

Peretoetuste mõju pereplaneerimisele ja riigieelarvele

Reelika Leetmaa¹ Andres Vörk²

Lühikokkuvõte

Valimiste üheks keskseks teemaks on tõusnud perepoliitika. Peaaegu iga erakond jagab lubadusi, mille sisuks on soov suurendada sündimust ja parandada lastega perede olukorda. Kuigi pere ja naise otsust saada lapsi mõjutavad paljud tegurid on noore pere jaoks kindlasti oluline ka majanduslik kindlustunne.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on vaadata kui realistlikud on erakondade plaanid peretoetuste osas ning millist mõju võiks need avaldada pereplaneerimisele. Teisi sündimust mõjutavaid tegureid töös ei analüüsita.

Erakondade plaanid peretoetuste osas võib jagada kolmeks: sünnitoetuste ja lapsetoetuse suurendamine, nn vanemapalga kehtestamine ning maksusoodustuste pakkumine lastega peredele. Kõige rohkem mõjutaksid sündimust Eestis tõenäoliselt vanemapalga kehtestamist puudutavad ettepanekud. Vanemapalga sidumine eelneva palgaga mõjutab suhteliselt rohkem kõrgemat palka saavaid naisi, väärtustab eelneva töökogemuse olemasolu, vähendab toetuse kurnatavuse ohtu, kuid jätab toetuse saajate ringist välja eelnevalt mittetöötanud naised ning on seetõttu ebaefektiivne vaesuse leevendamisel. Fikseeritud määraga vanemapalk mõjutab suhteliselt rohkem

madalapalgalisi ja mittetöötavaid naisi, sest nende jaoks võib toetuse suurus osutada töötasust kõrgemaks. Lühiajaliselt on selline toetus tõhusam ka vaesuse leevendamisel.

Erakondade valimiseelsete lubaduste täitmine peretoetuste osas maksab 21 miljonist 2,8 miljardi kroonini. Arvestades, et käesoleval aastal kulutab riik peretoetustele kokku ca 1,7 miljardit krooni, näivad mõne erakonna lubadused ülepaisutatud. Eriti kulukas on universaalse määraga toetuste tõstmine kõigile lastele, seetõttu oleks otstarbekas suurendada eelkõige neid toetusi, mis on suunatud vähekindlustatud osale rahvastikust (paljulapselised pered, üksikvanemad) või leibkonna tulu silumisele perioodil, mil üks vanematest ei tööta (vanemapalk).

Sündimuse suurendamise kõrval tuleks rohkem tähelepanu pöörata ka täna vaesuses elavatele lastele. Uuringud näitavad, et täna elab Eestis vaesuses iga neljas laps.

Riiklikud toetused moodustavad ainult ühe osa nii perepoliitika kui ka vaesuse leevendamisele suunatud meetmete hulgas. Tervikliku poliitika kujundamisel lastega perede toetamiseks ning vaesuse leevendamiseks on vajalik märksa laiem lähenemine.

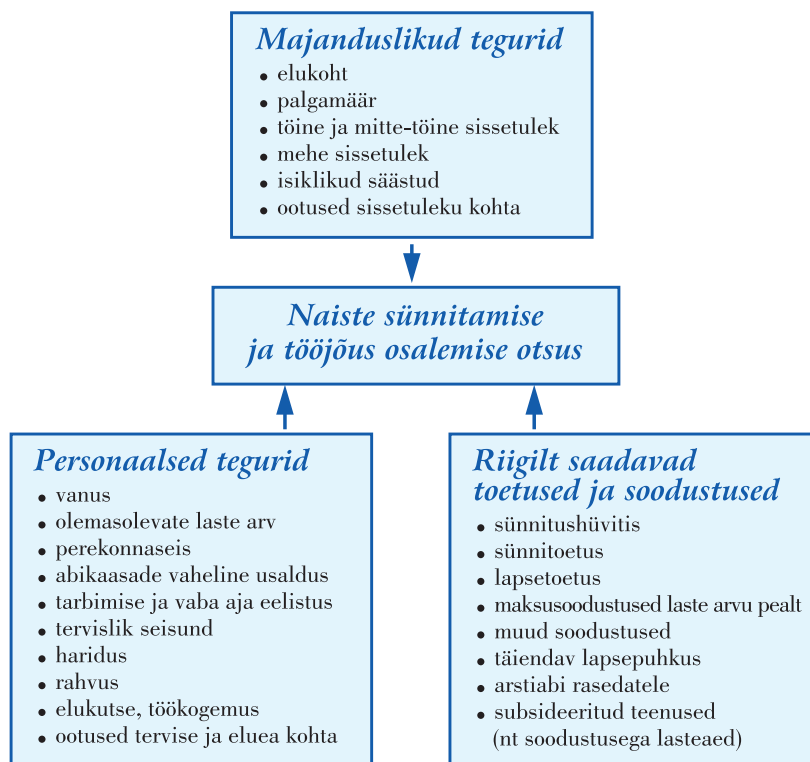
¹ Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

