEL 20 TÖÖTAMISE JA PUHKAMISE ÜHITAMISE MEETMETE VÖRDLEV ANALÜÜS**

	<b>Puhkuse ja töötingimuste muutmise nõudeõigus, puhkusel viibitud aja hüvitamine</b>	<b>Puhkuse nõudeõigus ja töötingimuste kokkuleppimise soosimine, puhkusel viibitud aja hüvitamine</b>
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	+++	++
<b>Majandustegevust arvestav töökorraldus</b>	-	---
<b>Halduskoormus riigile</b>	-	-

Kõige soodsamad **valikuvõimalused** on lapsevanemal juhul, kui tal on õigus nõuda nii puhkust kui töötingimuste muutmist ning hüvitise maksmine arvestab tööl viibitud aega. Sel juhul on töötajal võimalik valida erinevate võimaluste vahel ja valik lähtub vaid töötaja vajadusest. Võrreldes praeguse süsteemiga suurenevad vanema valikuvõimalused ka siis, kui vanem peab töötingimuste muutmiseks jõudma tööandjaga vastastikke huvisid arvestavale kokkuleppele, kuid hüvitise maksmisel arvestatakse siiski puhkusel viibitud aega.

Enam arvestab **tööandja majandustegevust** ja töökorraldust stsenaarium, mis soosib töötingimuste muutmist töötaja ja tööandja kokkuleppel. Sellisel juhul on töötaja valmis kaaluma, kas näiteks täieliku töökatkestuse asemel on tal võimalik töö ja muu elu ühitamiseks kombineerida osalise tööajaga töötamist „osalise koormusega puhkamisega“. Sel juhul võib olla tööandjal võimalik töö ümber korraldada selliselt, et saab töötajale võimaldada osalise ajaga tööd, kasutamaks tema oskusi ja teadmisi, mis on majandustegevuse jaoks hädavajalikud. Samas ei ole tööandjal kohustust muuta töötingimusi juhul, kui see on majandustegevust ja töökorraldust arvestades ebamõistlikult keeruline või kulukas. Kõige vähem aga arvestab ettevõtte majandustegevuse ja töökorralduse eripäradega olukord, kui töötajal on õigus nõuda töötingimuste muutmist. Sellisel juhul peaks tööandja pakkuma töötajale nõutud töötingimusi ka siis, kui see tähendaks ebamõistlikult suuri ümberkorraldusi töökorralduses või ebamõistlikult suuri kulutusi töökorralduse ümberkujundamisel.

Eeldatavasti **koormus riigile** suureneks, kui hüvitise saamise õigus arvestaks samaaegset töötamist ja hüvitise suurus sõltuks töötamise koormusest. Riik peaks sel juhul töötaja töötasu või töösuhte osapooltel saadud tööaja andmete alusel arvestama hüvitise suurust. Administratiivselt on problemaatiline just töökoormust arvestavate õigete ja kontrollitavate andmete saamine, et ennetada ja lahendada süsteemi väärtuskohandamise juhtumeid (vt ka allolevat poliitikavarianti).

Seega – kuigi riigi halduskoormus vanematele töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamisel suureneb, siis, nagu eespool arutatud, peaks see suurendama emade tööelus osalemist ja isade pere/lastega seotud kohustustes osalemist. Analüüs näitab, et kindlasti peaks kaaluma varianti, kus hüvitis arvestab tegelikult töötatud/puhatud aega, mis võimaldaks ja motiveeriks võimalusel ja vajadusel täieliku töökatkestuse asemel eelistama näiteks osalise tööajaga töötamist. Valik, kas puhkuse nõudeõiguse kõrval anda töötajatele töötingimuste nõudeõigus või eelistada töösuhte mõlemale poolele suuremat valikuvabadust andvat kokkuleppevabadust (kuid sageli reaalselt töötajat kui töösuhtes väiksemat kokkuleppevabadust omavat poolt sellest töö- ja pereelu ühitamise võimalusest ilma jättes) sõltub väärtuspõhisest otsusest ja tunnetusest, kas ühiskonna seisukohast on olulisem suurendada lapsevanema töö- ja pereelu ühitamise võimalusi ning kas seeläbi tööandja töökorralduse keerulisemaks muutmine ja riigile suurema halduskoormuse tagamine on põhjendatud.

## TASU/HÜVITIS

### POLIITIKAVARIANT: ASENDUSSISSETULEKU MAKSMINE OSALISE TÖÖTAMISE VÕI PUHKUSE OSADE KAUPA KASUTAMISE PUHUL

Analüüsi eelnevates osades ilmnis korduvalt, et vanemapuhkuste süsteemis eeldatakse üldjuhul täielikku töötamise katkestamist asendussissetulekuga kaetud puhkuse perioodil. Erandiks on vanemahüvitis – kui vanem töötab ja saab vanemahüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, näiteks töötasu, siis vähendatakse ka vastava kuu hüvitist (VHS § 3). Vanemapuhkuste süsteemi stsenaariumid lähtuvad ideest suurendada lapsevanemate võimalusi ühitada tööd ja pereelu, kuna sarnaselt vanemahüvitise perioodile võib vanem ka teiste puhkuste ajal eelistada täieliku töötamise katkestamise asemel osalist töötamist või kasutada puhkust osade kaupa. Näiteks parameetri „seos töötamisega“ juures käsitleti võimalusi,

kuidas suurendada töötaja võimalusi töötada puhkuse perioodil osalise tööajaga ja saada mittetöötatud aja eest asendussissetulekut.

Soodsaid asendussissetuleku maksmise tingimusi pakkudes saab riik motiveerida lapsevanemate osalist tööturul osalemist. Teisisõnu võivad hüvitise maksmise tingimused motiveerida lapsevanemat kasutama tööturul seda osa ajast, mis lapse ja perega seotud tegevustest ja kohustustest üle jääb. Riigile võib olla aga väljakutseks, kuidas arvestada tasu ja hüvitist, kui töökoormus varieerub lühikestel perioodidel (nt ühe kuu vältel) korduvalt. Et inimesed ei kasutaks süsteemi ära ning ei võtaks samaaegselt töötasu ja puhkusetasu on ilmselt vajalik vastava kontrollimehhanismi loomine.

Tööelus osalemise koormuse hindamiseks kasutatakse vanemahüvitise arvestamisel kaudset lähenemist, kus töökoormust hinnatakse töötasu kaudu. Näiteks teenides vanemahüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, vähendatakse isiku vastava kuu hüvitist järgneva valemi alusel:

$$(\text{hüvitis} + \text{tulu} - \text{hüvitise määr}) / 1,2 - (\text{tulu} - \text{hüvitise määr})^{81}$$

Töökoormuse arvestamiseks on ka otsene viis, mille puhul hinnatakse töökoormust töötaja kaudu, võttes aluseks selle, kui suure ajalise koormusega vanem enne (osalisele) puhkusele minekut töötas ning kui suurt osa ajast, mis lapse ja perega seotud tegevustest ja kohustustest üle jääb, vanem töötamiseks kasutab.

Nii töötasu alusel kui töötaja alusel töötamise koormuse arvestamisel on omad rakendatavuse piirangud ning need mõjutavad erinevalt lapsevanemate võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks ning tööandjate ja riigi halduskoormust.

**TABEL 21** ASENDUSSISSETULEKU MAKSMINE OSALISE TÖÖTAMISE PUHUL

	Töötasu alusel	Töötaja alusel
<b>Töö- ja pereelu ühitamine</b>	+	+++
<b>Halduskoormus tööandjale</b>	---	-
<b>Halduskoormus riigile</b>	---	-

Lapsevanema **töö- ja pereelu ühitamise** võimaluste seisukohast on kõige avaramate võimalustega asendussissetuleku maksmine töötaja alusel. Töötasu ja töötasult arvestatud makse makstakse kord kuus ning seega on riigil töötaja sissetulekute kohta administratiivandmed vaid kindla kuu kohta. Puhkuste lühikeste osade kasutamise puhul tekib seega riigil probleem, kuidas eristada vanemapuhkusel viibimisest tingitud töökoormuse kahanemisest või töökatkestusest põhjustatud töötasu muutuseid muudest objektiivsetest põhjustest – näiteks tunnitasu, töö väärtuse või töötaja muutumisest.

Lühemate puhkuste puhul võimaldaks töökoormust paremini hinnata iganädalane töötasu maksmise kohustus. See suurendaks aga kindlasti **tööandja** finantsjuhtimise **koormust** ja seonduvat halduskoormust. Samuti suurendaks see riigi maksutulude arvestamise koormust. Üldist töötaja ja riigi halduskoormust vähendaks see, kui iganädalane töötasu maksmine ei ole kõigi tööandjate kohustus

<sup>81</sup> Hetkel on menetluses ka uus valem.

kõigi töötajate puhul, vaid see oleks tööandja kohustus nendel nädalatel, kui töötaja kasutab puhkust või selle osa. Siiski, ka sel juhul jääks riigi halduskoormus suureks, kuna erinevate protsesside väljatöötamise ja juurutamise, sealhulgas tehniliste lahenduste kulu, oleks ikkagi suur.

Nagu öeldud, saab kalendrikuust lühemate perioodide puhul koormust hästi hinnata ka tööaja alusel. Samas suurendab tööaja alusel töökoormuse hindamine oluliselt tööandjate ja **riigi halduskoormust**, sest tööandja peab tegelema täpsema tööaja ja osakoormusega puhkuse arvestusega, edastama neid andmeid riigile, tõendama ja vastutama nende andmete õigsuse eest; riik aga peab neid andmeid töötlemise, vajadusel kontrollima nende õigsust, vastavust formaalsetele nõuetele ning arvestama nende alusel hüvitist. Selline oluline halduskoormuse suurenemine võib muuta selle lahenduse ebaotstarbekaks, kuna kulud võivad eesmärki arvestades olla ebaproportsionaalselt suured.

Siinjuures saab riik kaaluda, kas lühikeste puhkuste, näiteks lapsepuhkuse, puhul on riigil kuluefektiivne kontrollida puhkuse kasutamist või pigem eeldada töötajate ja tööandjate heausket käitumist. Pikemate puhkuste puhul töötasu alusel töökoormuse arvestamine motiveerib ilmselt töötajat ja tööandjat planeerima töötamise ja puhkamise koormust vähemalt ühekuiste perioodide kaupa.

Täiendavaks võimaluseks on suurendada lapsepuhkuste korraldamisel tööandjate solidaarset vastutust. Näiteks lühiajalise lapsepuhkuse tasu maksmise kohustuse asetamine tööandjale võib suurendada teatud tööandjate otsest tööjõukulu, kuid summaarselt lapsehoolduspuhkusele tehtavad kulud riigis võivad jääda samaks või väheneda halduskoormuse vähenemise tõttu. Samuti võib puhkusetasu maksmise kohustuse tööandjale panemine motiveerida tööandjaid muutma töötaja töötingimusi ning pakkuma töötajale näiteks kindla perioodi jooksul puhkuse asemel osalist tööaega, sest tööjõukulude kandmise kõrval on tööandjal võimalik sel juhul saada ka tulu tööga loodud lisandväärtusest.

Eelnevat kokkuvõttes – töötasu alusel töötaja tööelus osalemise hindamise kõrval on võimalik tööelus osalemist hinnata ka töötatud aja järgi, mis ilmselt rohkem arvestab lapsevanema vajadusi, kuidas erinevas olukorras tööd ja pereelu ühitada. See aga suurendab oluliselt nii tööandja kui riigi halduskoormust. Seevastu töötasu alusel tööelus osalemise arvestamine võib piirata lapsevanema võimalusi tööd ja pereelu ühitada, sest ilmselt on keeruline muuta tervikuna või osaliselt töötasu maksmist ühelt kuult ühele nädalale.

#### TÄIENDAVALD ASENDUSSISSETULEKU MAKSMISE PROBLEEMID

Vanemapuhkuste süsteem peaks töö- ja pereelu ühitamise eesmärgist lähtuvalt toetama vanema võimalust kombineerida tööalast eneseteostust vanemlike õiguste ja kohustustega. Rahvusvahelistes lepingutes on sätestatud, et emaduse kaitseks ja vanemliku hoolitsuse vajaduse korral rakenduvad riikides asendussissetuleku skeemid, mis tagavad vanemale asendussissetuleku perioodil, mil ta emadusest või vanemlusest tulenevalt ei suuda ise endale piisavat sissetulekut teenida. Piirangud hüvitise/tasu maksmise perioodile erinevad hüvitiseta. Mida jäigemad need piirangud ja hüvitise maksmise reeglid on, seda problemaatilisem on eelduslikult lapsevanematel oma töö- ja pereelu ühitada, ent mugavam puhkuste võimaldamist ja hüvitamist hallata. Ja vastupidi: enamaid valikuvõimalusi ja suuremat valikuvabadust pakkuv puhkuste ja asjakohaste hüvitiste maksmise korraldus loob lapsevanematele soodsad tingimused kombineerida vanemlike kohustusi ning tööelu, kuid on tõenäoliselt oluliselt ressursimahukam hallata, see võib suurendada määramatust nii puhkuste hüvitiste finantseerijate kui ka tööandjate jaoks.

Nagu puhkuste kirjeldusest peegeldub, erinevad puhkuste lõikes hüvitise/tasu maksmise alused märkimisväärselt. Tasu maksmise perioodi piiranguil on kasutusel nii konkreetne päevade arv juhtumi

ja/või kalendriaasta lõikes, kuid oluliseks teguriks on ka näiteks lapse vanus. Samuti võib puhkus olla pikema kestusega kui hüvitatav puhkuse periood. Hüvitise maksmise alusena kasutatakse puhkuse saaja eelneva kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (sünnitus-, lapsendamis- ja vanemahüvitis) kui ka puhkusel eelnenud töötasu keskmist, samuti Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära. Tulu arvutamine võib toimuda asjakohase perioodi tööpäevade või kalendripäevade alusel või kasutades nende kombinatsiooni (nt vanemahüvitise kalendripäeva tulu arvutamisel kahandatakse kalendripäevade arvu päevade võrra, mil inimene oli ajutiselt töövõimetu). Hüvitisel võib olla põrand ja lagi (nt vanemahüvitis), kuid need võivad ka puududa (nt sünnitushüvitis). Varieerub hüvitise asendusmäär (80-100%), makstav summa võib olla ka teisest tulust sõltumatu st fikseeritud suurusega summa (nt lapsehooldustasu, mis võib sõltuda hooldatavate arvust). Varieeruvad ka hüvitiste maksumise printsiibid – töötasu alusel arvutatavad hüvitised on tulumaksuvaba miinimumi ületades tulumaksuga maksustatavad.

Hüvitise tasu maksmine võib sõltuda sellest, kas inimene töötab antud hetkel või mitte – nt ajutise töövõimetu hüvitisteks liigituvaid sünnitus- ja lapsendamishüvitist saavad ainult töösuhtes olevad inimesed, kel on asjakohane kindlustuskaitse, vanemahüvitist ja lapsehooldustasu võivad saada ka need Eesti püsielanikud, kel töösuhe puudub, kes on mitteaktiivsed või töötud.

Hinnates olemasolevate materjalide (peamiselt õigusaktide seletuskirjade) põhjal hüvitiste võimaldamise mehhanismide põhjendusi, siis selgeid printsiipe ühe või teise hüvitise arvestamise mehhanismi valimiseks soovitud eesmärkide saavutamisel ei olnud võimalik tuvastada. Puhkustele ja asjakohasel perioodil makstavatele hüvitistele tingimuste seadmisel on vajalik otsida tasakaalu meetme eesmärgi ja administratiivse otstarbekuse vahel – seatud eesmärkide saavutamisel võivad toimida erinevad lahendused. Ootuspärane oleks, et hüvitiste ja nende koosluste tingimused tagaksid hüvitisesaajate võrdse kohtlemise ega töötaks vastu vanemapuhkuste süsteemi üldeesmärkidele.

Sissetulek vanemapuhkuste ajal võimaldab lapsevanemal täita vanemlikke kohustusi. See tagab nii aja, mida vanem saab õiguse ja kohustuse täitmiseks kasutada, kui ka finantsvahendid perekonnaga seotud kulutuste katmiseks. Hüvitise suurus mõjutab töömotivatsiooni ja valmisolekut tööelus osaleda. Samuti mõjutab lapsevanemate tööjõu pakkumine tööturгу; lapsevanematele makstavad tasud (kaudsemalt ka tööjõukuludel arvestatud sotsiaalmaksed) suurendavad aga tööjõukulusid ning seeläbi ka tööandja nõudlust töö järele.

**Probleem 1.** Hüvitise määr ja suurus on lapse sünnile vahetult järgneval perioodil kesksed parameetrid. On tähelepanuväärne, et kui vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodil on lapsevanemale tagatud hüvitis töötasu alammääras ka juhul, kui vanema töötasu jäi sellele puhkusele eelnenud perioodil alla, siis 20 nädalat kestva rasedus- ja sünnituspuhkuse perioodi eest makstaval hüvitisel alammäära ei ole. Analüüsides sünnitushüvitise maksmist praktikas ilmneb, et rasedus- ja sünnitushüvitise maksmise mehhanism (st põranda puudumine) ei pruugi ära hoida lapsega leibkonna vaesusse langemist – haigekassa sünnituslehtede andmetest ilmneb, et vahemikus 2007-2012 sünnituspuhkusele siirdunud naistest sai keskmiselt kolmandik hüvitisesaajast sünnitushüvitist väiksemas määras, kui oli antud aasta töötasu alammäär<sup>82</sup>.

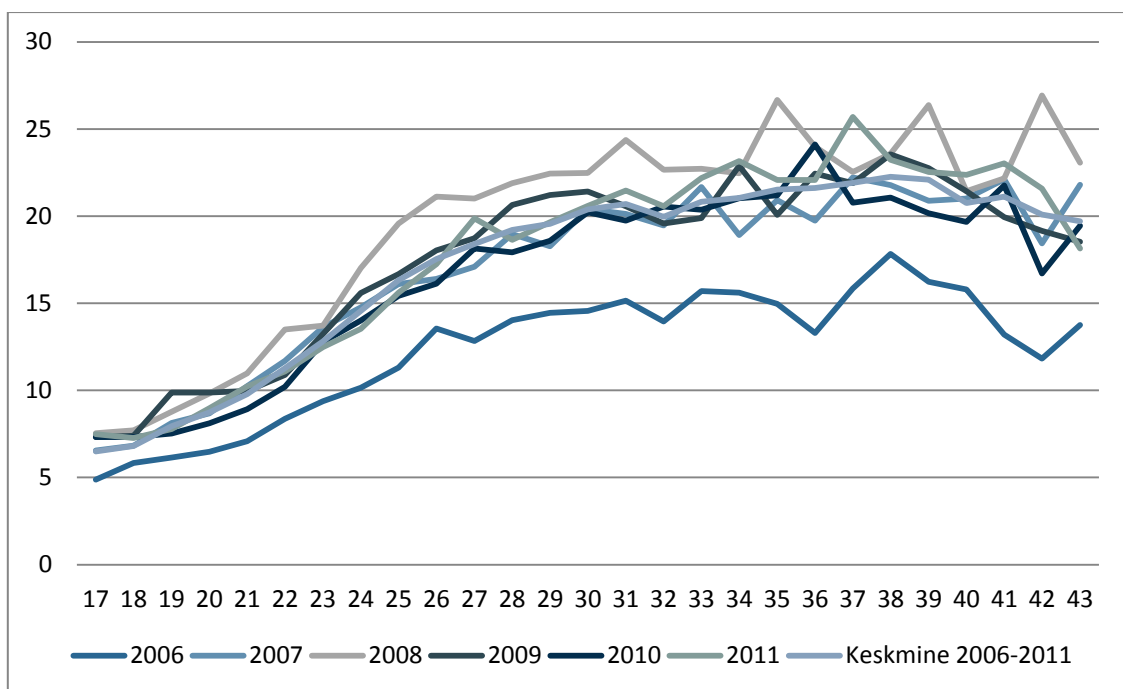
**Probleem 2.** Arvestades sünnitushüvitise ja vanemahüvitise kalendriaasta-põhist hüvitise arvestamise mehhanismi on võimalik, et see funktsioneerib teatud juhtudel sünde edasi lükkavalt. Nagu nähtub

---

<sup>82</sup> Nende seas on siiski ka järjestikuste sündide juhtumid, kus riik on kompenseerinud sünnitushüvitise ja vanemahüvitise vahe vastavalt Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määrusele nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“.

jooniselt 15, suurendab iga lisanduv eluaasta naistel vanuses 19-27 võrreldes vanusega aasta varem tulu keskmiselt 4,7-16,9%. Majanduslikult kalkuleeriv pere võib kalendriaastapõhise sissetuleku oodatava kasvu korral olla motiveeritud lükkama planeeritava lapse sünni edasi, et suurendada kalendriaastapõhist tulu ning tagada seeläbi võimalikult kõrge sünditushüvitis ja vanemahüvitis nimetatud hüvitistega kaetud 575 päeva vältel. Sarnaselt võib peres, kus lapse sündimise järel on üks või mõlemad lapsevanemad teinud töö- ja pereelu ühitamisel kompromisse tööise sissetuleku arvelt järgneva lapse sünni hiljem kui eelmise lapse 2,5-aastaseks saamise hetke osutada riigi tagatavale asendussissetulekutele mõeldes leibkonnale võrreldes eelmise vanemapuhkuse perioodiga oluliselt ebasoodsamaks.

**JOONIS 14** SÜNNITUSPUHKUSELE SIIRDUNUD NAISTE KESKINE PÄEVATULU (EURODES) KALENDRIAASTAL VANUSE JÄRGI, 2007-2012



Allikas: Haigekassa mikroandmed, autorite arvutused

Oleks ootuspärane, et vanemahüvitiste süsteem, mille keskseks eesmärgiks on sündimuse suurendamine, püüaks välistada olukordi, kus täiendavat last sooviv ja nn normaalolukorras piisavat sissetulekut teeniv perekond peaks kartuses pere majanduslikku olukorda pikaajaliselt halvendada, planeerima uue pereliikme sünni aasta või enama vältel edasi lükkama. 2006. aastal läbiviidud küsitluse kohaselt vastas enam kui kolmandik küsitletud peredest, et nende peres on lapse sünni takistavaks teguriks olnud kartus, et lapsehoolduspuhkusele siirdumine halvendaks pere majanduslikku olukorda.<sup>83</sup> Iga edasilükatud sünni vähendab tõenäosust lapse ja täiendavate laste sündimiseks tulevikus. Samuti – mida vanemad on lapse viljastamise hetkel tema ema ja isa, seda tõenäolisemalt esineb lapsel arenguhäireid või tüsistusi.

