

Perehüvitiste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Perehüvitiste seaduse (edaspidi PHS) ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu on välja töötatud Sotsiaalministeeriumis.

Nii nagu ülejäänud Euroopa, seisab ka Eesti silmitsi ülesandega leida viise, kuidas soosida ja toetada laste saamist ning anda samal ajal peredele piisav paindlikkus võimaluse korral ka töötada ja hoolduskoormust jagada.

Vanemahüvitise peamine eesmärk on säilitada riigi toetuse andmisega vanema varasem sissetulek ning toetada töö- ja pereelu ühitamist. Kehtiv vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteem on helde ja ainulaadne, kuid sellele on ette heidetud vähest paindlikkust. Samuti ei motiveeri praegune skeem isasid lapsehoolduspuhkusele jääma. Seda tõestab ka statistika, mille kohaselt on ligi 90% Eesti peredest lapse hooldamine esimestel eluaastatel pigem ema kohustus. Seetõttu on oluline luua vanemahüvitise paindlikuma kasutamise võimalusi ning anda ka isadele rohkem võimalusi hoolitseda väikelapse eest.

Hoolduskoormusest tingitud karjääripausid on seni puudutanud eelkõige naisi, soodustades sellega ebavõrdsust tööturul. Teiste riikide kogemus näitab, et isade suuremal osalusel lapse hooldamises on positiivne mõju naiste tööhõivele ja sündimusnäitajatele ning see aitab kaasa ka lähedasema suhte tekkimisele isa ja lapse vahel.

Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsiooni läbirääkimistel lepiti kokku senise vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteemi muudatustes ning 2. märtsil 2017. a kiideti valitsuskabinetis süsteemi muudatusettepanekud heaks. Kuivõrd muudatused on väga mahukad ning eeldavad paljude osapoolte kokkuleppeid ja infotehnoloogilisi arendusi, töötatakse välja kaks eelnõu, mis rakendatakse etapiviisiliselt.

Käesoleva eelnõuga tehakse vanemahüvitise süsteemis järgmised muudatused:

- 1) isal on võimalik jääda isapuhkusele senise 10 tööpäeva asemel 30 päevaks ning kasutada oma õigust emaga samal ajal või eraldi;
- 2) isa täiendava vanemahüvitise saamise õigus ei sõltu isa eelnevast töösuhtest ega töötamise lepingulisest vormist;
- 3) vanemahüvitise maksmist saab peatada ja jätkata vastavalt isiku soovile kuni lapse 3-aastaseks saamiseni;
- 4) vanemahüvitise maksmise ajal on võimalik teenida töist tulu kuni pool vanemahüvitise ülempiirist (2018. aastal oleks see summa ca 1533 eurot kalendrikuus), ilma et hüvitist vähendataks;
- 5) lapsehooldustasu maksmine lõpetatakse ning vastavad vahendid integreeritakse etapiviisi vanemahüvitise skeemi.

Eelnõuga elluviidavate muudatuste eesmärk on luua vanemahüvitiste skeemi rohkem võimalusi töö- ja pereelu ühitamiseks ning hoolduskoormuse ühtlasemaks jaotumiseks vanemate vahel.

Perehüvitiste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõusse (edaspidi ka *eelnõu*) on koondatud kolme kehtiva seaduse regulatsioonid – perehüvitiste seaduse (edaspidi *PHS*), maksukorralduse seaduse (edaspidi *MKS*) ja töölepingu seaduse (edaspidi *TLS*) vastavad sätted.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonna perepoliitika juht Pirjo Turk (telefon 626 9179, Pirjo.Turk@sm.ee) ja sama osakonna juhataja Hanna Vseviiov (telefon 626 9257, Hanna.Vseviiov@sm.ee). Töölepingu seaduse muudatused on koostanud tööelu arengu osakonna töösuhete juht Mariliis Proos (telefon 626 9255, Mariliis.Proos@sm.ee). Perehüvitiste seaduse vanemahüvitise regulatsiooni väljatöötamisel osales Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna hüvitiste ja toetuste poliitika juht Anu Irval (telefon 626 9238, Anu.Irval@sm.ee). Eelnõu mõjude hindamise osa on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Age Viira (telefon 626 9754, Age.Viira@sm.ee) ja sama osakonna juhataja Hede Sinisaar (telefon 626 9732, Hede.Sinisaar@sm.ee).

Eelnõu juriidilise kontrolli on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusnõunikud Jaanus Põldmaa (telefon 626 9328, Jaanus.Poldmaa@sm.ee) ja Susanna Jurs (telefon 626 9329, Susanna.Jurs@sm.ee).

Eelnõu väljatöötamises on osalenud veel SKA perehüvitiste talituse juhtivspetsialist Jelena Kupri (Jelena.Kupri@sotsiaalkindlustusamet.ee, telefon 744 7482) ja hüvitiste osakonna nõunikud Kristina Pähkel (Kristina.Pahkel@sm.ee, telefon 626 9717) ja Merlin Loorits (Merlin.Loorits@sotsiaalkindlustusamet.ee, telefon 640 8182).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud infojuhtimise osakonna keeleteimetaja Virge Tammaru (tel 626 9320; Virge.Tammaru@sm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud valitsusliidu tegevuskava peatüki „Sotsiaalpoliitika ja tervishoid“ punktiga 11.5, mis seab eesmärgi luua vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteem, mis on piisavalt paindlik, pakub vanematele valikuvõimalusi, toetab vanemate osalust tööturul ja laste kasvatamise jagamist vanemate vahel.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi alljärgnevas redaktsioonis:

- 1) perehüvitiste seadust avaldamismärkega RT I, 24.12.2016, 6;
- 2) maksukorralduse seadust avaldamismärkega RT I, 04.07.2017, 118;
- 3) töölepingu seadust avaldamismärkega RT I, 04.07.2017, 122.

Vabariigi Valitsuse 02.03.2017 kabinetinõupidamise otsuse kohaselt tuli Sotsiaalministeeriumil ilma väljatöötamiskavatsust koostamata ette valmistada muudatuste elluviimiseks vajalik seaduseelnõu, mistõttu ei ole eelnõu väljatöötamisele eelnenud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohast seaduseelnõu väljatöötamiskavatsust. Siinkohal tuleb arvestada, et vanemapuhkuste ja -hüvitiste muudatuste elluviimiseks koostati Sotsiaalministeeriumi poolt 2015. aastal „Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat“ ning 2016. aastal vanemapuhkuste ja hüvitiste süsteemi analüüs.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus, sest muudetavate seaduste seas ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõikes 2 loetletud Riigikogu koosseisu hälteenamuse pädevusse kuuluvaid vastutusvaldkondi.

2. Seaduse eesmärk

Eesti on väheneva rahvaarvuga riik, kus ühest küljest on puudus töökätest, ent teisalt on just parimas tööeas inimesed need, kes ka potentsiaalselt pere looks. Seetõttu tuleb luua rohkem võimalusi, et soodustada töö- ja pereelu ühitamist. Muutunud töötegemise viisid ning perede erinev elukorraldus ja soovid eeldavad vanemapuhkuste ja hüvitiste süsteemilt piisavalt paindlikkust ja valikuvõimalusi, et vanemad saaksid kindlustunnet kaotamata pühenduda laste kasvatamisele või tegeleda samas ettevõtluse ja eneseteostusega.

Töö- ja pereelu tasakaalu kõrval on oluline toetada hoolduskoormuse tasakaalustatumat jaotust meeste ja naiste vahel. Kuigi Eestis on naised kõrgelt haritud, jääb nende potentsiaal tööturul tihti kasutamata. Isade suurem osalus laste kasvatamisel aitab samas luua häid peresuhteid ja toetab sündimust.

Lähtuvalt eelnõu eesmärgist muudetakse kehtivat süsteemi, andes isadele juurde täiendava õiguse vanemahüvitisele 30 päeva ulatuses; võimaldades vanematel vanemahüvitist välja võtta kolme aasta jooksul ehk vajaduse korral peatades ja taasalustades vanemahüvitise saamist; muutes vanemahüvitise saamise ja samaaegse töise tulu teenimise korral vanemahüvitise vähendamise valemil nii, et hüvitist ei vähendataks juhul, kui isik teenib alla pooleteisekordse keskmise palga ulatuses töist tulu. Lapsehooldustasu integreeritakse etapiviisi vanemahüvitise süsteemi.

Eelnõuga muudetakse ka isapuhkuse süsteemi. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on isapuhkuse ja selle eest tasu saamise õigus vaid tööandja-töötaja alluvussuhtes töölepingu alusel töötavatel isadel ja avalikus teenistuses olevatel isadel. Puhkuse ja puhkusetasu õigust ei ole FIE-l ja vaba elukutse esindajal (nt notarid, kohtutäiturid, vandetõlgid, audiitorid, pankrotihaldurid) ning käsundus- ja töövõtulepingu vm võlaõigusliku lepingu alusel töötaval isikul. Tuginedes SKA ja Statistikaameti andmetele võib öelda, et isapuhkusele ja isapuhkuse tasule pole õigust ligikaudu igal neljandal isal. Võttes arvesse, et uuenevad töövormid toovad kaasa üha rohkem tähtajalise lepingu (mis on võlaõigusliku lepingu alusel kehtestatud) alusel töötamist ning seda, et riigi eesmärk on soodustada isade osalust lapse kasvatamisel, on oluline, et lapsevanematele oleksid tagatud võrdsed võimalused lapse eest hoolitsemiseks. Edaspidi tasustatakse isapuhkust täiendava vanemahüvitisega. Lisaks hakatakse täiendavat vanemahüvitist maksma ka neile isadele, kellel ei ole TLS-i alusel puhkuseõigust ning isadele, kes ei tööta.

Eelnõuga muudetakse isapuhkuse kasutamine paindlikumaks, soodustades seeläbi perede otsustusõigust. Kehtiva TLS-i kohaselt on isal võimalik saada tasustatud isapuhkust kümne tööpäeva ulatuses. Puhkust võib kasutada ühes osas või osade kaupa kaks kuud enne lapse eeldatavat sündi kuni kaks kuud pärast lapse sündi. Sihitamaks isapuhkust senisest enam lapse sünni perioodile ning võimaldamaks isal soovi korral olla koos lapsega kodus ka lapse suuremaks saades, makstakse edaspidi isa täiendavat vanemahüvitist 30 päeva enne lapse eeldatavat sündi kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

Eelnõuga muudetakse vanemahüvitise maksmine paindlikumaks. Enamikus Euroopa riigis võimaldatakse vanematel valida, mis ajaperioodil ja millises suuruses vanemahüvitist nad soovivad kasutada, kombineerides selle raames ka näiteks osakoormusega töötamist ja/või osalise vanemahüvitise samaaegset maksmist mõlemale vanemale. Kuigi Eestis on võimalik kasutada lapsehoolduspuhkust kas ühes osas või osadena kuni lapse 3-aastaseks saamiseni, puudub samas võimalus ka vanemahüvitist kolme aasta jooksul paindlikult välja võtta. Seega on vanematel praeguses süsteemis võimalus vanemahüvitise saamise perioodil teenida küll täiendavat tulu, kuid sellega ei kaasne täiendavat paindlikkust. Kõnealuse eelnõuga antakse vanematele õigus kasutada vanemahüvitist kogu vanemapuhkuse perioodil paindlikult, katkestades vajadusel korral hüvitise saamist sarnaselt puhkusega.

Senine vähene töötamine ja tulu teenimine vanemahüvitise saamise perioodil on paljuski tingitud asjaolust, et vanemad soovivad vanemahüvitise saamise perioodil täielikult pühenduda lapse kasvatamisele. Samas on nii tööandjate kui ametiühingute esindajad välja toonud, et vanemahüvitise vähendamine töötamise korral on vanematele demotiveeriv ning vanemad kas loobuvad töö tegemisest või töötavad üksnes niipalju, et see ei vähendaks vanemahüvitise suurust. Eelnõuga soovitakse seda olukorda muuta ning edaspidi vanemahüvitist ei vähendata, kui vanem teenib samal ajal vanemahüvitise saamisega sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis jääb alla pooleteisekordse keskmise palga ehk alla poole vanemahüvitise ülempiirist. Kui teenitav tulu ületab pooleteisekordset keskmist, siis vähendatakse vanemahüvitist poole võrra alates summast, mis ületab pooleteisekordset keskmist palka. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga säilib tulu saamisel vanemahüvitise saajale alati vähemalt pool vanemahüvitisest, kuid mitte vähem kui vanemahüvitise määr.

Lapsehooldustasu maksmine lõpetatakse ja vastavad vahendid integreeritakse vanemahüvitise süsteemi, võimaldades maksta isadele täiendavat vanemahüvitist ning kasutada vanemahüvitist kolme aasta jooksul.

3. Seaduse sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse perehüvitiste seadust.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse PHS § 7 lõike 2 teist lauset, mis reguleerib vanemahüvitise maksmist selle algus- ja lõpukuul. Kehtiva PHS kohaselt arvutatakse vanemahüvitis selle maksmise algus- ja lõpukuul proportsionaalselt päevade arvuga kuus, mille eest on õigus vanemahüvitist saada. Näiteks kui isikul tekib õigus vanemahüvitisele 15 päeva enne kuu lõppu, makstakse talle tagantjärele vanemahüvitist 15 päeva eest. Samuti, kui isikul lõppeb õigus vanemahüvitisele näiteks kalendrikuu viiendal kuupäeval, makstakse talle vanemahüvitist järgmisel kalendrikuul viie päeva eest. Ülejäänud perioodil makstakse vanemahüvitist kalendrikuu kaupa.

Kõnealuse eelnõuga antakse isadele võimalus saada täiendavat vanemahüvitist soovi korral ka väiksemate osade kaupa kui kalendrikuu. Seetõttu sätestatakse ka isa täiendava vanemahüvitise maksmine vastavalt kasutatud päevade arvule kuus. Näiteks kui isa soovib saada täiendavat vanemahüvitist 10 päeva enne lapse sündi ning ülejäänud osa hiljem, makstakse isale täiendavat vanemahüvitist nende 10 päeva eest, mida ta enne lapse sündi kasutas. Sarnaselt kehtivale vanemahüvitise maksmise korrale makstakse ka isa täiendav vanemahüvitis välja igas kuus eelmise kalendrikuu eest.

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks PHS § 16 lõike 1 punkt 2, mis sätestab igakuise makstava peretoetusena lapsehooldustasu. Kuivõrd lapsehooldustasu ei täida enam oma eesmärki asendussissetulekuna, kaotatakse lapsehooldustasu eraldi toetuseliigina ning selle maksmiseks ettenähtud vahendid integreeritakse vanemahüvitise skeemi, et soodustada isade osalust väikelapse eest hoolitsemisel.

Kehtiva PHS-i alusel makstakse pärast vanemahüvitise maksmise lõppemist lapsehooldustasu, mille algne roll oli toimida asendussissetulekuna. Lapsehooldustasu oli selle kehtestamisel seotud alampalgaga, kandes seega tol ajal teatud mõttes sarnast eesmärki vanemahüvitise ja kompenseerides osa saamata jäänud töötasust. Lapsehooldustasu regulatsiooni väljatöötamise ajal oli alampalk 1200 krooni, mistõttu kehtestati selle tasu määraks 1200 krooni (76,70 eurot). Eelarvevahendite piiratuse tõttu sai lapsehooldustasu suuruseks pool lapsehooldustasu määrast ning sellisel kujul on see säilinud tänaseni, olles 38,35 eurot kuus alla 3-aastase lapse kohta. Lapsehooldustasu (veerand määrast ehk 19,18 eurot kuus) makstakse ka iga 3–8-aastase lapse kohta, kui peres kasvab lisaks kuni 3-aastane laps või kui peres kasvab kolm ja enam vähemalt 3-aastast lapsetoetust saavat last. Lapsehooldustasu ei taga seega tänapäeval enam selgelt asendussissetulekut, vaid on väikelapse vanemale suunatud lisatoetus, mis ei sõltu töötamisest ega lapsehoolduspuhkusest viibimisest. Seejuures tuleb arvestada, et viimastel aastatel on peretoetused, sh eriti lasterikastele peredele oluliselt tõusnud. Muudatuse mõju on sihtrühma suhtes hinnatud käesoleva seletuskirja 5. peatükis.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks PHS § 18, mis reguleerib lapsehooldustasu saamise õigust ja maksmise tingimusi. Lapsehooldustasu eraldi toetuseliigina kaotatakse ning see integreeritakse vanemahüvitise skeemi.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse PHS §-i 32, mis sätestab vanemahüvitise eesmärgi. Kehtiva PHS kohaselt on vanemahüvitise eesmärk säilitada riigi toetuse andmisega varasem sissetulek isikule, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu, ning toetada töö- ja pereelu ühitamist. Muudatusega sätestatakse, et vanemahüvitise eesmärk on tagada asendussissetulek isikule, kes kasvatab väikelast ning soodustada töö- ja pereelu ühitamist. Seega on vanemahüvitise eesmärk jätkuvalt tagada asendussissetulek vanematele, kellel jääb lapse eest hoolitsemise tõttu töötasu saamata. Teisalt võimaldatakse vanemahüvitisega minimaalne sissetulek ka lapsevanematele, kes pole enne lapse saamist töötanud. Ka siin võib näha asendussissetuleku funktsiooni, kuna väikelapse kõrvalt tööleminek ja sissetuleku teenimine võib olla sel perioodil raskendatud.

Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt oli vanemahüvitise eesmärk säilitada varasem sissetulek väikelapsega kodus olevale vanemale. Antud juhul pole aga kohane nimetada vanemahüvitise funktsiooniks sissetuleku säilitamist, kuna eelneva sissetulekuta vanema puhul võimaldatakse vanemahüvitist minimaalses määras ning teisalt ka seetõttu, et antud eelnõuga luuakse lapsevanematele soodsamad tingimused vanemahüvitise samaaegse sotsiaalmaksuga maksustatava tulu teenimiseks.

Arvestades, et vanemahüvitist on võimalik saada mõlemal vanemal kokku 19 kuud ning teisalt võttes arvesse lapsevanemate vajadusi ja soovi võimalusel osaliselt vanemahüvitise saamisega samaaegselt töötada, soodustavad antud eelnõuga tehtavad muudatused senisest enam ka töö- ja pereelu ühitamist.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse PHS §-i 33 ja sõnastatakse see tervikuna uuesti, lisaks täiendatakse vanemahüvitist saama õigustatud isikute ringi.

PHS § 33 lõiget 1 täiendatakse teise lausega, millega sätestatakse mõlemale vanemale sama lapse kohta vanemahüvitise samaaegse saamise õigus. Nimetatud õiguse kasutamine on seotud PHS-i lisatava isa täiendava vanemahüvitise õigusega (PHS uus § 33 lõige 2). Kehtiva PHS alusel makstakse vanemahüvitist korraga vaid ühele vanematest. Uue regulatsiooni puhul, kui isa soovib saada isa täiendavat vanemahüvitist perioodil, mil ka emale makstakse vanemahüvitist, on neil mõlemal õigus saada vanemahüvitist ühel ajal. Samuti on isal õigus saada vanemahüvitist perioodil, kui ema saab sünnitushüvitist. Uue lisatava sättega hüvitisele õigustatud isikute ringi võrreldes varasemaga muudetud ei ole.

PHS § 33 lõikes 2 sätestatakse isa täiendava vanemahüvitise maksmise periood. Isal on õigus saada isa täiendavat vanemahüvitist 30 päeva ulatuses. Tegemist on vanemahüvitise kontekstis täiendava hüvitise maksmisega, mis pärineb TLS-i isapuhkuse regulatsioonist. TLS-is säilitatakse töölepingulises suhtes olevatele isadele ning avalikus teenistuses töötavatele isadele isapuhkuse saamise õigus. Kuivõrd seaduse eesmärk oli laiendada isa täiendava vanemahüvitise maksmist kõikidele isadele, ei ole PHS-i kontekstis enam oluline, millises lepingulises suhtes on hüvitist saav isa. Siiski säilib teatav erisus selles osas, et TLS-iga hõlmatud isade puhul on täiendava vanemahüvitise saamise õigus seotud isapuhkusele viibimisega. Seetõttu eeldatakse, et isapuhkusele õigust omaval isikul on õigus isa täiendavale vanemahüvitisele üksnes isapuhkuse kasutamise perioodil, kui selle kohta on kantud andmed töötamise registrisse.

PHS § 33 lõikes 3 sätestatakse isikute loetelu, kellel on õigus isa täiendavale vanemahüvitisele juhul, kui lapse bioloogiline isa oma õigusest loobub või kui ta ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada. Isa täiendava vanemahüvitise saamise õigusest loobumise korral tuleb lapse bioloogilisel isal esitada SKA-le kirjalik teade. Sellisel juhul tekib õigus isa täiendavale vanemahüvitisele lapse ema abikaasal.

Kui lapse bioloogiline isa ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda, on isa täiendava vanemahüvitise saamise õigus lisaks ema abikaasale meessoost lapsendajal, eestkostjal või hooldajal, sellisel juhul pole kirjalikku nõusolekut hüvitise saamise õigusest loobumiseks vaja.

PHS § 33 lõikega 4 laiendatakse isa täiendavale vanemahüvitisele üldisi vanemahüvitise määramise ja maksmise sätteid, välja arvatud juhul, kui kõnealuses seaduses pole sätestatud teisiti.

PHS § 33 lõige 5 sätestab isikute loetelu, kellel on õigus vanemahüvitisele enne lapse 70 päeva vanuseks saamist. Tegemist on kehtiva PHS § 33 lõikes 2 sätestatuga ning eelnõuga selles muudatusi ei tehta. Kuigi antud eelnõus sätestatakse isade õigus täiendavale vanemahüvitisele, mida isa võib kasutada ka enne lapse 70-päevaseks saamist, on sel perioodil isal võimalik kasutada vaid oma õigust täiendavale vanemahüvitisele ja seda vaid emaga samaaegselt. Pärast seda, kui laps saab 70-päeva vanuseks, on see pere otsustada, kumb vanematest hoolitseb igapäevaselt lapse eest ja saab vanemahüvitist.

PHS § 33 lõikega 6 muudetakse ja sõnastatakse ümber kehtiva PHS § 33 lõige 3, mis sätestab, kummal vanemal on õigus vanemahüvitisele pärast lapse 70 päeva vanuseks saamist. Kehtiva PHS kohaselt on pärast lapse 70-päevaseks saamist õigus vanemahüvitisele selle vanemal, kes

on lapsehoolduspuhkusel. Muudatusega lisatakse nimetatud sättesse erand, mille kohaselt on isal õigus saada isa täiendavat vanemahüvitist ajal, kui lapse ema on lapsehoolduspuhkusel ja/või õigustatud saama vanemahüvitist. Seega saab pere isa täiendava vanemahüvitise puhul valida, kas seda makstakse samal ajal koos emale makstava vanemahüvitisega või eraldi.

PHS § 33 lõike 7 kohaselt on mitmikute sünni puhul õigus vanemahüvitisele ühel vanematest, arvestades kõnealuse paragrahvi lõigetes 1, 5 ja 6 sätestatud erisusi. Tegemist on kehtiva PHS § 33 lõikes 4 sätestatuga. Eelnõuga muudetakse sättes olevaid viiteid tulenevalt kogu paragrahvi ümbersõnastamisest ja seniste lõigete asukoha muutumisest paragrahvi sees.

PHS § 33 lõikega 8 sätestatakse vanemahüvitise maksmine juhtudel, kus isikule makstakse ühe lapse eest vanemahüvitist ning samal ajal tekib õigus vanemahüvitisele teise lapse eest. Kehtiva PHS kohaselt makstakse sellisel juhul vanemahüvitist ühe lapse eest isiku valikul. See tähendab, et mitut vanemahüvitist samaaegselt ei maksta. Isikul on õigus valida, kumma lapse eest ta vanemahüvitist saada soovib. Eelnõuga asendatakse kehtivas sättes sõnad „isikule, kellele makstakse“ sõnadega „isikule, kellel on õigus“. Muudatus on vajalik, sest edaspidi saab vanemahüvitise maksmist peatada ja jätkata kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Seega kui isikul on õigus vanemahüvitisele ühe lapse eest, siis juhul, kui samal ajal tekib õigus vanemahüvitisele ka teise lapse eest, makstakse hüvitist vaid ühe lapse eest isiku valikul.

PHS § 33 lõige 9 sätestab erisuse isa täiendava vanemahüvitise saamise ja laste järjestikuste sündide puhul ning annab isale õiguse saada täiendavat vanemahüvitist ka järjestikku sündinud laste puhul kuni iga lapse kolmeaastaseks saamiseni. Seega kui näiteks isa saab teise lapse ja ta pole veel kasutanud esimese lapse eest oma õigust isa täiendavale vanemahüvitisele, on tal kummagi lapse eest õigus saada isa täiendavat vanemahüvitist kuni iga lapse kolmeaastaseks saamiseni. Küll aga pole isal õigust saada 30 päevast täiendavat vanemahüvitist üheaegselt mõlema lapse eest.

PHS § 33 lõikega 10 täiendatakse PHS § 33 uue normiga, mis sätestab mõlema lapsevanema õiguse saada vanemahüvitist 30 kalendripäeva ulatuses juhul, kui laps sünnib surnult või sureb 30 kalendripäeva jooksul pärast sündi. Kui lapse emal on sellise juhtumi ajal veel õigus sünnitushüvitisele, ei teki tal lisaks õigust vanemahüvitisele.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse PHS § 34 lõikega 1¹. Kui PHS § 34 lõige 1 sätestab ema vanemahüvitise saamise õiguse tekkimise aja, siis sama paragrahvi lisatav lõige 1¹ sätestab isa vanemahüvitise saamise õiguse tekkimise aja. Kehtiva PHS-i kohaselt tekib vanemahüvitise saamise õigus ravikindlustuse seaduses sätestatud sünnitus- või lapsendamishüvitisele õigust andva sünnitus- või lapsendamislehe lõpupäevale järgneval päeval. Kui lapse emal ei olnud õigust sünnitushüvitisele, tekib õigus saada vanemahüvitist alates lapse sünnist. Lapse isal tekib õigus vanemahüvitisele pärast lapse 70 päeva vanuseks saamist (kehtiva PHS §-i 33 lõiked 2 ja 3). Teisisõnu kuni lapse 70-päevaseks saamist ei ole isal võimalik eraldi ilma emata hoolitseda lapse eest ja saada vanemahüvitist, küll aga on isal enne lapse 70-päevaseks saamist õigus kasutada isa täiendavat vanemahüvitist 30 päeva ulatuses.

Eelnõuga muudetakse isa vanemahüvitise saamise õiguse tekkimise aega. Eelnõu kohaselt tekib isal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist. Kui isa taotleb täiendavat vanemahüvitist enne eeldatavat lapse sünnikuupäeva, tekib isa täiendava vanemahüvitise saamise õigus 30 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat lapse sünnikuupäeva. Seega õigus vanemahüvitisele tekib isal sõltuvalt sellest, kas ta soovib

vanemahüvitist saada juba enne lapse sündi või pärast seda kui laps on sündinud. TLS kohaselt on isal võimalik jääda isapuhkusele kuni 30 päeva enne lapse eeldatavat sünnikuupäeva. Nimetatud puhkus tasustatakse isa täiendava vanemahüvitisega PHS alusel.

Näide 1. Lapse eeldatav sünnikuupäev, mille on määranud arst või ämmaemand, on 8. jaanuar 2019. a ning isa soovib kasutada oma õigust täiendavale vanemahüvitisele kümme päeva enne lapse eeldatavat sündi. Isa vanemahüvitise arvutamisel võetakse aluseks sellele õiguse tekkimisele, s.o 9. detsembrile (mis on 30 päeva enne eeldatavat lapse sündi), eelnenud kalendriaasta ehk 2017. aasta tulud. Allesjäänud päevade (20 päeva) hilisemal kasutamisel isikule algselt määratud vanemahüvitise suurust enam ümber ei arvutata.

Näide 2. Laps sünnib 7. jaanuaril 2019.a. ning isa soovib esmakordselt kasutada oma täiendava vanemahüvitise saamise õigust lapse kolmekuuseks saamisel. Isa täiendava vanemahüvitise arvutamisel lähtutakse vanemahüvitisele õiguse tekkimisele, s.o lapse sünnile eelnenud kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tuludest ehk 2018. aasta tuludest.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse PHS § 34 lõiget 2, mis sätestab vanemahüvitise maksmise perioodi. Kehtiva PHS-i kohaselt määratakse vanemahüvitis 435 päevaks. Muudatusega lisatakse sättesse paindlikkust, lisades sättesse õiguse kasutada vanemahüvitist kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Seega lubab uus regulatsioon vanemahüvitist maksta vastavalt pere soovile kas järjestikku või osade kaupa (vanemahüvitise maksmist vastavalt peatades ja taasalustades). Sarnaselt muudetakse sünnitushüvitisele õigust mitteomavate emade vanemahüvitise saamise perioodi. Kui kehtiva PHS-i kohaselt makstakse neile vanemahüvitist kuni lapse 18-kuuseks saamiseni, siis muudatusega reguleeritakse vanemahüvitise saamise periood päevadena, s.o 545 päeva, mida võib samuti kasutada järjestikku või osade kaupa kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Sama kehtib ka juhul, kui vanemahüvitise taotleja on lapsendaja, eestkostja või hooldaja.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse PHS §-i 34 lõigetega 3 ja 4. Lõikega 3 sätestatakse, et esimesed 30 päeva isale määratud vanemahüvitisest loetakse isa täiendavaks vanemahüvitiseks. Sealjuures ei ole määrav, kas isa soovib vanemahüvitist saada osade kaupa või ühes osas. Selline tingimus on põhjendatud, kuna erireeglid kehtivad ka ema sünnitushüvitisele. Seega on mõlemal vanemal vanemahüvitise saamise perioodil teatavad täiendavad piirangud töötamisele ja õigus üksnes talle ettenähtud hüvitisele (emal sünnitushüvitis, isal täiendav vanemahüvitis). Teisalt võimaldatakse isal saada täiendavat vanemahüvitist samal ajal koos lapse emaga, mida kehtiv PHS praegu ette ei näe. Säte on kooskõlas eesmärgiga motiveerida isasid jagama hoolduskoormust emadega. Seega soovitakse lähtuda põhimõttest, et kui isa juba hoolitseb väikelapse eest ja saab vanemahüvitist, antakse perele juurde täiendavad 30 päeva vanemahüvitisega kaetud aega. Lisaks tuleb arvesse võtta asjaolu, et kui isal on kindel soov siiski töötada, on tal isa täiendavat vanemahüvitist võimalik välja võtta osade kaupa ehk isa saab valida perioodi, mil ta ei tööta ja saab pühendada lapsele.

PHS § 34 täiendatakse ka lõikega 4, mille kohaselt ei maksta vanemahüvitist isikule, kellele makstakse sünnitushüvitist. Sama põhimõte on ka kehtivas PHS-is. Uus lisatav säte on siiski selguse huvides vajalik, sest edaspidi saab vanemahüvitist kasutada ka osade kaupa pikema aja jooksul ning järgmine laps võib sündida ajal, mil eelmise lapse eest pole veel jõutud vanemahüvitist välja võtta, ent uue lapse eest hakatakse juba maksuma sünnitushüvitist. Seega kahte hüvitist samaaegselt ei maksta.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse PHS §-i 35 lõikeid 1 ja 2, mis reguleerivad isiku teatamiskohustust juhul, kui ta vanemahüvitise saamise ajal teenib sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Eelnõuga tõstetakse sissetulekupiiri, millest alates isikul teavitamiskohustus tekib. Kehtiv PHS näeb ette isiku teavitamiskohustuse, kui isik teenib vanemahüvitise määrast (2017. aastal 430 eurot) suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Eelnõu kohaselt peab isik teavitama SKA-d juhul, kui sotsiaalmaksuga maksustatav tulu on suurem kui pool hüvitise ülempiirist (2018. aastal ca 1 533 eurot).

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse PHS § 36 lõiget 1 punktiga 3, millega reguleeritakse sotsiaalmaksu maksja teatamiskohustust vanemahüvitise peatamise ja jätkamise korral.

Punktiga 3 sätestatakse sotsiaalmaksu maksja kohustus esitada SKA-le sotsiaalmaksu maksja tõend olukorras kus isik soovib vanemahüvitise maksmise jätkamist ning on sellele eelneval kalendrikuul (või kalendrikuudel) saanud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mille eest arvestatud sotsiaalmaks deklareeritakse vanemahüvitise maksmise jätkamise kalendrikuult. Näiteks isik peatas vanemahüvitise saamise juunist augustini ja taasalustas vanemahüvitise saamise septembris. Kui isik juunist augustini töötas, deklareerib tööandja isikule tasutud töötasult sotsiaalmaksuga septembris. Kuna septembris on isik uuesti vanemahüvitise saaja, peab sotsiaalmaksu maksja esitama SKA-le tõendi selle tulu kohta, millelt deklareeriti sotsiaalmaks septembris. Seega kui isik sai tulu kalendrikuu eest, mis ei olnud vanemahüvitise saamise kalendrikuu (eeltoodud näite puhul tulu augusti eest, mil isik ei olnud vanemahüvitise saaja) ning tööandja seda ka tõendab, siis isikule septembrikuu eest makstavat vanemahüvitist ei vähendata.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse PHS § 36 lõikega 1¹, millega sätestatakse sotsiaalmaksu maksja kohustus esitada sotsiaalmaksuga maksustatava tulu andmed SKA-le elektrooniliselt Eesti teabevärava (eesti.ee) kaudu. Sama andmete edastamise kanalit kasutavad tööandjad juba praegu isapuhkuse eest riigipoolse hüvitamise taotluse esitamiseks, mistõttu on otstarbekas jätkata selle kaudu isapuhkuse kasutamise ja sotsiaalmaksuga maksustatava tulu kohta andmete edastamist ka edaspidi.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse PHS § 42 lõiget 1, mis reguleerib vanemahüvitise ümberarvutamist, kui isik saab vanemahüvitisega samal ajal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu.

Kehtiva PHS-i kohaselt vähendatakse vanemahüvitist juhul, kui hüvitise saaja saab samal ajal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis ületab vanemahüvitise määra. Muudatusega tõstetakse sissetulekupiiri, millest alates vanemahüvitist vähendatakse, pooleni hüvitise ülempiirist. 2018. aastal on pool vanemahüvitise ülempiirist u 1533 eurot. Muus osas vanemahüvitise valem ei muudeta, s.t säilib reegel, mille kohaselt ei vähendata hüvitist kunagi alla poole isikule määratud hüvitisest ning samuti mitte kunagi alla hüvitise määra. Näiteks kui 2018. aastal saab isik 1500 eurot vanemahüvitist ning teenib samal kuul 2000 eurot, vähendatakse tema selle kuu eest makstavat hüvitist järgmiselt: 1500 eurot - $(2000 - 1533) / 2 = 1266,50$ eurot. Seega saab hüvitise saaja kokku selle kalendrikuu eest 3266,50 eurot (teenitud tulu + vanemahüvitis).

