

Eesti Lasterikaste Perede Liidu arvamus perehüvitiste seaduse ja perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõule

Austatud Signe Riisalo
Sotsiaalkaitseminister

12. september 2022

Sotsiaalministeerium on edastanud 29.08.2022 arvamuse avaldamiseks Eesti Lasterikaste Perede Liidule (edaspidi ELPL) perehüvitiste seaduse ja perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega planeeritakse muuta perehüvitiste seaduses (PHS) esimese ja teise lapse toetuse suurust, üksikvanema toetuse suurust ning lasterikka pere toetuse suurust ja selle maksmise korda. Eelnõus on põhjendatud, et muudatused põhinevad Vabariigi Valitsuse 2022-2023 tegevusprogrammis kokkulepitule, millega väärtustatakse peresid ja tõstetakse lastega perede parema toimetuleku tagamise võimekust, mh mõjutatakse sündimuse suurendamist. Lisaks kavandatakse eelnõuga muudatust perekonnaseaduses (PKS) sätestatud elatise arvutamise regulatsioonis, mille kohaselt ei võeta edaspidi miinimumelatise arvutamisel arvesse lasterikka pere toetust. Muudatuse eesmärk on tagada, et lasterikka pere toetuse suurenemine ei vähendaks lapse ülalpidamiseks väljamõistetud elatise suurust.

Esmalt tunnustame, et eelviidatud muudatused on jõudnud seaduseelnõuni ning pikka aega muutumatuna püsinud peretoetused (eeskätt üksikvanema toetuse ja lasterikka pere toetuse näol) leiavad viimaks kaasajastamist. See on seda olulisem just praeguses majandusolukorras, mil meid räsib aastate kõrgeim inflatsioon ja peresid väga sügavalt puudutav energiakriis, mille kõige valusamad hoovad kanduvad ilmselt just ühe vanemaga leibkondades elavate laste ning lasterikaste peredeni. Peretoetuste tõus, mille üks eesmärk on väärtustada lasterikka pere vanemaid ning teine aidata tagada neis peredes kasvavate laste heaolu, annab kindlasti Eesti peredele kindlustunnet ning kinnitab neile, et riik ei jäta neid raskel ajal omapäi. Eesti Lasterikaste Perede Liit esindab Eestimaa lasterikkaid peresid koondavaid piirkondlikke mittetulundusühinguid, kelle prioriteediks on lasterikkuse väärtustamine ning perede huvide esindamine — meie võrgustikku kuulub ligi 4000 perekonda ning üle 14 000 lasterikka pere lapse. Sellest tulenevalt on ELPL-il mõned märkused ja ettepanekud, mida võiks ühes planeeritavate muudatustega arvestada ning võimalusel ka ellu viia.

Lapsetoetuse ja üksikvanema lapse toetuse tõus

Eelnõu § 1 punktiga 1 suurendatakse PHS § 17 lõikes 3 sätestatud esimese ja teise lapse lapsetoetuse suurust 60 eurolt 80 euroni kuus. Eelnõu § 1 punktiga 2 suurendatakse PHS § 19 lõikes 3 sätestatud üksikvanema lapse toetuse suurust 19,18 eurolt 80 euroni kuus.

Igakuiste peretoetuste eesmärk on tagada lastega peredele laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaline hüvitamine, mis suurendavad laste heaolu ja perede kindlustunnet ning väärtustavad lapsi ja laste kasvatamist. Seda eesmärki teenitakse sõltumata sellest kas peres kasvab üks või mitu last. ELPL on seisukohal, et üha vananeva rahvastikuga ühiskonnas, kus sünnitusealiste naiste arv on viimase saja aastaga oluliselt kahanenud¹, on õigustatud asuda seisukohale, et ehkki toetuste kehtestamise üks eesmärkidest on toetada ja tõsta sündimust, ei saa samal ajal mööda vaadata tõsiasjast, et nii tänases kui ka tuleviku Eestis on oluline roll igal sündinud lapsel ning seega on iga laps riigile väärtuslik. ELPL on seisukohal, et sellest lähtuvalt on õigustatud kehtestada lapsetoetus iga lapse kohta samas summas, mitte lähtuda toetuse suuruse rakendamisel sellest, mitmendana on laps perre sündinud. Kuivõrd planeeritavate muudatustega tõstetakse esimese ja teise lapse eest makstavat toetust 60 eurolt 80 euroni kuus ning kolmanda lapse toetus, summas 100 eurot, jääb samaks, siis oleks õige ja õiglane kui **lapsetoetuse suuruseks kehtestatakse 100**

