

Perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (toitjakaotuspensioni üle toomine RPKSist PHSi)

1. Sissejuhatus

Toitjakaotuspensioni meede jõustus 2001. aastal ning sellest saadik on pensioni maksmise põhimõtted püsivad enamjaolt muutumatuna. Samal ajal on viimase paarikümne aasta jooksul mitmekesisestunud erinevad peremudelid – on kasvanud lahutuste ja lahkuminekute osakaal ning erinevatest kooseludest sündinud laste arv. Muutunud on ka abikaasade töötamise korraldus – kui varem oli levinud olukord, kus üks abikaasast töötas, teine oli aga kodune, siis nüüd töötavad valdavalt kõik täiskasvanud pereliikmed.

Meeste ja naiste pensioni suurus on Eestis omavahel sarnasem kui teistes Euroopa riikides. See tähendab, et toitjakaotuspensioni saamiseks tuleb leskedel valida enda pension või pool lahkunud abikaasa pensioni. Väga harva on pool abikaasa pensionist suurem kui inimese enda pension. See näitab, et mehed ja naised on töötanud ja panustanud pensioni kogumisse suhteliselt võrdselt. Viimati nimetatut on viinud olukorrani, kus lesele määratava toitjakaotuspensioni kasutamine on praktikas vähene.

Aja jooksul on muudetud ka erinevaid üksikvanemaga peredes kavavatele lastele makstavaid toetusi, kuid nende toetuste maksmise ja arvutamise loogika erineb toitjakaotuspensioni omast. Lapsele makstav toitjakaotuspension on osa pensionisüsteemist, üksikvanema lapse toetus ja elatisabi aga osa perehüvitiste süsteemist (vt joonis 1). Kuna toitjakaotuspensioni arvutamise loogika tugineb sarnaselt teiste pensionidega surnud toitja väljateenitud vanaduspensionile, varieerus lastele makstav toitjakaotuspension 2023. aasta aprillis 30 eurost 2150 euronni kuus. See viitab, et paljudel juhtudel ei taga pension lastele adekvaatset tuge ja taastoodab ebavõrdsust.

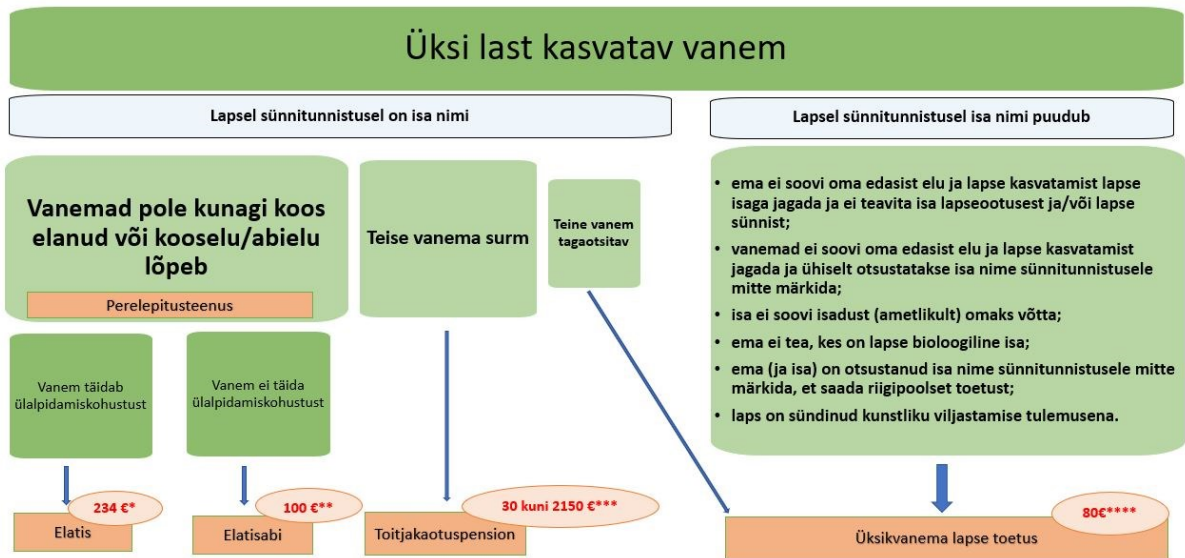
Need asjaolud loovad vajaduse kaasajastada toitjakaotuspensioni meedet nii, et see arvestaks tänapäevaseid vajadusi. Seetõttu on toitjakaotuspensioni reformi kavandades oluline võtta arvesse viimase paarikümne aasta jooksul toimunud perede profiili muutumist ja kärgperede arvu kasvu tuumikperede kõrval, samuti teisi toetusliike, sh üksi elava pensionäri toetus ja töövõimetoetus, vanemahüvitise loomist ning ülalpidamiskohustuse regulatsiooni muutumist alla 3-aastast last kasvatava ema ja raseda puhul.

VTK-ga kavandatud muudatuse eesmärk on kaasajastada toitjakaotuspensioni meede tervikuna.

VTK-ga planeeritakse:

- kehtestada kindlasummaline toitjakaotustoetus toitja kaotanud lastele¹ (edaspidi *õigustatud isik*), tuues üleminekuperioodil lastega peredele makstav toitjakaotuspension üle perehüvitiste süsteemi;
- lõpetada toitjakaotuspensioni määramine 24-aastasele (alternatiivina 21-aastasele) ja vanemale isikule, samuti toitja mittetöötavale lesele, kes on rase (alates 12. rasedusnädalast) või kes kasvatab toitja kuni 3-aastast last.

¹ Praegu on [RPKS § 20 lg 2 p1](#) järgi toitjakaotuspensionile õigust omavaks pereliikmeks toitja laps, vend, õde või lapselaps. Vennal, õel või lapselapsel on hüvitisele õigus juhul, kui tal ei ole töövõimelisi vanemaid. [RPKS § 20 lg 5 alusel on toitjakaotuspensionile õigus ka siis, kui](#) toitja on teadmata kadunud ja politsei on tema suhtes algatanud isiku asukoha tuvastamise menetluse ning politsei ei ole suutnud tema asukohta kindlaks teha 12 kuu jooksul.



Joonis 1. Ühe vanemaga perede toetamine sõltuvalt üksikvanemluse põhjustest.

* Keskmise elatise summa ühes kuus lapse kohta, kui teine vanem annab lapse jaoks raha regulaarselt (iga kuu). Allikas: Lastega perede leibkonnapildi ja elukorralduse uuringu esialgsed tulemused, küsitlus lapsetoetuse saajate seas toimus 2022. aasta novembris ja küsiti keskmist summat viimase 12 kuu põhjal.