² Tartu Ülikooli majandusteaduskond, PRAXIS-e ekspert



I Toetuste mõju pereplaneerimisele

Kuigi pere ja naise otsust saada lapsi mõjutavad paljud tegurid (vt joonis 1), millest on näiteks kirjutanud professor Ene-Margit Tiit (PM 05.02) on noore pere jaoks kindlasti oluline ka majanduslik kindlustunne. Järgnevalt vaatamegi erakondade plaane peretoetuste osas ning nende võimalikku mõju pereplaneerimisele, jättes teadlikult kõrvale muud sündimust mõjutavad tegurid.



Joonis 1. Sündimust mõjutavad tegurid

Allikas: Birk, Vörk (2003) "Majanduspoliitilised võimalused sündimuse ja naiste tööturukäitumise mõjutamiseks", Tartu Ülikool, avaldamata uurimus.

Lapse sünniga kaasnevaid kulusid võib vaadata kahest aspektist. Esimeseks kuluks on saamata jäänud palk ehk nn alternatiivkulu, mis kaasneb lapsevanema, tavaliselt ema, töölt koju jäämisega. Saamata jääv palk või eneseteostuse soov on üheks põhjuseks, miks haritumad ja kõrgemal ametikohal olevad naised sünnitavad hiljem. Mittetöötaval naisel on selline kulu väike või puudub. Teiseks kuluks on lapse kasvatamisega seotud möödapääsmatud kulud, mis on erinevates peredes sarnased. Need kulud on pikaajalised ja suunavad enam vaesemaid peresid laste saamist edasi lükkama.

Kulude selline jaotamine aitab paremini mõista, mis toetused milliseid inimesi rohkem mõjutavad. Näiteks toetused, mis on seotud naise eelneva palgaga, vähendavad alternatiivkulu. Seega kui soovitakse, et kõrgema haridustasemega ja enamasti ka kõrgemat palka saavad naised sünnitaks rohkem, siis oleks otstarbekas kasutada eelneva palgaga seotud peretoetusi. Sellist sõnumit kannab *Reformierakonna* ettepanek säilitada ema palk lapse aastaseks saamiseni. Antud lähenemise positiivseks küljeks on veel asjaolu, et eelnev töötamine tähendab, et naisel on olemas töökogemus. Eri riikides läbi viidud uurimused on näidanud, et pikema töökogemusega naistel on

kergem tööturule tagasi pöörduda ning väiksem tõenäosus esimese lapse sünniks, kuid suurem tõenäosus kolmanda lapse sünniks.³ Eelneva töökogemuse nõue toetuse saamiseks aitab vähendada ka toetuste kuritarvitamise ohtu ehk võimalust, et töötud vanemad muretsevad lapsi saamaks toetust. Ettepaneku nõrgaks küljeks on kahtlemata see, et toetuse saajate ringist jäävad välja need, kel puudub eelnev sissetulek (nt üliõpilased). Seega võivad sellest suhteliselt rohkem rikkamad, vaesuse leevendamiseks on selline toetus ebaefektiivne.

Toetused, mis on fikseeritud suurusega, mõjutavad rohkem madalapalgalisi või mittetöötavaid naisi, sest nende jaoks võib toetuse suurus osutada töötasust kõrgemaks. Sellised on näiteks *Mõõdukate*, *Res Publica*, *Keskerakonna* ja *Rahvaliidu* plaanid. Võrreldes eelnevast palgast sõltuva toetusega, on see lähenemine võrdsustavam ja lühiajaliselt tulemuslikum vaesuse leevendamisel, kuna sellest saavad osa kõik pered. Samas kaasneb selle lähenemisega suurem toetuste kuritarvitamise oht ja mõju kõrgema palgaga ning haritumatele naistele on väiksem.

Üheks võimaluseks toetada lastega peresid on maksusoodustused, mis on domineerivaks toetuse vormiks USAs ja Kanadas. Lastega perede maksusoodustusi on lubanud suurendada *Rahvaliit*. Sarnaselt toetuse sidumisele eelneva palgaga ei leevenda maksusoodustused mittetöötavate või madalapalgaliste vanematega perede olukorda.

Omaette märkimist väärib *Res Publica* kava “suunata enam instrumente sellele, et alla 24-aastased tütarlapsed sünnitaksid rohkem”. See võib tähendada, et paljudel tudengitel pikeneb või katkeb haridustee, kuid eelneva töökogemusest ja pooliku haridusega inimestel on väga raske tööturule siseneda. Selline poliitika suurendaks tõenäoliselt kulutusi riigi toetussüsteemidele ning täiend- ja ümberõppeprogrammidele.