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse PHS § 42 lõikega 1¹, mis sätestab erisuse isa täiendava vanemahüvitise puhul. Kui isa teenib täiendava vanemahüvitise maksmise kalendrikuul sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, tema vanemahüvitist sotsiaalmaksuga maksustatava tulu võrra ei vähendata. Isa täiendava vanemahüvitise saamise ajal ei ole töö käimine soositud

ning töölepingulises suhtes olevale isale on seatud tingimus olla isa täiendava vanemahüvitise saamiseks isapuhkusel. Eeldatakse, et puhkusel viibiv isik samaaegselt ei tööta.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse PHS § 42 lõiget 3 punktiga 5, mis sätestab, et vanemahüvitist ei arvutata ümber, kui hüvitise saaja saab samaaegselt sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu perioodi eest, mil tema vanemahüvitise saamine oli peatatud. Näiteks kui isik peatas vanemahüvitise saamise märtsist maini, mil ta teenis ka sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ja mille väljamakse tehakse vanemahüvitise perioodil (ehk toodud näite kohaselt juunis), ei vähendata isiku vanemahüvitist, kuna see on saadud perioodi eest, mil ta polnud vanemahüvitise saaja. Tõendamaks, et tulu oli teenitud perioodil, mil isik polnud vanemahüvitise saaja, peab sotsiaalmaksu maksja esitama SKA-le tõendi.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse PHS § 44 lõigetega 1¹–1⁴. Lõikes 1¹ sätestatakse, et vanemahüvitist ei või määrata lühemaks perioodiks kui üks kalendrikuu. Tegemist ei ole uue tingimusega PHS-is, sest kehtiva regulatsiooni kohaselt makstaksegi vanemahüvitist kalendrikuu kaupa, välja arvatud vanemahüvitise maksmise esimene ja viimane kalendrikuu, mille eest makstakse hüvitist proportsionaalselt päevade arvuga, mille eest hüvitis määrati. Säte on selguse jaoks siiski vajalik, sest edaspidi on võimalik isa täiendavat vanemahüvitist maksta saaja soovil ka osade kaupa, samuti saab vanemahüvitise maksmist peatada ja jätkata. Seega, kui lapsevanematel on soov võtta vanemahüvitist välja osade kaupa, on neil võimalik peatada ja taasalustada vanemahüvitist vastavalt lõppeva või algava kalendrikuuga. Näiteks kui lapsevanem ei soovi suvekuudel saada vanemahüvitist, peatab ta vanemahüvitise saamise 31. maist ning taasalustab 1. septembrist.

Lõige 1² sätestab isa täiendava vanemahüvitise määramise ühes osas või osade kaupa. See on kooskõlas TLS-is sätestatud isapuhkuse regulatsiooniga. Isapuhkust on võimalik saada nii ühes osas kui osade kaupa ja puhkus tasustatakse isa täiendava vanemahüvitisega. Seega peab isa täiendava vanemahüvitise maksmise periood kattuma isapuhkuse perioodiga.

Lõige 1³ sätestab tingimused isa täiendava vanemahüvitise väljamakseks. Isa täiendav vanemahüvitis makstakse alati välja pärast seda, kui laps on sündinud. Seda ka siis, kui isa taotleb isa täiendavat vanemahüvitist enne lapse eeldatavat sünnikuupäeva. Kuigi sel juhul on isal õigus saada hüvitist lapse sünnile eelneva perioodi eest, makstakse isa täiendav vanemahüvitis välja alles pärast lapse sündi, kui tervishoiuteenuse osutaja on edastanud lapse sünni kohta andmed rahvastikuregistrisse. See on vajalik andmete kontrollimiseks. Isegi kui rahvastikuregistris ei kajastu veel lapse nimi ja isikukood, on SKA-l võimalik kokku viia isa poolt taotluses märgitud lapse ema nimi ja isikukood ning samuti lapse sünnikuupäev. Sellele tuginedes on SKA-l võimalik kindlaks teha, et isik on õigustatud saama isa täiendavat vanemahüvitist ning maksta isa vanemahüvitis tagasiulatuvalt vastavalt taotluses märgitud kuupäevale. Nimetatud kuupäev ei saa olla varasem kui 30 päeva enne naistearsti või ämmaemanda poolt määratud lapse eeldatavat sünnikuupäeva, sest isa vanemahüvitise saamise õigus tekib 30 päeva enne lapse eeldatavat sünnikuupäeva. Töölepingulises suhtes isa puhul on täiendava vanemahüvitise maksmise eelduseks ka see, et isa viibis isapuhkusel ning vastav märge isapuhkuse kohta on tehtud ka tööandja poolt töötamise registrisse (edaspidi TÖR).

Lõige 1⁴ sätestab, et kui isal ei ole isapuhkuse õigust TLS-i või avaliku teenistuse seaduse (ATS) alusel, kontrollib SKA isa täiendava vanemahüvitise väljamaksmiseks vaid seda, kas tervishoiuteenuse osutaja on edastanud lapse sünni kohta andmed rahvastikuregistrisse. Eelneva töösuheteta isikutel, käsundus- või võlaõiguslepingu alusel töötavatel isikutel, FIE-del

ja juhatuse liikmetel ei ole isapuhuse õigust, mistõttu ei saa ka kehtestada nõuet kanda isapuhkuse andmed TÕR-i. Seega piirduakse nende isikute puhul isa täiendava vanemahüvitise maksmiseks tingimusega, et tervishoiuteenuse osutaja on edastanud andmed lapse sünni kohta rahvastikuregistrisse.

Eelnõu § 1 punktiga 16 muudetakse PHS §-i 45, mis reguleerib vanemahüvitise maksmist saaja vahetamise korral. Paragrahv sõnastatakse tervikuna uuesti, täiendades vanemahüvitise arvutamise aluseid vanemahüvitise saajate vahetamise korral ning lisades uued sätted vanemahüvitise maksmise peatamiseks ja jätkamiseks.

PHS § 45 lõikes 1 täiendatakse vanemahüvitise saaja vahetamise korral uuele vanemahüvitise saajale vanemahüvitise suuruse arvutamise tingimusi. Kehtiva PHS-i kohaselt tekib emal vanemahüvitise saamise õigus esimest korda pärast sünnitushüvitise lõppemist või alates lapse sünnist. Vanemahüvitise saaja vahetamise korral arvutatakse uuele saajale vanemahüvitis sama kalendriaasta tulude alusel, mis oli ka senise saaja vanemahüvitise arvutamise aluseks. Eelnõu kohaselt arvutatakse uuele saajale vanemahüvitis tema enda õiguse tekkimisele eelnenud kalendriaasta tulude alusel, mitte eelmise saaja hüvitise arvutamiseks olnud kalendriaasta tulude alusel. Kui kehtiva PHS-i kohaselt hakkab ema asemel hüvitist saama isa, arvutatakse isale vanemahüvitis sama kalendriaasta tulu alusel nagu emal. Edaspidi tekib isal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist (või teatud juhtudel 30 päeva enne lapse eeldatavat sünnikuupäeva), mistõttu arvutatakse isa hüvitis lapse sünnile eelnenud kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel. Kui õigus hüvitisele tekib 30 päeva enne lapse eeldatavat sünnikuupäeva, on hüvitise arvutamise aluseks nimetatud 30 päevale eelneva kalendriaasta tulud.

PHS § 45 lõige 2 sätestab tingimused juhuks, kui vanemahüvitise uus saaja on lapsendaja, eestkostja või hooldaja. Sel juhul arvutatakse vanemahüvitis alates lapse sünnist samadel alustel, nagu on sätestatud PHS §-des 37–40. Kui lapse bioloogiline vanem on saanud vanemahüvitist näiteks kuus kuud enne, kui tema vanemlikud õigused ära võeti, on lapsendajal, eestkostjal või hooldajal õigus vanemahüvitisele selle väljamaksmata osa ulatuses ehk 12 kuud.

PHS § 45 lõikesse 3 lisatakse viide PHS § 34 lõikele 1¹, mis sätestab isa vanemahüvitise saamise õiguse tekkimise aja. Kehtiva PHS-i kohaselt rakendatakse vanemahüvitise saajate vahetamisel uuele taotlejale sama hüvitise määra, töötasu alammäära ja hüvitise ülempiiri, mis kehtis eelmisele taotlejale tema hüvitise õiguse tekkimise päeval. Muudatusega sätestatakse, et vanemahüvitise saaja vahetamisel, arvutatakse uue taotleja vanemahüvitis vastavalt tema enda õiguse tekkimisele eelnenud kalendriaasta tulude alusel, mitte eelmise saaja hüvitise arvutamiseks olnud kalendriaasta tulude alusel. Kui § 45 lõige 1 reguleerib olukorda, kus emale ja isale kummalegi määratakse vanemahüvitis esimest korda, siis § 45 lõige 3 reguleerib olukorda, kus emale ja isale on vanemahüvitis lõike 1 alusel juba määratud ning nad soovivad hüvitise saajat vahetada (hüvitist kordamööda kasutada).

PHS § 45 lõike 4 kohaselt on vanemahüvitise saajat võimalik vahetada vaid taotluse esitamisele järgneva kuu esimesest kuupäevast. Saajate vahetamisel määratakse vanemahüvitis uuele taotlejale taotluse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast. Kalendrikuu põhine arvestus on seotud asjaoluga, et vanemahüvitise määramise aluseks oleva sotsiaalmaksu arvestus on samuti kalendrikuu põhine. Tegemist on kehtivas PHS-is sätestatu kordamisega. Eelnõuga muutub vaid sätte asukoht (enne lõige 3, eelnõu kohaselt lõige 4).

PHS § 45 lõige 5 sätestab tingimused vanemahüvitise maksmise peatamiseks ja jätkamiseks. Vanemahüvitise saajal on õigus vanemahüvitise saamine peatada ning kui ta ei ole oma õigust vanemahüvitisele lõpuni kasutanud, on tal võimalik vanemahüvitise saamist taasalustada.

435–545 päeva pikkust vanemahüvitise perioodi võib kasutada ema või isa, kuid edaspidi on võimalik vanemahüvitise maksmist peatada või jätkata kolme aasta jooksul. Lapsevanematel on õigus vanemahüvitise saamise graafikut muuta kaks korda aastas. Piirang on vajalik, et vähendada tööandjate koormust seoses töötaja puhkusel viibimisega töö ümberkorraldamisel. Vanemahüvitise taotlejal on võimalik anda infot hüvitise peatamise või jätkamise kohta ka etteulatuvalt ja seejärel on tal 12 kalendrikuu jooksul veel võimalus kaks korda perioode muuta. Peatamise või jätkamise taotluse esitamisel teavitab SKA isikut kasutatud ja kasutamata vanemahüvitise päevade arvust. Kuna 30-päevast isa täiendavat vanemahüvitist on võimalik välja võtta päevade kaupa, ei kehti antud piirang isa täiendava vanemahüvitise kasutamise korral.

PHS § 45 lõike 6 kohaselt vanemahüvitise maksmise jätkamisel samale isikule vanemahüvitise suurus ümber ei arvutata. Näiteks kui ema peatab vanemahüvitise maksmise lapse 1-aastaseks saamisel ning kasutab järelejäänud vanemahüvitist hiljem, on tema vanemahüvitise suurus sama, mis tal oli esimesel määramisel. Näiteks kui isa kasutab oma õigust täiendavale vanemahüvitisele viis päeva enne eeldatavat lapse sündi, pärast seda saab poolteist aastat vanemahüvitist ema ning isa kasutab oma ülejäänud 25 päeva lapse kaheaastaseks saamisel, ei arvutata isale uut vanemahüvitist, vaid makstakse vanemahüvitist lähtuvalt selle perioodi tuludest, mis olid aluseks ka esimese viie päeva eest vanemahüvitise arvutamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse PHS § 46 lõike 1 punkti 2 erandiga, mille kohaselt ei nõuta isa täiendavat vanemahüvitist tagasi, kui seda makstakse samal ajal, kui ema saab sünnitushüvitist või lapsendamishüvitist. Muus osas jääb senine kord kehtima, s.t SKA nõuab vanemahüvitise tagasi, kui isik saab vanemahüvitisega samal ajal sünnitushüvitist või lapsendamishüvitist ravikindlustuse seaduse alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse PHS-i uue §-ga 63¹, millega kehtestatakse üleminekusätteid.

PHS § 63¹ lõikes 1 sätestatakse, et isikul, kellel oli õigus saada vanemahüvitist enne 2019. aasta 1. septembrit, kohaldatakse tema väljamaksmata vanemahüvitisele 2019. aasta 1. septembril jõustunud PHS-i redaktsiooni. Seega vanemale, kes oli hakanud vanemahüvitist saama enne 2019. aasta 1. septembrit ning kellel on jätkuvalt õigus vanemahüvitisele, laienevad eelnõuga sätestatud uued tingimused vanemahüvitise maksmisel. Näiteks kui laps sündis 2019. aasta 1. jaanuaril ning emal või isal on õigus vanemahüvitist saada kuni 2020 aasta keskpaigani, rakendub ka nendele vanemahüvitise saamisel ja samaaegse tõise tulu teenimisel uus vanemahüvitise vähendamise valem (nagu kirjeldatud eelnõu punktis 13).

PHS § 63¹ lõikes 2 sätestatakse, et isikule, kellel on õigus saada lapsehooldustasu kuni 2019. aasta 1. septembrini kehtinud PHS-i alusel, määratakse ja makstakse lapsehooldustasu kuni selle saamise õiguse lõppemiseni või kuni 2024. aasta 31. augustini. SKA kohaldab lapsehooldustasu määramisel ja maksmisel kuni 2019. aasta 1. septembrini kehtinud PHS-i.

Üleminekusätte kohaselt on õigustatud isikutel õigus lapsehooldustasule juhul, kui laps(ed) oli(d) sündinud enne 2019. aasta 1. septembrit.

Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse PHS-i § 63¹ lõikega 3, milles sätestatakse, et isa täiendava vanemahüvitise saamise õigus on üksnes isal, kelle laps sünnib 2020. aasta 1. juulil või hiljem, välja arvatud TLS § 139² lõigetes 1 ja 4 sätestatud juhtudel.

Kui lapse eeldatav sünnikuupäev on 20. juuli 2020. a, võib isa uue regulatsiooni alusel saada täiendavat vanemahüvitist alates 1. juulist. Seega antud näite puhul on isal õigus saada isa täiendavat vanemahüvitist 20 päeva eest enne lapse eeldatavat sündi ja kümne päeva eest pärast lapse sündi. Samas ei pea ta võtma seda kümnet päeva vahetult pärast sündi, vaid saab seda teha ka hiljem, kuni lapse 3-aastaseks saamiseni.

Kui isal on enne 1. juulit 2020 aastat sündinud laps, kes on näiteks üheaastane ning kelle eest üks lapsevanem saab vanemahüvitist, pole isal võimalik kasutada isale mõeldud täiendavat vanemahüvitist. Isal on õigus saada täiendavat vanemahüvitist ainult pärast 2020. aasta 1. juulit sündinud laste eest.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse maksukorralduse seadust.

Maksukorralduse seaduse § 25¹ lõige 3 defineerib TÖR-iga seotud mõisted ning punktis 5 on sätestatud olukorrad, mida loetakse töötamise peatumiseks. Kõnealuse eelnõuga sätestatakse, et töötamise peatumine on ka olukord, kus tööd tegev isik viibib isapuhkusel.

Isa täiendava vanemahüvitise saamise ajal ei ole tööl käimine soositud, mistõttu töölepingulises suhtes isa puhul on täiendava vanemahüvitise maksmise üheks eelduseks see, et isa viibib isapuhkusel. Seetõttu on edaspidi tööandjal kohustus teha isapuhkuse kohta märke TÖR-i, et võimaldada SKA-l kontrollida isiku õigustatust isa täiendavale vanemahüvitisele. Selle kohustusega võib kaasneda lisakoormus tööandjatele, samas ei pea tööandjad tulevikus enam ise arvestama isapuhkuse tasu suurust, tegema isapuhkuse tasu väljamakseid ega taotlema selle hüvitamist SKA-lt. Seega kokkuvõttes peaks tööandjate koormus seoses isapuhkusega mõnevõrra vähenema.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse töölepingu seadust.

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse ja täiendatakse TLS § 60.

TLS § 60 lõige 1 sätestab isa õiguse isapuhkusele täiendava vanemahüvitise perioodil vastavalt PHS § 33 lõikele 2. Kehtiva regulatsiooni järgi on isal õigus saada isapuhkust kokku kümme tööpäeva kahe kuu jooksul enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva ja kahe kuu jooksul pärast lapse sündi. Eelnõu kohaselt on isapuhkuse periood 30 kalendripäeva. Isal on võimalik kasutada oma õigust alates 30 päevast enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga lüheneb periood, mille jooksul isal on enne lapse sündi õigus isapuhkust võtta. Muudatuse eesmärk on suunata isasid puhkust kasutama lapse eeldatava sünni perioodil ning seeläbi anda võimalus luua lähedane suhe oma vastsündinud lapsega ja vabamalt valida perioodi pärast lapse sündi, millal aktiivselt osaleda lapse eest hoolitsemises. Muudatuse tulemusena on isal jätkuvalt võimalik toetada rasedat naist sünnitusele eelneval perioodil ning olla vajaduse korral sünnituse ajal koos lapse emaga. Samas on isal võimalik pärast lapse sündi isapuhkust senisest märksa kauem kasutada – periood isapuhkuse kasutamiseks pärast lapse sündi pikeneb kahelt kuult kolmele aastale.

