

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahanduse ja majandusteooria instituut  
Majandusteooria õppetool

Grete Kirs

**UNIVERSAALSED VERSUS VAJADUSPÕHISED  
LASTETOETUSED EESTIS JA EUROOPA LIIDUS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Raivo Soosaar

Tallinn 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud kõikidele teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Grete Kirs .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 121107

Üliõpilase e-posti aadress: gretekirs@gmail.com

Juhendaja lektor Raivo Soosaar:

Töö vastab bakalaureusetööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

|  |    |
|--|----|
| ABSTRAKT .....   | 4  |
| SISSEJUHATUS .....   | 5  |
| 1. LASTETOETUSTE KONTSEPTUAALSED ALUSED .....                                    | 8  |
| 1.1 Lastetoetuste olemus ja eesmärgid .....                                      | 8  |
| 1.2 Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste olemus .....                  | 10 |
| 1.3 Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste eelised ja puudused .....     | 11 |
| 1.4 Varasemad uuringud universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste osas ..... | 13 |
| 1.5 Traditsioonilised lastetoetused Eestis .....                                 | 14 |
| 2. ANALÜÜSI MEETOD JA ANDMED .....   | 16 |
| 2.1 Metoodika põhialused .....   | 16 |
| 2.2 Suunatuse indikaator .....   | 18 |
| 2.2.1 Suunatuse indikaatori olemus ja arvutamise metoodika .....                 | 18 |
| 2.2.2 Arvutuste tulemused: lastetoetuste suunatus Euroopa Liidus .....           | 19 |
| 2.3 Kirjeldavad statistikud .....  | 22 |
| 3. TULEMUSED JA JÄRELDUSED .....   | 24 |
| 3.1 Laste vaesuse näitaja .....  | 24 |
| 3.2 Fertiilsusnäitaja .....  | 25 |
| 3.3 Sündimuskordaja .....  | 27 |
| 3.4 Naiste tööjõus osalemise määr .....  | 28 |
| 3.5 Põhilised järeldused ja soovitused .....                                     | 30 |
| KOKKUVÕTE .....  | 34 |
| SUMMARY .....  | 37 |

|   |    |
|---|----|
| VIIDATUD ALLIKAD .....  | 40 |
| LISAD .....   | 43 |
| Lisa 1. Suunatuse indikaatori algandmed .....                         | 43 |
| Lisa 2. Suunatuse indikaatori ja olulisemate näitajate väärtused..... | 44 |

## **ABSTRAKT**

Käesoleva bakalaureusetöö universaalsed versus vajaduspõhised lastetoetused Eestis ja Euroopa Liidus eesmärgiks oli selgitada välja milline toetussüsteem, kas universaalne, vajaduspõhine või kahe eelneva süsteemi kombineeritud toetussüsteem, on mõistlikum kehtestada lastega perede tulemuslikumaks toetamiseks erinevaid lastetoetustega seotud eesmärke, nagu vaesuse vähendamine ja ennetamine, sündimuse, fertiilsuse ja naiste tööjõus osalemise suurendamine, silmas pidades.

Töös käsitletavaks uurimisprobleemiks oli universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste võrdlus. Esmalt andis autor ülevaate analüüsi kontseptuaalsetest alustest, seejärel konstrueeris suunatuse indikaatori, mis näitab, kuidas on toetused Euroopa Liidu riikides suunatud ehk kas toetused on täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või suunatud kõrgema või madalama sissetulekuga leibkondadele. Seejärel tõi autor välja ja analüüsis lastetoetuste olulisemate eesmärkidega seotud näitajate kirjeldavaid statistikuid, kus selgus, et iga näitaja puhul oli kõige parem keskmine tulemus universaalset toetussüsteemi rakendavates riikides. Statistilise seose olemasolu kontrollimiseks teostati korrelatsioonanalüüs vastavate näitajate ja suunatuse indikaatori vahel.

Bakalaureusetöö tulemusena leidis kinnitust neljast hüpoteesist üks, kinnitades, et universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist. Töö käigus selgus, et universaalsed lastetoetused ei ole selgelt kõige tulemuslikumad igas perepoliitika strateegilistes eesmärgis ning olenevalt suunamise teostamise õnnestumisest võivad osutada praktiliselt sama tulemuslikuks ka vajaduspõhised või kombineeritud toetussüsteemid. Lisaks tulemuslikkuse hindamisele on oluline, et toetussüsteemile antav üldhinnang arvestaks lisaks mõjusid majandusele, mõjusid sotsiaalse õigluse aspektidele ja mõjusid süsteemi keerukusele.

Võtmesõnad: universaalsed lastetoetused, vajaduspõhised lastetoetused, laste vaesus, sündimus, fertiilsus, naiste tööjõus osalemine, lastetoetuste suunatus

## SISSEJUHATUS

Käesoleva bakalaureusetöö pealkirjaks on universaalsed versus vajaduspõhised lastetoetused Eestis ja Euroopa Liidus. Autor valis teema lähtuvalt asjaolust, et lastetoetustega seotud aspektid on tänapäeva ühiskonnas, kus domineerib valdavalt vananev rahvastik ning negatiivne iive, väga aktuaalsed. Pärast ligi 10-aastast seisakut esimese ja teise lapse traditsioonilise lapsetoetuse suuruses on viimase paari aasta jooksul toimunud Eesti lastetoetuste süsteemis mitmeid olulisi muudatusi ning tänaseks on valminud ka seaduseelnõu järgnevateks planeeritavateks muudatusteks. Kuna laste heaolu on tugeva ja terve ühiskonna alus, pidas autor teemat tänaste muutuste perioodil väga huvipakkuvaks ja autori arvates on oluline uurida, milline süsteem on kõige efektiivsem laste ja perede toetamiseks.

Töös käsitletavaks uurimisprobleemiks on universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste võrdlus. Bakalaureusetöös püütakse välja selgitada miks üks osa inimesi eelistab kindlalt universaalset süsteemi ning teine osa vajaduspõhist süsteemi ning miks või millal peaks eelistama üht süsteemi teisele või kas on mõistlik kehtestada samaaegselt mõlemad toetussüsteemid nagu alates 2013. aastast Eestis on rakendatud.

Uurimisprobleemist lähtuvalt on bakalaureusetöö eesmärgiks selgitada välja milline toetussüsteem, kas universaalne, vajaduspõhine või kahe eelneva süsteemi kombineeritud toetus, on mõistlikum kehtestada lastega perede tulemuslikumaks toetamiseks. Oluline on uurida, milline toetussüsteem on kõige parem laste vaesuse vähendamiseks, sündimuse ja fertiilsuse suurendamiseks ning naiste tööjõus osalemise suurendamiseks. Kõik need aspektid on teoorias lastetoetuste kehtestamise peamisteks eesmärkideks. Käesolev uurimus püüab välja selgitada, kuidas aitavad erinevad toetussüsteemid perepoliitika eesmärke kõige paremini ehk tulemuslikult saavutada.

Autor püstitas bakalaureusetöös järgnevad teooriast tulenevad hüpoteesid, millele püütakse analüüsi käigus leida kinnitust:

- 1) universaalsed lastetoetused tagavad madalamad laste vaesuse määrad,
- 2) universaalsete lastetoetusega riikides on kõrgemad sündimuskordajad,
- 3) universaalsete lastetoetustega riikides on kõrgemad fertiilsusnäitajad,

4) universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist.

Põhimeetodina on töös kasutatud korrelatsioonanalüüsi. Analüüsi läbiviimiseks konstrueerib autor esmalt Van Lacker'i ja Van Mechelen'i (2014) metoodika eeskujul suunatuse indikaatori, mis näitab, kuidas on toetused Euroopa Liidu riikides suunatud ehk kas toetused on täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või suunatud kõrgema või madalama sissetulekuga perekondadele. Seejärel toob autor välja ja analüüsib lastetoetuste olulisemate eesmärkidega seotud näitajate kirjeldavaid statistikuid Euroopa Liidus üldiselt ning erinevate toetussüsteemide lõikes. Vaadeldakse laste vaesuse näitajat, sündimuskordajat, fertiilsusnäitajat ning naiste tööjõus osalemise määra. Seejärel teostatakse korrelatsioonanalüüsid nimetatud näitajate ja suunatuse indikaatori vahel, et selgitada välja seoste olemasolu, suund ja tugevus ning statistiline usaldusväarsus.

Käesoleva töö esimene peatükk käsitleb läbiviidud analüüsi kontseptuaalseid aluseid. Esimeses alapunktis tuuakse välja lastetoetuste üldine olemus ja eesmärgid. Seejärel selgitatakse täpsemalt universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste olemust ning toetussüsteemide sisulisi erinevusi. Kolmandas alaosas tuuakse välja universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste eelised ja puudused ning võrreldakse neid omavahel. Neljandas alapeatükis kirjeldatakse mõningaid varasemaid uurimustulemusi toetussüsteemide tulemuslikkuse kohta. Viimases alaosas antakse lisaks lühiülevaade Eestis hetkel kehtivast lastetoetuste süsteemist ning viimastel aastatel toimunud muudatustest traditsiooniliste lastetoetuste süsteemis.

Teises peatükis toob autor välja lastetoetustega seotud olulisemate näitajate baasil läbiviidava analüüsi baasandmed ning uurimismetoodika kirjelduse. Esmalt kirjeldatakse uurimisprobleemi lahendamiseks konstrueeritud suunatuse indikaatori olemust, mis võimaldab kirjeldada lastetoetuste suunatust erinevates Euroopa Liidu riikides. Iga riigi kohta arvutati välja indikaatori väärtus, mis näitab, kas ja millises ulatuses toetused on suunatud madalama sissetulekuga või kõrgema sissetulekuga leibkondadele. Nende tulemuste alusel on jagatud riigid kolme gruppi – vajaduspõhised, universaalsed ja kombineeritud toetussüsteemiga riigid. Seejärel on toodud välja töös käsitletavate muutujate – laste vaesuse näitaja, sündimuskordaja, fertiilsusnäitaja ning naiste tööjõus osalemise määr - kirjeldavad statistikud Euroopa Liidus üldiselt ja toetusgruppide lõikes ning nende arvarakteristikute analüüs. Viimases alapeatükis on toodud välja korrelatsioonanalüüsi läbiviimise alused ja statistilise usaldusväarsuse kontrollimise kirjeldus.

Viimases peatükis toob autor välja läbiviidud korrelatsioonanalüüsi tulemused erinevate lastetoetustega seotud eesmärkide lõikes ning järeldused, samuti antakse vastus töös algselt püstitatud hüpoteesidele.

Bakalaureusetöös on kasutatud mitmeid erinevaid eelnevalt läbiviidud uuringuid ja raporteid, eelkõige Wim Van Lancker'i ja Natascha Van Mechelen'i „Universalism piiramisrõngas? Uurides seost suunatuse, lastetoetuste ja laste vaesuse vahel 26 riigis.“ (2014), Sotsiaalministeeriumi „Laste ja perede arengukava 2012-2020“ ning „Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat“. Töös kasutatud empiiriline materjal on saadud Statistikaameti, OECD, Euroopa Liidu sotsiaalkaitstesüsteemide võrdlevast andmebaasist Missoc, Eurostati ning Sotsiaalkindlustusameti andmebaasidest.

Autor soovib tänada bakalaureusetöö juhendajat, Raivo Soosaar't, asjalike nõuannete ja soovitude eest, mis olid abiks käesoleva töö valmimisel.



# **1. LASTETOETUSTE KONTSEPTUAALSED ALUSED**

Töö esimene peatükk püüab anda vastust küsimusele, miks üks osa inimesi eelistab universaalset süsteemi ning teine osa vajaduspõhist süsteemi ning miks või millal peaks eelistama üht süsteemi teisele või kas on mõistlik kehtestada samaaegselt mõlemad toetusliigid nagu alates 2013. aastast Eestis on rakendatud?

Selleks kirjeldatakse esmalt lastetoetuste kui ühe olulisema perepoliitika meetme mõistmiseks lastetoetuste olemust ning selgitatakse, milliseid põhilisi eesmärke soovib riik lastetoetuste kehtestamisega saavutada. Seejärel selgitatakse täpsemalt universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste olemust ning toetussüsteemide sisulisi erinevusi. Kolmandas alaosas tuuakse välja universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste eelised ja puudused ning võrreldakse neid omavahel. Neljandas alapeatükis kirjeldatakse mõningaid varasemaid uurimustulemusi toetussüsteemide tulemuslikkuse kohta ning viimases alaosas antakse lühiülevaade Eestis hetkel kehtivast lastetoetuste süsteemist ning viimastel aastatel toimunud muudatustest traditsiooniliste lastetoetuste süsteemis.

## **1.1 Lastetoetuste olemus ja eesmärgid**

Iga riigi üheks olulisemaks komponendiks on rahvas. Erinevate kultuuride, keelte ja rahvusliku mitmekesisuse säilimiseks on riikide jaoks oluline toetada oma rahva arengut ja säilimist. Suurenev sündimus, fertiilsus, naiste tööjõus osalemine, laste vaesuse vähendamine – need on ühed mitmetest aspektidest, mis toetavad rahvastiku jätkusuutlikkust. Siinkohal on aga igal riigil võimalus panustada läbi laste- ja perepoliitika meetmete peredega laste heaollu, et toetada perepoliitika pikaajalisi eesmärke ning tagades seeläbi rahva jätkusuutlik areng.