Res Publica ettepaneku põhjenduseks on ilmselt asjaolu, et lapsi sünnib vähem, sest sünnitatakse hiljem. Alternatiiviks võiks olla soodustada laste sündimist väiksemate vahedega. Näiteks kehtiva ravikindlustuse seaduse kohaselt võib sünnitushüvitiste arvestamise aluseks olla mõnikord üle-eelmise aasta töötasu. See tähendab, et kui naine on lapsega aasta kodus, siis peab ta oma keskmise palga suuruse hüvitise saamiseks töötama vähemalt kaks aastat, enne kui saab mõelda järgmisele lapsele. Muidu võetakse hüvitise arvestamisel aluseks kehtiv alampalk. Seega võib öelda, et täna on riigi poolt soositud laste vanusevaheks Eestis 3 aastat.

II Lubadused numbrites

Järgnevalt vaatame, kui kulukad on erakondade plaanid (vt tabel 1). Kuna sageli pole lubadused olnud piisavalt konkreetseid, võib tabelis toodud arvutustes esineda erinevatest tõlgendamisvõimalustest tulenevaid ebatäpsusi, sõltuvalt sellest, kuidas hüvitisi maksustatakse ning kuivõrd säilivad olemasolevad toetused. Arvutuste aluseks on eeldus, et laste arv jääb samaks vaatamata toetuste suurenemisele. Seega on tegu

³ Naz, G. "Determinants of Fertility in Norway", Working Paper in Economics No. 1400, Department of Economics, University of Bergen, 2000.

minimaalsete kulutustega. Tabelis 1 toodud summad on esitatud ümardatult, täpne arvutuskäik ning tulemused on toodud tekstis.

Nagu näha, maksab lubaduste täitmine 21 miljonist 2,8 miljardi kroonini. Erinevused summades tulevad sellest, kas toetatakse ainult sündivaid või kõiki lapsi, kas ühe või kolme aasta jooksul jne. Võib arvata, et kõige rohkem mõjutaks sündimust nn asenduspalka ettepanekud. Kui sündimus nende mõjul tõepoolest suureneb, toob see kaasa täiendava kulu.

Pidades silmas, et riik maksab käesoleval aastal välja perega seotud toetusi kokku ca 1,7 miljardit, näivad mõne erakonna lubadused ülepaisutatud. Lisaks tabelis toodule peaks valija väljapakutud plaanide realistlikkuse hindamisel arvestama ka erakonna teiste lubadustega, näiteks maksude alandamise või hariduskulude suurendamise kavaga.

Tabel 1. Erakondade ettepanekute maksumus⁴

Ettepanek	Erakond	Täiendav kulu aastas (mln kr)
1. Riiklik sünnitoetus suureneb 5000 kroonini	Reformierakond	21
2. Esimese lapse toetuse tõstmine 150 kroonilt 300 kroonini	Möödukad Keskerakond	350
3. Toetatakse lapsega kodus olevat vanemat lapse esimesel eluaastal vähemalt miinimumpalga ulatuses	Keskerakond	250
4. Ema palk säilib lapse aastaseks saamiseni	Reformierakond	500
5. Maksuvaba asenduspalk 50 000 krooni aasta jooksul peale sünnitamist	Möödukad	550
6. Lapsehooldustasu koos lapsetoetusega 2000 kroonini kuus peale esimest aastat	Keskerakond	800
7. Kuni keskmise palga suurune sissetulek emale aasta jooksul peale lapse sündi	Res Publica	800
8. Ema- või isapalk miinimumpalga suuruses kodus kuni 3-aastast last kasvatavale vanemale	Rahvaliit	700 - 950
9. Tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 2000 krooni võrra kuus iga lapse kohta	Rahvaliit	1300
10. Lapsetoetused tõusevad 1000 kroonini kuus	Isamaaliit	2200 - 2800

⁴ Tabelis toodud summad on brutosummad, st ei ole arvestatud riigieelarvesse tagasilaekuvaid tulumaksusummasid.

