

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

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

Andres Vörk, Alari Paulus, Cenely Leppik



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2014

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

Autorid:

Andres Võrk on Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2001. aastast. Ta on raporti põhiautor ja vastutav kõikide peatükkide eest.

Alari Paulus on alates 2006. aastast Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur ning alates 2009. aastast vanemteadur. Varasemalt on ta töötanud analüütikuna Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika ning hariduspoliitika programmis. Alari on mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD arendaja, sh Eesti osamudeli kaasautor ning ta nõustas EUROMODi arendamist käesoleva projekti raames.

Cenely Leppik oli Praxise külalisuurija käesolevas projektis. Cenely oli töö kirjutamise ajal Tartu Ülikooli majandusteaduskonna magistrant. Cenely on teenuste analüüsi kaasautor.

Poliitikauuringute Keskuse Praxise poolt panustasid antud projekti lisaks töö- ja sotsiaalpoliitika programmi töötajad Reelika Leetmaa ja Helen Biin.

Käesolevasse raportisse andsid olulise panuse ka Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Riigikantselei töötajad, kes osalesid mitmetel projekti töökohtumistel ning andsid olulist informatsiooni vaheraportite ja lõppraportite analüüsistsenaariumide koostamiseks.

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
praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Andres Võrk, Alari Paulus, Cenely Leppik. 2014. *Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiu rahastamise mõju analüüs vaesusele ja töötamise stiimulitele.* Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Analüüsi eesmärk

Võimalusi lastega perede abistamiseks on erinevaid. Riik võib pakkuda tasuta teenuseid või jagada rahalisi toetusi. Teenused või toetused võivad olla universaalsed ehk sõltumatud pere sissetulekust või sõltuda perede varasemast või hetke sissetulekust. Rahalised toetused võivad olla kas regulaarsed või makstakse neid teatud sündmuse puhul. Toetus võib omakorda sõltuda laste arvust peres ja nende vanusest. Perede toetamise erinevatel viisidel on ka erinev mõju lastega perede vaesusele, lastevanemate töötamise motivatsioonile ja riigieelarve kuludele.

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 lühiversioon uuringuaruandest annab ülevaate uuringu metoodikast ja 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.

Uuringus viidi läbi alljärgnevad tegevused.

- 1) Mikrosimulatsioonimudeli väljatöötamine selliselt, et hinnata mõju laste ja lastega leibkondade vaesusele, ebavõrdsusele, töötamise stiimulitele ning riigieelarve kuludele.
- 2) Poliitikameetmete erinevate stsenaariumide koostamine.
- 3) Poliitikameetmete simuleeritud mõju leidmine, tulemuste võrdlevanalüüs, meetmete koondamine koondstsenaariumiteks ja uurimisraporti kirjutamine.

Uuringus antakse esmalt lühiülevaade analüüsifookusest. Seejärel iseloomustatakse kasutatavaid Eesti Sotsiaaluuringu andmeid, mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD, selle peamisi eeldusi ja kasutamise võimalusi. Samuti tutvustatakse näitajaid, millega antud uuringus mõõdetakse laste vaesust, lastevanemate töötamise stiimuleid ja meetmete kuluefektiivsust vaesuse vähendamisel.