<sup>83</sup> Faktum (2009)

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/paljulapselised\\_aruannet%C3%A4iendatud.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/paljulapselised_aruannet%C3%A4iendatud.pdf)



**Probleem 3.** Sotsiaalmaksu miinimummääras maksmise mehhanism vanemahüvitisel on arvestades, et ca 95% vanemahüvitise saajaist on naised, käsitletav üldist võrdsust kahandavana samal ajal kui töö käiva isa tööandja tasub sotsiaalmaksu kogu töötasult, maksab SKA vanemahüvitist saava ema eest sotsiaalmaksu vaid sotsiaalmaksu miinimummääralt – see aga tähendab, et lapse ema sotsiaalhävitised (haigushüvitis, hooldushüvitis, töötushüvitis) võivad vanemapuhkuse järgsel tööle siirdumisel olla isade potentsiaalsete hüvitistega võrreldes oluliselt madalamad, samuti on emadel sotsiaalmaksu alusel arvatav pension tulevikus väiksem.

Analüüsidest hüvitiste maksmise mehhanisme ja aluspõhimõtteid, saab väita, et kõik langetatud valikud ei ole argumentidega põhjendatud ning mitmel juhul on langetatud otsused sõltunud antud ajahetke poliitilistest-ametkondlikest kompromissidest ning toetunud varemolnule. Kuigi enamike puhkuste puhul ei ole võimalik tuvastada tasustamise mehhanismide mõju käesoleva töö keskmes olevaile aspektidele, on siiski aimatavad arvutusmehhanismidega kaasnevad probleemkohad, mis vajavad tähelepanu ja tõenäoliselt ka muutmist.

#### LAHENDUSED

**Probleemkohta 1** leevendamiseks on võimalik kehtestada sarnaselt vanemahüvitisele ka sündinuhüvitisele miinimummäär ehk tagada kogu sündinusest ja väikelapse hooldamisest tingitud töökatkestuse vältel piisava suurusega asendussissetulek ka väga madalat sissetulekut teenivatele naistele. On eraldiseisvate arutelude koht, kas sellise lahenduse juurutamisel tuleks puuduvad vahendid ravikindlustuse eelarvest või peaks siingi ebavõrdsuse vältimiseks kompenseerima tuluvahe riik.

**Probleemkohta 2** aitaks leevendada lahendus, kus halduslikult mugava kalendriaastapõhise hüvitise arvestuse asemel võetakse arvestuse aluseks puhkusele vahetult eelnev periood nagu on näiteks kasutusel töötuskindlustushüvitise arvestamisel ja/või pikendatakse perioodi (hetkel 2½ aastat), mille vältel tagatakse puhkust kasutavaile vanemaile uue lapse sündimisel hüvitis, mis on samaväärne eelmisel hüvitamisperioodil makstud hüvitisega.

**Probleemkohta 3** leevendaks olukord, kus riik maksab vanemapuhkusel viibija eest sotsiaalmaksu kogu vanemahüvitise eest.

Kõik äsjakirjeldatud hüvitise arvestamise skeemidest tulenevate probleemide leevendamiseks mõeldud lahendused eeldavad samas ilmselt olulist täiendavat kulu riigieelarvest (või ka ravikindlustuse eelarvest).

## 3.2. Süsteemsed stsenaariumid

Järgnevalt analüüsitakse võimalikke süsteemseid stsenaariumeid, st võimalikke vanemapuhkuste regulatsiooni muudatusi, mis eeldavad mitme parameetri üheaegset muutmist ning korraldavad vanemapuhkuste skeemi olulisel määral ümber.

Käsitletakse nelja võimalikku uut vanemapuhkuste stsenaariumit, milleks on:

1. ühe kuu pikkuse individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse andmine isadele;
2. vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi jagamist kolmeks võrdseks osaks, millest üks osa on individuaalse õigusena ette nähtud emale, teine isale ning kolmas mõeldud perekonnas vanemate vahel jagamiseks;
3. osa-ajalise vanemapuhkuse võimaldamine;
4. kõigi vanemapuhkuste sidumine.

Esimese, teise ja kolmanda stsenaariumi analüüs on välja pakutud uuringu tellija, neljas stsenaarium käesoleva töö autorite initsiatiivil.

### 3.2.1. Stsenaarium 1: Kuu ülekantamatut individuaalset puhkuseõigust isadele

Stsenaarium hõlmab endas vaid ühte muudatust – üks kuu vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse kestusest antakse ülekantamatu individuaalõigusena isale, st kehtestatakse nn isakvoot. Selle skeemi järgi jääb rasedus- ja sünnituspuhkus muutumata ning üks kuu (30 kalendripäeva) lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise perioodist muutub isa õiguseks, mida ei saa emale üle kanda (v.a. erijuhtudel). Juhul kui isa seda kuud ei kasuta, jääb perekond sellest puhkuse- ja hüvitise osast ilma.

#### PUHKUSE ALUS, PUHKUSE SAAJA

Sünnitus- ja raseduspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse aluseks on naise rasedus, lapse sünn ja väikelapse eest hoolitsemisega kaasnev hoolduskoormus. Sünnitus- ja raseduspuhkus ning lapsehoolduspuhkus jagunevad ema individuaalõiguseks, isa individuaalõiguseks ja perekonna õiguseks:

- Ema individuaalõigusena on käsitletav rasedus- ja sünnituspuhkus, seejuures ei ole kehtiva seadusandluse kohaselt rasedus- ja sünnituspuhkus ülekantav lapse isale, eestkostjale või teistele lapse hooldajatele. Rasedus- ja sünnituspuhkusele on õigus töösuhtes oleval naisel, kelle raseduse on tuvastanud arst või ämmaemand ning kelle eeldatava sünnituseni ei ole jäänud enam kui 70 päeva. Juhul, kui rasedus- ja sünnituspuhkus lõpeb enne lapse 70 päeva vanuseks saamist, on periood rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemisest kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni ema individuaalõiguse perioodi osa. Juhul, kui naisel ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, on tema individuaalõiguse perioodiks 70 päeva alates lapse sünnist. Ema individuaalõiguse periood ei ole isale või kolmandatele isikutele ülekantav, va kehtivas regulatsioonis sätestatud erijuhtudel.
- Isa individuaalõigus on 30 kalendripäeva pikkune lapsehoolduspuhkuse osa vanemahüvitise perioodil, millega kaasneb õigus vanemahüvitisele lapsehoolduspuhkusel oldud päevade eest. Isale antav õigus ei ole ülekantav lapse emale või kolmandatele isikutele (v.a. üksinda last kasvatavatele emadele, vt alt erandeid).
- Ülejäänud lapsehoolduspuhkuse periood (nii vanemahüvitisega kui lapsehooldustasuga kaetud osa) on perekonna õigus, st õigus sellele on emal või isal ning selle kasutamise üle otsustavad vanemad ühiselt. Perekonnaõiguse perioodi on võimalik analoogselt hetkel kehtiva regulatsiooniga üle anda lapse tegelikule hooldajale, eestkostjale või isikule, kellega on sõlmitud lapse perekonnas hooldamise leping.

**Erandid.** Ülekantamatu individuaalse isapuhkuse õiguse kehtestamise korral tuleb erandina käsitleda neid perekondi, kus ema kasvatab last üksinda – vt üksikvanemate õiglase kohtlemise probleemi käsitlevat kiilu lk-del 87-88. Nagu viidatud tekstiosas käsitletud, oleks üksikvanematele teise vanema individuaalse ülekantamatu vanemapuhkuse mittevõimaldamine problemaatiline, mistõttu tehakse antud juhul üksinda last kasvatavatele emadele erand ning neile antakse õigus isale määratud individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse kasutamiseks. Sellest tulenevalt tekib vajadus üksikvanema täpse definitsiooni sisseviimiseks vähemalt vanemahüvitise maksmist reguleeriva(te)sse õigusakti(desse).

## PUHKUSE KESTUS, AJASTUS JA ETTETEATAMINE

- Rasedus- ja sünnituspuhkus, mis on ema individuaalõigus, kestab kuni 140 kalendripäeva. Rasedus- ja sünnituspuhkusele on õigus töösuhtes oleval naisel, kelle raseduse on tuvastanud arst või ämmaemand ning kelle eeldatava sünnituseni ei ole jäänud enam kui 70 päeva.
- Juhul, kui rasedus- ja sünnituspuhkus lõpeb varem, kui lapse 70 päeva vanuseks saamisel, jätkub ema individuaalõigus kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni.
- Juhul, kui naisel ei ole õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, algab tema individuaalõiguse periood lapse sünniga ning kestab kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni.
- Isa individuaalõigus on 30 kalendripäeva pikkune vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse osa, mida saab kasutada ühe katkematu perioodina vabalt valitud ajal pärast ema individuaalõiguse osa lõppemist (s.o pärast lapse 70 päeva vanuseks saamist või rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemist, vastavalt sellele, kumb tärimin saabub hiljem) kuni 575 päeva täitumiseni arvates naise rasedus- ja sünnituspuhkuse algusest või kuni lapse 18-kuu vanuseks saamiseni, kui naisel ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele. Juhul, kui isa oma individuaalsest puhkuseõigusest täielikult või osaliselt loobub, lüheneb selle aja võrra vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspikkuse kogupikkus järgnevalt:  
*VH perioodi pikkus = VH perioodi kogupikkus kalendripäevades – isa poolt kasutamata jäänud VH perioodi pikkus kalendripäevades*
- Kui emal oli õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kujuneb perekonnas jagatava vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi pikkus järgnevalt:  
*VH kaetud perekonnaõiguse periood = 405 päeva<sup>84</sup> – ema individuaalõiguse päevade arv juhul, kui rasedus- ja sünnituspuhkus lõppes enne lapse 70 päeva vanuseks saamist*
- Kui emal ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, kujuneb perekonnas jagatava vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi pikkus järgnevalt:  
*VH kaetud perekonnaõiguse periood = 18 kuud – (70 päeva ema individuaalõiguse periood + 30 päeva isa individuaalõiguse periood)*
- Lapsehooldustasuga kaetud lapsehoolduspuhkust on emal või isal õigus võtta kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.
- Puhkusele siirdumine eeldab sarnaselt tänasele regulatsioonile tööandjale etteteatamist 14 päeva. Sarnaselt peab hüvitise saamiseks informeerima SKA-d 10 tööpäeva enne puhkuseperioodi algust.
- Emal ei ole õigust viibida lapsehoolduspuhkusel ja saada hüvitist perioodi eest, mil isa kasutab talle reserveeritud individuaalset puhkuseõigust.

## SEOS TÖÖTAMISEGA, HÜVITIS

- Isade individuaalne puhkuseõiguse periood on hüvitatud samadel põhimõtetel vanemahüvitise võimaldamisega, töötamise ja töise tulu teenimisel kahandatakse hüvitist kehtiva õiguse alusel<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> Hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt on VH perioodi pikkuseks 435 päeva, millest on lahutatud isa individuaalõiguse periood ehk 30 päeva.

- Kui isa taotleb vanemahüvitist pärast seda, kui hüvitist on saanud ema, arvutatakse isa hüvitist sama perioodi tulude alusel, mis oli arvestuse aluseks emal.
- Hüvitise saajat on võimalik vahetada kalendrikuu põhiselt. Hüvitise saaja vahetatakse alates järgmisest kuust juhul, kui taotlus on esitatud enne jooksva kuu 15. kuupäeva.

## MÕJU ANALÜÜS

**Töö- ja pereelu ühitamine.** Stsenaariumi rakendamine suurendab isade võimalusi tööd ja pereelu ühitada, kuna isadele individuaalse lapsehoolduspuhkuse reserveerimine ning selle hüvitamine loob tingimused, mis soosivad isade senisest suuremat laste eest hoolitsemisele pühendumist, kuna (a) riik on seadusega kehtestatud õigus abil nõ läbirääkimised isa ja tööandja ning isa ja ema vahel juba pidanud, võimaldades isal endal läbirääkimistesse laskumata vanemapuhkusele jääda ning (b) seadusega kehtestatud norm aitab kummutada isade suuremat osalemist takistavaid ootuseid ja arusaamu perekonnas, tööandjate hulgas ja ühiskonnas laiemalt. Sellest tulenevalt avaneb meestel senisest suurem võimalus tööd ja pereelu ühitada. Lisaks mõjutab isa ülekantamatu individuaalse õiguse sisseviimine teatud määral ka naiste võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks, eelkõige tänu avanevale võimalusele senisest varem tööle naasta, kui isa otsustab kasutada enda individuaalõigust puhkusele.

**Isade osalus vanemapuhkuste kasutamisel.** Eelduslikult kasvab stsenaariumi rakendamisel oluliselt isade osakaal, kes lapsehoolduspuhkust vähemalt isadele reserveeritud individuaalosa ulatuses kasutavad. Sellist hinnangut toetab teiste riikide kogemus analoogsete reformide läbiviimisel (nt eelnevalt käsitletud Norra kogemus, kus ühe kuu pikkuse isakvoodi kehtestamisega kasvas lapsehoolduspuhkust kasutavate isade osakaal neljalt protsendilt 89%-ni). Kuna isasid motiveeritakse oma individuaalset lapsehoolduspuhkuse osa kasutama seeläbi, et selle kasutamata jätmise korral kaotab perekond õiguse kasutamata jäänud aja eest vanemahüvitist saada ning arvestades lastehoiukohtade nappust ning alternatiivsete lastehoiuvõimaluste kõrget hinda, osutuks selline regulatsioon suure tõenäosusega tugevaks ajendiks isakuu kasutamiseks.

**Mõju naiste tööhõivele.** Poliitikavariandi rakendamise mõju naiste tööhõivele on keeruline hinnata. Võib eeldada, et mõju naiste tööhõivele ilmneb eelkõige nende naiste lõikes, kes soovivad pärast vanemahüvitise perioodi lõppemist siirduda tööle. Sellisel juhul võimaldab isakuu rakendamine – eeldusel, et isa kasutab seda vanemahüvitise perioodi lõpus, – emadel senisest varem tööle naasta. Ajakohased andmed selle kohta, kui suur osa naisi siirdub või soovib siirduda pärast vanemahüvitise perioodi lõppemist tööle, puuduvad. Võrk jt (2009) analüüsisid aastate 2002, 2004 ja 2006 andmeid, millest järeldus, et vanemahüvitise kehtestamise järel on valdav osa emasid kodus kuni vanemahüvitise perioodi lõpuni, misjärel hakkab töist sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu saavate naiste osakaal tõusma, kuid see tõus on aeglane, jäädes nt 2006. aastal sündinud laste 2-aastaseks saamisel 45% piirimaile<sup>86</sup>. Teisalt on Karu (2012) leidnud, et aastatel 2004-2007 ei töötanud 43,1% emadest sel

<sup>85</sup> Arvestades samas siiski ka seda, et tulenevalt riigikohtu otsusest läheb vanemahüvitise arvutamise valem 2013. aasta teises pooles muutmisele; vt <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1732c60a-d7d5-44c6-9000-42ee4feb52d5>

<sup>86</sup> Meeles tuleb pidada, et 2004. ja 2006. aastal oli vanemahüvitise maksmise periood lühem, kestes ligikaudu lapse 1-aastaseks saamiseni. Vanemahüvitise perioodi pikendati 2007. aastal. Seetõttu on raske hinnata, kas ja kui palju naisi

perioodil, mil isa oli vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusel ning vaid 23,6% juhtudest töötas ema kogu isa lapsehoolduspuhkuse aja vältel. Karu järeldeb, et suur osa isasid olid lapsehoolduspuhkuse ajal kas (a) koos lapse emaga kodused, (b) jätkasid töötamist osalise tööajaga või (c) jätkasid tegelikkuses töötamist täistööajaga ning lapse eest hoolitses samal ajal naine.

Seega võivad käsitletud stsenaariumi rakendamisel takistada naiste tööhõive suurendamist nii naiste enda soov lapsega (ja lapse isaga) isa individuaalosa vältel kodus olla, lapsehoiuvõimaluste vähene kättesaadavus, mis tingib selle, et üks vanemaist peab last kodus hooldama ka pärast vanemahüvitise lõppu kui ka ühiskonnas levinud arusaamad selle kohta, kas ja kuidas mehed laste eest hoolitsemisega toime tulevad. Poliitikavariant omab teoreetiliselt seega mõõdukat mõju naiste tööhõivele, kuna loob eeldused naiste senisest varasemaks tööle naasmiseks – muude oluliste tegurite domineerimisel ei pruugi seda praktikas juhtuda.

**Mõju soolisele võrdsusele.** Soolist võrdsust mõjutab välja pakutud stsenaarium eelkõige kahest aspektist. Esmalt viiakse stsenaariumi rakendamisel sisse norm, mille kohaselt isade lapsehoolduspuhkusele jäämist soodustatakse ning selle võimaluse kasutamata jätmine toob perekonnale kaasa ilmajäämise nn normaalolukorras tagatud hüvitisest. Teiseks mõjutab soolist võrdsust see, kui poliitikameetme rakendamisega kaasneb naistele võimalus senisest varem tööturule naasta.

**Mõju tööandjatele.** Poliitikavariandi rakendamisega tööandjale kaasnevale mõjule hinnangute andmine on keeruline. Vanemapuhkusele jääda saavad isad moodustavad kogu tööturust ca 2,5%, mistõttu ei ole mõju makrotasemel kindlasti suur. Mõju sõltub konkreetsemalt sellest, millistest ettevõtetest isapuhkuse kasutajad tulevad ja kui lihtne on nende asendamine.

Eeldusel, et administratiivsed toimingud jäävad individuaalse isadele reserveeritud puhkuseõiguse juurutamisel olemuselt samaks seni kasutatutega, kaasnevad poliitikavariandi rakendumise korral täiendavad halduskulud tööandjale. Arvestuslikult tuleb kohustusliku isakuu korral tööandjatele kokku aastas kuni 24 000-26 000 täiendavat lapsehoolduspuhkusele siirdumise või tööle naasmise avaldust<sup>87</sup>. Kasutades halduskoormuse hinnanguid varasemast töölepingu seaduse hindamisest (Anspal ja Jürgenson 2006), võib hinnata ühe taotlusega tegelemise ajakuluks tööandja poolt ca 20 minutit. Võttes tööandja aja kulu hinnaks 10 eurot tunnist teeb see täiendavaks halduskuluks aastas ca 70-80 tuhat eurot kokku kõikidele tööandjatele.

**Mõju riigi halduskoormusele.** Sarnaselt ülalkäsitletuga kaasnevad eeldusel, et bürokraatlikud toimingud jäävad samaks, individuaalse isadele reserveeritud puhkuseõiguse juurutamise korral täiendav halduskulu ka sotsiaalkindlustusametile. Kasutades eelmises lõigus kirjeldatud alusandmeid ja arvestusmehhanismi tuleb Sotsiaalkindlustusametile kohustusliku isakuu rakendumise korral aastas umbes 70-80 tuhat eurot täiendavat andmetöötlus-avalduste menetlemise kulu (juhul, kui suur hulk peresid ajastab isa individuaalse puhkuseosa vanemahüvitise perioodi lõppu ning mõlemad vanemad

---

siirduksid vanemahüvitise perioodi lõppedes tööle nüüd, kui laps on selle lõppemise hetkeks vanem ning võimalus talle lastehoiukoht leida seetõttu suurem.

<sup>87</sup> Võib eeldada, et suur hulk peresid ajastab isa individuaalse puhkuseosa vanemahüvitise perioodi lõppu. Juhul, kui mõlemad vanemad jätkavad peale vanemahüvitise perioodi lõppu töötamist, väheneb menetletavate avalduste arv (ema ei naase lapsehoolduspuhkusele).

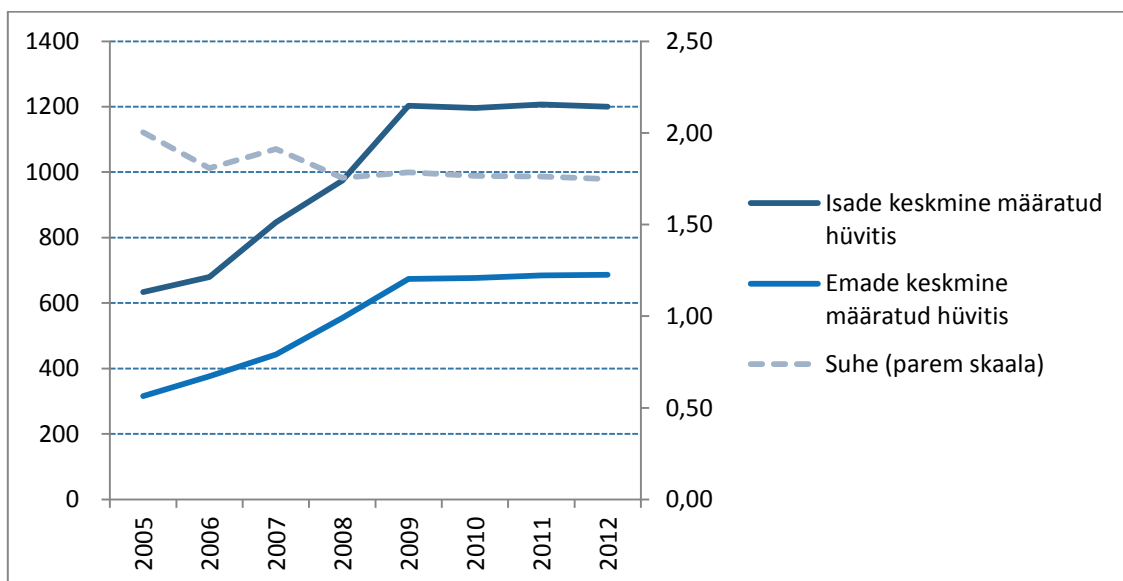
jätkavad peale vanemahüvitise perioodi lõppemist töötamist, väheneb menetletavate avalduste arv, kuna ema ei naase lapsehoolduspuhkusele).

**Mõju riigi finantskoormusele.** Viimastel aastatel on keskmine määratud vanemahüvitise suurus olnud isadel 1200 eurot kuus ja emadel 680 eurot kuus ehk isade vanemahüvitis on ligi 1,8 korda suurem. Isade suur keskmine hüvitis tuleneb sellest, et hüvitise saajate seas praktiliselt puuduvad vanemahüvitise määras või töötasu alammääras vanemahüvitist saavad isad (moodustades vastavalt mõlemas kategoorias vähem kui 1% hüvitise saajatest 2012. aasta lõpu seisuga). Seevastu maksimaalse vanemahüvitise saajate seas oli 2012. aasta lõpus isad 18% ja vanemahüvitist 100% kalendrikuu tulu suuruses saajate seas 8%.

Eesti Sotsiaaluuringu (2011) andmete analüüs näitab, et väikelastega isade ja emade keskmine töötasu erinevus (ühe tegelikult töötatud kuu kohta) on 1,7-1,8 kordne (vt tabel 23). Osa sellest on selgitatav erineva töökoormusega, sest töötavatel meestel on töötundide arv umbes kümnendiku võrra suurem.

Ühe kuu vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse isadele reserveerimine toob eeldusel, et isad hakkavad seda aktiivselt kasutama, seega lühiajaliselt kaasa suuremad kulud riigieelarve jaoks, kuna isadele makstav vanemahüvitis on suurem.