¹ Tiit, E-M. Eesti rahvastiku põhinäitajad aastail 2005-2006 Euroopa taustal. Tartu Ülikool, 2006: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/eesti_rahvastiku_pohinaitajad_aastail_2005-2006_euroopa_taustal.pdf.

eurot kuus iga lapse kohta, sõltumata sellest, kas ta sünnib perre esimese, teise või kolmandana.

Üksikvanema lapse toetuse tõstmine on samuti igakülgsest õigustatud, arvestades seejuures asjaolu, et ühe vanemaga leibkonnas elavad lapsed on statistikale tuginedes suurimas vaesusriskis ning riiklik sotsiaalkaitsepoliitika peab olema suunatud nii vaesuse (eriti laste) ennetamisele kui ka leevendamisele. **ELPL tunnustab ja toetab Vabariigi Valitsuse plaani tõsta üksikvanema toetust seniselt 19,18 eurolt 80 euroni kuus**, arvestades, et ka üksikvanemal on lisaks üksikvanema toetusele õigus PHS § 17 lõigetes 1 ja 2 sätestatud lapsetoetusele. Kaks suurenenud toetust ühes aitavad tõhusamalt maandada vaesusrisi ja tuua suhtelisest vaesusest või selle piirilt välja ühe vanemaga leibkonnas elavaid lapsi.

Lasterikka pere toetuse tõus

Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 suurendatakse PHS § 21 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kolme- kuni kuuelapseliste perede lasterikka pere toetuse suurust 300 eurolt 600 euroni kuus ning seitsme ja enamalapseliste perede lasterikka pere toetust 400 eurolt 800 euroni kuus.

ELPL-i hinnangul tuleb jaatada lasterikka pere toetuste tõstmise vajadust ning katusorganisatsioonina kinnitada, et muudatused on lasterikkale perele lisaks eelnõu seletuskirjas väljatoodule vajalikud, sest:

- lasterikkad pered on põhiseaduse paragrahvi 28 kohaselt riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all, s.t et **riigil on kohustus pöörata lasterikka pere eripärale ja vajadustele erilist tähelepanu**;
- lasterikka pere vanema panus laste kasvatamise eest peab olema hinnatud kogu ühiskonnas. Selle juures tuleb arvesse võtta, et lasterikka pere vanem tihtilugu loobub oma isiklikust arengust, tulutoova tegevusega tegelemisest ja sissetuleku teenimise võimalustest laste kasvatamise nimel. Laste kasvatamisele pühendumine võib olla vanema jaoks sama oluline enesetoetuse viis nagu mistahes karjääriredelil edenemine. See tähendab, et ehkki lapsi kasvatava vanema panus tööturul ei pruugi olla märkimisväärne, on tema panus riigi põhiseaduslike eesmärkide täitmisesse, rahva kestlikuse ja säilimise tagamise näol, tegelikult hindamatu. Täna kindlustab riik töötavatele isikutele pensioni tööstaaži eest, ent ei kindlusta seda sama vanemale, kes on sama olulise panusena pühendunud järelkasvule. Seega **täidab lasterikka pere toetus vanema jaoks ka väärtuspõhimõttelist ülesannet**;
- **lasterikka pere puhul tuleb eeldada pere vajaduspõhisust**, s.t et riik saab eeldada, et lasterikkal perel kulub pea kõike eluks vajalikku rohkem: suurem eluase nõuab suuremat laenu- või üürikulu, rohkem pereliikmeid kulutab enam energiat, kütust ja vett ning neil on kõrgemad kulud kodustele olmevajadustele (toit, majapidamine, hügieen). Seega ei peaks ühelgi juhul lasterikas pere igakuiselt tõestama ja tõendama oma vaesust (so vahendite ebapiisavust), vaid kõrgemate kuluartiklite kandmist saab elementaarselt eeldada. Ehkki lasterikka pere puhul on palju räägitud ka nn mastaabisäästust, on see reaalsuses siiski väga marginaalne. Mastaabisääst saab tekkida lastele mõningatest üksikutest artiklitest nagu näiteks väikese vanusevahega ja samast soost laste riided, mänguasjad, raamatud ja mõningad väikelaste tarbeesemed (vanker, turvahäll vmt), ent kõik see, mis puudutab majapidamise ülalpidamist ja pere jooksvaid vajadusi, on lasterikkas peres seda kõrgem, mida rohkem on peres liikmeid. Vajaduspõhine lähenemine lasterikka pere igapäevastesse reaalsesse vajadustesse võimaldab ka lasterikkal perel pakkuda oma lastele alusharidust koolieelses lasteasutuses või huviharidust laste võimekusest ja huvidest lähtuvalt ilma, et perel tuleks oma igapäevaste olmevajaduste katmisest tingituna loobuda millestki just laste arengu arvelt.