** Perekohustusseaduse ning perekohustusseaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega soovitakse suurendada elatisabi 100 eurolt 200 eurole, esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi 17.04.2023

*** Väljamakstud toitjakaotuspensioni suuruste vahemik 2023. aasta aprillis vanuserühmale 0–24. Andmed ei sisalda välispensione ega eriseaduste alusel makstavaid pensione.

**** Kehtiv 2023. aasta jaanuarist, enne seda oli 19,18 eurot.

2. Ülevaade sihtrühmast

Toitjakaotuspensioni makstakse:

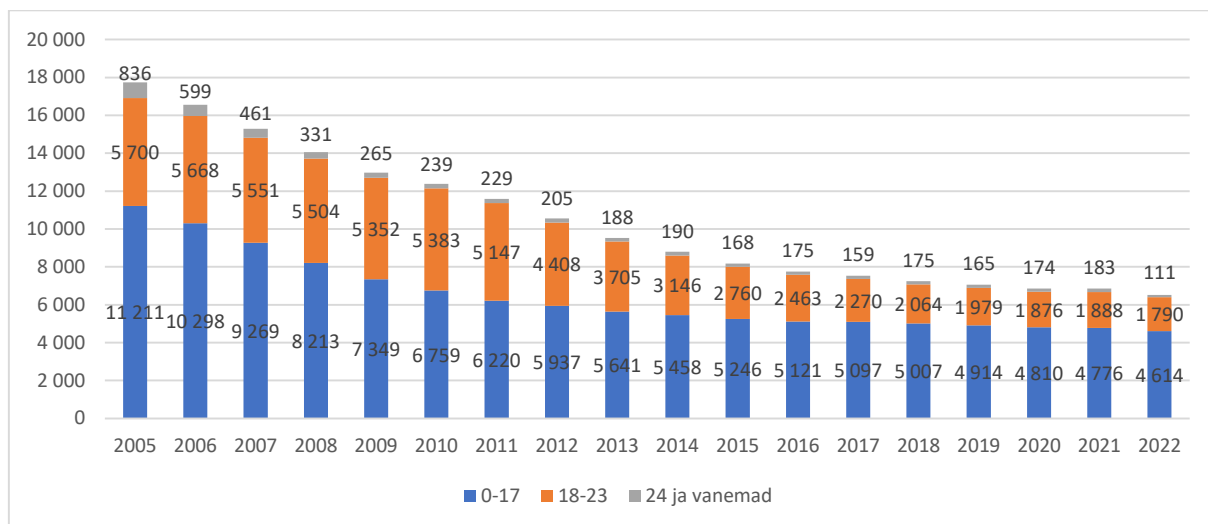
- vanema kaotanud lapsele kuni lapse 18-aastaseks saamiseni või õppimise korral kuni 23-aastaseks saamiseni;
- toitja lesele, kes on töövõimetu või vanaduspensionieas;
- toitja mittetöötavale lesele, kes on rase (alates 12. rasedusnädalast²) või kes kasvatab toitja kuni 3-aastast last;
- lahutatud abikaasale, kellega toitja on olnud abielus vähemalt 25 aastat ja kes on vanaduspensionieas või töövõimetu.

Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi SKA) andmetel sai 2022. aastal toitjakaotuspensioni 6515 inimest (vt joonis 2), kellest 6404 olid lapsed ja õppurid vanuses 0–23, s.o 2% alla 24-aastastest. Aastate jooksul on toitjakaotuspensioni saavate laste arv ja osakaal rahvastikus vähenenud. Kui 2005. aastal oli pensioni saavaid lapsi ca 17 000, mis moodustas ca 4% vastavas vanuses lastest rahvastikus, siis aastaks 2022 on see arv vähenenud üle kahe ja poole korra. Vähenemise tendentsis mängib rolli rahvastiku keskmise eluea pikenedamine üldisemalt ning 25-54-aastaste meeste ja naiste surmajuhtumiste arvu vähenemine (sh surmadega lõppenud tööõnnetuste arvu langemine) aasta-aastalt.

Vanuserühmas 24+ sai 2022. aastal toitjakaotuspensioni 111 inimest, moodustades kogu toitjakaotuspensioni saajatest 1,7%. Viimase 17 aastaga on selles vanuserühmas

² Raseduse katkestamise ja steriliseerimise seadus § 6 lg 1 järgi võib rasedust katkestada, kui see on kestnud vähem kui 12 nädalat.

toitjakaotuspensioni saajate arv vähenenud 7,5 korda (2005. aastal 836 inimest; 2022. aastal 111 inimest).



Joonis 2. Toitjakaotuspensioni saajate arv vanuserühmade kaupa, 2005.–2022. aasta maikuu seisund

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

3. Valdkonna uuringud ja seotud strateegiad

Toitjakaotuspensioniga seotud küsimusi reguleerivad õigusaktid

Riikliku pensionikindlustuse seadus (RPKS) – toitjakaotuspensioni maksmise alused.
Perehüvitiste seadus (PHS) – elatisabi ja üksikvanema lapse toetuse maksmise alused ja toetuse suurus.

Rahvusvahelised resolutsioonid, programmid, soovitusel ja juhised

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 26 kohaselt tuleb peresid toetada, võttes arvesse lapse ja tema hooldamise eest vastutavate isikute majanduslikku olukorda ja tingimusi seoses lapse ülalpidamisega, samuti muid kaalutlusi, mis on olulised lapse poolt või tema nimel lapse huvides tehtud toetuste saamise avaldustes.

Euroopa Komisjoni soovitus (20.02.2013) „Investeeringutes lastesse aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ soovib liikmesriikidel organiseerida ja rakendada meetmeid, millega võidelda laste vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu, edendades seejuures laste heaolu. Muu hulgas tuuakse horisontaalse printsiibina välja vajadus tagada tähelepanu pööramine lastele, kes kasvavad suurema vaesusriskiga peredes, sh ühe vanemaga leibkondades.

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (koostatud 1964. aastal Strasbourgis, Eesti Vabariigi poolt allkirjastatud 24. jaanuaril 2000. a). Sotsiaalkindlustuskoodeks sätestab Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid, sh toitjakaotushüvitised. Toitjakaotuse korral on koodeksi nõue, et kahe ülalpeetava lapsega töövõimetu lese toitjakaotushüvitis peab moodustama vähemalt 40 protsenti tavalise meeslihttöölise netotöötasust (artikkel 67).

Riiklikud arengukavad ja tegevusprogrammid

Üksikvanemate toetamise põhimõtete uuendamise vajadus on välja toodud **heaolu arengukavas aastateks 2023–2030** ja **strateegiadokumendis „Eesti 2035“**, kus on

rõhutatud vajadust tagada kõigile peredele piisav toimetulek, sõltumata üksikvanemluse põhjustest.