Isa ei pea kasutama 30-päevast perioodi ühes osas, vaid võib oma puhkuse välja võtta päevade kaupa. Näiteks võib isa olla kümme kalendripäeva isapuhkusel siis, kui laps sünnib, ning ülejäänud 20 päeva siis, kui laps on aastane. Kui isa ei kasuta oma õigust isapuhkusele, aeguvad kasutamata isapuhkus ja isa täiendav vanemahüvitis lapse kolmeaastaseks saamisel.

TLS § 60 lõige 2 sätestab isapuhkuse taotlemise, määramise ja hüvitamise. Isapuhkuse perioodi hüvitatakse isale seni kehtiva isapuhkuse tasu asemel isa täiendava vanemahüvitisega. Kehtiva õiguse kohaselt on isapuhkuse tasu arvutamise aluseks isa keskmine töötasu, kuid mitte rohkem, kui on kolmekordne Eesti keskmine brutokuupalk andmete alusel, mis Statistikaamet on avaldanud puhkuse kasutamise kvartalist arvates üleelmise kvartali kohta. Eelnõu kohaselt reguleerib isapuhkuse hüvitamist PHS. Arvestades, et isapuhkuse tasustamise alused muutuvad, muutub ka isapuhkuse päevade arvestus tööpäevadest kalendripäevadeks. Täpsemalt on vanemahüvitise suuruse arvutamine, vanemahüvitise määr ja selle arvutamise erisused sätestatud PHS-i 3. peatüki 3. jaos.

Isapuhkuse pikendamise eesmärk on suurendada isade panust laste kasvatamisel, et tulevikus jaotuks hoolduskoormus naiste ja meeste vahel ühtlasemalt. Seetõttu on isapuhkuse ajal töötamine piiratud. Eelnõu kohaselt vähendatakse isa täiendavat vanemahüvitist teenitud tulu võrra juhul, kui isa teenib isapuhkuse ajal töist tulu. Näiteks kui isa teenib sel perioodil 500 eurot, vähendatakse tema vanemahüvitist sama summa võrra. See võimaldab tagada olukorra, et vaid isale võimaldatavat puhkust kasutatakse eesmärgipäraselt ning isad sel perioodil ei tööta ja veedavad aega oma lapsega.

Eelnõu § 3 punktiga 2 muudetakse TLS § 62 lõiget 4 ning jäetakse välja sõnad „ja lapsehooldustasu“, sest nimetatud hüvitise maksmine lõpetatakse.

Eelnõu § 3 punktiga 3 muudetakse TLS § 66 lõiget 2. Tegemist on tehnilise muudatusega. Edaspidi hüvitatakse isapuhkus PHS-is sätestatud isa täiendava vanemahüvitisega.

Eelnõu § 3 punktiga 4 jäetakse TLS § 66 lõikest 4 välja sõnad „sotsiaalkaitse infosüsteemi kaudu,“. Tegemist on tehnilise muudatusega, mille tulemusena tagatakse tööandjatele suurem võimalus valida, millisel viisil nad SKA-le puhkusetasu hüvitamiseks taotluse esitavad.

Eelnõu § 3 punktiga 5 täiendatakse TLS-i §-ga 139², mis käsitleb isapuhkuse õiguse kasutamist kehtivalt regulatsioonilt uuele regulatsioonile üleminekul.

Paragrahvi 139² puhul on tegu üleminekusättega, mis sätestab alused isapuhkuse kasutamiseks uute seadussätete jõustumisel. Lõige 1 sätestab isapuhkuse õiguse olukorras, kus lapse eeldatav sünnikuupäev või lapse sünd langeb perioodi enne uute sätete jõustumist ehk 30.06.2020. Sellisel juhul on isal õigus kasutada isapuhkust kuni 30.06.2020 kehtivate sätete alusel. Näiteks, kui lapse eeldatav sünnikuupäev on 28.06.2020 või laps sünnib 28.06.2020 on isal õigus isapuhkusele kümme tööpäeva kahe kuu jooksul enne lapse eeldatavat sündi või kaks kuud pärast lapse sündi. Lõige 2 reguleerib olukorda, kus ämmaemanda määratud eeldatav sünnituse tähtpäev on ja lapse sünd leiab aset peale 2020. aasta 1. juulit. Tagamaks, et isal oleks kindlasti võimalik ka enne lapse sündi isapuhkust kasutada ning tagamaks õigusselguse, millise regulatsiooni alusel tal seda kasutada on võimalik, on loodud lõige 3. See annab isale võimaluse otsustada, millal ja mis tingimustel ta isapuhkust kasutab.

Näiteks, kui lapse eeldatavaks sünnikuupäevaks on märgitud 1. juuli 2020 on isa valikud järgmised:

1. Ta soovib võtta isapuhkust kindlasti enne lapse sündi. Sellisel juhul kohaldub isapuhkusele kuni 30.06.2020 kehtinud õigus. Isegi kui laps sünnib juulis 2020, ei ole isal õigust isapuhkusele 1. juulil 2020 jõustunud sätte kohaselt. Küll on tal õigus olukorras, kus ta enne lapse sündi kasutas ära viis tööpäeva isapuhkust, kasutada pärast lapse sündi ära ülejäänud viis tööpäeva puhkust;

2. Isa ei soovi enne lapse sündi isapuhkust kasutada. Ta ootab ära lapse sünni. Laps sünnib 2020 aasta juulis. Kuna ka eeldatavaks lapse sünniajaks oli juuli, on isal õigus isapuhkusele 1. juulil 2020 jõustunud sätte kohaselt. Kuivõrd laps on juba sündinud, on kohaldatav isapuhkuse kasutamine lapse sünnist kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

3. Isa ei soovi enne lapse sündi isapuhkust kasutada. Ta ootab ära lapse sünni. Laps sünnib 2020 aasta juunis. See tähendab, et isal on õigus isapuhkusele kuni 30.06.2020 kehtinud õiguse alusel. Kuivõrd laps on sündinud, on kohaldatav isapuhkuse kasutamine kümne tööpäeva ulatuses kahe kuu jooksul pärast lapse sündi.

Igal juhul on ka üleminekuajaperioodil isadele tagatud võimalus kasutada isapuhkust enne ja pärast lapse sündi. Üleminekusätete sisu on esitatud alljärgnevas tabelis.

	Eeldatav sünnituse tähtpäev	Lapse sünd	Regulatsioon
1.	juuni 2020	juuni 2020	kuni 30.06.2020 kehtinud õigus (lõige 1)
2.	juuni 2020	juuli 2020	kuni 30.06.2020 kehtinud õigus (lõige 1)
3.	juuli 2020	juuni 2020	kuni 30.06.2020 kehtinud õigus (lõige 3 valikuline ja lõige 1)
4.	juuli 2020	juuli 2020	1. juulil 2020 jõustunud sätted (lõige 2, kui ta ei ole kasutanud valikulist lõiget 3) kuni 30.06.2020 kehtinud õigus (lõige 3, kui ta on seda kasutanud)

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uus termin – isa täiendav vanemahüvitis. Isa täiendava vanemahüvitise saamise õigus on lapse isal 30 kalendripäeva ulatuses ühes osas või osade kaupa alates 30 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud sünnikuupäeva kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole välja töötatud Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks.

Euroopa Liidu õigus ei sätesta standardeid perehüvitiste suurusele, see on riigisisese pädevuses. Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Perehüvitised kuuluvad siiski EL sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteemi (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 883/2004), millega tagatakse sotsiaalkindlustusõiguste säilimine Euroopa Liidu piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele. Nimetatud koordineerimisreegleid kohaldatakse perehüvitiste maksmisel piiriülestel juhtudel (näiteks lapse ema töötab ühes liikmesriigis ja lapse isa teises).

6. Seaduse mõju

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 eesmärk on luua paindlik vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteem, mis pakub vanematele valikuvõimalusi, toetab vanemate osalust tööturul ja laste kasvatamise jagamist vanemate vahel ning omab pikaajalist positiivset mõju ka sündimusnäitajatele. Paindlikkuse suurendamiseks kaaluti erinevaid lahendusvariante, mis esitati ka Vabariigi Valitsusele. Esitatud analüüsi ja memorandumi alusel leppis Vabariigi Valitsus 2. märtsil toimunud kabinetinõupidamisel kokku vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteemi muutmise põhimõtetes. Ettepaneku kohaselt liidetakse eri vanemapuhkused ja nendega kaasnevad hüvitised ühtseks vanemapuhkuseks ja vanemahüvitiseks, millest osa saab olema reserveeritud emale, osa isale ja osa vanematele jagamiseks ning luuakse paindlikumad võimalused samaaegselt töötamiseks ja tulu teenimiseks. Lisaks on tulevikus eesmärk luua ka paremad võimalused tasustatud lapsepuhkuse päevade kasutamiseks ning lapsendamispuhkuse kasutamiseks. Käesolev eelnõu ei sisalda kõiki valitsuskabinetis vastu võetud ettepanekuid, vaid hõlmab ettepanekuid, mida on võimalik jõustada esmajärgus. Mõjuanalüüsis ei käsitleta Vabariigi Valitsuse memorandumis esitatud alternatiive.

Oluliste mõjude ilmnmisel on vaja lisada HÕNTE § 46 nõuetele vastavalt põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud ning see sisaldub seletuskirja mõjude osas. Eelnõus esitatud muudatustega võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, ning mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele. Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Eelnõus esitatud muudatuste peamine laiem sihtrühm on lapsevanemad, kellel on alla 3-aastane laps.

Eelnõus esitatud muudatuste mõju analüüsimise eesmärk on hinnata mõju lapsevanemate vanemapuhkuste kasutamisele ning tööturukäitumisele. Peamine uurimisküsimus on: kas ja millisel määral mõjutavad eelnõus esitatud muudatused lapsevanemaid võrreldes olukorraga, kui muudatusi ei tehtaks. Eelnõus esitatud muudatuste mõju hindamiseks, sh uurimisküsimusele vastamiseks, kasutatakse kvantitatiivseid analüüsimeetodeid. Mõju analüüsi koostamiseks on kasutatud SKA, Statistikaameti, Euroopa sotsiaaluuringu, Maksu- ja Tolliameti (tuludeklaratsiooni) ning Rahandusministeeriumi (majandusprognoos) andmeid. Et iga eelnõus esitatud muudatus mõjutab eraldi kitsamat sihtrühma ning iga muudatusega avalduvad sotsiaalse mõju erinevad tahud, on sotsiaalse, sh demograafilise mõju analüüs esitatud muudatuste kaupa.

Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Muudatus 1

Vanemahüvitise mittevähendamine juhul, kui vanem teenib samal ajal vanemahüvitise saamisega sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis jääb alla pooleteisekordse keskmise palga. Kui teenitav tulu ületab pooleteisekordset keskmist, siis vähendatakse vanemahüvitist poole võrra alates summast, mis ületab pooleteisekordset keskmist palka. Tulu teenimisel säilib

vanemahüvitise saajale alati vähemalt pool vanemahüvitisest ning hüvitist ei vähendata kunagi alla vanemahüvitise määra.

Kaasnev sotsiaalne, sh demograafiline mõju väljendub eelkõige muutustes lapsevanemate tööturukäitumises vanemahüvitise saamise perioodil ning selle mõjus leibkondade majanduslikule toimetulekule. Et emade ja isade valikud ning võimalused vanemahüvitise saamise ajal töist tulu teenida on erinevad, analüüsitakse mõjusid ka soolisest vaatenurgast ning esitatakse sooliselt eristatud statistilised andmed ja mõju.

Sihtrühma suurus

Vanemahüvitise saamise ajal on vanemal võimalik teenida ka töist tulu. Kuivõrd vanemahüvitise eesmärk on soodustada töö- ja pereelu ühitamist ning võimaldada selle pooleteiseaastase perioodi vältel ka võimaluse korral töötada, vähendatakse vanemahüvitist juhul, kui isik teenib üle vanemahüvitise määra ehk 2017. aastal üle 430 euro, iga teenitud euro pealt 50 senti. Samas säilitatakse kehtiva regulatsiooni alusel vanemale alati vähemalt pool talle määratud hüvitisest ega vähendata hüvitist alla selle määra suuruse summa (2017. a 430 eurot).¹ Enne 2014. aastat kehtis tõise tulu teenimise korral vanemahüvitise ümberarvutamise korral teistsugune valem². Selle muutmine 2014. aastal tõi kaasa paari protsendipunktilise kasvu nende seas, kes vanemahüvitise saamise ajal teenisid ka töist tulu ning see motiveeris inimesi saama suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Samas pole vanemahüvitise saamisega samaaegne tulu teenimine siiski väga levinud ning see näitaja on SKA kuaruannetes püsinud alati 10% ringis. 2016. aasta detsembri lõpu seisuga oli SKA andmete kohaselt sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saajaid 2110, mis moodustas hüvitise saajate arvust 11% (neist naisi 1361 ja mehi 749). Vanemahüvitist saanud meeste seas on tulu teenimine rohkem levinud kui naiste seas – kui naistest teenis töist tulu 7% vanemahüvitise saajatest, siis meestest veidi üle poole (53%). Enamikul ehk 65% juhtudest ei ületanud tulu vanemahüvitise määra, olles 390 eurot³ või vähem. Kuu tulu üle vanemahüvitise määra teenis 35% sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saajatest.

Vähene töötamine ja tulu teenimine on eeldatavasti tingitud mitmest asjaolust: vanemad soovivad vanemahüvitise saamise ajal pühenduda lapse kasvatamisele, samuti on enne lapse pooleteiseaastaseks saamist keeruline leida taskukohast lapsehoiukohta. Senist kasutajate arvu võib olla mõjutanud ka vähene teadlikkus vanemahüvitise vähendamise valemi ja reeglite kohta.

Samas on nii tööandjate kui ametiühingute esindajad Sotsiaalministeeriumi korraldatud aruteluseminaridel välja toonud, et vanemahüvitise vähendamine alates hüvitise määra (2017. aastal 430 eurot) ületavast summast töötamise korral on vanematele demotiveeriv ning vanemad kas loobuvad töö tegemisest või optimeerivad tulu sellisel, et vanemahüvitise summa ei väheneks. Seejuures on levinud praktika, kus töötasu väljamaksmine ajastatakse vanemahüvitise saamise lõppemise perioodile või optimeeritakse töötasu ja töökoormusega

¹ Näiteks, kui vanemahüvitis enne tulu saamist oli 1000 eurot ning isik saab tulu 500 euro ulatuses, vähendatakse vanemahüvitist 965 euroni. Seega on kogutulu (vähendatud hüvitis 965 eurot + tulu 500 eurot) kokku 1465 eurot.

² Kui hüvitise saaja sai hüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määrast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, võrdus hüvitise suurus hüvitise ja hüvitise määra ületava tuluosa summa ning arvu 1,2 jagatisega, millest lahutati hüvitise määra ületav tuluosa. Hüvitist ei makstud, kui hüvitise maksmise kalendrikuul saadud tulu ületas viiekordset hüvitise määra.

³ 2016. aastal oli vanemahüvitise määr 390 eurot.

selliselt, et vanemahüvitist ei vähendataks. Viimast kinnitavad ka eespool viidatud SKA andmed.

Uue valemiga korral tõuseb oluliselt piir, millest alates vanemahüvitist vähendatakse. Võib eeldada, et muudatus motiveeriks tulu teenima ka inimesi, kes praegu vanemahüvitise saamise kõrvalt ei tööta. Muudatus võimaldab vanematel teenida pooleteisekordse üle-eelmise aasta keskmise palga ulatuses tulu, ilma et vanemahüvitist vähendataks. Näiteks 2018. aastal tähendab see, et iga kuu võib vanemahüvitise saaja teenida kuni 1533 eurot tulu⁴, ilma et vanemale määratud vanemahüvitis väheneks. Seega on vanematel võimalik töötada nt osakoormusega, osaleda ajutistes projektides, saada tulu varem tehtud tööde eest jms ning vanemahüvitis sellest ei vähene. Sotsiaalministeerium hindab, et muudatus motiveeriks tulevikus vanemahüvitise saamisega samaaegset tulu teenima täiendavalt 5%-10% vanematest (ehk kokku oleks tulu teenivate vanemate osakaal vanemahüvitise saajatest 10–15%). Selle osakaalu prognoosimisel on lähtutud Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu andmetest, mille kohaselt sooviks tööle asuda iga viies (19%) rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel olija. Kuna muudatustega kohanemine ja nende omaksvõtt võtab ühiskonnas mõnevõrra aega, ei saa eeldada, et vanemahüvitise saamisega samaaegselt tulu teenivate isikute arv kasvaks hüppeliselt esimestel aastatel, vaid ilmselt toimub see järk-järgult.

Sihtrühma suurenemine võib eeldatavasti toimuda emade arvelt, kes domineerivad küll vanemahüvitise saajatena, kuid kelle seas on samaaegne töötamine vähem levinud kui vanemahüvitist saavate isade seas. Teisalt kasvab mõnevõrra ka isade motivatsioon, sest just isade seas on vanemahüvitise ja teise tulu teenimine rohkem levinud kui naiste seas ning samaaegse töötamise korral vanemahüvitise suuruse arvestamise soodsamaks muutmine võib suurendada seda osakaalu veelgi. Samuti on isade seas rohkem neid, kes teenivad tulu üle vanemahüvitise määra tulu ning keda muudatus seega mõjutab.