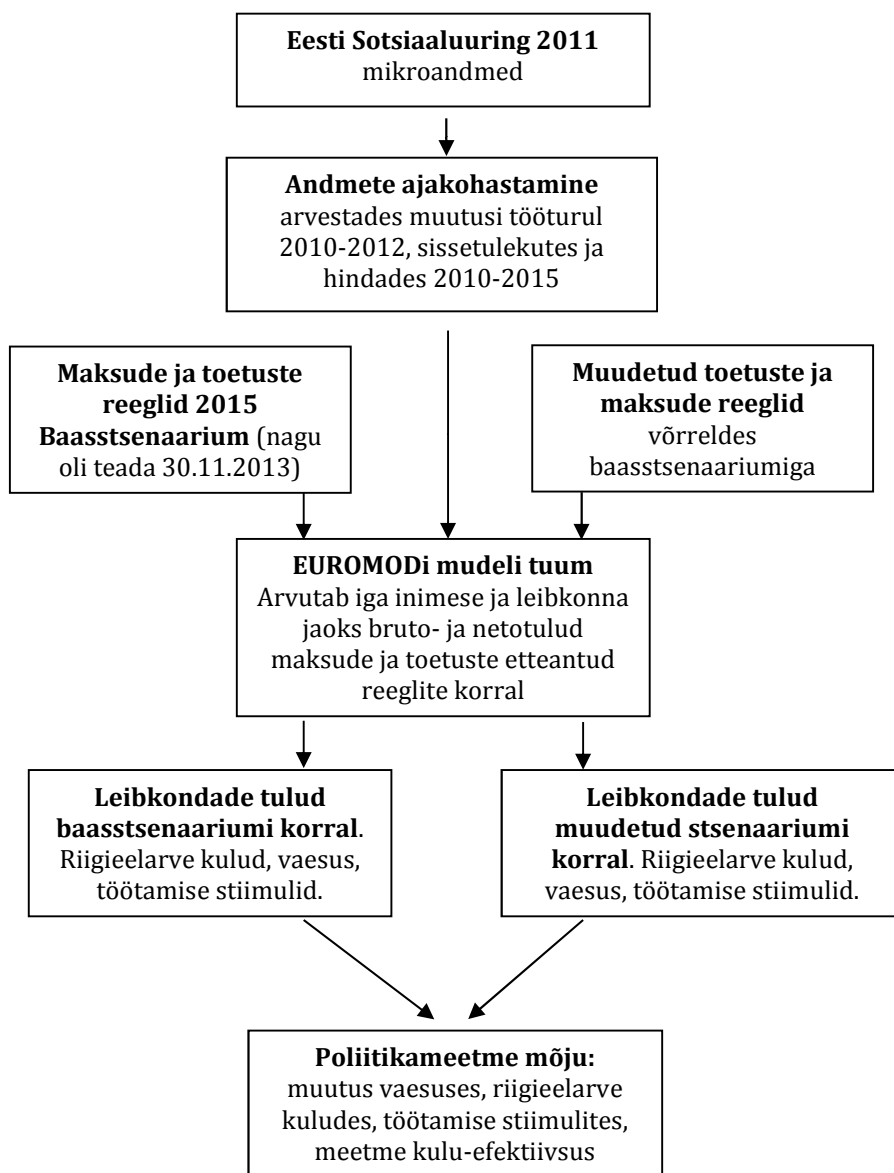
Uuringu käigus viidi läbi ligi sada erinevat poliitikasimulatsiooni, millest osa on esitatud ka koondraportis. Raportis iseloomustatakse ka lasteaia kohatasu ja kättesaadavuse muutumise mõju lastega perede vaesusele ja töötamise stiimulitele. Lasteaia kohatasu mõju hindamiseks lastega perede sissetulekule ja vaesusele vaadatakse ka kohalike omavalitsuste poolt lasteaedadele tehtavate kulutuste rahalist väärtust osana leibkondade sissetulekust.

Et uuringu valmimise ajal muutus 2014. aasta kevadel valitsuskoalitsioon, siis viidi uuringu käigus läbi ka uues koalitsioonileppes välja pakutud toetuste tõusu mõju analüüs.

Analüüsi metoodika

Uurimiseesmärgi täitmiseks kasutatakse mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD¹, mida käesoleva uuringu tarbeks spetsiaalselt arendati. EUROMOD on staatiline mikrosimulatsioonimudel, mis kasutades sisendina mikroandmeid 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.

Joonis 1. Poliitikameetmete mõju hindamine uuringus



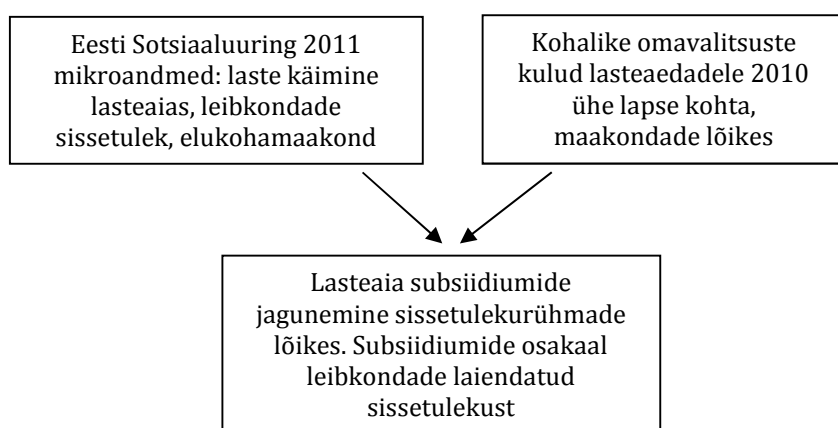
EUROMOD koosneb kolmest peamisest osast: mikroandmed, poliitikareeglid ja tehnilised programmifailid. EUROMODi tehnilised programmifailid mudeli tööprotsesside juhtimiseks ja

¹ EUROMOD Tax-benefit microsimulation model for the European Union, <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>

simulatsioonide läbiviimiseks on käesolevas raportis pärit EUROMODi versioonist F6.36+. Poliitikareeglite simuleerimisel võeti baasstsenaariumiks 2015. aasta ja poliitikameetmed nii nagu need kehtisid seisuga 30. november 2013. Mudelis kasutatakse sisendina Eesti Sotsiaaluuringu 2011. aasta andmeid, mida kaasajastati tegelike arengute ja rahandusministeeriumi prognoosidega sissetulekute muutuse ja tööturu struktuuri muutuse osas. EUROMODi simulatsiooni tulemusena saadakse valimis olevate inimeste jaoks simuleeritud tulude ja väljaminekute andmestik, mille põhjal leitakse toetuste ja maksude mõju tulude jaotusele, allpool vaesuspiiri elavate laste osakaalule, riigieelarve kuludele ja inimeste tööjõupakkumise stiimulitele.