**JOONIS 15** MEESTE JA NAISTE KESKMINNE VANEMAHÜVITIS (EURODES) JA KESKMISTE SUHE, 2005-2012



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, aruanne "Määratud vanemahüvitised liikide lõikes", aasta lõpu seisuga; autorite eeldused ja arvutused

**TABEL 21** LAPSEVANEMATE KESKMINNE TÖÖTASU, 2010

	Leibkonnas kuni 3-aastased lapsed		Leibkonnas kuni 6-aastased lapsed	
	Keskmine	Mediaan	Keskmine	Mediaan
<b>Isade töötasu</b>	1131	923	1141	959
<b>Emade töötasu</b>	648	584	649	550
<b>Suhe</b>	1,7	1,6	1,8	1,7

Allikas: Eesti Sotsiaaluuring 2011, autorite eeldused ja arvutused

Tuginedes Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmetele on potentsiaalseid vanemahüvitise kasutajad isade seas ca 90%. Neist praegu kasutab vanemahüvitist ühel ajahetkel keskmiselt 5%. Seega võiks kohustuslik isakuu tähendada, et maksimaalselt lisandub vanemahüvitise perioodil nn isakuu 85% laste puhul.

Senine isade vanemahüvitis on olnud ligikaudu 70% kõrgem, kui emadel. Kui aastas sünnib umbes 15000 last, tähendaks ühe kuu pikkuse isa individuaalosa kehtestamine täiendavaid otseseid vanemahüvitise kulusid riigieelarvele järgmises suurusjärgus:

$$\text{Lisakulu aastas} = \text{isale määratud kuude arv} * (\text{isa van. hüv} - \text{ema van. hüv}) * \text{sündide arv aastas} \\ * \text{täiendav isa individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse kasutajate osakaal}$$

Seega oleks maksimaalne vanemahüvitistele kuluv lisakulu ülaltoodud andmetel tuginedes umbes 6,5 miljonit eurot aastas. Seda potentsiaalset kulu suurenemist tasakaalustab see, et kõik isad ei kasuta ilmselt neile reserveeritud puhkuse osa. Kuna individuaalõigus on ülekantamatu, kahaneb neil juhtudel riigi kulu vanemahüvitisele ühe kuu ulatuses. Samuti kahaneb praktikas tõenäoliselt vanemahüvitist kasutavate isade arvu suurenemisega keskmine vanemahüvitis, kuna uuenevates tingimustes on vanemahüvitis atraktiivsem ka madalama töötasuga isadega peredele.

Arvestades isade suuremat töötasu, väheneb poliitikavariandi rakendumisel sotsiaalmaksu laekumine, sest suurem arv isasid on tööturult eemal. Piiratud ulatuses, tulenevalt juhtudest, kus puhkusele jäädes isa sissetulek kahaneb, võib kahaneda ka tulumaksu laekumine. Individuaalse isadele reserveeritud kuu korral ei pruugi siiski mõju olla väga suur. Olemasoleva statistika kohaselt jätkavad paljud isad töötamist ka lapsehoolduspuhkuse ajal, nii said 2012. aastal vanemahüvitise kõrvalt töötasu ca 40% isadest: ca 11% alla vanemahüvitise määra, ca 25% vanemahüvitise määra ja viiekordse vanemahüvitise määra vahel ja 4% üle viiekordse vanemahüvitise määra.

**Täiendav muu mõju.** Juhul, kui oluline hulk isadest ei soovi kasutada neile määratud individuaalset lapsehoolduspuhkuse osa, võib kaasneda hoiuteenust vajavate laste noorenemine ning täiendav surve lapsehoiu teenustele. Olukorras, kus isa ei soovi talle ette nähtud lapsehoolduspuhkust kasutada, kuid ema soovib talle määratud vanemahüvitise perioodi lõppemise järel tööle siirduda, ent lapse hoiuvõimalused sel hetkel puuduvad, võib emade sõltuvus isade sissetulekust suurened. Sellest aspektist vaadates on poliitikavariandil mõningane potentsiaal suurendada soolist ebavõrdsust. Arvestades isadele mõeldud individuaalse lapsehoolduspuhkuse lühidust, on lisanduv mõju tänasele ebavõrdsusele ilmselt siiski marginaalne.

**Kokkuvõte.** Kirjeldatud stsenaarium soodustab isade osalust vanemapuhkuste kasutamisel, parandab lapsevanemate võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks ning võib mõningal määral parandada lapsevanemate tööhõivet. Äsjanimetatu võib avaldada positiivset mõju soolisele võrdsusele. Eeldusel, et suur osa isadest kasutab neile reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa, suureneb stsenaariumi ellurakendamisega riigi finantskoormus. Stsenaariumi rakendamisel tasub kaaluda hetkel kehtiva vanemapuhkusele siirdumise ja tööle naasmise ning vanemahüvitise saaja vahetamisega seonduva bürokraatliku korralduse lihtsustamist, vältimaks senisest lapsehoolduspuhkust kasutavate isadega seonduvate puhkusele siirdumiste ja tööle naasmiste ning hüvitise saaja vahetamise avalduste arvu suurenemisega lisanduvaid halduskulusid tööandjale ja riigile.

### 3.2.2. Stsenaarium 2: 6+6+6

Selle stsenaariumi kohaselt korraldatakse vanemapuhkuste süsteem ümber selliselt, et ema ja isa koheldakse lapsehoolduspuhkuse õiguse osas võrdselt – kummalegi eraldatakse kuus kuud individuaalset puhkust. Ülejäänud kuus kuud jääb jagamisele perekonnas. Selle stsenaariumi

rakendamine eeldab lisaks lapsehoolduspuhkuse regulatsiooni muutmisele rasedus- ja sünnituspuhkuse kestuse vähendamist 140 päevalt 35 päevale<sup>88</sup> ning hetkel kehtiva 10-tööpäevase kestusega tasustatud isapuhkuse kaotamist<sup>89</sup>.

#### PUHKUSE ALUS, PUHKUSE SAAJA

Lapsehoolduspuhkuse aluseks on lapse sünd ja väikelapse eest hoolitsemisega kaasnev hoolduskoormus.

Lapsehoolduspuhkus jaguneb ema individuaalõiguseks, isa individuaalõiguseks ja perekonna õiguseks:

- Ema individuaalse vanemahüvitisega kaetud puhkuseõiguse pikkuseks on kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Ema individuaalset puhkuseõiguse perioodi ei saa üle kanda teisele vanemale (v.a. erandjuhtumid analoogselt hetkel kehtivale rasedus- ja sünnituspuhkuse regulatsioonile, vt ka erandeid alt) või kolmandatele isikutele.
- Isa individuaalse vanemahüvitisega kaetud puhkuseõiguse pikkuseks on kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Isa individuaalset puhkuseõiguse perioodi ei saa üle kanda teisele vanemale (v.a. erandjuhtumid, vt all) või kolmandatele isikutele.
- Perekonnas jagatava hüvitatud puhkuseosa pikkuseks on kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Seda perioodi võivad kasutada kas ainult ema, ainult isa või mõlemad vanemad erineval perioodil. Perekonnaõiguse perioodi võib anda edasi kolmandatele isikutele (vastavalt hetkel kehtivale regulatsioonile).
- Lapsehooldustasuga hüvitatud lapsehoolduspuhkust on emal või isal (või kolmandatel isikutel vastavalt hetkel kehtivale lapsehoolduspuhkuse regulatsioonile) võimalik kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

**Erandid.** Ülekantamatu individuaalse puhkuseõiguse kehtestamise korral tuleb erandina käsitleda neid perekondi, kus last kasvatab üks vanem üksinda. Probleemkohta on põhjalikumalt avatud kiilus lk-del 87-88. Üksikvanemale teise vanema individuaalse ülekantamatu vanemapuhkuse mittevõimaldamine oleks kirjeldatud stsenaariumi puhul äärmiselt problemaatiline, mistõttu on vajalik teha üksinda last kasvatavatele vanematele erand ning anda neile õigus teisele vanemale määratud individuaalse ülekantamatu puhkuseõiguse kasutamiseks. Seeläbi tekib aga vajadus defineerida vanemahüvitist reguleeriva(te)s õigusakti(de)s üheselt üksikvanema mõiste.

#### PUHKUSE KESTUS, AJASTUS JA ETTETEATAMINE

Lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise saamise õigust muudetakse selliselt, et lapse sünni järgne 18 kuud (540 päeva) kestev vanemapuhkus jaguneb kolmeks võrdseks osaks, millest:

- Ema ülekantamatu individuaalõigus hüvitatud lapsehoolduspuhkusele kestab kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Ema saab juurde 110 päeva individuaalset õigust<sup>90</sup>. Juhul, kui ema ei kasuta üht

<sup>88</sup> Selline muudatus säilitaks praeguse korraldusega tagatud rasedus- ja sünnituspuhkuse (RSP) ning vanemahüvitise kaetud lapsehoolduspuhkuse kogupikkuse (575 päeva – 540 päeva (s.o 3x180 päeva) = 35 päeva RSP). Siinkohal on antud orienteeruvad puhkuse komponentide pikkused. On võimalik, et RSP pikkus ja individuaalosalade ning perekonna osa pikkused vajavad Euroopa Sotsiaalharta case-law soovitudele vastamiseks täiendavaid kohandusi.

<sup>89</sup> Isa võimalus lapse eest hoolitsemises osalemiseks on tagatud kuue kuu pikkuse individuaalõiguse andmisega.



osa või tervet ülekantamatu individuaalõiguse perioodi, väheneb õigus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusele lapse kohta järgnevalt:

*VH kaetud lapsehoolduspuhkuse pikkus = 540 – ema poolt kasutamata jäänud puhkusepäevade arv*

- Isa ülekantamatu individuaalõigus hüvitatud lapsehoolduspuhkusele kestab kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Juhul, kui isa ei kasuta üht osa või tervet ülekantamatu individuaalõiguse perioodi, väheneb õigus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusele lapse kohta järgnevalt:

*VH kaetud lapsehoolduspuhkuse pikkus = 540 – isa poolt kasutamata jäänud puhkusepäevade arv*

- Perekonnas jagatava vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodi pikkuseks on kuus kuud ehk 180 kalendripäeva. Seda puhkust on õigus võtta emal või isal ning seda on võimalik üle kanda kolmandatele isikutele (vastavalt hetkel kehtivale lapsehoolduspuhkuse regulatsioonile). Juhul, kui perekond ei kasuta üht osa või tervet perekonnaõiguse perioodi, väheneb õigus vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkusele lapse kohta järgnevalt:

*VH kaetud lapsehoolduspuhkuse pikkus = 540 – perekonnaõiguse perioodist kasutamata jäänud puhkusepäevade arv*

- Nii ema kui isa individuaalõiguse perioodi kui ka perekonnaõiguse perioodi on võimalik välja võtta kas ühe katkematu 180 päeva pikkuse perioodina või kuni kahe vähemalt 60 päeva pikkuse perioodina.
- Õigus ema või isa individuaalõiguse või perekonnaõiguse kasutamiseks tekib alates rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemisest või lapse sünnist juhul, kui naisel ei olnud õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele.
  - Isa ja ema individuaalõiguse ning perekonnaõiguse perioode on võimalik kasutada vabalt valitud ajal kuni lapse 18 kuu vanuseks saamiseni, kuid arvestades ema ja isa individuaalõiguse ning perekonnaõiguse perioodi osade kaupa võtmisele ja ühe osa minimaalsele pikkusele seatud piiranguid.
  - Puhkusele siirdumine eeldab sarnaselt tänasele regulatsioonile tööandjale etteteatamist 14 päeva. Sarnaselt peab hüvitise saamiseks informeerima SKA-d 10 tööpäeva enne puhkuseperioodi algust.
  - Puhkuse mittekasutamisel kaotatakse vanemahüvitisega kaetud puhkusepäevade koguarvus.
  - Lapsehooldustasuga kaetud vanemapuhkust on vanematel (või kolmandatel isikutel analoogselt hetkel kehtivale regulatsioonile) õigus kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

Eelnevad perioodid on toodud lähtudes eeldusest, et lapsehoolduspuhkuse süsteem jääb üldjoontes sarnaseks hetkel kehtiva süsteemiga. Juhul, kui süsteemis suurendatakse valikuvõimalusi (nt osalise koormusega töötamise ja puhkamise võimaldamine, hüvitatud lapsehoolduspuhkuse perioodi

---

<sup>90</sup> Kehtiva regulatsiooni kohaselt tekib isal õigus vanemahüvitisele ja lapsehoolduspuhkusele alates lapse 70 päeva vanuseks saamiseni. Seda perioodi võib käsitleda ema individuaalse õigusena.

nõudeõiguse aja pikendamine) tuleb ka puhkuse (ka hüvitise maksmise) kestust, ajastust ja/või nõudeõiguse perioodi vastavalt muuta.

Välja pakutud stsenaariumi korral eeldatakse, et perioodil, mil üks vanem kasutab oma individuaalset vanemapuhkuse, ei ole teisel vanemal õigus viibida vanemapuhkusel ega saada sama perioodi eest hüvitist. Arvestades soovitud individuaalse puhkuseõiguse võrdlemisi pikka kestust ning seda, et Eesti pered on avaldanud soovi vähemalt osa lapsehoolduspuhkuse perioodist üheaegselt kasutada (Karu jt 2007, Pajumets 2007), tasub kaaluda võimalust lubada vanemate samaaegset lapsehoolduspuhkusel viibimist teatud perioodi ühe vanema individuaalõiguse kestel või perekonnas vabalt jagatava lapsehoolduspuhkuse ajal. Sellisel juhul tuleb ühtlasi kaaluda, kas samaaegselt on vanematel õigus viibida hüvitatud puhkusel või peab üks vanem kasutama hüvitamata puhkuseosa.

#### HÜVITISE SUURUS

- Vanemate individuaalse puhkuseõiguse perioodil ning perekonnaõiguse perioodil makstakse asendussissetulekut vanemahüvitisega samadel alustel.
- Mõlema vanema individuaalse puhkuseosa hüvitise ning perekonnaõiguse perioodi hüvitise aluseks on sama periood.
- Hüvitise saajat on võimalik vahetada kalendrikuu algusest. Hüvitise saaja vahetatakse alates järgmisest kuust juhul, kui taotlus on esitatud enne jooksva kuu 15. kuupäeva.

#### MÕJU ANALÜÜS

**Töö- ja pereelu ühitamine.** Stsenaariumi juurutamine võimaldaks tänasega võrreldes vanematel paremini ühitada tööd ja pereelu. Küllaltki pika individuaalõiguse perioodi sisseviimine meeste jaoks võimaldab neil senisest oluliselt suuremal määral osaleda laste eest hoolitsemisel, samas võimaldab see naistel senisest varem tööturule naasta ning oma ametialast kompetentsi säilitada. Perekonnaõigusena kehtestatud 1/3 lapsehoolduspuhkusest annab peredele otsustusvabaduse, kas ja kumb vanem seda puhkuse osa kasutab.

**Isade osalus vanemapuhkuste kasutamisel.** Arvestades poliitikasoovituse sätet, mille kohaselt vanemahüvitise periood lüheneb, kui ema või isa ei kasuta enda individuaalosa või perekonnaõiguse osa täielikult, kasvab eelduslikult oluliselt nende isade osakaal, kes kasutavad vähemalt üht osa neile määratud individuaalõiguse perioodist. Islandil, kus kuni 2012. aasta lõpuni kehtis lapsehoolduspuhkuse skeem, mis võimaldas kolm kuud ema ja kolm kuud isa individuaalõigust ning kaks kuud perekonnaõigust, võttis 2008. aastal 90,9% isadest vähemalt mingi perioodi lapsehoolduspuhkust (Einarsdottir ja Petrusdottir 2012). Seejuures oli isade keskmine vanemapuhkuse päevade arv 103, emadel 178. Seega võib eeldada, et välja pakutud stsenaariumi juurutamine suurendab oluliselt nende isade osakaalu, kes kasutavad lapsehoolduspuhkust.

**Mõju naiste tööhõivele.** Poliitikasoovituse ellurakendamine avaldab soodsat mõju naiste tööhõivele. Kuna stsenaarium ei näe ette vanemate üheaegse vanemapuhkusel viibimise võimaldamist või ka juhul, kui vanematel oleks õigus nt osalise töötamise ja puhkamise kombineerimise abil samal perioodil lapsehoolduspuhkusel viibida, võimaldab võrdlemisi pika isadele reserveeritud lapsehoolduspuhkuse juurutamine emadel varem tööle naasta või puhkamise ja töötamise perioode vaheldada. Mõlemal juhul lüheneb töökatkestuse aeg ja väheneb oht naise ametialase kompetentsi kahanemisele.

**Mõju soolisele võrdsusele.** Poliitikamuudatus avardab tänase olukorraga võrreldes oluliselt töö- ja pereelu ühitamise võimalusi, pakkudes meestele paremaid tingimusi laste eest hoolitsemisel osalemisel ning naistele võimalust varem või lühemate perioodidena lapsehoolduspuhkuse vältel tööturul osaleda. Kuna eelduslikult tingib stsenaariumi elluviimine senisest suurema meeste osakaalu lapsehoolduspuhkuse võtjate seas ning naiste lühema töökatkkestuse seoses laste saamisega, vähendab poliitikamuudatus eelarvamust, mille kohaselt noor naistöötaja on tööandja jaoks suurem risk seoses tema tõenäolise lapsehoolduspuhkusele siirdumisega, võrreldes noore meestöötajaga. Kuna stsenaariumi rakendamise kehtestatakse norm, mis näeb ette ja soodustab meeste senisest suuremat riiklikult suunatud ja toetatud laste eest hoolitsemisel osalemist, murendab see ühiskonnas levinud eelarvamusi peresisesest rollijaotusest ja soodustab hoolduskohustuse võrdsemat jagunemist.

**Mõju tööandjale – halduskoormus.** Tööandjatele kohustuse rakendamisega kaasnevale halduskoormusele hinnangu andmine on keeruline. Mõju avaldab see, et senisest oluliselt suurem osa isasid kasutavad mingil perioodil lapsehoolduspuhkust ning see eeldab nii ema kui isa tööandjalt asendustöötaja küsimuse lahendamist (isale tuleb leida asendaja; ema asendaja ei saa kehtiva regulatsiooni kohaselt jätkata, kui ema naaseb tööle ka ajutiselt). Teiseks võimaldab välja pakutud stsenaarium emal ja isal vaheldada töötamise ja puhkamise perioode, kuna kogu vanemahüvitise perioodi on võimalik jagada kuni kuueks osaks. Eeldades, et ühe vanema lapsehoolduspuhkusel viibimise ajal siirdub teine lapsevanem tööle, eeldatakse taas tööandjalt töötaja asendamise küsimuse lahendamist.

Eeldades, et bürokraatlik korraldus jääb samaks, kaasnevad individuaalse isadele reserveeritud puhkuseõiguse korral täiendavad halduskulud tööandjale. Arvestuslikult tuleb isade individuaalse õiguse kehtestamise korral kokku aastas vähemalt 24000-26000 täiendavat lapsehoolduspuhkuse või tööle naasmise avaldust (kuid juhul, kui vanemad kasutavad töötamise ja puhkamise perioodide vaheldamise võimalust kasvab see arv veelgi). Kasutades halduskoormuse hinnanguid varasemast töölepingu seaduse hindamisest (Anspal ja Jürgenson 2006) võib hinnata ühe taotlusega tegelemise ajakuluks tööandja poolt ca 20 minutit. Võttes tööandja aja hinnaks 10 eurot tund teeb see tööandja täiendavaks halduskuluks aastas umbes 70-80 tuhat eurot.

**Mõju halduskoormusele.** Eeldades, et korraldus jääb samaks, kaasneb individuaalse isadele reserveeritud puhkuseõiguse korral täiendavad halduskulud Sotsiaalkindlustusametile. Arvestuslikult lisandub isade individuaalse õiguse kehtestamise korral kokku aastas umbes 24000-26000 hüvitise saaja andmete muutmise avaldust Sotsiaalkindlustusametile (kuid juhul, kui vanemad kasutavad puhkamise ja töötamise vaheldamise võimalust, kasvab avalduste arv veelgi). Kasutades halduskoormuse hinnanguid varasemast TLS hindamisest (Anspal ja Jürgenson 2006) võib hinnata ühe taotlusega tegelemise ajakuluks 20 minutit. Arvestades aja hinnaks 10 eurot tund, tähendab see kokku halduskulu aastas suurusjärgus 150 tuhat eurot aastas.

**Mõju riigi finantskoormusele.** Tuginedes Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmetele on potentsiaalseid vanemahüvitise kasutajad isade seas ca 90%. Neist praegu kasutab vanemahüvitist ühel ajahetkel keskmiselt 5% isasid. Seega võiks isadele kuue kuu pikkuse individuaalse puhkuseõiguse andmise korral tähendada, et maksimaalselt lisandub 85% laste puhul nn isakvoot.

Senine isade vanemahüvitis ja ka väikelastega isade palk on olnud umbes 70% kõrgem kui emadel. Kui aastas sünnib umbes 15000 last, siis kuue kuu pikkune isadele reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa tähendaks täiendavaid otseseid vanemahüvitise kulusid riigieelarvele järgmises suurusjärgus:

$$\text{Lisakulu aastas} = \text{isadele } r \text{ kuude arv} * (\text{isa van. hüv} - \text{ema van. hüv}) * \text{sündide arv aastas} \\ * \text{täiendavate isa individuaalse puhkuseõiguse kasutajate osakaal}$$

Seega oleks maksimaalne vanemahüvitiste lisakulu ülaltoodud andmetel tuginedes ca 40 miljonit eurot aastas.

Lähtudes eeldusest, et lisaks isade individuaalõiguse kasutamisele kasutab 5% isadest ka perekonnas jagatavat hüvitatud lapsehoolduspuhkuse perioodi kuus kuud, lisandub veel kulusid vanemahüvitisele järgnevalt:

$$\text{Lisakulu aastas} = 6 \text{ kuud} * (\text{isade osakaal, kes nüüd rohkem võtavad, ca 5\%}) * \text{isade kõrgem vanemahüvitis võrreldes emadega} * \text{sündide arv}$$

Seega oleks maksimaalne vanemahüvitiste lisakulu ülaltoodud andmetel tuginedes ja eeldades, et 5% isadest kasutab ka kuus kuud perekonnas jagatavat hüvitatud vanemapuhkuse perioodi ca 2,5 miljonit eurot aastas.

Lisaks vanemahüvitise kuludele mõjutab riigi finantskoormust stsenaariumi ellurakendamisel ka esialgu vähenev tulumaksu- ja sotsiaalmaksulaekumine, sest suurem arv isasid jääb tööturult eemale. Kuigi eelduslikult siirduvad emad senisest varem tööturule, jääb soolise palgalõhe tõttu teatud osa sotsiaal- ja tulumaksust riigil saamata. Arvestades, et poliitikavariandi rakendamise lõppeesmärgiks on meeste ja naiste palgalõhe vähenemine, on muidugi küsitav, kui kaalukas argument on soolisest palgalõhest tingitud maksulaekumise võimalik kahanemine.

