

Valimised 2015

Teemapaber sotsiaalkaitsest

Kuivõrd oleme kaitstud sotsiaalsete riskide vastu praegu ja pärast valimisi?

Praxis panustab Riigikogu valimistega seonduvasse avalikku arutellu, et debatt oleks sisukas, tulevikuvaatav ja tegeleks Eesti arengu seisukohalt pikaajaliselt oluliste teemadega. Algatuse „Tark Valija“ raames koostab Praxis temaatilisi taustapaberid, võrdleb erakondade lubadusi ja korraldab ajakirjanikele брифinguid.

Taustapaberites antakse ülevaade valdkonna olulisematest trendidest ja väljakutsetest ning analüüsitakse erakondade lubadusi nende valguses. Kasutatakse erakondade poolt avaldatud materjale ning võimalusel hinnatakse ka lubaduste kulukust. Hinnangute eesmärk ei ole erakondi reastada, vaid edendada avalikku arutelu olulistel Eesti tulevikku puudutavatel teemadel. Samuti aidatakse valijal mõtestada konkreetseid lubadusi ning küsida küsimusi valikute põhjendamiseks.

Autorid:

Reelika Leetmaa, Poliitikauuringute Keskus Praxis, reelika.leetmaa@praxis.ee

Lauri Leppik, Tallinna Ülikool, leppik@tlu.ee

Andres Võrk, Poliitikauuringute Keskus Praxis, andres.vork@praxis.ee

Cenely Leppik, Poliitikauuringute Keskus Praxis

Magnus Piirits, Poliitikauuringute Keskus Praxis

Kontakt:

Eneli Mikko, kommunikatsioonijuht, Poliitikauuringute Keskus Praxis, eneli.mikko@praxis.ee

Publikatsiooni autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis ja autoritele.

Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: *Praxis teemapaber sotsiaalkaitsest. Valimised 2015.*

Sisukord

Kuivõrd oleme kaitstud sotsiaalsete riskide vastu täna ja peale valimisi?	4
Eesti sotsiaalpoliitika lühikirjeldus	5
Puudus ja vaesus	6
Vanadus ja pension	13
Laste sünnid ja peretoetused	15
Lisa 1. Toimetulekutoetuse maksmise õiguslik alus ja järelvalve.....	17
Lisa 2.....	19
Tabel 1. Eakate vaesuse ja hõivenäitajad 2008 -2013	19
Tabel 2. Valitud toetuste, hüvitiste ja alampalga suurus ning vaesuspiirid	20

Kuivõrd oleme kaitstud sotsiaalsete riskide vastu praegu ja pärast valimisi?

Lähenevate valimiste üheks põhiteemaks on tõusnud küsimus, kuidas suurendada töötavate inimeste sissetulekuid. Hoopis vähem tähelepanu on pööratud aga küsimusele, kuivõrd turvaliselt võime end kodanikena tunda sattudes silmitsi mõne sotsiaalsete riskiga, olgu selleks töötus, enda või lähedaste haigus, vanadus või hoopiski laste sünnid. Kui paljud erakondade lubadused puudutavad just neid valdkondi, kus kindlustunne on kõige madalam?

Sotsiaalkaitseüsteemi¹ osadeks on nii rahalised väljamaksed (sh sotsiaalkindlustushüvitised, sotsiaalabi ja kahjuhüvitised) kui ka tooted ja teenused. Selles analüüsis keskendume eelkõige sotsiaalabi toetustele ning sotsiaalkindlustushüvitistele, kuid puudutamata ei jää ka teenused. Neist esimesi ehk sotsiaalabi toetusi (Eestis nt toimetulekutoetus ja töötutoetus) makstakse eelkõige puuduse korral vastavalt individuaalsele abivajadusele, nende eesmärgiks on tagada toetuse saajale minimaalne sissetulek ja ennetada nende vaesusse langemist. Sotsiaalkindlustushüvitisele (nt Eestis töötuskindlustushüvitis, ravikindlustushüvitis, pension) tekib õigus sotsiaalse riski olukorras olenemata inimese tegelikust abivajadusest. Nende eesmärgiks ei ole otseselt vaesuse leevendamine, vaid kindlustatule eelmise sissetuleku osaline säilitamine. Sotsiaalpoliitikas laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon ja rahvusvaheline õigus eristavad üheksat peamist sotsiaalset riski, mille vastu tuleb riigil pakkuda kaitset², sealjuures on kokku lepitud kaetava riski olemus ning hüvitiste minimaalne tase. Selles teemapaberis keskendume toetustele ja hüvitistele, mis pakuvad Eestis kaitset inimestele, kes satuvad silmitsi puuduse, töötuse, vanaduse või laste sünniga.³

Vaatame:

- ✓ kuivõrd piisav on toetuse/hüvitise suurus;
- ✓ kui paljud nendest inimestest, kel on õigus hüvitistele, seda saab või taotleb;
- ✓ kuivõrd kestlik on tänane toetuste/hüvitiste maksmise korraldus.

¹ Sotsiaalkaitseüsteemi eesmärkidest ja peamistest valikutest annavad põhjaliku ülevaate Reelika Leetmaa, Märt Masso, Andres Võrk, Marre Karu, Vootele Veldre, Alari Paulus, Pirjo Turk. 2012. Aastal ilmunud uuringus „Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile“. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

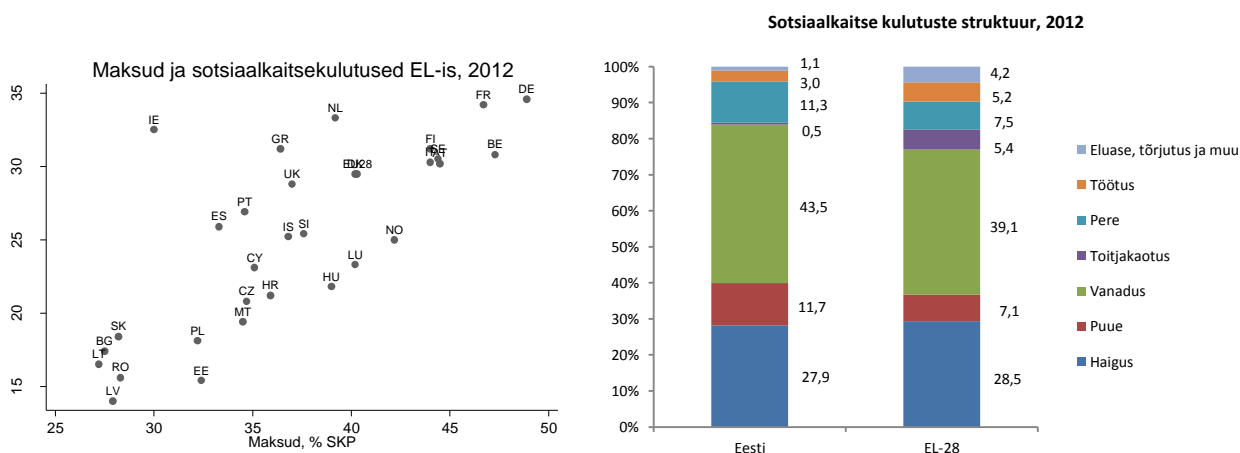
² Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102, Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta) eristavad üheksat peamist sotsiaalset riski: 1) arstiabi, 2) haigus, 3) töötus, 4) vanadus, 5) tööõnnetus, 6) pere, 7) emadus, 8) invaliidsus ja 9) toitjakaotus. Lisaks on eelnimetatud erinevates õigusaktides nimetatud sotsiaalsete riskidena ka puudust, puuet, vägivallakuriteo ohvriks langemist ja matust.