Lapse üleskasvatamise ja arendamise esmane vastutus on tema vanematel. Igal riigil on aga võimalus pakkuda selleks lisaabi mitmesuguste toetuste näol. (Sinisaar et al 2013) Kõik arenenud riigid üle kogu maailma toetavad lapsi kasvatavaid peresid. Toetusviise on oma

olemuselt erinevaid: nii rahalised toetused, maksusoodustused kui ka kindlate tasuta või tugevalt subsideeritud teenuste pakkumine. (Välli 2011) Rahaliste toetustena on kasutusel kas regulaarsed, näiteks igakuised toetused, või ka ühekordselt makstavad toetused, näiteks makstakse neid teatud kindla sündmuse puhul lapse sündides või kooliaasta alguses. Enamikus Euroopa Liidu riikides moodustavadki perepoliitika kogukuludest suurima osa just otsesed rahalised toetused. (Vörk, Karu 2009) Laialt on levinud ka laste toetamine tulumaksusüsteemi kaudu, kuid käesolev bakalaureusetöö keskendub eelkõige traditsioonilistele lastetoetustele.

Lastetoetuste maksmine lähtub eeldusest, et lapse kasvatamisega kaasnevad peredele mitmed lisakulutused, mida riik suuremal või vähemal määral korvab. Ajalooliselt on peretoetuste sealhulgas ka lastetoetuste väljastamise eesmärgiks olnud laste vaesuse vähendamine või vaesusesse langemise ennetamine. (Välli 2011) Perede kehv majanduslik toimetulek, erinevad vaesusega kaasnevad probleemid ning vähene sündimus on olulised kitsaskohad, mis takistavad Eesti laste ja perede heaolu. (Peretoetuste ... 2015)

Vaesuse puhul kasutatakse kõige sagedamalt sissetulekutel põhineva vaesuse andmeid. Sissetulekutest lähtuva vaesuse puhul eristatakse kahte erinevat vormi - suhtelisest ja absoluutsest vaesusest. Suhteline vaesus peegeldab sissetulekute taset võrreldes ühiskonna keskmise elatustasemega ehk mõõdab ühiskonnas valitsevat sissetulekute põhist ebavõrdsust, samal ajal on absoluutse vaesuse aluseks aga konkreetses ühiskonnas minimaalselt vajalikuks peetav ressursside tase, mis toetub teadlaste poolt kehtestatud standarditele ja metoodikale. (Vaesus ... 2011)

Statistikaameti viimastel andmetel on Eesti laste vaesuse näitajad veidi madalamad kui Euroopa Liidu vastavad keskmised, samas võrreldes Soome ja Rootsi lastega on Eesti laste vaesuse näitajad tunduvalt kõrgemad. Suhtelises vaesuses elas 2011. aastal 41 700 last ehk 17% kõikidest alla 18-aastastest lastest ning absoluutses ehk äärmuslikus vaesuses 23 000 last ehk ligi 9,5% kõikidest alla 18-aastastest lastest. Käesolevas töös vaatleme Eurostat andmebaasis esitatud laste suhtelise vaesuse üldist näitajat, mis võimaldab võrrelda omavahel erinevaid Euroopa Liidu riike.

Vaesust peetakse väga teravaks probleemiks just laste puhul, sest lastel puuduvad võimalused enda olukorra muutmiseks midagi ette võtta. Ühiskonnale on laste vaesus väga kõrge hinnaga, kuna selle mõjud on pikaajalised, mis tähendab omakorda seda, et kui laps ei saa lapseas oma võimeid välja arendada ning kogeda täisväärtuslikku lapsepõlve, on nende

inimeste võimed piiratumad ka täiskasvanueas (Kahu 2012). Laste puhul seonduvad vaesusega väga erinevad probleemid samaaegselt: terviseprobleemid, õppimise ja arenemisega seotud võimaluste piiratus, käitumisprobleemid, piiratumad sotsiaalsed kontaktid, madalam enesehinnang jpm (Laste ... 2011).

Lisaks vaesuse vähendamisele on lastetoetustel veel mitmeid olulisi eesmärke, mida tõhusa süsteemi väljaarendamisel tuleks kindlasti silmas pidada. Lastetoetused peaksid suurendama sündimust ja fertiilsust tagamaks rahvuste jätkusuutlikkust ja elujõulisust, samuti leevendama mitmeid demograafilisi probleeme nagu näiteks vananev rahvastik ning tööealise elanikkonna vähenemine. Mõjus lastetoetussüsteem peaks kõikide nimetatud aspektidega arvestama.

## **1.2 Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste olemus**

Traditsioonilised lastetoetused jagunevad oma olemuselt universaalseteks ja vajaduspõhisteks lastetoetusteks. Käesoleval ajal rakendatakse Eestis mõlemaid toetusliike.

Universaalse lastetoetuste süsteemi puhul saavad toetust kõik alaealised lapsed võrdselt olenemata sellest, kas nad seda otseselt vajavad või mitte. Toetus on ette nähtud igale lapsele arvestamata perekonna sissetulekuid või tööalast staatust. Erinevused toetuste suuruses võivad küll riigiti sõltuda nii laste vanusest, laste arvust peres, peretüübist, päritolumaast, elukohast, kuid sellegipoolest makstakse toetust universaalse süsteemi puhul kõigile lastele. (Välli 2011) Universaalne ülesehitus lähtub arusaamast, et kõik lastega pered teevad laste kasvatamisel kulutusi, mida lasteta peredel ei teki, mistõttu hüvitab riik solidaarselt osa neist kulutustest. (Peretoetuste ... 2015)

Vajaduspõhine lastetoetuste süsteem kasutab vaatamata kõrgematele süsteemi haldamise kuludele riigi ressursse suunatumalt ning võib osutada õiglasemaks, sest toetust saavad vaid need lapsed, kelle peredes on madalam sissetulek, kellel esinevad toimetulekuraskused või kelle elukvaliteet kannatab rahapuudusel. Nendele lastele, kes toetust ei vaja, ei ole vajaduspõhise toetusüsteemi puhul toetust ka ette nähtud. (Välli 2011)

Vajaduspõhist lastetoetust makstakse allpool sissetulekupiiri elavatele lastega perekondadele, samuti toimetulekutoetust saavatele lastega perekondadele. Vajaduspõhise

toetuse sissetulekupiiri perekonna esimesele liikmele kehtestab Eestis Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega ning selle aluseks on Statistikaameti poolt eelarveaastale eelneva aasta 1. märtsiks viimati avaldatud suhtelise vaesuse piir. (Peretoetuste ... 2015)

### 1.3 Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste eelised ja puudused

Kuidas otsustada, kumb toetussüsteem on lastega perede toetamiseks tulemuslikum? Nii nagu igal süsteemil, on ka lastetoetuste erinevatel süsteemidel oma eelised ja puudused. Järgnevalt toob autor välja nii universaalse kui ka vajaduspõhise süsteemi positiivsed ja negatiivsed küljed, mis on kompaktselt esitatud järgnevas toetussüsteeme võrdlevas tabelis (vt tabel 1).

Tabel 1. Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste võrdlus

|  | <b>UNIVERSAALNE<br/>LASTETOETUS</b>    | <b>VAJADUSPÕHINE<br/>LASTETOETUS</b>                                  |
|--|--|---|
| <b>Kohtlemise võrdsus</b>                  | kohtleb kõiki toetusesaajaid võrdselt  | eristab toetusesaajaid vastavalt sissetulekutele, stigmatiseerimisoht |
| <b>Toetuse taotlemise lihtsus</b>          | automaatne määramine                   | vajalik dokumentatsioon tõestamaks toetuse saamise vajadust           |
| <b>Administreerimine</b>                   | lihtne, vähemkulukas                   | keerukam, kulukam   |
| <b>Fiskaalne mõju</b>                      | kulukam                                | vähemkulukas  |
| <b>Ebavõrdsuse vähendamise potentsiaal</b> | potentsiaal on piiratum                | suunatuse tõttu potentsiaal suurem                                    |
| <b>Mõju töömotivatsioonile</b>             | suurendab töömotivatsiooni             | vähendab töömotivatsiooni   |
| <b>Jõudmine peamise sihtgrupini</b>        | jõuab suurema tõenäosusega sihtgrupini | jõuab väiksema tõenäosusega sihtgrupini                               |

Allikas: (autori koostatud teoreetilisele materjalile põhinedes)

Universaalsete lastetoetuste eeliseks võib pidada asjaolu, et universaalsed toetused aitavad ühiskonnas ära hoida ebavõrdsust ning laste sildistamist vastavalt perekonna rahalistele sissetulekutele, sest igale lapsele on määratud olenemata pere elatusasemest võrdväärne toetuse summa, seega koheldakse igauht riigi poolt võrdselt. Samuti on riigil süsteemi

vähemkulukam hallata ning toetuse saamiseks ei ole vanematel vaja täita spetsiaalseid avaldusi ning esitada dokumentatsioon tõestamaks toetuse saamise vajadust. (Välli 2011)

Universaalse süsteemi negatiivseteks külgedeks võib pidada asjaolu, et süsteem on tervikuna riigile oluliselt kulukam rakendada ning samuti on selle mõju ebavõrdsuse vähendamisele väiksem ehk mida väiksem on vaesuses olevate lastega perede osakaal, seda väheefektivsem on universaalne toetuste süsteem kõige kehvas olukorras olevate perede olukorra parandamisel. (Ibid.) Kuna perede sissetulekute erinevuse tõttu väärtustavad madalama sissetulekuga pered toetust oluliselt rohkem kui kõrgema sissetulekuga pered, tuleks aidata just neid, kes seda abi enim vajavad. Universaalne süsteem selle aspektiga paraku ei arvesta, mistõttu peetakse universaalset süsteemi vahel ka raiskavaks. (Randjärv 2014)

Vajaduspõhise lastetoetuste süsteemi peamiseks eeliseks on asjaolu, et süsteem kasutab riigi ressursse suunatumalt ning võib osutada õiglasemaks, sest toetust saavad need lapsed, kelle peredes on madalam sissetulek, kellel on toimetulekuraskused ning kelle elukvaliteet kannatab rahapuudusel. Nendele lastele, kes toetust ei vaja, ei ole toetust ka ette nähtud. (Välli 2011)

Samal ajal esinevad ka vajaduspõhisel toetussüsteemil oma kitsaskohad. Näiteks ei saa riik garanteerida, et toetust saavad kõik abivajavad lapsed, sest võib juhtuda, et ebatäpselt seatud toetuse saamise tingimused või kindlaks määratud sissetulekupiir võib osutada subjektiivselt ülekohtuseks, mistõttu võivad jääda kriteeriumitest välja lapsed, kes siiski toetust väga vajaksid. Samuti tingimus vanemate sissetuleku jäämine alla teatud piiri võib mõjutada vajaduspõhises süsteemis nende soovi töötada või vähendada motivatsiooni kõrgema sissetulekuga töö leidmiseks. Lisaks on toetuse saamiseks vajalik spetsiaalse taotluse täitmine ning dokumentatsioon tõestuseks tulude kohta, riigil on kõrgemad süsteemi haldamise kulud ning süsteem võib endaga kaasa tuua stigmatiseerimist. (Ibid.)

Käesolevas töös keskendutakse analüüsile, kuivõrd edukad on erinevad süsteemid perepoliitika peamiste eesmärkide saavutamisel. Tähtsaimateks eesmärkideks võib pidada madalat laste vaesust, kõrget tööhõivet ning kõrget sündimust ja fertiilsust.

## 1.4 Varasemad uuringud universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste osas

Euroopa Komisjoni uuringute kohaselt on universaalne süsteem efektiivsem laste vaesuse ennetamisel ja leevendamisel (Laste ... 2011). Universaalse süsteemi efektiivsusele vaesuse vähendamisel viitavad ka Euroopa Liidu erinevad raportid, näiteks TÁRKI Sotsiaaluuringute Instituudi poolt koostatud raportist selgub, et kõige madalam on laste vaesus just riikides, kus eksisteerivad kõrged universaalsed lastetoetused ning hästiarenenud rakendusmeetmed, mis tagavad nii toetuse kui ka stiimulid vanematele teha palgatööd (2010).

Timothy Besley on aga oma uurimuses univesaalsete versus vajaduspõhiste lastetoetuste mõjust vaesusele selgitanud välja, et eelarve piiratuse tingimustes ning eeldusel, et toetuse suunamine toimib peaaegu täiuslikult, vähendab vaesust efektiivsemalt ja tõhusamalt vastupidiselt eelnevale hoopis vajaduspõhine süsteem, kus toetused on suunatud ainult vaestele (1990). Samuti leiti Van Lancker'i ja Van Mechelen'i läbiviidud uurimuse tulemusena, et toetuste suunamine vaesematele on efektiivseks võimaluseks vähendada laste vaesust ning selgus, et kõige tõhusamalt vaesust vähendavates riikides oli kasutusel hoopis universaalse ja vajaduspõhise toetussüsteemi kombinatsioon (2014).