Arvestades prognoositavat hüvitise saamisega samaaegset tulu teenijate osakaalu suurenemist, on sihtrühma suurus keskmine (9%), võrreldes seda kõikide lastega leibkondadega, kus noorim laps on alla 3-aastane.⁵

Mõju ulatus ja esinemise sagedus

Võrreldes kehtiva olukorraga suurenevad muudatuse tulemusena nende vanemahüvitist saavate perede sissetulekud, kes soovivad ja kellel on võimalik vanemahüvitise saamise ajal töist tulu teenida. Alljärgnevalt on välja toodud mõju erineva hüvitise suurusega vanematele.

Mõju väiksema hüvitise (600 eurot) vanematele

- Kui vanemale on määratud hüvitis miinimumsummas ehk 2018. aastal 470 eurot, siis vanema hüvitise suurus sõltumata juurde teenitavast tulust ei muutu – kõigile vanematele tagatakse vähemalt vanemahüvitise määra suurune hüvitis.
- Kui vanemale on määratud 600 euro suurune hüvitis, on vanemal võimalik juurde teenida kuni 1533 eurot, ilma et vanemahüvitise suurus sellest muutuks. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek 2133 eurot.

⁴ Ehk 2018. aasta prognoosile tugineva pooleteisekordse keskmise palga ulatuses. Tegemist on brutotuluga, mis tugineb Sotsiaalkindlustusameti palgaandmetele.

⁵ 2011. aasta rahva- ja eluruumide loenduse andmetel elas Eestis 41 237 leibkonda, kus noorim laps oli alla 3-aastane.

- Kui vanema juurde teenitav tulu ületab 1533 eurot, siis vanemahüvitise summa vähehaaval väheneb, jõudes hüvitise määrani ehk 470 euronit 1793 euro või suurema tulu teenimise korral. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek 2263 eurot.

Mõju keskmise hüvitisega (1000 eurot) vanematele

- Kui vanemale on määratud 1000 euro suurune hüvitis, on vanemal võimalik juurde teenida kuni 1533 eurot, ilma et vanemahüvitise suurus sellest muutuks. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek 2533 eurot.
- Kui vanema juurde teenitav tulu ületab 1533 eurot, siis vanemahüvitise summa vähehaaval väheneb – 2000 euro suuruse tulu korral 767 euronit, 2500 euro suuruse tulu korral 517 euronit ning 2593 euro suuruse ja suurema tulu teenimise korral kuni hüvitise määrani. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek vastavalt 2767 eurot, 3017 eurot ning 3063 või enam eurot.

Mõju suurema hüvitisega (2000 eurot) vanematele

- Kui vanemale on määratud 2000 euro suurune hüvitis, on vanemal võimalik juurde teenida kuni 1533 eurot, ilma et vanemahüvitise suurus sellest muutuks. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek 3533 eurot.
- Kui vanema juurde teenitav tulu ületab 1533 eurot, siis vanemahüvitise summa vähehaaval väheneb – 2000 euro suuruse tulu korral 1767 euronit, 2500 euro suuruse tulu korral 1517 euronit, 3000 euro suuruse tulu korral 1267 euronit jne ning 4593 euro või suurema tulu teenimise korral kuni hüvitise määrani. Antud juhul oleks vanema kogusissetulek vastavalt 3767 eurot, 4017 eurot, 4267 eurot jne ning 5063 või enam eurot.

Kokkuvõttes võivad muutusest võrreldes kehtiva korraga ka üle pooleteisekordse keskmise palgaga töötavad vanemad, kuid seda proportsionaalselt vähem kui väiksemat ja keskmist tulu teenivad vanemad. Arvutused 2016. aasta SKA andmetelt näitavad, et kui juba 2016. aastal oleks rakendatud uut vanemahüvitise arvestamise valemit, oleksid nende perede sissetulekud keskmiselt 20% suuremad. Seega tagab uus valem kokkuvõttes pere sissetulekute suurenemise ning perede toimetulek paraneb, samas ei kaasne muudatustega eeldatavasti kohanemiskulusi.

Samuti võimaldab muudatus vanematel paremini katta lapsehoiuga kaasnevad kulud. Paindlikud võimalused tööd ja pereelu ühildada, ilma et selle raames väheneks pere sissetulek ja eneseteostusvõimalused, võimaldavad peredel teha otsuseid, mis neile kõige paremini sobivad, loovad laste saamiseks ja kasvatamiseks turvatunde ning võimaldavad lapsevanematel olla mõningal määral kaasatud oma töösse. Tänapäevased töö tegemise viisid võimaldavad vanematel töötada ka väikelapse kõrvalt, ilma et kannataks lapse heaolu. Seetõttu hinnatakse mõju ulatust keskmiseks.

2016. aasta SKA andmed näitavad, et keskmiselt töötas vanemahüvitist ja sotsiaalmaksustatavat tulu samal ajal saav isik 3,5 kuud kalendriaasta jooksul. Seejuures erines meeste ja naiste töötatud perioodi keskmine pikkus: mehed töötasid keskmiselt 5 kuud, naiste vastav keskmine oli aga 3 kuud. Enamikul juhtudel töötati järjestikustel kuudel ning võib arvata, et tegu oli pigem projektipõhiste töödega või muu ajutise töövormiga. Arvestades, et muudatus puudutab vaid ühte lapsekasvatustappi ning töötamine alla 3-aastase lapse kasvatamise kõrvalt on vaid keskmiselt mõni kuu kestev periood aastast, hinnatakse vanemate tööturukäitumisele mõju avaldumise sagedust väikeseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Muudatustega väheneb oluliselt risk, et vanemahüvitist vähendatakse olukorras, kus vanem pole lapse kõrvalt töötanud, vaid on saanud tagantjärele ühekordset preemiat, toetust vm sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Lapsevanematele muudatusega ebasoovitavaid mõjusid ei kaasne.

Kokkuvõttes on muudatusel vähendada vanemahüvitist juhul, kui vanem teenib samal ajal vanemahüvitise saamisega sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, mis jääb alla pooleteisekordse keskmise palga, oluline sotsiaalne, sh demograafiline mõju, sest mõju ulatus ning sihtrühma suurus on keskmised, kuid mõju esinemise sagedus väike ning puudub lapsevanematele ja lastega peredele kaasnev ebasoovitavate mõjude risk.

Muudatus 2

Võimaldada kasutada vanemahüvitist kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni paindlikult, st soovi korral maksimaalselt kaks korda aasta jooksul vanemahüvitise saamine peatada ja seda taasalustada. Lapse 3-aastaseks saamisel puhkuse ja vanemahüvitise saamise õigus lõppeb ja kasutamata jäänud õigus aegub.

Enamikus Euroopa riikides võimaldatakse vanematel valida, mis ajaperioodil ja millises suuruses vanemahüvitist nad soovivad kasutada, kombineerides selle raames ka näiteks osakoormusega töötamist ja/või osalise vanemahüvitise samaaegset maksmist mõlemale vanemale. Kuigi Eestis on võimalik kasutada lapsehoolduspuhkust kas ühes osas või osadena kuni lapse 3-aastaseks saamiseni, puudub samas võimalus ka vanemahüvitist kolme aasta jooksul paindlikult välja võtta. Samuti puudub vanematel võimalus saada vanemahüvitist ühel ajal ja seeläbi näiteks tööturult eemaloleku aega lühendada. Vanemahüvitise ja puhkuse kasutamise paindlikkuse suurendamine ja täiendavate valikuvõimaluste pakkumine mõjutab vanemate tööturukäitumist, millel on mõju ka meeste ja naiste erinevatele võimalustele.

Sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus

SKA andmetel määrati esimest korda⁶ lapse kohta 2016. aastal vanemahüvitist kokku 14 799 inimesele, neist umbes 90,7% (13 422) olid naised ja 9,3% (1377) mehed. Vanemahüvitist saavad pered moodustavad hinnanguliselt 10% kõikidest lastega leibkondadest⁷ ning 44% alla 3-aastase noorima lapsega leibkondadest. Samas on sihtrühma suurus, kes ka tegelikult vanemahüvitise saamise peatamise ja taasalustamise võimalusi kasutama hakkab, oluliselt väiksem kui kõik vanemahüvitise saajad, sest kõik vanemad ei soovi antud võimalust kasutada ning samuti on vanematel võimalik paindlikke võimalusi kasutada piiratud sektorites või teatud tüüpi tööde puhul. Teisalt on üha rohkem hakanud levima töövormid, kus töötatakse tähtajalise töölepinguga ning tehakse nii-öelda projektipõhist tööd. Kuigi algusaastatel võib selliseid paindlikkuse võimalusi hakata kasutama ilmselt 5–10% kõigist vanemahüvitise saajatest, võib arvata, et tulevikus nende kasutajate määr kasvab. Suur osa lapsevanemaid pole antud juhul ilmselt motiveeritud ka ilma katkestusteta puhkama, kuna väikelapse kõrvalt töötamine tähendab üldjuhul lapsehoiuvajadust, kuid kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada lasteaiakoht alles alates lapse 1,5-aastaseks saamisest. Alla

⁶ Vanemahüvitise määramine lapse eest esimest korda.

⁷ Statistikaameti 2016. aasta Eesti sotsiaaluuringu kohaselt oli lastega leibkondi hinnanguliselt 154 200.

1,5-aastaste laste formaalse hoiu kättesaadavus ja kasutamine⁸ on Eestis veel vähe levinud. Samas võib arvata, et aja jooksul suureneb teadlikkus vanemahüvitise kasutamise paindlikest võimalustest, tekkinud võimalustega muutuvad ka kultuurilised arusaamad ning tulevikus võib prognoosida sihtrühma suurenemist. Sellega seoses võib tekkida nõudlus alla 1,5-aastaste laste hoiuks ning lapsehoiuteenuse pakkujate järele. Viimast soodustab ka vanemahüvitise valemiga seotud muudatus, mis võimaldab vanematel teenida suuremat sissetulekut ja katta erahoiuga kaasnevad kulud. Kokkuvõttes on muutusest mõjutatud vanemate sihtrühm lähiaastatel maksimaalselt 4% ringis alla 3-aastase noorima lapsega leibkondadest ning seega hinnatakse mõjutatud sihtrühma suurust väikeseks. Ka mõju avaldumise sagedust hinnatakse väikeseks, sest lapsehoolduspuhkuse alustamine ja katkestamine pole regulaarne, vaid maksimaalselt kaks korda aastas juhtuv tegevus enne lapse 3-aastaseks saamist.

Mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk

Paindlikumad võimalused töö- ja pereelu kombineerimisel soodustavad vanemate osalust tööturul ja tulu teenimist. Analüütikute hinnangul⁹ oleksid nimetatud lahendused positiivsed vanemate (eriti naiste) tööalase kompetentsi ja karjäärivõimaluste säilitamise seisukohast, sest ei tekita pikaajalist töökatkestust ning võivad olla parimad lahendused ka tööandja jaoks. Teiste riikide kogemus näitab, et paindlikud võimalused tööd ja pereelu ühitada soodustavad isade osalust lapse kasvatamisel.

Praxise¹⁰ tehtud intervjuudes tööandjatega toodi välja, et olukord, kus töösuhtesse ei teki katkestust, vaid toimub koormuse ajutine kahandamine, on nende silmis pigem positiivne, kuna see nõuab tööandjalt väiksemaid ümberkorraldusi, võimaldades jätkuvalt rakendada töötaja oskusi ja kvalifikatsiooni. Teisalt ei vähene töötaja pädevus, kuna säilib side töökohaga ja võimalike ümberkorraldustega, mis muudab täiskoormusega tööle naasmise mõlemale poolele eelduslikult valutumaks. Seega on mõju ulatus keskmine, sest lapsevanemate tööturukäitumises võivad küll tekkida muutused, millega peavad arvestama ka tööandjad, kuid need ei valmista ei lapsevanemale ega tööandjale kohanemiskursi.

Ebasoovitavate mõjude riskiks on asjaolu, et teatud sektorites või teatud tüüpi tööde puhul on sellised ümberkorraldused keerulised ja võivad tööandjate halduskoormust suurendada. Samas leevendab seda riski asjaolu, et skeemis jääb alles ka võimalus kasutada lapsehoolduspuhkust järjest pikema perioodi jooksul sama moodi nagu praeguses süsteemis. Seega on kokkuvõttes ebasoovitavate mõjude risk väike.

Kuivõrd vanemahüvitise peatamise ja jätkamise puhul jääb vanemahüvitise suurus alati samaks ning hüvitis arvestatakse alates päevast, mil emal või isal tekkis õigus vanemahüvitist saada, ei kaasne ka riski, et vanemad peataks vanemahüvitise saamise suurema hüvitise saamise eesmärgil.

Täiendav koormus võib kaasneda tööandjatele, kui lapsevanemad hakkavad pidevalt kasutama võimalust peatada vanemahüvitise saamist eesmärgil, et teenida peatamisperioodil

⁸ Haridusministeeriumi andmetel oli 2015/2016. õppeaastal alushariduses olevaid alla 1,5-aastaseid lapsi 100, mis on ca 0,3% kõikidest vastavas vanuses olevatest väikelastest.

⁹ Biin, H., Karu, M., Masso, M., Veldre, V. (2013). Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

¹⁰ Biin, H., Karu, M., Masso, M., Veldre, V. (2013). Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

töist tulu. Sel juhul võib tekkida tööandjal kohustus tõendada, et sotsiaalmaksuga maksustatava tulu maksmine toimus perioodi eest, mil isik ei olnud vanemahüvitise saaja. Näiteks kui isik saab veebruarist maini vanemahüvitist, peatab vanemahüvitise saamise juunist augustini ning taasalustab vanemahüvitise saamise septembrist (mil saab ka sotsiaalmaksuga maksustatud töist tulu augustis tehtud töö eest), tuleb tööandjal esitada tõend, et sotsiaalmaksuga maksustatud tulu oli perioodi eest, mil töötaja ei olnud vanemahüvitise saaja. Samas nagu eelnevalt mainitud, võib paindlik töötamine olla tööandja enda soov, mistõttu on tööandja täiendav koormus sotsiaalmaksuga maksustatava tulu maksmise tõendamise kohta ka tööandja enese huvides. Samuti on taolist paindlikkust kasutavate vanemate sihtgrupp eeldatavasti väga väike, kuna vajadust puhkuse katkestamiseks vähendab ka vanemahüvitise valemi muudatus, mis võimaldab vanematel teenida senisest suuremat tulu, ilma, et määratud vanemahüvitist vähendataks.

Kokkuvõttes on vanemahüvitise saamise peatamise ja jätkamise võimalusel vanematele ebaoluline sotsiaalne, sh demograafiline mõju, sest mõju ulatus on küll keskmine, kuid nii sihtrühma suurus, mõju esinemise sagedus kui ebasoovitavate mõjude risk on väikesed.

Muudatus 3

Vanemahüvitisest 30 päeva reserveerimine isale, pikendades seeläbi vanemahüvitise maksmise kogupikkust.

Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju hõlmab endas lapsevanemate osalust tööturul, soolise võrdõiguslikkuse aspekte ning erineva tööturustaatusoga isade võrdset kohtlemist. Kaudsem pikemaajalisem sotsiaalne mõju on muudatusel ka sündimusele.