³ Parteide tervishoiuteemalisi lubadusi analüüsib Praxise teine teemapaber.

Sotsiaalkulutused rahvusvahelises võrdluses

Eesti kuulub koos teiste Ida-Euroopa riikidega madala ümberjaotusega riikide hulka (vt joonis 1). Kui Skandinaaviamaad kulutasid 2012. aastal sotsiaalkaitsele keskmiselt 29% SKPst seda 44%lise maksukoormuse juures, siis Eesti sotsiaalkaitse kulutused olid pea kaks korda väiksemad (15% SKPst 32%lise maksukoormuse juures.) Eesti sotsiaalkaitsekulutuste struktuurist moodustavad sarnaselt teistele arenenud riikidele kõige suurema osa kulutused pensionidele, tervishoiule ja töövõimetusele. Võrreldes teiste riikidega kulutab Eesti sotsiaalkulutustest suhteliselt vähem toitjakaotusele (nt Eestis 0,5% kulutustest, EL-28 keskmiselt 5,4%), eluasemele, sotsiaalsele tõrjutusele ja töötusele, aga suhteliselt enam vanadusele, puudele ja töövõimetusele ning lastega perede toetamisele.

Joonis 1. Sotsiaalkulutuste tase ja struktuur Eestis ja Euroopa Liidus



Allikas: Eurostat

Sotsiaalkaitse süsteemi kujundamisel tuleb teha valikuid, mis sõltuvad nii ühiskonna võimalustest kui ka eelistustest. Näiteks, kas sotsiaalse riski puhul on peamine individuaalne või solidaarne (ühiskondlik) vastutus? Kas sotsiaalse riski realiseerumisel on eesmärgiks inimeste minimaalne või normaalne toimetulek? Kas riski korral pakkuda raha või teenust? Kas pakkuda kõigile või ainult neile, kes on tõeliselt hädas? Kas otsustamine toimub riigi või kohalikul tasandil? Kas abinõusid teostab avalik sektor või erasektor? Kas lõppeesmärk on võrdsed võimalused või võrdsed lõpptulemused?

Eesti sotsiaalpoliitika põhijoontena võib tuua välja järgmised aspektid.

- Sotsiaalkaitsega hõlmatus on erinev: universaalne kaetus peretoetuste ja pensionide puhul; peaaegu universaalne ravikindlustuse puhul; panusest sõltuv kaetus töötuskindlustuse ja vanemahüvitise puhul.
- Sotsiaalkaitse kulutustes domineerivad rahalised kulutused võrreldes teenustega.
- Hüvitistes on aina rohkem diferentseeritust. Kuni 2000nda aastani domineerisid võrdse ja madala asendusemääraga hüvitised (nt peretoetused, töötu abiraha, (toimetulekutoetus), ka pensionid olid võrdsemad). Hiljem on lisandunud töötuskindlustushüvitis (al 2003), vanemahüvitis (al 2004), pensioni sõltuvus töötasust (I sammu al 2000, II sammu al 2002, III sammu al 1998).
- Finantseerimises on suur osakaal palgafondiga seotud maksudel (nt pensioni, tervishoiu ja töötuskindlustuse rahastamisel). See toob kaasa suhteliselt kõrged tööjõukulud võrreldes muude tootmisressurssidega ning tööjõu vähenemine avaldab survet sotsiaalvaldkonna rahastamisele.

- Sotsiaalkaitse on riiklikult korraldatud, kuid segregeeritud sotsiaalkindlustusharude kaupa (töötuskindlustus, pensionikindlustus, tervisekindlustus, toimetulekutoetuse maksmine), mistõttu iseloomustab seda vähene integreeritus.
- Sotsiaalpartnerite roll poliitika kujundamise protsessis ja korralduses on tagasihoidlik (küll on partnerid Töötukassa ja Haigekassa nõukogus ja tööseadusandluse kujundamisel, kuid nende reaalne mõju on väike)
- Sotsiaalkaitse kulude tase on pigem madal, mis on hea finantsilise jätkusuutlikkuse aspektist, kuid jätab mitmed sotsiaalsed riskid adekvaatselt katmata.

Puudus ja vaesus

Puuduse korral makstakse Eesti riigi kodanikele **toimetulekutoetust** (Vt ka Lisa 1 Toimetulekutoetuse maksmise õiguslik alus ja järelevalve). Vastavalt Sotsiaalhoolekande seaduse § 22-le toimetulekutoetust õigus saada üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast eluasemega seotud kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri suuruse kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

Mitmed uuringud ja eksperdid on juhtinud tähelepanu asjaolule, et **toimetulekutoetuse praegune suurus ei ole piisav**. Näiteks

- Euroopa sotsiaalõiguste komitee järeldas 2013. aastal, et olukord Eestis ei ole kooskõlas Euroopa sotsiaalharti artikli 13 lõikega 1 kuna elatusvahenditeta isikule ei osutata piisavas ulatuses sotsiaalabi. Olukorra hindamisel vaadeldaval ajavahemikul lähtus komitee asjaolust, et üksi elava inimese toimetulekupiir 2011. aastal oli €76,70 (ja €61,36 iga leibkonna liikme kohta). Nimetatud piir kehtestatakse põhivajaduste rahuldamiseks vajalike toidule, riietele, jalatsitele ja muudele kaupadele tehtavate minimaalsete kulutuste alusel. Kehtestatud piirid on madalamad kui toidukorvi vähim maksumus, mis oli 2011. aastal €85,1, samas kui eeldatav elatusmiinimum üksikisiku kohta oli 2011. aastal €186,3 (kuus). /.../ Aruandes tuuakse ära elamute „sotsiaalselt põhjendatud normid“ suuruse ja tubade arvu osas, samas kui majapidamiskuludega seotud piirangud kehtestatakse kohalikul tasandil. Valitsuskomisjoni aruanne /.../ toonitab, et toimetulekupiir ei vasta tegelikult makstavale toimetulekutoetusele, mis oleneb pere sissetulekust ja majapidamiskuludest antud kuul. Nii oli 2008. aastal toetuse keskmine suurus taotluse kohta 98,1 eurot, 2009. aastal 108,38 eurot ja 2011. aastal 146,97 eurot. Vaesuspiir (50% ekvivalentsest keskmisest sissetulekust, arvutatakse Eurostati vaesuspiiri väärtusläävele tuginedes) oli 2011. aastal eeldatavalt 233 eurot kuus. Eeltoodud andmete põhjal leidis komitee, et üksi elavatele isikutele osutatava sotsiaalabi tase on ebapiisav, kui võtta arvesse, et minimaalne saadav sotsiaalabi jääb vaesuspiirist allapoole.
- Euroopa Komisjon on samuti oma hinnangutes viidanud asjaolule, et toimetulekutoetuse suurus ei ole Eestis piisav. Näiteks 2014. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamises märkis Komisjon, et sotsiaalabi saavate inimeste netosissetulek moodustas 2011. aastal mediaansissetulekust 32,3 %, mis on ELis madalusest viiendal kohal (ELi statistika sissetulekute ja elutingimuste kohta, 2011). 2014. aastal jäid nii töötu abiraha (112 eurot) kui ka toimetulekutoetus (90 eurot) hinnanguliselt allapoole toimetuleku piiri (2012. aastal 196 eurot), kuid hinnangulise toidukorvi lähedale (89 eurot 2012. aastal). Vaesusriskis oleva elanikkonna osakaalu vähenemine 17,5%-lt 2010. aastal 15%-le 2020. aastal tähendab, et vaesusriskis elavate inimeste arv peaks absoluutväärtuses vähenema 36 248 inimese võrra.