**Kokkuvõte.** Poliitikavariandi ellurakendamine soodustab oluliselt isade osalust laste eest hoolitsemisel osaleda, vähendab emade töökäetuste pikkust ning soodustab seeläbi lapsevanemate valikuvõimalusi töö- ja pereelu ühitamisel. Kuna riikliku poliitikaga kehtestatakse norm, mis näeb ette isade senisest oluliselt suuremat rolli laste eest hoolitsemisel ning eelduslikult siirdub senisest märksa enam isasid lapsehoolduspuhkusele, kaasneb sellega ka ühiskondlike arusaamade ja rolliootuste muutumine. See omakorda võib viia naiste ja meeste suurema võrdsuseni tööturul ja ühiskonnas laiemalt.

### 3.2.3. Stsenaarium 3: Osalise vanemapuhkuse võimaldamine

Stsenaariumi sisuks on rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse ühendamine üheks puhkuseskeemiks (edaspidi selles stsenaariumis *vanemapuhkus*) ja sünnitus- ja vanemahüvitise üheks hüvitiseks (*vanemahüvitis*) võttes aluseks senised vanemahüvitise maksamise põhimõtted ning puhkuse ja hüvitise kasutamise valikuvõimaluste suurendamine lubades osalise koormusega puhkamist. Stsenaarium on suunatud senisest suuremate töö- ja pereelu ühildamise võimaluste saavutamisele mõõdukate administratiivsete korralduste kaudu.

#### PUHKUSE ALUS, PUHKUSE SAAJA

Vanemapuhkuse aluseks on lapse sünd ja väikelapse eest hoolitsemisega kaasnev hoolduskoormus. Vanemapuhkus jaguneb ema individuaalõiguseks ja perekonna õiguseks:

- Emal on individuaalõigus vanemapuhkuse perioodile alates 30 päeva enne eeldatava sünnitamise kuupäeva kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni. Kui ema siirdub puhkusele 30-70 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva, väheneb vastavalt tema individuaalõigus. Siirdudes puhkusele vähem kui 30 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva, väheneb lisaks individuaalõigusele kogu

hüvitatava puhkuse periood. Puhkuseõiguse osas ei tehta vahet töötavatel ja mittetöötavatel naistel.<sup>91</sup>

- Lapse 70 päeva vanuseks saamisest alates on õigus vanemapuhkusele perekonnaõigus, st õigus sellele on emal või isal ning selle kasutamise üle otsustavad vanemad ühiselt. Perekonnal on õigus anda puhkuse kasutamise õigus osaliselt (50%) või täielikult üle lapse tegelikule hooldajale, kuid viimasele sellisel juhul vanemahüvitist ei maksta.

#### PUHKUSE KESTUS, AJASTUS JA ETTETEATAMINE

- Lapsevanemal on õigus puhkusele kaks kuud enne lapse sünni kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Puhkus muutub töötavale emale sissenõutavaks 70 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva (vajalik jätkuvalt erand väga ja erakordselt enneaegsete sündide korral rasedus- ja sünnituspuhkuse võimaldamiseks). Kui töösuhtes ema siirdub puhkusele vähem kui 30 päeva enne eeldatava sünnitamise kuupäeva, kahandatakse puhkuse kogukestust emale reserveeritud osast vastava arvu päevade võrra. Mittetöötaval emal tekib puhkusele ja hüvitisele õigus lapse sündimise päevast. Lapsehooldustasuga tasustatud puhkust on võimalik kasutada kuni lapse 3-aastaseks saamiseni
- Hüvitatava puhkuse kestuseks on 575 nn täispäeva – vanematel on õigus kasutada soovi korral puhkust 50% koormusega ja sel moel puhkust samaaegselt jagada või puhkuseperioodi pikendada. Puhkuseperioodi mittekasutamisel kaotatakse puhkusepäevade koguarvus.
- Puhkusele siirdumine eeldab sarnaselt tänase korraga tööandjale etteteatamist 14 päeva. Sarnaselt peab hüvitise saamiseks informeerima SKA-d 10 tööpäeva enne puhkuseperioodi algust. Töötajal on õigus puhkust osaliselt kasutada ka ilma töölepingu muudatusteta, küll aga võib SKA nõuda hüvitise maksmisega seonduvalt tõendeid töötaja töötasu kohta asjasse puutuval perioodil.
- Asendussissetulekuga katmata vanemapuhkust on vanemal õigus kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

#### HÜVITISE SUURUS

Mittetöötava vanema vanemahüvitise arvutamisel kasutatakse vanemahüvitise seniseid põhimõtteid:

- Puhkuse täielikul kasutamise perioodil töötamise korral kasutatakse vanemahüvitise arvutamisel senisega identseid printsiipe.
- Kui vanem kasutab puhkust 50% koormusega, makstakse talle hüvitist 50% ulatuses arvestuslikust vanemahüvitise suurusest. Kui vanem samal ajal töötab, on aktsepteeritav tulu teenimine vanemahüvitise alammääras – selle ületamisel kahandatakse vanemahüvitise

---

<sup>91</sup> Kehtivast korraldusest oluliselt erinevad tingimused on eelkõige stsenaariumi nn puhtuse ja jälgitavuse parandamiseks mõeldud taotluslik lihtsustus. Teisalt võib eeldada, et ka mittetöötavale naisele asendussissetuleku maksmine juba raseduse lõppfaasis toetab oluliselt naise ja tema lapse tervise kaitset, kahandades naise vajadust panustada sissetuleku tagamiseks näiteks põllumajanduslikes tegevustes või muudes juhusliku iseloomuga töistes tegevustes, mis ravikindlustust ja sünnitushüvitist ei taga, kuid võivad kahjustada ema või lapse tervist. Hüvitise väljamaksed enne lapse sünni võimaldavad sissetulekuta naisel valmistuda adekvaatselt sündiva lapse ilmaletulekuks. Samuti aitab kirjeldatud säte kahandada juhuslikkuse negatiivset mõju nt olukorras, kus raseda naise töösuhe on raseduse perioodil katkenud, kuid muudele sotsiaalkindlustushüvitistele ta ei kvalifitseeru ning rasedusest tulenevalt on uue töö leidmine tööturuteenuseid kasutades ebatõenäoline.

suurust; vanemahüvitist ei maksta, kui hüvitise maksmise perioodil teenitav töötasu ületab vanemahüvitise määra enam kui kahekordselt.

#### PUHKUSE AEG: KESTUS JA AJASTUS

- Vanemapuhkuse hüvitatava perioodi kestuseks on 575 päeva arvates puhkusele siirdumisest (kui puhkusele siirduakse hiljem, kui 30 päeva enne eeldatavat sünnituse kuupäeva, puhkuseperiood kahaneb). Kui puhkust kasutatakse 50% koormusega, on võimalik puhkuseperioodi pikendada.
- Puhkuse mittekasutamisel kaotatakse puhkusepäevade koguarvus. Lapsehooldustasuga tasustatud vanemapuhkust on vanemal õigus kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

Hüvitatavat vanemapuhkust on võimalik kasutada järgmistel alustel:

- üks vanem (ema) kasutab kõik 575-päeva;
- ema kasutab puhkust ka raseduse lõppfaasis ja sünnitusele vahetult järgneval perioodil 50% koormusega;
- üks vanem kasutab alates lapse 70-päevaseks saamisest puhkust 50% koormusega, pikendades seeläbi hüvitatavat puhkust;
- vanemad kasutavad alates lapse 70-päevaseks saamist puhkust 50% koormusega samaaegselt;
- vanemad vahetavad puhkamise perioodil vastavalt omavahelistele kokkulepetele puhkajat ja/või koormust.

Puhkuse kasutamisel on järgmised piirangud:

- kuni lapse 70-päevaseks saamiseni on puhkust õigus kasutada vaid emal;
- emal on õigus kasutada puhkust osalise koormusega ka puhkuse alguses, välja arvatud EL direktiivi alusel kehtestataval 14-päevasel perioodil lapse sündimise eeldatava päeva vahetus ümbruses.
- hüvitatava vanemapuhkuse perioodi kasutamise tingimuste minimaalseks perioodiks on üks kalendrikuu, vanemad peavad nimetatud tingimused kokku leppima vähemalt 14 päeva enne asjasse puutuva kalendrikuu algamist.

#### TÄIENDAVALIKUVÕIMALUSED

Soovides stsenaariumi rakendamisel suurendada ühtlasi isade osalust hoolduspuhkuste kasutamisel, on võimalik jagada puhkuseõigust selliselt, et alates lapse 70-päeva vanuseks saamisest on standardlahendusena kummalgi vanemal õigus poolele puhkusest ja poolele vanemahüvitisest; kui vanem ei soovi puhkust ise kasutada, on tal õigus loobuda hüvitisest teise vanema kasuks. Lähtudes riikide kogemusest nn *opt-in opt-out* lahendustega, on võimalik, et olukorras, kus isad seatakse valiku ette, et kui nad tahavad, et perekond saaks kasutada kogu vanemapuhkust ja seega kogu vanemahüvitist, peab ta kas ise puhkust kasutama või puhkuseõigusest ema kasuks loobuma. On oluline arvestada, et juhul, kui selle aspekti juurutamine perede ja eelkõige isade käitumisest olulist muutust kaasa ei tooks, tähendaks see siiski olulist täiendavat halduskulu (mida infotehnoloogiliste lahenduste laialdasema juurutamise kaudu oleks võimalik siiski oluliselt leevendada).

## MÕJU ANALÜÜS

**Töö- ja pereelu ühitamine.** Stsenariumi juurutamine praktikas võimaldaks vanematel ilmselt võrreldes tänase olukorraga oluliselt paremini ühitada tööd ja pereelu. Lapsevanematel, kel on hoolduskoormuse perioodil võimalik tööelus osalise koormusega osaleda (nt võimalus kasutada hoidjat või päevahoidu, teha tööd kaugtöö vormis, võimalus mõjutada töögraafikut) on võrreldes tänase olukorraga tööellu panustamine mõistlikum, see võimaldab pikendada hüvitatava puhkuse perioodi ja tagada seeläbi asendussissetulek perioodil, mil töötajatele suuremat valikuvõimalusi pakkuv töökorraldus ei ole mingeil põhjuseil võimalik.

Vanemhüvitise maksmise selline mehhanism, kus hüvitise maksmiseks eeldatakse vähemalt ühe vanema töökoormuse langust, motiveerib ilmselt vähemalt ühte vanemat panustama puhkuse perioodil lapse eest hoolitsemisse. Lahendus võimaldaks ilmselt leevendada tänase lapsehoolduspuhkuse tõsist probleemkohta, kus hiljemalt lapse 1,5-aastaseks saamisel katkeb vanemale asendussissetuleku maksmine, kuigi praktikas pole paljudel lapsevanematel sel hetkel võimalik hoolduskoormust üle anda ja tööle naasta. Kirjeldatud stsenaarium võib aidata probleemseid lapsehoiu tingimusi leevendada ning muuta koormust vastavalt sellele, kuidas õnnestub leevendada hoolduskoormust.

Poliitikavariant suurendab selgelt lapsevanema valikuvõimalusi perioodidel, mil ema hoolduskoormus ei ole kõikehõlmav. Poliitikavariandi juurutamise kaalumisel on omaette arutelukohaks, kas ja milliseid täiendavaid tingimusi peaks seadma puhkuse kasutamisel selleks, et ema ei kahjustaks raseduse lõppfaasis ega vahetult sünnijärgselt töötamise korral enda ega lapse tervist. Samuti vajab täiendavat analüüsi, kuidas lahendada nii emale kui ka tööandjale võimalikult valutult olukord, kus rasedus ja või sünnitus toovad kaasa ema tervise halvenemise ja sellest tulenevalt töövõime olulise languse olukorras, kus ema on eelnevalt leppinud tööandjaga kokku osalise koormusega töötamise. Tõenäoliselt saab rahuldavaks lugeda olukorra, kus ajutise töövõimetuse perioodil säilib emal õigus kasutada haiguslehte, kuid läbimõtlemit vajab haigushüvitise ja vanemahüvitise koosmaksmise tingimused. Ühe variandina on kohane käsitleda haigushüvitist primaarse hüvitisena, millele nn *top-up*ina sekundeerib vanemahüvitis. Tõenäoliselt on seejuures kohane kasutada emale garanteeritud hüvitise perioodil haigestumise hüvitamise selliseid tingimusi, mis on omased raseduse ajal haigestumisele.

**Isade osalus vanemapuhkuste kasutamisel.** Stsenariumi mõju perede ja isade käitumisele on keeruline hinnata. Tuginedes Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) andmetele, on hüvitisega kaetava vanemapuhkuse potentsiaalseid kasutajad isade seas ca 90%; hetkel kasutab vanemahüvitist ühel ajahetkel keskmiselt 5% isasid. Ilmselt suurendaks stsenaariumi juurutamine isade osalemist vähemalt nendes peredes, kus lapsevanemad soovivad hoolduskoormust omavahel võrdselt jagada ning panustada samaaegselt lapse hooldamisse ja osalise töökoormusega töötada (eeldusel, et vanemate tööandjatel on võimalik pakkuda vanemaile osalise töökoormusega tööd).

**Mõju naiste tööhõivele.** Olukorras, kus naistel ei keelata raseduse lõppjärgus ja lapse sündimise järel (va direktiivi alusel kehtestatud periood) töötada ning puhkust on võimalik kasutada osalise koormusega (sh koos lapse isaga, kes kasutab nõ teist poolt puhkusest), on loodud suurepäraseid eeldused selleks, et naisel ei teki pikaajalist töökatkestust ning ta saab jätkata töötamist kogu vanemapuhkuse perioodil. Kui seni oli rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdujal keelatud 140 päeva vältel tööd teha – tööandjal on keelatud puhkusel olijat kui ajutiselt töövõimetut tööle lubada –, siis antud lahendus loob emale võimaluse jätkata soovi korral töötamist pea kogu puhkuse perioodil. Samas säilib vanemal võimalus soovi korral end täielikult tööelust välja lülitada.

Lahendus võib aidata kaasa sünditusealiste naiste varjatud diskrimineerimise vähendamisele töötajate töölevõtmisel. Kui tööandja teab, et tal on võimalik luua tingimused osalise tööajaga töötamiseks, on tal ilmselt väiksem hirm selle ees, et palgates sünditusealise naise, võib viimane pärast väljaõpetamist siirduda pikaajalisele puhkusele. Diskrimineerimist võib mõjutada ka senisest suurem võimalus, et vanemapuhkust kasutavad vähemalt osalise koormusega mehed.

**Mõju soolisele võrdsusele.** Positiivset mõju soolisele võrdsusele võib ilmselt näha peamiselt kahes aspektis. Senise jäikade tingimustega rasedus- ja sünnituspuhkuse asendamine suuremaid valikuvõimalusi pakkuva lahendusega säilitab naistele paremad võimalused osaleda hoolduskoormuse perioodil tööelus. Sel viisil on tagatud soodsamad võimalused neile naistele, kes soovivad end teostada tööalaselt. Soodne võimalus teenida hoolduskoormuse perioodil töist tulu võib aidata suurendada väikelaste vanematest naiste finantsilist iseseisvust ning kahandada pensioniebvõrdsust tulevikus.

**Mõju tööandjale – halduskoormus.** Toetudes parameetriliste stsenaariumite analüüsile on tööandjate silmis olukord, kus töösuhtesse ei teki katkestust, vaid toimub koormuse ajutine kahandamine, pigem positiivne, kuna see nõuab tööandjalt väiksemaid ümberkorraldusi, võimaldades jätkuvalt rakendada töötaja oskuseid ja kvalifikatsiooni. Teisalt ei kaota töötaja pädevust, kuna säilib side töökohaga ja võimalike ümberkorraldustega, mis muudab täiskoormusega töölenaasmise mõlemale poolele eelduslikult valutuks. Teisalt on ilmne, et kõikides töökohtades on sellised ümberkorraldused keerulised (nt vahetustega töö tööstusettevõttes), mistõttu sektoriti võib mõju oluliselt erineda ning teatud sektoreis puududa.

Siiski sunnib osalise koormusega puhkuse laialdane kasutamine vastsete lapsevanemate seas tööandjaid otsima lahendust probleemile, kuidas organiseerida vabaks jääva osalise koormuse asendamine. Ühelt poolt on vaid osa ametikoha katmata jäämisel võimalik probleem tõenäoliselt lahendada oma töötajaid rakendades. Juhul, kui see ei ole võimalik, võib osalise tööajaga töötava asendaja leidmine osutada problemaatilisemaks kui ametikoha täielik pikaajaline katmine. Täiendava probleemi võib luua vajadus reageerida võimalikele sagedastele koormuse muudatuse soovidele. Siin on riigil vaja otsida tasakaalu, kuivõrd on töötajad ja tööandjad suutelised saavutama mõistlikke kokkuleppeid ning mitte ruttama kokkulepitavaid olukordi üle reguleerima ja seeläbi lapsevanema valikuvabadust kahandama.

Olukorras, kus lapsevanematele tagatakse töö- ja pereelu ühitamist võimaldavad töötingimused, kaasneda ootused/surve tööandjatele ja/või regulatsioonide kohandamiseks, et valikuvõimalusi laiendatakse ka töötajatele, kel lapsi ei ole.

**Mõju halduskoormusele.** Eeldusel, et stsenaariumi juurutamise tagajärjel hakkavad isad senisest enam kasutama vanemapuhkuseid, võib kaasneda senisest suurem halduskoormus, samuti suurendab halduskoormust hüvitatava puhkuseperioodi pikenemine juhtudel, kus üks vanem puhkab enamuse puhkusest 50% koormusega. Teisalt – olukorras, kus vanematel on võimalik samaaegselt vanemapuhkust kasutada, kaob peredes, kus puhkust soovitakse võrdselt jagada, ilmselt vajadus puhkajat (regulaarselt) vahetada ning see võib teisalt halduskoormust pisut kahandada.

**Mõju riigi finantskoormusele.** Kuna poliitikavariandi keskmes on käitumuslik muutus, mille ulatust on äärmiselt raske hinnata, on äärmiselt keerukas hinnata ka poliitikavariandi mõju riigi eelarve vahenditele. On poliitiline otsustuskoht, kas hüvitiste liitmisel jätkatakse allikate kombineerimist või minnakse hüvitamisel täielikult üle riigieelarvest rahastamisele. Viimasel juhul, lähtudes 2012. aasta andmeist, tähendaks see ca 32 miljoni euro ulatuses täiendavat kulu riigieelarvele ning vastavas ulatuses säästu ravikindlustuse eelarvele. Samas on oluline välja tuua, et mõningad erinevused vanemahüvitise ja sünditushüvitise arvestamisel (viimasel puuduvad alam- ja ülemäär ning



päevatulu arvestamisel ei võeta arvesse ajutise töövõimetuse päevi asjasse puutuval kalendriaastal) võivad mõjutada tegelikku kogukulu (2012. aastal oli sünnitushüvitise keskmiseks päevatuluks 23,6 eurot, vanemahüvitise aluseks olev arvestuslik päevatulu oli 25,03 eurot; vanemahüvitise kõrgema päevamäära taga on osaliselt tõsiasi, et kui sünnitushüvitist saavad üksnes naised, siis vanemahüvitist on võimalik saada ka meestel – viimaste keskmine töötasu ületab oluliselt naiste keskmist).

Olukorras, kus hüvitist hakkab kasutama rohkem isasid, suureneks neile makstava hüvitise tõttu ilmselt oluliselt riigieelarvekulu. Seni vanemapuhkust kasutanud isade vanemahüvitis on ligi 1,8 korda suurem kui naiste vanemahüvitis – ilmselt on kõrgepalgaliste meeste seas vanemapuhkust kasutanud meeste hulk suurem kui puhkust kasutanud meeste osakaal madalalpalgaliste seas. Sama mustri ülekandumisel uutes oludes võib meeste-naiste hüvitiste suhe jääda sarnaseks.

Eeldusel, et vanemapuhkuse perioodil osalise koormusega töötamise järele on reaalne vajadus, ning arvestatav hulk lapsevanemaid hakkaks võimalust kohe ka kasutama, kahaneks uue regulatsiooni rakendumise aastal ilmselt oluliselt kulu vanemahüvitisele. Äärmiselt lihtsustatud arvutuse kohaselt kahaneks juhul, kui kogu aasta vältel töötaks täiendavalt keskmiselt 25% vanemahüvitist saavaist lapsevanemaist 50% koormusega, kahaneks vanemahüvitise kulu kuni 12,5%.

Samuti on äärmiselt raske hinnata, kas lapsevanema valikuvõimalused suurendavad emade hõivemäärade tõusmise mõjul üldist nn täistööajaks arvestatud töökoormust või leiab naiste hõives osalemise suurenemine aset meeste töökoormuste kahenemise arvelt. Esimesel juhul tooks stsenaariumi juurutamine ilmselt kaasa tulu- ja sotsiaalmaksu laekumise paranemise, teisel juhul võivad maksutulud jääda samaks või kahaneda.

**Täiendav muu mõju.** Lahenduse juurutamine kaotab emade ebavõrdse kohtlemise riski tulenevalt sünnitushüvitise ja vanemahüvitise erinevatest arvestusalustest.

**Kokkuvõtteks.** Kirjeldatud stsenaarium parandab ilmselt oluliselt väikelapse vanemate võimalusi korraldada oma töö- ja pereelu ühitamise võimalusi. Samuti võib lahendus soodustada isade osalust vanemapuhkuste kasutamisel ning kahandada soolist ebavõrdsust vanemapuhkuste kasutamisel. Ilmselt toetab lahendus naiste tööhõivet, kuna loob eeldused selleks, et töösuhtes olevail naistel ei teki 20-nädalast kuni 3-aastast töökatkestust –naistel tekib seaduslik võimalus panustada lapse sünni lähiümbruses tööellu, kui nad seda soovivad, see ei kahjusta naise ega lapse tervist ja tööandja loob selleks võimalused. Pikaajaliste töökatkestuste vältimine aitab tõenäoliselt parandada naiste olukorda tööturul. Kui paraneb naiste olukord tööturul ning väheneb palgalõhe, aitab see tõenäoliselt kahandada ka laste vaesust.

Stsenaariumi kirjeldatud kujul rakendumine tooks tõenäoliselt kaasa vanemahüvitise aastase kogukulu ajutise vähenemise, misjärel kulu riigieelarve taas suureneb. Soovi korral kulu lisandumist kontrollida on võimalik korrigeerida hüvitise arvutamise valemit ning kohandada hüvitise põrandat ja lage.

Lahenduse juurutamine mõjutaks võrreldes tänase olukorraga ilmselt üksnes neid tööandjaid, kel on võimalik pakkuda väikelapse vanematest töötajatele osalise koormusega töötamist hoolduskoormuse perioodil.

