Perehüvitiste seaduse vanemahüvitise töötuse erisätte rakendamise analüüs

*Age Viira  
Sotsiaalministeeriumi*

*analüüsi ja statistika osakonna analüütik*

*Pirjo Künnapuu*  
*Sotsiaalkindlustusameti*  
*arendus- ja finantsosakonna portfellihaldur*

Detsember 2024

Sisukord

[1. Analüüsi taust ja eesmärk 3](#_Toc195170094)

[2. Analüüsi metoodika 3](#_Toc195170095)

[3. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju 4](#_Toc195170096)

[4. Mõju riigiasutuste töökoormusele 6](#_Toc195170097)

[5. Kulud vanemahüvitise meetmele 8](#_Toc195170098)

[6. Huvirühma tagasiside 8](#_Toc195170099)

[7. Kokkuvõte ja õppetunnid edasiseks 11](#_Toc195170100)

Tabel

[Tabel 1. Registreeritud töötute arv (tuhat) ja osatähtsus elanikkonnas vanuses 23–37 aastat, 2019–2023 4](#_Toc195103180)

Joonised

[Joonis 1. Töötuse erisätte mõju vanemahüvitise suurusele neil, kes said lapse ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 5](#_Toc195103185)

[Joonis 2. Töötuse erisätte tõttu suuremat vanemahüvitist saanud isikute (n = 2425) jaotus rahalise võidu suuruse järgi (eurot) 6](#_Toc195103186)

# 1. Analüüsi taust ja eesmärk

2021. aasta 19. mail vastu võetud perehüvitiste seaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse[[1]](#footnote-2) üks muudatustest hõlmas ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 sündinud laste eest määratud vanemahüvitise arvutamisel Eesti Töötukassas töötuna arvel oldud aja vanemahüvitise arvestusperioodist väljajätmist.

Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuse eesmärk:

1. vältida laste saamise edasilükkamist töötusest tingitud väiksema vanemahüvitise tõttu;
2. tagada koroonakriisi tõttu töö kaotanud vanemahüvitise saajate parem toimetulek.

Seadusemuutuse vajalikkust põhjendati asjaoluga, et koroonaviiruse pandeemilisest levikust tingitud majandusliku turvatunde kadumine mõjutab nii pereplaneerimise valikuid kui ka olemasolevate laste heaolu, mistõttu on selle negatiivse mõju leevendamiseks ja lastega perede toetamiseks oluline muuta vanemahüvitise määramise tingimusi registreeritud töötuse korral. Seletuskirjas on välja toodud, et riigi kestlikkuse seisukohalt on oluline, et õigusaktid toetaksid peresid ja sündimust ka majanduslikult keerulisel ajal.

Erisäte lisati seadusesse 2020. aastal Siseministeeriumi poolt. Seadusemuudatuse mõju hindamiseks lisati perehüvitiste seadusesse (PHS) järelhindamise säte (PHS § 63 lõige 3), mille kohaselt tuleb eelnõu rakendamise järel hinnata meetme sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju, et selgitada välja, kas muudatus registreeritud töötuse korral vanemahüvitise suuruse arvestamisel on olnud eesmärgipärane. Tänaseks on teemavaldkond liikunud Sotsiaalministeeriumisse ja sellega koos liikus ka järelhindamise kohustus Siseministeeriumilt üle Sotsiaalministeeriumile.

Eesmärgi saab seletuskirja põhjal lugeda saavutatuks, kui esimeste laste sündide hulk on kahanenud oodatust vähem.

# 2. Analüüsi metoodika

Järelhindamise analüüsi aluseks on Sotsiaalkindlustusameti sotsiaalkaitse infosüsteemi SKAIS andmed (sh andmed töötuse perioodide kohta vanemahüvitise arvutamise arvestusperioodil) nende vanemahüvitise saajate kohta, kes said ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 lapse. Vanemahüvitise suurus kujuneb raseduseelse ehk lapse sünnist üheksale kuule eelnenud 12 kalendrikuu alusel. Samuti tuginetakse analüüsis Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu ja Statistikaameti sündide andmetele. Lisaks sotsiaalsetele ja demograafilistele mõjudele tuuakse analüüsis välja ka muudatuse mõju riigiasutuste töökoormusele ja riigieelarvele, et anda seadusemuudatuste mõjudele tervikhinnang.