Allikas: Praxise arvutused

Alljärgnevalt on toodud tabelis 1 esitatud ettepanekute maksumuse leidmisel teostatud arvutuskäigud:

1. Riiklik sünnitoetus suureneb 5000 kroonini

Praegu on sünnitoetuse määrad 3750 krooni esimesele, 3000 teisele ja järgnevatele lastele ning 3750 krooni mitmikele. Eeldades sündinute arvu 13000 ning mineviku proportsioonide püsimist esimeste ja järgnevate laste ning mitmike vahel 0,49:0,49:0,02, siis on lisanduv summa:

$$13000 \cdot (0,49 \cdot (5000 - 3750) + 0,49 \cdot (5000 - 3000) + 0,02 \cdot (5000 - 3750)) = \sim 21 \text{ miljonit kr.}$$

2. Esimese lapse toetuse tõstmine 150 kroonilt 300 kroonini.

Esimesi lapsi, kes saavad lapsetoetust on 2003 aastal prognoosi järgi 193 tuhat (2002 aastal oli ca 198 tuhat, kuid laste arv väheneb). Esimese lapse toetuse tõstmine 150 krooni võrra läheb seega maksma:

$$192700 \cdot 150 \cdot 12 = \sim 347 \text{ miljonit kr}$$

3-8. Asenduspalga maksmine vanemale

Asenduspalga maksumuse leidmisel lähtuti järgmistest eeldustest:

- Sündinud laste arv on 13000. Eeldame, et sünnitoetust sünnijärgsel eluaastal saavad potentsiaalselt kokku 12500 naist (osad naised sünnitavad mitmikud, osa lapsi sureb esimese aasta jooksul).
- Sünnitushüvitist saavate naiste arvuks prognoositakse ca 11000, mis baseerub mineviku suhtarvudel: 2001. aastal sündis 12649 last, kuid sünnitushüvitist maksti välja 10380 naisele ($10380/12649=0,82$). Seega, kui jääks püsima sama proportsioon, saaks kokku sünnitushüvitist $0,82 \cdot 130000 = \sim 10700$. Et sünnitajate keskmine vanus tõuseb, siis võib oletada, et eelnevalt töötanud naiste arv suureneb aastate jooksul, mistõttu on võetud sünnitushüvitist saavateks naiste arvuks 11000.
- Kehtivat sünnitushüvitist makstakse kokku 140 päeva, mitmike ja tüsistuste puhul 154 päeva. Lihtsustusena kasutame esimest suurust, mida makstakse 70 päeva enne sünnitamist ja 70 päeva peale sünnitamist. Eeldame, et midagi ei muutu esimese 70. päeva eest makstava hüvitisega, sest selle kohta ei ole ükski erakond midagi maininud. Seega lisame esmalt 70. päevale peale sünnitust vajaliku summa, et saavutada erakonna eesmärgiks olev suurus. Seejärel lisandub järgneval 295 päeval ($365-70=295$) erakondade poolt soovitatav suurus kuus.

- Kõikidel juhtudel on arvestatud, et summa kuulub väljamaksmisele terve perioodi eest, st ei arvestata võimalusega, et hoolimata võimalikust emapalgast, läheb ema siiski enne aasta möödumist tööle tagasi ja loobub emapalgast.
- Haigekassa 2003. aasta eelarve eelnõu kohaselt on prognoositav sünnitushüvitiste summa päeva kohta 158 krooni kuus, mis teeb kuutasuks $158 \cdot 30 = 4740$ krooni. Keskmise kuupalk on ca 6200 krooni. Seega moodustavad sünnitushüvitist saavate naiste keskmine palk Eesti keskmisest palgast ($4740/6200 = 0,76$).
- Ülaltoodud eeldused on aluseks enamikule vanemapalka nõudvate ettepanekute kulude arvutamisel. Osadel juhtudel lisanduvad mõned nüansid, mis on konkreetse ettepaneku arvutuskäigus eraldi mainitud.
- Täiendav küsimus on see, kuidas toimub vanemapalka tulumaksuga maksustamine. Osades ettepanekutes on see selgelt kirjas, osades mitte. Alljärgnevalt on püütud iga ettepaneku juures arvestada ka võimalikku tulumaksu riigieelarvesse tagasilaekumise mõju tagamaks ettepanekute parema võrreldavuse. Tulumaksuvaba miinimumi ja selle võimalikku muutmise mõju siinjuures ei arvestata.

3. Toetatakse lapsega kodus olevat vanemat lapse esimesel eluaastal vähemalt miinimumpalka ulatuses

11000 naist saaks praeguse korra järgi esimesed 70 päeva pärast sünnitust sünnitushüvitist vähemalt miinimumpalka suurusel, seega neile lisandub 295 päeva ehk $295/30$ kuud miinimumpalka (2160 krooni). Kogu summa on seega $295/30 \cdot 11000 \cdot 2160 = \sim 234$ miljonit.

1500 naist ei saanud üldse eelnevalt sünnitushüvitist (nad ei töötanud). Seega lisandub nende puhul summale: $360/30 \cdot 1500 \cdot 2160 = \sim 39$ miljonit.

Kokku maksab see ettepanek seega $234 + 39 = \sim 273$ miljonit kr.

