

# Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiu rahastamise mõju analüüs vaesusele ja töötamise stiimulitele

Projekti „Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja  
lapsehoiuteenuse mõjude analüüs“ kokkuvõte

Andres Vörk, Alari Paulus, Cenely Leppik

*Uuringu alantäksid Sotsiaalministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium. Uuring viidi läbi  
Riigikantselei tarkade otsuste fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi toel.*



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2014

## Analüüsi eesmärk ja metoodika

Et uurida, kuidas Eestis oleks lastega peresid kõige otstarbekam toetada viis Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013-2014. aastal Sotsiaalministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi algatusel ja Riigikantselei tarkade otsuste fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi toel läbi uuringu „Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiuteenuse mõjude analüüs“. Uuring on sisendiks valitsuse poliitikadokumendile „Peretoetuste ja teenuste roheline raamat“. Käesolev kokkuvõtte uuringuaruandest annab ülevaate uuringu peamistest tulemustest.

Uuringu eesmärk on analüüsida riiklike peretoetuste, laste eest saadava täiendava tulumaksuvabastuse, vanemahüvitise, toimetulekutoetuse, vajaduspõhise peretoetuse ja lasteaiakohtade kättesaadavuse mõju laste vaesusele, leides enim vaesust vähendava, kuid teisalt kuluefektiivse ja tööhõivet soodustava mudeli lastega perede toetamiseks ja teenuste pakkumiseks.

Käesolevas raportis analüüsitud poliitikameetmed olid seotud järgmiste toetuste ja teenuste muutmisega:

- Toimetulekutoetuse suurendamine, sh suuremad toetused lastega peredele
- Lapsetoetuse tõstmine
- Vajaduspõhise toetuse aluseks oleva sissetulekupiiri muutmine. 2014. aasta kevadise valitsuskooalitsiooni lubaduste valguses analüüsiti ka vajaduspõhiste toetuste tõusu võimalikku mõju
- Vajaduspõhisele peretoetusele täieliku ülemineku stsenaariumid ja universaalse lapsetoetuse ära kaotamine
- Laste arvust sõltuva tulumaksuvabastuse ära kaotamine ja selle asendamine lapsetoetuse tõusuga
- Üksikvanema toetuse saajate ümberdefineerimine ja toetuste muutmine vajaduspõhiseks
- Vanemahüvitise vähendamine ja lapsehooldustasu tõstmine.

Lisaks vaadati lasteaia kohatasu muutmise mõju ning arvatati kohatasu mõju töötamise stiimulitele ja selle rahaline jaotuslik mõju. Töö käigus analüüsiti veel täiendavaid lapsetoetusi töötutele, lapsehooldustasu sidumist lapse lasteaias käimisega ja üksikvanemale lasteaia kohatasu kompenseerimist – need tulemused on soovi korral saadavad töö autoritelt.

Uurimiseesmärgi täitmiseks kasutati mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD, mis kasutades sisendina Eesti Sotsiaaluuringu andmeid kirjeldab inimeste ja leibkondade sissetulekuid ja väljaminekuid erinevate otseste maksude ja rahaliste toetuste suuruse korral. Mudeliga saab analüüsida erinevate poliitikameetmete mõju leibkondade sissetulekutele, väljaminekutele ja töötamise stiimulitele ning riigieelarve kuludele. Poliitikareeglite simuleerimisel võeti baasstsenaariumiks 2015. aasta ja poliitikameetmed nii nagu need kehtisid seisuga 30. november 2013. Subsideeritud lasteaiakohtade jaotusliku mõju analüüsimiseks kasutati samuti Eesti Sotsiaaluuringu 2011. aasta andmeid, kust võeti informatsioon lasteaiateenust kasutavate laste arvu kohta ja seoti juurde elukohamaakonnas kohalike omavalitsuste poolt lasteaedadele tehtud keskmised kulutused lasteaialapse kohta. Saadud subsiidiumide kogusummasid võrreldakse leibkonna kogusissetulekutega ja rahaliste toetustega lastega peredele.