### 3.2.4. Stsenaarium 4: Kõigi vanemapuhkuste sidumine

Stsenaariumi sisuks on olemasolevate vanemapuhkuste (v.a. isapuhkus ja lapse haigestumisest tingitud ajutine töövõimetus) liitmine üheks puhkuse ja hüvitise skeemiks (edaspidi vastavalt *vanemapuhkus* ja *vanemahüvitis*) ning puhkuse ja hüvitise kasutamise valikuvõimaluste suurendamine, lubades hüvitatava puhkuse väljavõtmist edasi lükata. Stsenaarium on suunatud

senisest suurema töö- ja pereelu ühildamise võimaluste saavutamisele vanemapuhkuste süsteemi oluliselt reformides.

Stsenaariumi eesmärk on lihtsustada lapsevanemate valikut, kas teha töökatkestus ka olukorras, kus on kõik tingimused hoolduskoormuse osaliseks üleandmiseks teistele pereliikmetele või jätkata tööturul töötamist ja kaotada seeläbi passiivsuse korral tagatud hüvitises.

#### PUHKUSE ALUS, PUHKUSE SAAJA

Vanemapuhkuse aluseks on lapse sünni ja kuni 8-aastase lapse eest hoolitsemine. Vanemapuhkuse võimaldamisel on võimalik eristada ema individuaalõigust, perekonna õigust ning kummagi vanema individuaalõigust:

- Töötaval emal on individuaalõigus vanemapuhkuse perioodile alates 30 päeva<sup>92</sup> enne eeldatava sünnitamise kuupäeva kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni.
- Mittetöötaval emal on individuaalõigus vanemapuhkuse perioodile alates lapse sündimise päevast kuni lapse 70 päeva vanuseks saamiseni.
- Lapse 71 päeva vanuseks saamisest kuni esimese 575 või 545 puhkusepäeva ammendumiseni on õigus vanemapuhkusele perekonnaõigus, st õigus sellele on emal või isal ning selle kasutamise üle otsustavad vanemad ühiselt. Perekonnal on õigus anda puhkuse kasutamise õigus üle lapse tegelikule hooldajale, kuid viimasele sellisel juhul vanemahüvitist ei maksta.
- alates lapse 2-aastaseks saamise kalendriaastast lisanduvad hüvitatavad puhkusepäevad on individuaalõigusel põhinevad, neid on samas võimalik üle anda teisele vanemale või lapse tegelikule hooldajale.
- Kuni 3-aastase lapse vanemal, kes töötab, on tasustavate vanemapuhkuse päevade ammendumisel õigus tasustamata lapsehoolduspuhkusele.

#### PUHKUSE KESTUS JA AJASTUS

Puhkus on olemuselt kumulatiivne, selle kestus varieerub lapse vanusest ja töösuhetest:

- Lapse sünni annab töötava emaga perele õiguse 575 vanemapuhkuse päevale, millest 30 päeva on emal õigus kasutada enne lapse eeldatava sündimise kuupäeva. Selle mittekasutamisel pere puhkusepäevade hulk kahaneb vastava arvu päevade võrra. Kus ema ei tööta, on õigus 545 hüvitatava vanemapuhkuse päevale alates lapse sündimise päevast.
- Töötaval vanemal, kel on vähemalt üks alla 8-aastane laps, on alates aastast, mil laps saab 2-aastaseks kuni aastani, mil ta saab 8-aastaseks, õigus saada kaks päeva hüvitatavat vanemapuhkust iga kalendriaasta kohta. Kui vanemal on vähemalt kolm alla 14-aastast last, kellest vähemalt üks on 2-8-aastane, on vanemal õigus saada kuni kolm päeva hüvitatavat vanemapuhkust iga kalendriaasta kohta.
- Vanem võib soovi korral hüvitatava puhkuse üle anda teisele vanemale.

Puhkuse väljavõtmisel kehtivad järgmised printsiibid:

---

<sup>92</sup> Ema puhkusele siirdumise paindlikkust mõjutav piirang on tehtud stsenaariumis eelkõige selle jälgitavuse huvides. Praktikas sellise piirangu juurutamisel oleks naisel ilmselt juhul, kui tema või lapse tervislikust olukorrast tulenevalt on vajalik töökatkestus või töökoormuse kahandamine või –tingimuste kergendamine, võimalik kasutada haiguslehe alusel töövabastust „kergemale tööle üleviimine“ või „haigestumine või vigastus“ raseduse ajal.

- Vanemal on õigus kasutada kogunenud puhkust kuni aastani (k.a), mil tema noorim laps on saanud 8-aastaseks; puhkuse mittekasutamisel aegub puhkus nimetatud kalendriaasta lõppedes.
- peredes, kus kasvab kuni 14-aastaseid lapsi, on pärast kalendriaastat, mil noorim laps sai 8-aastaseks, õigus saada täiendavat lapsepuhkust kehtivas TLS-is sätestatud alustel.

Täiendavalt lisanduvad järgmised erandid:

- Alla 10-aastase lapse lapsendajail on võimalik saada 70 täiendavat vanemapuhkuse päeva perekonnaõigusena; alla 10-aastase lapse lapsendanud vanemal on õigus kasutada kogunenud vanemapuhkust kuni pere noorima lapse 10-aastaseks saamiseni.
- Alla 18 aastase puudega lapse hooldamisel tekib lapsevanemal õigus täiendavatele puhkusepäevadele.

#### PUHKUSE AJASTUS JA ETTETEATAMINE

Vanem peaks sarnaselt korralise puhkusega planeerima vanemapuhkuse puhkuste ajakavas. Väljaspool puhkuste ajakava on vanemal õigus kasutada puhkust TLS-is sätestatud tingimustel, teavitades kavandatavast puhkusest tööandjat vähemalt 14 päeva ette.

Vanemapuhkust on õigus kasutada nii üksikute päevadena, kui ka pikemate perioodidena vastavalt vanemate omavahelistele ja vanema ja tööandja vahelistele kokkulepetele.

#### HÜVITIS

- Vanemahüvitise arvutamisel võetakse aluseks puhkuse aluseks oleva perioodile eelnenud kalendriaastal teenitud sotsiaalmaksu alusel arvatud kalendripäeva tulu. Tulu väiksuse või puudumise korral kasutatakse hüvitise arvutamisel vanemahüvitise kuumäär.
- Hüvitise saamiseks peab puhkust kasutav töötaja informeerima skeemi haldavat asutust vanemapuhkuse kasutamisest. Skeemi haldav asutus maksab hüvitist tagantjärele kalendrikuu põhiselt vastavas kalendrikuus kasutatud puhkusepäevade eest.
- Kui kalendrikuus kasutatud hüvitatava vanemapuhkuse päevade suhe sama kalendrikuu tööpäevadesse on suurem kui kehtestatud määr (nt 1/3), võetakse hüvitise arvutamisel lisaks arvesse isiku viimase kuue kuu sotsiaalmaksuga maksustatud keskmist tulu ning vanemapuhkuse päevi sisaldanud kalendrikuul teenitud töist tulu. Kui töine tulu ületab päevatulule seatud piirmäärasid, kahandatakse vanemahüvitise summat.
- Mittetöötaval töötuna registreeritud tööotsijal on samuti õigus kasutada kogunenud vanemapuhkuse päevade ulatuses hüvitist.

#### MÕJU ANALÜÜS

**Töö- ja pereelu ühitamine.** Stsenaariumi juurutamine praktikas võimaldaks vanematel ilmselt senisest paremini ühitada töö- ja pereelu, suurendades lapsevanema valikuvõimalusi perioodidel, mil vanema hoolduskoormus ei ole kõikehõlmav. Lapsevanematel, kel on võimalik juba vahetult lapse sündimisele järgnevate kuude järel tööellu panustada (nt võimalus jagada hoolduskoormust teiste perekonnaliikmetega (vanavanemad, vanemad lapsed, ligipääs taskukohasele päevahoiuteenusele) on võimalik asendussissetulekuga tagatud puhkusepäevi võimalik nõ säästa ja jätta neid tuleviku tarbeks, kui on ette näha hoolduskoormuse suurenemist. Neil eelkooliealiste laste vanematel, kel ei ole

hoolduskoormuse tõttu võimalik tööellu panustada, säilib jätkuvalt võimalus kasutada sarnaselt seniste alustega puhkust ja asendussissetulekut olukorras, kus töötamine on hoolduskoormuse tõttu takistatud või üks lapsevanemaist soovib teatud perioodiks end täielikult tööelust välja lülitada.

Lahenduse juurutamine võimaldaks osaliselt leevendada tänase lapsehoolduspuhkuse tõsist probleemkohta, kus hiljemalt lapse 1,5-aastaseks saamisel katkeb last hooldavale vanemale (enamasti emale) asendussissetuleku maksmine<sup>93</sup>, kuigi praktikas pole paljudel lapsevanematel võimalik sel hetkel hoolduskoormust täielikult teisele isikule üle anda ja tööle naasta. Kirjeldatud stsenaarium võimaldab vähemalt neil väikelaste vanemal, kes saavad osalise koormusega töötada, pikendada asendussissetuleku maksmise perioodi, ja parandada seeläbi perekonna toimetulekut – vanemal on võimalik tööandjaga kokkuleppel kombineerida töötamist ja puhkamist selliselt, et töötamist ei karistata hüvitise ära võtmisega vaid puhkusepäevad ja hüvitis on võimalik reserveerida tulevikuks, mil seda võib rohkem vaja olla.

**Isade osalus vanemapuhkuste kasutamisel.** Stsenaariumi mõju isade käitumisele hoolduskoormuse kandmisel on keeruline hinnata. Toetudes välisriikide kogemusele, mille kohaselt aitab valikuvõimaluste suurendamine töö- ja pereelu ühitamisel suurendada isade osalust hoolduskoormuse kandmisel, on ühelt poolt võimalik, et vanemapuhkuse kasutamise paindlikkuse suurenedes kasutavad töötavad isad seda senisest enam. Olulist mõju võib avaldada vanemapuhkuse päevade individuaalõiguse põhine võimaldamine, mis seab isa valiku ette, kas ta kasutab talle määratud puhkusepäevi ise või loobub neist teise vanema (või tegeliku hooldaja kasuks). Ilmselt suurendaks stsenaariumi juurutamine isade osalemist nendes peredes, kus lapsevanemad soovivad hoolduskoormust omavahel võrdsemalt jagada, kuid kehtiv korraldus takistab seda.

**Mõju naiste tööhõivele ja soolisel võrdsusele.** Olukorras, kus töösuhtes oleval naisel on võimalik oma töist koormust puhkusepäevade kasutamise kaudu nõ juhtida, võivad naised varmamalt naasta lapse sündimise järel tööle, mis läbi ei teki naisel pikaajalist täielikku töökatkestust vaid võimalik on teenida töist tulu ja saada täiendavalt asendussissetulekut kuni näiteks hetkeni, mil perel on võimalik hakata kasutama koolieelse lasteasutuse teenuseid. Lahendus tagab soodsamad tingimused neile naistele, kes soovivad end tööalaselt teostada. Samuti suurendaks stsenaariumi juurutamine eeldatavasti väikelastevanematest naiste finantsilist iseseisvust ning aitaks kahandada soolist sissetulekuebavõrdsust.

**Mõju tööandjale – halduskoormus.** Toetudes fookusgrupi intervjuudele on – sarnaselt eelmisele stsenaariumile – mõnede tööandjate silmis lahendus, kus väikelapse vanema töösuhtesse ei teki katkestust, pigem positiivne, kuna see nõuab tööandjalt väiksemaid ümberkorraldusi ja võimaldab jätkuvalt rakendada töötaja oskuseid ja kvalifikatsiooni. Töötaja säilitab töötamise jätkamisel pädevuse, säilib side töökohaga, hilisem täiskoormusega tööerakendumine on senise praktikaga võrreldes ilmselt mõlemale poolele valutum.

Teisalt võib sagedaste lühiajaliste puhkuste võtmine koormuse kahandamise eesmärgil põhjustada teatud ettevõtteis probleeme ning sellele vastamine võib nõuda olulisi ümberkorraldusi. Siingi sunnib puhkuse laialdane sage lühiajaline kasutamine vastsete lapsevanemate seas tööandjaid otsima lahendust probleemile, kuidas organiseerida töötaja asendamine puhkuse ajal. Ilmselt on stsenaariumi juurutamisega kaasnevat negatiivset mõju võimalik varase teavituse kaudu vähemalt

---

<sup>93</sup> Vanemahüvitise lõppedes makstakse lapse ühele vanemale lapsehooldustasu, mis 2013. aastal on (ühe lapse kohta) kuni 1-aastase lapse vanemale 44,78; 1-3-aastase lapse vanemale 38,35; 3-8-aastase lapse vanemale juhul, kui peres on lisaks kuni 3-aastaseid lapsi või kui peres on kolm või enam üle 3-aastast lapsetoetust saavat last 19,18 eurot kuus.

osaliselt juhtida, tööandja poolt vaadates võib asjakohane olla tööandja õigus mitte aktsepteerida väljaspool puhkuste ajakava soovitavaile puhkuseile.

Olukorras, kus lapsevanematele tagatakse suuremad valikuvõimalused töötingimuste kujundamisel, võivad kaasneda ootused/surve tööandjatele ja/või regulatsioonide kohandamiseks, et suuremad valikuvõimalused oleks tagatud ka töötajatele, kel lapsi ei ole.

**Mõju riigi halduskoormusele.** Võib eeldada, et stsenaariumi juurutamise korral hakkaks lapsevanemad lahendust olulisel määral ka kasutama, mis võib kaasa tuua halduskoormuse plahvatusliku kasvu nii puhkuste-hüvitiste arvestamisel kui ka skeemi õiguspärase kasutamise kontrollimisel. Teisalt on puhkuste-hüvitiste arvestust kohane käsitleda eelkõige nõ tehnilise probleemina, mida on IT lahendustega võimalik olulisel määral automatiseerida ning luua haldajale vajadus sekkuda üksnes probleemsetel juhtudel.

**Mõju riigi finantskoormusele.** Kuna poliitikavariandi keskmes on käitumuslik muutus, mille ulatust on äärmiselt raske hinnata, on äärmiselt keerukas hinnata ka poliitikavariandi mõju riigi eelarve vahenditele. On poliitiline otsustuskoht, kas hüvitiste liitmisel jätkatakse rahastamisallikate kombineerimist ja tagatakse sünnitusele eelneval ja vahetult järgneval perioodi puhul hüvitise maksmine jätkuvalt ravikindlustuse eelarvest või minna hüvitamisel täielikult üle riigieelarvest rahastamisele. Viimasel juhul, lähtudes 2012. aasta andmeist, tähendaks see ca 32 miljoni euro ulatuses täiendavat aastast kulu riigieelarvele ning vastavas ulatuses säästu ravikindlustuse eelarvele. Samas on oluline välja tuua, et mõningad erinevused vanemahüvitise ja sünnitushüvitise arvestamisel (viimasel puuduvad pörand ja lagi ning päevatulu arvestamisel ei võeta arvesse ajutise töövõimetuse päevi asjasse puutuval kalendriaastal) võivad mõjutada tegelikku kogukulu (2012. aastal oli sünnitushüvitise keskmiseks päevatuluks 23,6 eurot, vanemahüvitise aluseks olev arvestuslik päevatulu oli 25,03 eurot; vanemahüvitise kõrgema päevamäära taga on osaliselt tõsiasi, et kui sünnitushüvitist saavad üksnes naised, siis vanemahüvitist on võimalik saada ka meestel – viimaste keskmine töötasu ületab oluliselt naiste keskmist).

Tõenäoliselt lükkaks lahenduse jõustumisel osa lapsevanemaid oma vanemapuhkust ja hüvitist edasi, mistõttu võib lahendus selle esimestel aastatel kahandada oluliselt vanemahüvitise kulu riigieelarvele, misjärel toimuks kulu tõusmine samaväärseks. Teisalt suureneks aga ilmselt lapsevanemate hulk, kes rakendaks töötamiseks soodsate võimaluste olemasolul oma töövõimet ning tooks töötades riigile sisse maksutulu. Kuna puudub igasugune indikatsioon, kui suur hulk lapsevanemaid oma puhkusekasutust võrreldes kehtiva lahendusega muudaks ning milliseid mustreid nad täpselt kasutaks, pole täpseid kulu-tulu numbreid siinkohal võimalik välja tuua.

### **Kokkuvõtteks**

Sarnaselt eelmise stsenaariumiga parandaks ka kirjeldatud stsenaarium selle rakendumisel ilmselt oluliselt väikelapse vanemate võimalusi ühitada töö- ja pereelu. Samuti võib lahendus soodustada isade osalust vanemapuhkuste kasutamisel ning kahandada soolist ebavõrdsust vanemapuhkuste kasutamisel. Ilmselt toetab lahendus naiste tööhõivet, kuna loob eeldused selleks, et töösuhtes olevail naistel ei teki 20-nädalast kuni 3-aastast töökatkestust –naistel tekib seaduslik ja mugav võimalus panustada lapse sünni järel tööellu täpselt sellise koormusega nagu ta ise kohaseks peab. Pikaajaliste töökatkestuste vältimine aitab tõenäoliselt parandada naiste olukorda tööturul. Kui paraneb naiste olukord tööturul ning väheneb palgalõhe, aitab see tõenäoliselt kahandada ka laste vaesust.

Stsenaariumi kirjeldatud kujul rakendumine tooks tõenäoliselt kaasa vanemahüvitise aastase kogukulu ajutise vähenemise ja maksutulu ajutise suurenemise, misjärel toimub kulude tulude nõ normaliseerumine. Lahenduse juurutamine mõjutaks võrreldes tänase olukorraga oluliselt tööandjaid,

kes peaksid kohanduma lapsevanemate mitmekülgetele soovidele oma töökoormust puhkusepäevade kasutuse kaudu nõ juhtida.

## 4. Kokkuvõte

Eesti vanemapuhkuste süsteem koosneb hulgast erinevate seaduste alusel võimaldatavatest ning erineva regulatsiooniga puhkustest: rasedus- ja sünnituspuhkus, lapsendaja puhkus, lapsehoolduspuhkus, isapuhkus, lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus. Lisaks on võimalik kasutada lapse tervisest tulenevat ajutist töökatkestust<sup>94</sup>.

Varasemad analüüsid on näidanud, et Eesti on liikumas kahe leivateenija ja kahe hoolitseja peremudeli poole, kus hoolduskohustused ja töötamine on naise ja mehe vahel võrdselt jaotatud. Kahe leivateenijaga peremudel on Eestis levinud ning naiste tööhõive määr on kõrge. Hoolitsuse võrdsema jagamise saavutamiseni on aga veel pikk tee ning uuringud näitavad, et töö- ja pereelu ühitamine on Eesti inimeste jaoks probleem. Ka suhteliselt madal sündimus ning väikeste laste emade madal hõivemäär viitavad raskustele töö- ja pereelu ühitamisel. Samuti ei ole vaatamata soodsatele vanemapuhkuse võimalustele (st hooldushüvitis, vanemahüvitis) märkimisväärselt suurenenud isade osalus vanemapuhkuste kasutamisel ja seeläbi jäänud isade hoolitsejaroll ahtaks. Seega ei pruugi kehtivast vanemapuhkuste süsteemist piisata, et saavutada tulemuslikult isade osaluse ning töö- ja pereelu ühitamise eesmärgi.

Vanemapuhkuste süsteemi analüüsi eesmärgiks oli leida optimaalsed viisid, kuidas vanemapuhkuste korralduse muutmise abil suureneks isade aktiivsus vanemapuhkuste kasutamisel ja paraneksid lapsevanemate võimalused töö- ja pereelu ühitada. Kaks nimetatud eesmärki on tihedalt seotud, sest teiste riikide kogemus näitab, et süsteemis, kus vanematel on võimalik hästi tööd ja pereelu ühitada, on ka isade aktiivsus vanemapuhkuste kasutamisel suurem. Tuleb aga silmas pidada, et vaid lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise vajadusi arvestav süsteem ei pruugi neid eesmärgi silmas pidades tõhusalt töötada, sest tööandjale võib selline töösuhe muutuda koormavaks ja ta võib lapsevanemaid värvata mitte soovida. Samuti peab süsteem olema riigile hallatav ning kulutused eelarvele jõukohased.

Vanemapuhkuste süsteemi mõju sõltub sellest, milline on puhkuste ülesehitus ja tingimused, mis mõjutavad omakorda seda, kes ja mil viisil neid skeeme kasutavad. Võimalike muudatuste kujundamisel on vanemapuhkuste süsteemi võimalik analüüsida kuue parameetri abil:

- puhkuse alus – milliste vanemluse ja perega seotud riskidega puhkus seondub?
- puhkuse saaja – kellel on õigus puhkusele?
- puhkusele jäämisest ja katkestamisest etteteatamine – kas ja kui kaua peab töötaja tööandjat ette teavitama oma soovist puhkust kasutada või seda katkestada?
- puhkuse kestus ja ajastamine – kui pikk on puhkuse kestus, millal saab puhkust kasutada ja kuivõrd saab puhkust kasutada osade kaupa?
- puhkuse seos töötamisega – kuivõrd puhkuse tingimused soosivad osalist töötamist ja muude töötingimuste muutmist?
- puhkuse tasustamine, töötasu hüvitamine – kas ja millises ulatuses puhkuse eest makstakse puhkusetasu või hüvitatakse töötasu ärajäämist?

<sup>94</sup> Eesti vanemapuhkuste süsteem ei käsitle vanema ajutist töövõimetust seoses haige lapse hooldamisega õiguslikult küll vanemapuhkusena, kuid antud analüüsis on seda tulenevalt töökatkestuse alusest ning rahvusvahelistest käsitlustest (vt nt Moss ja Deven 2012, Pall ja Karu 2012) siiski vanemapuhkusena analüüsitud.

### PUHKUSE ALUS - MILLISTE VANEMLUSE JA PEREGA SEOTUD RISKIDEGA PUHKUS SEONDUB?

Analüüsidest Eesti vanemapuhkuste aluseid ilmneb, et sama riski maandamine võib toimuda erinevate puhkuste abil. Näiteks võivad sama vana väikelast kodus hooldavad emad saada sõltuvalt asjaoludest kas ravikindlustusest rahastatavat sünnitushüvitist või riigieelarvest rahastatavat vanemahüvitist. Kuigi ühelt poolt toob samade või sarnaste riskide maandamine mitme meetme abil sotsiaalkaitse süsteemi täiendavat turvalisust ja paindlikkust, võivad kattuvad lahendused olla sihtrühmale segased või ka päädida ebaõiglase kohtlemisena, kui ei osata teha majanduslikult soodsaimat valikut.

Seega on vanemapuhkuste süsteemi kujundamisel vajalik, et puhkuste eesmärgid, võimaldamise põhimõtted ja seotud asendussissetulekute maksmise tingimused oleks põhjalikult analüüsitud, loogilised ning arusaadavalt edastatavad ka puhkuste-hüvitiste potentsiaalsetele kasutajatele. Süsteemi arendamisel on vajalik arvestada erinevate elementide omavahalise koosmõjuga.