Sõltuvalt ettepaneku rakendamisest võib antud summast minna maha tulumaks. Kui 44% tulumaksust laekub riigieelarvesse tagasi (56% läheb omavalitsustele), siis läheks riigile antud ettepanek maksma: $273 \cdot (1 - 0,26 \cdot 0,44) = \sim 242$ miljonit kr.

Antud ettepaneku puhul ei olnud täpselt aru saada, kas tegemist on sünnitushüvitisega või pigem lapsehooldustasuga.

4. Ema palk säilib lapse aastaseks saamiseni

11000 töötavat naist, kelle keskmine sissetulek on 4740 krooni. Neil pikeneb peale sünnitust makstav sünnitushüvitis 295 päeva võrra. Seega on täiendav kulu: $295/30 \cdot 11000 \cdot 4740 = \sim 513$ miljonit kr.

Analoogselt eelmises punktis tooduga, kui osa tulumaksu laekub riigile tagasi, siis on kogukulu: $513 \cdot (1 - 0,26 \cdot 0,44) = \sim 454$ miljonit kr.

5. Maksuvaba asenduspalk 50 000 krooni aasta jooksul peale sünnitamist

12500 naist saab aastas maksuvabalt kätte 50000 krooni, kogukulu seega:
 $12500 \cdot 50000 = 625$ miljonit kr.

Seni makstavad sünnitushüvitised 11000 naisele 70 päeva jooksul nende keskmise kuupalga ulatuses: $11000 \cdot 70 / 30 \cdot 4740 = \sim 122$ miljonit.

122 miljonist läheb maha tulumaks. Netosumma on $0,74 \cdot 122 = \sim 90$ miljonit.

Seega on täiendav kogukulu selleks, et asenduspalk oleks netosummana 50 000 krooni aastas:

ca $625 - 90 = \sim 535$ miljonit kr.

Arvestades seda, et varem laekus osa tulumaksu riigieelarvesse tagasi, mida saaks nüüd maksta maksuvabalt uuesti ära, on täiendav kulu riigieelarvele tegelikult väiksem:
 $535 - 0,26 \cdot 0,44 \cdot 122 = \sim 521$ miljonit.

Edaspidi jääks asenduspalk antud ettepaneku kohaselt ikkagi tulumaksuvabaks.

6. Lapsehooldustasu koos lapsetoetusega 2000 kroonini kuus peale esimest aastat

See on üks keerulisemaid arvutusi ning kasutatakse ligilähedast meetodit.

a) Praegu saab lapsetoetusi kokku ligikaudu 300 tuhat last ja lapsehooldustasu 61 tuhat last. Eeldame esiteks, et lapsehooldustasu saajate ringi ei laiendata vanusepiiride muutmisega vmt. Seega on kokku ca $300 - 61 = 239$ tuhat last, kes ei saa lapsehooldustasu. Neile kõigile jääb summaks ainult 300 krooni lapsetoetust (sest eelnevalt lubas Keskerakond tõsta esimese lapse toetuse võrdseks järgmistega), mis teeb kokku:
 $239000 \cdot 300 \cdot 12 = 860$ miljonit krooni.

Edasi, 61 tuhat last hakkavad saama lapsehooldustasu nüüd 2000 krooni kuus peale esimest aastat koos lapsetoetusega. Aastas on see summa $61000 \cdot 2000 \cdot 12 = 1464$ miljonit. Seega maksaks kokku lapsetoetuse maksmine 300 krooni 239 tuhandele lapsele ja 2000 krooni lapsehooldustasu 61 tuhandele lapsele:

$860 + 1464 = 2\,324$ miljonit.

Leidmaks netomõju tuleks sealt maha võtta praegu makstavad lapsetoetused ja lapsehooldustasud, mille summa on 1100 miljonit. Kui võtta maha ka juba eelnevalt toodud lapsetoetuse suurendamine (150lt 300ni) 350 miljonit, siis jääb järgi summa:

$2324 - 1100 - 347 = \sim 874$ miljonit kr.

Ei ole selge, kas toetuse maksmise korral miinimumpalga ulatuses esimesel aastal, säilib lapsehooldustasu või mitte. Kui ei säili, siis on ülaltoodud summa väiksem.