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.

Joonis 2. Lasteaia subsiidiumide mõju hindamine uuringus



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 valitsuskoalitsiooni lubaduste valguses analüüsiti ka vajaduspõhiste toetuste tõusu võimalikku mõju
- Vajaduspõhisele peretoetusele täieliku ülemineku stsenaariumid ja universaalse lapsetoetuse ärakaotamine
- Lastearvust sõltuva tulumaksuvabastuse ärakaotamine 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.

Käesolevas uuringus analüüsiti toetuste ja subsideeritud lasteaiakohtade esmast mõju. Analüüsis ei käsitletud lasteaedade pikaajalist mõju laste arengule, samuti ei vaadatud toetuste või teenuste

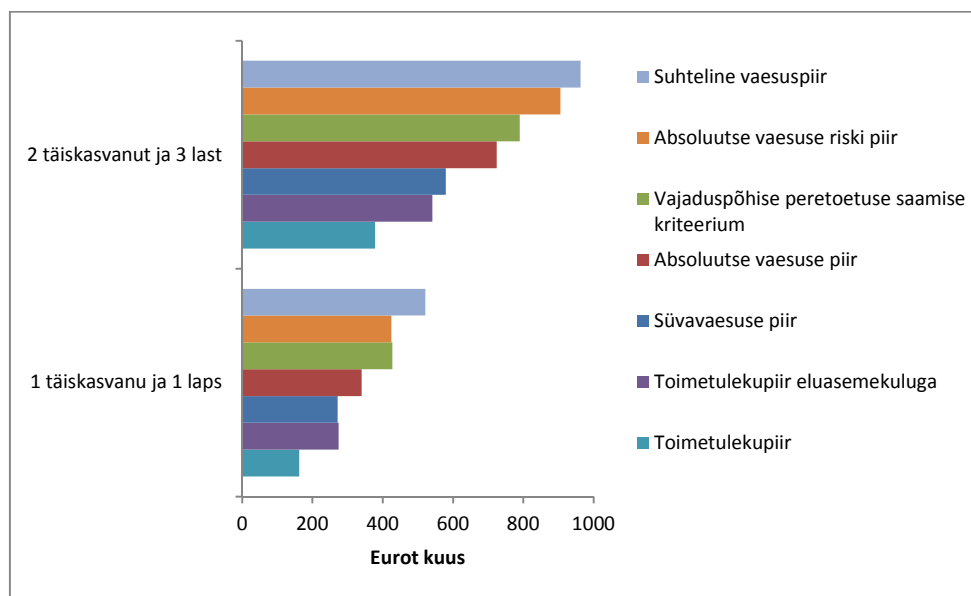
rahastamise kasvuga kaasnevate maksutõusude võimalikku negatiivset mõju tööjõunõudlusele või -pakkumisele. Mõju tööturukäitumisele hinnati töötaja vaatevinklist läbi rahaliste stiimulite, mida erinevad toetused tekitavad.

Analüüsitulemuste kokkuvõte

Vaesuse mõõtmisest

Eesti sotsiaalpoliitikas on kasutusel erinevad vaesusmõõdikud ja toetuste sissetulekupiirid, mis ei ole omavahel alati kooskõlas. 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 väärtuste ja rakendatavate poliitikameetmete vahel. Käesolevas raportis oli peamiseks laste vaesuse indikaatoriks ning meetmete kuluefektiivsuse võrdlemiseks laste absoluutne vaesuse määr ja absoluutse vaesuse süvik. Raportis esitati lisaks kõikide poliitikameetmete korral ka suhtelise vaesuse näitajad.

Joonis 3. Erinevad vaesuspiirid ja poliitikameetmete rakendumise piirid, 2015 prognoos



Allikas: Statistikaamet; autorite prognoos

Vaesuspiiride võrdlus viitab, et vajaduspõhise peretoetuse saamise kriteeriumiks võiks kaaluda mineviku suhtelise vaesuspiiri asemel 1,25-kordset absoluutse vaesuse piiri (nn absoluutse vaesuse riskis olemise piiri), mis ei sõltu leibkondade tulude jaotusest minevikus vaid hindade tegelikust ja prognoositud arengust.