Sihtrühma suurus

Vaatamata heldele vanemahüvitisele ja selle pikale maksmisperioodile on isade osakaal hüvitise saajatest väike ja püsinud viimastel aastatel stabiilselt 7–9% läheduses. Vanemahüvitise skeemi muutmine 2007. aastal, millega võimaldati isadel hakata vanemahüvitist saama senisest varem, tõi endaga kaasa isade osaluse suurenemise. Kui kuni 2007. aasta septembrini ei võimaldatud isadele vanemahüvitist enne lapse kuue kuu vanuseks saamist, oli meeste osakaal vanemahüvitise saajate hulgas 1–1,5%, 2008. aasta lõpuks oli isade osakaal 6,5%. Isade osakaal suurenes 2009. aastal, mil 8,5% vanemahüvitise saajatest olid mehed. Siinkohal võisid rolli mängida muutused tööturul – majanduskriisi ajal kaotasid paljud mehed töö või langetati nende töötasu, mistõttu oli lapsehoolduspuhkusele mõttekas jääda endistel kõrgepalgalistel isadel, kes jätkasid samal ajal võimaluse korral töötamist.¹¹ Seda kinnitavad Statistikaameti väikelapsevanemate hõivemäärade võrdlused: kui väikeste lastega meeste hõivemäär kriisiaastatel langes, siis naiste oma liikus vastupidises suunas.¹²

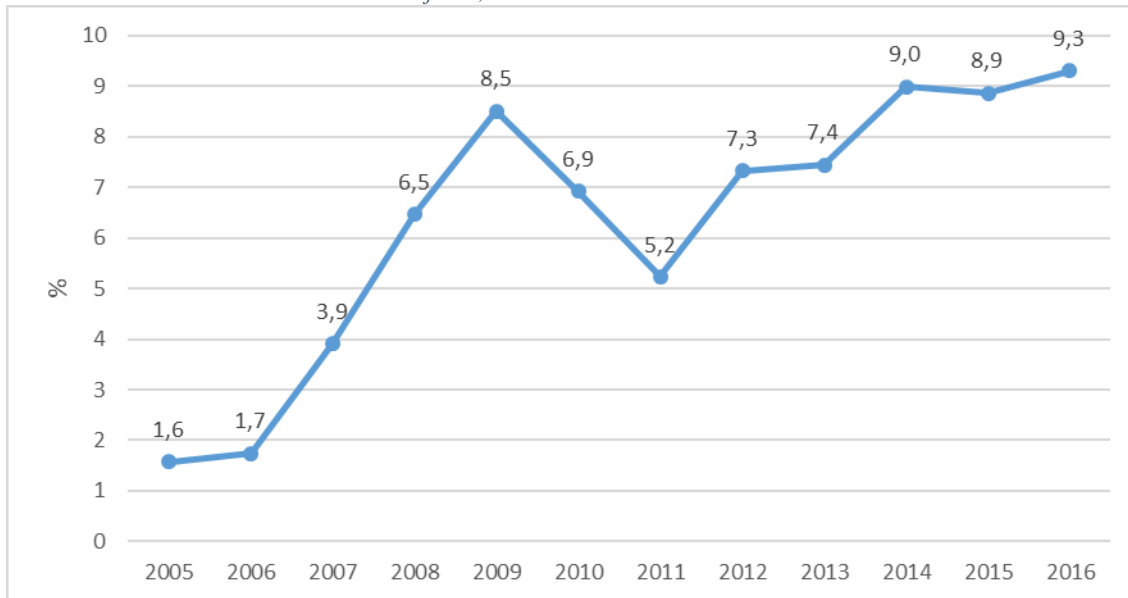
Viimastel aastatel on isade osakaal vanemahüvitise saajate hulgas tasapisi suurenenud – 2016. aastal said vanemahüvitist 9,3% kõikidest aasta jooksul esmakordsetest määramistest lapse

¹¹ Võrk, A. (2011). Isade osakaal vanemahüvitise saajate seas kui majandussurutise peegeldus. <http://mottehommik.praxis.ee/isad-ja-vanemahuvitis/>

¹² Laes, T.-L., Krusell, S., Reinomägi, A., Toros, K. (2013). Laps eri keskkondades. Kogumik „Laste heaolu“. Statistikaamet.

kohta. 2016. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringust¹³ selgus, et lastega tegelemist nähakse järjest rohkem mõlema vanema ühisvastutuses oleva tegevusena: isade roll lastega tegelemises on kasvanud, mis võib mõjutada ka seda, et isade jaoks on järjest rohkem aktsepteeritav lastega koju jääda. Euroopa sotsiaaluuringu 2016. aasta esialgsetel kinnitamata andmetel arvas enamik ehk hinnanguliselt 90% vastanutest, et laste kasvatamine ja nende eest hoolitsemine peaks olema jagatud ema ja isa vahel võrdselt.

Joonis 1. Isade osakaal vanemahüvitise saajatest, 2005–2016



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

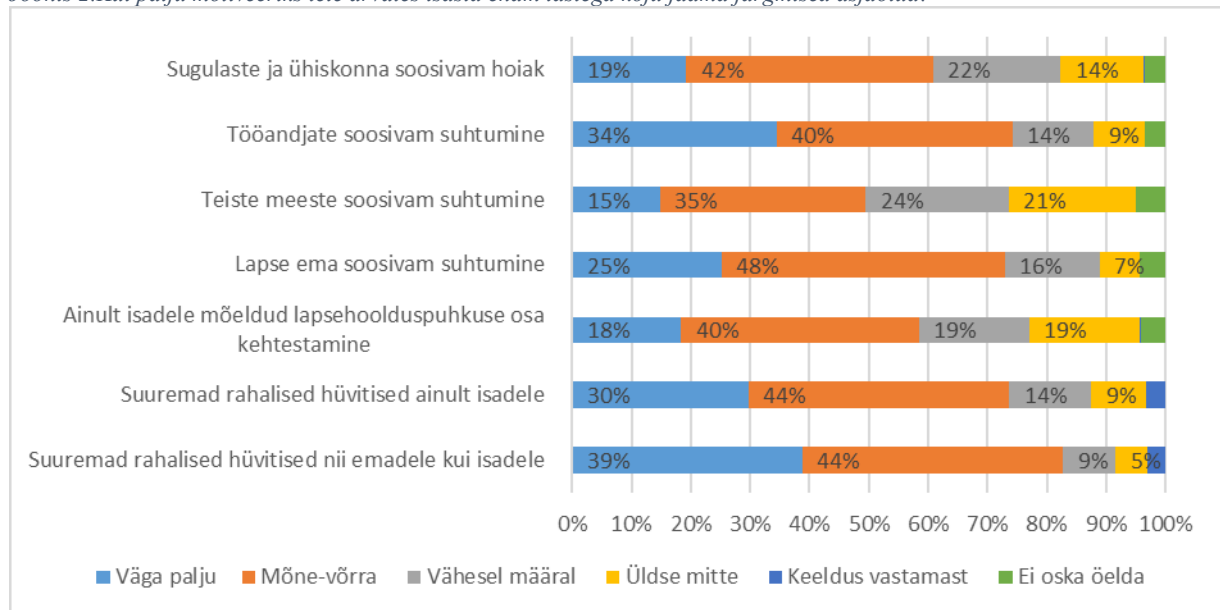
Isade osalust väikelapse hoolduskoormuse jagamisel ja asendussissetuleku tagamisel on toetanud tasustatud isapuhkus, mida on võimalik kasutada kas ühes osas või osadena kaks kuud enne lapse eeldatavat sündi kuni kaks kuud peale lapse sündi. 2016. aastal sündis Statistikaameti esialgsete registreerimisandmete põhjal 13 923 last, samal aastal võttis SKA andmetel isapuhkust 6924 isa ehk ligi pool kõigist isadest. Siinkohal tuleb arvestada, et praegu on isapuhkuse ja isapuhkuse tasu saamise õigus vaid tööandja-töötaja alluvussuhtes töölepingu alusel töötavatel isadel ja avalikus teenistuses olevatel isadel. Puhkuse ja puhkusetasu õigust ei ole FIE-l ja vaba elukutse esindajal (nt notarid, kohtutäiturid, vandetõlgid, audiitorid, pankrotihaldurid) ning käsundus- ja töövõtulepingu vm võlaõigusliku lepingu alusel töötaval isikul. Arvestades, et aastas sünnib umbes 14 000 last ning et Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu 2016. aasta andmetel oli peamises pereloomeas (20–49-aastaste) meeste tööhõivemäär 84,4% ja nende hulgas isapuhkuse õigusega töötajaid 87,8%, oleks isapuhkusele praeguse regulatsiooni kohaselt potentsiaalselt õigus umbes 10 300 isal. Umbes 26%-l isadest mainitud hüvedele õigust pole.

Et muudatus ehk üks kuu tasustatud vanemahüvitist laieneb kõikidele isadele vaatamata nende tööturustaatusse, võib muudatuse sihtrühmaks lugeda kõiki aasta jooksul isaks saanud mehi, keda Statistikaameti elussündide statistikat arvestades oli 2016. aastal hinnanguliselt 14 053. Sotsiaalministeerium prognoosib, et isade täiendava vanemahüvitise kasutamine hakkab aasta-aastalt kasvama. Kuigi ühiskonna hoiak üldiselt pooldab isade ja emade võrdset panust laste kasvatamisel ja laste eest hoolitsemisel, näitavad veel kinnitamata 2016. aasta Euroopa

¹³ Turu-uuringute AS (2016). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring. http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/soolise_vordoiguslikkuse_monitooringu_raport_2016.pdf

sotsiaaluuringu andmed, et ühiskonnas domineerivad traditsioonilised hoiakud isade lapsehoolduspuhkuse võtmisel. Vaid veerand küsitletutest arvas, et mingi osa vanemahüvitise saamise perioodist lapse esimese pooleteise eluaasta¹⁴ jooksul võiks olla ainult isadele kasutamiseks, 72% vastanutest leidis vastupidist. Uuring näitas veel, et isade motivatsiooni puhul lapsega koju jääda nähakse ainult isadele mõeldud lapsehoolduspuhkuse kehtestamisest olulisemat rolli tööandjate hoiakus (34% leidis, et motiveerib väga palju) ja lapse ema soosivamas suhtumises (25% leidis, et motiveerib väga palju). Seadusemuudatusega vähemalt samavõrra oluline on ka sugulaste ja ühiskonna soosivam hoiak, mida pidas väga oluliseks 19% vastanutest.

Joonis 2. Kui palju motiveeriks teie arvates isasid enam lastega koju jääma järgmised asjaolud?



Allikas: 2016. aasta Euroopa sotsiaaluuring, esialgsed kinnitamata andmed

Kirjeldatud andmed ning teisalt ka seadusemuudatusega harjumine ja selle omaksvõtt muudavad seaduse kehtestamise esimestel aastatel isade täiendava vanemahüvitise kasutamise prognoosi pigem tagasihoidlikuks. Samas tuleb teiste riikide kogemusele tuginedes arvestada, et enamasti vähemalt 10% isadest ei hakka seda kunagi kasutama. 2021. aastaks prognoositakse, et isade õigust täiendavale vanemahüvitisele kasutab 65% isadest, samas kui 2023. aastaks kasvab prognoositav isade osakaal 70%-ni.

Teiste riikide kogemus näitab, et isade individuaalõiguse kehtestamine motiveerib isasid neile ette nähtud puhkust ja hüvitist kasutama, suurendab isade osalust ka ülejäänud – vanemate vahel jagataval – perioodil ja toetab tervikuna tasakaalustatumat hoolduskoormuse jaotust. Seega võib prognoosida, et täiendava vanemahüvitise õiguse kehtestamine isadele suurendab mõnevõrra ka isade osakaalu vanemahüvitise saajate seas. Kokkuvõttes on isade täiendavat vanemahüvitist kasutavate meeste osakaal ehk mõjutatud sihtrühma suurus keskmine, moodustades kuni veerandi (24%) kõikidest alla 3-aastase noorima lapsega leibkondadest.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus

¹⁴ Käesoleva seaduse muudatus erineb mõnevõrra uuringus esitatud küsimusest. Nn isakuud on võimalik käesoleva muudatuse kohaselt võtta välja kogu lapsehoolduspuhkuse ehk kolmeaastase perioodi jooksul. Samuti polnud uuringus esitatud küsimuses täpsustatud, kas isade osa tuleks kehtiva lapsehoolduspuhkuse arvelt või oleks see lisatud lapsehoolduspuhkuse perioodile, nagu on käesolevas muudatuses.

Praegune hoolduskoormuse ebavõrdne jaotus meeste ja naiste vahel toob endaga kaasa mitmeid probleeme. Esiteks jääb suur osa, sh kõrgelt haritud, naistest tööturult lühemaks või pikemaks ajaks eemale. Kui 20–49-aastaste lasteta naiste tööhõive määr oli 2016. aastal 78,7%, siis alla 3-aastast last kasvatavate naiste vastav näitaja¹⁵ oli 28,8% ning sama sihtrühma meeste näitaja seevastu 92,8%. Võrdluseks oli alla 3-aastaste lasteta meeste-naiste hõivelõhe vaid 1 protsendipunkt (Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu andmed). Lapse saamine tähendab seega naisele tööalase karjääri katkestusi, mis omakorda kajastub naiste sissetulekutes ja sissetulekuga seotud hüvitistes ja pensionides.

Naiste positsiooniga tööturul on seotud meeste ja naiste palkade erinevus ehk palgalõhe. Kuna praegu on vanemahüvitist saavate meeste seas enam just kõrgepalgalisi, võimendub meeste ja naiste sissetulekute ebavõrdsus ka vanemahüvitiste süsteemis – SKA andmete kohaselt oli 2016. aastal naiste keskmine vanemahüvitis 38% meeste omast väiksem (meeste keskmine vanemahüvitis 1589 vs. naiste vastav 984 eurot kuus).

Statistikaameti andmete kohaselt on palgaootus väikseim just peamises lapsesaamises naistel, mis näitab, et emad tunnevad end tööturul tihti ebakindlalt. Kuna lapsega jäävad koju enamasti naised, tekitab see tööandjate seas eelduse, et lapsesaamises naine hakkab jääma töölt nii lapse sünni kui ka hilisema hooldamise (sh haige lapse) tõttu eemale. Naiste suuremat diskrimineerimist tööturul kinnitavad ka mitmed uuringud.¹⁶

Teiste riikide kogemus näitab, et isade täiendava vanemahüvitise kehtestamine motiveerib isasid neile ette nähtud puhkust ja hüvitist kasutama, suurendab isade osalust ka ülejäänud – vanemate vahel jagataval – perioodil ja toetab tervikuna tasakaalustatumat hoolduskoormuse jaotust. See omakorda võimaldab naistel soovi korral varem tööle naasta, tugevdab nende positsiooni tööturul ja mõjutab positiivselt tööandjate hoiakuid.

Mida rohkem osaleb isa lapse sünni järel tema hooldamises, seda suurem on isa kiindumus oma lapsedesse ja ka edasine osalemine lapse elus, sh lapse ülalpidamises. Isade suuremal osalusel lapse hooldamises on positiivne mõju sündimusnäitajatele nii pere kui riigi tasandil – kui isa on olnud kodus esimese lapsega, suureneb uuringute kohaselt teise lapse sünni tõenäosus, ning riigid, kus isade osakaal vanemapuhkuse kasutajatest on suur, on ka suurem sündimus.

Isapuhkuse ja isapuhkuse tasu integreerimine vanemahüvitise skeemi kaotaks erisused isade kohtlemisel sõltuvalt nende töö tegemise vormist ja toetaks isade osalust lapse kasvatamisel, sest hüvitist makstaks ka neile isadele, kel pole puhkuse saamise õigust.

Arvestades eespool kirjeldatud muutusi, hinnatakse kokkuvõttes mõju ulatust keskmiseks, sest hoolduskoormuse võrdsem jaotus mõjutab küll arusaama soorollidest ning pikemas plaanis sündimuse näitajaid, kuid arvestades isade täiendava vanemahüvitise 30-päevast

¹⁵ Erinevalt osadest ELi riikidest, ei loeta Eestis Statistikaameti andmetes lapsehoolduspuhkusel olevat vanemat hõivatuks, vaid mitteaktiivseks.

¹⁶ Aavik, K.; Roosalu, T. (2014). Naiste ja meeste võimalused tööturul. Triin Roosalu (Toim.). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013 (66 - 74). Tallinn: Sotsiaalministeerium; Vainu, V.; Järviste, L. ja Biin, H. (2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2010. Tallinn: Sotsiaalministeerium.

Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana. (2015). Uuring Soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

pikkust ning juba praegu vanemahüvitist saavate isade ja isapuhkuse kasutajate osakaalu, ei kaasne nende muudatustega eeldatavasti kohanemiskuludega. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest isade 30-päevane täiendav õigus vanemahüvitisele ning ajutine eemalolek töölt on vaid üks lapsekasvatamise etapp, mitte igapäevane või regulaarne sündmus.

Ebasoovitavate mõjude risk

Kuivõrd isade täiendava õiguse eesmärk on aidata kaasa hoolduskoormuse ühtlasemale jaotusele emade ja isade vahel, on eesmärk, et isad kasutaksid seda kuud realselt lapsega koosolemiseks. Seetõttu on TLS-i või ATS-i alusel töötaval isal võimalik kasutada oma õigust isa täiendavale vanemahüvitisele vaid juhul, kui ta on isapuhkusel ja seega ei tee tööd. Isapuhkusel olemist kontrollib Sotsiaalkindlustusamet töötamise registri kaudu ning kui kannet isapuhkusel olemise kohta pole märgitud, ei ole sel perioodil isal õigust isa täiendavale vanemahüvitisele. Sellega tagatakse, et isade täiendavat vanemahüvitist kasutatakse eesmärgipäraselt ning emale ja isale kehtib hüvitise maksmisel sarnane loogika. Samuti aitab see ära hoida ebasoovitavate mõjude riskiks olevat süsteemi ärakasutamist ehk olukorda, kus isa vormistaks end saama isadele mõeldud täiendavat vanemahüvitist, kuid jätkaks töötamist ning ei veedaks realselt lapsega aega. Seega on negatiivse iseloomuga mõjud pigem väikesed.

Sarnaselt kehtivale olukorrale, hakkab isadel olema võimalus kasutada oma õigust täiendavale vanemahüvitisele päevade kaupa. Muudatus võimaldab töötamist ja puhkamist paindlikumalt kombineerida ning vähendab töökäetuse pikkust, mistõttu võib vähendada tööandjate koormust seoses asendaja leidmisega. Seega kaasneb muudatustega tööandjatele kohustus teha täiendav kanne töötamise registrisse isapuhkuse perioodi kohta. Seni kehtiva isapuhkuse regulatsiooni puhul tuli tööandjatel isapuhkuse tasu hüvitamiseks esitada taotlus SKA-le, kuid uue regulatsiooni puhul tööandjatel enam seda kohustust pole ja isapuhkus tasustatakse isale SKA poolt vanemahüvitisena.

Kokkuvõttes on muudatusel reserveerida üks kuu vanemahüvitisest isale oluline sotsiaalne, sh demograafiline mõju, sest nii sihtrühma suurus kui mõju ulatus on keskmised, samas kui mõju esinemise sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude esinemise risk on väikesed.

Muudatus 4

Lapsehooldustasu eraldi toetuseliigina kaotatakse ning integreeritakse vanemahüvitiste skeemi.

