

Perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis

Alari Paulus (RiTo 15), Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur

Andres Võrk (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli teadur

Lastega perele suunatud rahaliste toetuste osa vaesuse vähendamisel analüüsidest selgub, et meetmete tõhusus on erinev.

Sotsiaalpoliitika üks eesmärke on vaesust vähendada. Eestis on suurt tähelepanu pööratud lastega perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele. Empiirilised uuringud on näidanud, et lastega perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele on olnud väga kõrge 1990. aastate teisel poolel (Tiit, Käärik 1999; Vaesuse leevendamine Eestis... 1999; Käärik jt 2001; Tiit 2006). Ehkki viimaseil aastail on allpool absoluutset vaesuspiiri elavate laste osakaal langenud – 1998. aastal oli allpool absoluutset vaesuspiiri 40,4%, 2004. aastal 25,3% lastest –, ületab see tunduvalt rahvastiku keskmist näitajat, mis 1998. aastal oli 32,8% ja 2004. aastal 17,0% (Sotsiaalministeerium 2005). Lastega perele suunatud rahaliste toetuste vähendamine on ka sotsiaalministeeriumi prioriteet (Sotsiaalministeerium 2006). Seega võib lastega perele suunatud sotsiaalpoliitika õnnestumise või ebaõnnestumise kriteeriumiks lugeda selle suutlikkust vähendada vaesuses elavate laste hulka.

Lastega perele suunatud rahaliste toetuste toetamiseks on kaks peamist võimalust – rahaline (nt peretoetused või maksusoodustused laste arvu järgi) ja mitterahaline toetus (nt tasuta eluase, subsideeritud lastehoiu- või tervishoiuteenus). Rahalise toetamise esmane mõju on toetatavate perele suunatud rahaliste toetuste suurenemine, mille tulemusena muutub tulude jaotus ja väheneb lastega perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil”, mille tulemusi esitleti 2007. aasta märtsis (vt Võrk, Paulus 2007).

Artiklis analüüsitakse, missugune on perele suunatud rahaliste toetuste roll vaesuse vähendamisel Eestis. Artikkel on lühendatud ja uuendatud kokkuvõtte Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt sotsiaalministeeriumi tellimisel tehtud uuringust “Perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil”, mille tulemusi esitleti 2007. aasta märtsis (vt Võrk, Paulus 2007).

Analüüsis kasutatakse PRAXIS-e maksude ja toetuste mikrosimulatsioonimudelit (Paulus 2006; Võrk, Paulus 2006; Võrk, Paulus 2007). Mudeliga simuleeritakse otseste maksude ja rahaliste toetuste suurused leibkondadele etteantud poliitikareeglite kohaselt. See võimaldab hinnata nii tegeliku kui ka hüpoteetilise poliitika mõju sissetulekute jaotusele ja vaesusele, vaadelda poliitikameetmeid detailsemalt, kui seda võimaldavad küsitlusandmed. Simulatsioonidega leiame iga meetme puhul vaesuses elavate laste osakaalu nii meetme olemasolul kui ka siis, kui konkreetset meetmet ei eksisteeri. Sellisel viisil leiame meetme mõju laste vaesusele ning kõrvutame seda meetme maksumusega.