Kui eelnevast võtta veel maha ka juba esimese aasta miinimumpalk (et Keskerakonna summa ei satuks topelt), siis oleks summa:

2324 (kokku) -1100 (praegused toetused) -273 (esimese aasta eest ülalt arvestades) -347 (lapsetoetuse tõstmine) $=604$ miljonit. Siin aga on maha võetud natuke liiga palju, sest osadel summadel on ühisosa.

b) Alternatiivne mõttekäik

61 tuhat last saab praegu lapsehooldustasu 363 miljonit. Plaani järgi oleks vaja neile maksta 1464 miljonit. Erinevus on seega $1464-363=1101$ miljonit. Lapsetoetused, mis makstakse neile, tuleks maha võtta, sest need jäävad sisse. Kokku makstakse lapsetoetusi (esimesele ja järgnevatele lastele) 733 miljonit. Kasutades lapsehooldustasu saavate laste proportsiooni kogu lapsetoetust saavatest lastest, siis makstaks neile toetust $61/300*733=150$ miljonit. Seega tuleb vähendada summat selle võrra $1101-150=951$ miljonit. Veel tuleks maha võtta ülal toodud miinimumpalga maksmiseks kuluv summa (273 miljonit krooni): $951-273=678$ miljonit.

Nüüd on tegelikult võetud kaks asja korraga maha, millel on ühisosa, nimelt osa lapsetoetustest makstakse välja esimesel aastal, oletatav suurus on 12 000 last. Seega tuleks tagasi liita $12/61*363=71$ miljonit.

Seega oleks lõppsumma: $678+71=\sim 749$ miljonit kr.

Eelneva põhjal tundub, et Keskerakonna ettepanek jääb suurusjärku 800 miljonit. Pigem vähem kui rohkem.

7. Kuni keskmise palga suurune sissetulek emale aasta jooksul peale lapse sündi

12500 naist saavad sünnitushüvitist keskmise palga ulatuses 6200 krooni kuus. Kulu seega: $12500*6200*12=930$ miljonit krooni.

Seni makstavad sünnitushüvitised 11000 naisele 70 päeva jooksul nende keskmise kuupalga ulatuses: $11000*70/30*4740=\sim 122$ miljonit. Seega on täiendav kulu:

$930-122=\sim 808$ miljonit kr.

Arvestades tulumaksuna tagasilaekuvat summat, on puhas mõju riigieelarvele: $808*(1-0,26*0,44)=\sim 716$ miljonit.

(Iseloomustamaks tulumaksuvabamiinimumi mõju 12000 krooni aastas, arvutame tagasi laekuva summa ka sel juhul. See oleks nüüd väiksem ja kogukulu oleks riigile pisut suurem:

$808\,000\,000 - (808\,000\,000\text{ kr} - 12\,500\text{ naist} * 12\,000\text{ kr}) * 0,26 * 0,44 = \sim 733$ miljonit.)

8. Ema- või isapalk miinimumpalga suuruses kuni 3-aastast last kodus kasvatavale vanemale

Lapsehooldustasu kuni kolme aastase lapse eest saavaid lapsi on Eestis ca 40 tuhat. Alampalk on 2160 krooni kuus. Seega oleks kulu:
 $40\,000 \cdot 2160 \cdot 12 = 1037$ miljonit.

a) Ilmselt tuleb sellest summast maha arvestada praegu sünditushüvitisteks makstav summa peale lapse sündi 122 miljonit (vt ülal):
 $1037 - 122 = \sim 925$ miljonit kr.

b) Kui sünditushüvitist ei muudeta, kuid vähendatakse näiteks samaaegselt lapsehooldustasu (mis on praegu kuni 3 aastase lapse puhul 600 krooni kuus), siis tuleks eelnevalt leitud summast see maha võtta: $40000 \cdot 600 \cdot 12 = 288$ miljonit.

Seega oleks lisanduv summa $1037 - 288 = \sim 749$ miljonit kr.

Võimaliku tulumaksustamise korral on mõju riigieelarvele väiksem.

Siin on ilmne, et mitte kõik lapsevanemad ei ole oma lapsega 3 aastat kodus miinimumpalga eest. Seega võib arvata, et osa last kodus kasvatavatest vanematest naaseb tööle, mistõttu on ülal leitud summad proportsionaalselt väiksemad.

9. Tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 2000 krooni võrra kuus iga lapse kohta

Eestis on kokku 300 tuhat lapsetoetust saavat last. Iga lapse pealt saadav miinimumi tõstmine vähendaks tulumaksulaekumist $2000 \cdot 0,26 = 520$ krooni võrra kuus. Seega maksimaalne kulu riigieelarvele aastas: $300000 \cdot 2000 \cdot 12 \cdot 0,26 = 1872$ miljonit.

Kõikides peredes ei ole nii palju tulu, et saaks kasutada tekkivat tulumaksuvõitu. Kui rakendub veel täiendavalt tulumaksuvaba miinimumi tõus 2000 kroonile, siis tähendab see seda, et nt kahe vanema ja kahe lapsega peres peab olema maksustatavat tulu vähemalt 8000 krooni kuus. On selge, et kõikides peredes seda ei ole.