Tehtud uuringud

Lastega perede toitjakaotuspensionide probleemistiku väljaselgitamise aluseks on järgmised analüüsid ja uuringud:

- Ühe vanemaga leibkondade vaesusele ja toimetulekuprobleemile viitavad Sotsiaalministeeriumis 2009. aastal tehtud poliitikaanalüüs „Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed“³, 2022. aastal valminud Arenguseire Keskuse raport „Laste heaolu tulevik“⁴ ja 2021. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooring.⁵
- Riigikantselei avaliku sektori innovatsiooniprogrammi raames tehtud intervjuude⁶ (edaspidi *intervjuud*) käigus vesteldi 29 üksikvanemaga, neist neli vanemat olid üksikvanemad teise toitja kaotuse tõttu. Vanematelt küsiti ka perede toimetuleku ja toetusvajaduse kohta.
- 2022. aasta novembris korraldas uuringufirma Centar Sotsiaalministeeriumi tellimusel lastega perede seas küsitluse, millega kaardistati ka ühe vanemaga perede leibkonnapilt ja vajadused⁷. Uuringu „Lastega perede leibkonnapildi ja elukorraldus“ raport avaldatakse juunis 2023.

Vanemaealiste toitjakaotuspensionide probleemistiku väljaselgitamise aluseks on toitjakaotuspensionide uuring:

- Toitjakaotuspensionide ja üksi elamise kohta 2021. aastal tehtud analüüsis leiti, et toitjakaotuspensionide suurimateks puudusteks on praegu nii peregensionina arvatud pereliikmete muutuvad pensionid kui ka leskedele makstava toitjakaotuspensionide eelistamine ainult jõukamate lahkunute puhul. Lesepension ei täida eesmärki, milleks ta loodi ehk see ei aita kaitsta vaesuse eest, sest selle saamise alused võimaldavad seda pensioni saada vaid väga väikesel rühmal inimestel ning ressursside ümberjaotamine ei ole õiglane.

Kaasatud osapooled

Ühe vanemaga laste, sealhulgas toitjakaotuspensionide saavate laste toetamise parimate võimaluste leidmiseks ja VTK ettevalmistamiseks osales Sotsiaalministeerium Riigikantselei avaliku sektori innovatsiooniprogrammis, kuhu olid kaasatud lisaks Sotsiaalministeeriumile Justiitsministeerium, Siseministeerium, SKA, Eesti Lastevanemate Liit ja Rae vallavalitsus. Toimused arutelud probleemide ja kasutajatekondade kaardistamiseks, lahenduste leidmiseks ja tegevuste väljatöötamiseks, samuti tehti intervjuud toitjakaotuspensionide saavate laste vanematega.

3. Probleemid

➤ **Toitjakaotuspensionide suurus lapse kohta on väga erinev**

Toitjakaotuspensionide arvutamise aluseks võetakse suurem järgmistest:

- 1) toitja pensioniõigusliku staaži ja kindlustusosakute summal põhinev vanaduspension;
- 2) vanaduspension 30-aastase pensioniõigusliku staaži korral.

³ H. Sinisaar, P. Tammpuu. Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed. Poliitikaanalüüs. Sotsiaalministeerium: 2010. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/yehevanemagapered_trykki.pdf.

⁴ <https://arenguseire.ee/pikksilm/laste-heaolu-tulevik/>.

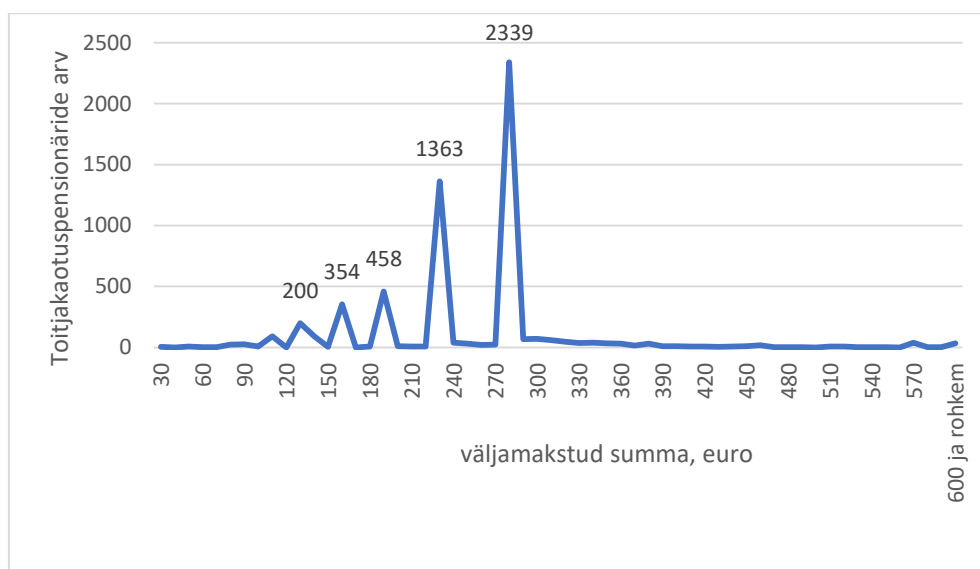
⁵ <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid>.

⁶ <https://www.sm.ee/lapsel-oigus-kahele-vanemale>.

⁷ Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR. 2023. „Lastega perede leibkonnapilt ja elukorraldus“. https://raportid.centar.ee/2023_lastega_pered/

Kui toitja ei vasta ülaltoodud tingimustele, on toitja kaotanud isikul õigus rahvapensionile.

Keskmine väljamakstud summa rahvapensioni saamise korral oli 2023. aasta aprillis lapse kohta 149 eurot, samas kui toitja pensioniõigusliku staaži olemasolu korral oli väljamakse keskmiselt 263 eurot. 2023. aasta aprilli seisuga oli väikseim väljamakstud summa ligi 30 eurot ja suurim ligi 2150 eurot⁸. Seega võivad erinevused toitjakaotuspensioni suuruses olla mitmekümnekordsed. 2023. aasta aprilli seisuga jääb 87% väljamaksetest siiski 130–290 euro vahele. 34 toitjakaotuspensionärile määratud summa oli suurem kui 600 eurot.



Joonis 4. Toitjakaotuspensioni saajate arv pensioni suuruse järgi*

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

* Väljavõtte ei sisalda välispensioni ega eripensioni saajaid, andmed 2023. aasta aprillikuu seisuga.