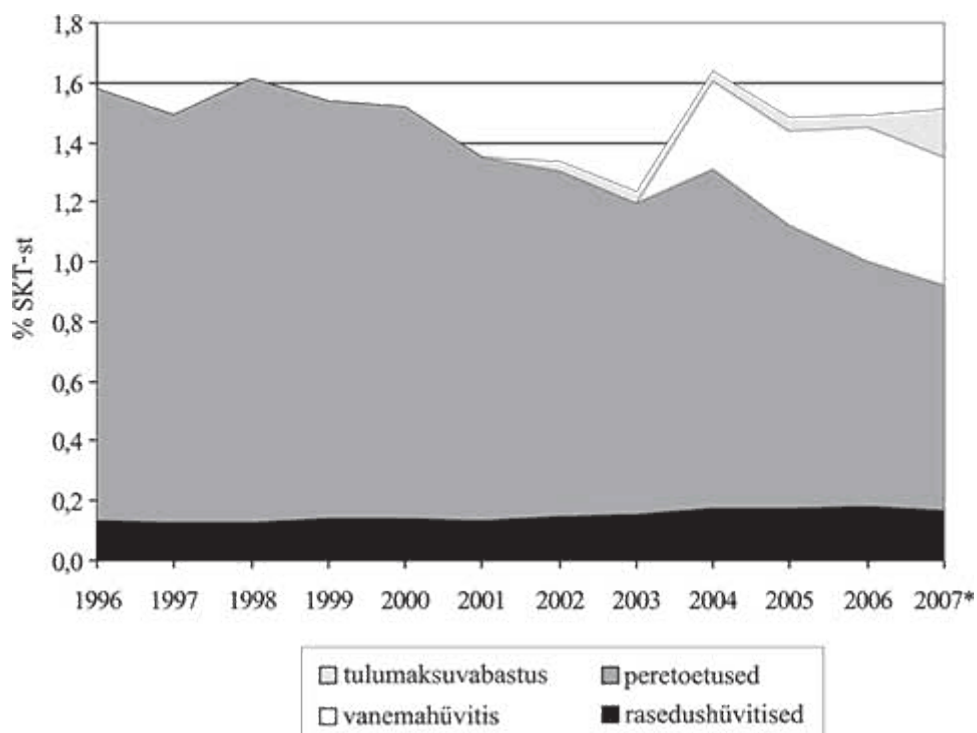
Artiklis käsitletakse toetusi, mida makstakse riiklike peretoetuse seaduse ja vanemahüvitise seaduse alusel, samuti tulumaksuseadusega võimaldatud täiendavat tulumaksuvabastust laste arvu järgi. Mudeli lähteinfo leibkondade struktuuri ning sissetulekute ja väljaminekute kohta pärineb Eesti Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmeist aastail 2000–2005,

simuleeritavad maksude ja toetuste poliitikareeglid hõlmavad aastaid 2000–2007. Analüüsis on kasutatud mudeli täiendatud ja parandatud versiooni seisuga 1. aprill 2007. Varasema uuringuga (Võrk, Paulus 2007) võrreldes on järeldused peretoetuste mõju kohta vaesusele samad, ehkki arvulised tulemused pisut erinevad.

Toetuste dünaamika

Eestis kulutati 2006. aastal riiklikele peretoetustele, vanemahüvitistele, rasedus- ja sünnitushüvitistele ning täiendavatele tulumaksuvabastustele laste arvu järgi ligi 2,8 miljardit krooni ehk 1,4% sisemajanduse kogutoodangust. Viimase kümne aasta jooksul on see osakaal SKT-st püsinud 1,2–1,6% vahel, kasvades, kui on lisandunud uus toetus (nt vanemahüvitis) või suurendatud märkimisväärselt mõnda toetust, ning kahanedes vahepealsetel perioodidel, sest siis on nominaalne SKT kasvanud kiiremini. Vähenemine kestis 2003. aastani, kui suhtelised kulud olid kõige madalamad, langesid 1,2 protsendini SKT-st. 2004. aastast on vanemahüvitis tõstnud suhtelised kulud SKT-st taas 1990. aastate lõpu tasemele. 2007. aasta algul kehtinud seaduste kohaselt moodustavad prognoositud riiklikud peretoetused kõigist toetustest ligi poole, vanemahüvitis ligi kolmandiku ning rasedushüvitis ja tulumaksuvabastus laste arvu järgi kumbki ligi kümnendiku.

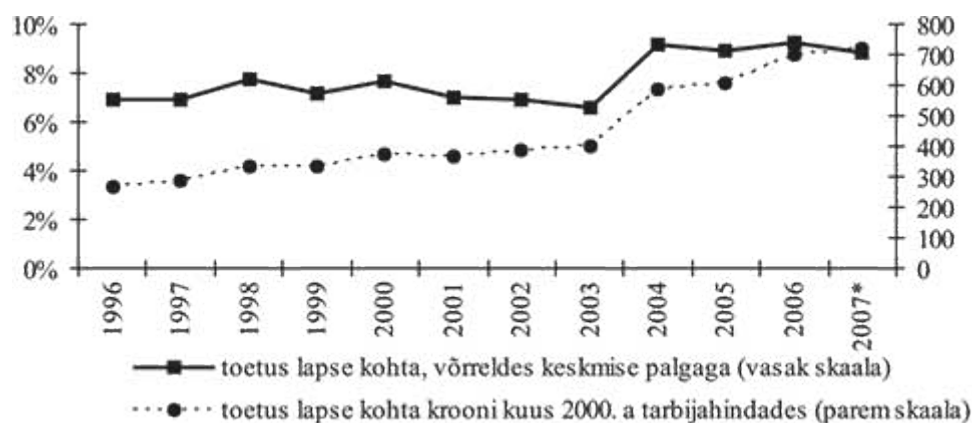
Joonis 1. Peredele suunatud rahaliste toetuste suurus (% SKT-st)