## Analüüsitulemuste kokkuvõte

- Peredele suunatud meetmete analüüsimisega jõuti järeldusele, **Eesti sotsiaalpoliitikas on kasutusel erinevad vaesusmõõdikud ja sissetulekupiirid, mis tekitavad omavahel eesmärkide ja meetmete ebakõla ja seda tasuks lihtsustada.** Nii on laste- ja perede arengukavas strateegilise eesmärgina kasutusel laste suhtelise vaesuse määr; sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava kasutab indikaatorina lisaks ka laste absoluutse vaesuse määra. Poliitikainstrumentidest kasutatakse toimetulekutoetuse puhul toimetulekupiiri, aga vajaduspõhise peretoetuse puhul kolme aasta tagust suhtelise vaesuse piiri. Et erinevad sissetulekupiirid kasutavad erinevat meetodikat leibkondade sissetulekute leidmisel, siis ei ole ka üks-ühest seost sotsiaalpoliitika eesmärkideks olevate indikaatorite väärtuse ja rakendatavate poliitikameetmete vahel. Vajaduspõhise peretoetuse saamise kriteeriumiks võiks kaaluda mineviku suhtelise vaesuspiiri asemel absoluutse vaesuse riskis olemise prognoositud piiri, mis ei sõltuks leibkondade tulude jaotusest minevikus vaid tegelike hindade arengust.
- Analüüsitulemused viitavad sellele, et kui eesmärk on laste absoluutse vaesuse vähendamine kuluefektiivsel viisil, siis oleks lihtsam edasi **arendada toimetulekutoetuse skeemi vajaduspõhise peretoetuse skeemi asemel.** Paralleelselt kahe erineva meetodikaga leitava sissetulekust sõltuva lastega perede toetuse ülalpidamine, mis mõlemad on suunatud väiksele toetuse saajate rühmale, ei ole põhjendatud. Vajaduspõhise peretoetusega, niikaua kui potentsiaalsete saajate ring säilib nii madalana, kui praegu, ei saa mõjutada sotsiaalpoliitika eesmärki, mida ei saaks saavutada ka modifitseeritud toimetulekutoetuse skeemi kaudu. Samuti näitab vajaduspõhiste toetuste juurutamise esimene kogemus, et toetus ei pruugi jõuda kõigi nendeni, kes seda vajaks. Vajaduspõhiste toetuste saajate tegelikud andmed viitavad sellele, et toetuste saajaid on ligi viis korda vähem, kui näitavad mudelarvutused.
- Uuringus kasutatud simulatsioonimudeli prognoosi kohaselt kuluks 2015. aastal lastega perede rahaliseks toetamiseks riiklikele peretoetustele, vajaduspõhisele peretoetusele, vanemahüvitisele, rasedushüvitisele ja täiendavale tulumaksuvaba miinimumile laste arvu järgi ligi 300 miljonit eurot aastas. **Ilma toetusteta oleks absoluutne vaesusrisk lastega peredes 7,6 protsendipunkti kõrgem (ehk ligi 17 tuhat last oleks rohkem allpool vaesuspiiri)** ja suhteline vaesusrisk 6,8 protsendipunkti kõrgem. Ühe protsendipunkti absoluutse vaesuse vähendamine läheks sellisel viisil keskmiselt maksma ligi 39 miljonit eurot.
- Mudeli prognoosi kohaselt on 2015. aastal **kõige väiksemas vaesusriskis kõige noorem vanusrühm, 0–2-aastased lapsed.** Siin on üheks põhjuseks vanemahüvitis, mis vähendab oluliselt vaesusriski kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni. Teine põhjus on see, et selles vanusrühmas on üksikvanemaga laste osakaal kõige väiksem. Kõige suuremas vaesusriskis on 13–17-aastased lapsed, kus on üksikvanematega kasvavate laste osakaal suurim, ja neile järgnevad 7–12-aastased lapsed.
- Oodatult on **kõige kulu-efektiivsemad meetmed absoluutse vaesuse vähendamisel toimetulekutoetuse tõstmisega seotud meetmed.** Analüüsi tulemusena leiti, et kõige kuluefektiivsemalt vähendab laste absoluutse vaesuse riski toimetulekutoetuse valemis laste kaalu suurendamine 0,9 või 1,0ni (viimane muutus hakkabki kehtima 1. jaanuarist 2015), millega kaasnevatest täiendavatest kuludest ligi 90% jõuab allpool absoluutset vaesuspiiri elavate lasteni ja ühe protsendipunkti absoluutse vaesuse vähendamine maksaks ligi 3-6 mln

eurot. Laste kaalu suurendamine toimetulekutoetuse valemis toob kaasa nii suurema saajate ringi (rohkem peresid kvalifitseerub toetusele), kui ka suurema toetuse.