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse raportis⁴ märkis Komisjon, et sotsiaalsete siirete mõju vaesusriski vähenemisele näitab sotsiaalkaitsekulude tõhusust. Andmed osundavad, et mõned süsteemid on tõhusamad kui teised. Bulgaaria, Eesti, Läti, Poola ja Rumeenia kuuluvad madalate kulude ja madala mõjuga riikide rühma. Miinimumsissetuleku skeemidel on oluline roll tööturul eemal olevate inimeste toetamisel. Sellistel skeemide ees on mitmeid väljakutseid, eriti seoses toetuste piisavuse ja katvusega (Bulgaaria, Itaalia, Malta, Eesti, Hispaania, Läti, Leedu, Portugal, Slovakkia, Kreeka, Rumeenia) /.../

Tagamaks et Euroopa riikides oleks kodanikele tagatud piisav miinimumsissetulek ja õigus inimväärsele elule võttis Euroopa Parlament 20. oktoobril 2010. aastal vastu resolutsiooni 2010/2039 miinimumsissetuleku rolli kohta vaesuse vastu võitlemisel ja kaasava ühiskonna edendamisel Euroopas. Selles rõhutatakse muuhulgas, et liikmesriikide tasandil tuleb võtta konkreetseid meetmeid, et kehtestada asjakohaste näitajate põhjal miinimumsissetuleku künnis /.../ ning miinimumsissetulekuks peab olema summa, mis moodustab vähemalt 60% asjaomase riigi mediaansissetulekust. 2012. aastal oli Statistikaamet andmetel Eestis selleks 329 eurot kuus. Minimaalse sissetuleku tagamise vajadust vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemisel rõhutatakse ka Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogrammis.

Toimetulekutoetuse otseseks eesmärgiks on vaesuse leevendamine. Konkurentsivõime tõstmise kava „Eesti 2020“ kohaselt on oluline vähendada suhtelise vaesuse määra peale sotsiaalseid siirdeid 2015. aastaks 16,5%-ni ning 2020. aastaks 15%-ni. Eraldi tähelepanu pööratakse laste vaesusele ja madalama sissetulekuga lastega perede toimetuleku suurendamisele läbi sihistatud sotsiaalpoliitika meetmete. Praxise analüüs näitab, et ilma oluliselt suurema ümberjaotusega läbi maksude- ja toetuste süsteemi, ei ole võimalik suhtelist vaesusriski viia 15%ni.⁵

Puuduse ja vaesusega seotud lubadused erakondade programmides

⁴ Euroopa Komisjon – Euroopa 2020 sihid: vaesus ja sotsiaalne tõrjutus. Aktiivse kaasamise strateegiad

⁵ Vt lähemalt

- Euroopa Komisjon. 2014. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine: Eesti. Komisjoni talituste töödokument. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_estonia_et.pdf
- European Commission. Europe 2020 targets: poverty and social exclusion: active inclusion strategies http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion_02.pdf
- Euroopa Parlamendi 20. oktoobri 2010 resolutsioon 2010/2039 miinimumsissetuleku rolli kohta vaesuse vastu võitlemisel ja kaasava ühiskonna edendamisel Euroopas <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+XML+V0//ET>
- Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Järeldused 2013 (Eesti). Parandatud ja täiendatud sotsiaalharta artiklid 3, 11, 12, 13 ja 14. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Estonia2013_en.pdf
http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/sotsiaalharta_jareldused2012_tolgitud.pdf
- Ilda Figueiredo. Miinimumsissetuleku roll võitluses vaesuse vastu ja sotsiaalse kaasatuse edendamise eest Euroopas. Euroopa Parlament. Tööhõive- ja sotsiaalkomisjon. 2010. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/dv/810/810174/810174et.pdf
- International Labour Organisation. Recommendation concerning National Floors of Social Protection, No 202, 2012 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- Leppik, Lauri (2014). European Minimum Income Network country report – Estonia. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. <https://eminetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-estonia-2014.pdf>
- Riigikohus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Kohtuotsus nr 3-4-1-7-03, 21.jaanuar 2004 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-03>
- Riigikohus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Kohtuotsus nr 3-4-1-67-13, 5.mai 2014 <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-67-13>

Erakondade lubadused toimetulekutoetuste osas on üsna napisõnalised. Toetust lubavad tõsta vaid Sotsiaaldemokraadid (SDE) ja Keskerakond (KE). SDE lubab toetada tõhusamalt puuduses olevaid peresid; tagada toimetulekutoetuse tõus tasemeni, mis oleks vähemalt võrdne elatusmiinimumiga; ning siduda elatise miinimumsumma alampalga asemel näitajaga, mis kajastab lapse ülalpidamise tegelikke kulusid. KE on lubanud suurendada toimetulekutoetust 130 euron, iga järgmise pereliikme puhul 104 euron; kehtestada korra, kus toimetulekutoetuse maksmisel ei arvestata inimese tulude hulka riiklikke peretoetusi, represseeritutele makstavaid toetusi ja avaliku töö tegemise eest saadud tulu. Isamaa ja Res Publica Liit (IRL) lubab arvestada toimetulekutoetuste süsteemi korrastamisel üksi elavate pensionäride vajadustega. Reformierakond ja väiksemad erakonnad toimetulekutoetusega seotud muudatusi ei plaani.

Küsimused erakondadele

1. Vastavalt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustele on õigus riigi abile puuduse korral inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtetest tulenev sotsiaalne põhiõigus, põhiseaduse §28 kohaselt on riigil kohustus anda abi, mis tagaks minimaalselt vajalikud vahendid äraelamiseks ning põhiseaduslikult nõutud elatusmiinimumi tagamata jätmise korral on tegemist põhiõiguse riivega. Milliseid konkreetseid samme astub teie erakond, et tagada toimetulekutoetuse vastavus Riigikohtu otsuste ja Euroopa sotsiaalharta nõuetega?
2. Euroopa Parlament on 2010. aasta resolutsioonis rõhutanud, et miinimumsissetuleku künnis peab tuginema asjakohastel näitajatel. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele tuleb toimetulekupiiri kehtestamisel lähtuda minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Millistest näitajatest lähtub Teie erakond toimetulekupiiri kehtestamisel?
3. Konkurentsivõime tõstmise kavas „Eesti 2020“ on Eesti võtnud kohustuse aastaks 2020 vähendada suhtelise vaesuse määra peale sotsiaalseid siirdeid 15%-ni. Milliseid sammud tuleks fikseerida koalitsioonilepingus, et seda eesmärki saavutada?
4. Euroopa Komisjon on oma analüüsidest osundanud, et Eesti kulutab sotsiaalpoliitilistele tulusiiretele suhteliselt vähe võrreldes teiste Euroopa riikidega, kuid samas on need kulud suhteliselt vähe tõhusad vaesuse leevendamisel võrreldes teiste sarnase kulutuste tasemega riikidega (näiteks Tšehhi). Kuidas tuleks Eesti sotsiaalse kaitse süsteemi muuta, et suurendada selle tõhusust?