ALLIKAD: Sotsiaalkindlustusamet (peretoetused, vanemahüvitis), statistikaamet (rasedus- ja sünnitushüvitised, sisemajanduse kogutoodang), PRAXIS-e arvutused tulumaksuvabastuse kohta 2001–2007 ning kõigi teiste andmete prognoos 2007. aastaks PRAXIS-e sotsiaaleelarve mudelist.

Keskmine toetus ühe lapse kohta oli stabiilselt ligikaudu 7% keskmisest brutopalgast 2003. aastani (joonisel 2 pidevjoon). 2004. aastast alates, pärast vanemahüvitise kehtestamist, on see ligi 9%. Tarbijahindade muutumisega võrreldes on keskmine toetus lapse kohta kasvanud siiski kiiremini (joonisel 2 katkendlik joon) – reaalkasv 1996. aastast 2007. aastani on üle 2,7 korra.

Joonis 2. Peredele suunatud rahalised toetused ühe lapsetoetust saava lapse kohta keskmise palga ja tarbijahindadega võrreldes



ALLIKAD: Statistikaamet, sotsiaalkindlustusamet, PRAXIS–e arvutused, 2007. a prognoos.

Seega domineerisid varem Eestis universaalsed peretoetused (nt lapsetoetused või lapsehooldustasud), mis ei sõltu perede sissetulekust, vaid nende struktuurist, eelkõige laste arvust ja vanusest. Viimastel aastatel on lisandunud leibkonna sissetulekutasemest positiivselt sõltuvad toetused nagu vanemahüvitis ja täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi.

Mida ebavõrdsem on perede palgatulu või omanditulu jaotus, seda vähem tõhusad on vaesuse leevendamisel universaalsed peretoetused, sest selleks et leevendada kõige kehvemas seisukorras olevate leibkondade olukorda, tuleb tõsta kõigi perede toetusi, mis on aga väga kulukas. Sissetulekutasemest samasuunaliselt sõltuvad toetused on vaesuse leevendamisel veelgi vähem tõhusad.

Varasemad uuringud

Sotsiaaltoetuste sihipärasust ja nende mõju vaesuse leevendamisele on Eestis ka varem uuritud. Maailmapanga uuringus (World Bank 1996, refereeritud Kuddo jt 2002 vahendusel) analüüsiti 1995. aasta Eesti Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmete põhjal sotsiaaltoetuste (lastetoetused, töötu abiraha ja sotsiaalabi) seost perede tulutasemega ja nende mõju vaesuse leevendamisele. Töös järeldati, et lastetoetuste mõju vaesuse vähendamisele oli küllaltki tagasihoidlik. Töötu abiraha ja rahaline sotsiaalabi olid märksa selektiivsema iseloomuga toetuste liigid.

Kuddo jt (2002) analüüsisid 2000. aasta statistikaameti leibkonna eelarve uuringu põhjal samuti lastetoetuste, töötu abiraha ja muude sotsiaaltoetuste sihitust ning mõju vaesuse