Käesolev analüüs võimaldab anda hinnangu sarnase muudatuse rakendamise põhjendatusele võimalike tulevikus aset leidvate erakorraliste sündmuste korral, millega kaasneb ka ajutine töötus. Analüüsile on lisatud ka huvirühmade tagasiside ja hinnang töötuse erisätte rakendamise eesmärgipärasusele.

# 3. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Registreeritud töötuse hindamisel lähtuti seaduseelnõu mõjuanalüüsis vanuserühmast 23–37, arvestades et 2019. aastal sündis 80% lapsi emadele vanuses 23–37. Alljärgnev tabel kirjeldab selle vanuserühma naiste ja meeste registreeritud töötust perioodil 2019–2023.

Võrreldes 2019. aastaga suurenes 2020. aastal registreeritud töötute osatähtsus elanikkonnas 2,6 protsendipunkti. Olukord tööturul stabiliseerus 2021. aastal ja vähenes ka registreeritud töötus naiste seas. 2021. aastal leevendati ka koroonapiiranguid. 2022. aastal vähenes registreeritud töötute arv ja osatähtsus võrreldes 2021. aastaga nii naiste kui meeste seas. 2022. aasta märtsist kaotas valitsus ka kõik koroonapiirangud.   
  
Tabel 1. Registreeritud töötute arv (tuhat) ja osatähtsus elanikkonnas vanuses 23–37 aastat, 2019–2023

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| Registreeritud töötute arv vanuses 23–37 a | Mehed | 3,5 | 7,3 | 7,6 | 6,5 | 6,1 |
| Naised | 6,0 | 9,1 | 8,7 | 7,4 | 9,2 |
| Kokku | 9,5 | 16,4 | 16,2 | 13,8 | 15,3 |
| Registreeritud töötute osatähtsus elanikkonnas, % | Mehed | 2,5 | 5,3 | 5,7 | 5,0 | 4,6 |
| Naised | 4,7 | 7,1 | 7,1 | 6,3 | 7,3 |
| Kokku | 3,6 | 6,2 | 6,3 | 5,6 | 5,9 |

*Allikas: Eesti tööjõu-uuringu andmed*

Sotsiaalkindlustusameti andmed näitavad, et 5256 vanemahüvitise saajat, kes said ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 lapse, olid oma hüvitise määramise arvestusperioodil vähemalt üks päev registreeritud töötud. Kõigist sel perioodil vanemahüvitise saajatest oli nende isikute osakaal 9%.

Seadusemuudatus võimaldas nende isikute puhul jätta välja vanemahüvitise arvestusperioodi kalendrikuude arvu leidmisel töötuna arvel oldud päevad ning arvutada vanemahüvitis arvestusperioodi keskmise tulu ja väiksema kalendrikuude arvu alusel. Kui isik polnud vanemahüvitise arvestusperioodil üldse tulu teeninud, määrati talle vanemahüvitis ikkagi vanemahüvitise määras ning töötuse erisäte selle isiku vanemahüvitise suurust ei mõjutanud. Samuti ei mõjutanud töötuse erisäte maksimaalse vanemahüvitise saajaid, sest vanemahüvitise ülempiirist suuremat vanemahüvitist neile ei määratud. Selliseid vanemahüvitise saajaid, kes küll olid oma vanemahüvitise arvestusperioodil töötud, kuid kelle vanemahüvitise suurust töötuse periood ei mõjutanud, oli 2831. Kõikidest vanemahüvitise saajatest oli see osakaal 5%.

Suuremat vanemahüvitist sai töötuse erisätte tõttu 2425 hüvitise saajat, mis moodustab 4% kõigist vanemahüvitise saajatest, kes said ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 lapse. Tegu on ootuspärase väikese osaga vanemahüvitise saajatest, mida samas suurusjärgus prognoositi ka seaduseelnõu mõjuanalüüsis.

Joonis 1. Töötuse erisätte mõju vanemahüvitise suurusele neil, kes said lapse ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023

*Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused*

4% jaoks vanemahüvitise saajatest, kes said ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 lapse ja olid oma vanemahüvitise arvestusperioodil töötud ning kelle vanemahüvitis seadusesätte mõjul suurenes, oli see majanduslikku toimetulekut parandav meede. Hüvitise perioodi pikkus ja rahaline võit kogu vanemahüvitise perioodi kohta sõltus sellest, mis liiki vanemahüvitis isikule määrati: isa vanemahüvitist makstakse 30 päeva, ema vanemahüvitist töötavale emale kuni 100 päeva ja mittetöötavale emale kuni 30 päeva peale lapse sündi. Jagatavat vanemahüvitist võib saada kuni 475 päeva.