Võttes aluseks ESA leibkonna eelarve uuringu lähteandmed aastast 2001, leidsime tulumaksustavate tulude jaotused laste arvu järgi leibkondades. Eeldades, et tulud suureneksid uuritavaks perioodiks 15% võrra homogeenselt kõikides leibkondades, siis analüüsile tuginedes julgeks pakkuda, et ca 75% lastele rakenduks see tulumaksusoodustus. Seega oleks kogukulu riigile: $1872 \cdot 0,75 = 1400$ miljonit.

Samas kehtib juba praegu alates kolmandast lapsest täiendav tulumaksuvaba miinimum, kuid puudub informatsioon selle senise kasutamise kulude kohta riigieelarvele. Samadele mikroandmetele tuginedes võiks arvata, et seda kasutavad ca kolmveerand üle kolme lapsega peredest, mis vähendab üaltoodud ettepaneku kulu hinnanguliselt 100 miljoni võrra. Seega oleks eksperthinnangu alusel lõppsummak: $1400 - 100 = \sim 1300$ miljonit kr.

10. Lapsetoetused tõusevad 1000 kroonini kuus

a) Kui võtta sõnasõnalt, et tõusevad lapsetoetused (peretoetuste seaduse mõistes), siis toimub esimese lapse puhul tõus 150lt 1000ni, teisel ja järgneval lapsel 300lt 1000 kroonini kuus. Esimeste laste arv on praegu ca 193 tuhat, järgmiste laste arv on 107 tuhat. Kogu kulu oleks seega:

$$[193000 \cdot (1000 - 150) + 107000 \cdot (1000 - 300)] \cdot 12 = \sim 2867 \text{ miljonit kr.}$$

b) Kui on aga mõeldud, et lapsetoetused koos lapsehooldustasuga tõusevad 1000 kroonini kuus, tuleks lapsehooldustasud maha lahutada. Lapsehooldustasudeks läheb praegu ca 370 miljonit. Seega oleks summa:
 $2867 - 370 = 2497$ miljonit.

c) Kui sealt summast võtta maha ka veel muud toetused (koolitoetused, üksikvanema toetused jmt), mis seni makstakse kokku ca 240 miljonit krooni, siis jääb summaks kokku $2497 - 240 = \sim 2257$ miljonit kr.

III Täiendavad märkused

Ühegi ülaltoodud ettepaneku puhul ei arvestatud järgmisi mõjusid:

- 1) muutumatu sündide arvu juures, pikeneb naiste lapsepuhkuse periood, mille tulemusena väheneb naiste tööhõive ja väheneb tulu- ja sotsiaalmaksu laekumine – mida suuremad on toetused, seda vähem lähevad naised tööle, seega suuremate toetuste puhul on täiendavalt suurem negatiivne mõju maksulaekumisele;
- 2) suurenenud toetused suurendavad potentsiaalselt sündimust, millel on järgmine mõju:
 - a. suureneb kõikide laste arvuga seotud peretoetuste summa (rasedus- ja sünnitustoetused, lapsehooldustasud ja lapsetoetused)
 - b. väheneb täiendavalt sünnitanud naiste tööhõive ja sellega seotud väheneb tulu- ja sotsiaalmaksulaekumine;
- 3) peretoetuste suurenemisel vähenevad toimetulekutoetustele kuluvad summad juhul, kui antud summasid arvestatakse pere sissetuleku hulka; mida suuremad peretoetused seda rohkem vähenevad toimetulekutoetused. Fikseeritud suurusega vanemapalk vähendab toimetulekutoetust enam kui eelmise sissetulekuga seotud vanemapalk;
- 4) erakondade summade kokkulöömisel peab arvestama, et osadel erakondadel sisaldavad peretoetuste muutmise plaanid juba ka maksupoliitika elemente, kuid teistel mitte. Võrdluseks on alljärgnevalt leitud hinnangulised maksureformide kaasnevad kulud (ei ole arvestatud eraldi võimalikke kompensatsioonimehhanisme kohalikele omavalitsustele).

Tulumaksu laekus 2002 aastal 7800 miljonit. Tulumaksuga maksustavat tulu saavaid isikuid oli keskmiselt kuus 500 tuhat inimest, kuid aasta jooksul sai tulu ca 650 tuhat erinevat inimest, kelle puhul tuleb arvestada tulumaksuvaba miinimumi. Kokku oli maksustavat tulu ligikaudu 38 miljardit.

1. **Tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 2000 kroonini kuus** (Rahvaliid, Res Publica).
Täiendav tulumaksu miinimumi tõstmine 1000 krooni võrra kuus vähendaks maksulaekumisi aastas seega hinnanguliselt:
 $650\,000 \cdot 1000 \cdot 12 \cdot 0,26 = 2028$ miljonit ehk ca **2 miljardit kr.**

Et kõik inimesed ei saa ilmselt kasutada maksuvabastust 24000 krooni aastas, siis on tegelik summa ilmselt väiksem (hinnanguliselt 1,7-1,8 miljardit).