Lasterikka pere toetuse indekseerimine

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse PHS § 21 lõigetega 4 ja 5, millega luuakse lasterikka pere toetuse indekseerimise regulatsioon.

Lasterikka pere toetuse indekseerimise vajadus on olnud ELPL-i pikaajane ettepanek (sh kõikidele erakondadele 2019. aastal toimunud riigikogu valimistel), et need käiksid elukalliduse tõusuga kaasas ega jääks nõ ajale jalgu, mille tõttu võib toetuse mõju oluliselt langeda või sootuks ära kaduda. Seda

on mh kinnitanud ka 2022. aasta majandusnäitajad. **Seega on meil üksnes hea meel tõdeda, et lasterikaste perede häält on kuulda võetud ja lasterikka pere toetus alates 2024. aastast kavandavate muudatustega indekseeritakse.**

Lasterikka pere toetuse järk-järguline vähenemine

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2022–2023 punkt 7.3.e. kohaselt toimub lasterikka pere toetusest väljumine etapiviisiliselt, s.t. kolmest lapsest vanema 24-aastaseks saamisel väheneb peretoetus 1/3 võrra ning sama mudel laieneb järgmistele lastele. Tegevuskava kohaselt saavutatakse sihttase 2022. aasta detsembriks. Eelnõust nähtub, et kokkulepitud muudatusi see aga ei sisalda.

ELPL-i hinnangul ei ole põhjendatud jätta lasterikka pere toetuse järk-järgulist vähenemist eelnõust välja, kuivõrd 1) see on olnud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe osa ning 2) see on lasterikastele peredele ääretult vajalik.

ELPL on juba 2018. aasta lõpus avaldanud, et lapsetoetuse maksmine lõpeb liialt järsult² ning see paneb lasterikka pere vanemad sageli ääretult keerulisse olukorda. See oli nii juba neli aastat tagasi (ja ka enne seda) ning on tänaseni muutumatu. Põhjendamatu oleks oodata nende muudatustega veel järgnevad kolm või neli aastat, kui vajaduspõhine alus muudatuste elluviimiseks on akuutne ning lahenduste väljatöötamine Eesti riigi IT-võimekust arvestades kindlasti rakendatav.