Haavatavasse olukorda jäävad lapsed, kelle vanemal ei olnud piisaval määral pensionistaaži (nt alles tööle asunud või pikemalt töötanud vanem) või kelle sissetulek oli pikema aja jooksul töötasu alammäärast väiksem ja seetõttu on ka saadav pension väike. Sellest tulenevalt on toitjakaotuspension praegusel kujul laste heaolu toetamise ja vaesuse leevendamise seisukohast ebavõrdne.

➤ Toitjakaotuspensioni suurus sõltub õigustatud isikute arvust

Toitjakaotuspension on perepension, seetõttu sõltub pensioni suurus pensionisaajate arvust. Nii makstakse ühele toitjakaotuspensioni saama õigustatud pereliikmele 50% arvutatud vanaduspensionist, kahele 80% (mõlemale 40%) arvutatud pensionist, kolmele ja enamale perekonnaliikmele 100% arvutatud pensionist – summa jaguneb kõigi pensionisaajate vahel võrdselt. See seab keerulisemasse olukorda lasterikkad pered.

Näiteks kui toitjale välja arvestatud pension on 500 eurot, saab laps 250 eurot. Kui toitjal oli kaks last, saavad mõlemad lapsed 200 eurot ($400 / 2 = 200$ eurot). Viie lapse olemasolul saab sama suure pensioni korral iga laps 100 eurot toitjakaotuspensioni ($500 / 5 = 100$ eurot).

Kui surnud toitjal on lapsed mitmes peres, jaguneb pension erinevates peredes elavate laste (ja alla 3-aastast last kasvatava mittetöötava vanema) vahel. Näiteks kui eespool kirjeldatud toitjal on kahes erinevas kooselus sündinud kaks last, st kokku neli last ja noorim lastest on 2-

⁸ Toitjakaotuspensioni suurus sõltub ka surnud toitjate arvust. Kui lapsel on mõlemad vanemad surnud, saab ta toitjakaotuspensioni mõlema vanema eest.

aastane, jaguneb pensionisumma taas viie inimese vahel (alla 3-aastase lapse ema ja neli last), seega saavad neli last ja ema igaüks 100 eurot toitjakaotuspensioni kuus.

Toitjakaotuspensioni arvutamise põhimõtte ei arvesta ka kaasaja peremudeleid, põhjustades ebavõrdsust ja emotsionaalselt keerulisi olukordi. Näiteks on SKA toonud välja olukorra, kus pärast toitja surma määratakse pension ühe pere lastele ja makstakse välja tagasiulatuvalt kuni ühe aasta toitjakaotuspension. Mõne aja möödudes aga ilmneb, et toitjal on lapsi veel ka teises peres. Sellisel juhul arvutatakse igakuine pensionimaksete summa ümber kõigi õigustatud isikute vahel, kuid hiljem lisandunud õigustatud isikutele enam pensioni tagasiulatuvalt välja ei maksta.

➤ **Toitjakaotuspension toitja mittetöötavale lesele, kes on rase või kes kasvatab toitja kuni 3-aastast last ning toitjakaotuspension 24-aastasele ja vanemaelisele ei täida vaesuse leevendamise eesmärki.**

Sooliselt võrdsemas tööturu olukorras, kus valdavalt kõik täiskasvanud pereliikmed töötavad, on toitjakaotuspensionile kvalifitseerumine muutunud marginaalseks. Samuti on väga harva pool abikaasa pensionist suurem kui inimese enda pension. See ei motiveeri leske taotlema toitjakaotuspensioni, kui tuleb teha valik enda pensioni või poole lahkunud abikaasa pensioni vahel.

Praegu on juba olemas alternatiivsed toetused ja hüvitised, mis on ette nähtud sarnaste riskide maandamiseks ja mis toimivad oluliselt efektiivsemalt. Näiteks on vanaduspensioniealistele makstav üksi elava pensionäri toetus mõeldud ennetama üksinda jäänud vanaduspensionäride vaesusrisiki. Samuti on töövõime kaotanud inimestele olemas töövõimetoetus ning see ei sõltu olemasolevast tööstaažist nagu praegune toitjakaotuspension, mida makstakse töövõime kaotanud lesele. Alla 3-aastast last kasvatavale vanemale makstakse asendussissetulekuna vanemahüvitist.

Lahendused

Mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivset lahendust senise regulatsiooni parema rakendamisenä kaaluti olukorrale, kus surnud toitjal on lapsed mitmes peres ja toitjakaotuspensioni taotlemine võib põhjustada nii ebavõrdsust kui ka emotsionaalselt keerulisi olukordi. Osaliselt on lahenenud probleem sellega, et SKA teeb enne lastega peredele toitjakaotuspensioni määramist põhjaliku eelmenetluse, et leida lahkunud toitjast teadasaamisel üles kõik õigustatud isikud. Sellega saab vähendada olukordi, kus SKA poole pöördub hiljem mõni õigustatud isik, kellel pole tagasiulatuvalt võimalik toitjakaotuspensioni saada. Samas toob see SKA-le kaasa täiendava halduskoormuse ega lahenda probleemi täies ulatuses, kuna paljud lastega pered jäävad endiselt ilma adekvaatse toeta.

Teiste ülal loetletud probleemide lahendamiseks ei ole võimalik rakendada mitteregulatiivseid lahendusi.

Regulatiivsed lahendused

Toitjakaotuspension lastele kujundatakse ümber kõigile saajatele ühes suuruses toetuseks, mis katab vähemalt poole lapse keskmisest ülalpidamiskulust, ning hüvitist tuuakse üle perehüvitiste süsteemi.

SKA andmetel oli keskmine toitjakaotuspensioni väljamakse 2023. aasta aprillis 251 eurot kuus, mis oli ligilähedane lapse keskmisele ülalpidamiskulule (250 eurot kuus 2023. aastal).