Muudatusel on sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõjutades leibkondade toimetulekut.

Mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk

Pärast vanemahüvitise perioodi lõppemist makstakse väikelapse vanemale lapsehooldustasu. Lapsehooldustasu oli selle kehtestamisel seotud alampalgaga, kandes seega tol ajal teatud mõttes sarnast eesmärki vanemahüvitisega ja kompenseerides osa saamata jäänud töötasust. Seaduse jõustumise ajal oli alampalk 1200 krooni, mistõttu kehtestati lapsehooldustasu määraks 1200 krooni (76,70 eurot). Eelarvevahendite piiratuse tõttu sai lapsehooldustasu suuruseks pool lapsehooldustasu määrast ning sellisel kujul on see säilinud tänaseni, olles 38,35 eurot kuus alla 3-aastase lapse kohta. Lapsehooldustasu (veerand määrast ehk 19,18 eurot kuus) makstakse ka iga 3–8-aastase lapse kohta, kui peres kasvab lisaks kuni 3-aastane laps või kui peres kasvab kolm ja enam vähemalt 3-aastast lapsetoetust saavat last.

Lapsehooldustasu aga ei taga tänapäeval enam selgelt asendussissetulekut, vaid on väikelapse vanemale suunatud lisatoetus, mis ei sõltu töötamisest ega lapsehoolduspuhkusel viibimisest. Arvestades lastega leibkonnaliikme netosissetulekut kuus¹⁷, moodustab lapsehooldustasu alla 3-aastase lapse eest sellest hinnanguliselt 7%. Ajas on lapsehooldustasu mõju vaesusele olnud vähenev, sest toetuse suurus on olnud pikka aega muutumatu ning selle reaalkväärtus¹⁸ on alanenud hinnanguliselt kaks korda alates 2005. aastast. Arvestades toetuse suurust ja toetuse saajate sihtrühma suurust, on lapsehooldustasu mõju lastega leibkondadele tänapäeval marginaalne. Statistikaameti Eesti sotsiaaluuringu kohaselt vähendas lapsehooldustasu lastega leibkondade suhtelist vaesust 0,5 protsendipunkti (edaspidi pp) ning absoluutset vaesust 0,1 pp¹⁹. Veidi suurem mõju on vähemalt kolme lapsega paari suhtelisele (1,1 pp) ja absoluutsele (0,4 pp) vaesusele ning nende leibkondade suhtelisele (1,1 pp) ja absoluutsele vaesusele (0,3 pp), kus on vähemalt üks alla 3-aastane laps. Võrdluseks siin, et samal aastal vähendasid kõik peretoetused ja vanemahüvitis kokku lastega leibkondade suhtelist vaesust 6,6 pp (peretoetuste mõju eraldi 4 pp ja vanemahüvitise mõju eraldi 2,5 pp) ning absoluutset vaesust 4,8 pp (peretoetuste mõju eraldi 3 pp ja vanemahüvitise mõju eraldi 2 pp). Seega on teistel peretoetustel ja vanemahüvitisel oluliselt suurem mõju lastega leibkondade vaesusele kui lapsehooldustasul eraldi vaadatuna.

Toetuse kaotamisel pere sissetulek pärast vanemahüvitise saamise perioodi küll väheneb, samas arvestades, et lapsehooldustasu eraldi toetuseliigina kaotatakse ning integreeritakse vanemahüvitiste skeemi, tähendab, et kokkuvõttes perede majanduslik olukord toetuse kaotamisest lapsehoolduspuhkuse kogu perioodi arvestades ei muutu.

Seega ei too muudatus kaasa olulisi muutusi lastega perede majanduslikus toimetulekus ning ei ole vaja tegevusi muudatustega kohanemiseks. Samuti ei ole õigus lapsehooldustasule seotud lapsehoolduspuhkusega, st lapsehoolduspuhkus ei ole selle tasu saamise eelduseks. Kokkuvõttes võib hinnata mõju ulatust väikseks ning muudatusega puuduvad ka kaasnevad võimalikud ebasoovitavad mõjud.

Sihtrühma suurus ja mõju avaldumise sagedus

Lapsehooldustasu kuni 3-aastase lapse eest sai 2016. aasta lõpu seisuga 19 743 peret 20 172 lapse eest. Lapsehooldustasu iga kuni 3-aastase lapse kohta oli 38,35 eurot kuus. Kui neis peredes kasvas lisaks kuni 3-aastasele lapsele veel 3- kuni 8-aastaseid lapsi, maksti ühele vanemale iga kuu lisaks 19,18 eurot iga kolme- kuni kaheksa-aastase lapse kohta. Viimati nimetatud peresid oli kokku 7471 ning kõikidest alla 3-aastastega lastega lapsehooldustasu saavatest peredest moodustasid need pered 38%. Lapsehooldustasu oma 3–8-aastaste laste eest said 8001 kolme- ja enamalapselist peret. Kokku sai lapsehooldustasu 2016. aasta kalendriaasta lõpu seisuga 35 215 peret ning terve kalendriaasta jooksul 65 068 peret, millest 2% juhtudest läks toetus meestele.

¹⁷ 531,4 eurot kuus leibkonnaliikme kohta Statistikaameti 2015. aasta andmetel.

¹⁸ Arvutatuna protsenti SKP-st inimese kohta (Statistikaameti andmetel)

¹⁹ Lastega leibkondade suhtelise vaesuse määr 2015. aastal oli 16,2% ja absoluutse vaesuse määr 3,8%. Ilma lapsehooldustasuta oleks suhtelises vaesuses elanud 16,7% ning absoluutses vaesuses 3,9% lastega leibkondadest.

Tabel 1. Lapsehooldustasu saanud perede arv, laste arv ning meeste osakaal saajate hulgast, 2016.a kalendriaasta lõpu seisuga ning aasta jooksul

	Saajate arv (aasta lõpu seisuga)	Laste arv, kelle eest tasu saadi (aasta lõpu seisuga)	Saajate arv (aasta jooksul)	Meeste osakaal saajate arvust aasta jooksul, %
kuni 3-aastase lapse eest	19 743	20 172	33 098	2%
kuni 3-aastase lapsega peredes 3–8-aastaste laste eest	7471	8337	16 535	1%
3- ja enamalapselistes peredes 3–8-aastaste laste eest	8001	11 320	15 435	3%
KOKKU	35 215	39 829	65 068	2%

Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed

Lapsehooldustasu kaotamisest mõjutatud sihtrühma (lapsed ja lastega pered) suurus on suur, kuna lapsehooldustasu saavad pered (v.a. 3-ja enamalapselised pered, kes saavad toetust 3–8-aastaste laste eest) moodustavad kõikidest noorima alla 3-aastase lapsega leibkondadest 66% ning 3- ja enamalapselised pered, kes saavad toetust 3–8-aastaste laste eest, moodustavad kõikidest kolme ja enamalapselistest leibkondadest²⁰ 54%. Kõikidest lastega leibkondadest moodustavad kõiki lapsehooldustasu liike saavad pered²¹ aga ligi 23%.

Lapsehooldustasu kaotamisel järgitakse põhimõtet, et õigustatud ootusega inimestel oleks võimalik saada lapsehooldustasu viie aasta jooksul, kuid pärast 2019. aasta 1. septembrit sündinud laste eest enam lapsehooldustasu pole võimalik saada. Seega on mõju avaldumise sagedus väike, kuna muudatus puudutab vaid uusi lapsehooldustasu saajaid, mistõttu on tegu ühekordse muudatusega.

Kokkuvõttes kaasneb lapsehooldustasu kaotamisega oluline mõju leibkondade toimetulekule, sest mõjutatud sihtrühma suurus on küll suur, kuid mõju avaldumise sagedus ja mõju ulatus väike ning muudatusega ei kaasne ebasoovitavate mõjude riski. Mõju ei ole vaja täiendavalt analüüsida, sest lapsehooldustasu eraldi toetuseliigina kaotatakse ja integreeritakse vanemahüvitiste skeemi, mistõttu saab öelda, et lapsehooldustasu vahendeid kasutatakse ka edaspidi lastega peredele.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Eelnõus kirjeldatud muudatused ei mõjuta kohalike omavalitsuste korraldust, küll aga avaldavad mõju SKA halduskoormusele ning riigieelarve kuludele (vt seletuskirja 7. osa).

Mõju SKA halduskoormusele

Lapsehooldustasu kaotamine järgneva viie aasta jooksul vähendab järk-järgult SKA töökoormust, kuna väheneb saajate arv ning uusi saajaid alates 2019. aasta septembrist ei lisandu. Täiendava halduskoormuse toob kaasa aga isade täiendava vanemahüvitise

²⁰2011. a rahvaloenduse andmetel oli Eestis 14 826 leibkonda, kus kasvas vähemalt kolm alla 18-aastast last.

²¹ Arvestades perede arvu kalendriaasta lõpu seisuga ehk andmeid seisuga detsember 2016

kehtestamine, sest suureneb vanemahüvitise perioodi maksmise kogupikkus ja saajate arv. Samas väheneb isapuhkuse kui eri skeemi administreerimisega seotud töö- ja halduskoormus. Mõningat täiendavat halduskoormust toob kaasa lapsevanemate võimalus vanemahüvitise saamist peatada ja taasalustada. Samas on mõju esinemise sagedus SKA töökoormusele siin väike, sest lapsevanema õigus vanemahüvitise saamise ajakava muuta on piiratud – vanemahüvitise saamist on võimalik peatada ja jätkata kaks korda aastas. Muudatus, et vanemahüvitist samaaegse tulu teenimise korral vähendataks vaid olukorras, kus teenitav tulu jääks alla pooleteisekordse eelmise kalendriaasta keskmise palga, vähendab oluliselt SKA halduskoormust, sest enamikul juhtudel puuduks vajadus maksuandmete seiramise, vanemahüvitise suuruse muutmise ja sissenõudmisprotsessi käivitamise järele.

Eelnevast järeldub, et SKA-le kaasneb vanemahüvitise paindliku kasutamise võimaluse tekkimisega ja isade täiendava vanemahüvitise kehtestamisega küll mõningane täiendav halduskoormuse suurenemine, teisalt aga vähendavad halduskoormust muudatused, mis puudutatavad vanemahüvitisega samaaegset töötamist ning lapsehooldustasu ja praegu kehtiva isapuhkuse kui eraldi skeemide kaotamist.

Mõju riigieelarvele

Kõikidest riiklikest peretoetustest moodustasid 2016. aastal lapsehooldustasu kulud 7%, kokku kulutati SKA andmetel riiklikele peretoetustele (v.a vanemahüvitis) 194 miljonit eurot. Kulude järgi moodustavad kõige suurema osa kuni 3-aastase lapse eest tehtavad väljamaksed – SKA 2016. aasta andmete põhjal moodustavad lapsehooldustasu kuludest kuni 3-aastase lapse eest tehtavad väljamaksed 66%, kuni 3-aastase lapsega peredes 3–8-aastaste laste eest tehtavad väljamaksed 14% ning 3- ja enamalapselistes peredes 3–8-aastaste laste eest tehtavad väljamaksed 20%. Lapsehooldustasu kaotamise tulemusena vähenevad riigieelarve kulud järk-järgult alates 2019. aasta septembrist, mil väheneb saajate arv skeemist lahkujate arvelt ning millest alates uusi lapsehooldustasu saajaid ei lisandu. 2024. aasta 31. augustist lapsehooldustasu kulu riigieelarves kaob.

Tabel 2. Keskmise prognoositav lapsehooldustasu saajate arv (lapsed, tuhat) ja lapsehooldustasu kulud kokku (miljonit eurot), 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
kuni 3-aastased lapsed	8,8	1,9	0,1	0	0	0
kuni 3-aastaste lastega peredes 3-8-aastased lapsed	1,9	0,9	0,05	0	0	0
3 ja enama lapsega peredes 3-8- aastased lapsed	2,7	2,3	1,8	1,2	0,66	0,1
Lapsehooldustasu saajate arv (lapsed) keskmiselt ühes kuus (tuhat)	36,7	22,9	8	5,3	2,9	0,6
Riigi kulu kokku (miljonit eurot)	13,5	7,3	1,9	1,2	0,6	0,1

Allikas: Sotsiaalministeerium

SKA 2016. aasta andmetel olid isapuhkuse tasu kulud 4,6 miljonit eurot. Alates 2002. aasta juunist, kui SKA alustas isa täiendavate lisapuhkepäevade hüvitamist²², on suurenenud saajate arv ning kulud isapuhkuse tasule aasta-aastalt suurenenud. Isapuhkuse kulud suurenesid järsku 2008. aastal, mil puhkusetasu hakati maksma isa keskmise palga alusel (varem 66 krooni päev). Isapuhkuse tasu hüvitamine oli aastatel 2009–2013 peatatud, mistõttu puudus ka kulu riigieelarvele. Alates 2013. aastast on isapuhkuse kulude suurenemist mõjutanud isapuhkust kasutavate isade arv ning ühe päeva keskmise tulu ja hüvitatud päevade arvu suurenemine. Võrdluseks olid isapuhkuse tasu kulud 2013. aastal *ca* veerandi võrra väiksemad kui 2016. aastal. Isapuhkuse kulud, mis alates 2020. aasta juulist käesoleva eelnõu muudatusettepanekute kohaselt integreeritakse isade täiendava vanemahüvitise skeemi, suureneksid kirjeldatud põhjustel ka alates 2020 aastast.

Isade täiendava vanemahüvitise kehtestamise ja vanemahüvitise väljamaksmise perioodi pikenedes kulude puhul 2020. aastaks on arvestatud, et isade õigust täiendavale vanemahüvitisele kasutab 65% isadest, samas kui 2021. aastaks kasvab prognoositav isade osakaal 70%-ni. Samuti on arvesse võetud, et Eestis on keskmiselt naiste ja meeste sissetulekutes lõhe, mistõttu on isade täiendava vanemahüvitise kulude puhul arvestatud ka 25% suurema keskmise vanemahüvitisega. Arvestades prognoositavat vanemahüvitise eelarvet 2020–2021 kehtiva olukorra järgi, on muudatuste mõju ulatus vanemahüvitise eelarvele keskmine – isade täiendava vanemahüvitise kulud moodustavad alates 2019. aastast *ca* 7% kogu vanemahüvitise eelarvest.

Tabel 2. Prognoositav isade täiendavat vanemahüvitist kasutavate isade arv ja riigi kulu (miljonit eurot), 2020-2021

	2020	2021
VH saajate arv	16 308	16 015
Isade osakaal VH saajatest	65%	67%
Isade arv	10 600	10 730
Kulu kokku (miljonit eurot)	8,35	18

Allikas: Sotsiaalministeerium

Vanemahüvitise vähendamata jätmisest tulenev kulu riigieelarvele on *ca* 2,2 miljonit eurot aastas.

Muudatusel võimaldada lapsevanematel vanemahüvitist kasutada paindlikult kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni puudub arvestatav mõju riigieelarvele. Vanemahüvitise maksmise peatamisel ja taasalustamisel ei arvestata vanemahüvitise suurust ümber, mistõttu on vanemahüvitise kogusumma ühe isiku kohta sama, sõltumata sellest, kas see makstakse välja järjestikku 435 päeva (või 545 päeva) jooksul või osade kaupa kolme aasta jooksul.

Ebasoovitavate mõjude risk

Kirjeldatud muudatustega kaasneb küll kulu riigieelarvele, kuid kulude kasvust tulenevat ebasoovitavate mõjude riski aitab leevendada täiendav maksutulu riigile, mis kaasneb muudatustest tuleneva lapsevanemate suurema tööturuaktiivsusega. Kuna lapsehoolduspuhkuse alustamise ja katkestamise võimaldamine aitab vanematel paremini tööd ja pereelu ühitada, võib muudatus soosida alla kolmeaastase lapse kõrvalt töötamist ning tulu

²² Kuni 2008. a alguseni nimetati täiendavaks lapsepuhkuseks, mida anti isale 14 kalendripäeva ulatuses naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi, alates 2008. a algusest nimetati isapuhkuseks, mille pikkus on kuni 10 tööpäeva.

teenimist. Seega võib muudatusel olla positiivne mõju riigieelarvele täiendava maksutulu laekumise näol, kuid samas on seda väga raske prognoosida. Lapsevanem võib töötada nii vanemahüvitise saamise ajal kui ka sellest eraldi (näiteks teatud perioodidel on lapsehoolduspuhkusel ja ei tööta, teatud perioodidel aga peatab vanemahüvitise saamise ja läheb tööle).

Muudatusega, kus vanemahüvitist samaaegse tulu teenimise korral vähendatakse vaid olukorras, kus teenitav tulu jääks alla pooleteisekordse eelmise kalendriaasta keskmise palga, tekib riigile täiendav tulu lapsevanemate töötamise suurenemisest tingitud tulu- ja sotsiaalmaksu laekumise näol, sest muudatus motiveerib tulu teenima ka inimesi, kes praegu vanemahüvitise saamise kõrvalt ei tööta. Sotsiaalministeerium hindab, et vanemahüvitist saavate vanemate²³ tööturuaktiivsuse suurenemine 5% (ehk kokku tulu teenivate vanemate osakaal vanemahüvitise saajatest 15%) tooks riigile tulumaksu näol täiendavat tulu ligi 1,35 miljonit eurot ja võimaliku sotsiaalmaksu näol ligi 2,25 miljoni euro ulatuses aastas. See kompenseerib riigile kaasneva kulu, mis tuleneb vanemahüvitise vähendamata jätmisest ning toob riigile täiendava tulu ca 2,25 miljoni euro ulatuses.