Rahaline võit ühe päeva kohta varieerus suuresti – ühest eurosendist kuni 119 euroni päevas. Keskmiselt oli rahaline võit isiku kohta 16 eurot päevas, mis on ligi 480 eurot kuus. Mediaan oli 9 eurot päevas (270 eurot kuus). Kuna mediaan on keskmisest tunduvalt väiksem, tähendab see seda, et rohkem on väiksema rahalise võidu saajaid. Joonis 2 seda ebavõrdset jaotust ka näitab, luues parema ettekujutuse keskmise päevamäära jaotusest.

Joonis 2. Töötuse erisätte tõttu suuremat vanemahüvitist saanud isikute (n = 2425) jaotus rahalise võidu suuruse järgi (eurot)

*Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused*

Uue lapse sünni korral väiksema sündide vahega kui kolm aastat (36 kuud) määratakse vanemahüvitis eelmisel korral aluseks olnud keskmise tulu alusel. Seega on osade seadusesättest rahaliselt võitnud isikute jaoks mõju veelgi ulatuslikum, mõjutades mitme lapse eest saadava vanemahüvitise suurust. Kõige suuremateks võitjateks olid need isikud, kes oleksid saanud hüvitist töötasu alammääras, kuid said töötuse perioodi päevade arvestuse tõttu maksimaalse vanemahüvitise summa või sellest suurema (ema vanemahüvitise puhul) summa. Selliseid isikuid oli *ca* 20.

Lisaks majanduslikule toimetulekule oli seadusesätte väljatöötamise eelduseks, et see aitaks vältida laste saamise edasilükkamist töötusest tingitud väiksema vanemahüvitise tõttu. Seaduseelnõu mõjuanalüüsis eeldati eelmisest majanduskriisist saadud kogemuse põhjal, et sissetulekute vähenemine mõjutab eelkõige pere esimeste laste sünde.

Otsest töötuse erisätte mõju sündimusele ei ole siiski võimalik kirjeldada, kuna sündimus on vähenenud kogu perioodil, mil elu Eestis on olnud ebakindel. Tuleb arvestada, et tegu on ka väikese sihtrühmaga – meede mõjutas vaid nelja protsenti kõigist vanemahüvitise saajatest.

# 4. Mõju riigiasutuste töökoormusele

Seletuskirjas väljatoodu põhjal eeldati, et eelnõus esitatud muudatus ei suurenda võimalike perehüvitise saajate halduskoormust ega avaliku sektori töökoormust, kuna kogu menetlus automatiseeritakse.

Samas kaasnes muudatuse rakendamisega vajadus arendada nii Sotsiaalkindlustusameti kui ka Eesti Töötukassa infosüsteeme. Arendada tuli andmevahetust asutuste vahel ning vanemahüvitise määramise ja maksmise teenust. Seadusemuudatuse rakendamisega on kaasnenud seitse vaiet, kolm kohtuasja ja mitu pöördumist Sotsiaalkindlustusameti poole.

**Vaided**

Kõigi vaiete puhul on teemaks vanemahüvitise arvutamisel PHS § 39 lõike 61 alusel arvestusperioodil töötuna arvel oldud päevade arvu mahaarvestamine laste puhul, kes on sündinud alates 01.01.2024.

Vaide esitajad leiavad, et nende vanemahüvitise arvestusperioodi kalendripäevade arvust tuleb lahutada peale töövõimetuslehe alusel ajutiselt töölt vabastatud päevade arvu ka arvestusperioodil töötuna arvel oldud nende päevade arv, mis töövõimetuslehe päevadega ei kattu. Sotsiaalkindlustusameti seisukoht tulenevalt PHS-i sätetest oli, et tegemist oli ajutise meetmega, mida rakendati ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 sündinud laste eest määratud vanemahüvitise arvutamisel.

Riigikogu tahe on olnud selline, et vanemate puhul, kelle laps on sündinud ajavahemikus 01.01.2021–31.12.2023 ja kellel on seetõttu õigus vanemahüvitist kasutada kuni 31.12.2026, tuleb vanemahüvitise arvestamisel töötuna oldud päevade arv referentsperioodist maha arvestada. Alates 1. jaanuarist 2024 sündinud laste puhul PHS § 39 lõige 61 ei kohaldu.

**Kohtuasjad**

Lisaks on seadusemuudatuse rakendamisega kaasnenud kolm kohutuasja.

