



Faktileht

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond • • •

Nr 2/2008

• Vanemahüvitis ja lapsehoolduspuhkus Euroopas

• Perepoliitika reguleeritus Euroopas

Perepoliitika ühtne kujundamine ja reguleerimine on olnud Euroopa Liidu tasemel minimaalne. Siiani on seda käsitletud enamasti tööpoliitika ja eelkõige naiste hõive küsimuse kaudu. Viimasel ajal on perepoliitika kujundamise tähtsus tõusnud esile rahvastiku vananemise ja madala sündimuse tõttu Euroopa riikides.

Perepoliitika valdkond haarab nii haridus-, töö- ja tervishoiupoliitikat kui ka peretoetusi ja muudki. Peab rõhutama, et lapsehoolduspuhkus ja vanemahüvitis on vaid osa perepoliitikast, ainuüksi need ei suuda inimeste ja perede käitumist või toimetulekut muuta. Arvestades aga mainitud meetmeile pööratud tähelepanu ja eelarvekulu Eestis, on asjakohane pakkuda ülevaadet hüvitiste ja puhkuse skeemidest mujal Euroopas.

Euroopa Liidu tasemel reguleerib lapsehoolduspuhkust direktiiv 96/34. Direktiiv näeb ette isa ja ema individuaalse õiguse saada puhkust vähemalt kolme kuu ulatuses kuni lapse 8-aastaseks saamiseni. Seejuures tuleb puhkus põhimõtteliselt tagada nii, et seda ei oleks võimalik üle kanda teisele vanemale. Sätestatud on ka vanema õigus tulla tagasi samale või võrdväärsele töökohale. Hüvitise maksmist puhkuse ajal direktiiv ette ei näe.

Direktiiv on üsna minimaalsete nõuetega, seetõttu erinevad Euroopa riikide hüvitise ja puhkuse skeemid palju. Olulised erinevused on järgmised:

- 1) **puhkuse pikkus** varieerub riigiti minimaalsest kolmest kuust kuni nelja aastani;
- 2) **lapse vanus**, milleni on õigus puhkust välja võtta, varieerub samamoodi mõnest kuust üheksa aastani;
- 3) **vanemahüvitise suurus** võib sõltuda vanema palgast või olla fikseeritud kindla määraga. Vanemahüvitist ei pea lapsehoolduspuhkusel maksma ja seega võib see ka üldse puududa;

- 4) **õigus puhkusele** ja hüvitisele on antud kas perele või vanemale. Perele antud õigus on kollektiivne, seda võib kasutada ükskõik kumb vanem. Kui õigus puhkusele ja hüvitisele on antud vanemale ehk õigus on individuaalne, siis ei ole võimalik seda üle kanda teisele vanemale;
- 5) **boonused** on erisoodustused, mida makstakse siis, kui vanemahüvitist ja puhkust võetakse teatud erilisel viisil;
- 6) lisaks võib puhkuse pikkus või hüvitise suurus sõltuda tööstaažist ja -kohast (era- või avalik sektor), tööandja rollist, eelmiste ja samal ajal sündinud laste arvust ning laste või vanemate puudest, haigusest jms.

Tabel 1 annab ülevaate 27 Euroopa riigi hüvitise ja puhkuse skeemidest. Kõige sagedamini võimaldatakse kuni ühe aasta pikkust puhkust (12 riiki), peaaegu sama palju on riike (11), kus puhkus on kolm või enam aastat. Ülejäänud üksikutel juhtudel on puhkuse pikkus ühe ja kahe aasta vahel. Enamikus riikides ei pea aga puhkuseks antud aega kohe pärast lapse sündi välja võtma, seda võib kasutada kuni lapse teatud vanuseni. Riikides, kus muidu on puhkus lühike, lubatakse lapsehoolduspuhkust sageli välja võtta pikema aja jooksul. Levinud on ka mudel, kus nii puhkuse pikkus kui ka õigus sellele on esimesed kolm aastat lapse sünnist ehk kehtib pikk sünnijärgne puhkus. Enamasti on see nii postkommunistlikes riikides nagu Eesti.

Pikem sünnijärgne puhkus kaitseb väikelapse vanemat esimestel aastatel, kuid ei võimalda paindlikkust ja tuge hilisematel eluetappidel. Seega eeldavad taolised skeemid, et vanemaile on töö- ja pereelu ühitamisel raskeimad just lapse esimesed eluaastad. Tegelikult võib raskusi tekkida ka esimestel kooli- ja lasteaia-aastatel, kui laps ja pere peavad harjuma hoopis uue elukorraldusega. Reeglid, mis lubavad vanemal valida puhkuse aega ja lükata seda lapse koolitee algusesse, võimaldavad perel elu paindlikumalt plaanida ka teistel eluetappidel.