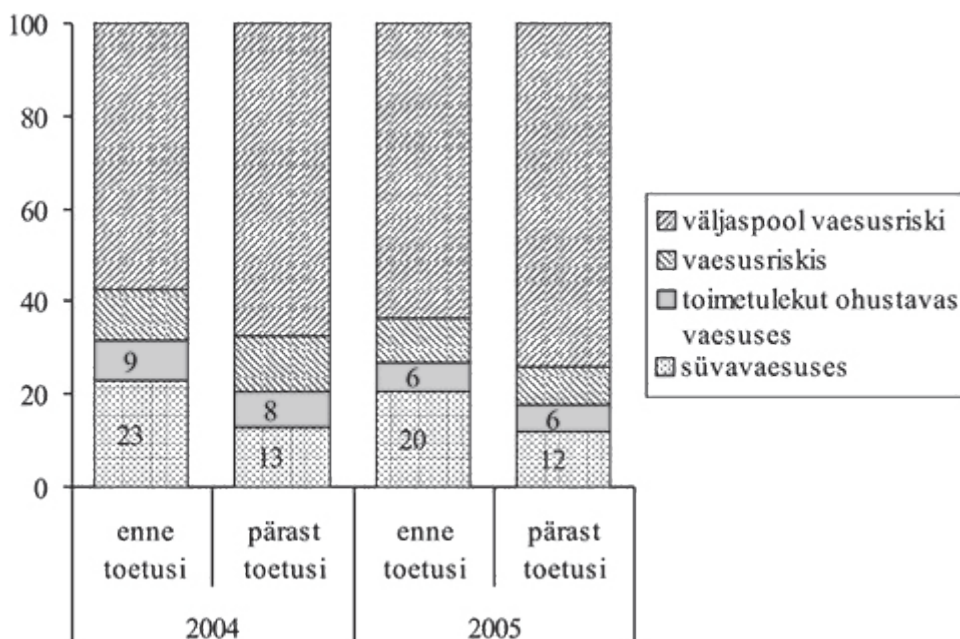
leevendamisele. Vaesuspiirina kasutati 60% taset leibkondade mediaantulust. Analüüsiga leiti, et lastetoetuse abil liikus 2,9% peredest vaestest mittevaeste hulka. Paljulapselistes (3 ja enam last) ja üksikvanemaga peredes oli lastetoetusel perede vaesusest väljatoomisel suurem roll, lastetoetusteta oleks nendes leibkonnarühmades vastavalt 12,6% ja 8,5% rohkem vaeseid peresid.

Analüüsi tulemused

Käesolevas analüüsis kasutame vaesuse mõõtmiseks nii absoluutset kui ka suhtelist vaesuspiiri ning leiame allpool vaesuspiiri elavate laste (kuni 14-aastased) osakaalu enne ja pärast peredele suunatud rahalisi toetusi. Absoluutse vaesuspiiri puhul kasutatakse statistikaameti leitud väärtusi 2004. ja 2005. aasta kohta (vastavalt 1836 ja 1938 krooni). Suhtelise vaesuse piirina kasutame 60% leibkondade simuleeritud lõppsissetulekute mediaanväärtusest. Suhtelist vaesuspiiri hoitakse muutumatuna, kui leitakse vaeste leibkondade osakaal enne toetusi. Sisuliselt omandab suhteline vaesuspiir praegusel juhul osaliselt absoluutse vaesuspiiri tähenduse, sest selle väärtus ei sõltu leibkondade sissetulekute muutusest poliitikameetme tagajärjel (pikemalt vaesuse tasemete kohta eri definitsioonide kohaselt vt ka Tiit 2006).

PRAXIS–e simulatsioonide järgi elas allpool absoluutset vaesuspiiri, s.t süvavaesuses või toimetulekut ohustavas vaesuses 2004. aastal 21% ning 2005. aastal 18% lastest (joonis 3). Enne toetusi oleksid need näitajad olnud vastavalt 32% ja 26%. Seega vähenes toetuste tõttu absoluutses vaesuses elavate laste osakaal 2004. aastal 11 protsendipunkti ja 2005. aastal 8 protsendipunkti ehk ligikaudu kolmandiku võrra.