Kahe kohtuasja (3-23-2601 ja 3-23-2220) puhul tekkis vaidlus selle üle, kas vanemahüvitise suuruse arvutamisel saab kuude arv olla alla ühe kuu (st üksikute päevade arvestus) või saab olla arvutamise aluseks minimaalselt üks kuu (üks isik oli arvestusperioodil töötu 349 päeva ja teine 348 päeva). Sotsiaalkindlustusamet muutis kalendrikuude arvutamise tõlgendust augustis 2023. Varem võeti kalendrikuude arvutamisel aluseks saadud arvutuslik tulem, mis võis olla alla ühe, näiteks 0,58.

Kohtuasjade sisuks oli Sotsiaalkindlustusameti tehtud otsus muuta isiku jagatava vanemahüvitise suurus pärast seaduse tõlgendamise seisukoha muutmist (edasiulatuvalt) väiksemaks.

Esimene kohtuaste Sotsiaalkindlustusametile õigust ei andnud ning amet esitas mõlemas kohtuasjas apellatsiooni, milles selgitas uuesti määramise aluseks olevat arvutust ja asjaolu, et arvutamise aluseks tuleb võtta minimaalselt üks kalendrikuu, mitte sellest lühem periood.

Ringkonnakohus otsustas 29.01.2025, et kohtuasjas 3-23-2220 jääb jõusse esimese astme kohtuotsus. Praegu ei ole Sotsiaalkindlustusamet veel otsustanud, kas pöördutakse apellatsioonikaebusega edasi Riigikohtu poole. Kohtuasjas 3-23-2601 ei ole Ringkonnakohus veel otsust teinud.

**Üks kohtuasi** (3-24-1421) puudutas olukorda, kus kaebaja, kelle laps sündis aastal 2024, soovis, et töötuna arvel oldud päevad arvestataks arvestusperioodist maha (PHS § 39 lg 61 ja § 636). Kohus jättis kaebuse rahuldamata ja isik apellatsiooni ei esitanud. Kohtuotsus jõustus 12.11.2024.

**Pöördumised**

Segadust tekitas PHS-i põhisätte[[2]](#footnote-3) (§ 39 lg-d 61–63) sõnastus: „säte kehtib kuni 31.12.2026“, mis tingis selle, et nii värskete lapsevanemate kui ka lapsi planeerivate vanemate jaoks jäi arusaamatuks, mis ajani kehtis õigus töötuna arvel oldud päevad referentsperioodist välja jätta. Isikud tõlgendasid seda nii, et neid seadusepunkte tuleks vanemahüvitise arvutamisel kohaldada ka 2024. aastal sündinud lapse eest.

Probleemi olemust ja otsust on selgelt väljendatud kohtuasja (3-24-1421) lahendis, mille kohaselt oli seadusandja tahe kohaldada PHS § 39 lõikest 61 tulenevat töötuna arvel oleku perioodi väljajätmist vanemahüvitise arvestusperioodist ajavahemikul 01.01.2021–31.12.2023 sündinud laste puhul.

Rakendussätted ei ole näinud ette selle normi rakendamist kuni 31.12.2026, vaid on reguleerinud normi kehtivust, kuivõrd vanemahüvitist võib kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Samas tõi kohus välja, et sätte sõnastus ei ole lihtsasti tõlgendatav.

Selle küsimuse puhul oli pöördumisi, küsimusi ja selgituste andmist nii Sotsiaalkindlustusametil, Sotsiaalministeeriumil kui ka õiguskantsleril. Täpset pöördumiste arvu ei ole võimalik esitada, sest selleks vajalikus detailsuses igakuiseid kliendipöördumisi Sotsiaalkindlustusamet ei analüüsi.

# 5. Kulud vanemahüvitise meetmele

**Vanemahüvitise lisakulu**

Töötuse erisättest tulenev täiendav kulu vanemahüvitise meetmele oli neljal aastal (2021–2024) kokku 11 miljonit eurot, mis on *ca* 2,8 miljonit aastas. See ühtib seaduseelnõu mõjuanalüüsis esitatud hinnanguga. Arvestades vanemahüvitise kogukuluga (350 miljonit 2023. aastal), on tegu alla 1% ehk väikese osaga sellest. Kuna vanemahüvitist saab kasutada kuni lapse 3-aastaseks saamiseni ja mõjutatud sihtrühma puhul tuleb arvestada ka järjestikuste sündidega, ulatuvad erisätte täiendavad kulud ka järgnevatesse aastatesse, sõltudes sellest, kas ja millal need isikud järgmise lapse saavad ja vanemapuhkusele jäävad.