Palgaga on hüvitise suurus seotud 13 riigis. Kompensatsioon varieerub 30–100 protsendini, kuid on enamasti 70–80 protsenti ning seda makstakse tavaliselt kuni aastase perioodi jooksul. Määra alusel makstakse hüvitist kaheksas riigis, enamasti üle aasta kestva perioodi jooksul. Määra väärtus kõigub, kuid on sagedasti seotud ja suuruselt sarnane alampalga või elatusmiinimumiga. Kuues riigis hüvitist ei maksta. Üldiselt on lühemale kompenseeritavale perioodile omane suurem, palgaga seotud hüvitis ning pikemale tasustatud puhkusele madalam, fikseeritud määraga hüvitis.

Palga alusel hüvitamine tunnustab inimese töökust ja võimaldab enam säilitada elatustaset lapsepuhkusel olles. Kuid selline hüvitamine koormab tunduvalt rohkem riigieelarvet ning teeb lisaks kulud raskesti prognoositavaks. Et vähendada kulusid ja ennustamatusest tulenevaid probleeme, asetatakse hüvitise määr alla 100 protsenti ning tasustatav aeg tehakse lühem. Määra eelis palga alusel maksmise ees on kulude ennustatavus ja väiksem koormus eelarvele. Sellest tulenevalt võib puhkuseperioodi tasustada ka pikemalt.

Tabel 1. Ülevaade vanemahüvitisest ja lapsehoolduspuhkusest Euroopa riikides

Riik	Pikkus (kuud) ¹	Vanuseni (aastad)	Hüvitis	Õigus ²	Boonused
Austria	24	2–4	määr 18 kuud	p	kui isa võtab osa puhkust, makstakse hüvitist terve periood
Belgia	3+3	4	määr	i	
Bulgaaria	24	2	määr	p	
Eesti	36	3	100% palgast 18 kuud	p	
Hispaania	36	3	100% palgast 2,5 kuud	p	
Iirimaa	3,5+3,5	5	ei ole	i	
Island	3+3+3	9 kuud	80% palgast	i+p	
Itaalia	10+1	8	30% palgast 6 kuud	p	üks kuu lisaks, kui isa võtab vähemalt 3 kuud
Kreeka	3,5+3,5	3,5	ei ole	i	
Küpros	3+3	6	ei ole	i	
Leedu	36	3	70% palgast üks aasta	p	
Luksemburg	6+6	5	määr	i	
Läti	36	3	70% palgast üks aasta	p	
Malta	3+3	8	ei ole	i	
Poola	36	4	80% palgast 6 kuud aastas, määr 2 aastat	p	
Portugal	3+3	6	ei ole	i	
Prantsusmaa	36	3	määr	p	
Rootsi	18+18	8	80% palgast üks aasta, 4 kuud määraga	i	plaanitakse kõrgemat hüvitise protsenti, kui vanemad võtavad puhkust võrdselt
Rumeenia	24	2	määr	p	
Saksamaa	36	8	67% palgast, 12 kuud või 24 kuud poole rahaga	p	kui isa võtab vähemalt 2 kuud, pikeneb maksuperiood 2 kuud
Slovakkia	36	3	määr	p	
Sloveenia	8,5	1	100% palgast 8,5 kuud	p	
Soome	6,5	3	30–75% palgast	p	lisapäevad, kui isa võtab puhkust
Suurbritannia	3+3 aastas 1+1	5	ei ole	i	
Taani	8+8+8	9	90% palgast 8 kuud	i+p	
Tšehhi	48	4	määr	p	
Ungari	36	3	70% palgast 2 aastat	p	

Allikas: Fagan, Hebson (2005); Plantenga, Remery (2005); International Leave Network. <http://www.sfi.dk/sw46603.asp>; Latvian State Social Security Agency. – <http://www.vsa.gov.lv/?lng=en>

¹ 3+3 tähistab kummagi vanema õigust kolmekuulisele puhkusele, 3+3+3 kummagi vanema õigust ning lisaks ühist kolmekuulist õigust puhkusele.

² i tähistab individuaalset õigust ja p pere õigust puhkusele, i+p kombineeritud pere ja individuaalset õigust.

Eesti paistab teiste Euroopa riikide seas erandina silma väga kõrge pikaajalise hüvitise poolest. Ilmnenud on ka taolise skeemi paratamatud probleemid. Vanemahüvitise väljamaksed on igal aastal kümnete miljonitega ületanud eelarves ettenähtud summasid. Selle põhjus ei ole oluliselt kasvanud sündide arv, vaid kiire palgatõus ja sellega seotud hüvitise maksete prognoosimatus. Teiseks on vanemahüvitise maksetele kuluv summa kiiresti väga suureks muutunud. Kui 2004. aastal kulus väljamakseteks 441 miljonit krooni, siis 2007. aastal 1,1 miljardit ja 2008. aastaks on planeeritud juba 1,8 miljardit krooni. Nõnda võttis aastail 2006 ja 2007 üsna eksklusiivne meede kogu riigieelarvest 1,3%. Võrdluseks, Justiitsministeeriumi eelarve oli 2007. aastal 1,7% riigieelarvest.