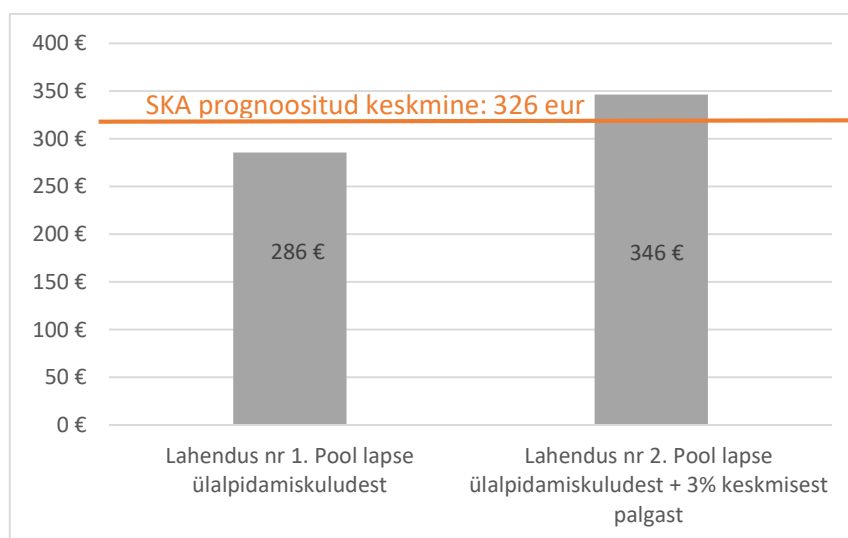
Seetõttu on põhjendatud toetuse maksmine vähemalt samas suurusjärgus ja selle reaalkaotuse säilimine ka tulevikus.

Toitjakaotustoetuse suuruse arvutamisel on kaks alternatiivi, mille kujunemise loogika aluseks on 1. jaanuaril 2022 jõustunud miinimumelatisel muudatused⁹:

Lahendus nr 1: pool lapse keskmisest ülalpidamiskulust (elatise baassumma), mis indekseeritakse tarbijahinnaindeksiga;

Lahendus nr 2: pool lapse keskmisest ülalpidamiskulust (elatise baassumma), mis indekseeritakse tarbijahinnaindeksiga ja millele lisatakse sarnaselt elatise arvutamise süsteemiga 3% Statistikaameti avaldatud eelneva aasta keskmisest brutopalgast.

Joonisel 5 on näidatud, milliseks kujuneks toitjakaotustoetuse suurus 2026. aasta aprillis (indekseeritakse 1. aprillil) eespool kirjeldatud eri stsenaariumide puhul võrdluses SKA prognoositud keskmise toitjakaotuspensioniga 2026. aastaks.



Joonis 5. Toitjakaotuspensioniprognostitud suurus eri stsenaariumide puhul 2026. aasta aprillikuus
Allikas: Sotsiaalkindlustusameti prognoos, Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos 2023. aastal, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Sotsiaalministeerium eelistab pakutud lahendust nr 2, kuna see kindlustab toitjakaotustoetuse saajatele suurema toetuse ja seega parema majandusliku toimetuleku.

Toitjakaotustoetuse indekseerimise põhjuseks on toetuse reaalkaotuse säilimine ajas sarnaselt toitjakaotuspensioniga, toitjakaotustoetuse ümberdisainimise põhieesmärk on aga vähendada ebavõrdsust.

Eripensione reguleerivate seaduste – kaitseväeteenistuse seadus, kohtute seadus ning politsei ja piirivalve seadus – alusel määratud toitjakaotuspensionide maksmist jätkatakse nii lastele kui täiskasvanutele kuni määratud tähtajani. Eraldi analüüsi vajab uue toitjakaotustoetuse piiriüleline maksmine¹⁰.

⁹ Justiitsministeeriumi koduleht. <https://www.just.ee/miinimumelatis>.

¹⁰ [ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimise määruse nr 883/2004](#) alusel. Nimetatud määrus eristab toetusi sotsiaalkindlustusriiskide kaupa. Toitjakaotus on eraldi risk ning kõiki hüvitisi, toetusi või pensione, mis seda riski selgelt katavad, tuleb ka tulevikus piiriülestel juhtudel maksta toitjakaotushüvitiste ja -pensionide reeglite alusel. Määruse rakendamist vastavalt uuele toetuste skeemile saab täpsemalt analüüsida siis, kui toetuse disainis on kokku lepitud.

Toetuse sihtrühma kindlaks määramiseks on kaks alternatiivi:

1. Toetuse maksmise vanusepiir võrreldes kehtivaga (kuni 24) ei muutu, kuid muudetakse toitjakaotustoetuse õppimiskohustusega sidumise vanusepiiri.

Praegu makstakse toitjakaotuspensioni alla 18-aastasele lapsele ilma õppimiskohustusega. 18–23-aastasele noorele makstakse toitjakaotuspensioni juhul, kui ta õpib gümnaasiumi või kutseõppeasutuse statsionaarses õppes või meditsiinilisel näidustusel muus õppevormis täiskoormusel. Edaspidi hakatakse maksuma toitjakaotustoetust ilma õppimiskohustusega kuni 19-aastaseks saamiseni; 19–23-aastasele noorele makstakse toitjakaotuspensioni õppimise korral.

Õppimiskohustusega sidumise vanusepiiri muutmine 18-lt aastalt 19-le aastale on seotud eesmärgiga ühtlustada lapsetoetuse ja toitjakaotustoetuse maksmise vanusepiiri ning luua seeläbi ühetaoline toetuste maksmise loogika.

2. Toetuse maksmise vanusepiir langetatakse 21 eluaastani.

Toitjakaotustoetust makstakse õppimiskohustusega 19-aastaseks saamiseni, õppimise korral 21-aastaseks saamiseni.

Toitjakaotustoetuse maksmise vanusepiir ühtlustatakse perehüvitiste süsteemi üle toomisega lapsetoetuse maksmise vanusepiiriga. Õppimise korral lähtutakse toitjakaotustoetuse maksmisel perekonnaseaduses (PKS) sätestatud ülalpidamiskohustuse maksmise loogikast.

Vanusepiiri langetamisel on ka toitjakaotuspensioni kulude optimeerimise argument: kui me tõmbame vanuse alla, siis saame sama eelarve piires toetust 12% võrra suurendada ja seega toetada ebavõrdsuse vähendamise eesmärki paremini.

Ülalpidamiskohustuse ja toitjakaotuspensioni maksmise erinevad vanusepiirid on kujunenud ajalooliselt. Kuni 2009. aastani kehtinud PKS-i järgi oli vanem kohustatud ülal pidama alaealist last ning täisealist last, kes oli töövõimetu või õppis (põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses). Kehtiva PKS-i järgi on vanemal kohustus ülal pidada alaealist last ja täisealist last, kes omandab põhi-, kesk- või kõrgharidust või õpib kutseõppe tasemeõppes, kuni 21-aastaseks saamiseni. Kui vanem ei täida ülalpidamiskohustust, maksab riik PHS-is sätestatud juhtudel elatisabi. Toitjakaotuspensioni makstakse kuni 24-aastasele õppivale isikule ja selle põhimõtte rakendamisel on lähtutud kõrgharidusmudelist, mille järgi kestis kõrgharidusõpe üldjuhul viis aastat järjest, mitte 3 + 2 aastat nagu praegu.