**Arenduskulu**

Eelnõu seletuskirja kohaselt maksis muudatuse rakendamiseks vajalik Sotsiaalkindlustusameti sotsiaalkaitse infosüsteemi SKAIS arendus 63 000 eurot (käibemaksuta). Tegelikkuses oli kulu esmaarendusele *ca* 66 000 eurot ja hiljem muudatuste tegemiseks veel *ca* 65 000 eurot. Muudatused hõlmasid teenuse vigade haldust ja teenuse sulgemist 2024. aastal.

Eesti Töötukassa töötushüvitiste infosüsteemis TKIS2 oli vaja töötuskindlustushüvitise algoritmi täiendada, milleks kulus 182 arendustundi ehk 9800 eurot koos käibemaksuga.

# 6. Huvirühma tagasiside

**MTÜ Lastekaitse Liit** (LKL) tunnustas riigi kiiret reageerimist koroonakriisi mõjudele ja perede toimetuleku parandamisele keerulises majandusolukorras ning tõi välja asjaolu, et kõigil lastel peavad olema võrdsed võimalused arenguks, sõltumata nende pere majanduslikust olukorrast, elukohast või peremudelist. LKL rõhutas ka seda, et perepoliitika ei saa olla ainult kriisilahendus – oluline on terviklik ja jätkusuutlik süsteem, mis toetab igat last ja peret võrdsetel alustel ning laste heaolule kui poliitikateemale tuleb läheneda kompleksselt, kuna lapse heaolu moodustub ühiskonna toimimise eritasandite kontekstis.

Analüüsi tulemused näitavad LKLi hinnangul, et muudatuse üks eesmärkidest – koroonakriisi tõttu töö kaotanud vanemahüvitise saajate toimetuleku parandamine – saavutati, kuid samas on keeruline hinnata, kas muudatus aitas vältida laste saamise edasilükkamist töötusest tingitud väiksema vanemahüvitise tõttu.

LKL tõi Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti analüüsile tuginedes välja muudatuse positiivsed mõjud:

1. **Toimetuleku parandamine kriisiajal.** Vanemahüvitise erisäte leevendas ajutiselt sissetuleku langust peredes, kus üks vanematest oli töötuse tõttu sissetuleku kaotanud.
2. **Paindlikum lähenemine peredele**. Arvestati pandeemia mõju tööturule ja välditi olukorda, kus ajutine töötus oleks vanemahüvitist oluliselt vähendanud.
3. **Potentsiaalne mõju sündimusele.** Kuigi otsest mõju sündimuse suurenemisele on keeruline hinnata, võib majanduslik kindlustunne toetada perede valmisolekut lapsi saada.

LKL tõi välja ka muudatusega kaasnenud negatiivsed mõjud ja väljakutsed, millega tuleks järgmistes kriisiolukordades arvestada:

1. **Ebavõrdsuse ja ebaproportsionaalsuse mõju.** Töötuse perioodi arvestamine vanemahüvitise määramisel tõi kaasa olukordi, kus madalama varasema sissetulekuga vanemad said hüvitise maksimaalses määras, samas kui stabiilse sissetulekuga pered ei saanud täiendavat kasu.
2. **Erinevad töötuse käsitlused**. Mõned toetusesaajad olid töötud juba enne pandeemiat või kaotasid töö hiljem, kuid said erandi tõttu suurema hüvitise kui need, kes olid järjepidevalt töötanud. See tekitas ebaõigluse tunde ja küsimusi kas toetuste jaotus on õiglane.
3. **Õiguslik segadus ja kohtuvaidlused.** Seaduse sõnastus tekitas küsimusi, millistel tingimustel ja kellele muudatus kehtib. See tõi kaasa vaideid, kohtuasju ja segadust vanemate seas, mistõttu edaspidi tuleks sääraste meetmete puhul tagada parem selgus ja kommunikatsioon.

Kokkuvõtvalt oli LKLi hinnangul seadusemuudatus kiire ja ajutine lahendus koroonakriisi mõjude leevendamiseks, kuid see tõi kaasa ebavõrdsuse ja rakenduslikke probleeme. LKL on seisukohal, et edaspidi tuleks kriisiolukordades kasutada teaduspõhiseid ja universaalseid meetmeid, mis toetavad kõiki lapsi võrdselt ja loovad pikaajalise kindlustunde peredele. Kui tulevikus rakendada sarnaseid erisätteid, on oluline hoolikalt määratleda sihtrühmad ja kehtivusperioodid, et vältida vaidlusi ja segadust. Samuti tuleks kaasata sihtrühmade arvamus seaduse mõju hindamisse. LKL on välja toonud asjaolu, et perehüvitiste süsteem peab tagama laste võrdse kohtlemise ning vältima olukordi, kus teatud sihtrühmad saavad põhjendamatuid eeliseid.

