



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Pensionide sidumine keskmise oodatava elueaga

Nr. 2

24.01.2017

Pensioni sidumine ühiskonnale vastuvõetavas ja rahanduslikult jätkusuutlikus palga ja tööstaaži proportsioonis on tõusnud arutelude keskpunkti. Käesolev töö sisaldab ülevaadet järgmisest sammust pensionide reformimisel. Suurema välise kärata on meie naabermaades juba enam kui kümme aastat astunud samme töötajate sidumisel oodatava keskmise elueaga. Seetõttu on sobiv üles tähendada need probleemid, millega reformijad on seni kokku puutunud ja milliseid järeldusi teinud. Põhjuse pisut enam peatuda Soome vastaval kogemusel andis Soome majandusinstituudi (ETLA) teadlase Jukka Lassila ettekanne Tallinna Linnaülikooli interdistsiplinaarsete eluteeuuringute tippkeskuse avatud seminaril alanud aastal. Sotsiaalteaduste doktor Jukka Lassila on Soomes uurinud pensioniea sidumist oodatava elueaga ning on kirjutanud sel teemal ka mitmeid teadusartikleid ja uuringuraporteid.

Vabariigi Valitsus langetas oma 3.11.2016 kabinetinõupidamisel põhimõttelise otsuse siduda Eestis aastast 2027 pensioniiga oodatava elueaga. Sarnast printsiipi on otsustanud rakendada mitmed teised Euroopa riigid (Soome, Taani, Holland, Itaalia, Suurbritannia, Slovakkia, Portugal, Kreeka, Küpros). Pensioniea sidumine oodatava elueaga on rahvastikuandmetel põhinev poliitikameede, nn automaatne kohandatismehhanism, mis jooksvalt kohandab pensionisüsteemi demograafiliste arengutega, eesmärgiga suurendada süsteemi jätkusuutlikkust.

Suur pilt, millega reformijad silmitsi seisavad

Need on olnud kolm rahvastikuarengu muutuste suunda või rühma, mis igaüks erineval ajal, isesuguse intensiivsusega ja teravamalt või vähem teravamalt ühiskondliku tähelepanu fookuses seistes on pensionide kujundamist mõjutanud:

1. Keskmise oodatava eluea tõus ja suremuse langus peaaegu kõigis vanuserühmades
2. Sündimuse langus
3. Tööealise rahvastiku väljaränne

Esimeses valdkonnas on riigid püüdnud pensioniiga tõsta, kuid tegelik töötajatega on mitmetes riikides tõusnud ka ilma administratiivsete meetmeteta ja varasematele aastatele langenud muude asjaolude (majanduslik keskkond, elatustaseme tõus jm) toimetel. Kui pensioniea tõstmine on ühiskonnas vastuseisu hakanud põhjustama, suunas poliitikakujundus oma tegevuse teraviku vanemaelaste hõive tõstmisele (pandlik tööajakorraldus, maksuleevendus, tööandjate motiveerimine jm).

Hoopis keerulisem on sobivaid pensionireformiplaane välja pakkuda Põhjamaadele üldiselt iseloomuliku madala sündimuse tingimustes. Tehniliselt keerukamad ja ühiskonnale sedajagu raskemad lahti seletada on näiteks põlvkonna kohortsündimuse - sündimuse tase ühe põlvkonna kestel - võimalik sidumine pensioni koefitsiendiga, või jällegi mõnevõrra lihtsam, kuid olemuselt

ebaõiglasem võimalus siduda pensionikoeffitsient praeguse sündimustasemega. Lisaks on arutatud ka pensionifondide varade paigutamist regionaalselt kõrgema sündimusega piirkondadesse, mis on jällegi tehniliselt liiga keerukas ja ebaselge oma eesmärgipärasuse seisukohalt.

Migratsiooni valikuline suunamine ja piiramine on viimaste aastate kibeda kogemuse najal otsustades liiga tundlik teema, kuid pensionide asendusmäära jätkusuutlikkuse seisukohalt on võimalik vanuselise selektiivsuse taotlemine vastavate elamis- ja töötamislubade välja andmisel. Lisaks sellele on mitte ainult Eestis tuntav tagasirände hoogustumine.

Poliitikavalikud pensionide sidumisel keskmise elueaga

Meie naabrite senist kogemust pensionisüsteemide ümber kujundamisel keskmise elueaga sidumise seisukohalt on praegu võimalik jaotada kahte peamisse rühma:

1. Väljamaksete suuruse sidumine keskmise elueaga (nagu näiteks Rootsi, Poola, Soome, Itaalia, Läti)
2. Pensioniea ühes või teises vormis sidumine keskmise elueaga (Taani, Holland, Itaalia, Soome, Slovakkia, Portugal, Kreeka jt)

OECD on oma pensioniülevaadetes nimetanud Euroopa riikides toimuvat vaikseks revolutsiooniks, mille eesmärk on jaotada eluea tõusuga kaasnevat pensionide finantskoormust reguleeritavate valdkondade vahel, eesmärgiga püüda vähem vastandada erinevaid huvirühmi.