Kuigi Euroopa Liidu direktiivi kohaselt peaks lapsehoolduspuhkus põhimõtteliselt olema vanema individuaalne õigus, siis enamikus

riikides see nii ei ole sätestatud: vaadeldud riikidest 16-s on tegu pere õigusega. Ülejäänud riikides on puhkus individuaalne õigus ehk nii ühele kui ka teisele vanemale on ette nähtud eraldi puhkuseosad, mida teineteisele üle kanda ei ole võimalik.

Individuaalse puhkuseõiguse puhul lähtutakse mõlema vanema õigusest ühisele lapsele ja samamoodi lapse õigusest mõlemale vanemale. Puhkuse kui pere õiguse korral eeldatakse, et vanemad jagavad oma õigusi ilma riigi sekkumata. Tegelikult aga näitab, et pere õigusest saab enamasti ema õigus ja/või kohustus olla lapsega kodus ning isa puhkuselemine on harv. Nõnda on kolm riiki rakendanud boonused, millega motiveeritakse isa puhkust võtma. Ka Rootsis on selle rakendamiseks tugev surve. Eestis on mindud pere õiguse teed ning 98% lapsehoolduspuhkusel olijaist on naised.

● Vanemahüvitise ja lapsehoolduspuhkuse mõjust

Ühtset vastust küsimusele, milline on ideaalne skeem, ei ole. Välja on käidud hüpoteese erinevate skeemide mõju kohta naiste tööhõivele. Suur tähelepanu tööhõivele pole juhuslik. Nimelt on naiste tööhõive tase tugevalt seotud sündimusega: mida suurem on naiste tööhõive, seda suurem on ka sündimus. Seda suundumust kinnitavad mitmed uuringud: Adserà (2004), Plantenga ja Remery (2005), Hoem ja Neyer (2005), Keeley (2007). Üldiseks põhjuseks tuuakse valikuvabadus: naistel peab olema võimalus nii karjääri teha kui ka peret luua, sundvaliku ette panduna valitakse karjäär. Joonis 1 võtab kokku oletused lapsehoolduspuhkuse ja naiste tööhõive seoste kohta.

Esiteks on oletatud, et pikk puhkus kombineeritud pere õigusega võib süvendada arusaama naisest kui „teisejärgulisest leivateenijast“ ning õigustada ja süvendada diskrimineerimist tööturul. Kui pere õigust puhkusele kasutab 98% juhtudest ema, võib tööandjas süveneda arusaam naistöötajast kui „riskist“, kes lapse saades aastaks töölt eemal on. Teiseks tekitab pikk lapsehoolduspuhkus ja samal ajal kallis või kättesaamatu lastehoid sarnaseid probleeme: perele võib lastehoiu otsimine olla keerukam ja kulukam kui ema koju jäämine lapsega. Jällegi võib tööandja vaadata naise kui riskantse kandidaadi peale.

Ka lühike lapsehoolduspuhkus võib probleeme tekitada. Koos kallil ja kättesaamatu lastehoiuga

sunnib lühike puhkus naisi tööturult väljuma ja koduseks jääma. Teisalt võib pere kehv majanduslik olukord küll tingida naise tööturule naasmise, kuid samal ajal seada äsja emaks saanu tööandjaga läbirääkimistes nõrka positsiooni. Nõnda peab ema aktsepteerima palga ja tingimused, mille määrab tööandja.

Kõige laiemalt on aga leitud, et naise positsioone tööturul nõrgendab kehv lastehoiu kättesaadavus. Esiteks rõhutab see seisukoht veel kord, et perepoliitikat ei saa teha ühe-kahe meetmega ning inimeste käitumist ja nende võimalusi mõjutab poliitikate süsteem tervikuna. Teiseks tuuakse esile, et lastehoiu kättesaadavus võimaldab oluliselt parandada tööhõivet ja sedakaudu ka üksikvanemate majanduslikku olukorda ning leevendada vaesust.