**SA Lapse Heaolu Arengukeskus (LaHe)** on nõus 2020. aastal MTÜ Lastekaitse Liidu poolt seaduseelnõu väljatöötamisele eelnenudjarahvastikuministrile esitatud arvamusega[[3]](#footnote-4), et nii eriolukorras kui ka sellele järgneval perioodil on vaja kindlustada lastele ja lastega peredele suunatud teenuste jätkusuutlikkus ning lapse õiguste igakülgne tagamine. Samas peab LaHe oluliseks arvestada, et eriolukorra mõjud avalduvad veel pikalt pärast eriolukorra ja ka konkreetse kriisiperioodi lõppemist tervikuna. Sellest tulenevalt peab LaHe tehtud muudatust ajakohaseks.

LaHe on toonud välja alljärgnevad tähelepanekud:

1. On positiivne, et seadusemuudatuse mõju hindamiseks lisati PHS-i järelhindamise säte, mille kohaselt tuleb eelnõu rakendamise järel hinnata meetme sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju, et selgitada välja, kas muudatus registreeritud töötuse korral vanemahüvitise suuruse arvestamisel on olnud eesmärgipärane. Järelhindamise teostamine peaks kujunema trendiks, nagu mõju hindamine seadusloomes tervikuna.
2. Tervitatav on järelhindamise analüüsiga antav ülevaade selle kohta, kas tehtud otsused on aidanud kaasa püstitatud eesmärkide täitmisele, mis on õppekohad ja mida saaks järgmistel kordadel samalaadsetes olukordades arvesse võtta. Käesolev analüüs võimaldab anda mh hinnangu sarnase muudatuse rakendamise põhjendatusele võimalike tulevikus aset leidvate erakorraliste sündmuste korral, millega kaasneb ka ajutine töötus.
3. Analüüs toob muu hulgas välja ka kitsaskohad, millele eelnõu ettevalmistavas faasis oleks pidanud rohkem tähelepanu pöörama, aga millest saab juhinduda edaspidi. Näiteks seletuskirjas väljatoodu põhjal eeldati, et eelnõus esitatud muudatus ei suurenda võimalike perehüvitise saajate halduskoormust ega avaliku sektori töökoormust, kuna kogu menetlus automatiseeritakse. Samas kaasnes muudatuse rakendamisega vajadus arendada nii Sotsiaalkindlustusameti kui ka Eesti Töötukassa infosüsteeme. Arendada tuli andmevahetust asutuste vahel ning vanemahüvitise määramise ja maksmise teenust. Seega suurenesid ka arenduskulud, mida oleks pidanud erinevate riigi arendusprojektide nn valusate näidete varal (nt SKAIS2) algselt kohe suuremana prognoosima ja lisama ka nn ootamatuse koefitsiendi, st milliseid täiendavaid arendusi ei saa arendaja lähteülesandest tulenevalt ette näha. Samuti tuginevalt erinevate arendajate tagasisidele on vaja kõrgendatud tähelepanu pöörata lähteülesande koostamisele tellija poolt ja selle põhjalikkusele vaatega tulevikku. Arendaja lähtub tellija materjalist, mistõttu on hilisemate kulutuste suurenemise vältimiseks vajalik põhjalik eeltöö.
4. Positiivne, et analüüsis on välja toodud vaiete ja kohtuasjade sisu. Eelnev annab kinnitust kui vajalik on tehtavate muudatuste laiem kommunikeerimine (sh vene keeles), et oleks garanteeritud seaduse muudatuste ühetaoline mõistmine ja sihtgrupi õiguste suurem tagatus. Muu hulgas suurenes perioodil ootamatult sihtgrupp ka Ukraina sõjapõgenike näol, kelle teavitusele oleks samuti pidanud eraldi suuremat tähelepanu pöörama. Samuti kuna tegu oli ajaliselt piiratud erisättega, siis kommunikatsioon oleks pidanud olema mitmekordne, sh ajaperioodi lõppu arvestavalt.
5. Analüüs viitab kohtu poolt välja toodule, et sätte sõnastus ei ole lihtsasti tõlgendatav, mistõttu oli tähtajaga seonduva küsimuse puhul pöördumisi, küsimusi ja selgituste andmist nii Sotsiaalkindlustusametil, Sotsiaalministeeriumil kui ka õiguskantsleril. Ei saa eeldada sihtgrupil juriidilist pädevust ega ka seda, et loetakse seletuskirja.Info tuleb esitada võimalikult lihtsas ja selges keeles, jätmata ruumi kaheti mõistetavusele.
6. Eesmärkide seadmisel on vaja vaadata erinevate tegurite koosmõju ja hinnata realistlikult, kas ühe meetme lisamisega on võimalik täita püsitatud eesmärki, mis oma olemuselt on vastuolus trendiga ja eeldab täitumiseks väga erinevate tingimuste kooskõla kui mitte imet. Seletuskirjas oli rõhutatud, et riigi kestlikkuse jaoks on oluline, et regulatsioonid toetaks peresid ja sündimust ka majanduslikult keerulisel ajal. Sündide statistika näitab, et 2008. aasta majandussurutise järjel vähenes oluliselt esimeste laste sündide arv. Ka seletuskirjas märgiti, et esimeste sündide arv väheneb. Erisätte eesmärgi sai seletuskirja põhjal lugeda saavutatuks, kui esimeste laste sündide hulk on kahanenud oodatust vähem. Võttes arvesse aastaid kestnud sündide vähenemise üldist trendi, kas sai/saab loota, et ainult konkreetne meede oleks seda trendi vääranud, kui võrrandis on veel lugematu hulk teisi tundmatuid?