Töötus⁶

Töötuse puhul käsitlevad Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (1952. aastast) ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964. aastast) kindlustatava riskina: „... töise tulu katkemist, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides, kui kaitstav isik, kes on töövõimeline ja valmis tööle asuma, ei ole suuteline leidma sobivat tööd.“ Seega tuleks mõlema konventsiooni kohaselt maksta töötushüvitisi vähemalt neile inimestele, kes on varem töötanud, kuid riigid võivad maksta töötushüvitisi ka muudel juhtudel. Praktikas makstaksegi paljudes riikides töötushüvitisi ka inimestele, kes ei ole varem töötanud, kuid on olnud hõivatud nii-öelda tööga võrdsustatud tegevusega, nt õpingud või viibimine ajateenistuses.

Kui ILO konventsioon nr 102 viitab nn täielikule töötusele, kus töösuhe on katkenud ja töine tulu täielikult puudub, siis parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1990. aastast) katab ka osalise töötuse riski. Osalise töötuse puhul käsitletakse kindlustatava riskina töötasu alanemist, mille põhjuseks on töötundide vähendamine või sobiva täistööajaga töö puudumine inimese puhul, kes soovib töötada täisajaga. Mitmes Euroopa riigis makstaksegi töötushüvitisi ka nn vaeghõive korral.

Kolmandaks töötushüvitiste maksmise eelduseks on üldjuhul töö kaotus enda tahtest olenemata põhjustel ning inimeste võimetus leida sobivat tööd vaatamata aktiivsele tööotsingule. See, mida loetakse mõjuvaks põhjuseks ja nõ vabatahtlikuks töötuse juhuks on riigiti väga erinev ning sõltub antud riigi tööturu olukorrast kui ka töösuhete korraldusest.

Eesti sotsiaalkaitse süsteemis pakuvad kaitset töötusriski korral töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus. Töötusriski hüvitiste erijuhtudeks võib pidada ka ennetähtaegset vanaduspensioni ja koondamishüvitisi. Põhjaliku ülevaate nende hüvitiste maksmistingimustest, korraldustest ning hüvitiste maksmisega seotud kitsaskohtadest annavad Leetmaa jt (2012).

Töötusriski hüvitiste osas on peamiseks probleemiks väikesed hüvitised, eelkõige töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimummäär ning madal katvus. Töötuskindlustussüsteemi kulude ja tulude tasakaalu mõjutavad kõige enam muutused hõivatute ja töötute arvus ning vähem demograafiline areng, rahvastiku vananemine töötuskindlustussüsteemi rahastamise kestlikkust ei ohusta. Tööturu olukorra halvenedes on võimalik maksemäärasid kohandada ning tagada seeläbi rahastamise jätkusuutlikkus.

Mitmete uuringute ja ekspertide hinnangul ei ole töötushüvitiste, eelkõige töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus piisav. Mõlemad hüvitised on madalamad nii absoluutselt kui ka suhtelisest vaesuspiirist (vt tabel 2). Ka rahvusvaheline võrdlus kinnitab, et meie töötushüvitised on võrreldes OECD ja Euroopa riikidega ühed madalaimad. Seda näitab nii hüvitiste netoasendusmäärad võrdlus (iseloomustab, kui suure osa moodustab inimese netosissetulek töötuna võrreldes sissetulekuga töötamise korral) kui ka töötushüvitistele tehtavate kulutuste osakaal SKP-st. Töötushüvitise netoasendusmäär töötuse alguses (esimesel kuul, kui inimene saab töötushüvitist), oli 2012. aastal enne töötuks jäämist 67% keskmisest palgast teeninud üksiku täiskasvanud inimese näitel ca 55% eelmisest tulust⁷. See on märksa madalam nii Euroopa Liidu kui ka OECD riikide keskmisest (vastavalt 65% ja 64%). Kõrgeimad, üle 80%-sed asendusmäärad on Belgias, Sloveenias, Lätis ja Taanis. Asendusmäärad on Eestis ühed madalaimad ka pikaajalise töötuse korral.

⁶ See lühianalüüs tugineb Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. (2012) tööle „Sotsiaalkaitsehüvitiste ja –toetuste mõju töömotivatsioonile“.

⁷ Täpne väärtus sõltub lisaks töötuskindlustushüvitise 50%-lisele brutoasendusmäärale töötuse algusperioodil ka tulumaksuvabast tulust (mis suurendab netoasendusmäära) ja töötamisest mittesõltuvatest lastetoetustest (mis suurendavad netoasendusmäära).

Ka kulutused töötushüvitistele on Euroopa Liidu ja ka OECD riikide võrdluses Eestis ühed madalaimad ulatudes 2011. aastal vaid 0,5%-ni SKP-st. See on üle kahe korra madalam EL keskmisest. Sama järelus jääb kehtima ka juhul kui arvestada erinevustega töötuse määrades⁸.

Ka sõltumatute ekspertide komitee, kes hindab Euroopa Sotsiaalharta nõuete täitmist harta ratifitseerinud riikide puhul, on mitmel korral jõudnud järeldusele, et Eesti ei täida harta artiklis 12 täidetud nõudeid, kuna töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus on liiga madalad.⁹ Madala hüvitisega kaasneb töötute suur vaesusrisk – Eurostati andmetel elas 2013. aastal ligi 64% töötutest vaesusriskis. Ka Trummi ja Kasearu (2011)¹⁰ toimetulekutoetuse kasutamise analüüsist selgub, et kõige suurema osa toimetulekutoetuse saajatest moodustavad leibkonnad, kus üks või mitu leibkonnaliiget on töötud. Sealjuures moodustas selliste leibkondade osakaal aastatel 2005-2008 ligi 50% ning aastatel 2009-2010 mõnel kuul isegi kuni 70% kõigist toetust saanud leibkondadest.

2009. aastal Töölepinguseaduse koostamise käigus leppisid Valitsus ja sotsiaalpartnerid kokku töötuskindlustushüvitise asendusmäära tõstmises seniselt 50%-lt esimesel sajaj päeval 70%-ni ning 50%-ni ülejäänud aja eest. Samas lepitati kokku ka töötutoetuse tõstmises 50%-ni kuu töötasu alammäärast. Valitsus loobus hiljem töötuskindlustushüvitiste asendusmäära tõstmisest, töötutoetust otsustati 2012. aasta detsembris vähendada 35%-ni kuu töötasu alammäärast.

Seega on probleemiks eelkõige madal töötuskindlustushüvitise miinimumsumma ja madal töötutoetus. Kui töötuskindlustushüvitise puhul on tegemist nõ puhtal kujul kindlustushüvitisega, siis töötutoetuse maksmise põhimõtted on segu kindlustuspõhimõtetest (eelneva töötamise nõue) ja sotsiaalabile omastest tunnustest (nn sissetulekutest). Varasemates uuringutes on soovitatud lisaks töötutoetuse suurendamisele kujundada ümber selle maksispõhimõtted nii, et õigus saada toetust tekiks suuremal osal töötuna registreerunust. Moraaliriski¹¹ võiks tasakaalustada pigem aktiivsusnõuete senisest rangema rakendamisega.

Teiseks töötushüvitiste maksmise korraldusega seotud probleemiks on asjaolu, et paljudel uutel töötutel ei teki õigust hüvitistele. Töötukassa andmetel ei saanud 42% uutest registreeritud töötutest 2013. aastal töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust, 29% sai töötutoetust ning sama palju töötuskindlustushüvitist. Seega ei saa töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust ligi pooled uutest registreeritud töötutest, mistõttu on töötusriski olukorras ilmselt oluline osa muudel sissetulekutel. Väikesed töötushüvitised ja piiratud võimalus neid saada on suurendanud töövõimetus pensionide, ennetähtaegse vanaduspensionid kui ka toimetulekutoetuse taotlejate arvu.