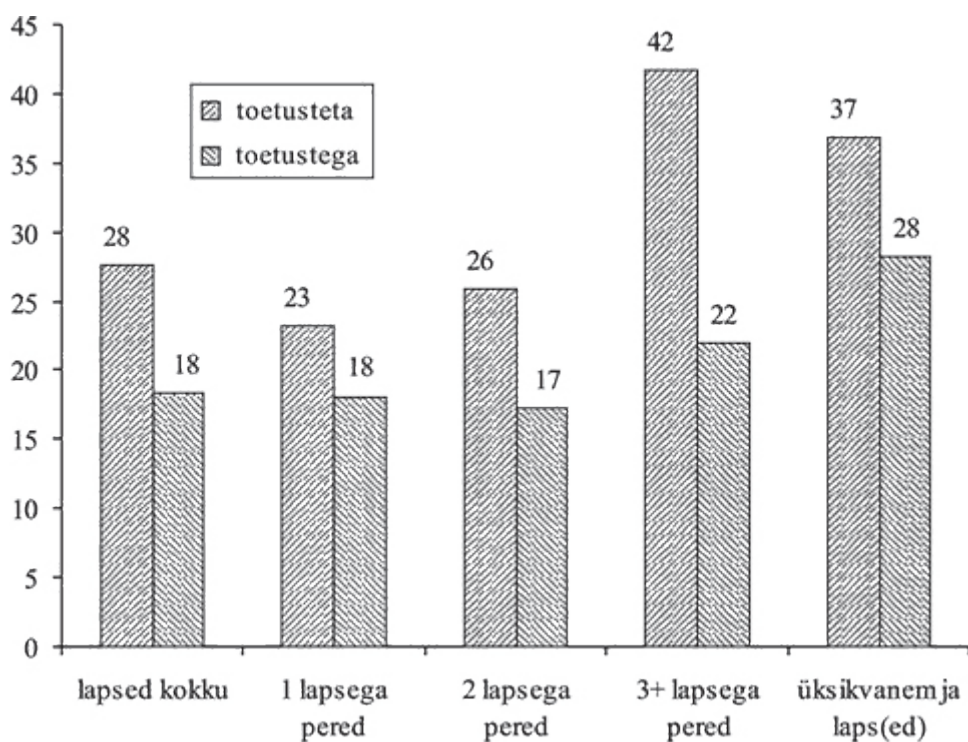
Joonis 3. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju absoluutses vaesuses elavate laste osakaalule (%)



ALLIKAD: Statistikaamet, arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Samasugusele järeldusele – toetused vähendavad lastega perede vaesust ligikaudu kolmandiku võrra – jõuame ka suhtelist vaesuspiiri kasutades. Aastate 2000–2005 keskmisena elas allpool suhtelist vaesuspiiri 18% lastest. Enne toetusi oleks neid olnud 28% (joonis 4). Toetuste mõju suhtelise vaesuse vähendamisele on seda suurem, mida rohkem on peredes lapsi. Kolme- ja enamalapselistest peredest oleks enne toetusi olnud 42% allpool suhtelist vaesuspiiri, toetuste tõttu vähenes see osakaal 22 protsendile. Kahe lapsega peredes on toetuste mõju vaesuse vähendamisele 9 protsendipunkti ja ühe lapsega peredes 5 protsendipunkti.

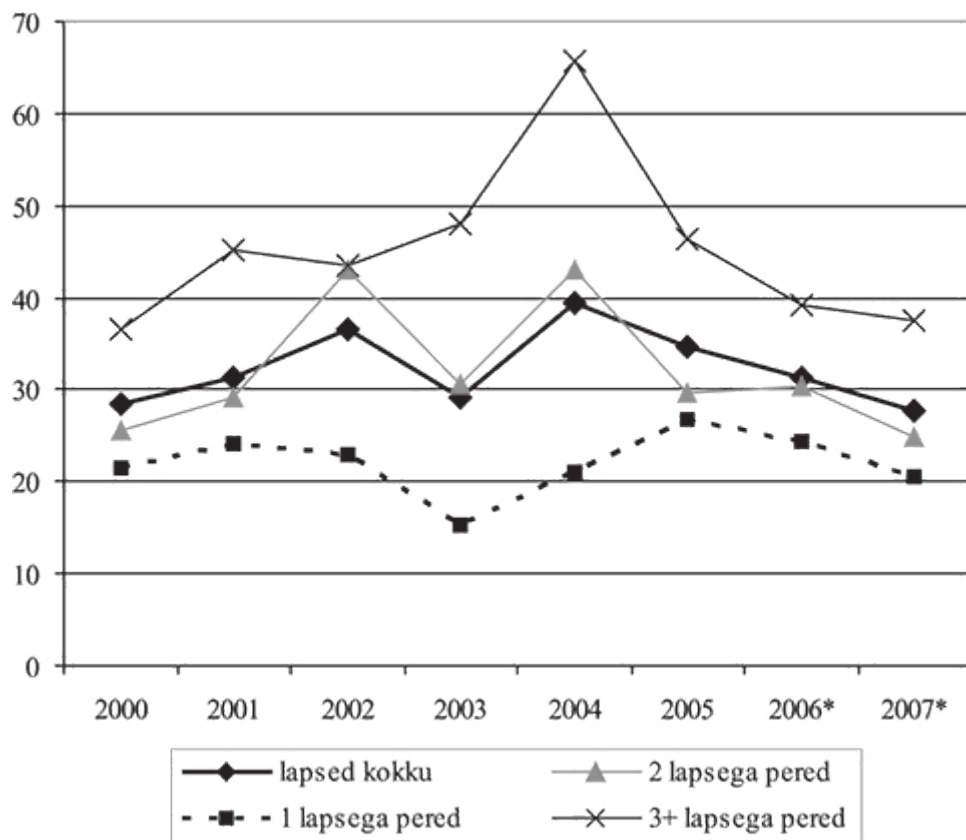
Joonis 4. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju suhtelises vaesuses elavate laste ja lastega perede osakaalule aastail 2000–2005 keskmiselt (%)