Lisaks sellele on majanduskriisi järel moderniseeritud EL riikide eelarveprotsessi lisandunud Euroopa Komisjoni soovitusel, mida on mõnevõrra erineva rõhuasetusega sõnastuses ja aastatel jagatud Austriale, Sloveeniale, Belgiale, Bulgaariale, aga ka Soomele, Leedule jt. Eestile eelarveprotsessis otseselt sellist soovitusi Komisjoni poolt seni antud ei ole.

Probleemid, mida eluea tõusu seostamisel pensionisüsteemi ümberkujundamisel tuleb võimalike alternatiividena silmas pidada, on järgmised:

1. Säilitada stabiilsed väljamaksed (kas suurendades sissemakseid või lühendades väljamaksete perioodi)
2. Saavutada stabiilne pensionipõlve pikkus põlvkondade vahel (muutes pensionile asumise minimaalset iga kõrgemaks või rakendades meetmeid maksustamisel)
3. Suunata pensionipoliitika sissemaksete tegemise perioodi pikkuse ja väljamaksete tegemise tasakaalule vastavas põlvkonnas või
4. Saavutada sissemaksete tegijate ja väljamaksete saajate vahel tasakaal.

Need eesmärgid ongi üksteist vähemalt osaliselt välistavad (so. alternatiivid) või vähemalt konkureerivad poliitikasuunad, st neid ei ole reaalses elus kõiki koos võimalik saavutada.

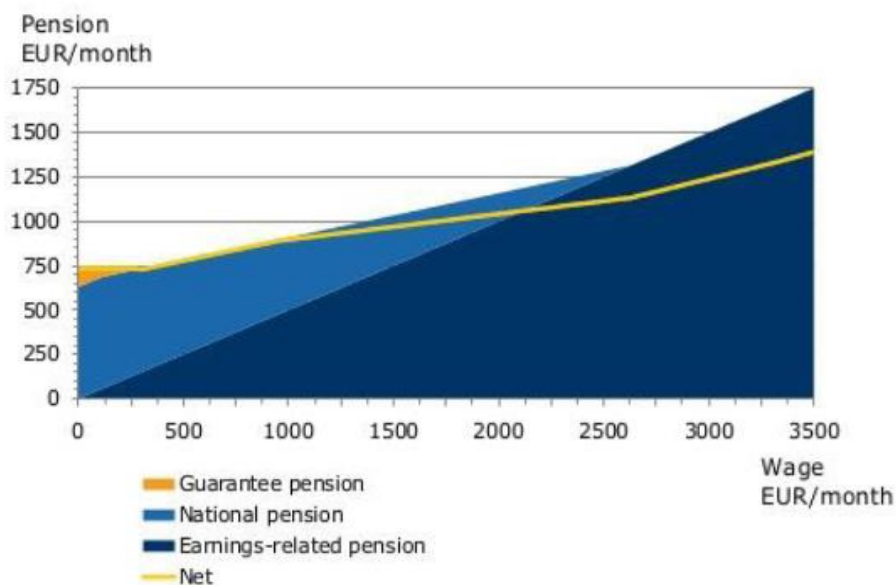
Lisaks eelpool loetletud üldiste elueaga seotud pensionieesmärkide omavahelisele lahknevusele on ebaselged ka oodatava eluea enda prognoosimise mõned valdkonnaomased küsimused (näiteks sooneutraalsus, st. meeste ja naiste oodatava eluea erinevuse arvestamine), sündimuspoliitika mõju (naised on teatava aja töö- ja palgaturult eemal), ilmselt vajab teatavat piiramist varasem tööturult eemale jäämine (varanduslikult enam kindlustatute hulgas ja jõukamates riikides). Lisaks sellele sõltub oodatav keskmine eluiga [pensionile jäämisel] sellest east vanemate vanuserühmade suremuskoefitsientidest. Need aga võivad muutuda tänu sellele, et 65+ vanuserühmi on lihtsalt statistiliselt vähem, kui keskmise oodatava eluea arvestamisel kas sünnihetkest või tööle asumise ajast.

Mõistagi oleks tööjätuea mõistlikul tõstmisel usaldusväärseks abiks hoopis tervelt elatud aastate aluseks võtmine. Ent statistiline baas selliseks põlvkondlikuks lähenemiseks on näiteks Eesti puhul liiga kasin.