Suurendamiseks töötuskindlustussüsteemi katvust leppisid sotsiaalpartnerid ja Valitsus 2009. aastal Töölepinguseaduse koostamise käigus kokku töötuskindlustushüvitiste maksimises inimestele, kes lõpetavad töösuhte oma algatusel või poolte kokkuleppel alates 2013. aastast, kuid Valitsus loobus 2012. aasta mais kokkuleppe täitmisest.

⁸Vt nt Leetmaa, R., Võrk, A. (2013) Tööturg. Eesti Inimarengu Aruanne. Eesti Koostöö Koda. <http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/05/EIA20122013.pdf>

⁹Lisaks töötutoetusele ja töötuskindlustushüvitise miinimumile, on Sõltumatute Ekspertide Komitee hinnangul liiga madalad rahvapension, minimaalne vanaduspension ja töövõimetus pension. Vt nt Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Järeldused 2013 (Eesti). Parandatud ja täiendatud sotsiaalharta artiklid 3, 11, 12, 13 ja 14.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Estonia2013_en.pdf

[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/sotsiaalharta_jareldused2012_tolgitud.pdf)

[gitud.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Rahvusvaheline_sotsiaalkindlustus/sotsiaalharta_jareldused2012_tolgitud.pdf)

¹⁰Trumm, A., Kasearu, K. (2011). "Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010." Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut.

¹¹ Viitab olukorrale kus liialt kõrge hüvitise pärsivad soovi asuda tööle.

Praxise 2011. aasta sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalusi analüüsinud uuringust¹² selgus, et tööpoliitika kulude ja tulude tasakaalu mõjutavad kõige enam hõivatute ja töötute arvu muutus ning vähem demograafiline areng. Elanikkonna vananemine vähendab samaaegselt nii Töötukassa tulusid kui ka kulusid, seega mõju tulude-kulude tasakaalule on väike. Analüüsis tehtud prognoos näitas, et kui hõivemäärad jääksid 2010. aasta tasemele ja kui aktiivse tööpoliitika kuludega soovitaks samal ajal saavutada ELi keskmine tase, siis ületavad tööpoliitika kulud töötuskindlustusmaksest saadava laekumise pikas perspektiivis ca 1,7-kordselt. Küll oleks töötuskindlustusmaks laekumine piisav, et katta ära töötushüvitiste prognoositud kulud ja 2010. aasta tasemel aktiivse tööpoliitika kulud. Arvestades, et praegune hüvitiste suurus ei ole mitmete uuringute ja eksperthinnangute põhjal piisav, hüvitistele juurdepääs piiratud, aktiivsele tööpoliitikale tehtavate kulutuste tase üks madalamaid Euroopas ning lähiaastatel tekib vajadus rahastada praegu EL tõukefondide toel rakendatavaid tööturuteenuseid töövõimekaoga inimestele, ei pruugi praegused maksemäärad olla pikemas perspektiivis piisavad.

Töötushüvitiste maksimisega seotud lubadused erakondade programmides

Töötushüvitiste osas jäävad erakondade lubadused tagasihoidlikuks. Vaid Sotsiaaldemokraadid (SDE) on lubanud laiendada inimeste ringi, kellel on õigus saada töötushüvitisi hakates maksma töötuskindlustushüvitist ka neile töötajatele, kes on lõpetanud töösuhte poolte kokkuleppel ning lubades taas ettevõtte juhatuse liikmetel registreeruda töötuna juhul kui ta kaotab palgatöö. Samuti lubatakse töötutel saada lühiajaliselt samaaegselt töötushüvitisi ja töötasu. SDE on lubanud analüüsida ka võimalusi töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi kohandamiseks sõltuvalt töötuse tasemest ja tööturu olukorrast.

Kaudselt võib töötushüvitiste suuruse ja katvusega seotud olla ka Keskerakonna (KE) lubadus avada uued läbirääkimised valitsuse, ametiühingute ja tööandjate vahel eesmärgiga tasakaalustada turvalise pindlikkuse skeemi tööturul ja sätestada reaalsed sanktsioonid seaduse rikkujatele. Turvalise pindlikkuse üheks osaks on piisav sotsiaalkaitse ning rahvusvahelistes võrdluses torkab Eesti silma vähese panusega töötushüvitistele. Keskerakond rõhutab ka, et haigushüvitiste rahastamine peab edaspidi tulema töötukassast, mis on olnud üheks käimasoleva töövõimereformi käigus arutatud mõtteks.

Töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise suurust mõjutavad ka erakondade alampalgaga seotud lubadused, mille kohaselt alapalk peaks tõusma 1000 euroni (KE), 800 euroni (SDE) ja 600 euroni (Vabaerakond). Sellise muudatuse mõju hõivele, palgale, hinnatasemele, vaesusele ning sotsiaalvaldkonna kuludele ja tuludele vajab täpsemat mõjuanalüüsi.

Reformierakond (RE) on lubanud vähendada töötuskindlustusmaks 1,95%-ni, kuid seda uute töökohtade loomise soodustamiseks, mitte aga töötuskindlustussüsteemiga seotud eesmärkide saavutamiseks. IRL piirdub vaid tõdemusega, et tagatakse töötukassa kui avalik-õigusliku organisatsiooni iseseisvuse kindlustusasuena.

Seega võib kokkuvõttes tõdeda, et kui 2011. aastal mõned erakonnad kinnitasid, et 2013. aastal töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus tõusevad nagu toona seaduses kirjas (SDE ja KE) ning Keskerakond lubas ka hüvitiste maksmise pikendamist, siis praegu erakondade programmides sellised lubadused puuduvad. Pigem on rõhk suunatud töötava inimese heaolu parandamisele.

¹² Poliitikauringute Keskus Praxis. *Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused*. Tallinn: Praxis, 2011.

Küsimused

1. Euroopa Sotsiaalharta nõuete täitmist hindav sõltumatute ekspertide komitee on mitmel korral järeldanud, et töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise miinimummäär ei ole vastavuses harta nõuetega. Milliseid samme on Teie erakonnal kavas astuda, et see olukord lahendada?
2. 40% uutest töötutest ei saa töötutoetust ega töötuskindlustushüvitist. Kas Teie erakonnal on plaanis laiendada töötuskindlustushüvitise ja/või töötutoetust saavate isikute ringi? Kuidas, mis sihtrühmadele?
3. Praegune töötushüvitiste suurus ei ole mitmete uuringute ja eksperthinnangute põhjal piisav, hüvitistele juurdepääs on piiratud, aktiivsele tööpoliitikale tehtavate kulutuste tase üks madalamaid Euroopas ning lähiaastatel tekib vajadus rahastada praegu EL tõukefondide toel rakendatavaid tööturuteenuseid töövõimekaoga inimestele. Kuivõrd realistlikuks peab Teie erakond võimalust finantseerida töötushüvitisi ja tööturuteenuseid kehtivate maksemäärade juures praegu ja pikemas perspektiivis?
4. Lisaks töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele võib töötusriski erijuhuks pidada ennetähtaegset vanaduspensionit, sest enamik selle pensioniliigi saajatest on eelnevalt olnud töötud. Selle hüvitise liigi saamisega ei kaasne aktiivsuse nõudeid ning hüvitise saajatel puudub õigus enne üldist vanaduspensioniga osaleda tööturuteenustes. Kuivõrd oluline on Teie erakonna hinnangul muuta ennetähtaegse vanaduspensionit maksmise korraldust soodustamiseks hüvitise saajate osalemist tööturul?