2. **Tulumaksumäära alandamine 26%lt 20%-ni** (Reformierakond)
Maksumäära alandamine tooks kaasa maksulaekumise vähenemise:
 $[38 \text{ miljardit} - 650 \text{ tuhat inimest} \cdot 12\,000] \cdot 0,06 = 1,8$ **miljardit kr.**
3. **Astmelise tulumaksu sisseviimine**
Keskerakonna ettepanekust lähtudes läheks astmelise tulumaksu sisseviimine erakonna hinnangu kohaselt maksmata **1,5 miljardit kr** (vt Postimees 18.01.2003).

IV Kokkuvõte

Kuigi riigi poolt makstavad toetused mõjutavad sündimust tõenäoliselt vähe, kannavad nende kujundamise põhimõtted endas ühiskonna jaoks olulist sõnumit. Valimiseelsetest lubadustest on kindlasti üheks olulisemaks teemaks nn vanemapalga maksmist puudutavad ettepanekud, mis võimaldavad siluda leibkonna tulu perioodil, mil üks vanematest jääb lapsega koju.

Vanemapalga sidumine eelneva palgaga näitab, et ühiskonnas väärtustatakse eelnevat töökogemust, mis lihtsustab hiljem vanema tagasipöördumist tööellu; soodustatakse laste sündi suhteliselt jõukamatesse peredesse ning viiakse toetuse kuritarvitamise oht miinimumini. Samuti pole selle lähenemise korral vaja täiendavaid toetusi näiteks laenu tagasimaksmiseks lapsega kodus olemise perioodil, sest säilib mõlema vanema palk, mille olemasoluga on laenu võtmisel arvestatud. Lähenemisviisi nõrgaks küljeks on asjaolu, et toetuste saajate ringist jäävad välja need, kel eelnev töökogemus puudub ning kes elavad sageli kõige vaesemalt.

Toetuste maksmine kõigile ühes summas lähtub põhimõttest, et kõik lapsed on ühiskonna jaoks võrdsed ja võrdse töö eest tuleb maksta kõigile võrdset palka. Võrreldes eelnevaga, on antud lähenemine lühiajaliselt vaesuse leevendamisel tõhusam ning mõjutab enam madalama sissetulekuga inimesi. Samas ei soodusta see eelneva töökogemuse olemasolu ning mõju kõrgema palgaga naistele on väiksem. Sellise lähenemisega kaasneb ka suurem toetuste ärakasutamise oht, mis on aga marginaalne.

Vanemapalga kõrval on teiseks oluliseks toetuseks lapsetoetused, mida makstakse üldjuhul lapse sündimisest kuni tema 16- aastaseks saamiseni. Universaalse määraga lapsetoetuse tõstmine on väga kulukas. Näiteks kui vanemapalga maksumuse arvestamisel on aluseks aasta jooksul sündinud laste arv (13 000), siis lastetoetusi saab kokku ligikaudu 300 tuhat last ning lapsehooldustasu makstakse 61 tuhande lapse eest. Seetõttu toob väiksempi muutus lapsetoetuse suuruses kaasa kõrge täiendava kulu riigieelarvele. Võimalikuks lahenduseks oleks suurendada selektiivsust universaalse süsteemi sees, suurendades eelkõige neid toetusi, mis on sihitud vähemkindlustatud osale rahvastikust, so väikeste lastega noortele peredele, sünnitusjärgselt last kodus hooldavale vanemale (ehk vanemapalk), paljulapselistele peredele ja üksikvanematele (Kuddo *et al*, 2002).³

Valimiseelsete ettepanekute taustal tahaks loota, et erakonnad suudavad peretoetuste osas valimisjärgselt leida mõistliku kompromissi. Samas ei tohiks sündimuse suurendamise kõrval jätta tähelepanuta täna vaesuses elavaid lapsi. Vaesusuuringud näitavad, et Eestis elab vaesuses iga neljas laps, ent erakondade lubadused vaesuse leevendamiseks on suhteliselt üldsõnalised.

Riiklikud toetused moodustavad ainult ühe osa nii perepoliitika kui ka vaesuse leevendamisele suunatud meetmete hulgas. Tervikliku lähenemise kujundamisel lastega perede toetuseks, vanemate töö- ja pereelu ühitamiseks ning vaesuse leevendamiseks on vajalik mitme erineva valdkonna, sh haridus-, sotsiaal- ja tööpoliitika, koostöö.

³ Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Vörk, A. Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn 2002.