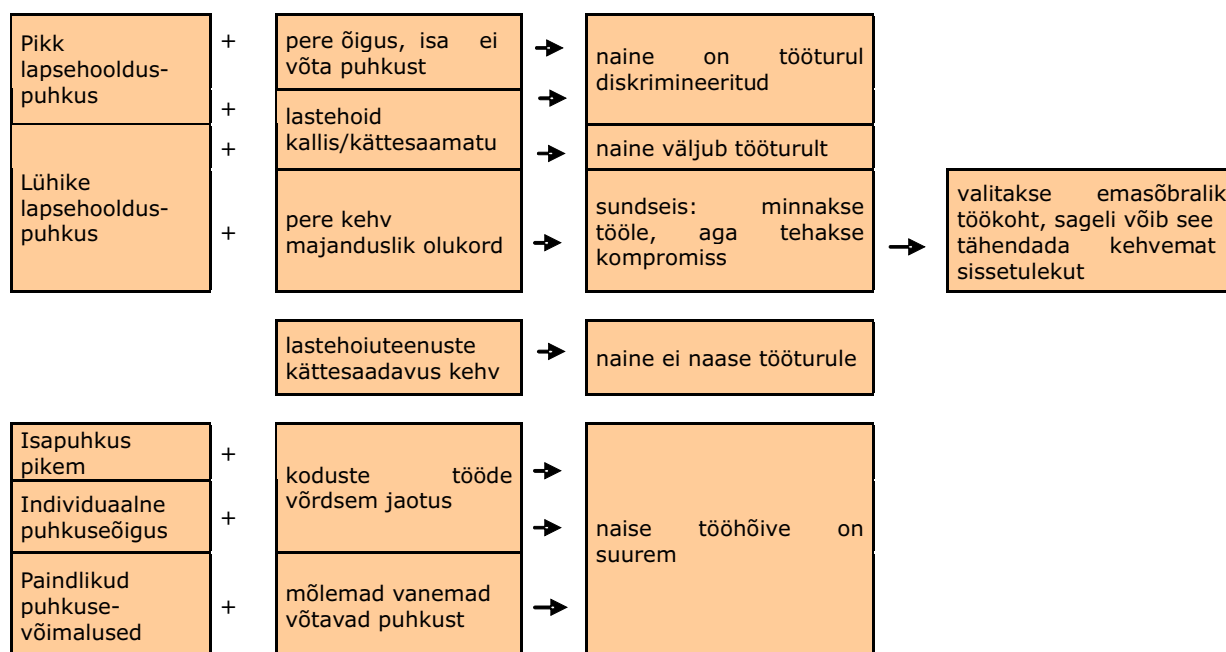
Naiste tööhõivet toetavad ka individuaalne puhkuseõigus ja pikem isapuhkus, mis kombineeritud koduste tööde võrdsema jaotusega süvendavad ühiskonnas (ja tööandjates) arusaama, et nii ema kui ka isa võib lapse eest hoolitseda. Seega ei kujuta naine enam riski tööandjale. Oluline roll on ka paindlikel puhkusevõimalustel, mis aitavad vanematel puhkust jagada või osajaga tööd teha.

Eestis on seoses sooviga tõsta sündimust pööratud tähelepanu eelkõige vanemahüvitise suurusle. Samal ajal pole rahvusvahelisi ega Eesti uuringuid, mis kinnitaksid vanemahüvitise

suuruse ja sündide tõusu seost. Üldiselt on demograafid seisukohal, et rahaga lapsi juurde ei saa (Katus 2007). Eestis algas sündimuse tõus 2000. aastal ehk enne vanemahüvitise rakendamist. Toimunud on ka olulised muutused sünnitajate vanusstruktuuris: kui 2000. aastal sündis kõige rohkem lapsi 20–24-aastastel naistel, siis nüüd 25–30 ja 30–35-aastastel. Nõnda võib väita, et viimaste aastate sündide tõus on sündide edasilükkamise protsessi tulemus.

Arvestades Eesti praegust olukorda (tööjõu puudust, väikest sündimust ja tagasihoidlikku eelarve täitumist), võiks mõelda vanemahüvitise ja lapsehoolduspuhkuse skeemide uuendamisele ning seejuures arvesse võtta teiste riikide kogemusi.

Joonis 1. Erinevaid hüpoteese lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise kohta



Viidatud allikad

- Adserà, Alicia (2004).** Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institution. – Journal of Population Economics, Vol 17, pp 17–43.
- Fagan, Colette; Hebson, Gail (2005).** „Making work pay” debates from a gender perspective. A comparative review of some recent policy reforms in thirty European countries.
- Hoem, Jand; Neyer, Gerda (2005).** „A One-Third-Child head start”. – Max Planck Research, 3/2005.
- International Leave Network. – <http://www.sfi.dk/sw46603.asp>
- Katus, Kalev (2007).** Mida teha järjepideva rahvastikuarengu nimel. – Riigikogu Toimetised, 15/2007.
- Keeley, Brian (2007).** Human Capital: how what you know shapes your life. OECD Insights, OECD.
- Latvian State Social Security Agency. – <http://www.vsaa.gov.lv/?lng=en>
- Plantenga, Janneke; Remery, Chantal (2005).** Reconciliation of work and private life: a comparative review of thirty European countries. European Commission.