Vanadus ja pension

Praxise, Riigikontrolli, rahandusministeeriumi ja rahvusvaheliste organisatsioonide analüüside põhjal võib välja tuua järgmised Eesti pensionisüsteemi iseloomustavad aspektid.

Pensionide adekvaatus

- **Eesti vanaduspensionid on väikesed, kuid ülalpool absoluutset vaesuspiiri.** Enamus vanaduspensione sõltub praegu I samba pensionist, sealjuures mõjutavad pensionit töötamine enne 1999. aastat, mil iga tööaastat hinnati võrdselt, sõltumata palgast. Seega on vanaduspensionide omavaheline erinevus väike. Keskmine vanaduspension oli 2014. aasta alguses 330 eurot, samas absoluutne vaesuspiir oli 2013. aastal ca 206 eurot ja suhteline vaesuspiir 2012. aastal 329 eurot. Keskmine vanaduspension moodustab ca 50% pensionieelses eas olevate inimeste keskmisest netopalgast. **Materiaalse ilmajätuse määr** (mis näitab, kui paljudest asjadest tunnevad inimesed puudust) **ei ole eakate seas samuti kõrgem** (6.3%) kui keskmiselt rahvastikus (7.6%). Seega tulevad Eesti vanaduspensionärid võrreldes teiste elanikkonnarühmadega ots-otsaga kokku, aga midagi ka üle ei jää.
- **Raskemas olukorras on töövõimetuspensionärid**, kelle pension on oluliselt madalam. Eestis puudub ametlik statistika töövõimetuspensionäride vaesusriski kohta, kuid keskmine töövõimetuspension oli 2014. aasta alguses 189 eurot, mis on allpool absoluutset vaesuspiiri. Toimetulekutoetuse statistika näitab, et töövõimetuspensionäride seas on tunduvalt suurem risk toimetulekutoetuse saamiseks kui vanaduspensionäridel. Kui muidu moodustavad töövõimetuspensionärid kogu pensionäride seast ligi veerandi, siis toimetulekutoetuse saajate seas on neid kolmveerand.
- Samuti on Eestis **väga madal rahvapension**, mis moodustab vaid ligi 70% elatusmiinimumist. Selle pensioni saajate arv on Eestis samas väike (ca 1.6% kõikidest pensionäridest).
- Praxise analüüsid näitavad, et **tulevikus pensionide ebavõrdsus ja pensionäride vaesusrisk suureneb oluliselt.** Mitmed Eesti pensionisüsteemi reformid on tugevdanud seost inimese eluaja jooksul saadud töötasu ja tulevase pensioni vahel. Alates 1999. aastast mõjutab inimese palk tema I sambasse kogutavad kindlustusosakute suurust ning alates 2002. aastast on noortel inimestel olnud kohustus liituda II sambaga. Näiteks 10 aasta pärast pensionile jäävatel inimestel sõltub ligi pool pensionist tema enda palgast. Ülejäänud pool on kõigile võrdne baasosa või sõltub tema tööaastatest enne 1999. aastat. Sellel, et inimeste pension sõltub rohkem tema palgast on nii plüsse kui miinuseid. Ühest küljest võib lugeda õiglaseks, et inimesed, kes rohkem säästavad (nt on rohkem panustanud II sambasse) või kes rohkem pingutavad, et saada paremat haridust ja kõrgemat palka, saavad vanaduses ka kõrgemat pensioni. Samuti võiks vähendada palga ja tulevase pensioni vaheline seos ümbrikupalkasid. Teisest küljest ei ole inimesed alati ise süüdi, et neil on madalad palgad, olgu siin näiteks maksutuludest palka saavad lasteaiaõpetajad, kultuuritöötajad, meditsiiniõed.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus

- Eesti riikliku pensionisüsteemi kulud ei ole suured rahvusvahelises võrdluses, ulatudes 6-8% SKPst eri aastatel. **Küll ei piisa enam sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast, et seda kulu katta ja vajalikud on siirded muude maksutulude arvel.** Praxise arvutused näitavad, et täiendavaid siirdeid läheb vaja järgmise 20 aasta jooksul, ehkki see vajadus väheneb, sest tulevastel põlvkondadel on väiksem õigus saada I sambast riiklikku pensioni, kuna osaletakse teises sambas.

- Defitsiiti mõjutavad mitmeid tegureid: a) suur pensionäride arv, b) täiendavad siirded sotsiaalmaksust II sambasse, eriti vahepealsed täiendavad maksed 2014-2017 aastatel, c) pensionide tõus majanduskriisi ajal.
- Pensionisüsteemile avaldab kahekordset negatiivset mõju inimeste varakult tööjõust lahkumine kas töövõimetuspensionile või ennetähtaegsele vanaduspensionile. Väheneb nii hõivatute arv, kes kelle maksudest hoitakse ülal sotsiaalkindlustussüsteemi, ja kasvab pensioni saavate inimeste arv.
- Eestis on seni lahendamata eripensionide ja väljateenitud aastate pensionide teema. Ehkki mitmed valitsused on lubanud sellega tegeleda, on tehtud vaid üksikud sammud.

Parteide lubadused pensionide valdkonnas on järgmised:

Osad parteid lubavad otseselt suurendada pensione. Keskerakond lubab taastada pensionide ostujõu (küll jääb selgusetuks, mis aasta seisuga), SDE lubab tõsta pensionid 560 euronit nelja aastaga (samas Praxise prognoos kehtivate reeglite kohaselt näitab, et 2019. aastaks oleks keskmine vanaduspension ca 450 eurot). Osad parteid lubavad säilitada pensionide tulumaksuvabastuse senisel moel (RE, SDE, KE), osad lubavad pensionide maksuvabastust ka töötamise korral (nii võib tõlgendada EKRE sõnastust ja ka IRLi oma koos plaanitud maksureformiga).

Võitlemaks suurema üksikute eakate naiste vaesusriski vastu on väljapakutud lesepension (EKRE, KE) ja emapension (kiiremat) taastamist (IRL, edasilükatud komponenti osas). EKRE soovib laste kasvatamist enam arvestada tööstaaži puhul.

Eripensionide kaotamisest ei räägita. Pigem soovitakse selle säilimist kaitsevæes, mida mainib IRL, või sisejulgeolekuvaldkonnas (KE ja osaliselt SDE). Pensioniõiguse saajate ringi soovib laiendada IRL (vabakutselistele loovisikutele), töandja pensioni üldisemalt lubab SDE.

Pensionide seotust palgast soovivad vähendada esimesest sambast KE ja EKRE. IRL tahab muuta koefitsientide arvutamist näilisemalt õiglasemaks, kuid ilma muutmata selle sisulist mõju.

KE toob ainukese välja, et ollakse pensioniea tõstmise vastu, samas kui SDE lubab paindlikku pensioniiga.

Seega domineerib parteide lubadustes kas praeguse olukorra säilitamine või mõnekorra paremate tingimuste lubamine vanaduspensionäridele. Pensionisüsteemi rahastamise jätkusuutlikkusega parteide platvormid ei tegele.