ELPL-i seisukoht on, et olemasolevat eelnõu tuleb täiendada Vabariigi Valitsuse 2022-2023 tegevusprogrammis kokkulepitu kohaselt ning mitte lükata lasterikka pere toetusest järk-järgulist väljumist edasi. Lasterikkad pered on seda muudatust pikki aastaid oodanud ning vajadus on seda enam põhjendatum, et oma äsja täisealiseks saanud esiklaste kõrgkooli saatmine on 2022. aasta hinnatasemetes juures (hüppeliselt kõrgeenenud kinnisvara üürihinnad, kommunaalkulud, toidu- ja transpordikulud) keerulisem kui kunagi varem. Arvestada tuleb seejuures, et samal ajal kui kõrgeenenud on kulud täisealiseks saanud laste hariduse toetamisel, kasvab lasterikkal perel kodus veel ka alaealisi, kelle heaolu ja igakülgne areng tuleb samuti endisel moel tagada. See on lasterikkale peredele ääretult väljakutsuv ning sageli polegi jõukohane, mille tõttu kannatavad ei keegi muu kui ikka lapsed. Riik saab ja peab seda olukorda vältima, sest lasterikas pere vajab siin riigi tuge ja erilist tähelepanu juba täna, mitte kolme aasta pärast.

Lasterikka pere toetuse eemaldamine elatise arvestusest

Eelnõu §-ga 2 muudetakse PKS-is elatise regulatsiooni. Eelnõus ette nähtud PHS-i muudatused hakkaksid olulisel määral mõjutama senist miinimumelatise arvutamise valemit. Nimelt - eelnõu § 2 punktiga 1 muudetakse PKS § 101 lõiget 5 ja jäetakse sellest välja viide lasterikka pere toetusele. Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse PKS § 217² lõikega 1¹ ja lisatakse seadusesse rakendussäte, mis kohaldub enne eelnõus ette nähtud muudatuste jõustumist tehtud kohtulahenditele. Eelnõu seletuskirja kohaselt seisneb mõte selles, et kui kohus on 2022. aastal teinud lahendi, milles on muutuva suurusena kindlaksmääratud elatise summa seotud lasterikka pere toetuse suurusega, tuleks 2023. aastast alates selle kohtulahendi kohaselt elatise summa arvutada nii, et lasterikka pere toetuse võrra elatise summale juurde- ega mahaarvamisi ei tehta.

ELPL on seisukohal, et ka see muudatus on väga vajalik ja põhjendatud, sest nagu eelnõu seletuskirjaski nenditud, läheb vastasel juhul, eelnõu mõte vastuollu 01.01.2022 jõustunud PKS-i muudatustega. Kui lasterikka pere toetus on osa elatise arvestamise alustest, kaob ära toetuse väärtuspõhimõtteline ülesanne ega realiseeruks see eesmärk, et olemasolevate lastega perede toimetulekut tõstetaks – elatisvaidluse puhul jääb see siiski samaks. Samuti ei omaks see sündimust toetavat mõju.

Lasterikka pere toetuse eemaldamise argumendi poolt elatise arvestusest räägib ka see, et paratamatult langeb pea igas peres lapse hooldamise ja kasvatamise raskuskese rohkem ühele vanemale ka siis, kui lapsel on vahelduv elukoht. Ka Riigikohus on 12.05.2021 asjas nr 2-18-649/96 (p. 13.2) asunud seisukohale, et täpse ajalise jaotuse saavutamine vanemate kokkuleppel või kohtulahendiga ei ole praktikas enamasti realistlik. Seetõttu tuleb lapse vahelduva elukoha olemasolu

² Kiisk, K. Lapsetoetuse maksmine lõpeb liialt järsult. Postimees, 2018: <https://arvamus.postimees.ee/6466751/katrin-kiisk-lapsetoetuse-maksmine-lopeb-liialt-jarsult>.