LaHe on seisukohal, et riigil on laiemas pildis vaja leida parimad teaduspõhised rahvastikupoliitilised lahendused, pidades rahvastikukriisi lahendamise seisukohalt vajalikuks universaalset lähenemist, st toetada tuleb kõigi laste sündi ja kasvamist alates esimesest lapsest.

Selleks, et vanemad saaksid igas Eestimaa linnas ja vallas kindlustunnet kaotamata lapsi oma perre planeerida ja pühenduda laste kasvatamisele ning tegeleda samas ka töise eneseteostusega, on vaja lisaks taolistele erimeetmetele vähendada regionaalset ebavõrdsust, toetada erinevates piirkondades osutatavate teenuste kvaliteedi ja mitmekesisuse suurendamist. Tõhustada tervise, sotsiaal- ja haridusvaldkonna järjepidevat koostööd kindlustamaks lastele ja lastega peredele vajalike tugiteenuste kättesaadavus ja kvaliteet olenemata pere elukohast. Suuremat tähelepanu on vaja pöörata perede teenustele: laste päevahoid eri vanuses lastele, nõustamise vormide kättesaadavus, vanemahariduse võimalused. Lapse heaolu ja pere toetamise seisukohalt on oluline, et meetmed/teenused lähtuvad lapse vajadusest ja toetavad peresuhteid ning on õigeaegsed, tulemuslikud ja pikaaegse positiivse mõjuga.

Laiendamist vajab kogukondlike ennetus- ja peretöökeskuste võrgustik, et pered saaksid õigeaegset ja asjatundlikku abi laste kasvatamisel, vanemaks ja partneriks olemisel ning lapse abivajadusega tegelemisel. Lisaks on oluline riigi vaatest keskenduda esmassünnitajate toetamisele, pakkudes just sellele sihtgrupile suunatud teenuseid (nt paari- ja peresuhte koolitused, nõustamised jne) ja võimalusel ka lisaks eritoetusi.

LaHe näeb vajadust lähtuda eriolukorra puhul ennekõike sihtgrupi vajadustest, unustamata värskelt kogetu põhjal, et eriolukorra mõjud avalduvad veel pikalt pärast eriolukorra ja ka konkreetse kriisiperioodi lõppemist tervikuna. Igal inimesel Eestis on põhiseaduslik õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtusse pöördumist ei peaks seadusandja käsitlema ohuna, vaid pigem ennetama kohtuasjade teket põhjaliku eeltööga, sh selgele seaduskeelele, mõju hindamisele ja muudatuste kommunikatsioonile suuremat tähelepanu pöörates.

# 7. Kokkuvõte ja õppetunnid edasiseks

Seadusesäte töötati välja eesmärgiga leevendada lapsi saavate perede jaoks koroonaviiruse pandeemilise leviku negatiivset mõju nende perede majanduslikule toimetulekule ja lapsesaamise plaanidele.