Küsimused erakondadele

1. Kuivõrd normaalne on teie erakonna hinnangul asjaolu, et rahvapensioni suurus on väiksem kui elatusmiinimum?
2. Kas on õiglane, et madalapalgalisi avalikust sektorist palka saavaid töötajaid karistatakse kahekordselt? Praegu on nad väiksema palgaga ja tulevikus on nad madalama pensioniga. Kas ei oleks õiglane, et riiklik pension (I sambast) oleks võrdsem kui praegu? Kui tegemist on suure majanduskriisiga ja inimesed jäävad töötuks, siis kas see on ainult nende süü, et nad selle võrra saavad ka väiksemat pensioni tulevikus?
3. Parteid, kes lubavad tõsta pensione (nt SDE, KE) ja/või langetada sotsiaalmaksu (SDE, RE), kust leitakse katteallikad juba niigi suurele defitsiidile?
4. Kas ja kuidas plaanitakse edasi minna eripensionide reformiga?

Laste sünd ja peretoetused

Eesti perepoliitika toimub kolmel tasandil. Esiteks rahvusvahelisel tasandil on erinevad rahvusvahelised kohustused ja nõuded (nt ÜRO Lapse õiguste konventsioon; Euroopa Sotsiaalharta, Sotsiaalkindlustuskoodeks; Euroopa Liidu direktiivid). Teiseks, riiklikul tasandil on seadustega määratud vanemate ja laste õiguste määratlemine (nt õigus lapsepuhkusele), rahaliste toetused (nt riiklikud peretoetused; vanemahüvitis), maksusoodustused (nt täiendav maksuvaba tulu alates pere 2. lapsest) või ka riiklikud teenused (nt rehabilitatsioon erivajadusega lastele). Kolmandaks, kohalikul tasandil pakutakse erinevaid toetusi ja teenuseid, nii kohalikust eelarvest (nt lapsehoid või hooldajatoetus) ja ka riigieelarvest finantseerivate toetuste ja teenuste korraldamine (nt toimetulekutoetus; vajaduspõhine peretoetus; asenduskoduteenus, lapsehoid raske ja sügava puudega lastele).

Eesti perepoliitikat on põhjalikult analüüsinud hiljuti Sotsiaalministeeriumi poolt välja tulnud Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat¹³. Samuti on vaadanud perepoliitikat põhjalikumalt mitmed Praxise uurimused.¹⁴

Eesti perepoliitika kohta võib tuua välja järgmist:

- Eesti peretoetuste süsteem on pigem kaldu rahaliste toetuste suunas ja vähem teenustele. OECD võrdlusandmete kohaselt kulutas Eesti 2011. aastal rahalisi toetusi lastega peredele 1,9% SKPst ja teenuseid 0,4% SKPst (suhe 4,7:1), samas kui OECD keskmised näitajad on 1,3% ja 0,9% (suhe 1.4:1) ning näiteks Soomel on võrdsed proportsioonid rahalistele toetustele ja teenustele 1,6% ja 1,6%.¹⁵
- Eesti lastega perede rahaliste toetuste süsteem on kontsentreeritud sünnihetkele ja sellele järgnevale aastale (rasedushüvitis, riiklik ja KOVide makstav sünnitushüvitis, vanemahüvitis). Väikesemad on toetused lapse hilisemas vanuses.
- Lastetoetustes domineerivad sissetulekust sõltumatud universaalsed toetused, kuid nende sees on suurem sihistamine paljulapselistele peredele.
- Viimastel aastatel on kehtestatud vajaduspõhine peretoetus, miks peaks vähendama võimalust, et lastega pered langevad allapoole elatusmiinimumi, kuid selle taotlemise määr on seni olnud väga madal.

Perepoliitika toetustega jätkusuutlikkusega probleeme ei ole, sest rahvastiku vananedes vähenevad ka kulud perepoliitikale. Peretoetuste ja –teenuste tase ja selle finantseerimise viis on kokkuleppe küsimus ja ühest optimaalset taset ei ole. Rasedus- ja sünnitushüvitis koos vanemahüvitisega katab ära Eestis esmase vaesusriski peale lapse sünni, millele annab kinnitust, et just 0-2 aastaste laste seas

¹³ http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Perehuvitised/peretoetuste_teenuste_ja_vanemapuhkuste_roheline_raamat_2015.pdf

¹⁴ Võrk, A., Paulus, A., Leppik, C. (2014). Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiu rahastamise mõju analüüs vaesusele ja töötamise stiimulitele. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/Perepoliitika.pdf>

Biin, H. Karu, M., Masso, M., Veldre, V. (2013). Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/loplik_vanempuhkuste_aruanne_praxis.pdf

¹⁵ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG

on vaesusrisk kõige väiksem. Järgnevas vanuses muutuvad esmatähtsaks teenused, mis peaksid võimaldama lastevanematel osaleda tööturul.

Parteide lubadused perepoliitika valdkonnas on järgmised.

Enamus parteisid näib olevat tutvunud perepoliitika viimaste uuringutega, mis näitavad, et kõige kuluefektiivsem on vähendada just paljulapseliste perede vaesusriski. Seega lubavad parteid tõsta ennaktempoga 3. ja enama lapsega pere rahalisi toetusi. Üksikvanemaga peresid, kes on teine kõige suuremas vaesusriskis olev rühm, püütakse toetada eelkõige viisil, et saada kätte teiselt vanemalt elatis. Kõik parteid lubavad ka kättesaadavaimaid lapsehoiuteenuseid, paremat huviharidust ning teenuseid erivajadusega lastele.

Rahalisi toetusi lubavad erineval viisil peaaegu kõik parteid. KE lubab 1. ja 2. lapsele 75 eurot, 3 + 300 eurot, lisaks lapsehooldustasu 350 eurot kolmanda eluaasta lõpuni. RE lubab 3. ja enama lapse toetust 300 eurot, SDE lubab 1. ja 2. lapsele 75 eurot, 3. ja enamale lapsele 200 eurot. Sisuliselt on nende summade puhul tegemist lihtsa enampakkumisega. IRL toob välja oma platvormis põhimõtte, et toetuste tõstmisel tuleks eelistada 3 ja enama lapsega peresid.

Suuremat vajaduspõhist peretoetust lubab EKRE, samuti plaanivad nad siduda tulumaksu laste arvuga ja kustuda kodulaenu lapse sünni puhul. IRL lubab kodutoetust lasterikastele peredele.

Mitterahalisi toetusi ja teenuseid lubatakse samuti piisavalt. Pea kõik lubavad tagada lasteaia/-hoiu kohad või parandada lastehoiu kvaliteeti (EKRE, IRL, KE, RE, SDE). Mitmed parteid lubavad tagada tasuta lasteaia- ja/või koolitoidu (EKRE, KE, SDE). Tasuta või soodsamalt huviringi või kultuuriürituste külastamist lubavad EKRE, KE, RE, SDE.

Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuse rohelises raamatus mainitud lepitusmenetluse teenuse toovad välja IRL, RE ja SDE. Toetuste sidumise teenustega laste tervise paremaks tagamiseks toovad välja IRL, RE ja SDE. Samuti on samadel parteidel toodud sisse erivajadustega lastele teenuste kättesaadavuse parem tagamine. KE toob eraldi välja teenusena perevägivaldaohvrite nõustamise ja toetamise ning RE ja SDE asendushoolduse parandamise.

Vanemahüvitise, kui kõige kulukama perepoliitikameetme meetme puhul, keegi selle kärpimist ei plaani. Küll soovitakse suurendada selle paindlikust (SDE ja IRL) või isakvoodi sissetoomist (IRL).

Kokkuvõttes võib seega tõdeda, et enamus erakondi näeb võimalust tõsta riigieelarvest rahalisi toetusi lastega peredele ja lisaks veel ka suurendada mahtu tulevikus.