Prognoos aastaks 2015

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 kokku ligi 300 miljonit eurot aastas. Mudeli kõige optimistlikuma prognoosi kohaselt on koos nende toetustega 2015. aastal absoluutses vaesuses 2015. aastal vaid 6,8% lastest (rahvastikus keskmiselt 5,9%). Kõige väiksem on 0–2-aastaste laste absoluutne vaesusrisk (4,7%) ja kõige suurem kooliealistel lastel vanuses 7-17 (8,0%). Üksikvanemaga peredest elaks allpool vaesuspiiri 15,5%.

Prognooside järgi on 0–17-aastaste laste suhteline vaesusrisk 2015. aastal pisut madalam (17%) kui rahvastikus keskmiselt (18%). Ka suhteline vaesusrisk on oluliselt suurem üksikvanemaga peredes (38%). Noorematel lastel on taas vaesusrisk madalam ja koolilastel kõrgem.

Kõige noorema vanusrühma väikese vaesusriski üheks põhjuseks on vanemahüvitis, mida makstakse kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni. Teine põhjus on see, et selles vanusrühmas on üksikvanemaga laste osakaal kõige väiksem. Seevastu spetsiaalselt kooliealistele lastele suunatud rahalisi toetusi Eestis ei ole ja samas on nende seas üksikvanematega kasvavate laste osakaal juba suurem.

Seega oleksid rahaliste meetmete puhul tõhusamad vaesus vähendamisel sellised täiendavad meetmed, mis on suunatud pigem kooliealistele lastele ja üksikvanematele.

Meetmete kuluefektiivsus

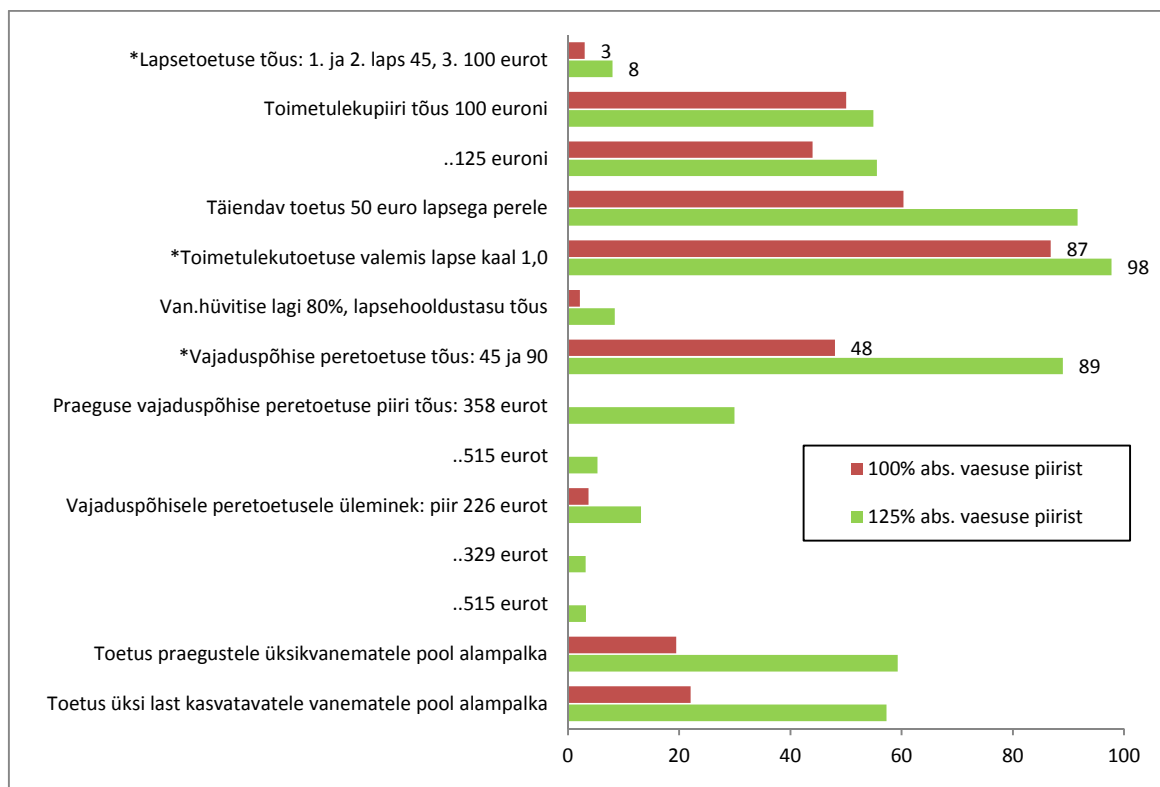
Ilma lastega peredele mõeldud rahaliste toetusteta oleks absoluutne vaesusrisk lastega peredes mudeli simulatsiooni järgi arvutuslikult 7,6 protsendipunkti kõrgem (ehk ligi 17 tuhat last oleks rohkem allpool vaesuspiiri) ja suhteline vaesusrisk 6,8 protsendipunkti kõrgem. Ühe protsendipunkti absoluutse vaesuse vähendamine läheks sellisel viisil arvutuslikult maksma ligi 39 miljonit eurot.