### PUHKUSE SAAJA - KELLEL ON ÕIGUS PUHKUSELE?

Vanemapuhkuste puhul on oluline erinevus selles, kas õigus puhkusele on perekonnal tervikuna ja vanema otsustavad, kumb puhkust kasutab, valida või on tegu ema või isa individuaalse õigusega, mida kas saab või ei saa teisele vanemale anda.

Vanemapuhkuseid analüüsinud autorid on jõudnud järeldusele, et sooneutraalsed vanemapuhkused, mis on võrdsetel alustel kättesaadavad mõlemale vanemale, kinnistavad lapsehoiu soolist jaotust – kui õigus vanemapuhkusele on perekonnal, kasutavad seda vastavalt traditsioonidele ja soorollidele reeglina naised. Traditsiooniline rollikäsitus vanemapuhkuste kasutamisel domineerib ka Eestis, suurem osa lastega seotud hoolduskohustusest lasub jätkuvalt naiste õlul ning isad kasutavad erinevaid vanemapuhkuseid väga vähe. Selleks, et isade panus laste eest hoolitsemisel kasvaks, on vajalik nende aktiivne kaasatus hoolduskohustuse kandmisel juba laste esimestel elukuudel ja -aastatel. Eesti kontekstis tähendaks see isade motiveerimist osalema enam lapsehoolduspuhkuse kasutamises.

Võib eeldada, et lapsehoolduspuhkuse ühe osa reserveerimine „kasuta või kaota“ põhimõttel suurendaks sarnaselt Skandinaavia riikide kogemusele ka Eestis märgatavalt nende isade hulka, kes lapsehoolduspuhkust kasutavad. Selline normatiivne kohustus annaks paljudele isadele võimaluse ja tõeke senisest enam lapse kasvatamises osaleda, samuti aitaks selline regulatsioon kummutada emade ja tööandjate võimalikku uskumust, mille kohaselt peaksid üksnes emad lapsehoolduspuhkust kasutama.

### AEG EHK PUHKUSE KESTUS JA AJASTUS - KUI PIKK ON PUHKUSE KESTUS, MILLAL SAAB PUHKUST KASUTADA JA KUIVÕRD SAAB PUHKUST KASUTADA OSADE KAUPA?

Vanemapuhkuseid on võimalik iseloomustada kahe nn aja parameetri, puhkuse kestuse ja selle (perioodide) ajastuse kaudu. Teiste riikide kogemuste põhjal võib öelda, et vanemapuhkuste kasutamise valikuvõimalusi on võimalik suurendada eelkõige just puhkuse kestuse ja ajastuse (sh nn puhkusekoormuse) parameetrite mitmekesistamise kaudu. Kui täiesti paindumatu süsteem kirjutab täielikult ette nii vanemapuhkusele jäämise aja, kestuse (ka nn puhkusekoormuse) ning selle, kes puhkuse peab võtma, siis paindliku süsteemi korral on lapsevanematel võimalik teha valikuid vastavalt enda ja pere soovidele ja vajadustele.

Eesti vanemapuhkuste süsteemis varieeruvad puhkuse kestus ja selle ajastamise tingimused puhkuseti märgatavalt. Töö ja pereelu ühitamise võimaluste avardamise vaatenurgast oleks soodsaim, kui vanemahüvitisega kaetud puhkusepäevade nõudeõigus oleks võimalikult pikk – see annaks vanematele suure valikuvabaduse ning võimaluse arvestada konkreetse lapse ja pere vajadustega (sh



elukorralduse oluliste muutustega) ning vanemate töö iseloomuga. Vanemahüvitisega kaetud puhkuseperioodi hilisema ajastamise võimalus kombineerituna osalise tööajaga tööga võib ka aidata leevendada lapsehoiuteenuse kättesaadavusest tulenevaid töö- ja pereelu ühitamise probleeme. Tööandjaile oleks töökorralduslikus mõttes ilmselt soodsaim puhkusepäevade piiratud ajastamise võimaldamine töötajale, kuna see tingiks vähem töökatkestusi.

Teiste riikide kogemuse põhjal on alust eeldada, et mida pikem on isadele reserveeritud lapsehoolduspuhkuse osa, seda enam suureneb isade osalus puhkuse kasutamisel. Juhul, kui isale kehtestatakse individuaalne ülekantamatu õigus teatud osale vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse perioodist, sõltuvad selle kasutamise tõenäosus ning mõju perekonnale ja töötajatele sellest, kas ja millisesse perioodi on isade individuaalõigus ajaliselt fikseeritud (nt vanemahüvitisega kaetud lapsehoolduspuhkuse lõpus). Töö ja pereelu ühitamise võimaluste suurendamise vaatepunktist on tõhusam lahendus see, kui individuaalse puhkuseosa ajastus on vabalt valitav. Fikseeritud ajastusega puhkus pakub küll töötajale mõnevõrra suuremat etteplaneerimise võimalust, kuid fikseerimata ajastusega puhkuse korral saab töö korraldamise lihtsustamiseks sisse viia nõude, mille kohaselt lapsevanemad peavad vanemapuhkuste kasutamise plaani varem töötajaga kooskõlastama.

#### PUHKUSELE SIIRDUMISEST JA KATKESTAMISEST TEAVITAMINE - KAS JA KUI KAUA PEAB TÖÖTAJA TÖÖANDJAD ETTE TEAVITAMA OMA SOOVIST PUHKUST KASUTADA VÕI PUHKUST KATKESTADA?

Vanemapuhkusele jäämisel ja selle katkestamisel on nii töötaja kui ka töötaja vaatevinklist oluline, kas ja kui pikka aega ette peab töösuhtes olev lapsevanem töötajat teavitama puhkusesoovist või soovist katkestada vanemapuhkus ja naasta tööle. Etteteatamistähtaeg mõjutab töötaja võimalusi võtta puhkust lastega seotud kohustuste täitmiseks. Samas on etteteatamisnõude eesmärgiks on kaitsta töötajat majanduslike huvide kahjustumise eest, mis võib juhtuda nt olukorras, kus töötaja ootamatult (või) pikka aega tööülesandeid ei täida või ootamatult soovib, et töötaja oma kohustusi täidaks ja annaks vanemapuhkuselt naasvale töötajale tööd.

Töö- ja pereelu ühitamise seisukohalt on vanemapuhkuste süsteemi kujundamisel oluline, et puhkuste võimaldamine arvestaks puhkuse aluseks olevate riskide prognoositavusega. Rasedus- ja sünnituspuhkus, lapsendaja puhkus, lapsehoolduspuhkus, ja isapuhkus on seotud prognoositava, üldjuhul olulises ulatuses ette planeeritava sündmusega (lapse sünn või lapsendamine). Lapsepuhkus ja tasustamata lapsepuhkus võivad olla seotud nii prognoositavate kui mitte-prognoositavate sündmustega, lapse haigusest tulenev ajutine töövõimetus on enamjaolt seotud mitte-prognoositava sündmusega. Ajutise töövõimetusena käsitlevate puhkuste puhul on võimalik puhkusele siirduda ilma etteteatamiseta,.

Analüüsidest vanemapuhkustele siirdumisest ja puhkuse katkestamisest etteteatamise tähtaegu, on töötaja huvi ja töötaja eesmärgid silmas pidades märgatav ebaproportsionaalsus. Väljaspool puhkuste ajakava on mitmele vanemapuhkusele siirdumiseks vajalik 14-päevane etteteatamise tähtaeg – seda nii kuni kolme-päevase lapsepuhkuse kui ka kuni 3-aastase kestusega lapsehoolduspuhkuse puhul. Eeldades, et lapsepuhkus on mõeldud katma ka mitteprognoositavaid riske, on ilmne, et selline etteteatamisaeg ei ole lapse ja tema vanemate huvides, kuna ei pruugi võimaldada puhkust kasutada hetkedel, mil laps seda vajab. Pika kestusega lapsehoolduspuhkusele siirdumine ja sealt ootamatu naasmine üksnes 14-päevase etteteatamisega võib seevastu asetada ebasoodsasse olukorda töötaja, kuna ta peab suhteliselt lühikese aja jooksul tagama naasvale töötajale töö ning näiteks vabastama ametist naasvat töötajat asendanu.

Töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks ning teisalt tööandja majandustegevusega arvestamiseks on põhjendatud kaaluda etteteatamistähtaegade muutmist nimetatud puhkuste korral –põhjendatud on etteteatamisnõuete leevendamine lühikeste, osalt prognoosimatute riskide maandamiseks mõeldud puhkuste, s.o lapsepuhkuse ja tasustamata lapsepuhkuse korral ning tööandja majandustegevust arvestavate etteteatamistähtaegade kehtestamine pikkade puhkuste korral.

#### PUHKUSE SEOS TÖÖTAMISEGA - KUIVÕRD PUHKUSE TINGIMUSED SOOSIVAD OSALIST TÖÖTAMIST?

Töö- ja pereelu ühitamise seisukohalt on oluline, kuidas vanemapuhkuste süsteem toetab puhkuse või asendussissetuleku maksmise perioodil töötamist, nt muudetud töötingimustega või osalise koormusega.

Eesti vanemapuhkuste süsteem rajaneb eeldusel, et inimese töökatkestus puhkuse perioodil on absoluutne, millest tulenevalt ei ole ette nähtud võimalust puhkuse perioodil töötada ja teenida töötasu. Töötamise soovi korral tuleb Eestis puhkus katkestada. Ilmselt lähtub Eesti vanemapuhkuste süsteemis ainulaadse vanemahüvitise võimaldamise samast diskursiivsest praktikast – lapsehoolduspuhkus tuleb katkestada ka juhul, kui töökoormus on marginaalne ja vanemahüvitis jääb peamiseks sissetulekuks.

Lahendust, mille puhul vanemapuhkuse võimaldamise tingimused demotiveerivad tööelus osalemist ka olukorras, kus tööandja on valmis looma töötamiseks paindlikud võimalused ning töötajal on võimalik hoolduskoormust lähedastega osaliselt jagada, ei saa lugeda õnnestunuks. Autorite hinnangul on lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks põhjendatud ka Eestis kaaluda poliitikavarianti, mille puhul on vanemapuhkust võimalik kasutada täieliku töökatkestuse kõrval ka nn osalise koormusega, kombineerides teatud perioodi vältel puhkamist ja töötamist.

Poliitikavalikud seonduvad küsimustega, kas töötajal või tööandjal on õigus nõuda vanemapuhkuse või töövõimetuse ajal töötamist või töötingimuste muutmist või kas töösuhte osapooltel on võimalus kokku leppida pooltele sobivates töötingimustes. Samuti, osalise tööajaga töötamise võimaldamisel on vajalik ka otsus, kas osaliselt puhkust kasutades peaks vanemal olema võimalus kasutada puhkust sama pika või pikema perioodi jooksul võrreldes sellega, kui vanem katkestab töötamise täielikult. Töö ja pereelu ühitamise seisukohalt on töötajale soodsam lahendus õigus osalisele tööajale ning puhkuseperioodi pikenedamine osakoormusega töötatud aja võrra. Tööandja ja riigi halduskoormusele avaldaks see variant samas ebasoodsamat mõju.

#### PUHKUSE TASUSTAMINE, TÖÖTASU HÜVITAMINE – KAS JA MILLISES ULATUSES PUHKUSE EEST MAKSTAKSE PUHKUSETASU VÕI HÜVITAKSE TÖÖTASU ÄRAJÄÄMIST?

Sotsiaalkindlustusskeemidest asendussissetuleku pakkumine vanemapuhkuste ajal võimaldab lapsevanemal täita vanemlikke kohustusi, see tagab nii aja, mida vanem saab õiguse ja kohustuse täitmiseks kasutada, kui ka finantsvahendid perekonnaga seotud kulutuste katmiseks. Hüvitise või tasu suurus mõjutab töömotivatsiooni ja valmisolekut tööelus osaleda, mis omakorda mõjutab tööjõu pakkumist tööturul; lapsevanematele makstavad tasud (kaudsemalt ka tööjõukuludelt arvestatud sotsiaalmaksud) suurendavad aga tööjõukulusid ning seeläbi ka tööandja nõudlust töö järele.

Eesti vanemapuhkuste süsteemi raames pakutavate asendussissetulekute (hüvitiste, tasu) võimaldamise aluspõhimõtted varieeruvad suurel määral. Sissetulekuriski maandamine on jõuliselt kallutatud lapse sünni poole. Erinevate hüvitise või tasu arvutamise alusteks on nii eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, eelnenud kuue kuu keskmine töötasu kui ka töötasu alammäär. Teatud hüvitistel on kehtestatud alam- ja/või ülemmäärad, teatud juhtudel need

puuduvad. Kui näiteks vanemahüvitise arutamisel jäetakse päevatulu arutamisel kõrvale perioodid, mil inimene oli ajutiselt töövõimetu, selleks, et tagada hüvitise saajale võimalikult kõrge asendussissetulek töökatkkestuse ajal, siis samas ajutise töövõimetus hüvitistest sünnitushüvitise ja lapsendamishüvitise võimaldamisel, mis maandavad vähemalt osaliselt sarnast riski, ei peeta äsjakirjeldatud põhimõtet oluliseks.

Eesti vanemapuhkuste süsteemis on ebarahuldavana käsitletav olukord, kus rasedus- ja sünnituspuhkusele siirduvale emale makstakse sünnitushüvitise arvestuspõhimõtteist tulenevalt hüvitist summas, mis selgelt ei suuda tagada ema suutlikkust puhkuse perioodil toime tulla. Probleemsena on käsitletav puhkaja perspektiivist sama riski maandavate asendussissetulekute erinevad arvestuspõhimõtted. Rasedus- ja sünnituspuhkuselt lapsehoolduspuhkusele siirdujale kalendripäeva eest makstav tasu võib olulisel määral muutuda, nii langeda kui ka tõusta, kuigi puhkaja silmis on hüvitise maksmise põhjus täpselt sama.

Lastega perede vaesusriski seisukohalt ei saa ka heaks lugeda olukorda, kus riigipoolne sissetulekukaitse kahaneb järsult hiljemalt lapse 1,5 aastaseks saamise hetkel, hoolimata sellest, et praktikas ei pruugi suurel hulgal vanemal olla võimalik hoolduskoormust üle anda ning tööellu naasta, lapsehoiuteenus muutub enamasti hästi kättesaadavaks alles lapse kolmeaastaseks saamisel. Selline olukord muudab lapsevanemate jaoks töö- ja pereelu ühitamise suureks probleemiks. Kuigi lapsehoiu temaatika on käsitletav vanemapuhkuste süsteemi välise probleemina, on ootuspärane, et vanemapuhkuste süsteemi kujundamisel arvestataks tegelike lapsehoiuvõimalustega – vastasel juhul ei pruugi süsteem olla töö ja pereelu ühitamisel kuigi tõhus.

#### JÄRELDUSED

Käesoleva analüüsi keskne järeldus on, et töö- ja pereelu edukas ühitamine ja isade osaluse suurendamine hoolduskoormuse kandmisel ei ole Eestis vanemapuhkuste süsteemi oluliste kohandusteta võimalik. Lapsevanema töö- ja pereelu ühitamise võimaluste ja valikuvabaduse suurendamiseks tuleb kahandada puhkuse- ja hüvitiseskeemide jäikust, vajalikud on järeleandmised administratiivselt mugavatena käsitlevais puhkuste-hüvitiste arvestuspõhimõtteis. Hüvitiste asendusmäärade kõrval on töö- ja pereelu ühitamisel olulisel kohal valikuvõimaluste mitmekesistamine ja perele otsustusõiguse andmine, mis tingimustel riigi pakutavat asendussissetulekut kasutatakse arvestades omavalitsuste loodud reaalseid hoiutingimusi ja pere võimalusi kasutada alternatiivseid lahendusi.

Isade osaluse suurendamiseks on vajalik riigi selge sõnum peredele ja tööandjatele, et isade panus väikelapse hooldamisse on ootuspärane ja normaalne. Vanemapuhkused, mis on võrdsetel alustel mõlemale vanemale kättesaadavad, taastoodavad tänases ühiskonnas vaatamata oma sooneutraalsusele traditsioonilisi soorolle, mille kohaselt on ema peamine laste eest hoolitseja ja isa peamine leivateenija. Sellisest stereotüüpide kinnistamisest on võimalik välja murda, teiste riikides on selleks osutunud edukaks teatud osa vanemapuhkusest isale reserveerimine ja seega isale normatiivse kohustuse loomine puhkuse kasutamiseks. Meeste vanemapuhkusele jäämist toetavad lisaks mitmekesisemad puhkuse kasutamise võimalused ja suurem valikuvabadus nende võimaluste vahel.

Tuginedes teostatud analüüsi järeldustele annavad töö auroid töö- ja perepoliitika kujundajatele järgmised soovitusel:

- (1) Toetamaks paremini väikelaste vanemate töö- ja pereelu ühitamist, tuleks vanemapuhkuste süsteemis muuta vähemalt ühte järgmistest parameetritest:

- võimaldada asendussissetulekuga kaetud piiratud arvu lapsehoolduspuhkuse päevade kasutamist pikema perioodi vältel kui on lapse esimesed poolteist eluaastat;
  - võimaldada nn osakoormusega puhkamist töötamisel osalise tööajaga vähemalt pikemate vanemapuhkuste ajal.
- (2) Suurendamiseks isade osalust hoolduskoormuse kandmisel on kohane kaaluda individuaalse ülekantamatu hüvitatava lapsehoolduspuhkuse perioodi kehtestamist isadele. Välisriikide kogemuse põhjal on alust eeldada, et mida pikem isale reserveeritud puhkuseosa on, seda enam suureneb isade osalus puhkuse kasutamisel. Vältimaks või leevendamaks võimalikke peredele ebasoodsaid kaasmõjusid, tuleks seejuures rakendada täiendavalt järgmisi tingimusi:
- rakendada esimeses soovituses toodud paindlikkuse suurendamise võimalusi;
  - anda peredele suuremad õigused otsustada individuaalse õiguse alusel võimaldatava vanemapuhkuse osa ajastuse üle;
  - kehtestada individuaalõiguse alusel võimaldatavate puhkuste puhul eritingimused üksikvanemaga peredele.
- (3) Et soodustada tööandjate tegevuse senisest paremat planeerimist võimalikes uuenevates tingimustes on põhjendatud ülalkirjeldatud soovituste elluviimisel kaaluda ühtlasi vähemalt ühe alljärgneva tingimuse rakendamist:
- rakendada puhkusele siirdumise ja puhkuselt naasmise etteteatamistähtaegade seadmisel proportsionaalsuse põhimõtet, kehtestades pikaajalistele puhkustele (sh nn osakoormusega puhkusele) siirdumise või puhkuselt naasmise etteteatamise tähtaja, mis oleks samaväärne töölepingu ülesütlemisest teatamise tavapärase tähtajaga.
  - piirata vanemapuhkusele siirdumisel tehtud kokkulepete hilisemate muutmise võimalusi piirates näiteks muudatuste tegemise kordade arvu.
- (4) Nii ülalkirjeldatud soovituste elluviimisel kui ka kõrvale jätmisel tuleks vanemapuhkuste süsteemi edasisel kujundamisel arvestada järgmiste põhimõtetega:
- raseduse ja väikelapse hooldamisega seotud sissetulekuriski maandamisel pakutav asendussissetulek peaks tagama toimetuleku kõigile selle saajatele, marginaalse asendussissetuleku pakkumine riigi poolt ei ole eesmärgipärane tegevus;
  - asendussissetulekute arvestuspõhimõtted peaksid olema üles ehitatud viisil, mis leevendaksid juhuslike tegurite (nt (järgneva) lapse sünnikuupäev, enneaegselt sünnitusest johtuv puhkuse kavandatust varasem algus) negatiivset mõju väikelapse vanema asendussissetuleku suurusele;
  - vanemapuhkuste kasutamise regulatsioon vajab õigusselgust – puhkustest etteteatamise ja nende katkestamise regulatsioon peab olema tööturu osapooltele üheselt arusaadav, et vältida erinevatest tõlgendustest tõusetuda võivaid vaidlusi.

Kuna mitmed kirjeldatud meetmeid, mis on suunatud isade osaluse suurendamisele hoolduspuhkuste kasutamisele, võivad – muude tingimuste samaks jäämisel – kaasa tuua olulise täiendava kulu riigieelarvele, on kohane rõhutada, et piisavate katteallikate mitteleidmisel on vanemapuhkustega

seotud kogukulu kasvu on võimalik ohjata hüvitiste ülempiiride kehtestamise kaudu. Nagu mitmete teistegi perepoliitiliste otsuste puhul on siingi vajalik otsida kompromissi ühiskonna erinevate gruppide huvide vahel.

## Kasutatud kirjandus

- Anspal, S. ja Jürgenson, A. (2006). Töölepingu seaduse halduskoormuse hindamine. Lõpparuanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Anspal, S., Kraut, L. ja Rõõm, T. (2010). Sooline palgalõhe Eestis. Empiiriline analüüs. Aruanne. Tallinn:, Poliitikauuringute keskus Praxis
- Bettio, F. ja Verashchagina, A. (2009). Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in the EU. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bianchi, S.M. (1999). Feminization and juvenilization of Poverty: Trends, relative risks, causes and consequences. *Annual Review of Sociology*. 25, 307-333
- Brandth, B. ja Kvande, E. (2001). Flexible work and flexible fathers. *Work Employment & Society* 15 (2): 251–267.
- Brandth, B. ja Kvande, E. (2009a). Gendered or gender-neutral care politics for fathers? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1), 177–189.
- Brandth, B. ja Kvande, E. (2009b). Norway: making of the father's quota. S. Kamerman ja P. Moss (toim.), *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*. Bristol: The Policy Press, lk 191–206.
- Brandth, B. ja Kvande, E. (2012). Norway. Moss, P. (toim.) *International Review of Leave Policies and Related Research 2012*. International Network on leave policies and research. [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2012\\_annual\\_review.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review.pdf)
- Budig, M. J. ja England, P. (2001). The Wage Penalty for Motherhood. *American Sociological Review* 66 (2) (April): 204.
- Chronholm, A. (2009). Sweden: individualisation or free choice in parental leave? S. Kamerman ja P. Moss (toim.) *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*. Bristol: The Policy Press, lk.191–206.
- Connell, R.W. (1995). Masculinities. Cambridge: Polity Press.
- Deven, F. (2005). Assessing the use of parental leave by fathers: towards a conceptual framework. B. Peper, A. van Doorne-Huiskes, L. den Dulk (toim.). *Flexible Working and Organisational Change: The Integration of Work and Personal Life*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, lk 247–267.
- Deven, F., ja Moss, P. (2002). Leave arrangements for parents: overview and future Outlook. *Community, Work & Family*, 5(3): 237–255.
- Dolowitz, D.P. ja Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23.
- Duvander, A.-Z., ja Jans, A.-C. (2009). Consequences of Fathers' Parental Leave Use: Evidence from Sweden. *Finnish Yearbook of Population Research*, 49–62.