Küsimused erakondadele

1. Kõik erakonnad rõhutavad, et riik peaks toetama omavalitsusi lasteaiakohtade loomisel. Miks seda ei ole tehtud seni?
2. Kas peretoetuste süsteemi edasisel arendamisel peaks lähtuma sellest, et kõigile võrdselt või sellest, et kellel on suurem vajadus? Kuidas teie kavatsete neid sihtrühmi aidata, kellel on täna suurim vajadus (nt üksikvanemad, paljulapselised pered)? Kas vajaduspõhise peretoetuse võiks säilitada või ühendada selle toimetulekutoetuse skeemiga
3. Viimasel ajal valitsuses olnud erakonnad (SDE, IRL, RE) lubavad kõik erivajadustega lastele ja nende vanematele paremate teenuste pakkumist. Mida plaanitakse teha teisiti, mida seni ei ole saanud teha?

Lisa 1. Toimetulekutoetuse maksmise õiguslik alus ja järelvalve

Toimetulekutoetuse maksmise õiguslik alus

Eesti Vabariigi põhiseadus

§28 lg2: Eesti kodanikul on **õigus riigi abile** vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja **puuduse korral**. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

§11 lg1: Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad **igaühe õigust tema ja ta perekonna küllaldasele elatusasemele**, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele ja elamule, ja õigust elutingimuste pidevale paranemisele.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhart

Artikkel 13. Õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi

Et rakendada tulemuslikult õigust saada sotsiaal- ja meditsiiniabi, kohustuvad lepingupooled:

1. tagama, et **iga piisavate elatusvahenditeta isik**, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, **saab küllaldast abi** ning haigestumise korral oma seisundile vastavat hooldust;

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Artikkel 34. Sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi

3. Sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid.

Sotsiaalhoolekande seadus

§22 lg1: Toimetulekutoetust on õigus saada üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast /.../ eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. **Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest** toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

Õiguslik järelvalve

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004 otsus nr 3-4-1-7-03

Põhiseaduse § 28 lg-s 2 sätestatud **õigus saada puuduse korral riigilt abi /.../ on sotsiaalne põhiõigus**, mis tuleneb Põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest.

Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute **inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks**.

Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 /.../ jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse.

Ometi ei tähenda Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada Põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus,

mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele.

/.../ kohtu ülesanne on sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. mai 2014 otsus nr 3-4-1-67-13

Üldise sotsiaalse põhiõigusena on põhiõigus riigi abile puuduse korral soorituspõhiõigus, mis annab kodanikule subjektiivse õiguse nõuda ja paneb riigile positiivse kohustuse anda abi, mis tagaks minimaalselt vajalikud vahendid äraelamiseks. PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud soorituspõhiõiguse riive seisneb põhiseaduslikult nõutud elatusmiinimumi tagamata jätmises.

Puuduse olemasolu ja riigi abi vajadus on kehtivas õiguses seotud eelkõige toimetulekupiiriga, mille suuruse üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega (SHS § 22). Sama sätte järgi peaks toimetulekupiirile vastav sissetulek tagama inimese või perekonna minimaalsed tarbimiskulud toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.

PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud põhiõigus riigi abile puuduse korral kinnitab inimväärikuse ja sotsiaalmõtte kehtivust ning annab igaühele kindlustunde hakkamasaamiseks ka materiaalse kitsikuse korral. **Inimväärikuse ja sotsiaalmõtte põhimõtted on PS §-s 10 sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtted, mis moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid.**

PS § 28 lg 2 esimesest lausest ja põhiseaduse aluspõhimõtetest tuleneb riigi kohustus anda kodanikele abi, mis tagaks hädavajalikud vahendid inimväärselt äraelamiseks. Riigi sellise kohustuse tõlgendamisel tuleb arvestada ka rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on ühinenud. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta art 13 lg 1 järgi peab riik tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi. Kolleegium märgib, et Euroopa Sotsiaalharta täitmise kontrolli organ Euroopa sotsiaalõiguste komitee on oma 2013. aasta aruandes sedastanud, et Eesti olukord ei ole kooskõlas harta art 13 lg 1 nõuetega, kuna elatusvahenditeta isikutele ei osutata piisavat sotsiaalabi.

Lisa 2.

Tabel 1. Eakate vaesuse ja hõivenäitajad 2008 -2013

Aasta	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tööhõivemäär, %						
Vanusrühm: 25-54	83.9	76.5	74.9	78.2	79.5	80.4
Vanusrühm: 55-64	62.3	60.3	53.8	57.5	60.5	62.6
Vanusrühm: 65-69	24.4	19.5	18.4	19.8	27.0	27.1
Sisenemine pensionisüsteemi						
<i>Vanaduspension</i>	7,583	9,312	10,934	8,675	7,758	9,063
millest ennetähtaegne vanaduspension	1,372	2,327	2,590	1,656	1,470	1,529
töövõimetuspension	6,726	8,650	10,280	10,370	8,925	7,551
Suhtelises vaesusriskis olijate osakaal (60% median- sissetulekust)						
Rahvastik keskmiselt	19.7	15.8	17.5	17.5	18.6	
Vanusrühm: 65+	33.9	15.1	13.1	17.2	24.4	
Mehed	18.9	8.0	7.2	11.2	13.3	
Naised	41.3	18.6	15.9	20.1	29.9	
Üksikud	71.3	28.5	21.6	31.4	47.6	
Paar, vähemalt üks vanem kui 64	11.6	8.4	9.3	8.3	9.9	
Materiaalse ilmajätuse määr (%), keskmine	4.9	6.2	9.0	8.7	9.4	7.6
Vanusrühm: 65+	5.8	5.6	6.6	5.8	7.1	6.3
Eakate suhteline mediaansissetulek võrreldes teiste vanusrühmadega (65+ versus other age groups)*	0.66	0.73	0.75	0.72	0.69	
Agregeeritud asendusmäär (sissetulek pensionidest vanuses 65-74 jagatud tööse tuluga vanuses 50-59)	0.52	0.55	0.54	0.50	0.50	
Eakate 65+ sissetulekuvintiilide suhe (S80/S20)	3.2	2.9	2.9	3.0	3.1	

Allikas: Eesti Statistikaamet; Eurostat; Eesti sotsiaalkindlustusamet

Tabel 2. Valitud toetuste, hüvitiste ja alampalga suurus ning vaesuspiirid

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kuu suhtelise vaesuse piir (60%)	222	277	310	286	280	299	329			
Kuu suhtelise vaesuse piir (50%)	185	231	259	239	233	249	274			
Kuu absoluutse vaesuse piir (e elatusmiinimum)	133	150	169	170	175	186	196	205		
Minimaalse toidukorvi maksumus	57	66	76	75	78	85	88	92		
Töötutoetus, eur kuus	28	64	64	64	64	64	64	100	110	122
Töötuskindlustushüvitise alampiir kuus	0	65	65	144	144	144	144	150	165	184
Keskmine töötuskindlustushüvitis kuus	154	183	231	287	265	257	283	313		
Töötuskindlustushüvitise ülempiir kuus	624	760	877	1005	886	937	992	1055	1176	1199
Toimetulekupiir	48	58	64	64	64	76,7	76,7	76,7	90	90
Keskmine toimetulekutoetuse summa	77	84	96	106	124	147	150	156		
Rahvapension	81	91	122	128	128	129	134	142	149	
Alampalk, eur	192	230	278	278	278	278	290	320	355	390

Allikas: Statistikaamet, Töötukassa