hindamisel lisaks kummagi vanema juures viibitud ajavahemiku pikkusele arvestada ka muid asjaolusid tuvastamaks, kas lapse vahetu ülalpidamine, tema eest vahetu hoolitsemine, igapäevaelu tegevuste ja toimingute korraldamine ning muude jooksvate vajaduste katmine jaguneb vanemate vahel enam-vähem võrdselt või on niisuguse vahetu ülalpidamise põhiraskus siiski ühel vanematest. Lasterikka pere toetuse eesmärk on mh parandada perede toimetulekut ja toetada sündimust, s.t et see on käsitatav ka kui **riigipoolne tunnustus vanemale**. Elatisevaidlustes kaob tunnustus kui selline aga juhul, kui lasterikka pere toetus arvestatakse elatise arvestamise aluste hulka, täielikult ära, kuivõrd sõltumata sellest, et enamasti üks vanem on seotud lapse kogu elu-oluga (koolikohustuse täitmine, arstivisiitidel käimine, kool-kodu-trenn logistika korraldamine, haigestunud lapse põetamine, igapäevase toidu valmistamine, riiete pesemine, lapse magama saatmine, hommikul õigel ajal äratamine jmt) ning talle langebki seetõttu ka oluliselt suurem osa lapse kasvatamisega kaasnevatest kohustustest, kuulub lasterikka pere toetus siiski võrdselt jagamisele kummagi vanema vahel sõltumata sellest kas ja kui palju vanem reaalselt lapse kasvatamises osaleb. Selleks, et toetus ei kaotaks oma väärtustavat ja tunnustavat mõju lapsi reaalselt kasvatavale vanemale, on oluline, et see ei oleks osa elatise arvestusest.

Ühtlasi võiks seadusandja siinkohal juba kaaluda ka PKS § 101 lg 5 ümbersõnastamist selliselt, et see annaks selgemini edasi seadusandja mõtet, et lapsetoetust ei pea arvestama elatise hulka, aga võib. Praktikast tulenevalt on ilmnenu, et ehkki perekonnaseaduse eelnõu kohaselt on sätte mõte jätta kohtutele diskretsiooniõigus otsustada kas lapsetoetus arvestatakse elatise hulka või mitte, on praktikas sõnapaar "ei pea" leidnud kohtute poolt tõlgendamist nagu ei tohiks. Arvukates lahendites on alamaste astmete kohtud viidanud, et kuivõrd PKS § 101 lg 5 sätestab, et vanem ei pea andma elatist ulatuses, milles lapse vajadused saab rahuldada lapsetoetuse (ja praegu veel ka lasterikka pere toetuse) arvel, siis tuleb kohustatud vanema kasuks ½ peretoetustest elatisest maha arvata. Seda ka siis, kui kohustatud vanema majanduslik olukord on last esindava vanema majanduslikust olukorrast kordades parem. Kui seadusandja eesmärk tegelikult ei ole kohustada kohtuid igal juhul elatise väljamõistmisel peretoetusega arvestama (nii saab vähemalt aru ka käesolevast seaduse eelnõust), vaid igast üksikjuhtumist tulenevalt otsustada kas ja kui jah, siis kui suureks ulatuses tuleks seda arvestada, siis tuleks kaaluda sätte ümbersõnastamist pigem läbi jaatuse, nt. "Lapsetoetuse võib arvestada lapse vajaduste katteks elatise hulka üksnes mõjuval põhjusel". See oleks kooskõlas mh ka Riigikohtu ajalisel varasema lahendiga asjas nr 3-2-1-35-17, milles kõrgeim kohus on selgitanud, et *elatisel vähendamiseks alla miinimumi võib riiklike peretoetuste maksmine olla mõjuv põhjus koostoimes muude asjaoludega, nt vanemate halva varalise seisundiga või kui pool on tõendanud, et laste vajadused on miinimummäärast väiksemad*. Igal juhul on ka varasemalt, enne 01.01.2022, toimunud PKS-i muudatusi leitud, et peretoetuste arvestamine elatise hulka ei peaks toimuma automaatselt, vaid mõnel objektiivsel põhjusel (nt. vanema töövõimetus, teised alaealised lapsed, kelle vajadused jääksid elatise väljamõistmisel täitmata ning tekiks olukord, kus lapsi koheldaks ebavõrdselt, vanema ebapiisav majanduslik olukord vmt). Selliselt säiliks mõte, et kohus igal juhul hindab kas konkreetse üksikjuhtumi puhul on õigustatud lapsetoetust arvestada või mitte, ent kehtima peaks eeldus, et kui neid erilisi ega mõjuvaid asjaolusid ei ole, siis pigem ei arvestata. Ka Õiguskantsler on leidnud, et kui lapse vajadused on rahuldatud, ei ole vanematel iseenesest vajadust ega kohustust kasutada kõiki sotsiaalsüsteemi pakutavaid rahalisi toetusi³.