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Aastail 2000–2007 on peretoetuste mõju suhtelises vaesuses elavate laste arvule olnud võrdlemisi stabiilne (joonis 5). Toetuste tõttu vähenes allpool suhtelist vaesuspiiri elavate laste hulk eri aastail 30–40%. Kõige suurem oli toetuste mõju 2004. aastal, eriti kolme- ja enamalapselistele peredele, sest siis laienesid suure pere kvartalitoetused ka kolmelapselistele peredele. 2004. aastal hakkas kehtima ka vanemahüvitis.

Joonis 5. Suhtelises vaesuses elavate laste arvu vähenemine peredele suunatud rahaliste toetuste mõjul aastail 2000–2007 eri peretüüpides (%)

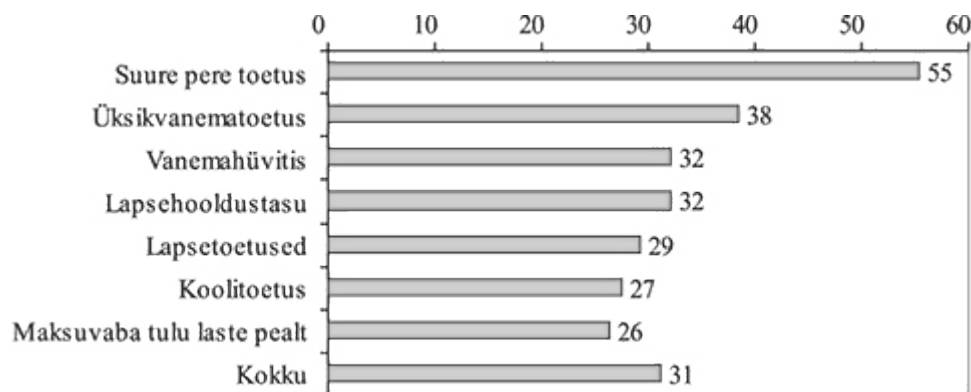


ALLIKAD: Arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal, aastaiks 2006 ja 2007 prognoositud väärtused.

Toetuseliikidest on kõige enam vaestele peredele suunatud suure pere toetused (joonis 6). Käsitledes vaestena neid peresid, kelle sissetulek enne toetusi oli allpool suhtelist vaesuspiiri, läks vaadeldud toetustest aastail 2000–2005 keskmiselt vaestele 31%. Paljulapseliste perede kvartalitoetusest läks vaestele peredele aga ligi 55%. Järgmine vaesematele suunatud toetus on üksikvanematoetus, selle mõju oli vaesuse leevendamisel suhteliselt väike. Kuigi suur osa üksikvanematoetuse saajaist jääb allapoole vaesuspiiri, pole see toetus piisavalt suur, et vaesusriski oluliselt vähendada. Vanemahüvitis, lapsehooldustasu ja lapsetoetused on suhteliselt sarnased vaestele mineva summa osakaalu poolest. Kõige väiksem on vaestele suunatud täiendav maksuvaba tulu laste pealt. 2006. aastast, kui rakendus täiendav maksuvaba tulu teisest lapsest, vähenes vaestele mineva summa osakaal ligi kaks korda, moodustades seejärel kõigest 13%.

PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudelil leitakse iga aasta kohta lõplik tulumaksukohustus, kuigi tegelikkuses saavad leibkonnad osa tulumaksust tagasi (või peavad juurde maksma) järgmisel aastal, pärast tulude deklareerimist. Kasutatud lähenemine võimaldab võrrelda igakuiseid lapsetoetusi ja täiendavat tulumaksuvaba tulu laste arvu järgi sama aja kohta.