- Einarsdóttir, T. ja Petrusdóttir, G.M. (2012). Iceland. Moss, P. (toim.) *International Review of Leave Policies and Related Research 2012*. International Network on leave policies and research. [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2012\\_annual\\_review.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review.pdf)
- Ekberg, J., Eriksson, R. ja Friebel, G. (2005). Parental Leave – A Policy Evaluation of the Swedish “Daddy-Month” Reform, IZA DP No. 1617
- Ellingsæter, A. L., ja Leira, A. (2006). Epilogue: Scandinavian policies of parent-hood – a success story?. A.L. Ellingsæter ja A. Leira (toim.) *Politicising Parent-hood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Bristol: The Policy Press, lk 265–277.
- Eydal, G.B (2009). Equal legal rights to paid parental leave – the case of Iceland. Paper prepared for Stream 2: Paths of innovation of care policies in European Welfare States: Fathers, Work and Family Life. *Community, Work & Family*, 10(4), 375–386.
- Gatrell, C. (2005). *Hard Labour: The Sociology of Parenthood*. Maidenhead: Open University Press.
- Gornick, J.C. (2004) Women’s economic outcomes, gender inequality and public policy: Lessons from the Luxembourg income study. *Socio-Economic Review*, 2: 213–238.
- Gupta, N.D., Smith, N. ja Verner, M. (2008). Perspective article: The impact of Nordic countries’ family friendly policies on employment, wages, and children. *Review of Economics of the Household*, 6: 65–89.
- Haas L., ja Hwang, P. (1999). Parental Leave in Sweden. Moss ja F. Deven (toim.) *Parental Leave: Progress or Pitfall*. The Hague/Brussels: NIDI/CBGS Publications vol 35, lk 45–68.
- Haas, L. (1992). *Equal Parenthood and Social Policy: A study of Parental Leave in Sweden*. Albany: State University of New York Press.
- Haataja, A. ja Nyberg, A. (2006) Diverging paths? The dual-earner/dual-carer model in Finland and Sweden in the 1990s. A.L. Ellingsæter ja A. Leira (toim.) *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*. Bristol: The Policy Press, lk 217–239.
- Hearn, J. (2002). Men, fathers and the state: national and global relations. B. Hobson (toim.) *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, lk. 245–272.
- Hobson, B. ja Morgan, D. (2002). Introduction: making men into fathers. B. Hobson (toim.) *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, lk. 1–24.
- Johansson, E-A. (2010). The effect of own and spousal parental leave on earnings. IFAU Working Paper 2010:4.
- Johansson, T. ja Klinth, R. (2008). Caring Fathers The Ideology of Gender Equality and Masculine Positions. *Men and Masculinities* 11 (1): 42–62.
- Jónsdóttir, B. (2007). *Upplifun Foreldra á Fæðingarorlofi*. [Parents Experience of Birth Leave]. Magistritöö, University of Iceland.
- Karu, M. (2009). Töö- ja pereelu konflikt, töökorraldus ja tööandjate toetused töötajatele. Euroopa Sotsiaaluuring 2008 analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

- Karu, M. (2010). Vaesus kui soolistunud nähtus. R. Marling, L. Järviste ja K. Sander (toim.) *Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II*. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- Karu, M. (2011). Fathers and parental leave: slow steps towards dual earner/dual carer family model in Estonia. *Dissertationes Sociologicae Universitatis Tartuensis nr 6*. Tartu: Tartu University Press.
- Karu, M. ja Pall, K. (2009). Estonia: Halfway from the Soviet Union to the Nordic Countries. S. Kamerman ja P. Moss (toim.) *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*. Portland: Policy Press.
- Karu, M., Kasearu K. ja Biin, H. (2007). Isad ja lapsehoolduspuhkus Eestis. Tallinn: Sotsiaalministeerium, Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Kasearu, K. ja Karu, M. (2011). Slow Steps Towards Dual Earner/Dual Carer Family Model: Why Do Fathers Not Take Parental Leave. *Studies of Transition States and Societies* 3 (1): 24–38. [http://www.tlu.ee/stss/?page\\_id=632](http://www.tlu.ee/stss/?page_id=632)
- Klerman, J.A. ja Leibowitz, A. (1997). Labour Sulkly Effects of State Maternity Leave Legislation. F.D. Blau ja R.G. Egrenberg (toim.) *Gender & Family Issues in the Workplace*. New York: Russel Sage Foundation.
- Kluve, J. ja Tamm, M. (2009). Now Daddy's Changing Diapers and Mommy's Making Her Career: Evaluating a Generous Parental Leave Regulation Using a Natural Experiment. IZA Discussion Papers 4500, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Knijin, T. ja Kremer, M. (1997.) Gender and the caring dimension of welfare states: Toward inclusive citizenship. *Social Politics* 4(3): 328–361.
- Kotsadam, A. ja H.Finseraas (2011). The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave. *Social Science Research*, Vol.40, No.6: 1611-1622
- Kreitzberg, M., Mäe, Ü., Reinomägi, A. (2010) Sotsiaalne kaitse vaesuse leevendamise vahendina Eestis. – Vaesus Eestis. Poverty in Estonia. Statistikaameti kogumik. Tallinn
- Lamb, M. E. (2010). How Do Fathers Influence Children's Development? M. E. Lamb (toim.) *The Role of the Father in Child Development*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Lammi-Taskula, J. (2006). Nordic men on parental leave: can the welfare state change gender relations? A.L. Ellingsæter ja A. Leira (toim.) *Politicising parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*. Bristol: The Policy Press, lk 79–99.
- Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A, ja Turk, P. (2012). Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse\\_h%C3%BCvitiste\\_ja\\_t%C3%B5etuste\\_m%C3%B5ju\\_t%C3%B6motivatsioonile\\_FINAL\\_IV.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/Sotsiaalkaitse_h%C3%BCvitiste_ja_t%C3%B5etuste_m%C3%B5ju_t%C3%B6motivatsioonile_FINAL_IV.pdf)
- Leira, A. (2002). Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2006). Parenthood change and policy reform in Scandinavia, 1970s–2000s. A.L. Ellingsæter ja A. Leira (toim.) *Politicising parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*. Bristol: The Policy Press, lk 27–51.
- Mincer, J. ja Polachek, S. (1974). Family Investments in Human Capital: Earnings of Women. *The Journal of Political Economy* 82 (2):76–108.



- Moss, P. (2012). International Review of Leave Policies and Related Research 2012. International Network on leave policies and research. [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2012\\_annual\\_review.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review.pdf)
- Moss, P. (ed.) (2013). International Review of Leave Policies and Related Research 2013. International Network on leave policies and research. [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2013\\_complete.6june.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf)
- Moss, P. ja Deven, F. (1999). Parental leave in Context. P. Moss ja F. Deven (toim.) *Parental Leave: Progress or Pitfall*. The Hague/Brussels: NIDI/CBGS Publications vol 35, lk 1–24.
- Moss, P. ja Deven, F. (2010). Country Notes 2010: Overview. *International Review of Leave Policies and Related Research 2010*. Employment Relations Research Series 115. EMAR.
- O'Brien, M. (2009). Fathers, Parental Leave Policies, and Infant Quality of Life: International Perspectives and Policy Impact. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 624(1): 190–213.
- O'Dorchai, S. (2008). Pay inequality in 25 European countries. *Département d'Économie appliquée (DULBEA), l'Université Libre de Bruxelles, Working Paper N°08-06.RS*.
- OECD (2011). Doing Better for Families. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>
- OECD (2013). Online OECD Employment database. [www.oecd.org/employment/database](http://www.oecd.org/employment/database) [13.07.2013]
- Pajumets, M. (2007). Soo konstrueerimine ajakasutuse kaudu: isade ja emade argipraktikad ja -konfliktid. B. Vaher ja K. Seeder (toim.). *Töö ja pere: painedlik töökorraldus ja lastevanemate tööhõive*. Tallinn: Eesti Töandjate Keskliit, lk 79–118.
- Pajumets, M. (2010). Estonian Couples' Rationalizations for Fathers' Rejection of Parental Leave. *Fathering: A Journal of Theory, Research, & Practice About Men as Fathers* 8 (2): 226–243.
- Pajumets, M. ja Roosalu, T. (18.05.2007). Isadele Isakuu. Eesti Päevaleht. <http://www.epl.ee/artikkel/386294>
- Pall, K. ja Karu, M. (2012). Estonia country note. P. Moss (toim.) *International Review of Leave Policies and Research 2012*. [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- Peterson, J. ja Lewis, M. (2001). *The Elgar companion to Feminist Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Kluwer Law.
- Pleck J.H. (1993). Are "Family-Supportive" Employer Policies Relevant to Men? C.J. Hood (toim.) *Men, Work and Family*. London: Sage Publications, lk 217–237.
- Rønsen, M. (1999). Assessing the impact of parental leave: effects on fertility and female employment. P. Moss ja F. Deven (toim.) *Parental Leave: Progress or Pitfall*. The Hague/Brussels: NIDI/CBGS Publications. vol 35, lk. 193–225.
- Rose, R. (2002). Ten steps in learning lessons from abroad. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. RSC no 2002/5 [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1763/RSCAS\\_2002\\_05b.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1763/RSCAS_2002_05b.pdf?sequence=1)
- Rostgaard T. (2002). Setting time aside for the father: father's leave in Scandinavia. *Community, Work and Family* 3(5): 343–364.

- Ruhm, C. (1998). The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons From Europe. *Quarterly Journal of Economics* 113: 285–317.
- Salmi, M. (2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. A.L. Ellingsæter ja A. Leira (toim.) *Politicising parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*, Bristol: The Policy Press, lk 145–168
- Siigur H. (2009). Töö ja puhkeaeg uues töölepingu seaduses. *Juridica* 2009 nr 4, lk 224-235
- Soomets, E. (2011). Rasedate ja lapsi kasvatavate isikute töö- ja puhkeaja erisused. Magistritöö. Tartu Ülikool. Õigusteaduskond, tsiviilõiguse õppetool.
- Sotsiaalministeerium (2011). Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond. Laste ja perede arengukava 2012–2020. Tallinn: Sotsiaalministeerium.  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste\\_ ja\\_ perede\\_ arengukava\\_ 2012\\_ -\\_ 2020.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ ja_ perede_ arengukava_ 2012_ -_ 2020.pdf)
- Strohmeier, K. P. (2002). Family Policy – How Does it Work? F.-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H.-J. Schulze ja K.P. Strohmeier (toim.) *Family life and family policies in Europe. Volume 2: Problems and Issues in Comparative Perspective*. Oxford, England; Oxford; New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Thibos, M., Lavin-Loucks, D. ja Martin, M. (2007). The Feminization of Poverty. The J. McDonald Williams Institute.
- Thorne, B. (1992). Feminism and the Family. B. Thorne ja M. Yalom (toim.) *Rethinking the Family: Some Feminist Questions*. Northeastern University Press, lk 3–30.
- Trumm, A., Kutsar, D., Tarum, H. ja Kasearu, K. (2012). Kohalik poliitikatasand hoolduskoormusega naiste tööturukäitumise mõjutajana. *Riigikogu Toimetised RiTo* 26, 2012 26.  
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16238>
- Vainu, V., Järviste, L. ja Biin, H. (2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. *Sotsiaalministeeriumi toimetised 1/2010*. Sotsiaalministeerium.  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised\\_ 20101.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised_ 20101.pdf)
- Wharton, A.S. (2005). The sociology of gender: an introduction to theory and research. Malden: Blackwell.
- Vörk, A. ja Karu, M. (2009). Peredele suunatud rahalised toetused: mõju ebavõrdsusele, sündimusele ja tööturukäitumisele. *PRAXIS poliitikaanalüüs 1/2009*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Vörk, A., Karu, M. ja Tiit, E.-M. (2009). Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele. 2004–2007. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Õiguskantsler. (2011). 1.04.2011 Seisukoht Nr 6-3/102033/1101520.  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_sunnituslehe\\_kestuse\\_luhendamine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_sunnituslehe_kestuse_luhendamine.pdf)

## LISA 1. Metoodika

Uurimisülesande lahendamiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks kombineeriti erinevaid meetodeid. Kasutati nii kvalitatiivseid analüüsimeetodeid, nagu süstemaatiline kirjanduse ülevaade, õigusanalüüs, fookusrühma intervjuud, poliitikate/stsenaariumite võrdlev analüüs, kui ka kvantitatiivseid meetodeid, eelkõige kirjeldavat statistilist analüüsi.

Uuringu esimeses etapis loodi analüüsi kontseptuaalne raamistik. Selle loomise samme ja allikaid kirjeldab Tabel 22.

TABEL 22 ANALÜÜSI KONTSEPTUAALSE RAAMISTIKU LOOMISE LOOGIKA

1. ETAPP: ANALÜÜSI KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK	
ANALÜÜSI SAMMUD	ALLIKAD
Süstemaatiline kirjanduse ülevaade	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Õigusaktid</li> <li>■ Strateegiadokumendid, poliitikaprogrammid</li> <li>■ Teaduskirjandus</li> <li>■ Uringuaruanded ja –raportid</li> </ul>
Stsenaariumite koostamise ja analüüsimise kontseptuaalne raam	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Teiste riikide kogemus, kirjanduse ülevaade</li> <li>■ Teoreetiline kirjandus</li> </ul>
Stsenaariumite õigusliku analüüsi lähenemine	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Õigusaktid</li> </ul>

Analüüsi teises etapis keskenduti kehtiva vanemapuhkuste süsteemi ehk nn baasstsenaariumi analüüsimisele, vanemapuhkuste süsteemi uute võimalike stsenaariumite väljatöötamisele ja analüüsile ning poliitika- ja õigusloomesoovituste koostamisele. Selle etapi sammudest ja allikatest annab ülevaate Tabel 23.

TABEL 23 VANEMAPUHKUSTE STSENAARIUMITE ANALÜÜSI LOOGIKA

2. ETAPP: VANEMAPUHKUSTE STSENAARIUMITE ANALÜÜS	
ANALÜÜSI SAMMUD	ALLIKAD
Eesti kehtiva vanemapuhkuste süsteemi analüüs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Süstemaatiline kirjanduse ülevaade</li> <li>■ Registrite arvandmete analüüs</li> </ul>
Vanemapuhkuste süsteemi stsenaariumite väljatöötamine ja võrdlev analüüs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fookusrühma intervjuudega kogutud kvalitatiivsete andmete analüüs</li> <li>■ Tellija töörühmaga/ekspertidega läbiviidavad aruteluseminarid</li> </ul>
Poliitika- ja õigusloome soovituste koostamine	

Vanemapuhkuste süsteemi analüüsimisel kasutati stsenaariumi meetodit. Stsenaariumite all mõeldakse olemasoleva vanemapuhkuste süsteemi (nn baasstsenaarium) ja väljapakutavate vanemapuhkuste süsteemide metoodilist kirjeldamist. Järgnevalt kirjeldatakse stsenaariumite analüüsil kasutatud parameetrilist lähenemist vanemapuhkuste osadeks jagamiseks. Seejärel kirjeldatakse allikaid – süstemaatiline kirjanduse ülevaade, fookusrühma intervjuud, arvulised ja statistilised andmed – mida kasutati stsenaariumite analüüsimisel erinevate lahendusvõimaluste välja töötamiseks ja võrdlemiseks. Viimasena kirjeldatakse, kuidas parameetrite probleemide analüüsis jõuti parameetriliste ja süsteemsete stsenaariumiteni ning seeläbi poliitika- ja õigusloome-soovitusteni.

## Parameetiline käsitlus

Analüüsi esimeses etapis valiti süsteemi analüüsimiseks välja parameetrid, mis iseloomustavad vanemapuhkuste süsteemi ja mille muutmisest võib mõjutada isade osalemist vanemapuhkuste kasutamisel, töö- ja pereelu ühitamise võimalusi ning analüüsile seatud teiseseid eesmärke. Parameetrid valiti välja eelkõige olemasoleva vanemapuhkuste süsteemi põhjal, st käsitletakse eelkõige neid parameetreid, mida juba praegu vanemapuhkuste süsteemis kasutatakse. Lisaks toetuti parameetrite valimisel ka teiste riikide vanemapuhkuste süsteeme käsitlevatele administratiivdokumentidele ja kirjandusele.

Analüüsis toetutakse kuuele parameetrile, mis on:

- puhkuse alus
- puhkuse saaja
- puhkusele jäämisest ja selle katkestamisest etteteatamine
- puhkuse kestus ja ajastamine
- töötamine puhkuse ajal
- puhkusetasu, hüvitis.

Täpsemalt on loetletud parameetreid kirjeldatud analüüsi aruande esimeses peatükis.

Analüüsi järgmises osas keskenduti kehtiva vanemapuhkuste süsteemi kirjeldamisele parameetrite lõikes. Puhkuste ja hüvitiste kirjeldamine parameetrite lõikes tõi ilmekalt välja erinevate vanemapuhkuste eeldused ja võimalikud probleemid. Vanemapuhkuste süsteemi väljakutsete kirjeldamiseks anti ülevaade ka varasematest analüüsist, poliitilises debatis esitatud probleemidest ning puhkustega seotud õiguslikest vaidlustest.

## Süstemaatiline kirjanduse ülevaade

Samaaegselt viidi läbi ka süstemaatiline kirjanduse ülevaade, mille eesmärgiks oli teaduskirjanduse ja rakendusuuringute põhjal kaardistada vanemapuhkuste süsteemi ja selle erinevate parameetrite võimalikud mõjud, eelkõige isade osalusele vanemapuhkuste kasutamisel ning töö- ja pereelu ühitamise võimalustele. Põhjus, miks kirjanduse ülevaade viidi läbi just süstemaatilise kirjanduse ülevaate meetodil, oli vajadus leida üles võimalikult palju skeemide mõjusid hindavaid uurimistöid ning vältida valitud allikate juhuslikkust, mis annaks kallutatud pildi erinevate skeemide tulemuslikkusest

Süsteemilise kirjanduse ülevaate koostamiseks koostati lähtuvalt uurimisküsimustest ja erinevatele vanemapuhkustele viitavatest märksõnadest loend, mida kasutati otsingumootorites teemaga seotud artiklite leidmiseks.

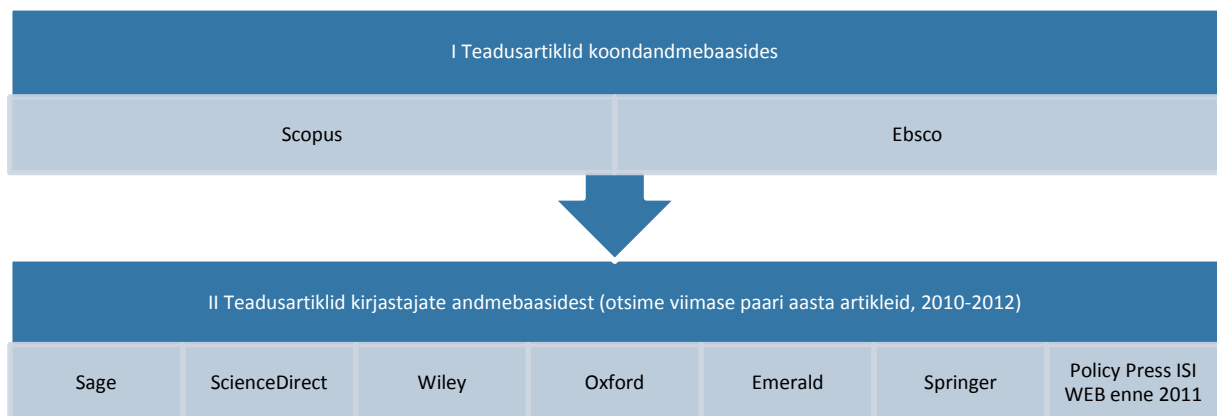
Märksõnad defineeriti inglise keeles:

- maternity leave/ pregnancy leave
- paternity leave
- parental leave
- childcare leave/child-care leave
- daddy's month/daddy month
- father's quota/fathers' quota
- daddy leave/daddy's leave
- home-care leave/ home care leave
- carers' leave/carer's leave
- filial leave<sup>95</sup>
- parental benefit

Otsing, mis erinevatesse andmebaasidesse sisestati, nägi sisuliselt välja selline (vorm võis varieeruda sõltuvalt otsingumootori iseloomust): "maternity leave" OR "home care leave" OR "parental leave" OR "pregnancy leave" OR "childcare leave" OR "child-care leave" OR "child care leave" OR "paternity leave" OR "daddy leave" OR "daddy's leave" OR "daddy month" OR "daddy's month" OR "father quota" OR "father's quota" OR "parental benefit"

Artikleid otsiti teadusartiklite koondandmebaasidest Scopus ja Ebsco. Lisaks otsiti teatud konkreetsete teadusartiklite kirjastajate andmebaasidest viimaste aastate artikleid (2010-2012), kuna koondandmebaasides ei ole kõigi ajakirjade uusimaid numbreid esindatud. Seega otsiti Sage, ScienceDirecti, Wiley, Oxfordi, Emeraldi, Springeri ja Policy Pressi kirjastuse andmebaase veel eraldi läbi. Algselt plaaniti kasutada ka Google Scholari ja Google andmebaase, kuid sellest plaanist loobuti, kuna need otsingumootorid ei võimaldanud piisavalt täpset otsingut teostada.

#### JOONIS 16 KIRJANDUSÜLEVAATES KASUTATUD ANDMEBAASID



<sup>95</sup> Carers' leave or filial leave is defined as "leave to take care of ill/sick, impaired or disabled first-line family members" (mainly children, adult siblings and elderly parents).

Kuivõrd Eesti on lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamise meetmete osas võtnud mõnevõrra sarnase suuna, kui Põhjamaad ning antud uurimus keskendub mitmete Põhjamaades kasutusel olevate lapsehoolduspuhkuse erinevate vormide analüüsile, on süstemaatilises kirjanduse ülevaates kasutatud ka soomekeelseid artikleid. Soomekeelsete artiklite puhul on pigem vaatluse all rakendusuuringud ehk analüüsid, mis käsitlevad mingi skeemi või selle komponendi mõju mingil tunnustatud viisil.

Soomekeelse süstemaatilise kirjanduse ülevaate koostamiseks lähtuti ingliskeelsetest märksõnadest ning koostati selle põhjal soomekeelne märksõnade loend, mida kasutati otsingumootorites ning erinevate valdkonna asutuste veebilehtedel teemaga seotud artiklite leidmiseks.

Artikleid otsiti andmebaasidest [books.google.com](https://books.google.com) ja [scholar.google.com](https://scholar.google.com), samuti Soome ajakirjade andmebaasist ARTO<sup>96</sup> ja Helsinki Ülikooli akadeemiliste ajakirjade andmebaasist<sup>97</sup>. Samuti erinevate sotsiaalvaldkonna asutuste andmebaasidest (näiteks Soome Tervise ja Heaolu Instituut, Sotsiaal- ja tervise-ministeerium). Samuti otsiti asjakohaseid ülevaateid Norra ja Rootsi vanemapuhkuste süsteemide detailide kohta vastavate riikide ametiasutuste kodulehekülgedelt.