Toitjakaotuspensioni määramine 24-aastasele (alternatiivina 21-aastasele) ja vanemale inimesele ning toitja kuni 3-aastast last kasvatavale mittetöötavale vanemale ja toitja mittetöötavale lesele, kes on rase (alates 12. rasedusnädalast), lõpetatakse.

Sellele sihtrühmale toitjakaotuspensioni määramise lõpetamine on põhjendatud, kuna nende inimeste arv (ca 111 inimest), kellele on toitjakaotuspension juba määratud, näitab, et tegemist ei ole toimiva pensioniiga. Samuti eelistavad inimesed alternatiivseid lahendusi – vanaduspensioniealised saavad isikliku pensionistatuse eest pensioni ning realselt üksi jäänud pensionärid saavad täiendavalt üksi elava pensionäri toetust, töövõimetus saavad töövõimetoetust jms. Töötaval emal on ema vanemahüvitise õigus enne lapse sündi. Emal, kes ei tööta, tekib ema vanemahüvitise õigus alates lapse sünnist. SKA 2021. aasta andmed näitavad, et varasema töökohaga emasid, kes viibisid ka oma töökohast emapuhkusel, on kõikidest vanemahüvitise saajatest 76%, ning töötavate emade osakaal on ajas suurenenud (68% 2012. aastal). Seega on üha tavapärasem, et emad saavad oma raseduse ajal nii töötasu kui ka ema vanemahüvitist. Alla 3-aastast last kasvatavad vanemad saavad vanemahüvitist

ning KOV-idel on kohustus pakkuda lapsehoidu 1,5-aastastele lastele, mis võimaldab vanematel tööle naasta.

5. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks analüüsiti

EL-i riikide praktika põhjal on näha, et mitu riiki võtab toitjakaotustoetuse¹¹ arvutamisel aluseks väljateenitud vanaduspension ja sissemaksed sotsiaalkindlustussüsteemi – neis riikides on iga inimese toitjakaotuspension erinev. Mõnes riigis (Soomes ja Tšehhi) makstakse lastele toitjakaotustoetust, mis koosneb fikseeritud kindlasummalisest baasosast, millele lisandub lahkunud toitja sissetulekust sõltuv osa (nt Soomes) või teatud protsent lahkunud vanema vanadus- või 3. astme invaliidsuspensionist (nt Tšehhi). Mitmes riigis on toitja kaotuse korral mitu erinevat toetust või lisatasu, sageli on üks toetus universaalne, teine toetus või lisatasu sõltub aga pere sissetulekust. Mõnel juhul makstakse teist toetust teatud kindlatel tingimustel (toitja on oma eluajal sooritanud makseid sotsiaal-, pensioni- vms fondi, nt Taanis).

Enamikes ELi riikides makstakse toitjakaotustoetust 18-aastaseks saamiseni, mõned riigid pikendavad toetuse saamist kuni kõrgkooli lõpetamiseni (sõltuvalt riigist 24.–27. eluaastani),

- **Soomes**¹² makstakse toetust (orvpension) alla 18-aastasele lapsele. Päevases õppevormis õppimise korral pikendatakse selle maksmist kuni 21-aastaseks saamiseni. Toetus koosneb kahest osast: rahvapension (*kansaneläke*) ja töötasust sõltuv pension (*työeläke*). Rahvapensioni makstakse 60,49 eurot kuus (2021. a) ühe vanema kaotanud lapsele. Töötasust sõltuv pension moodustab 33–83% surnud isiku vanaduspensionist, sõltuvalt sellest, mitmel isikul on õigus pensioni saada. Hüvitisi korrigeeritakse igal aastal vastavalt rahvapensioni indeksi muutustele, mis on seotud elukalliduse indeksiga. Mõlemad vanemad kaotanud laps saab mõlema vanema eest eraldi pensioni.
- **Taanis**¹³ makstakse ühekordset orvutoetust alla 21-aastasele lapsele 50 000 Taani krooni (6712 eurot), kui ta surnud vanem tegi ATP (*Arbejdsmarkedets Tillægspension* e kohustuslik pensioniskeem) sissemaksid alates 1. jaanuarist 2002 vähemalt kahe aasta jooksul. Kui surnu tegi kohustuslikku pensioniskeemi sissemaksid enne 1. jaanuari 2002, tehakse alla 18-aastasele lapsele kindlasummaline väljamakse, mis võrdub surnud isiku aastase pensionisummaga.
- **Norras**¹⁴ makstakse universaalset orvpension (*barnepensjon*). Toetust saab alla 18-aastane laps (20-aastaseks saamiseni mõlema vanema kaotuse korral; 21-aastaseks saamiseni, kui laps on üliõpilane või vanem suri tööõnnetuse tõttu). Esimesele lapsele arvutatakse 40% aastasest põhipensionist, igale järgmisele lapsele 25%. Kui lahkunud vanemal oli kaks või enam last, liidetakse väljaarvutatud summad ja jagatakse kõigi laste vahel võrdselt. Mõlema vanema kaotamise korral võetakse arvesse suurema pensioni õigusega vanema täispension (põhipension pluss töötasuga seotud pension). Töövigastuse tagajärjel surnud vanema lapse kohta on erisätted.
- **Austrias**¹⁵ makstakse kahte toetust: orvuhüvitis (*Ausgleichszulage*) ja orvpension (*Waisenrente*). Orvpension makstakse ühe vanema kaotanud lapsele 40%, mõlemad vanemad kaotanud lapsele 60% arvestatud vanema pensionist kuni 18-aastaseks saamiseni; õppimise korral kuni 27-aastaseks saamiseni (puude olemasolu korral vanusepiiri ei ole) 14 korda aastas. Orvuhüvitis sõltub sissetulekust ja seda makstakse, kui lapse hüvitiste summa jääb alla kuu elatismiinimumi. Ühe vanema kaotanud laps saab kuni 24-aastaseks saamiseni 368 eurot kuus, üle 24-aastane 654 eurot kuus; mõlema vanema kaotanud laps vastavalt 553 eurot ja 1000 eurot kuus (2021. a). Summat korrigeeritakse igal aastal inflatsioonimäära võrra.

¹¹ Riigiti nimetatakse erinevalt: toitjakaotuspension, -hüvitis või -toetus.

¹² Mutual Information System on Social Protection [e-andmebaas] <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>.

¹³ Vt viide 11.

¹⁴ Vt viide 11.

¹⁵ Vt viide 11.

6. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

- **ÜRO laste õiguste konventsiooni kohaselt:**
 - ✓ on lapsel õigus tunda oma vanemaid ja olla hooldatud. Mõlemad vanemad vastutavad ühiselt lapse kasvatamise ja arendamise eest. Vanematel või teatud juhtudel seaduslikel hooldajatel lasub esmane vastutus lapse kasvatamisel ja arendamisel;
 - ✓ tuleb laste õiguste ja heaolu tagamisel seada kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes esikohale lapse huvid;
 - ✓ on lapse arengu ja kasvu loomulikuks keskkonnaks perekond. Esmane vastutus lapse õiguste ja heaolu tagamise eest on lapsevanemal või last kasvataval isikul.
- **PKS-i kohaselt** on vanem kohustatud oma last ülal pidama kuni täisealiseks saamiseni või täisealiseks saades kooli lõpetamiseni.
- **Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 kohaselt** on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.

7. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Kavandatav muudatus: lastele ja õppuritele makstav toitjakaotuspension tuuakse perehüvitise süsteemi ja kujundatakse ümber kõigile saajatele ühes suuruses toetuseks, mis katab vähemalt poole lapse keskmisest ülalpidamiskulust ja mida indekseeritakse. 24-aastastele (alternatiivina 21-aastastele) ja vanematele toitjakaotuspensioni määramine lõpetatakse.

Muudatusel on sotsiaalne mõju, mõju majandusele ja mõju riigivalitsemisele. Olenevalt väljamakstava toetuse suurusest on muudatusel mõju ka riigieelarvele. Samuti on mõju infoühiskonnale, sest lahenduse rakendamine vajab IT-arendusi.

Sotsiaalne mõju

Sihtrühm a: toitjakaotuspensioni saavad lapsed

Muudatusel on sotsiaalne mõju, mis ilmneb eelkõige erineva perekondliku taustaga laste võrdse kohtlemise aspektis. 2022. aasta maikuu seisuga sai toitjakaotuspensioni 6404 last, mis moodustab ca 2% vastavas vanuses lastest rahvastikus. Seega on mõjutatud sihtrühm võrreldes kõikide samas vanuses lastega rahvastikus väike. Nende laste jaoks muutub toitjakaotuspension kõigile ühesuguses ja indekseeritavas summas väljamakstavaks perehüvitiseks, mis seotakse lahti lahkunud vanema pensioniõiguslikust staažist ja kindlustusosakute summast ning ülalpeetavate arvust. Ülalpeetavate arvu mitteamestamine toitjakaotustoetuse maksmisel võrdsustab lapsed, kelle surnud vanematel oli erinev arv ülalpeetavaid. Sellega kaob ebavõrdsus toitjakaotuspensioni suuruses ning toetus katab vähemalt poole lapse keskmisest ülalpidamiskulust. Mõju ulatus on keskmine, sest toitjakaotuspensioni sihtrühma jaoks muutuvad toetuse maksmise alused, samas ei muutu oluliselt keskmise toitjakaotuspensioni väljamakse suurus. Kuna toitjakaotuspensioni muutumine toitjakaotustoetuseks oleks ühekordne muudatus, on mõju esinemise sagedus väike.

Alternatiivina kaalutud toitjakaotuspensioni vanusepiiri toomine 21 eluaastale tähendaks seda, et 21–23-aastased õppivad lapsed enam riigipoolset toetust vanema kaotamise korral ei saa. 2021. aasta jooksul sai toitjakaotuspensioni 793 21–23-aastast last, mis moodustas kõikidest toitjakaotuspensioni saavatest lastest 12%. Arvestades keskmist toitjakaotuspensioni suurust 2023. aasta aprillis (251 eurot), oleks tegu (olenevalt lapse enda või pere teistest sissetulekutest) muudatusega, mille mõju ulatus on keskmine kuni suur. Mõju esinemise

sagedus on samuti suur, sest tegu on igakuise toetusega. Kui vanusepiiri muudatus rakendus edasiulatuvalt, st vaid uutele saajatele, oleks mõju ulatus väiksem. Suurem osa (ca 60%) 21–23-aastastest enam ei õpi ning paljud neist on iseseisva elu peal ja töötavad. Vanusepiiri alla toomine võimaldab suunata tekkivad rahalised vahendid alla 21-aastaste noorte toetamiseks, kes õpivad suurema tõenäosusega ning on alles tööturule sisenemas.

Kokkuvõttes on muudatusel siiski oluline sotsiaalne mõju, sest puudutab haavatava sihtrühma õigusi.

Sihtrühm b: 24-aastased (21-aastased) ja vanemad toitjakaotuspensionide saajad, kui toitja ülalpidamisel oli last kasvatav lesk, rase lesk, tövõime kaotanud või vanaduspensioniealine perekonnaliige

SKA andmetel oli 2022. aastal selliseid toitjakaotuspensionide saajaid 111. Seega on tegemist väga väikese sihtrühmaga. Kuna juba määratud toitjakaotuspensionide makstakse selle kehtivuse ajal ja uusi määramisi oli seni aastas ligikaudu 11 juhtumit, kellele muutuva seaduse puhul on olemas alternatiivsed lahendused tövõimetoetuse, vanemahüvitise või üksi elava pensionäri toetuse näol, on mõju väheoluline. Kuna toitjakaotuspensionide muutumine toitjakaotustoetuseks oleks ühekordne muudatus, on mõju esinemise sagedus väike.

Mõju majandusele

Muudatusel on mõju ka leibkondade toimetulekule. Senistele õigustatud isikutele, kellele varem määratud toitjakaotuspension on suurem, makstakse ka edaspidi varem määratud toitjakaotuspensionide kuni pensioniõigusliku perioodi lõpuni. Need 0–23-aastased õigustatud isikud, kelle puhul on varem määratud toitjakaotuspension sama suur kui uus loodav toetus või sellest väiksem, hakkavad saama uutal alustel kindlasummalist indekseeritavat toitjakaotustoetust.

Selle lähenemisviisi korral ei kaotaks seadusemuudatuse tegemisel toitjakaotuspensionide suuruses ükski õigustatud isik. See lähenemisviis vastaks õigustatud ootustele ning ei mõjutaks senist elustandardit. Samas paraneb nende perede toimetulek, kes saavad toitjakaotuspensionide väiksemas summas kui planeeritav toitjakaotustoetus. 2023. aasta aprilli seisuga jäi ca poolte (47%) õigustatud isikute väljamakse alla poole lapse ülalpidamiskulude suuruse (250 eurot 2023. aastal). Kui liita ülalpidamiskuludele veel 3% Statistikaameti keskmisest brutopalgast, on võitjate hulk märkimisväärselt suurem – 90%. Seega oleks sellel lähenemisviisil vaesust vähendav mõju.