Ajutisest meetmest võitsid rahaliselt 2425 vanemahüvitise saajat, kelle vanemahüvitise suurust mõjutas arvestusperioodi jäänud töötuse periood. Seaduse väljatöötamise ajal ei osatud ette näha, kui ulatuslik on koroonakriis ja kui kaua see kestab. Käesolev järelanalüüs näitas, et väljatöötatud meede oli mõeldud pikemaajalisena kui koroonapandeemiast tulenev töötus kestis. Seega läks sihtrühm seaduse eesmärgi vaatest liiga pika perioodi arvestuse tõttu põhjendamatult suureks. Töötuse erisättest tulenev täiendav kulu vanemahüvitise meetmele oli neljal aastal (2021–2024) kokku 11 miljonit eurot. Lisandusid arenduskulud, mis osutusid mitu korda suuremaks kui esialgu planeeritud ja mille põhjustas muudatuste tegemine. Riigieelarves tuleb arvestada ka järjestiksündidega kaasneva täiendava kuluga, mis ulatub ka järgmistesse aastatesse, kuid arvestades väikest sihtrühma, on mõju riigieelarvele eeldatavasti väheoluline.

Analüüsi tulemused näitavad, et muudatuse üks eesmärkidest – koroonakriisi tõttu töö kaotanud vanemahüvitise saajate toimetuleku parandamine – saavutati, kuid seda paraku ka negatiivsete mõjude ja väljakutsetega. Paarikümnel juhul mõjutas töötuna arvel oleku perioodi pikkus vanemahüvitise arvutamist liiga suure ebaproportsionaalsusega võrreldes isiku tegeliku sissetulekuga enne töötuks jäämist. Olukord, kus vanema sissetulek võrdus töötasu alammääraga, aga erimeetme rakendamisel matemaatilise arvutusvalemi tõttu suurendati asendussissetulekut hüvitise maksimaalse määrani, on ebaproportsionaalne ja tekitab ühiskonnas ebavõrdsust. Töötuna arvel oleku perioodi aluseks võtmine võis tekitada soodsama olukorra nende isikute jaoks, kes ei kaotanud tööd koroonaviiruse levikust tulenenud piirangute tõttu, vaid olid töötud juba varem või kaotasid töö hiljem või olid teinud üksnes tööampse. Seda muudatusega kaasnenud mõju tõid negatiivsena esile ka huvirühmad käesoleva järelanalüüsi kohta esitatud tähelepanekutes.

Demograafilist mõju on nii väikese sihtrühma puhul keeruline hinnata, kuna sündimus on vähenenud kogu perioodil, mil elu Eestis on olnud ebakindel. Selle järeldusega nõustusid nii Töötukassa kui huvirühmad. Lastekaitse Liit ja SA Lapse Heaolu Arengukeskus tõid välja, et laste heaolu ja sündimuse suurendamine ei ole ainult toetuste küsimus ning sündimuse toetamiseks ei piisa üksikmeetmetest – oluline on luua peresõbralik keskkond ja toetada lapsi igas vanuses. Edaspidi tuleks seaduseelnõus vältida selliste mõju hindamise mõõdikute seadmist, mida tegelikkuses polegi võimalik välja arvutada, sest muudatust mõjutavad ka muud ühiskondlikud suundumused.

Kokkuvõttes oli seadusemuudatus kiire ja ajutine lahendus koroonakriisi mõjude leevendamiseks, kuid see tõi kaasa ka ebavõrdsuse ja rakenduslikke probleeme. Edaspidi tuleks sarnasest eriolukorrast tulenevaid erimeetmeid rakendades kaaluda pigem ühekordseid toetusi ja väga kindlate kriteeriumide alusel, mitte luua põhihüvitise saamise erandit. Erandi loomisega kaasnevad alati arenduskulud, ajutise meetmega ka teenuse lõpetamise kulud ning analüüsitava muudatuse näitel ka pöördumised, vaided ja kohtuasjad.

1. [Perehüvitiste seaduse ja töölepingu seaduse muutmise seadus–Riigi Teataja](https://www.riigiteataja.ee/akt/128052021012). [↑](#footnote-ref-2)
2. [Perehüvitiste seadus–Riigi Teataja](https://www.riigiteataja.ee/akt/PHS). [↑](#footnote-ref-3)
3. Perehüvitiste seaduse muutmise raames esitatud kiri nr 1-8/2/20/13 ja kiri nr 1-8/2/20/45. [↑](#footnote-ref-4)