Lisaks määratleti alguses ka mõned teemad, mida käsitlevad artikleid tõenäoliselt määratud märksõnade peale otsingumootoritest leitakse, kuid mis ei ole sisuliselt uurimisküsimustele vastamiseks olulised. Selliste teemadena loetleti protsessi alguses tööandjate pakutavad vanemapuhkuse skeemid, vanemapuhkuse mõju lapse arengule või tervisele; vanemapuhkuse mõju naiste tervisele. Samuti sätestati, et kui uuringul on mitu fookust, millest vähemalt üks on meie jaoks huvipakkuv, tuleb artikkel sisse võtta. Ülevaates käsitletud valikukriteeriumid olid järgmised (ingl *inclusion criteria*):

- süsteemi mõju töö- ja pereelu ühitamisele (sh lapsevanema karjäär/tulevased palgavõimalused)
- mõju meeste vanemapuhkuste kasutamisele
- mõju riigile üldiselt, riigi rahakotile
- faktorid, mis mõjutavad vanemapuhkuse võtmist (nt isa puhul)
- vanemapuhkuste skeemid ning naiste tööhõive
- vanemapuhkuste skeemid ja sündimuse suurendamine
- vanemapuhkuste skeemid ja laste vaesus
- vanemapuhkuste skeemid ja sooline võrdõiguslikkus

Analüüsil käsitletud välistamise kriteeriumid (ingl. *exclusion criteria*) olid järgmised:

- süsteemi kirjeldavad artiklid
- reformi käiku kirjeldavad artiklid
- tööandjate pakutavad vanemapuhkuste skeemid
- vanemapuhkused tööandja perspektiivist (mõju töökeskkonnale, tööandja kulutused)
- vanemapuhkuste mõju lapse areng ja tervis (*va laste vaesus*)
- mõju naise tervisele

---

<sup>96</sup> <https://arto.linneanet.fi/index.html>

<sup>97</sup> <http://www.helsinki.fi/openaccess/open%20access/english/oa-journals.html>

Seega jäeti süstemaatilise kirjanduse ülevaatest välja puhtalt süsteeme kirjeldavad tekstid, kuna meetod ei sobi selleks, et saada ülevaadet hetkel olemasolevatest meetmetest. Selleks kasutatakse paari teadaolevat allikat, mis pakuvad värskemat informatsiooni (nt [leavenetwork.org](http://leavenetwork.org)).

Piiranguid sellele, milliseid uurimismeetodeid artiklid kajastavad, esialgu ei seatud.

Andmebaaside otsinguga valiti kõigist leitud artiklitest välja kokku 288 artiklit, mis vastasid nii otsingumärksõnadele kui ka valikukriteeriumitele.

Leitud artiklite analüüsimise ja läbitöötamise eesmärgiks oli suurest arvust artiklitest välja selekteerida need, milles sisalduvad teadmised on vajalikud erinevate vanemapuhkuste skeemide hindamiseks. Lähtuti sellest, et kasulikku informatsiooni pakuvad peamiselt kahte tüüpi artiklid:

- Teoreetilised ülevaated, mis kirjeldavad erinevate meetmete ja nende komponentide sekkumisloogikat ning potentsiaalset mõju. Siin ei arvesta niivõrd mingite riikide poliitika kirjeldust vaid pigem teoreetilisi käsitlusi või meta-analüüse, kus käsitletakse skeemide parameetreid, nende mõjusid ja sekkumisloogikaid.
- Analüüsid, mis otseselt käsitlevad mingi skeemi või selle parameetri mõju. Näiteks skeemi muudatusele järgnenud analüüs, kus võrreldakse enne ja pärast olukorda. Või analüüsitakse mõne parameetri kasutust viisil, mis pakub infot selle meetme mõju kohta (nt sageduspreemia kasutamise seosed sündimusega).

Kirjanduse läbitöötamiseks koostati ka täpsem skeem, mis struktureeris uuringud ja analüüsid puhkuse tüüpi, analüüsi parameetri ning uurimisküsimuse või mõju järgi. Täpsemalt on need toodud järgmises tabelis.

TABEL 24 MÕJU KÄSITLEMINE KIRJANDUSÜLEVAATES

Puhkuse tüüp	Parameetrid	Uurimisküsimus/mõju
<b>Emapuhkus (maternity leave)</b>	kestus	Töö ja perelu ühitamine
<b>Isapuhkus (paternity leave)</b>	paindlikud võimalused	Isad, isade osalus vanemapuhkustes
<b>Vanemapuhkus (parental leave)</b>	Tasu	Lapsevanemate/naiste tööhõive
<b>Haiguspuhkus (sickness leave)</b>	Eesmärk	Sooline võrdsus/palgalõhe
<b>Isakvoot (fathers quota)</b>	seos töötamisega	Laste vaesus
<b>Vanemapuhkused üldiselt</b>	kvalifitseerimistingimused	Sündimus

Analüüsi käigus selgus, et suur osa esialgu leitud artikleid ei vasta neile kirjeldustele ning käsitlevad erinevate riikide skeeme ja nende kasutajate kirjeldusi, kuid ei öelnud palju skeemide mõju kohta. Analüüsid käsitlesid üldjuhul mõjusid väga üldistatud tasandil, analüüsides vanemapuhkuste üldist mõju üldistele valdkondadele, näiteks puhkuste mõju vanemate tööhõivele. Sellest tulenevalt kirjanduse ülevaade aitas eelkõige argumenteerida üldisel tasandil isade osaluse ja töö- ja pereelu ühitamise võimaluste osas (vt ka analüüsi peatükk 1 Vanemapuhkuste analüüsi üldpõhimõtted) mitte aga stsenaariumite koostamisel ühe või teisi poliitikamuudatuse poolt või vastu (vt ka analüüsi peatükk 3 Stsenaariumite analüüs).

## Fookusrühma intervjuud

Et hinnata praeguse vanemapuhkuse süsteemi tugevusi ja nõrkusi ja erinevate stsenaariumite sobilikkust Eesti ühiskonda, on oluline hinnata neid Eesti tööandjate seisukohalt lähtuvalt. Selleks viidi läbi fookusrühma intervjuud, milles sooviti leida vastused kahele laiemale küsimusele:

- Millised on tööandjate kogemused, vajadused ja probleemid seoses töö- ja pereelu ühitamise ja vanemapuhkustega?
- Millised on tööandjate hinnangud väljapakutud stsenaariumitele?

Fookusrühma intervjuud võimaldasid saada lisaks olemasolevatest uuringutest tulenevale teadmisele hinnanguid olemasoleva süsteemi kitsaskohtadele ja sellele, milline on puhkustesüsteemi mõju töökorraldusele ning töö- ja pereelu ühitamisele. Samuti võimaldasid intervjuud saada erinevate tööandjate hinnanguid sellele, kuidas nad mingite võimalike poliitikamuudatuste valguses käituksid ning millised oleks nende hinnangul tagajärjed töö- ja elukorralduse või organisatsiooni jaoks. See oli oluline sisend erinevate stsenaariumite koostamiseks ja hindamiseks.

Fookusrühma intervjuud aitavad läbi grupi interaktsiooni koguda infot mingi konkreetse kitsalt määratletud teema kohta.<sup>98</sup> Samuti, kuna fookusrühma intervjuusid peetakse eriti sobilikuks uue informatsiooni kogumiseks läbi rühmadiskussiooni,<sup>99</sup> siis uute stsenaariumite testimiseks on selline uurimisviis eriti otstarbekas. Kuigi fookusrühma intervjuudele on mõnikord viidatud kui rühma intervjuudele, eristab neid vestluse ülesehitus – fookusrühma intervjuu moderaator ei küsi küsimusi igalt grupis osalejalt, vaid pigem aitab kaasa rühma omavahelisele diskussioonile ning julgustab inimesi omavahel rääkima.<sup>100</sup> Grupis toimuv interaktsioon võib stimuleerida uute ideede tekkimist ning kogemuste meenutamist. Kuigi ühelt poolt on fookusgrupi vestlus asetatud kindlatesse raamidesse, annab ta samas vabaduse osalejatele arvamuste ja kontseptsioonide vabaks sõnastamiseks lähtuvalt grupiliikmete endi prioriteetidest.

Võttes arvesse uuringu „Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs“ iseloomu ja eesmärgi, kasutatakse uuringu raames fookusrühma intervjuud, mis liigitub uuriva ja kogemusliku fookusgrupi kategooriasse<sup>101</sup>, mille eesmärkideks on ühelt poolt unikaalsete mõtete kogumine, uute ideede konstrueerimine, ootuste ja vajaduste kindlaksmääramine ning teisalt kaardistada ühise ja sarnase kogemuse olemasolu, teha kindlaks, kui sarnased on indiviidide arusaamad, kogemused ja mõtted. Fookusrühma intervjuude puhul kasutati poolstandardiseeritud lähenemist, kus moderaator järgib kindlaid ettevalmistatud küsimusi ja üldist küsimuste järjekorda kõigi fookusgrupi intervjuude lõikes. Samuti oli oluline, et testitavate alternatiivide kohta saaks võimalikult paljude erinevas positsioonis inimeste seisukohti, probleeme jms. Kokku korraldati kolm fookusrühma intervjuud, kaks tööandjate esindajatega (personalijuhid või ettevõttejuhid) ning üks Eesti Personalitöö Arendamise Ühing PARE esindajatega. Fookusrühmades osales kokku 16 personalitöötajat (ühes rühmas neli, ühes seitse ja ühes viis inimest). Sellise arvu osalejatega fookusgruppi peame optimaalseks, kuna sellisel juhul on kõigil võimalus oma kogemusi ja arvamusi esitada, kuid samas on esitatud ka piisavalt suure hulga

<sup>98</sup> Morgan, D.L. (1996) Focus Groups. Annual Review of Sociology, 22: 129-152

<sup>99</sup> Puchta, C., Potter, J(2004) Focus Group Practice. Sage Publications Ltd

<sup>100</sup> Wilkinson, S (2011) 'Focus group research'. In D.Silverman (ed.), Qualitative Research, Third Edition. London: Sage, pp. 168-84

<sup>101</sup> Fern, E.(2001). Advanced Focus Group Research. Sage Publications



inimeste nägemus. Karu jt<sup>102</sup> pidasid samateemalise uuringu põhjal optimaalseks osalejate arvuks kuus inimest, kuna tegu oli teemadega, mis kõiki osalejaid puudutasid ning suurema osalejate arvu puhul oleks tekkinud raskusi kõigile sõna andmisega.

Enne uuringu läbiviimist oli planeeritud viis fookusrühma intervjuud, sh kaks tööandjate esindajate kaks töötajatega ning üks PARE liikmetega. Uuringu läbiviimise käigus aga otsustati, et viljakam on loobuda töötajate fookusrühma intervjuudest ning kasutada lisamaterjalina infot teiste sarnase teemakäsitlusega uuringute individuaal- ja rühmaintervjuudest. Sellisel otsuse tingisid peamiselt kaks kaalutlust. Esiteks selgus, nagu ka teised uuringud on varem näidanud, et fookusrühma intervjuudes osalevad tööandjate esindajatena käsitletud personalijuhid esindavad tegelikkuses nii tööandja kui ka töötaja vaatenurki. Kuna oma ameti tõttu on personalitöötaja nõ vahelüli töötajate ja tööandja vahel, on ta hästi kursis mõlema osapoole soovide, vajaduste ja probleemidega. Lisaks on ka personalitöötajad ise sageli pereinimesed, mistõttu omavad nad ka isiklikku kogemust seoses käsitletava teemaga<sup>103</sup>. Teiseks on erineva profiiliga organisatsioonide ja töötajate ning erineva perekondliku staatusega töötajate valimine, leidmine ja kokkukutsumine keeruline. Uuringumeeskond hindas, et fookusrühma intervjuude eesmärke silmas pidades eeldanuks asjakohase informatsiooni kogumine enam, kui kahe, fookusrühma läbiviimist. Arvestades fookusrühma kokkupanemise aja- ja töömahukus, kõrget riskitaset (värvatud osalejad, eriti juhul, kui tegu on eraisikutega, mitte organisatsioonide esindajatega, ei pruugi intervjuule kohale tulla), vähest kasutegurit arvestades rühmade väikest arvu, personalitöötajate kaksikpositsiooni tööandja ja töötajate esindamisel ning varem Eestis läbi viidud sarnaste uuringute individuaalsete ja rühmaintervjuude materjalide kättesaadavust, otsustati töötajate fookusrühmad asendada varasemate uuringute vastava info analüüsiga, samuti pöörati läbi viidud kolmes fookusrühma intervjuus olulist tähelepanu ka töötajate vaatepunktidele käsitletud küsimustes.

Osalejate valikul oli oluline, et esindatud oleks nii suurettevõtted kui väikeettevõtted, kus personalitöö ja töökorraldus on erinevad ning töötaja jäämine vanemapuhkusele valmistab erinevaid probleeme. Antud uuringu puhul osutus päris väikese töötajate arvuga organisatsioonide esindajate kaasamine fookusrühmadesse raskeks, mistõttu on uuringus pigem esindatud suuremad organisatsioonid. Samuti lähtuti sellest, et erineva tegevusvaldkonnaga ettevõtetes on töö sisu, protsessid ja töötajate rollid erinevad, mistõttu kaasati tööandjaid erineva tegevusalaga ettevõtetest (nt tootmine, teenindus). Oluline valikukriteerium oli ka see, et ettevõtetes töötaks nii mehi kui naisi. Intervjuudesse kaasati ettevõtted, kus on olnud kogemusi vanemapuhkusel töötajate ja lapsehoolduspuhkusel meestega. Fookusrühmades osalejate profiili kirjeldab tabel 26.

PARE esindajate kaasamine oli otstarbekas seetõttu, et tegu on inimestega, kes tegelevad personalijuhtimise ja inimeste juhtimisega ning koondavad parimate praktikate informatsiooni. Tegu ei ole vaid praktikutega vaid ka koolitajatega, kellel on temaatikast tõenäoliselt laiemad teadmised ning nad võivad osata stsenaariumite ja probleemid hindamisele läheneda analüütilisemalt kui tavalised igapäevaselt personalitööd või juhtimist praktiseerivad inimesed. Samuti võimaldab see koondada laiema hulga organisatsioonide kogemused.

<sup>102</sup> Karu, M., Kasearu, K., Biin, H. (2007) Isad ja lapsehoolduspuhkus. Uuringuraport. Poliitikauuringute Keskus Praxis. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja\\_Sotsiaalpoliitika/Isad\\_ja\\_vanemapuhkus/Karu\\_Kasearu\\_Biin\\_Isad\\_ja\\_lapsehoolduspuhkus\\_PRAXIS.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalpoliitika/Isad_ja_vanemapuhkus/Karu_Kasearu_Biin_Isad_ja_lapsehoolduspuhkus_PRAXIS.pdf)

<sup>103</sup> Vt ka Karu, M., Kasearu, K., Biin, H. (2007)

TABEL 25 FOOKSURÜHMA ARUTELUDEL OSALENUTE ASUTUSTE JA ORGANISATSIOONIDE PROFIIL

Valdkond	Töötajate arv*	N/M osakaal	Vanuseline koosseis
Korra- ja õiguskaitse	250-499	Umbes 50/50	Keskmisel 25-40
Toiduainetetööstus	250-499	40/60	40,1 (vanemapuhkuse eas töötajaid 2/3)
Haridus- ja teadus	Üle 500	52/48	44,8
Kultuur	250-499	85/15	Palju vanemaealisi
Transport	50-249	52/48	Kolmekümnendates
Meedia	Üle 500	Ei ole teada	40
Avaliku sektori organisatsioon	50-249	Valdavalt naised	Ei ole teada
Valdkonna esindusorganisatsioon	11-49	42/58	Ei ole teada
Toiduainetetööstus	250-499	~¾ naised	Kõik vanused esindatud
Pangandus	250-499	Üle 80% naised	Ei ole teada
Pangandus	Üle 500	80% naised	Ei ole teada
Side- ja kommunikatsioon	Üle 500	60/40	Ei ole teada
Teenindus	Üle 500	80% naised	Ei ole teada
Jaekaubandus	50-249	99% naised	Ei ole teada
Toiduainetetööstus	250-499	2/3 mehed	1/3 alla 30-aastased

\* Skaala: kuni 10 töötajat; 11-49 töötajat; 50-249 töötajat, 250-499 töötajat, üle 500 töötaja.

Intervjuude läbiviijateks olid meeskonnaliikmed, kellel on varasem kogemus fookusrühma intervjuudega. Intervjuud salvestati ning nende põhjal koostati kokkuvõtte, kus on välja toodud küsimuste ja teemade lõikes osalejate põhiseisukohad ja kogemused. Esitatud on nii sellised seisukohad, mis olid osalejate hulgas valdavad, kuid välja on toodud ka üksikujuhtumid ja erandolukorrad, mis on teema mõistmise jaoks olulised. Kuigi fookusrühmad pandi kokku selliselt, et esindatud oleks võimalikult erinevad töötajad ja tööandjad, ei olnud eesmärgiks nende erinevate tööandjate rühmade erinevuste kirjeldus vaid pigem võimalikult laialdane vajaduste, soovide ja probleemide valiku väljaselgitamine – fookuses on ennekõike vanemapuhkuste süsteem. Seetõttu ei ole kokkuvõttes eristatud seda, millise suuruse või tegevusalaga ettevõtete esindajad mingeid seisukohti eristasid.

## Arvuline ja statistiline analüüs

Vanemapuhkuste süsteemi iseloomustamiseks kasutati ka arvulisi näitajaid. Arvuliste näitajate allikatena kasutati eelkõige juriidiliste registrite administratiivandmeid, so Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmeid (SKAIS) ja ravikindlustuse registri andmeid, aga ka küsitlus-uuringute (nt Eesti Tööjõu-uuringu, Eesti Sotsiaaluuringu) andmeid. Siinjuures tuli aga arvestada järgmiste piirangutega:

- kuna kõigi vanemapuhkuste puhul ei ole töösuhte osapooltel sidet riigiga, siis ei teki ka administratiivandmeid kõikide vanemapuhkuste kohta;
- kui puhkuse kohta on administratiivandmed, siis ei kirjelda need alati kõiki parameetreid või parameetritega seotud sündmusi;

- kui administratiivandmed on parameetri kohta, siis võivad need olla viiteajaga, kuna side riigiga tekib alles teatud aja möödumisel puhkusele asumisest;
- administratiivandmed ei kirjelda puhkuste ja hüvitiste taotlemist ja kasutamist, mistõttu pole teada, kui suur osa kõigist nendest inimestest, kellel on õigus erinevatele puhkustele ja hüvitistele, seda tegelikult kasutavad;
- statistilised andmed kirjeldavad üldjuhul töö- ja pereelu ühitamise üldisi võimalusi, kuid harva puhkuste kasutamise praktikaid või tingimusi.

Lisaks olemasolevale ja publitseeritud administratiivsele informatsioonile esitati analüüsi alguses päring Haigekassale. Pensioniregistri andmete puhul kasutati varasemaid Sotsiaalkindlustusameti poolt tehtud väljavõtteid.

Saadud andmeid kasutati Eesti vanemapuhkuste kehtiva süsteemi iseloomustamiseks, kirjeldades näiteks puhkuse ajal makstavate asendussissetulekute saajate arvu, kestust, meestele ja naistele makstava vanemahüvitise ja töötasu erinevusi jne. Samuti kasutati andmeid vanemapuhkuste stsenaariumite mõjude hindamiseks.

## Stsenaariumite koostamine

Stsenaariumite koostamise aluseks oli see, kui suuri muutusi süsteemis on soovitatavate eesmärkide saavutamiseks või probleemide lahendamiseks teha:

- Kui vanemapuhkuse süsteemi väljakutsed hõlmavad üksikuid parameetreid ja väljakutse lahendamiseks on vaja üksiku parameetri muutmist, siis koostati **parameetrilised stsenaariumid**, mis kirjeldavad kindla(te) parameetri(te) muudatusi.
- Kui vanemapuhkuste süsteemi väljakutsed hõlmavad kogu süsteemi tervikuna, so kõiki vanemapuhkuseid, või väljakutse lahendamiseks on vaja kõigi parameetrite muutmist, siis koostati **kogu süsteemi hõlmavad stsenaariumid**, mis kirjeldavad vanemapuhkuse süsteemi kui terviku muudatusi.

Siiski on selline jaotus tinglik, sest näiteks töö- ja pereelu ühitamise võimaluste avardamiseks on võimalik muuta kõiki parameetreid ning selle tulemusena moodustub parameetrilistest stsenaariumitest süsteemne stsenaarium.

Stsenaariumite analüüsil pidi paratamatult arvesse võitma seda, et stsenaariumite kirjeldamisel ja nende oodatavate tulemuste kirjeldamisel saab olla nii detailsed ja konkreetsed, kui see on lähtuvalt stsenaariumite aluseks olevatest infoallikatest võimalik. Teisisõnu tuli siin arvestada, et teoreetilised käsitletused ja empiirilised uuringud enamasti ei käsitle erinevaid parameetreid spetsiifiliselt ning erinevate parameetrite mõjusid väga detailselt – ennekõike selgitatakse mõju suunda, olemasolu või puudumist.

Sellest tulenevalt analüüsitakse erinevaid parameetrite muudatusi ja nende võimalikke mõjusid ühekaupa, mitte nende koosmõju. Analüüs ei võimalda hinnata, kuidas erinevate parameetrite muutmine kombineerituna oleks kõige tulemuslikum või optimaalsem, näiteks ei võimalda hinnata, kuidas kohustuslik isakuu töötab koos ülejäänud süsteemi mingit laadi paindlikkusega, kuidas ilma sedalaadi paindlikkuseteta. Kuigi analüüsi raames käsitletakse üksikute parameetrite muutmist ning erinevate parameetrite samaaegset mõju, jääb analüüs metoodikast tulenevalt teatud üldistuse tasemele.

Stsenaariumid koostati järkjärgult:

- kehtiva vanemapuhkuste süsteemi analüüsi põhjal kaardistati parameetrite lõikes probleemid või võimalikud kohad, kus muudatustega on võimalik süsteemi parendada;
- kirjeldati võimalikud lahendusvõimalused probleemide lahendamiseks/ennetamiseks;
- kaardistati kirjandusülevaatest, fookusgrupiintervjuudest, statistikast tulenevad võimalikud argumendid lahendusvõimaluste kaalumiseks;
- kirjeldati ja võrreldi võimalikke lahendusvõimalusi; kirjeldused ja võrdlev käsitlus analüüsiti läbi ning koostati lõplikud lahendusvõimaluste kirjeldused, lahendusvõimaluste võrdlused, analüüsi järeldused ja poliitikasoovitused.



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2013