Joonis 6. Vaestele peredele minev toetuste osakaal aastate 2000–2005 kogutoetustest keskmiselt (%)



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Meetmete kulutõhusus

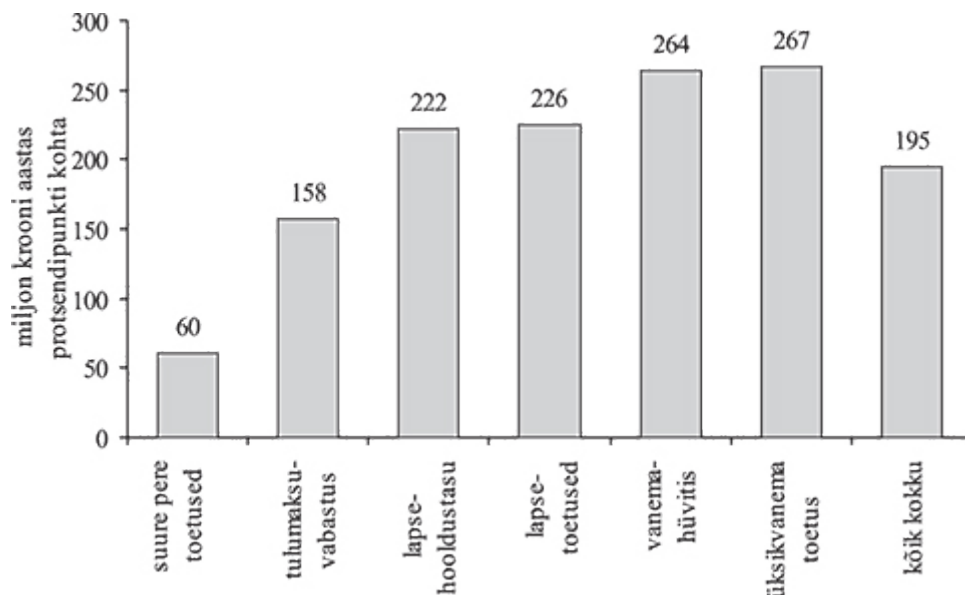
Järgnevalt analüüsime meetmete kulutõhusust vaesuse vähendamisel 2004. ja 2005. aastal. Selleks leiame, kui palju läks riigile maksma ühe protsendipunkti võrra vaesuse vähendamine laste seas vastava meetme abil (vt järgmist valemit).

$$\text{Meetmete kulutõhusus} = \frac{\text{Meetmete netomaksumus}}{\text{Vaesus ilma meetmeta (\%)} - \text{vaesus koos meetmega (\%)}}$$

Meetmete kulutõhususe võrdlus näitab, missugune meede suudab kõige odavamalt vaesust vähendada. Netomaksumuse leidmisel riigi jaoks arvestame vanemahüvitiselt tagasi saadavat tulumaksu ja kokku hoitud lapsehooldustasu, samuti teiste toetuste puhul võimalikku kokkuhoidu toimetulekutoetuste vähenemise pealt.

Analüüs näitab, et ühe protsendipunkti laste (see on suurusjärgus ligi kaks tuhat last) toomine suhtelisest vaesuspiirist ülespoole läheb maksma keskmiselt 195 miljonit krooni aastas (joonis 7). Suurtele peredele suunatud toetused on laste vaesuse vähendamisel kõige kulutõhusamad – ühe protsendipunkti vaesuse vähendamise maksumus on 60 miljonit krooni. Tõhususelt järgnevad täiendav maksuvaba tulu kolmandast lapsest, lapsehooldustasu ja lapsetoetused. Suhteliselt kallis vaesuse vähendamiseks on vanemahüvitis ja üllatuslikult ka üksikvanema toetus. Viimase põhjuseks on asjaolu, et üksikvanema toetus tagab väga harva liikumise suhtelisest vaesuspiirist ülespoole.

Joonis 7. Ühe protsendipunkti vaesuse vähendamise netokulu (arvestades koosmõju teiste toetuste ja maksudega) eri meetmetel 2004.–2005. aastal keskmiselt



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Prognosid 2006. ja 2007. aasta kohta näitavad, et tulumaksusoodustuse laiendamine teisest ning esimesest lapsest alates vähendavad tunduvalt meetme kulutõhusust, muutes selle kõige ebaefektiivsemaks vaesuse leevendamise meetmeks. Vanemahüvitise pikenedamine 2006. aastast peaks samuti vähendada meetme tõhusust, sest mida pikem on vanemahüvitise maksmise periood, seda suurem on võimalus, et samal ajal saadakse lisaks töötasu.