Soome pensionisüsteemi ümber kujundamine

Soome pensionisüsteemi on elueaga tihedama seose saavutamise eesmärkidel reformitud alates 1999. aastast mitmeid kordi. 2005. aasta reformi tulemusel korrigeeriti väljamakseid keskmise eluea tõusu arvestava kordajaga, kuid samas alandati pensionile jäämise minimaalset iga 65-lt aastalt 63-le. Tõsi, tegelik keskmine tööjätuea Soomes, mis oli sõltumata pensionieast 90-ndatel aastatel *lama*-järgselt alanenud 65-lt umbes 60-le eluaastale, tõusis aga peale seda reformi tagasi 63 eluaastale. Lisaks sellele, ja eeltoodud täpsustust tegeliku pensionile jäämise ea osas arvestavalt, võimaldati paindlikku (osalise ajaga) töötamist koos täieliku või osalise pensioni saamise võimalusega eluaastatel 63-68.

Joonis 1. Pensionide suurus Soomes selle komponentide kaupa, sõltuvalt palgatasemest



Allikas: Jukka Lassila ettekanne TLÜ-s, [2, lk. 3]

Eelseisva nn. 2017. aasta reformiga kohaldatakse minimaalne pensionile jäämise iga ja väljamaksete periood aastaks 2030 selleks ajaks oodatava keskmise elueaga (vanuses 25). Lihtsustades – kuna pensionide väljamaksete tegemise periood pikeneb, siis kavandatakse eelseisvate muudatustega mõlemat – nii väljamaksete tegemise alguse edasi nihutamist kui ka väljamaksete tegemise perioodi pikenemisega arvestamist. Pensionile jäämise minimaalne iga (välja arvatud invaliidus ja töövõimetus) kasvaks Soomes selle reformi tulemusena aastaks 2070 järkjärgult praegusega võrreldes siiski kõigest 4 aastat (67 aastani). Kui eeldada eluea jätkuvat tõusu isegi viimase kümnendiga võrreldes aeglasemas tempos, siis on tööjätuea tõus võrreldes käeoleva sajandi lõpuks ligi 90-le aastale tõusva oodatava elueaga siiski suhteliselt tagasihoidlik.

OECD on omalt pool teinud arvutusi tegeliku pensionile jäämise ea kohta sõltuvalt oodatavast elueast kuni aastani 2050 valitud riikide võrdluses.

Tabel 1. Pensionide asendusmäära tagav pensionile jäämise iga sõltuvalt oodatava eluea tõusust

	Praegune pensioni iga	Vajalik pensioniiga (2050. a), mis tagaks praeguse pensionide asendusmäära		
		Madal suremus	Keskmine suremus	Kõrge suremus
Tšiili	65	68,8	66,2	65,7
Eesti	63	64,2	63,7	63,3
Soome	65	68,8	67,3	65,7
Itaalia	65	69,1	67,3	65,8
Mehhiko	65	68,7	66,2	65,7
Norra	67	70,9	69,6	67,7
Poola	65	68,7	67,7	65,7
Portugal	65	67,3	66,4	65,4
Slovakkia	62	63,6	63,1	62,4
Rootsi	65	68,8	67,4	65,7

Allikas: OECD pension models, 2011 mortality data

Kokkuvõtteks

Soome arvutusi aluseks võttes ja neile OECD mudeleid toeks leides ei tähenda keskmise eluea oodatava kiire tõusu jätkumine sugugi nii suurt pensionikassa miinust, nagu Euroopa komisjoni poolt riikidele antavate eelarvesoovituste alusel otsustades välja pakutakse. Tõsi, pensionireformide seosed muude valdkondadega (tööhõive, haridus, sündimuspoliitika jm) saavad selgemini nähtavaks. Soome 2017. aasta pensionireformi põhjenduseks ei ole aga niivõrd palgasõltuvuse vähenemine ja vähem kindlustatud elanike toimetuleku kindlustamine ning eakate inimeste varandusliku kihistumise vältimine, kui just kohalikele maksudele tugineva eelarvemudeli jätkusuutlikum käigus hoidmine ning üksikisiku pensionimaksete vähendamine. Kas sellega aga toime tulla ilma muudest riigieelarvesse laekuvatest maksudest pensionikassasse regulaarset lõivu tasumata, ei ole esialgu veel päris kindel. Soome spetsialistide arvutused näitavad, et pensioniiga Soomes tõuseb lähema 50 aasta jooksul umbes kaks korda aeglasemalt kui kolmekümne aastate inimeste oodatav keskmine eluiga (vastavalt 4 ja 8 aastat).

Toivo Mängel

Nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Jussi Lassila. ETLA Publications - Linking retirement age to life expectancy – what happens to working lives and income distribution? <https://www.etla.fi/en/publications/linking-retirement-age-life-expectancy-working-lives-income-distribution-2/>
2. Jussi Lassila, *Linking pensionable age to life expectancy*, presentation at Tallinn University, January 18, 2017, käsikiri
3. Lauri Leppik, *Linking pensionable age to life expectancy*, presentation at Tallinn University, January 18, 2017, käsikiri
4. OECD (2011). Linking Pensions to Life Expectancy. *Pensions at a Glance*. Pp 81–102

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.