Eelmainitud erinevusi erinevate läbiviidud uuringute tulemustes võib selgitada asjaoluga, et oluline ei ole mitte toetuste suunamine ise vaid see, kuidas suunamist teostatakse (Ibid.). Reaalsuses omavad valitsused ebatäielikku informatsiooni majapidamiste tegelike heaolutasemete kohta, sest on väga keeruline selgitada välja kas inimene või majapidamine kuulub toetust vajavasse sihtrühma või mitte ning seesuguse informatsiooni kogumine on enamasti väga kulukas. Lisaks seire läbiviimise kuludele toob lisakulutusi kaasa ka toetuste suunamise ebaõnnestumine: osa toetustest valguvad lastele, kes ei kuulu sihtrühma ning samal ajal lapsed, kes tegelikult vajaksid toetust, jäävad ebatõhusate valikumeetodite tõttu toetusest ilma. Seetõttu kujutab valik universaalsete või vajaduspõhiste lastetoetuste vahel tegelikkuses sisult tasuvusanalüüsi ning kui seirekulutused on suured ning suunamisel tekivad vead, muutub universaalne süsteem eelistatumaks toetuse eraldamise viisiks. Kõrgemad administreerimiskulud, suunamisel tekkivad vead ning tööstiimulite kadumine vähendavad vajaduspõhiste toetuste efektiivsust ja tõhusust. (Notten, Gassmann 2008)

Mikroökonomika teooria kohaselt lastetoetused suurendavad fertiilsust ja sündimust. Statistikaameti andmetel sündis 2013. aastal 13 500 last, mida on 500 võrra vähem kui aasta varem, seega kui hiljuti rõõmustati kasvava sündimuse üle, siis viimastel aastatel on sündimus

olnud Eestis vähenemas trendis. Eelnevalt läbiviidud empiirilised uurimused on kinnitanud küll positiivset, kuid suhteliselt nõrga tugevusega seost lastetoetuste ja fertiilsuse vahel. Libertad González'e poolt läbiviidud Hispaania andmetel tuginev uurimus universaalsete lastetoetuste mõjude kohta universaalse lastetoetuse suurenemise stsenaariumi põhjal kinnitab aga, et universaalsed lastetoetused võiksid kõigi eelduste kohaselt toetuse suurenemisel tõsta edukalt sündivust - uuring prognoosis ligikaudu 6% sündimuse kasvu 2500€ suuruse ühekordse lisatoetuse maksmisel. (2011) Kuigi sündimus on ühiskondlikus plaanis väga oluline teema, siis taandub see paraku alati iga inimese väga isiklikule otsusele, mida tuleb austada.

Vanemate tööhõive on samuti nii lastega perede toimetuleku oluline eeldus kui ka tähtis majandusarengu seisukohalt. Ungari andmete põhjal läbiviidud uurimuses on leitud tõestust, et pikemas perspektiivis on lastetoetustel negatiivne efekt naiste tööjõus osalemisele. Uurimuses selgus, et madalama haridustaseme ja tõenäoliselt madala sissetulekuga emad olid rohkem mõjutatud kui kõrgema haridustasemega emad. Leiti, et haritumad naised suudavad lihtsamini kohandada oma tööjõu pakkumist vastavalt endi ja pere vajadustega ning vastupidiselt aitavad lastetoetused madalama haridustasemega naistel viivitada tööturule naasmisega ning soodustades kohandama nende tööjõu pakkumist vastavalt iseenda eelistustele. (Szabó-Morvai 2014)

## **1.5 Traditsioonilised lastetoetused Eestis**

Eestis on lastetoetuste süsteem universaalne progresseeruv, mis tähendab, et lapsetoetusele on õigus igal lapsel, kuid suuremat toetust makstakse peredele, kus kasvab rohkem lapsi ning lisaks on võimalik seadusjärgselt taotleda kohalikust omavalitsusest alates 2013. aastast ka vajaduspõhine lastetoetust. (Peretoetuste ... 2015)

Eesti lastetoetuste süsteem ja mõju Eesti perepoliitikale on iseloomulik segu erinevatest sotsiaalpoliitilistest heaolumudelitest. Lastetoetuste universaalsus on sarnane põhjamaisele ehk sotsiaaldemokraatlikule heaolumudelile, samal aja pole aga toetuste suurused vahel perede toetamiseks piisavalt suured, mistõttu on järjest enam liigutud peredele mõeldud toetuste osas ka liberaalsele heaolumudelile ning enamasti Lõuna- ja Ida-Euroopa riikidele

omase vajaduspõhisuse ning kontinentaalsete konservatiivsete heaoluriikide mudelile iseloomulike sissetulekutest sõltuvate süsteemide suunas. (Ibid.)

Lapsetoetus on Eestis igakuine toetus, mida makstakse kõigile lastele kuni nende 16-aastaseks saamiseni. Kui laps õpib põhikoolis, gümnaasiumis või põhikooli baasil kutseõppeasutuses, siis on tal õigus saada peretoetusi kuni 19-aastaseks saamiseni. Pere esimese ja teise lapse lapsetoetus oli samal tasemel viimased 10 aastat - alates 2004. aastast kuni 2014. aastani. Kuni 2015. aasta alguseni kehtis kahekordne lapsetoetuse määr ehk 19,18 eurot pere esimesele ja teisele lapsele ning kolmanda ja iga järgmise lapse kohta kaheksakordne lapsetoetuse määr ehk 76,72 eurot. 2015. aasta jaanuarist alates hakkasid kehtima senisest kõrgemad toetused, mis tõusid seniselt 19,18 eurolt 45 euroni esimese ja teise lapse kohta ning 100 euroni alates kolmandast lapsest. Samuti tõusid vajaduspõhise peretoetuse summad 45 euroni perele, kus kasvab 1 laps ja 90 euroni perele, kus kasvab vähemalt kaks last. See tähendab, et näiteks kolme lapsega pere saab tänasel päeval kokku 2280 eurot lastetoetust aastas. (Sotsiaalkindlustusamet)



## **2. ANALÜÜSI MEETOD JA ANDMED**

### **2.1 Metoodika põhialused**

Euroopa Liidus domineerib peamiselt universaalne toetussüsteem. Eksisteerib ka mõningaid riike, kus kehtib vaid vajaduspõhine süsteem ning kahe süsteemi kooslus nagu Eestis. Selleks, et selgitada välja milline toetussüsteem on mõistlikum lastega perede efektiivsemaks toetamiseks ehk kõige tulemuslikum eesmärkidest tulenevates aspektides otsustas autor kasutada uurimisprobleemi lahendamiseks ja järelduste tegemiseks põhimeetodina korrelatsioonanalüüsi.

Uurimisprobleemi käsitlemiseks otsustas autor konstrueerida Van Lacker'i ja Van Mechelen'i (2014) metoodika eeskujul suunatuse indikaatori, mis võimaldab kirjeldada lastetoetuste suunatust erinevates Euroopa Liidu riikides vastavalt erinevate sissetulekutasemetega perekonnamudelitele (vt alapeatükk 2.2). Iga riigi kohta arvutas autor välja indikaatori väärtuse, mis aitab mõista, kas toetused on vastavas riigis täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või on toetused kombineeritud süsteemi olemusega ehk toetused on pigem suunatud madalama sissetulekuga peredele või pigem suunatud kõrgema sissetulekuga peredele. Tulemuste alusel grupeeris autor riigid vastavalt toetussüsteemile.

Peale lastetoetuste suunatuse välja selgitamist Euroopa Liidu riikides, vaadeldakse nelja lastetoetuste eesmärkidest lähtuvalt olulisemat näitajat: sündimuse üldkordajat, laste vaesuse näitajat (*At-risk-of poverty rate for children by country of birth of their parents*), fertiilsusnäitajat (*Total fertility rate*) ja naiste tööjõus osalemise määra (*Employment rates by sex and age*). Sündimuse üldkordaja näitab elussündide arvu aastas 1000 aastakeskmise elaniku kohta, laste vaesuse näitaja näitab 0-17.aastaste vaesusse langemise ohus laste osakaalu protsentuaalselt kogurahvastikust, fertiilsusnäitaja näitab keskmist elusalt sündinud laste arvu ühe naise eluea jooksul naise kohta ning naiste tööjõus osalemise määr näitab protsentuaalselt kui suur osa kogu tööjõust moodustavad naisterahvad. Töös tuuakse välja

vastavate näitajate kirjeldavad statistikud Euroopa Liidus üldiselt ning toetusgruppide lõikes, arvkarakteristikuid võrreldakse omavahel.

Selleks, et kontrollida statistilise seose olemasolu ning teha kindlaks seose võimalik suund ning tugevus, viis autor läbi korrelatsioonanalüüsi erinevate lastetoetustega seotud olulisemate näitajate lõikes suunatuse indikaatoriga. Töös kasutatakse lineaarset ehk Pearson'i korrelatsioonikordajat (vt valem 1).

$$r = \frac{\sum(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{n \sigma_x \sigma_y} \quad (1)$$

kus

$n$  - korreleeruvate suuruste  $x$  ja  $y$  väärtuste  $x_i$  ja  $y_i$  paaride arv

$\bar{x}$ ,  $\bar{y}$  – aritmeetilised keskmised

$\sigma_x$ ,  $\sigma_y$  – vastavad standardhälbed

Korrelatsioonikordaja on ühikuta suurus ja selle väärtus on -1 ja 1 vahel ehk  $-1 < r < 1$ . Kui  $r = 0$ , siis seos puudub, kui  $|r| = 1$ , siis on tegemist täielikult korreleeruvate suurustega, kui  $0 < r < 1$  on tegemist positiivse korrelatsiooniga ehk ühe suuruse kasvades kasvab ka teine suurus ning kui  $-1 < r < 0$ , siis on tegemist negatiivse korrelatsiooniga ehk ühe suuruse kasvades teine suurus kahaneb. (Sauga 2005)

Kui korrelatsioonikordaja absoluutväärtus on (Statistical ... ):

- 0,5 kuni 1 – seos on tugev
- 0,3 kuni 0,5 – seos on keskmise tugevusega
- 0,1 kuni 0,3 – seos on nõrk
- Kuni 0,1 – seos on olematu või väga nõrk

Korrelatsioonikordajate statistilist usaldusväärsust kontrolliti hüpoteeside paari  $H_0: r=0$  ja  $H_1: r \neq 0$  ehk nullhüpoteesi ja alternatiivse hüpoteesi paare testides olulisuse nivool 0,05 (vea esinemise tõenäosus 5%). Kui leitud korrelatsioonikordaja  $r$  väärtus on suurem vastavast kriitilisest väärtusest  $p$  (sõltub kordaja arvutamisel kasutatud väärtuste paaride arvust  $n$  ja olulisuse nivoo  $\alpha$ ), võib lugeda tõestatuks alternatiivse hüpoteesi  $H_1$  ehk seos on statistiliselt oluline, vastasel juhul peab jääma nullhüpoteesi  $H_0$  juurde, mis väidab, et seos ei ole statistiliselt oluline. (Sauga 2005) Kriitilised väärtused on võetud korrelatsioonikordaja kriitiliste väärtuste tabelist (Pearson'i ... ).

## 2.2 Suunatuse indikaator

### 2.2.1 Suunatuse indikaatori olemus ja arvutamise meetoodika

Suunatuse indikaator on indikaator, mille autor konstrueeris Van Lacker'i ja Van Mechelen'i (2014) meetoodika eeskujul kirjeldamaks lastetoetuste suunatust erinevates Euroopa Liidu riikides. Suunatuse indikaator võrdleb erineva sissetulekutasemega perede lastetoetusi. Vaatluse all on neli erinevat perekonnamudelit:

- 1) kaks vanemat, kes mõlemad teenivad keskmist palka ning kaks last, kes on vastavalt 7- ja 14-aastased (järgnevalt tähistatud 2AW),
- 2) kaks vanemat, kellest üks teenib keskmist palka ja teine on töötu ning kaks last, kes on vastavalt 7- ja 14-aastased (AW),
- 3) kaks vanemat, kellest üks teenib miinimumpalka ja teine on töötu ning kaks last, kes on vastavalt 7- ja 14-aastased (MW),
- 4) kaks vanemat, kes on mõlemad töötud ning kaks last, kes on vastavalt 7- ja 14-aastased (SA).

Eeltoodud peremudelite põhjal arvutas autor sotsiaalkaitsesüsteemide võrdleva andmebaas Missoc'ile tuginedes välja lastetoetuste suuruse leibkonnas ning vastavalt tulemustele arvutas välja suunatuse indikaatori (vt valem 2), mis näitab, kas toetused on vastavas riigis täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või on toetused kombineeritud süsteemi olemusega ehk toetused on pigem suunatud madalama sissetulekuga peredele või pigem suunatud kõrgema sissetulekuga peredele. Nende tulemuste alusel on võimalik riigid jagada kolme gruppi – vajaduspõhised, universaalsed ja kombineeritud toetussüsteemiga riigid. (Ibid.)

$$SI = 1 - \left( \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{x_{i+1}} \right) \quad (2)$$

kus

$x_i$  – sissetulekujuhtum  $i$

$n$  – sissetulekujuhtumite arv antud riigis miinus 1

Kui  $SI = 0$  on tegemist olukorraga, kus toetused on täielikult universaalsed ehk olenemata sissetulekute suurusest leibkonnas saavad perekonnad võrdselt täpselt samas mahus toetust. Kui  $SI = -1$ , siis on tegemist olukorraga, kus toetused on täielikult vajaduspõhised ehk jõukamatele toetust ette nähtud ei ole ning toetused on suunatud ainult väiksema sissetulekuga peredele. Kui aga  $SI < 0$ , siis on tegemist olukorraga, kus toetused on suunatud pigem madalama sissetulekuga peredele ning kui  $SI > 0$  on tegemist süsteemiga, kus toetused on suunatud pigem kõrgema sissetulekuga peredele. (Ibid.)