- Analüüs näitab oodatult, et **lapsetoetuste tõstmine on kulukas laste absoluutse vaesuse vähendamisel** – ühe protsendipunkti absoluutse vaesuse vähendamise kulu on suurusjärgus 75-100 mln eurot. Absoluutse vaesuse süviku vähendamiseks läheb vaid mõni protsent kogu toetuste kulust. Teisest küljest **universaalsete toetuste tõus ei pärsi nii palju töötamise stiimuleid, toetuste suurenemisega ei kaasne praktiliselt ka mingeid täiendavaid administratiivseid kulusid ja on tagatud, et toetus jõuab kõikide lasteni.**
- Analüüs näitab ka oodatult, et **vajaduspõhise peretoetuse summade suurendamine on absoluutse vaesuse indikaatorite vähendamisel efektiivsem kui vajaduspõhise toetuse saamiseks saajate ringi laiendamine sissetulekupiiri tõstmise kaudu.** See tuleneb sellest, et vajaduspõhine peretoetus kasutab kriteeriumina kolme-aasta tagust suhtelise vaesuse piiri, mis aga ületab prognooside järgi absoluutse vaesuse piiri.
- **Mida suuremad on erinevad vajaduspõhised toetused, seda väiksemad on töötamise stiimulid madalapalgaliste jaoks,** eriti võrreldes universaalsete toetuste, nt lapsetoetuse tõstmisega. Vajaduspõhise peretoetuse suurendamine omakorda vähendab töötamise stiimuleid enam kui toimetulekutoetuse skeemi kaudu perede toetamine, sest töötasu suurendamist karistatakse vajaduspõhise peretoetuse praeguse valemiga enam kui toimetulekutoetuse puhul.
- Analüüs näitas, et **eri meetmed on veidi erinev mõju eri vanuses lastele.** Lapsetoetuse tõus vähendab suhteliselt enam koolieelses eas laste absoluutse vaesuse määra, toimetulekupiiri tõstmisel on suurem mõju 7–12-aastaste laste vaesusele, üksikvanemaga laste toetuste tõstmine vähendab enim 13–17-aastaste laste vaesust. Absoluutset vaesust üksikvanemaga perede laste seas vähendavad kõige enam spetsiaalselt neile suunatud meetmed või ka toimetulekupiiri tõstmine ja vajaduspõhise toetuse summa tõus.
- Raportis analüüsiti ka täiendava tulumaksuvabastuse kaotamist ja selle asemel lapsetoetuste tõstmist. Analüüs viitab, et **tulumaksuvabastuse kaotamine võimaldab sama ressursi piires vähendada lastega perede vaesust** (jaotades vahendeid ümber lastega perede vahel). Kui näiteks tulumaksuvabastusele kuuluva ressursi piires tõsta hoopis teise ja kolmanda lapse toetust, siis ümberjaotusest võidaksid üksikvanemaga perede ja kolme ja enama-lapsega pered, kuid kaotaksid ühe ja kahe lapselised pered, kus on mõlemad lapsevanemad olemas.
- Käesolevas raportis analüüsiti ka teenuste rahalist väärtust leibkondade jaoks ning simuleeriti lasteaia kohatasu tõusu ja mitteaktiivsete lapsevanemate tööle minemise mõju vaesusele. Simulatsioonid näitasid, et **samavõrd oluline, kui on lasteaiakohtade kättesaadavus, on oluline, et lasteaia kohta maksumus leibkonnale ei oleks kõrge võrreldes lastevanemate töötasuga.** Analüüs näitab, et lasteaia kohatasu arvesse võtmine, eriti kui see tõuseb mitu korda võrreldes praeguse olukorraga, mõjutab oluliselt töötamise stiimulite jaotust. Juhul, kui lapsega kodus olev vanem peab tööle minemisel leppima alampalgaga, siis suurel osal juhtudel kasvab lastega perede sissetulek vähem kui kümnendiku võrra. Lisades võimalikud muud tööga seotud kulud, siis on võimalik võit veelgi väiksem. Lasteaia kohta maksumuse tõus vähendab töötamise stiimuleid veelgi. 100-eurone lasteaia kohatasu tähendab, et ligi seitsmendik leibkondi kaotaks tööle minekust alampalgaga ja veel pooltel leibkondadel oleks võit väiksem kui kümnendik. Leibkonnatüüpidest mõjutab lasteaia kohatasu tõus kõige enam üksikvanemaga peresid, kelle puhul isegi kui eeldada, et mittetöötav üksikvanem läheb tööle, siis kasvab süvavaesus kohatasu tõusu korral.

- Analüüs näitab ka, et **subsideeritud lasteaiateenuse rahaline koguväärtus on samaväärne rahaliste toetustega lastega peredele**. Vaesemate sissetulekukvintiliide puhul moodustavad hüvitised ja teenused olulise osa nende sissetulekust. Nii on kõige madalama sissetulekukvintili jaoks rahalised hüvitised ca 32,2% ning avalikult subsideeritud lasteaiateenuse väärtus ca 34% sissetulekust.
- Analüüsitulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et tegemist on tegeliku elu lihtsustusega, nii kasutatavate lähteandmete kui simulatsioonimudeli puhul. Esitatud arvulised tulemused on vaid prognoosid teatud eelduste täitumise korral. Seetõttu tuleb simulatsioonimudeli tulemusi käsitleda vaid kui ühte abivahendit sobivaima poliitikameetmete komplekti valimisel lastega perede toetamiseks.