Kokkuvõttes näitas analüüs, et riiklikud peretoetused, vanemahüvitis ning täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi kokku vähendasid aastail 2000–2005 suhtelisest vaesuspiirist allpool elavate laste osakaalu peaaegu kolmandiku võrra (ligi 20 000 last) ehk suurusjärgus 10 protsendipunkti. Kõige rohkem on toetused vähendanud paljulapseliste perede vaesust. Nendele peredele mõeldud toetused on ühtlasi olnud kõige enam vaestele suunatud ja kõige kulutõhusamad vaesuse vähendamisel.

Analüüsis rakendatud mikrosimulatsioonimeetod tõestab oma kasulikkust poliitikameetmete võrdlemisel, eriti kui meie huviobjektiks on nende esmane mõju tulude ümberjaotamisele ja vaesusele. See peaks aitama poliitikakujundajaid peredele suunatud sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmisel.

Järgmise sammuna tuleks terviklikuma analüüsi saamiseks hinnata peretoetuste mõju lapsevanemate tööturu- ja sündimuskäitumisele. Viimastel aastatel on suurenenud ning 2007. aasta algul sõlmitud koalitsioonileppe kohaselt kasvab ilmselt veelgi vanemahüvitise ja täiendava tulumaksuvabastuse osakaal peredele suunatud rahalistes toetustes. Analüüsist selgub, et vanemahüvitis ning täiendav maksuvaba tulu teisest ja eriti esimesest lapsest on lastega perede vaesuse vähendamisel suhteliselt kallid meetmed. Seega, et hinnata, kas

suuremad kulutused nendele meetmetele on otstarbekad, oleks kindlasti vaja täiendavalt analüüsida nende meetmete oodatavat positiivset mõju lastevanemate tööturu- ja sündimuskäitumisele, võrreldes sissetulekust mittesõltuvate universaalsete peretoetustega.

Kasutatud kirjandus

Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002). Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Käärik, E., Tiit, E.-M., Vähi, M., Valton, A. (2001). Lastega perede majanduslik toimetulek 1999–2000. Rahvastikuministri büroo. –
<http://www.riik.ee/rahvastik/kaarik.html> (10.12.2006).

Paulus, A. (2006). Maksude ja toetuste ümberjaotuslike mõjude hindamine mikrosimulatsioonimudeli abil Eesti näitel. Magistritöö. Tartu Ülikooli majandusteaduskond. –
<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18309471/paulusalari.pdf>

Sotsiaalministeerium (2005). Sotsiaalsektor arvudes. Tallinn. –
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalsektor_2005/\\$file/sotsiaalsektor_2005.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalsektor_2005/$file/sotsiaalsektor_2005.pdf)

Sotsiaalministeerium (2006). Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2006–2008. Tallinn. –
<http://www2.sm.ee/kaasatus/failid%2FSotsiaalse%20kaitse%20ja%20kaasatuse%20riiklik%20aruanne%202006-2008.pdf>

Tiit, E.-M. (2006). Vaesuse suundumused Eestis aastail 2000–2004. Jätkuprojekti aruanne. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium, AS Resta. –
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/VaesusesuundumusedETveebi/\\$file/Vaesuse%20suundumusedETveebi.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/VaesusesuundumusedETveebi/$file/Vaesuse%20suundumusedETveebi.doc)(10.12.2006).

Tiit, E.-M., Käärik, E. (1999). Lastega leibkondade sissetulekud ja tarbimine 1998. aastal ESA leibkonnauuringu andmetel. Tartu Ülikool. –
<http://www.riik.ee/pere/leibkond.html> (10.12.2006).

Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded (1999). Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm. Tartu: Tartu Ülikool.

World Bank (1996). Estonia: Living Standards during the Transition: A Poverty Assessment Report No 15647-EE. Washington DC.

Võrk, A., Paulus, A. (2006). Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Uurimisprojekti raport. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. –
http://www.praxis.ee/data/VorkPaulus_PRAXIS_Stiimuliteanalys.pdf

Võrk, A., Paulus, A. (2007). Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Uurimisraport.

Poliitikauringute Keskus PRAXIS. –

http://www.praxis.ee/data/VorkPaulus_Peretoetusedjavaesus.pdf