Selgitamaks suunatuse indikaatori arvutamist, toob autor järgnevalt näite indikaatori arvutamisest Belgia põhjal:

$$\frac{AW}{2AW} = \frac{167,05}{167,05} = 1; \quad \frac{MW}{AW} = \frac{246,33}{167,05} = 1,47; \quad \frac{SA}{MW} = \frac{281,18}{246,33} = 1,14$$

$$SI = 1 - \frac{1 + 1,47 + 1,14}{3} = -0,21$$

$SI = -0,21$  tähendab, et Belgias on lastetoetused suunatud pigem madalama sissetulekuga perekondadele. Keskmiselt saab madalama sissetulekuga perekond 0,21 korda korda kõrgemat lastetoetust võrreldes kõrgema sissetulekuga perekonnaga.

Suunatuse indikaatori väärtused on riigiti arvutatud kõige hilisemate ehk 2012. aasta andmetele põhinedes (algandmed on toodud lisas 1). Lastetoetuste süsteemide ülevaade erinevates Euroopa Liidu riikides põhineb Missoc'i andmebaasile, info erinevate riikide keskmiste ja miinimumpalkade kohta on saadud Eurostat ja OECD andmebaasidest. Riikides, kus ei ole riiklikult kehtestatud miinimumpalka, on tinglikult kasutatud ligikaudseid väärtusi, mis ei mõjuta sisuliselt lõpptulemust.

### **2.2.2 Arvutuste tulemused: lastetoetuste suunatus Euroopa Liidus**

Autori poolt välja arvutatud suunatuse indikaatori põhjal selgus, et Euroopa Liidu riikides on toetused täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või suunatud madalama sissetulekuga peredele. Riike, kus traditsioonilised lastetoetused oleksid suunatud kõrgema sissetulekuga peredele, Euroopa Liidus ei ole. Lastetoetuste suunatuse põhjal tehtud riikide grupeerimine on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Lastetoetuste suunatus Euroopa Liidu riikides aastal 2012

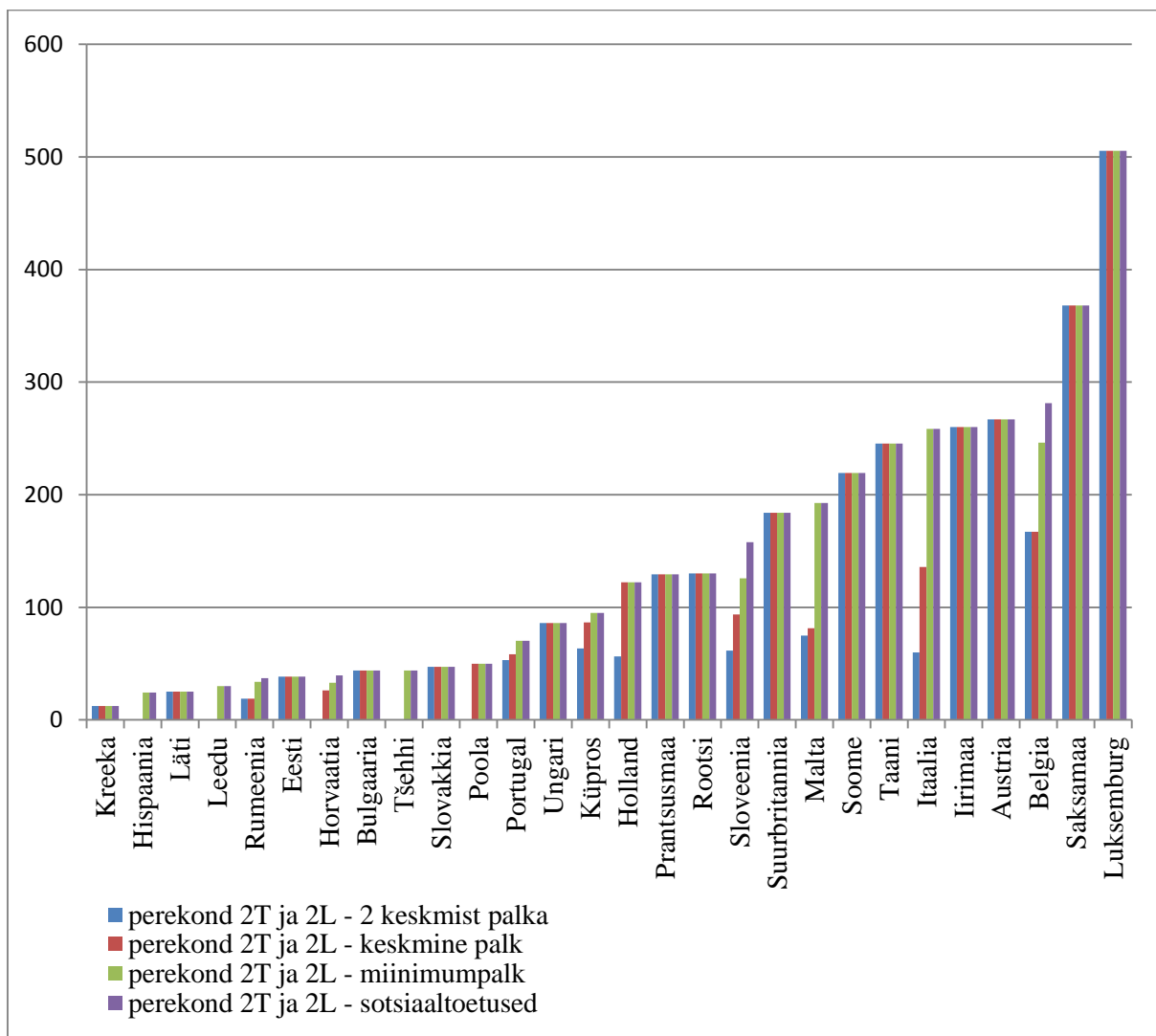
| <b>Täielikult universaalsed lastetoetused</b>   | <b>Täielikult vajaduspõhised lastetoetused</b> | <b>Toetused suunatud madalama sissetulekuga peredele</b>                          |
|---|--|---|
| Austria, Bulgaaria, Saksamaa, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Luksemburg, Läti, Rootsi, Slovakkia, Suurbritannia | Tšehhi, Hispaania, Leedu, Poola                | Horvaatia, Itaalia, Malta, Holland, Sloveenia, Rumeenia, Belgia, Küpros, Portugal |

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

28-st Euroopa Liidu liikmesriigist kasutavad ainult universaalseid ehk kõigile võrdseid toetusi 15 ehk natuke üle poole riikidest. Täielikult vajaduspõhiseid toetusi kasutatakse vaid neljas riigis: Tšehhis, Hispaanias, Leedus ja Poolas. Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste kombinatsioon on kasutusel aga kaheksas Euroopa Liidu riigis ehk umbes kolmandikus liikmesriikides kasutatakse kombineeritud lastetoetuste süsteemi. Tabelist 2 nähtub samuti, et lastetoetuste universaalsus on iseloomulik peamiselt põhjamaistele riikidele ehk sotsiaaldemokraatlikele heaolumudelitele ning vajaduspõhisus on populaarsem pigem Lõuna- ja Ida-Euroopa riikides.

Suunatuse indikaatori väärtuste arvutamisel selgus, et kõige suuremad traditsioonilised lastetoetused Euroopa Liidus on täielikult universaalse lastetoetuse süsteemiga Luksemburgis, kus lastetoetuse suuruseks on 505,4€ perekonna kohta ja Saksamaal, kus lastetoetuse suuruseks on 368€ perekonna kohta. Samal ajal on kõige madalamad traditsioonilised lastetoetused nii täielikult universaalsetes kui ka täielikult vajaduspõhistes riikides – Kreekas, Hispaanias, Lätis ja Leedus vastavalt maksimaalselt 12,32€, 24,25€, 25€ ja 30€ perekonna kohta. Vaata täpsemalt toetuste jagunemist Euroopa Liidu riikides 2012. aastal järgnevalt jooniselt 1.

Joonis 1. Lastetoetused Euroopa Liidus 2012.aastal



Allikas: (autori koostatud lisas 1 toodud andmetele põhinedes)

Kõige suurema ja väiksema lastetoetuse vahe on küllaltki suur – 461,4€ perekonna kohta. Keskmine lastetoetuse summa Euroopa Liidus kahe lapsega perekonnale, kus teenitakse kaks keskmist palka on 111,3€. Perekonnale, kus teenitakse üks keskmine palk ligikaudu 121,5€. Perekonnale, kus teenitakse miinimumpalk ligikaudu 138,9€ ning perekonnale, kus elatakse sotsiaaltoetustest 141,5€.

Täielikult vajaduspõhistes riikides on kõikide perekonnatüüpide keskmiseks toetussummaks ligikaudu 21,7€, kombineeritud süsteemiga riikides ligikaudu 105€ ning ainult universaalset süsteemi rakendavates riikides 170,7€.

## 2.3 Kirjeldavad statistikud

Järgnevalt toob autor välja analüüsis kasutatud näitajate arvkarakteristikud Euroopa Liidus tervikuna (vt tabel 3) ning võrdleb keskmisi erinevate toetussüsteemide lõikes (vt tabel 4).

Tabel 3. Analüüsis kasutatud näitajate kirjeldavad statistikud EL riikides tervikuna

|                        | <b>Sündimus-<br/>kordaja</b> | <b>Laste vaesuse<br/>näitaja</b> | <b>Fertiilsus-<br/>kordaja</b> | <b>Naiste tööjõus<br/>osalemise määr</b> |
|------------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Aritmeetiline keskmine | 10,49                        | 31,67                            | 1,56                           | 61,60                                    |
| Mediaan                | 10,25                        | 29,15                            | 1,51                           | 63,60                                    |
| Mood                   | 9,80                         | 28,30                            | 1,34                           | -  |
| Standardhälve          | 1,52                         | 10,51                            | 0,22                           | 8,78                                     |
| Dispersioon            | 2,30                         | 110,50                           | 0,05                           | 77,01                                    |
| Variatsiooniamplituud  | 7,30                         | 37,10                            | 0,73                           | 32,40                                    |
| Minimaalne väärtus     | 8,40                         | 17,00                            | 1,28                           | 42,70                                    |
| Maksimaalne väärtus    | 15,70                        | 54,10                            | 2,01                           | 75,10                                    |

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Analüüsid tabelit 3, näeme et keskmine sündimuskordaja Euroopa Liidu riikides on ligikaudu 10,5 elussündi aastas 1000 aastakeskmise elaniku kohta. Kõige sagedamini esinev sündimuskordaja väärtuseks on 9,8 elussündi aastas, seejuures minimaalne on kordaja Saksamaal väärtusega 8,4 ning maksimaalne Iirimaal väärtusega 15,7 elussündi aastas 1000 aastakeskmise elaniku kohta. Sündimuskordajad varieeruvad riigiti 7,3 ühiku ulatuses ning standardhälve vaadeldavate riikide puhul on ligikaudu 1,5 ühikut.

Keskmine 0–17.aastaste vaesusse langemise ohus laste osakaal on ligikaudu 32% kogurahvastikust. Laste vaesuse näitaja on suure varieeruvusega, riigiti varieeruvad väärtused 37,1% ulatuses, samuti on ka standardhälve ligikaudu 10,5 ehk üksikväärtused erinevad keskmisest suurel määral. Minimaalne laste vaesuse näitaja on 17% Ungaris ning maksimaalne 54,1% Hispaanias. Kõige sagedamini esinevaks laste vaesuse näitaja väärtuseks on 28,3%.

Keskmine fertiilsuskordaja näitab, et keskmiselt sünnib Euroopa Liidus 1,6 elusat last ühe naise eluea jooksul naise kohta. Varieeruvus riigiti on keskmiselt 0,73 last. Maksimaalne

fertiilsuskordaja on Prantsusmaal, kus sünnib ligikaudu 2,01 elusat last ühe naise eluea jooksul naise kohta ning minimaalne Portugalis, kus sünnib keskmiselt 1,28 last ühe naise eluea jooksul naise kohta. Kõige sagedasemaks fertiilsuskordaja väärtuseks on 1,34.

Keskmine naiste osakaal töajõus varieerub samuti küllaltki suures ulatuses ehk riigiti ligikaudu 32,4% ulatuses. Maksimaalne naiste osakaal töajõus protsentuaalselt kogu töajõust on 75,1% Rootsis ning minimaalne 42,7% Kreekas, seetõttu erinevad ka üksikväärtused keskmisest suurel määral.

Vaadeldes aritmeetilist keskmist erinevate toetussüsteemide lõikes (vt tabel 4), selgub et sündimuskordaja, fertiilsusnäitaja ning ka naiste töajõus osalemise määr on kõige suuremad universaalsete lastetoetustega riikides. Samuti on kõige madalam keskmine laste vaesuse näitaja universaalsete lastetoetustega riikides.

Tabel 4. Aritmeetilised keskmised erinevate toetusliikide lõikes

|               | <b>Sündimus-<br/>kordaja</b> | <b>Laste vaesuse<br/>näitaja</b> | <b>Fertiilsus-<br/>näitaja</b> | <b>Naiste töajõus<br/>osalemise määr</b> |
|---------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Universaalne  | <b>10,787</b>                | <b>29,300</b>                    | <b>1,619</b>                   | <b>64,723</b>                            |
| Vajaduspõhine | 10,050                       | 32,600                           | 1,418                          | 59,725                                   |
| Kombineeritud | 10,178                       | 35,163                           | 1,518                          | 56,100                                   |

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Kõige madalamad sündimuskordajad ja fertiilsusnäitajad on täielikult vajaduspõhistes riikides. Naiste töajõus osalemise määr on madalaim kombineeritud süsteemiga riikides ning samuti on kõige kõrgem laste vaesuse määr kombineeritud toetussüsteemiga riikides.

Arvkarakteristikute analüüsist selgub, et kõige tulemuslikum sündimuskordaja, fertiilsusnäitaja ja naiste töajõus osalemise suurendamisel on universaalne lastetoetuste süsteem ning laste vaesuse vähendamisel ja ennetamisel samuti universaalne lastetoetuste süsteem. Kuid selleks, et kontrollida seoste olemasolu ja statistilist usaldusväärtust, viib autor läbi korrelatsioonanalüüsi.

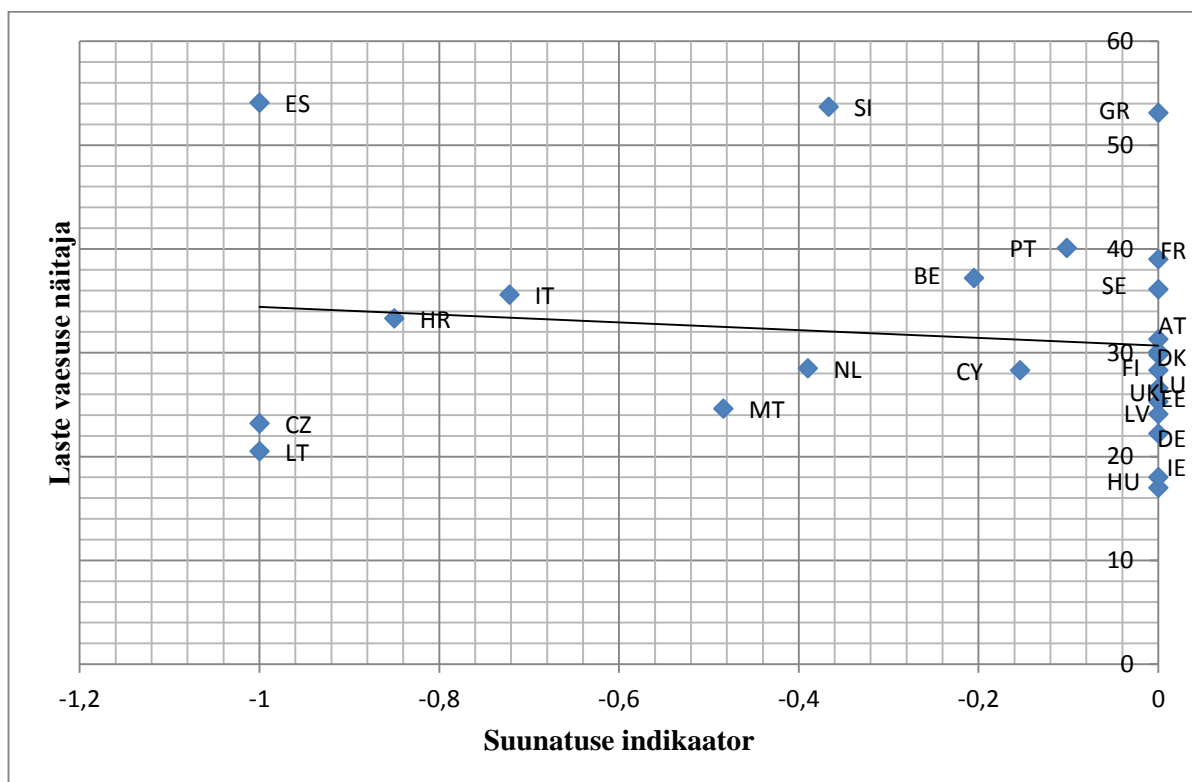


### 3. TULEMUSED JA JÄRELDUSED

Järgnevates alapeatükkides vaadeldakse täpsemalt lastetoetuste universaalsuse ja erinevate perepoliitika eesmärkidest lähtuvate näitajate vahelisi seoseid. Vastavalt läbiviidud korrelatsioonanalüüsi tulemustele annab autor vastuse töös algselt püstitatud hüpoteesidele ning teeb kokkuvõtavad järeldused.

#### 3.1 Laste vaesuse näitaja

Vaadeldes laste vaesuse näitaja ja suunatuse indikaatori vahelist lineaarset seost 24 EL riigi lõikes, näeme et nende kahe muutuja vahel on negatiivse suunaga seos (vt joonis 2).



Joonis 2. Korrelatsiooniväli laste vaesuse määra ja suunatuse indikaatori vahel

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Korrelatsiooniväljalt nähtub, et EL-is on riike, kus on nii rangelt universaalse kui ka rangelt vajaduspõhise lastetoetuste süsteemi korral sarnased laste vaesuse näitajad. Näiteks Leedus ja Iirimaal, Tšehhis ja Saksamaal on vastavalt rangelt vajaduspõhised ja rangelt universaalsed lastetoetused, kuid samal ajal on laste vaesuse näitaja neis riikides suhteliselt madal omades omavahel väga sarnaseid väärtusi olenemata süsteemi erinevustest. Samuti on Hispaanias ja Prantsusmaal süsteemid olemuselt erinevad, kuid laste vaesuse näitajad kõige kõrgemad omades omavahel sarnaseid väärtusi.

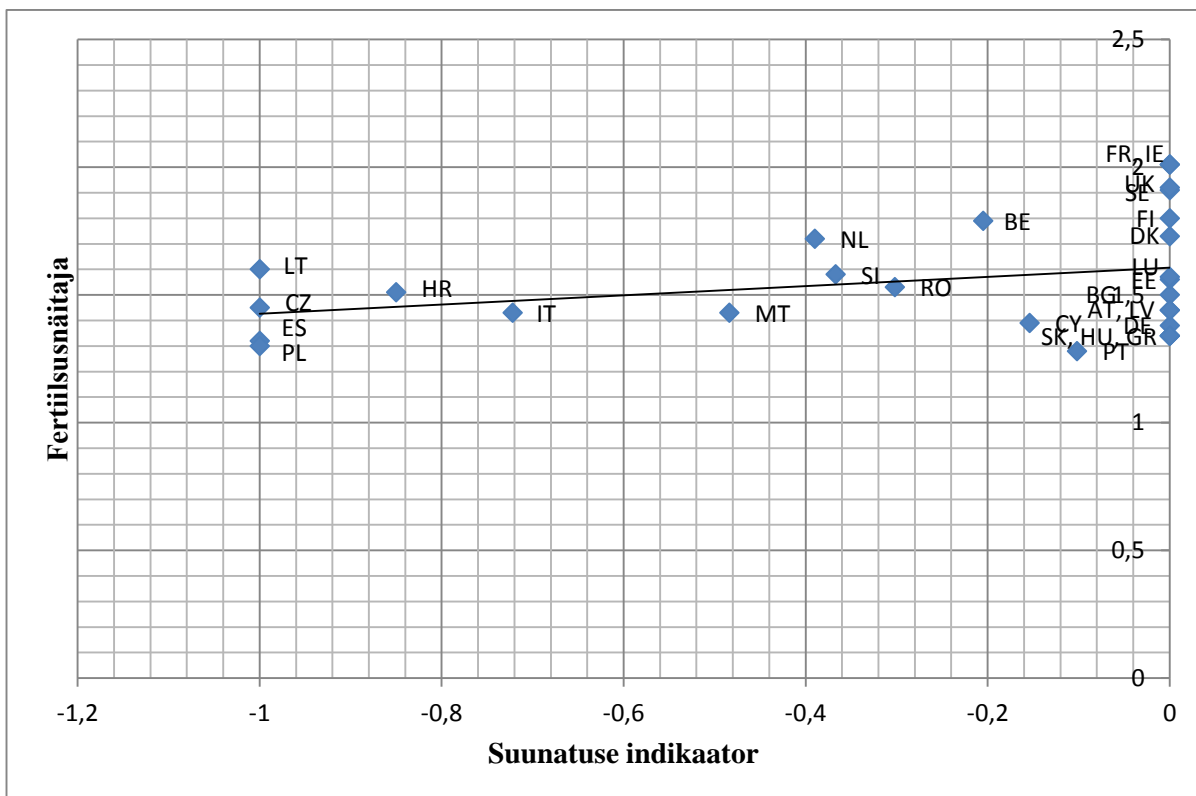
Hajuvusdiagrammilt nähtav seos on negatiivse suunaga, mistõttu võiks väita, et mida vajaduspõhisemaks muutub riikides toetuste suunamine, seda kõrgemaks muutub enamasti ka laste vaesuse näitaja. Võrreldes erinevate toetussüsteemide aritmeetilisi keskmisi (vt tabel 4), selgus et kõige kõrgem keskmine laste vaesuse näitaja väärtusega 35,16% oli kombineeritud süsteemi kasutatavates riikides ning väiksemad laste vaesuse näitajad universaalset või vajaduspõhist süsteemi kasutatavates riikides.

Selleks, et kontrollida statistilise seose olemasolu ja usaldusväärsust arvutas autor välja korrelatsioonikordaja väärtuse, mis nende kahe muutuja vahel on -0,132. See tähendab, et tegemist on negatiivse suunaga nõrga tugevusega seosega. Kuna aga hajuvusdiagrammilt on näha, et riikide hulgas esineb mitmeid erindeid (näiteks Hispaania, Sloveenia, Saksamaa), mis võivad korrelatsioonanalüüsi tulemusi mõjutada ning laste vaesuse näitaja on riigiti suure varieeruvusega, otsustas autor jätta korrelatsioonanalüüsist välja eelmainitud erandlike väärtustega riigid, et kontrollida, kuidas muutub korrelatsioonikordaja väärtus. Eemaldades valimist erandid, selgus et korrelatsiooniseos nõrgeneb veelgi, mistõttu võib väita, et suunatuse indikaatori ja laste vaesuse näitaja vahel on tegemist väga nõrga või olematu seosega.

Kontrollides leitud korrelatsioonikordajate statistilist usaldusväärsust, selgub et tegemist on statistiliselt mitteusaldusväärse tulemusega, sest korrelatsioonikordaja väärtus on oluliselt väiksem vastavast kriitilisest väärtusest olulisuse nivool 0,05 (kriitiline väärtus 0,404), mistõttu tuleb jääda nullhüpoteesi juurde.

### **3.2 Fertiilsusnäitaja**

Vaadeldes korrelatsioonivälja fertiilsusnäitaja ja suunatuse indikaatori vahel 28 EL riigi lõikes, näeme et tegemist on positiivse suunaga seosega kahe muutja vahel (vt joonis 3).



Joonis 3. Korrelatsiooniväli fertiilsusnäitaja ja suunatuse indikaatori vahel

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Korrelatsiooniväljalt nähtub, et enamasti toetuste universaalsemaks muutumisel suureneb ka fertiilsusnäitaja ning mida suunatumad on toetused, seda madalamaks muutub fertiilsusnäitaja. Samal ajal eksisteerib ka sarnaselt laste vaesuse näitajale mitmeid riike, kus toetused on küll täielikult universaalsed, kuid sündimuskordajate väärtused on riigis sarnased täielikult vajaduspõhise või kombineeritud toetusega riikides.

Vaadeldes fertiilsuskordajate aritmeetilist keskmist erinevate toetussüsteemide lõikes (vt tabel 4), selgus et kõige kõrgem fertiilsuskordaja väärtus on just täielikult universaalsete lastetoetusega riikides väärtusega 1,62 keskmiselt elusalt sündinud last ühe naise eluea jooksul naise kohta ning kõige madalam oli vastav näitaja täielikult vajaduspõhise süsteemi puhul.

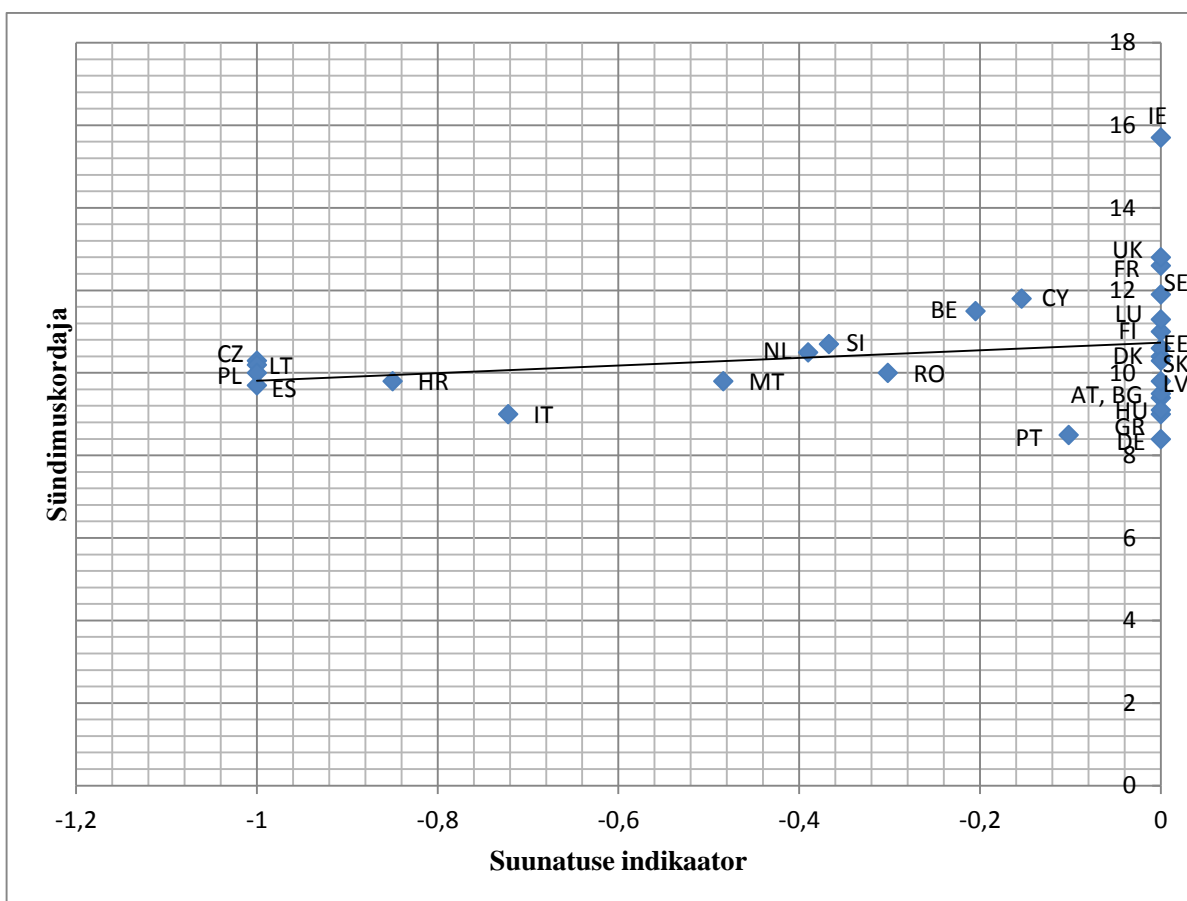
Arvutades välja lineaarse korrelatsioonikordaja väärtuse fertiilsusnäitaja ja suunatuse indikaatori vahel, selgub et  $r = 0,310$  ehk võib väita, et tegemist on keskmise tugevusega positiivse suunaga seosega. Selleks, et teada saada, kas erandid omavad korrelatsioonseoses olulist mõju, otsustas autor jätta valimist välja minimaalse ja maksimaalse fertiilsusnäitaja väärtuse. Selgus, et korrelatsioonikordaja väärtus ei muutu oluliselt ehk  $r = 0,295$ , mistõttu

võib väita, et fertiilsusnäitaja ja suunatuse indikaatori vahel on tegemist positiivse nõrga või keskmise tugevusega seosega.

Kontrollides leitud korrelatsioonikordajate statistilist usaldusväärsust, selgub et nende muutujate vahel on tegemist siiski statistiliselt mitteusaldusväärse tulemusega, sest korrelatsioonikordaja väärtus on väiksem vastavast kriitilisest väärtusest olulisuse nivool 0,05 (kriitiline väärtus 0,374), mistõttu tuleb jääda taaskord nullhüpoteesi juurde.

### 3.3 Sündimuskordaja

Vaadeldes sündimuskordaja ja suunatuse indikaatori vahelist seost 28 EL riigi lõikes, näeme hajuvusdiagrammilt, et nende kahe näitaja vahel esineb positiivse suunaga seos (vt joonis 4).



Joonis 4. Korrelatsiooniväli sündimuskordaja ja suunatuse indikaatori vahel

Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Hajuvusdiagrammilt on näha, et kõige kõrgemad sündimuskordajate väärtused on riikides, kus on täielikult universaalne lastetoetus või universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste kombinatsioon. Samal ajal eksisteerib nagu ka fertiilsuskordaja puhul mitemeid riike, kus toetused on küll täielikult universaalsed, kuid sündimuskordajad on riigis sarnased täielikult vajaduspõhise toetusega riikides.

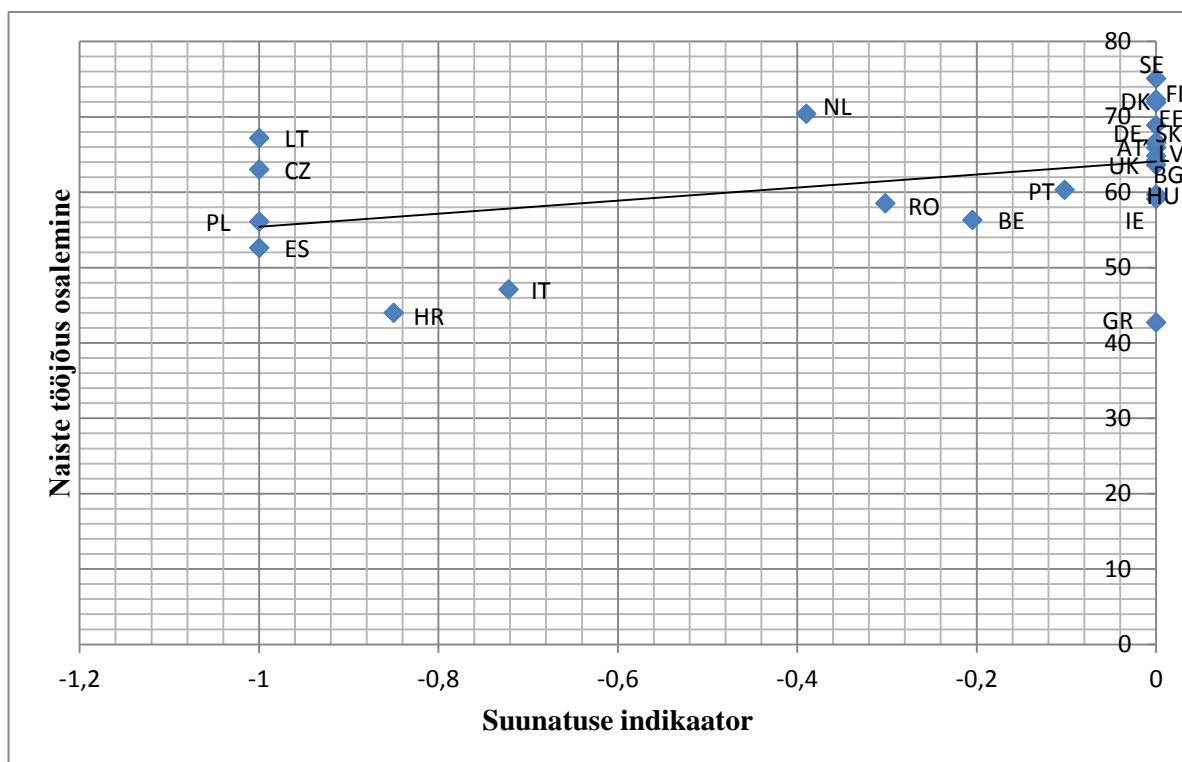
Vaadeldes sündimuskordaja aritmeetilist keskmist erinevate toetusliikidega riikide lõikes (vt tabel 4), selgus et sarnaselt fertiilsusnäitajale on kõige kõrgemad sündimuskordaja väärtused täielikult universaalse lastetoetusega riikides väärtusega 10,79 elussündi aastas 1000 aastakeskmise elaniku kohta. Vajaduspõhise ja kombineeritud süsteemi puhul olid sündimuskordajate vastavad väärtused väiksemad.

Arvutades välja lineaarse korrelatsioonikordaja väärtuse, saame tulemuseks 0,231 ehk tegemist on nõrga tugevusega positiivse seosega. Nagu eelnevate näitajate puhul otsustas autor korrelatsioonseose kontrolliks jätta valimist välja erindi, selgelt eristuva maksimaalse väärtusega Iirimaa. Selgub, et korrelatsioonikordaja muutub valimist erindi eemaldamisel nõrgemaks ehk  $r = 0,187$ .

Kontrollides leitud korrelatsioonikordajate statistilist usaldusväärust, selgub paraku, et ka nende muutujate vahel on tegemist siiski statistiliselt mitteusaldusväärse tulemusega, sest korrelatsioonikordaja väärtus on väiksem vastavast kriitilisest väärtusest olulisuse nivool 0,05 (kriitiline väärtus 0,374), mistõttu tuleb taaskord jääda nullhüpoteesi juurde.

### **3.4 Naiste tööjõus osalemise määr**

Vaadeldes naiste tööjõus osalemise määra ja suunatuse indikaatori vahelist seost hajuvusdiagrammilt 23 EL riigi lõikes, näeme et nende kahe näitaja vahel on positiivse suunaga seos (vt joonis 5).



Joonis 5. Korrelatsiooniväli naiste tööjõus osalemise määra ja suunatus indikaatori vahel  
 Allikas: (autori koostatud lisas 2 toodud andmetele põhinedes)

Hajuvusdiagrammilt nähtub, et kõige kõrgem tööjõus osalemise määr on universaalsete toetustega riikides, kuid samal ajal on ka täielikult vajaduspõhise toetusega riikides küllaltki kõrge naiste tööjõus osalemise määr. Vaatamata sellele joonistub graafikul siiski trend, mida universaalsemad on lastetoetused, seda suurem on enamasti ka naiste tööjõus osalemise määr.

Vaadeldes naiste tööjõus osalemise aritmeetilist keskmist erinevate toetussüsteemide lõikes (vt tabel 4), selgus et kõige kõrgem naiste tööjõus osalemise keskmine väärtus on täielikult universaalse lastetoetusega riikides väärtusega 64,72%. Vajaduspõhise ja kombineeritud süsteemi puhul on vastavad väärtused väiksemad.

Arvutades välja lineaarse korrelatsioonikordaja väärtuse, saame tulemuseks 0,402 ehk tegemist on keskmise tugevusega positiivse seosega. Hajuvusdiagrammilt nähtub, et valimis on taaskord erandlikke riike. Jättes valimist välja maksimaalse ja minimaalse väärtusega riigid, selgub, et korrelatsiooniseos tugevneb ehk  $r = 0,527$  ehk tegemist on keskmise kuni tugeva tugevusega positiivse seosega.

Kontrollides leitud korrelatsioonikordaja statistilist usaldusväarsust, selgub et nende muutujate vahel on tegemist statistiliselt usaldusväärse tulemusega, sest korrelatsioonikordaja väärtus on esimesel juhul suurem vastavast kriitilisest väärtusest olulisuse nivool 0,1 (kriitiline väärtus 0,352) ning ilma eranditeta seose korral usaldatav olulisuse nivool 0,05 (kriitiline väärtus 0,444), mistõttu on võimalik ümber lükata nullhüpotees ning võib väita, et tegemist on statistiliselt usaldusväärse seosega.

### **3.5 Põhilised järeldused ja soovitus**

Järgnevalt antakse korrelatsioonanalüüsi tulemustele toetudes vastus töös algselt püstitatud hüpoteesidele:

#### **1) Universaalsed lastetoetused tagavad madalamad laste vaesuse määrad.**

Analüüsi kontseptuaalsetele alustele tuginedes selgus, et reaalsuses omavad valitsused ebatäielikku informatsiooni majapidamiste tegelike heaolutasemete kohta, sest on väga keeruline välja selgitada kas inimene või majapidamine kuulub toetust vajavasse sihtrühma või mitte ning suunamisel tekkivad vead põhjustavad olukorra, kus tulemuslikumaks võivad osutuda universaalsed lastetoetused. Läbiviidud analüüsi käigus selgus, et universaalsete lastetoetustega riikides keskmiselt oli laste vaesuse näitaja kõige madalam võrreldes vajaduspõhise ja kombineeritud süsteemiga riikidega. Universaalsuse ja laste vaesuse näitaja vahel leiti küll väga nõrk negatiivse suunaga seos, kuid leitud seos ei ole statistiliselt usaldusväärne. Seega ei saa kinnitada hüpoteesi, et universaalsed lastetoetused on tulemuslikumad laste vaesuse ennetamisel ja vähendamisel.

#### **2) Universaalsete lastetoetusega riikides on kõrgemad sündimuskordajad.**

Mikroökoonoomika teooria kohaselt peaksid lastetoetused suurendama sündimust ning seeläbi tagama rahvuste jätkusuutlikkust ja elujõulisust. Analüüsides sündimuskordajate kirjeldavaid statistikuid, selgus et kõige kõrgem keskmine sündimuskordaja väärtus on ainult universaalseid lastetoetusi rakendavates riikides, samal ajal kõige madalam keskmine sündimuskordaja väärtus on täielikult vajaduspõhise süsteemiga riikides. Korrelatsioonanalüüs näitas, et kuigi universaalsuse ja sündimuskordaja vaheline seos oli

positiivse suunaga, siis tegemist oli nõrga ja statistiliselt mitteusaldatava seosega. Seetõttu ei saa kinnitada hüpoteesi, et universaalsete lastetoetustega riikides on kõrgemad sündimuskordajad

### **3) Universaalsete lastetoetustega riikides on kõrgemad fertiilsusnäitajad.**

Sarnaselt sündimuse suurendamisele peaksid lastetoetused mikroökoonoomika teooria kohaselt suurendama ka fertiilsust. Kirjeldavate statistikute võrdlus näitas, et keskmiselt on universaalsete lastetoetustega riikides kõrgemad fertiilsusnäitajad kui kombineeritud ja vajaduspõhiste lastetoetuste süsteemidega riikides. Vaatamata sellele selgus, et eelnevalt läbiviidud empiirilised uurimused on kinnitanud küll positiivset, kuid suhteliselt nõrga tugevusega seost lastetoetuste ja fertiilsuse vahel. Sarnaselt eelnevatele uurimustele, selgus ka käesoleva töö analüüsi käigus, et universaalsuse ja fertiilsusnäitaja vahel on tegemist positiivse, kuid nõrga tugevusega seosega, mis ei ole statistiliselt usaldatav. Seetõttu ei leidnud kinnitust ka hüpotees, et universaalsete lastetoetustega riikides oleks alati kõrgemad fertiilsusnäitajad.