Mõju riigivalitsemisele

Muudatus mõjutab SKA tööprotsesse, sest halduskoormus pikemas plaanis väheneb, kuna toetuse määramisel ei pea SKA enam välja arvutama surnud vanema vanaduspensionide, vaid saab toetuse määramisel lähtuda kindlast toitjakaotuspensionide suuruselt, mis võimaldab toetuse väljamaksmisel suuremat automatiseerimist. Samuti langeb ära vajadus teiste õigustatud isikute tuvastamiseks ja hüvitise ümberarvutamiseks. Toitjakaotustoetuse maksimise ühtlustamine lapsetoetuse vanusepiiriga (sõltumata õppimisest 19 eluaastani) võimaldab SKA-l toetuse maksimist paremini automatiseerida ja ühtlasi vähendada halduskoormust.

Kuna alates 2026. aastast vanuserühmas 24+ (alternatiivina 21+) uusi määramisi ei tehta, on vajalik selle sihtrühma nõustamine. Samas jäävad ära uute toitjakaotuspensionide määramise ja menetlemisega seotud tegevused, mistõttu ei prognoosita märkimisväärset mõju SKA töökoormusele seoses muudatustega vanuserühmas 24+ (alternatiivina 21+).

Mõju ulatus SKA-le on keskmine, kuna SKA peab küll muutma oma tööprotsesse, kuid

eeldatavasti ei too see kaasa SKA jaoks kohanemiskulusi. Mõju esinemise sagedus on suur, sest pensionide ja toetuste määramine on SKA igapäevane tegevus.

Mõju infoühiskonnale

Toitjakaotuspensioni perehüvitise süsteemi üle toomine tähendab infotehnoloogilisi arendusi SKA sotsiaalkaitse infosüsteemis (SKAIS). Lisaks SKAIS2 arenduskuludele peab SKA hindama, kuidas muudatus andmevahetusi mõjutab ja kas ka kolmandatel osapooltel on vaja teha muudatusi (nt STAR ja toimetulekutoetus). Kui toitjakaotuspensioni menetlus jääb üleminekuperioodil osaliselt edasi pensionisüsteemi, tuleb töömahu puhul arvestada ka vajadusega vanas infosüsteemis funktsioone sulgeda või säilitada, sõltuvalt sellest, mida üleminekuaeg päriselt sihtrühmale tähendab. SKA on hinnanud, et arvestades aja- ja inimressurssi, mis kulub juba vastu võetud ulatuslikele perehüvitise ja vanemahüvitise maksmise muudatustele, valmiks toitjakaotustoetuse IT-lahendus kõige optimistlikuma stsenaariumi kohaselt aastaks 2026. Sellises ajaraamis saaks SKA liikuda planeeritavate muudatustega olemasolevat töövoogu arvestades sobivas tempos.

Kuna tegu on ühekordse IT-arendusega juba olemasolevale infosüsteemi lahendusele, võib nii mõju ulatust kui ka mõju esinemise sagedust hinnata keskmiseks.

Mõju riigieelarvele

Tabel 1. Mõju riigieelarvele. 2026. aasta kulud*, miljon eurot

	0-23-aastased lapsed ja õppurid	24-aastased ja vanemad
SKA toitjakaotuspensioni kulude prognoos, kui toitjakaotuspensioni skeemis muudatusi ei tehta.	21,9	0,43
Toitjakaotustoetuse suuruseks on pool lapse ülalpidamiskuludest. Rakendatakse ainult uutele saajatele. Üleminekuperioodil jätkavad praegused toitjakaotuspensioni saajad nendele määratud summaga, kuid need, kelle toitjakaotuspension on väiksem kui uus, fikseeritud summa, hakkavad saada uut summat.	-1,2	-0,05 miljonit eurot, sest 24-aastastele ja vanematele toitjakaotuspensioni saajatele uusi pensioni määramisi ei tehta.
Toitjakaotustoetuse suuruseks on pool lapse ülalpidamiskuludest + pensioniindeksiga indekseeritud maikuust + 3% riigi keskmisest brutopalgast. Rakendatakse ainult uutele saajatele. Üleminekuperioodil jätkavad praegused toitjakaotuspensioni saajad nendele määratud summaga, kuid need, kelle toitjakaotuspension on väiksem kui uus, fikseeritud summa, hakkavad saada uut summat.	1,6	

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaameti aastakeskmise rahvaarvu andmed ja prognoositud rahvaarv (põhistsenaariumi alusel), Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos 2023. aastal, Sotsiaalministeeriumi koostatud

Märkused: * Negatiivne summa tähendab kulude vähenemist, positiivne summa täiendavaid kulusid. Üleminekuperioodil vähenevad kulud igal aastal ning pikemas plaanis muudatused riigieelarvet ei mõjuta.

Riigieelarve kulude kokkuvõid tekib ka toitjakaotustoetuse saamise õiguse vanusepiiri alla toomisel võrreldes kehtivaga, selle tulemusena saame pakkuda kõigile toitjakaotuspensioni saavatele lastele senisest suuremat ühetaolist toetust. 21–23-aastaste sihtrühm moodustab kõigist toitjakaotuspensioni saajatest 12%. Olenevalt sellest, millistel alustel ja millises summas hakatakse toitjakaotustoetust välja maksuma, vähenevad riigi kulud toitjakaotustoetusele pärast üleminekuperioodi lõppu 12% ulatuses.

Toitjakaotustoetuse skeemi IT-arendusteks kuluv rahaline kate tuleb leida riigieelarvest. IT-tööde mahtude ja maksumuse hinnangut praegu anda ei saa, sest IT-turg muutub kiiresti ja nelja aastaga võivad summad oluliselt muutuda.

8. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

Muudatuse elluviimiseks ei töötata välja uut seaduse tervikteksti, vaid muudatused tehakse olemasolevates õigusaktides, milleks on RPKS ja PHS. Seaduseelnõu kontseptsiooni ei koostata.

Seaduseelnõu VTK-s käsitletud muudatuste elluviimiseks esitatakse Vabariigi Valitsusele märtsis 2024. a. Eeldatav eelnõu konsultatsioon ja kooskõlastamise aeg on detsember 2023 – veebruar 2024. Jõustumise aeg sõltub valitud lahendustest ja võimalike kaasnevate IT-arenduste plaanist.

Vastutavad ametnikud on Ulvi Tüllinen (e-mail: ulvi.tullinen@sm.ee), Age Viira, (age.viira@sm.ee), Merle Sumil-Laanemaa (merle.sumil-laanemaa@sm.ee), Elo Reitalu (elo.reitalu@sm.ee) ja Lily Mals (e-mail: lily.mals@sm.ee).