Vanemahüvitise vähendamata jätmisega võib kaasnedas ebasoovitavate mõjude risk, kui vanemahüvitise kulud suurenevad olukordade tõttu, kus üks vanem töötab alampalgaga ja/või vanemate sissetulekute erinevus on väga suur, mistõttu võiks esmapilgul olla perele rahaliselt tulusam valida stsenaarium, kus suurema sissetulekuga vanem saab vanemahüvitist ja jätkab töise tulu teenimist. Teisalt võib senine vanemahüvitise saaja seeläbi sattuda võrreldes varasemaga ebasoodsamasse olukorda, s.t mittetöötamise korral võib ta kaotada oma sotsiaalsed tagatised, kuna neid võimaldatakse vaid vanemahüvitise saajale (riigipoolse sotsiaalmaksu maksmise kaudu on tagatud nii ravikindlustus kui ka sissemaksed pensioniskeemi). Andmemudel Maksu-ja Tolliameti abikaasade ühisdeklaratsiooni andmete põhjal näitas, et naisuguste lapsevanemate sihtgrupp kellel oleks rahaliselt kasumlikum vahetada vanemahüvitise saajat (s.t kui vahetamise korral saab suurema VH saaja jätkata töötamist ja sissetuleku teenimist) oli 23%, kuid reaalsuses on selliseid lapsevanemaid, kus üks vanem saab nii hüvitist kui ka töötasu, 8%²⁴. Seega võib suurenedas selliselt toimivate lapsevanemate osakaal maksimaalselt 15% võrra²⁵.

SKA 31. detsember 2016. aasta andmete alusel sai vanemahüvitist hüvitise määras 12,5% kõikidest vanemahüvitise saajatest. See näitab, et need vanemad ei olnud vanemahüvitise saamise õiguse tekkimisele eelnenud aastal töises suhtes. Kui eeldada, et neil lapsevanematel on töist tulu saav partner (tulu eeldatavalt ka oluliselt kõrgem kui vanemahüvitise määras) ning kui kõik vanemahüvitise määras saajad otsustaksid, et vanemahüvitist saab kogu jagatava perioodi jooksul see vanem, kes sai töist tulu, siis oleks täiendav kulu riigieelarvele ca 13 miljonit eurot²⁶. Juhul kui pooled vanematest, kes saavad vanemahüvitist miinimummääras,

²³ Eeldatud, et 50% vanematest neist teeniks tulu alampalga ulatuses ning 50% keskmise vanemahüvitise suuruses.

²⁴ Siia alla arvestati need pered, kus ühel abikaasal puudus sissetulek ja ka vanemahüvitis, kuid teine abikaasa oli saanud nii töist tulu kui ka vanemahüvitist.

²⁵ Maksu-ja Tolliameti ühisdeklaratsiooni andmete puhul tuleb arvestada nende piiratusena, kuna esindatud on ca kolmandik tegelikult aasta jooksul vanemahüvitist saanud isikutest. Lisaks kajastuvad ühisdeklaratsioonides ainult abielulises suhtes olevate vanemate andmed, Eestis sünnib aga enamik (60%) lastest väljaspool abielu ning samuti pole kõik abikaasad tulu ühiselt deklareerinud. Deklaratsiooni andmetes on ka üle-esindatud need pered, kus üks vanematest on mittetöötav või teenis väga väikest tulu: abikaasadel on kasulik esitada ühisdeklaratsioon ennekõike juhul, kui üks abikaasa tulu ei saanud või see oli väga väike.

²⁶ Arvutuste aluseks on Sotsiaalkindlustusameti 31. detsember 2016. aasta seisuga andmed, kus on näha, et vanemahüvitist sai hüvitise määras 12,5% kõikidest vanemahüvitise saajatest (2147 isikut summas 810 765 kuus.

vahetaksid hüvitise saajat jagatava perioodi ulatuses või kui kõik miinimummääras vanemahüvitise saajad vahetaksid poole jagatava perioodi ulatuses, siis oleks lisanduv kulu ca 6,5 miljonit aastas.

Teise potentsiaalse riskirühmana, kes vahetaksid uue skeemi jõustumisel vanemahüvitise saajat, võib näha neid lapsevanemaid, kelle netotulu suureneks 20% ja enam. Kui kõik selliste sissetulekute erinevustega lapsevanemad vahetaksid vanemahüvitise saajat, oleks riigile kulu 27,2 miljonit ning kui pooled vahetaksid, siis 13,6 miljonit.

Vanemahüvitise vähendamise valemiga muutus samaaegse vanemahüvitise saamise ja teise tulu teenimise korral võib kaasa tuua selle väärti kasutamist ehk eelpool mainitud stsenaariume, kus vanemahüvitis vormistatakse vanemale, kellel on suurem sissetulek, kuid kes pole reaalsuses lapsega kodus. Samas on ka kehtiva süsteemi korral seesugune võimalus olemas, kuid nii nagu MTA andmed näitasid, siis see ei ole laialdaselt levinud. Siinkohal tuleb arvesse võtta, et ka tulevikus jääb kehtima reegel, mille kohaselt lapsehoolduspuhkusel oleval vanemal on õigus vanemahüvitisele. Mõlemal vanemal ei ole võimalik olla samaaegselt lapsehoolduspuhkusel²⁷. Seega kui näiteks madalapalgaline vanem sooviks loobuda oma vanemahüvitisest teise vanema kasuks, kuid jääda siiski lapsega koju, tuleks tal oma tööst loobuda, kuna see oleks ainus viis vanemahüvitise teisele vanemale vormistada. Samuti jääb kehtima reegel, mille kohaselt maksab riik sotsiaalmaksu lapsevanema eest, kes saab vanemahüvitist. Kokkuvõttes tähendaks see seda, et mittetöötav või madalapalgaline vanem jääks ilma kaasnevatest sotsiaalsetest garantiidest (ravikindlustusest ja pensionifondi sisse maksetest) ja ka sissetulekust.

Vaadeldes veel erinevate sissetulekute ja vanemahüvitisega lapsevanemaid, võib MTA ühisdeklaratsiooni andmetele tuginedes öelda, et 7% oli ka selliseid lapsevanemaid, kus mõlemad said vanemahüvitist kuupalga alammääras, sest nende keskmine sissetulek oli võrdne kuupalga alammääraga või jäi alla selle. Nende vanemate puhul ei mõjutaks vanemahüvitise saaja vahetamine vanemahüvitise eelarvet.

Eelpool toodud stsenaariumid, kus suur hulk lapsevanemaid vahetaksid vanemahüvitise saajat eesmärgil suurendada pere sissetulekut, võivad vähesel määral omada mõju vanemahüvitise saajate struktuurile, kuid Sotsiaalministeerium ei pea realistlikuks, et muudatuste mõjul muutuks märkimisväärselt vanemahüvitise saajate struktuur. Põhjused, miks ei pea me reaalseks olukordi, et lapsevanemad vahetaks vanemahüvitise saajat suurema sissetulekuga lapsevanema vastu (kes reaalselt ei ole lapsega) on järgmised:

- lapsehoolduspuhkus ja vanemahüvitis on omavahel seotud, s.t vanemahüvitist makstakse sellele vanemale, kes on lapsehoolduspuhkusel (lapsehoolduspuhkusel tohib korraga olla vaid üks lapsevanem);
- vanemahüvitise saamine ja riigipoolse sotsiaalmaksu maksmine on omavahel seotud, mistõttu vanemahüvitisest loobuv mittetöötav lapsevanem kaotaks ka ravikindlustuse ja pensionimaksed juhul, kui need ei teki talle mõnel muul seadustes ettenähtud alustel;

Aastane kulu riigieelarvele ca 9,7 miljonit eurot). Kui vanemahüvitist miinimummääras saavad isikud vanemahüvitise saamisest loobuksid ning vanemahüvitist saaks hoopis lapse teine vanem, kes jätkab ka samal ajal töötamist, oleks kulu riigieelarvele: ca 27,6 miljonit eurot (2147*1070*12). Erinevus ehk täiendav kulu riigieelarvele on seega 17,9 miljonit eurot aastas.

²⁷ Isal on küll õigus kasutada oma täiendava vanemahüvitise õigust 30 päeva ulatuses samal ajal emaga ning seega on mõlemal vanemal samal ajal saada vanemahüvitist 30 päeva ulatuses.

- vanemahüvitise saamisel mängivad olulist rolli ka soolised stereotüübid. Nagu kõnealuse mõjuanalüüsi muudatus nr 3 juures kirjeldatud, on alates vanemahüvitise süsteemi kehtimisest alates olnud vanemahüvitist saanud isade osakaal alla 10% (vt ka Joonis 1) ja seda hoolimata sellest, et Eestis saavad mehed peaaegu kolmandiku võrra suuremat palka naistest ning seega oleks nad õigustatud saama ka selle võrra suuremat vanemahüvitist.

Lisaks neile aspektidele tuleb arvesse võtta ka seda, et 2018. aastal muutuvad tulu maksustamise reeglid, millega tõuseb üldine maksuvaba tulu määr madala ja keskmise palgaga inimestele 500 euronit kuus, samas alates teatud tulutasemest on see vähenev. Tulumaksuga on maksustatav ka vanemahüvitis, mistõttu näiteks lapsevanematele, kelle sissetulekute erinevused on ca 25%-30% ei oleks rahaliselt soodsam vahetada vanemahüvitise saamine kõrgema palgaga lapsevanemale. Võttes arvesse, et Eestis on sooline palgalõhe just vahemikus 25%-30% puudutab see suurt osa lapsevanemaid. Näiteks kui ema saaks 1000 eurot vanemahüvitist ja isa töötasu on 1300 eurot, ei oleks (eeldusel, et isa vanemahüvitis oleks samas määras) perekonnal rahaliselt mõttekas vahetada vanemahüvitise saajaks pereisa, kuna tema vanemahüvitise ja töötasu samaaegsel saamisel vähendataks astmelise tulumaksu reeglite alusel rohkem, kui ema saaks vanemahüvitist ja isa töötasu. Täpsemalt on näited toodud järgnevas tabelis.

		Vanemahüvitis	Töötasu	Kokku
Variant 1	1. vanem	1000	0	1 996,60 €
	2. vanem	0	1300	
Variant 1A	1. vanem	0	0	1 962,60 €
	2. vanem	1200	1300	
Variant 2	1. vanem	600	0	1 297,00 €
	2. vanem	0	800	
Variant 2A	1. vanem	0	0	1 246,80 €
	2. vanem	700	800	
Variant 3	1. vanem	1300	0	2 358,40 €
	2. vanem	0	1500	
Variant 3A	1. vanem	0	0	2 276,80 €
	2. vanem	1400	1500	

Eeltoodut arvesse võttes peame kõige tõenäolisemaks, et vanemahüvitise eelarve võib vanemahüvitise saaja vahetamise võimaluse tõttu suurendada peamiselt nendel juhtudel kui üks vanematest ei ole töösuhtes ja ka juhtudel, kus lapsevanematel on üle 20%-lised sissetulekute lõhed. Maksimaalselt võib see suurendada eelarvet ca 17,9 miljoni euro võrra, kuid arvestades, et sellisel juhul kaotab teine, mittetöötav vanem vanemahüvitise saamisega kaasnevad sotsiaalsed garantiid, ei ole selle täies mahus realiseerumine siiski tõenäoline. Samuti tuleb arvestada muude valdkondade mõjudega sh tulumaksuvaba miinimumi arvestamise muudatustega, mille tulemusena võib perel võrreldes tänasega olla senisest veelgi soodsam variant, kus mittetöötanud vanemahüvitise saaja, kes saab vanemahüvitist määraulatuses, samal ajal ka töötab väikese koormusega.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Lapsehooldustasu kaotamisega vabanev riigieelarve ressurss on:

2019. aastal 0,2 miljonit eurot;
2020. aastal 6,1 miljonit eurot;
2021. aastal 11,2 miljonit eurot;
2022. aastal 11,9 miljonit eurot;
2023. aastal 12,5 miljonit eurot;
2024. aastal 13 miljonit eurot.

Isapuhkuse tasu kaotamisega vabanev riigieelarve ressurss on:

2020. aastal 3,25 miljonit eurot;
2021. aastal 6,9 miljonit eurot.

Isade täiendava vanemahüvitise kehtestamisega kaasnevad riigieelarve kulud on:

2020. aastal 8,35 miljonit eurot;
2021. aastal 18 miljonit eurot.

Vanemahüvitise vähendamata jätmisest tulenev kulu riigieelarvele on:

2020. aastal 2,2 miljonit eurot.
2021. aastal 2,2 miljonit eurot.

Eelnõu rakendamisega kaasnevad SKA infosüsteemi SKAIS arenduskulud:

2018. - 2020. aastal 150 000 eurot.

Süsteemi ümberkorraldamisel on olnud eesmärk kulusid oluliselt mitte suurendada ja ressursid pigem skeemisiselt ümber jaotada. Isadele mõeldud täiendav vanemahüvitis ning vanemahüvitise vähendamise valemi muudatused kaetakse lapsehooldustasu ja isapuhkuse tasu integreerimisega uude skeemi. Seega on erinevate aastate lõikes kulud ümber korraldatud nii, et kulud ei suureneks (vt tabel 2).

Tabel 3. Kõikide muudatuste mõju riigieelarve kuludele ja tuludele võrreldes kehtiva olukorraga, miljonit eurot

	2019 ²⁸	2020	2021
Lapsehooldustasu kaotamine	0,2	6,1	11,2
Isapuhkuse kui eraldi skeemi kaotamine		3,25	6,9
Isade täiendava vanemahüvitise kehtestamine		-8,35	-18
Vanemahüvitise mittevähendamine		-2,2	-2,2
Muutus riigieelarves	0,2	-1,2	-2,1

Kui eeldada, et eelnõu põhimõtetest muutub töist tulu saavate vanemahüvitise saajate struktuur ning suurte sissetulekute erinevustega lapsevanemad vahetaksid vanemahüvitise

²⁸ 2019. on toodud eelnõus muudatuste mõju väike, kuna esimesed muudatused (lapsehooldustasu integreerimine vanemahüvitiste skeemi ning valemi muudatus samaaegse vanemahüvitise saamise ja tõise tulu teenimise korral) jõustuvad 2019. aasta 1. septembrist ning ülejäänud muudatused (isadele täiendava vanemahüvitise kehtestamine ja võimalus kasutada vanemahüvitist 3 aasta jooksul) jõustuvad 2020. aasta 1. juulist.

saajat, võivad vanemahüvitise kulud suureneda maksimaalselt 25 miljonit eurot aastas. Järgnevalt on toodud tabel potentsiaalselt vanemahüvitist vahetavate lapsevanemate kaupa.

Tabel 4. Skeemi muudatuste mõju riigieelarve kuludele juhul, kui vanemahüvitise saajate struktuur muutuks võrreldes kehtiva olukorraga, miljonit eurot

	2019	2020	2021
Kui vanemahüvitise saajatest vahetavad pooled need töötavad vanemad, kelle netosissetulek kasvaks 20% ja enam	1,8	7,6	8
Kui vanemahüvitise saajatest vahetavad pooled need mittetöötava vanemaga pered, kus teise vanema palk on üle alampalga määra	3,8	16	16,8
KOKKU	5,6	23,6	24,8

Kuivõrd muudatuste eesmärk on suurendada ka vanemahüvitist saavate lapsevanemate tööturuaktiivsust, prognoosib Sotsiaalministeerium, et muudatustega võib suureneda tööturuaktiivsus 5% (ehk kokku tulu teenivate vanemate osakaal vanemahüvitise saajatest 15%), mis tooks riigile tulumaksu näol täiendavat tulu ligi 1,35 miljonit eurot ja võimaliku sotsiaalmaksu näol ligi 2,25 miljoni euro ulatuses aastas. See kompenseerib riigile kaasneva kulu, mis tuleneb vanemahüvitise vähendamata jätmisest ning toob riigile täiendava tulu ca 2,25 miljoni euro ulatuses.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga seoses tuleb muuta järgmisi rakendusakte:

- 1) Vabariigi Valitsuse 29.12.2016 määrus nr 166 „Kõrgharidustaseme õpet läbiviivale õppeasutusele tulemusrahastusest tegevustoetuse osa määramisel arvesse võetavate tulemusnäitajate täpsustused, nende osakaalud ja tulemusrahastuse arvestamise alused ning doktoriõppe tulemustasu määr“;
- 2) sotsiaalkaitseministri 11.11.2016 määrus nr 59 „Perehüvitiste taotluse andmete loetelu“;
- 3) töö- ja tervise ministri 28.11.2016 määrus nr 62 „Riigieelarvest hüvitatava puhkusetasu ja keskmise töötasu maksmise kord ja hüvitamise taotluse andmete loetelu“;
- 4) rahandusministri 31.12.2003 määrus nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“;
- 5) sotsiaalkaitseministri 11.11.2016 määrus nr 60 „Sotsiaalmaksu maksja tõendi andmekoosseis“.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 1. juulist 2020, välja arvatud § 1 punktid 2, 3, 4, 9, 11, 12, 18 ja § 3 punkt 2, mis jõustuvad 1. septembril 2019. aastal. Seaduse § 3 punkt 4 jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu on esitatud eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Sotsiaalkindlustusametile, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Lastekaitse Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Tööandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Personalijuhtimise Ühingule ja Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule.