

Teel paindlikuma elatise poole

Kadri Lees

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskuse projektijuht-analüütik

2020. aasta veebruaris valmis Justiitsministeeriumi tellitud uuring „Lapse vajaduspõhise miinimumelatiselise analüüs“.¹ Vajadus sellise uuringu järele oli 2018. aastal koostatud perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse² ning selle kohta esitatud tagasiside tõttu. Perekonnaseaduse³ muutmise eesmärk oli muuta elatise määramine paindlikumaks. Seega tekkis vajadus selgitada välja, millised tegurid mõjutavad elatise suurust ning millised on eri vanustes laste vajaduspõhised kulud.

Miks on muudatusi vaja?

Eri huvirühmade, sealhulgas lapsevanemate, kohtunike, advokaatide, perelepitajate seisukohtadest tuleb välja, et praegusel elatise määramise süsteemil on mitmeid puuduseid. Nimelt on süsteem jäik, see tähendab, et seaduses on sätestatud üks summa (nn miinimumelatis), mida lapsest lahus elav vanem peaks lapsele maksma. Kehtivas seaduses sisalduv miinimumelatiselise regulatsioon ei arvesta mastaabiefekti⁴, elatise maksja teiste lastega, riiklike laste- ja peretoetustega ning suhtluskorraga. Kohus arvestab neid tegureid, kuid see eeldab kohtu poole pöördumist. See aga suurendab omakorda kohtute koormust, kuna ühelt poolt pöörduvad kohtusse lapsega koos elavad vanemad elatise määramiseks, teiselt poolt pöörduvad kohtusse aga lapsest lahus elavad vanemad elatise vähendamiseks. Nii lapsevanemad, kohtunikud kui ka advokaadid leidsid, et miinimumelatiselise määr on liiga suur ega arvesta vanema sissetulekuid.

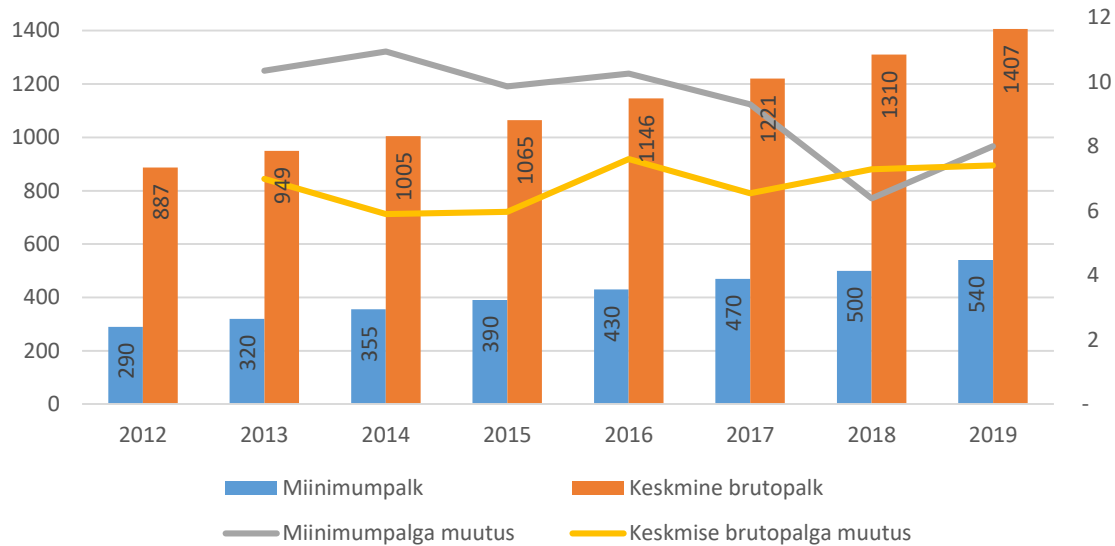
Praegu on miinimumelatiselise pool alampalgast ning seega seotud alampalga muutumisega: kui tõuseb alampalk, siis suureneb ka miinimumelatiselise. Samal ajal on aga keskmine palk kasvanud aeglasemalt kui alampalk, mis tähendab, et elatiselise võtab enda alla üha suurema osa elatise maksja sissetulekust. Aastatel 2012–2019 kasvas alampalk 86%, kuid keskmine palk 59% (joonis 1). 2019. aastal oleks keskmist brutopalka teeniv inimene (netopalk 1162 eurot) pidanud kahele lapsele miinimumelatiselise maksmise korral ära maksma ligi poole oma sissetulekust.

¹ E. Trumm, K. Lees, U. Varblane, M. Sammul, M. Aksen, M. Remmik, H. Urmann, S-M. Puur, E. Tubelt, K. Limmer, E. Raja, M. Moring. [Lapse vajaduspõhine miinimumelatiselise](#). Lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus ja Pricewaterhouse Coopers Advisors, 2020.

² Justiitsministeerium. Perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Eelnõude infosüsteemi toimik nr [18-0647](#).

³ [RT I, 09.05.2017, 29](#).

⁴ Mastaabiefekt selle uuringu kontekstis tähendab, et laste lisandudes leibkonda on kulu ühe lapse kohta väiksem kui ühelapselises leibkonnas. See on seotud näiteks asjade jagamisega.



Joonis 1. Alampalk ja keskmine brutopalk eurodes, muutus protsentides (Allikas: Statistikaamet)

Lisaks ei näita miinimumelatis, millised on laste tegelikud vajaduspõhised kulutused. Seega peaks riigikohtu tsiviilkolleegiumi sõnul seadusandja kaaluma miinimumelatisse vähendamist või uuringutel põhineva vajaduspõhise miinimumelatisse kehtestamist, et see arvestaks muu hulgas kooselavate ülalpeetavate mastaabisäästu ning näeks ette vanemale enda ülalpidamiseks kätte jääma pidava sissetuleku.⁵

Millised on lapse vajaduspõhised kulutused ja kuidas mõõta lapse kulusid?

Eelnevast selgus, et elatise summa peaks lähtuma sellest, millised on lapse vajadused. Sellele küsimusele on üsna keeruline vastata. Lapse jaoks tehtavad kulutused peaksid tagama vastuvõetava elukvaliteedi. Sammul jt defineerisid vastuvõetava elukvaliteedi järgmiselt: „Vastuvõetav elukvaliteet tähendab kas leibkonna või iga inimese individuaalset normaalseks äraelamiseks vajalikku tingimuste, asjade, teenuste komplekti, millele lisanduvad ka kulutused, mida peab leibkond tegema, et kindlustada oma sotsiaalne turvalisus ja heaolu.“⁶ Siinkohal on aga oluline kokku leppida, millised on need tingimused, mis vastavad minimaalsetele vajadustele, millised on need kulutused, mis käivad kaasas normaalse eluga, ning millised kulutused on seotud juba luksusega. Need piirid sõltuvad ühiskonnast, töekspidamistest, kuid ka näiteks lapse vanusest.⁷

Omaette küsimus on ka see, kuidas mõõta lapse kulusid. Selleks on olemas mitmeid meetodeid, mida on varasemates uuringutes kasutatud. Esiteks näiteks standardeelarve meetod, mis tähendab,

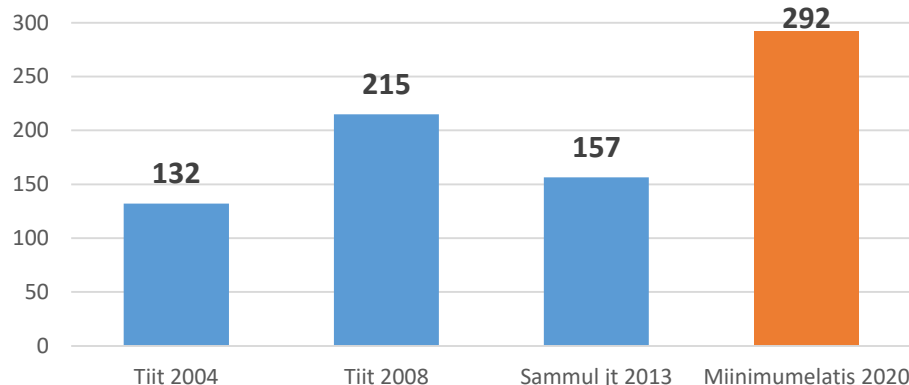
⁵ RKTko 09.06.2017 otsuse nr [3-2-1-35-17](#) p 30.

⁶ M. Sammul, E-M. Tiit, U. Varblane. [Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamine ja analüüs](#). Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusüuringute keskus, 2013.

⁷ M. Sammul, E-M. Tiit, U. Varblane (viide 6).

et koostatakse ostukorv toodetest ning teenustest, mis on vajalikud eri vanuses laste kasvatamiseks.⁸ Väga levinud on võrdleva analüüsi meetod, kus võrreldakse omavahel lastega ja lasteta leibkondade kulutusi ning saadud vahe ongi lapse kulu.⁹ Lisaks on võimalik laste kulutusi hinnata indikaatorite meetodil, kus valitakse mingi indikaator, mis iseloomustab leibkonna heaolu, ning seejärel leitakse, kui suur peaks olema sissetulek, et lastega ning lasteta perede heaolu oleks samal tasemel. Sissetulekute vahe ongi lapse kulu.¹⁰ Veel on lapse kulusid hinnatud tarbimiskaaludega, mis näitavad, et leibkondade kasvades ei kasva kulud ühtemoodi. Ehk iga lisanduva liikme kulud ei ole tõenäoliselt sama suured kui leibkonna esimese liikme omad.

Eestis on lapse kulusid hinnatud varem kolm korda: 2004. aastal töötas professor Ene-Margit Tiit¹¹ välja lapse vajadustest lähtuva meetodika lapse ülalpidamiskulude arvutamiseks. Professor Tiit kasutas kulude arvutamiseks võrdleva analüüsi meetodit. 2008. aastal leidis professor Tiit lapse ülalpidamiskulud tarbimiskaalude meetodit kasutades¹² ning 2013. aastal uuendasid Sammul jt ülalpidamiskulude arvutamise meetodikat võrdleva analüüsi meetodil¹³. Kui vaadata saadud tulemusi, siis selgub, et kõigil kolmel korral saadi ühe vanema kohta väiksem hinnang ülalpidamiskuludele, kui oli sel ajal kehtinud miinimumelatis määr. Varasemate aastate tulemused on tarbijahinnaindeksiga 2020. aasta hindadeks korrigeeritud (joonis 2).



Joonis 2. Lapse ülalpidamiskulude hinnang vanema kohta varasemates Eesti uuringutes (eurodes)

⁸ **C. Sarlo.** The Cost of Raising Children. Fraser Institute, 2013. **O. Thévenon.** Assessing the cost of children: a challenge for policy. Toim. A. Luci, A. Math, O. Thévenon. The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review. European Commission, 2009. Toim. **M. Warnaar.** Handbook of reference budgets: On the design, construction and application of reference budgets. Utrecht: Nibud, 2009.

⁹ **C. Sarlo** (viide 8). **O. Thévenon** (viide 8). **M. Gray.** Costs of children and equivalence scales: a review of methodological issues and Australian estimates. – Cost of children: research commissioned by the Ministerial Taskforce on Child Support. Occasional Paper nr 18, 2007.

¹⁰ **M. Gray** (viide 9). **B. Bradbury.** Child cost. Toim. A. Ben-Arieh *et al.* Handbook of Child Well-Being. Dordrecht: Springer Science, 2014. **C. Sarlo** (viide 8).

¹¹ **E-M. Tiit.** [Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika](#), 2004.

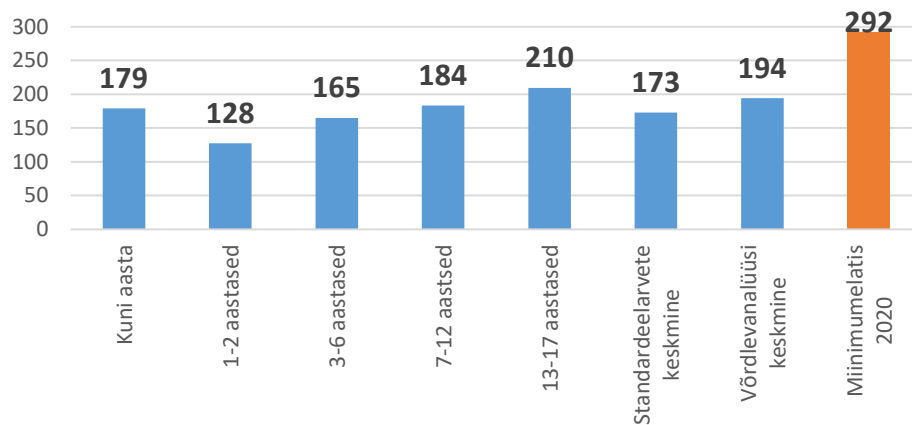
¹² **E-M. Tiit.** [Perede sissetulekute ja tarbimise struktuur 2003–2007](#), 2008.

¹³ **M. Sammul, E-M. Tiit, U. Varblane** (viide 6).

Kuidas koostasime lapse ülalpidamiskulude määramise metoodika?

Praeguse elatise määramise süsteemi vastased on ühe suurima probleemina välja toonud, et alampalgaga seotud miinimumelatis ei ole seotud laste tegelike vajadustega. Seega peaks elatise suurus olema seotud lapse ülalpidamiseks vajalike kulutustega. Uuringus kasutati ülalpidamiskulude väljaselgitamiseks kahte meetodit: võrdleva analüüsi meetodit, et tagada meetoodiline järjepidevus varasemate Eestis tehtud uuringutega, ning standardeelarve meetodit. Võrdleva analüüsi jaoks kasutasime Statistikaameti korraldatud leibkonna eelarve uuringut (LEU). Standardeelarve koostamises osalesid noorsootöötajad, Eesti Lastekaitse Liidu esindajad, Eesti Lastearstide Seltsi esindajad, Tervise Arengu Instituudi eksperdid ning lapsevanemad. Nendega koostöös valmis ostukorv vajalikest kaupadest ning teenustest, millele said hinnad kas LEUst või kaubandusvõrgust.

Tulemustest on näha, et mõlema meetodiga tuleb lapse ülalpidamiskulu hinnang ühe vanema kohta väiksem kui 2020. aastal kehtiv miinimumelatis määr. Lapse ülalpidamiskulud muutuvad lapse kasvamisega. Suuremad on kulutused beebieas, kui on vaja teha ühekordseid suuri oste, seejärel kulud vähenevad. Kõige suuremad on kulud teismeeas, kuna siis tuntakse tõenäoliselt vajadust näiteks moe- või tehnikakaupade järele (joonis 3).



Joonis 3. Lapse ülalpidamiskulude hinnang ühe vanema kohta (eurodes)

Standardeelarvega saadud keskmine hinnang lapse ülalpidamiskuludele on pisut väiksem võrdleva analüüsi keskmisest, see on seotud võrdleva analüüsi metoodika iseärasustega. Nimelt näitab võrdleva analüüs neid kulutusi, mis on juba tehtud, ning need olenevad lapsevanemate eelistustest ja võimalustest. Kui lapsevanemad eelistavad kallimaid tootemarke ning neil on võimalik rohkem kulutada, siis seda tõenäoliselt ka tehakse. Standardeelarves ei ole aga kõige kallima hinnaklassi tooteid ja teenuseid, vaid on pigem need tarbed, mis on vajalikud ning jäävad enamiku jaoks mõistlikku hinnaklassi.