### **4) Universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist.**

Vanemate tööhõive on oluline eeldus nii lastega perede toimetuleku kui ka majandusarengu seisukohalt. Teooriakohaselt vähendavad vajaduspõhised lastetoetused vanemate tööstiimuleid, mistõttu peaksid universaalsed lastetoetused tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist suurendama. Kirjeldavate statistikute võrdlusest selgus, et kõige kõrgem naiste tööjõus osalemise määr on just universaalsete lastetoetustega riikides ning vajaduspõhiseid rakendatavas 5 protsendipunkti ja kombineeritud süsteemides 8 protsendipunkti väiksem. Korrelatsioonanalüüsi tulemusena selgus, et universaalsuse ja naiste tööjõus osalemise vahel on positiivne keskmise tugevusega seos, mis on statistiliselt usaldusväärne usaldusnivool 0,05. Seetõttu võib pidada viimase hüpoteesi tõestatuks ning väita, et universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist.

Võttes arvesse analüüsi kontseptuaalseid aluseid, lastetoetuste suunatust Euroopa Liidu erinevates riikides, lastetoetustega seotud oluliste näitajate kirjeldavaid statistikuid ning läbiviidud korrelatsioonanalüüsi, võib väita, et valik universaalsete, vajaduspõhiste või kombineeritud lastetoetuste süsteemide vahel oleneb väga mitmetest aspektidest ning seetõttu



on väga keeruline anda ühest vastust küsimusele, milline lastetoetuste süsteem on kõige tulemuslikum. Kõigil kolmel toetussüsteemil on oma eelised ja puudused ning seetõttu mõjub iga toetussüsteem erinevalt poliitika strateegiliste eesmärkide saavutamisel.

Käesoleva bakalaureusetöö käigus leidis kinnitust algsetest hüpoteesidest vaid üks, kinnitades, et universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist. Lisaks selgus, et universaalsed lastetoetused ei ole selgelt kõige tulemuslikumad igas olulises poliitika strateegilistes eesmärgis ning olenevalt suunamise teostamise õnnestumisest võivad osutada praktiliselt sama tulemuslikuks ka vajaduspõhised või kombineeritud toetussüsteemid.

Need olukorrad, kus vajaduspõhised ja universaalsed lastetoetused on samaväärselt tulemuslikud, kinnitavad Notten'i ja Gassmann'i (2008) seisukohta, mille järgi on valik toetussüsteemide vahel sisuliselt tasuvusanalüüs, kus suurte seirekulutuste ning suunamisel tekkivate vigade tõttu muutub universaalne süsteem eelistatumaks toetuse eraldamise viisiks, kõrgemad administreerimiskulud, suunamisel tekkivad vead ning tööstiimulite kadumine vähendavad vajaduspõhiste toetuste efektiivsust ja tõhusust. See kinnitab omakorda asjaolu, et oluline ei ole mitte toetuste suunamine ise, vaid see kuidas suunamist teostatakse. Paraku on praktikas väga keeruline tagada toetuse jõudmine kõigi abivajajateni.

Lisaks korrelatsioonanalüüsis käsitletud aspektidele, on lastetoetuste puhul autori arvates väga oluline arvestada ka muude (tabelis 1 toodud) aspektidega. Universaalsete toetuste eelisteks on järgmised asjaolud: toetus kohtleb kõiki toetusesaajaid võrdselt, ei eristata toetusesaajaid sissetulekute alusel, toetus kahjustab vähem töömotivatsiooni ning toetus jõuab suurema tõenäosusega peamise sihtgrupini. Lisaks on saajal toetust lihtne taotleda ning riigil kergem ja vähemkulukam administreerida võrreldes vajaduspõhise lastetoetusega. Seejuures vajaduspõhiste toetuste eelisteks on asjaolud, et toetuse suunamise tõttu on võimalik sama kulutuste taseme juures ebavõrdsust rohkem vähendada ning riigi jaoks on süsteem vähem kulukam.

Kõiki eeltoodud aspekte ei ole paraku lihtne arvuliselt väljendada. Millist süsteemi rakendada, sõltub suuresti sellest, milliseid aspekte millisel määral tähtsustatakse. Autor leiab, et kõik eelnevalt käsitletud aspektid on suhteliselt võrdsel määral olulised ning lisaks tulemuslikkuse hindamisele on oluline, et toetussüsteemile antav üldhinnang arvestaks mõjusid majandusele, mõjusid sotsiaalse õigluse aspektidele ja mõjusid süsteemi keerukusele. Seetõttu soovib autor pigem universaalseid lastetoetuse süsteeme.

Autori arvates on oluline jätkata antud valdkonnas uurimistööd ka edaspidi. Käesoleval muutuste perioodil Eesti perepoliitikas vajaks tulevikus kindlasti põhjalikumat uurimist muutunud toetussüsteemi mõju lastega peredele ning perepoliitika strateegilistele eesmärkidele. Lisaks on oluline uurida, kuivõrd edukas on olnud alates 2013. aastast Eestis rakendatud vajaduspõhine lastetoetus sihtgrupini jõudmise osas ning kas toetussüsteemi vajaduspõhisemaks muutmine täidab oma eesmärgi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et iga riik ja riigis valitsev perepoliitika on erinev ning seetõttu on iga riigi puhul oluline arvestada just vastavate iseärasustega ning langetada valik toetusüsteemide vahel põhjaliku, pideva analüüsi ja seire käigus, mis arvestab kõiki käesolevas bakalaureusetöös käsitletud aspekte. Oluline on perepoliitika pidev arendamine ja tulemuslik täiustamine, mis tagab laste ja perede heaolu ning kindlustunde pidevalt muutavas ühiskonnas.

## KOKKUVÕTE

Iga riigi üheks olulisimaks komponendiks on rahvas. Erinevate kultuuride, keelte ja rahvusliku mitmekesisuse säilimiseks on oluline toetada rahva arengut ja säilimist. Nii laste kui perede heaolu on tugeva ja terve ühiskonna aluseks. Tänu lastetoetuste aktuaalsusele ning viimaste aastate Eesti lastetoetuste süsteemis toimunud muudatustele on autori arvates oluline uurida, milline toetusüsteem on kõige efektiivsem laste ja perede toetamiseks.

Läbi aegade on käinud Eestis arutelu selle üle, kas eelistada universaalseid või vajaduspõhiseid lastetoetusi, kas eelistada üht teisele või rakendada mõlemaid toetusliike samaaegselt. Viimastel aastatel on olnud Eesti perepoliitika eesmärgiks kujundada süsteem seesuguseks, et lapsetoetused oleks rohkem suunatud toimetulekuraskustega peredele, samal ajal säilitades ka universaalsuse põhimõtet. Eestis on lastetoetuste süsteem käesoleval ajal universaalne progresseeruv, mis tähendab, et lapsetoetusele on õigus igal lapsel, kuid suuremat toetust makstakse peredele, kus kasvab rohkem lapsi ning lisaks on võimalik seadusjärgselt taotleda kohalikust omavalitsusest alates 2013. aastast ka vajaduspõhist lastetoetust. Seega on lastetoetused Eestis põhjamaistele healuriikidele iseloomuliku universaalse kui ka lõunariikidele iseloomuliku vajaduspõhise toetusüsteemi kombinatsioon.

Tänapäeval seisavad Eesti ees mitmed demograafilised väljakutsed nagu näiteks vananev rahvastik, tööealise elanikkonna vähenemine, madal sündimus ning selleks, et nende probleemidega toime tulla on vaja luua peresõbralik riik tagades seeläbi, et meie rahvastik on kasvavas trendis. Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli selgitada välja milline toetusviis, kas universaalne, vajaduspõhine või kahte süsteemi kombineeriv toetus, on mõistlikum kehtestada lastega perede tulemuslikumaks toetamiseks laste vaesuse vähendamist, sündimuse ja fertiilsuse suurendamist ning naiste tööjõus osalemist silmas pidades.

Eesmärgi saavutamiseks andis autor esmalt ülevaate analüüsi kontseptuaalsetest alustest - lastetoetuste olemusest, eesmärkidest ning toetusüsteemidest. Seejärel tegi autor suunatuse indikaatori abil kindlaks Euroopa Liidu riikides kehtivate süsteemide suunatuse, tõi välja erinevate lastetoetuste eesmärke kirjeldavate muutujate arvkarakteristikute analüüsi ning

viis läbi korrelatsioonanalüüsi suunatuse indikaatori ja vastavate muutujate vahel, et anda vastus töös algselt püstitatud hüpoteesidele.

Käesoleva bakalaureusetöö käigus selgus, et universaalsete lastetoetuste eeliseks on järgmised aspektid: toetus kohtleb kõiki toetusesaajaid võrdselt, ei erista toetusesaajaid sissetulekute alusel, suurendab töömotivatsiooni ning jõuab suurema tõenäosusega peamise sihtgrupini. Lisaks on saajal toetust lihtne taotleda ning riigil kergem ja vähemkulukam administreerida võrreldes vajaduspõhise lastetoetusega. Vajaduspõhiste toetuste eelisteks on järgnevad aspektid: toetuse suunatuse tõttu ebavõrdsuse potentsiaal suureneb ning riigi jaoks on süsteem vähemkulukam. Seega üldhinnang toetussüsteemile sõltub suuresti sellest, milliseid aspekte millisel määral tähtsustatakse

Euroopa Liidus domineerib peamiselt universaalne toetussüsteem. Autori poolt välja arvatud suunatuse indikaatori põhjal selgus, et Euroopa Liidu riikides on toetused täielikult universaalsed, täielikult vajaduspõhised või suunatud madalama sissetulekuga peredele. Riike, kus traditsioonilised toetused oleksid suunatud kõrgemate sissetulekutega peredele, Euroopa Liidus ei ole. 28-st liikmesriigist kasutavad ainult universaalseid ehk kõigile võrdseid toetusi 15 ehk natuke üle poole riikidest. Täielikult vajaduspõhiseid toetusi kasutatakse vaid neljas riigis: Tšehhis, Hispaanias, Leedus ja Poolas. Universaalsete ja vajaduspõhiste lastetoetuste kombinatsioon on kasutusel kaheksas riigis ehk umbes kolmandikus liikmesriikides.

Korrelatsioonanalüüsi käigus leitud laste vaesuse näitaja ja universaalsuse vaheline seos oli statistiliselt mitteusaldusväärne negatiivne väga nõrk või olematu. Fertiilsusnäitaja ja sündimuskordaja ning universaalsuse vahelised seosed olid samuti statistiliselt mitteusaldusväärsed positiivse suunaga ja nõrga tugevusega. Seetõttu ei leidnud kolm esimest hüpoteesi korrelatsioonanalüüsi käigus kinnitust. Vaid naiste tööjõus osalemise määra ja universaalsuse vahel esines statistiliselt usaldusväärne küllaltki tugev seos usaldusnivool 0,05. Seega korrelatsioonanalüüsi käigus leidis kinnitust neljast hüpoteesist vaid viimane, kinnitades et universaalsed lastetoetused suurendavad tööstiimuleid ja naiste tööjõus osalemist.

Töö käigus selgus, et universaalsed lastetoetused ei ole selgelt kõige tulemuslikumad igas olulises poliitika strateegilistes eesmärgis ning olenevalt suunamise teostamise õnnestumisest võivad osutada praktiliselt sama tulemuslikuks ka vajaduspõhised või kombineeritud toetussüsteemid. Paraku on praktikas väga keeruline tagada toetuse jõudmine kõigi abivajajateni, mistõttu soovitab autor pigem universaalseid lastetoetuse süsteeme.

Autori arvates on oluline jätkata antud valdkonnas uurimistööd ka edaspidi. Käesoleval muutuste perioodil Eesti perepoliitikas vajaks tulevikus põhjalikumat uurimist muutunud toetussüsteemi mõju lastega peredele ning perepoliitika strateegilistele eesmärkidele. Lisaks on oluline uurida, kui võrd edukas on olnud alates 2013. aastast Eestis rakendatud vajaduspõhine lastetoetus sihtgrupini jõudmise osas ning kas toetussüsteemi vajaduspõhisemaks muutmine täidab oma eesmärgi. Tulemusliku toetussüsteemi väljatöötamiseks on oluline perepoliitika pidev arendamine ja tulemuslik täiustamine, mis tagab laste ja perede heaolu ning kindlustunde pidevalt muutuvast ühiskonnas.

## **SUMMARY**

### **UNIVERSAL VERSUS MEANS-TESTED CHILD BENEFITS IN ESTONIA AND EUROPEAN UNION**

Grete Kirs

The most important component of any country is its people. In order to retain different cultures, languages and national diversity it is important to support and preserve the development of the nation. The welfare of children and families forms the basis of the strong and healthy society, due to which the aspects related to today's child benefits in the society, dominated by the aging population and negative birth rate, are very topical.

After the 10-years' standstill in the traditional child benefits designated to the first and second child, several significant changes in the Estonian child benefit system have taken place in the recent years and by today the new planned changes in the draft act have been prepared. Our present family policy is a combination of the flexibility of the northern welfare countries and the means-tested support system typical of the southern countries, due to which it is important to find out the type of aid – either the universal or the means-tested or the combination of the two- that should be established in order to provide more efficient child benefits to prevent and decrease poverty, to increase the birth rate, fertility and the inclusion of women at the labour market.

The Bachelor's thesis first gives an overview of the analysis of the conceptual basis such as the essence, goals and the types of the child benefits. Thereafter, the most significant advantages and disadvantages of the universal and the means-tested child benefits are compared, an overview of earlier studies is given and a short description of the universal progressive system valid in Estonia is described.

To solve the research problem, the author first compiled a targeting indicator, based on the methodology of Van Lancker and Van Mechelen, which enables by the comparison of the size of the child benefits in families with a different level of income to identify the targeting indicator, valid in the member states of the European Union. Having determined that the child benefits in the countries of the European Union are either strictly universal, strictly means-tested or targeted to the families with low income, the author carried out the comparative analysis of the descriptive statistics of the different goals of the child benefits. Finally the presence of the statistical relation and the reliability, by applying the correlation analysis, between the targeting indicator and the corresponding variables is established and the answer to the initially set hypothesis of the paper is given.

The correlation analysis confirmed that only one of the initial hypothesis - universal child benefits stimulate the employment among women - is confirmed. It is evident that the universal child benefits are not always the most effective from the aspect of any important political strategic objective, and depending on the success of the targeting process both – the universal and the means-tested benefits may be equally effective.

The Bachelor's thesis shows that in addition to the aspects discussed in the correlation analysis, it is also important to consider some other aspects. In case of the universal benefits and in addition to the impact of the parents' motivation, the aspects of equal treatment and the probability of reaching the target group is relevant. In case of the means-tested benefits the increase of the potential inequality is bigger. The influence of the types of aid to the state like the financial impact, the simplicity of the application and the administration cannot be left aside. In case of the majority of aspects it is complicated to express their numeric value, because the general assessment vastly depends on the fact, on which level of importance the chosen aspects are signified. However, it is important to consider them as the above-mentioned aspects have a significant impact on the recipient of the benefit besides the size of the financial aid.

In conclusion it may be said that when considering the conceptual basis of the analysis, the targetedness of child benefits in the member states of the European Union, the comparative analysis of the significant descriptive variables related to the child benefits and the performed correlation analysis, it has to be admitted that choosing between the universal, means-tested and the combined child benefits systems is not easy. It is difficult to point out which child benefit system is the most effective for the support of children, because all the

three support systems have their pros and cons, due to which the support systems have a different effect on the achievement of the political strategic goals. The choice of the support aid is individual in every country, and unfortunately there is no formula of the most effective child benefit system available from the point of view of different aspects.



## VIIDATUD ALLIKAD

At-risk-of poverty rate for children by country of birth of their parents (population aged 0 to 17 years). Eurostat database.

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li34&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li34&lang=en)  
(26.03.2015)

Average annual wages. OECD database.

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE) (26.03.2015)

Besley, T. (1990). Means Testing Versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes. – *Economica*, vol. 57, no. 225, pp.119-129.

Child poverty and child well-being in the European Union. (2010). TÁRKI Social Research Institute & Applica. Report for the European Commission.

<http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/downloadables.html> (14.03.2015)

Employment rates by sex and age (%). Eurostat database.

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (26.03.2015)

González, L. (2011). The Effects of a Universal Child Benefit.

[http://www.econ.upf.edu/~gonzalez/Research\\_archivos/Draft\\_110826.pdf](http://www.econ.upf.edu/~gonzalez/Research_archivos/Draft_110826.pdf)  
(14.03.2015)

Kahu, O. (2012). Ekspert: Universaalsed peretoetused on väga head. - Eesti

Rahvusringhääling. [E-ajaleht] <http://uudised.err.ee/v/eesti/09481d75-f43d-4217-b390-77bdf7b76b17> (28.03.2015)

Kutsar, D. Trumm, A. (2011). Eesti perepoliitika dilemmad. – *Eesti StatistikaSeltsi*

*konverents*, 20-21.aprill. <http://www.slideshare.net/Statistikaamet/dagmar-kutsar-eesti-perepoliitika-dilemmad-7717501> (28.03.2015)

Laste ja perede arengukava 2012–2020. Sotsiaalministeerium.

[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/laste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_2012\\_-\\_2020.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf) (14.03.2015)

Minimum wages. Eurostat database

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00155&plugin=1> (26.03.2015)

Notten, G. Gassmann, F. (2008). Size matters: targeting efficiency and poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia – *Journal of European Social Policy*, vol.18, pp. 260-274.

Pearson'i korrelatsioonikordajate kriitilised väärtused.

[http://www.eau.ee/~ktanel/VL\\_0435/critical\\_values\\_of\\_Pearson\\_cor.pdf](http://www.eau.ee/~ktanel/VL_0435/critical_values_of_Pearson_cor.pdf) (30.04.2015)

Peretoetused. Sotsiaalkindlustusamet. <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/peretoetused-2/> (14.03.2015)

Peretoetuste, teenuste ja vanemapuhkuste roheline raamat. Sotsiaalministeerium.

[https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/Perhuvitised/peretoetuste\\_teenuste\\_ja\\_vanemapuhkuste\\_roheline\\_raamat\\_2015.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Perhuvitised/peretoetuste_teenuste_ja_vanemapuhkuste_roheline_raamat_2015.pdf) (18.04.2015)

Pikhof, H.(2013). Lastetoetuse läbikukkunud reform.

<http://www.sotsdem.ee/heljo-pikhof-lastetoetuse-labikukkunud-reform/> (26.03.2015)

Randjärv, L.(2014) Jõukamad võiksid loobuda lastetoetustest.

<http://www.randjarv.ee/sildid/lastetoetus/> (14.03.2015)

Sauga, A. Korrelatsioon- ja regressioonanalüüs

[http://www.sauga.pri.ee/audentes/download/kvantmeetod\\_lk45\\_68.pdf](http://www.sauga.pri.ee/audentes/download/kvantmeetod_lk45_68.pdf) (30.04.2015)

Sinisaar, H. Sepp, M. Paron, K. Reinomägi, A. (2013). Child Well-Being. - Statistikaamet. [E-väjaanne] <http://www.stat.ee/65395> (14.03.2015)

Szabó-Morvai, A. (2014). Who Benefits from Child Benefits? The Labor Supply Effects of Maternal Cash Benefit. [http://hetfa.eu/wp-content/uploads/2014/11/SzaboMorvai\\_GYED\\_April2014.pdf](http://hetfa.eu/wp-content/uploads/2014/11/SzaboMorvai_GYED_April2014.pdf) (05.04.2015)

Statistical Correlation. <https://explorable.com/statistical-correlation> (22.04.2015)

Suhtelises vaesuses elas 2013. aastal iga viies elanik. Statistikaamet.

<https://statistikaamet.wordpress.com/tag/suhteline-vaesus/> (04.04.2015)

Sündimustrendi muutused Eestis. Statistikaamet

<https://statistikaamet.wordpress.com/tag/sundimus/> (06.04.2015)

Total fertility rate. Eurostat database.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tsdde220&language=en> (26.03.2015)

Vaesus ja sellega seotud probleemid lastega peredes. Laste-ombudsman.

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade\\_vaesus\\_ja\\_sellega\\_seotud\\_probleemid\\_lastega\\_peredes.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade_vaesus_ja_sellega_seotud_probleemid_lastega_peredes.pdf) (31.03.2015)

Võrk, A. Karu, M. (2009). Peredele suunatud rahalised toetused: mõju ebavõrdsusele, sündimusele ja tööturukäitumisele. – Poliitikauringute Keskus Praxis. [E-väljaanne]

<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2009-Peredele-suunatud-rahalist-toetused.pdf> (31.03.2015)

Välli, M. (2011). Lastetoetused Euroopa riikides. – Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. [E-väljaanne]

[http://www.riigikogu.ee/v/failide\\_arhiv/Teemaleht\\_10\\_2011\\_Lastetoetused\\_Euroopa\\_riikides.pdf](http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiv/Teemaleht_10_2011_Lastetoetused_Euroopa_riikides.pdf) (14.03.2015)

# LISAD

## Lisa 1. Suunatuse indikaatori algandmed

|               | 2 vanemat 2 last (7 ja 14) |               |             |                  |
|---------------|----------------------------|---------------|-------------|------------------|
|               | 2 keskmist palka           | Keskmine palk | Miinumipalk | Sotsiaaltoetused |
| Kreeka        | 12,3                       | 12,3          | 12,3        | 12,3             |
| Hispaania     | 0                          | 0             | 24,3        | 24,3             |
| Läti          | 25,0                       | 25,0          | 25,0        | 25,0             |
| Leedu         | 0                          | 0             | 30,0        | 30,0             |
| Rumeenia      | 18,9                       | 18,9          | 33,9        | 37,1             |
| Eesti         | 38,4                       | 38,4          | 38,4        | 38,4             |
| Horvaatia     | 0                          | 26,4          | 32,9        | 39,5             |
| Bulgaaria     | 44,0                       | 44,0          | 44,0        | 44,0             |
| Tšehhi        | 0                          | 0             | 44,0        | 44,0             |
| Slovakkia     | 47,0                       | 47,0          | 47,0        | 47,0             |
| Poola         | 0                          | 50,0          | 50,0        | 50,0             |
| Portugal      | 53,1                       | 58,4          | 70,4        | 70,4             |
| Ungari        | 86,0                       | 86,0          | 86,0        | 86,0             |
| Küpros        | 63,4                       | 86,7          | 95,0        | 95,0             |
| Holland       | 56,3                       | 122,1         | 122,1       | 122,1            |
| Prantsusmaa   | 129,4                      | 129,6         | 129,4       | 129,4            |
| Rootsi        | 130,0                      | 130,0         | 130,0       | 130,0            |
| Sloveenia     | 61,7                       | 93,7          | 125,8       | 157,7            |
| Suurbritannia | 184,0                      | 184,0         | 184,0       | 184,0            |
| Malta         | 75,0                       | 81,4          | 192,6       | 192,6            |
| Soome         | 219,3                      | 219,3         | 219,3       | 219,3            |
| Taani         | 245,3                      | 245,3         | 245,3       | 245,3            |
| Itaalia       | 60,0                       | 135,9         | 258,3       | 258,3            |
| Iirimaa       | 260,0                      | 260,0         | 260,0       | 260,0            |
| Austria       | 266,9                      | 266,9         | 266,9       | 266,9            |
| Belgia        | 167,1                      | 167,1         | 246,3       | 281,2            |
| Saksamaa      | 368,0                      | 368,0         | 368,0       | 368,0            |
| Luksemburg    | 505,4                      | 505,4         | 505,4       | 505,4            |

Allikas: (autori arvutused tuginedes Missoc'i ja Eurostat andmebaasidele)

## Lisa 2. Suunatuse indikaatori ja olulisemate näitajate väärtused

|               | Suunatuse indikaator | Fertiilsusnäitaja | Sündimus-kordaja | Naiste tööjõus osalmine | Laste vaesuse näitaja |
|---------------|----------------------|-------------------|------------------|-------------------------|-----------------------|
| Tšehhi        | -1                   | 1,45              | 10,3             | 63,0                    | 23,2                  |
| Hispaania     | -1                   | 1,32              | 9,7              | 52,6                    | 54,1                  |
| Leedu         | -1                   | 1,60              | 10,2             | 67,2                    | 20,5                  |
| Poola         | -1                   | 1,30              | 10,0             | 56,1                    | -                     |
| Horvaatia     | -0,850               | 1,51              | 9,8              | 44,0                    | 33,3                  |
| Itaalia       | -0,722               | 1,43              | 9,0              | 47,1                    | 35,6                  |
| Malta         | -0,484               | 1,43              | 9,8              | -                       | 24,6                  |
| Holland       | -0,390               | 1,72              | 10,5             | 70,4                    | 28,5                  |
| Sloveenia     | -0,367               | 1,58              | 10,7             | -                       | 53,7                  |
| Rumeenia      | -0,302               | 1,53              | 10,0             | 58,5                    | -                     |
| Belgia        | -0,205               | 1,79              | 11,5             | 56,3                    | 37,2                  |
| Küpros        | -0,154               | 1,39              | 11,8             | -                       | 28,3                  |
| Portugal      | -0,102               | 1,28              | 8,5              | 60,3                    | 40,1                  |
| Austria       | 0                    | 1,44              | 9,4              | 65,9                    | 31,3                  |
| Bulgaaria     | 0                    | 1,50              | 9,5              | 63,6                    | -                     |
| Saksamaa      | 0                    | 1,38              | 8,4              | 66,5                    | 22,2                  |
| Taani         | 0                    | 1,73              | 10,4             | 71,9                    | 30,1                  |
| Eesti         | 0                    | 1,56              | 10,6             | 68,9                    | 25,3                  |
| Soome         | 0                    | 1,80              | 11,0             | 72,3                    | 29,8                  |
| Prantsusmaa   | 0                    | 2,01              | 12,6             | -                       | 39,0                  |
| Kreeka        | 0                    | 1,34              | 9,0              | 42,7                    | 53,1                  |
| Ungari        | 0                    | 1,34              | 9,1              | 59,7                    | 17,0                  |
| Iirimaa       | 0                    | 2,01              | 15,7             | 59,1                    | 18,0                  |
| Luksemburg    | 0                    | 1,57              | 11,3             | -                       | 28,3                  |
| Läti          | 0                    | 1,44              | 9,8              | 64,8                    | 24,1                  |
| Rootsi        | 0                    | 1,91              | 11,9             | 75,1                    | 36,1                  |
| Slovakkia     | 0                    | 1,34              | 10,3             | 66,7                    | -                     |
| Suurbritannia | 0                    | 1,92              | 12,8             | 64,2                    | 26,6                  |

Allikas: (Eurostat andmebaas ja autori arvutused)