Täiendav ettepanek ravikindlustusseaduse muutmiseks

ELPL mõistab, et käesolev seaduseelnõu keskendub eeskätt perehüvitiste seaduse ja perekonnaseaduse muudatustele, mille üheks eesmärgiks on mh tagada perede parem toimetulek ning toetada sündimust, ent **kuivõrd selle eesmärgiga on kooskõlas ka ravikindlustusseaduse muutmine**, teeb ELPL ettepaneku kaaluda ka selle seaduse muutmist. Põhjus on alljärgnev.

Perede tagasisidest tulenevalt on ilmnenu, et kehtiv ravikindlustusseadus (§ 55 ja selle lõiked) sätestab ajutise töövõimetus hüvitise kalendripäeva suuruse hindamisel selle aluseks isiku eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksutatava tulu. Teatavasti peab riik vanemahüvitisel kinni küll tulumaksu, ent sotsiaalmaksu tasub üksnes miinimummäära alusel. See tähendab, et vanemad, kes soovivad (ja enamasti ka peavad perele piisavate sissetulekute tagamiseks) väikelaste kõrvalt töötama, viibivad suure enamuse ajast lastega hoolduslehel. Haigekassa statistikale tuginedes oli 2021. aastal vanemahüvitise maksmise ajal hoolduslehel alla 12. aastase lapsega 50 748 inimest ning hoolduslehti

³ Õiguskantsler. Lasterikka pere toetus: https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Lasterikka%20pere%20toetus.pdf.

väljastati kokku 123 054 korda. Juhul, kui vanem otsustab saada järgneva lapse 36 kuu jooksul pärast eelmise lapse sündi, et säilitada eelnev vanemahüvitis, tähendab see seda, et miinimummääralt tasutud sotsiaalmaksu alusel arvestatakse selle vanema haigus- ja hooldushüvitisi vähemalt 6 aastat. ELPL-i hinnangul ei ole see põhjendatud, on kohati vastuolus pere- ja tööelu ühildamise põhimõtetega, mis omakorda sündimust mõjutava tegurina seda toetama peaks, ning paneb seega pered väga keerulisse olukorda. **Perede kindlustunde ja majandusliku turvatunde tagamiseks on põhjendatud seadust muuta selliselt, et ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamise aluseks võetakse vanemahüvitiselt tegelikult tasumisele kuuluva sotsiaalmaksu summa ning see seotakse miinimumist lahti.**

Ühtlasi kinnitavad säärased nn seaduse augud, et universaalsel perehüvitistel on lastega perede jätkusuutliku majandamise tagamisel ääretult oluline roll. Kogu pere elu-olu ei ole võimalik seadusesse sisse kirjutada, sest seda pole seadusandja lihtsalt võimeline ette nägema. Sageli ilmnevadki lüngad seadusloomes elulise praktika käigus, ent seaduste muutmine on teatavasti aeganõudev protsess ning muudatused ei rakendu enamasti tagasiulatuvalt. Universaalne toetus loob peredele aga vajaliku kindlustunde ja tagab kõikidele lastele võrdsed võimalused nende parimat arengut toetavaks lapsepõlveks. Ühtlasi mõistame, et hetkel on kindlasti mitmetel sotsiaalkaitsepoliitika kaitsealasse kuuluvatel sihtgruppidel riiki tabanud erinevate kriiside keskel keeruline, ent lasterikkaid peresid koondava katusorganisatsioonina seisame lasterikaste perede heaolu tagamise eest ning näeme, et Eesti lasterikas pere vajab riigi tuge ja kindlust, et olla ka edaspidi võimeline kandma suurt osa kogu riigi ülalpidamisvõimest. Loodame, et ELPL-i ettepanekud on Sotsiaalministeeriumile abiks ja leiavad kajastamist ka peatselt rakendust leidvas seadusloomes.

Lugupidamisega

Aage Õunap
Eesti Lasterikaste Perede Liidu president

Katrin Kiisk
Eesti Lasterikaste Perede Liidu juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/