Mis mõjutab lapse ülalpidamiskulu suurust?

Eelnevast on näha, et lapse ülalpidamiskulude suurust mõjutab lapse vanus: ülalpidamiskulud on suuremad beebieas ning teismeeas. Lisaks vanusele mõjutab lapse ülalpidamiskulu suurust ka

piirkond, kus laps elab: nimelt on osa kulusid piirkonniti väga erineva suurusega. Eelkõige kuuluvad siia hariduskulud. Näiteks on lasteaia osalustasud kohalikes omavalitsustes määratud erinevate süsteemidega: mõnel pool on tegemist määruses fikseeritud summaga, teistes kohtades on osalustasu seotud alampalgaga. Ka osalustasu suurused on väga erinevad. Samuti sõltub piirkonnast see, kui palju maksavad keskmiselt huviringid. Teise suurema kuluartiklina on piirkondades erinevad eluasemekulud.

Peale lapse vanuse ning elukoha mõjutab ülalpidamiskulu suurust ka laste arv leibkonnas. Tegemist on niinimetatud mastaabisäästuga ehk osa kulusid jaotub kas laste või kõigi leibkonnaliikmete vahel. See tähendab, et kulu ühe lapse kohta väheneb, kui laste arv leibkonnas suureneb. Näiteks saavad nooremad lapsed kanda vanemale väikseks jäänud riideid või kasutada sama jalutuskäru, milles nende vanem õde või vend sõitis.

Kuidas kasutada lapse ülalpidamiskulusid elatise määramisel?

Kehtiva elatise määramise süsteemi kritiseerijad tõid välja, et praegu on miinimumelatis liiga suur. Arvestades, et lapse ülalpidamiskulude hindamisel leidsime kuludele uue hinnangu, mis on väiksem kui praegune miinimumelatise määr, siis oleks justkui uue numbrilise väärtusega see probleem lahendatud. Tegelikult aga võiks arvestada ka teisi tegureid, sest kellegi jaoks on ülalpidamiskulude suurus ikka liiga suur ning kellegi jaoks liiga väike. Seega võiks veel arvestada lapse vanust, piirkonda, kus laps elab, ning õdede ja vendade arvu. Elatise määramise aluseks võiks olla standardeelarvega saadud hinnang ülalpidamiskuludele, kuna see näitab kõige paremini, millised on vajalikud kulutused, et tagada aktsepteeritav elustandard.

Lisaks analüüsist tulnud objektiivsetele lapse ülalpidamiskulusid mõjutavatele teguritele võiks elatise määramisel arvestada veel mitmeid teisi näitajaid. Siia hulka võiks kuuluda näiteks suhtluskord ja toetused. Viimased eelkõige seetõttu, et Eestis on mitmeid peretoetusi, mis aitavad lapse ülalpidamiskulusid katta. Seda mõtet toetab ka pereküvitiste seaduse¹⁴ §-s 15 sõnastatud eesmärk: „Peretoetuste eesmärk on tagada lastega peredele laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaline hüvitamine.“

Samamoodi võiks elatise määramisel olla võimalik arvestada vanema sissetulekut ning vanema teisi lapsi. Sissetuleku arvestamisel elatise suuruse arvutamise juures aga on oluline, et loodav süsteem ei motiveeriks inimesi oma sissetulekuid varjama. Samamoodi on otsustuskohaks, kuidas arvestada elatist maksva vanema teisi lapsi, siinkohal on tähtis, et lapsevanem kannaks oma ülalpidamiskohustust kõigi laste vastu võrdselt ning ükski laps ei jääks materiaalselt halvemasse seisu.

¹⁴ [RT I, 06.05.2020, 24.](#)

Seega, kuigi praeguse süsteemi tugevus on selle lihtsus, oleks siiski oluline, et elatise maksmisel arvestataks kohe lapse tegelikke vajadusi ning teisi tegureid, mis lapse ülalpidamiskulude suurust mõjutavad.