Analüüsitud täiendavad poliitikameetmed varieerusid oma mõju ulatuses riigieelarvele täiendavast kulust 70 miljonit eurot lapsetoetuste tõusu korral kuni kokkuhoiuni 70 miljonit eurot täieliku ülemineku puhul vajaduspõhiste peretoetustele. Vastavalt varieerus ka laste absoluutse vaesuse määr, mis eri meetmete tulemusena ulatus 4,5 protsendist kuni 9,6 protsendini.

Oodatult on kõige kulu-efektiivsemad meetmed absoluutse vaesuse vähendamisel toimetulekutoetuse tõstmisega seotud meetmed (vt joonis 4). Analüüsi tulemusena leiti, et kõige kuluefektiivsemalt vähendab laste absoluutse vaesuse määra toimetulekutoetuse valemis laste kaalu suurendamine 0,9 või 1,0ni, 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.

Joonis 4. Osakaal toetustest (%), mis läheb absoluutses vaesuses olevate lastega perede sissetuleku suurendamiseks, 2015 prognoos



Allikas: autorite arvutused

Märkus: tärniga on märgitud need poliitikameetmed, mis lepiti kokku 2014. aastal sõlmitud valitsusk koalitsioonileppes

Toimetulekutoetusega seotud meetmetele järgneb kuluefektiivsuse põhjal vajaduspõhise peretoetuse tõus. Vajaduspõhise peretoetuse summade suurendamine on absoluutse vaesuse määra 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. Seega vajaduspõhise peretoetuse maksmine peredele, kes on ülal pool absoluutse vaesuse piiri, ei vähenda absoluutse vaesuse määra.

Tehnilistes vahereportites analüüsiti ka täiendavaid toetusi lastega leibkondadele, kus on töötu leibkonnaliige. Nendest olid arvutuslikult kõige kuluefektiivsemad neile registreeritud töötutele suunatud toetused, kes enam ei saanud mingisuguseid töötushüvitisi. Töötute skeemi kaudu lastega perede toetamine ei ole nii kuluefektiivne absoluutse vaesuse vähendamisel kui lastega perede toetamine läbi toimetulekutoetuse skeemi, kuid see on samas suurusjärgus, kui vajaduspõhise peretoetuse kehtestamisel.

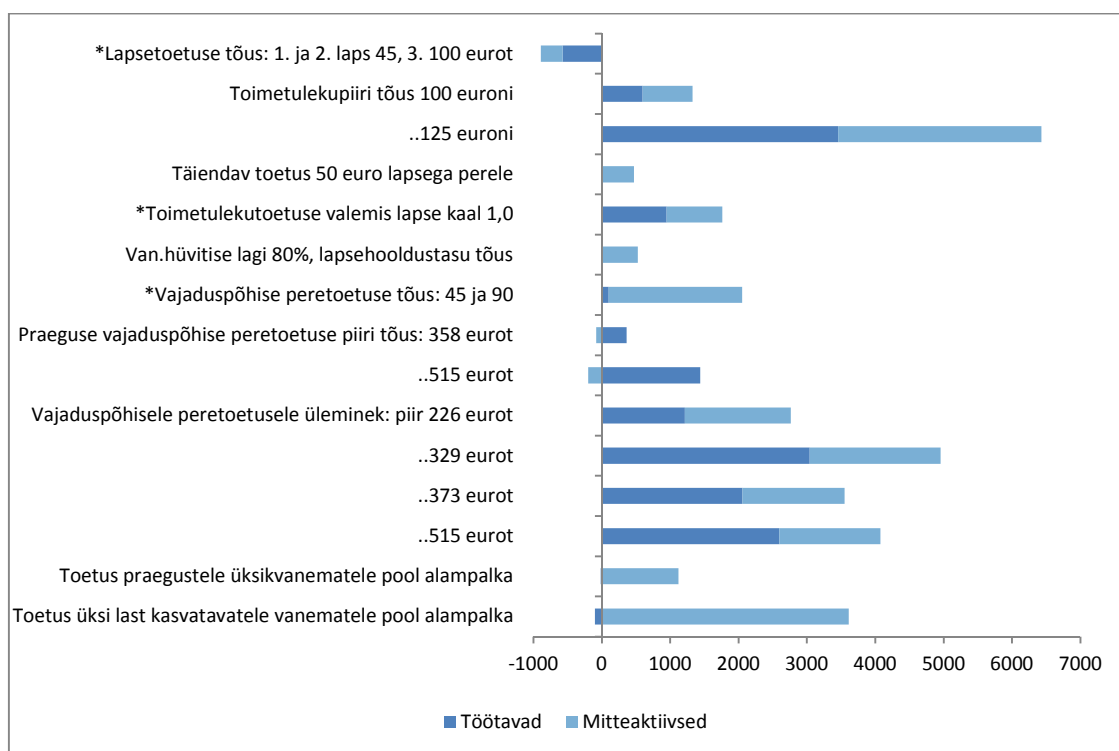
Analüüsitulemused viitavad sellele, et kui eesmärk on laste absoluutse vaesuse vähendamine kuluefektiivsel viisil, siis oleks lihtsam edasi modifitseerida toimetulekutoetuse skeemi, kas tõstes toimetulekupiiri või suurendades laste kaalu toimetulekutoetuse valemis. Paralleelselt kahe erineva meetodikaga leitava sissetulekust sõltuva toetuse (toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse) ülalpidamine, mis mõlemad on suunatud väiksele toetuse saajate rühmale, ei ole vajalik.

Mõju töötamise stiimulitele

Erinevad meetmed avaldavad erinevalt mõju töötamise stiimulitele. Toetused, mis sõltuvad leibkonna sissetulekust, vähendavad töötamise motivatsiooni, sest töötasu suurenedes jäädakse teatud juhtudel toetusest ilma (nt vajaduspõhise peretoetuse puhul) või seda vähendatakse (nt toimetulekutoetuse puhul). Töös analüüsiti töötamise stiimuleid tegelike piirmaksumäärade abil, mis võtsid arvesse nii toetuste kui maksude muutused. Piirmaksumäärade leidmisel vaadati töötavate inimeste puhul töötasu suurenemist 3% võrra kuus ja mittetöötavate inimeste puhul analüüsiti tööle minekut alampalga suuruse tasuga kuus.

Kui baasstsenaariumi kohaselt oli ca 22800 inimest, kes brutotöötasu suurenedes maksid enam kui 40% ära täiendavate maksudena või vähenenud toetustena, siis erinevate poliitikameetmete tulemusena võib see suurendada kuni veerandi võrra. Vaadeldud stsenaariumidest kõige enamat hulka inimesi mõjutas toimetulekupiiri tõstmine 125 euroni, mis suurendab nii töötavate inimeste kui mitteaktiivsete inimeste piirmaksumäärasid tööle minemisel. Analoogselt toimetulekupiiri tõstmisega on negatiivne mõju töötamise stiimulitele ka vajaduspõhiste peretoetustele täielikul üleminekul. Kui ka poole alampalga suurune üksikvanematoetus panna sõltuma leibkonna sissetulekust, siis see avaldab samuti negatiivset mõju töötamisest saadavale kasule.

Joonis 5. Üle 40%-lise tegeliku piirmaksumääraga inimeste arvu muutus, 2015 prognoos



Allikas: autorite arvutused

Märkus: Joonisel on kujutatud üle 40%-lise tegeliku piirmaksumääraga tööealiste inimeste arvu muutus võrreldes baasstsenaariumiga. Tärniga on märgitud need poliitikameetmed, mis lepiti kokku 2014. aastal sõlmitud valitsuskoalitsioonileppes

Üllatuslikult vähendab universaalsete lastetoetuste oluline tõus negatiivsete töötamise stiimulitega inimeste arvu. See on tingitud sellest, et oluline sissetulekute suurenemine viib osad pered välja piirkonnast, kus neid võiks mõjutada toimetulekutoetuse või vajaduspõhise peretoetuse poolt tekitatud lõks.

Mõju sihtrühmadele

Analüüs näitas, et eri meetmetel on veidi erinev mõju ka 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. Kui baasstsenaariumi kohaselt on üksikvanemaga perede seas absoluutse vaesuse määr 15,5 protsenti, siis tagades kõigile neile üksikvanemaga peredele, kelle sissetulek jääb alla vajaduspõhise peretoetuse saamiseks kehtestatud piiri, poole alampalga suuruses toetuse, siis on teoreetiliselt võimalik vähendada üksikvanemaga perede laste absoluutse vaesuse määra enam kui 10 protsendipunkti, kuni 2,6 protsendini. Teistest meetmetest aitab üksikvanemaga peresid kõige enam toimetulekupiiri tõstmine 125 euroni kuus või ka vajaduspõhise toetuse summa tõus ühe lapsega peredel 45 euroni ja 2 või enama lapsega peredel 90 euroni. See aitaks vähendada üksikvanemaga lastega peredes absoluutse vaesuse määra ca 2,9 protsendipunkti, eeldades, et kõik kellel on õigus ka taotlema toetust.

Absoluutse vaesuse määra paljulapselistes peredes (kolme või enama lapsega pere, kus on ka kaks täisealist liiget) mõjutab vaadeldud meetmetest samuti kõige enam toimetulekutoetuse piiri tõus 125 euroni, kui absoluutse vaesuse määr väheneb 3,8 protsendipunkti võrra. Samuti avaldab mõju lapse kaalu suurendamine toimetulekutoetuse valemis 1,0-ni, millega kaasneb absoluutse vaesuse määra vähenemine 1,3 protsendipunkti võrra.

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.

Universaalsed või vajaduspõhised toetused

Raportis analüüsiti põhjalikumalt võimalikku täielikku üleminekut universaalsetelt lastetoetustelt vajaduspõhisele peretoetusele. Niisugusel üleminekul on mitmesuguseid mõjusid. Ühest küljest vähendaks üleminek vajaduspõhistele peretoetustele oluliselt riigieelarve väljaminekuid. Kulude vähenemine sõltuks otseselt leibkondade sissetuleku piirist, millest vajaduspõhised peretoetused maksma hakatakse ja loomulikult ka toetuste suurusest. Kui jagada universaalne lapsetoetus vajaduspõhiselt ümber jõukamatelt leibkondadelt vaesematele, siis teoreetiliselt võimaldab vajaduspõhine peretoetus vähendada nii riigieelarve kulusid ning samal ajal vähendada ka lastega perede vaesuse näitajaid.

Samas on universaalsetel toetustel mitmeid eeliseid vajaduspõhiste peretoetuste ees. Universaalsete toetuste tõus ei pärsi nii palju töötamise stiimuleid. Analüüs viitab, et asendades universaalse lapsetoetuse süsteemi vajaduspõhise süsteemiga, siis kasvab ligi veerandi võrra nende töötavate ja mitteaktiivsete inimeste hulk lastega peredes, kelle tegelik piirmaksumäär (kui palju võetakse ära brutopalgast maksudena ja toetuste vähenemisega) ulatub üle 40%.

Vajaduspõhise peretoetuse suurendamine omakorda vähendab töötamise stiimuleid enamgi veel kui toimetulekutoetuse skeemi kaudu perede toetamine, sest praegusel viisil on vajaduspõhisesse

peretoetuste valemisse sisse ehitatud töötasu suurendamise karistamine suuremas ulatuses kui toimetulekutoetuse puhul.

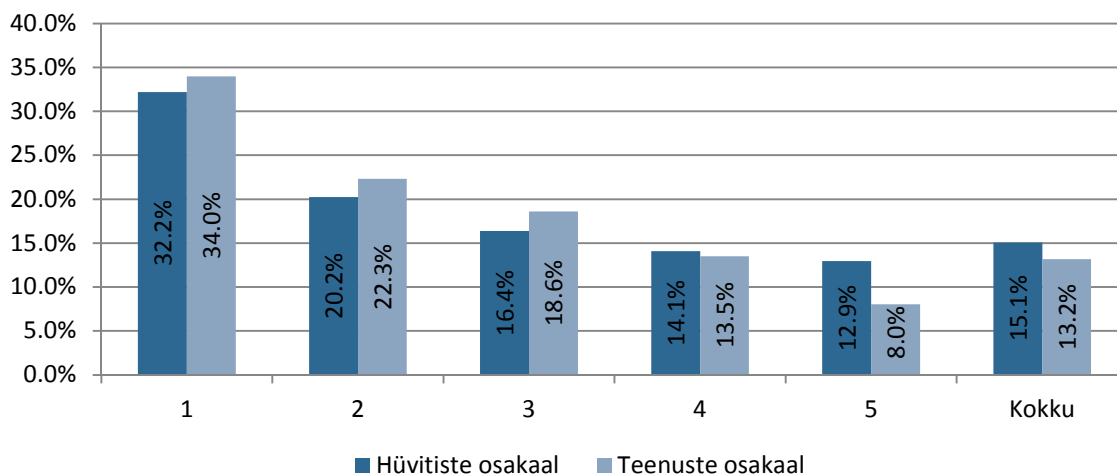
Universaalsete toetuste suurenemisega ei kaasne praktiliselt ka mingeid täiendavaid administratiivseid kulusid ega informatsiooni puudumisest tingitud mittetaotlemist. Seevastu näitab vajaduspõhiste toetuste juurutamise esimene kogemus, et toetus ei pruugi jõuda kõigi nendeni, kes seda vajaks. Vajaduspõhiste toetuste saajate tegelikud andmed viitavad sellele, et toetuste saajaid on ligi viis korda vähem, kui näitavad mudelarvutused.

Käesolevas analüüsis eeldati, et kõik, kes vajaduspõhiste peretoetuste kvalifitseeruvad, need ka toetusi saavad. Seetõttu on raportis toodud vajaduspõhise toetuse mõju suurused pigem ülehinnatud.

Subsideeritud lasteaiakohtade mõju

Käesolevas raportis analüüsiti ka teenuste rahalist väärtust leibkondade jaoks ning simuleeriti lasteaiakohtade kohatasu tõusu ja mitteaktiivsete lapsevanemate tööle minemise mõju vaesusele. Analüüs näitab ka, et subsideeritud lasteaiateenuse rahaline koguväärtus on samaväärne rahaliste toetustega lastega peredele (joonis 6). Vaesemate sissetulekukvintilide 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. Kõige suurem erinevus on viienda ehk kõige rikkama sissetulekukvintili puhul, kus rahalised hüvitised moodustavad 12,9% ja avalikult subsideeritud lasteaiateenus 8% leibkonna laiendatud sissetulekust.

Joonis 6. Rahaliste hüvitiste ning avaliku subsideeritud lasteaiateenuse subsiidiumi osakaal leibkondade laiendatud sissetulekust ekvaliseeritud netosissetuleku kvintilide lõikes.



Allikas: ESU 2011 andmebaas, Ainsaar, Soo (2012) andmed, autorite eeldused ja arvutused

Simulatsioonid näitasid, et samavõrd oluline, kui on lasteaiakohtade kättesaadavus, on oluline, et lasteaiakohta maksumus leibkonna jaoks ei oleks kõrge võrreldes lastevanemate töötasuga. Analüüs näitab, et lasteaiakohta 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.

Lasteaiakoha maksumuse tõus vähendab töötamise stiimuleid veelgi. Näiteks lasteaia kohatasu, mis ulatub veerandini alampalgast, tähendab, et ligi seitsmendik leibkondi hoopis kaotaks kodus oleva vanema tööle minekust alampalgaga ja veel pooltel leibkondadel oleks võit väiksem kui kümnendik. See on tingitud sellest, et lisaks lasteaikoha maksumusele vähenevad ka vajaduspõhised toetused sissetulekute suurenemise tõttu, kuid lasteaikoha maksumust ei saa sissetulekust maha lahutada. Leibkonnatüüpidest mõjutab lasteaia kohatasu tõus kõige enam üksikvanemaga peresid, kelle puhul isegi kui eeldada, et mittetöötav üksikvanem läheb tööle, siis kasvab süvavaesus kõrge lasteaia kohatasu tõttu.

Järeldused

- Eesti sotsiaalpoliitikas on kasutusel erinevad vaesuspiirid ja poliitikameetmete sissetulekupiirid, mis võivad tekitada omavahel ebakõla poliitikameetmete sihistamisel ja efektiivsuse hindamisel. Kui säilitada vajaduspõhine peretoetus, siis selle sissetulekupiirina võiks kaaluda mineviku suhtelise vaesuspiiri asemel absoluutse vaesuse piiriga seotud (prognoositud) suurust, mis ei sõltuks leibkondade tulude jaotusest kolme aasta eest vaid tegelike ja prognoositud hindade arengust.
- Analüüsitulemused viitavad sellele, et kui eesmärk on laste absoluutse vaesuse vähendamine kuluefektiivsel viisil, siis oleks lihtsam täiendada toimetulekutoetuse skeemi. 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.
- Juba olemasolevatele rahalistele toetustele lisa tuues, oleksid rahaliste meetmete puhul kuluefektiivsemad vaesuse vähendamisel sellised, mis on suunatud enam kooliealistele lastele. Paljulapseliste leibkondade absoluutse vaesuse määra mõjutab vaadeldud meetmetest kõige enam toimetulekutoetuse piiri tõus. Sama meede aitab ka üksikvanemaga laste peresid, lisaks üksikvanematele suunatud spetsiaalsetele meetmetele.
- Subsideeritud lasteaiateenuse rahaline koguväärtus on samaväärne rahaliste toetustega lastega peredele. Samavõrd oluline, kui on lasteaiakohtade kättesaadavus, on oluline, et lasteaikoha maksumus leibkonna jaoks ei oleks kõrge võrreldes lastevanemate töötasuga. Leibkonnatüüpidest mõjutab lasteaia kohatasu tõus kõige enam üksikvanemaga peresid.

Analüüsitulemuste tõlgendamisel, eriti konkreetsete numbriliste väärtuste kasutamisel, 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.