

## Mõnedest pensionisüsteemi probleemidest

Prof Alari Purju (RiTo 2), Tallinna Tehnikaülikool

### Sissejuhatus

Järgnevalt esitame raamistiku pensioniprobleemi käsitlemiseks. Sealjuures toetume mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide seminaridele, nimetatud teemal toimunud diskussioonidele ja erinevate maade näidetele. Kuigi Eestis on pensioniküsimustes olnud ulatuslik diskussioon, on mitmed olulised probleemid vaatluse alt välja jäänud või on esitatud lihtsustatud käsitlusi. Samuti on ebapiisavalt ja ühekülgset käsitletud seoseid majanduse kui tervikuga. Seetõttu on oluline veel kord selle teema juurde pöörduda.

### Pensionisüsteemi üldine mudel

Pensionisüsteemide käsitlemist on kasulik alustada mõningate üldiste majanduslike seoste märkimisega. Üheks probleemiks on inimeste kindlustamine vajalike kaupade ja teenuste vooga peale seda, kui nad tööprotsessis enam ei osale. Teoreetiliselt on selleks kaks võimalust. Esiteks, säästa teatud hulk neid samu kaupu ja teenuseid, mida pensionieas tarbida. Teiseks, luua teatud rahalised vahendid, mille eest pensionieas kaupu ja teenuseid osta.

Kuigi selline probleemi esitus tundub väga kaugena ühe tegeliku kavandatava pensionisüsteemi printsiipidest, tulevad siin esile kaks olulist momenti. Kõigepealt, kuigi enamuse kaupade ja teenuste puhul on nende naturaalsel kujul säilitamine ebaotstarbekas või võimatu, on näiteks eluase üks selliseid hüviseid, mille soetamiseks säästmine ja hiljem vastava investeeringu tegemine on alternatiiv investeerimisele pensionisüsteemi. Teiseks, selline käsitus rõhutab, et olulised on seosed reaalsete väärtuste vahel.

Pensionisüsteemi mudel, mille järgnevalt esitame, kirjeldab pensionide maksmisega seonduvat põhilist ressurside voogu. Sealjuures, nagu mudelite puhul ikka, on tegemist lihtsustusega selles mõttes, et vaatluse alt on kõrvale jäänud kõik teised toetused ning makse ja sääste on vaadeldud kui ainult pensionide maksmiseks kasutatavat ressursi. (Eatwell 1999, 58).

$$PN=(S+T)YW, (1)$$

kus P on aastas ühele pensionärile keskmiselt makstav pension, N on pensionäride arv, W on töötavate inimeste arv, Y on toodangu hulk inimese kohta või tööjõu keskmine töövilkus, S on keskmine säästumäär ja T on keskmine maksumäär.

Valemi vasakul poolel on aastas kõigile pensionäridele makstava pensioni summa, mis kujutab antud aastal toodetud kaupade ja teenuste ostmiseks vajaliku ostujõu üleminekut pensionäridele. Valemi paremal poolel on YW kõigi toodetud kaupade ja teenuste väärtuste summa. Osa sellest, kas siis säästude või maksude kujul, eemaldatakse tööjõu enda

tarbimisest ning kasutatakse pensionide maksmiseks. Sellega tehakse võimalikuks osade antud aastal toodetud kaupade ja teenuste tarbimine pensionäride poolt. See kaupade ja teenuste voo ülekanne on Eatwelli järgi pensionisüsteemi põhivõrrandiks.

Võrrandist (1) saame tuletada järgmise seose, kasutades sealjuures tähistust  $R=S+T$ :

$$N/W=RY/P. (2)$$

Võrrand (2) väljendab seda, et pensionäride suhe tööjõusse on võrdne tööjõu poolt tarbitava jäänud väärtuste suhtega keskmisesse pensioni.

Tähistades väikeste tähtedega eespool toodud näitajate kasvumäärad, saame järgmised seosed:

$$n-w=r+y-p, (3)$$

kus  $n$  on pensionäride arvu kasvumäär,  $w$  on töötajate arvu kasvumäär,  $r$  on maksude ja säästmise keskmine kaalutud muutus,  $p$  on keskmise pensioni muutus ja  $y$  on tööviljakuse muutus.

Järgmine oluline valem puudutab suhet maksu ja säästmise vahel. Kasutades sealjuures tähistust  $a=S/S+T$ , saame seose:

$$r=sa+t(1-a), (4)$$

kus keskmine maksude ja säästmise muutus sõltub säästmise ja maksude muutusest ning viimased on kaalutud säästude ja maksude omavahelise proportsiooniga.

### **Rahvastiku vananemise mõju**

Rahvastiku vananemine avaldub selles, et pensionäride arv kasvab kiiremini kui töötajate arv. See tähendab eespool toodud valemiga (3) seoses, et  $n > w$ . Veidi üldisemalt öeldes, on probleem selles, et pensionisüsteemi maksude või säästudega finantseerivate inimeste arv kasvab aeglasemalt, võrreldes nende inimestega, kes nende maksude või säästude abil oma tarbimist finantseerivad ja ei tööta.

Minemata siin demograafilistesse detailidesse, on süsteemi toimimise seisukohalt oluline leida kriitilisi parameetreid, millest süsteemi tasakaal ehk ressursidega kaetus sõltub. Selleks tuleb suurendada kas parameetrit  $r$  (säästmist või maksusid),  $y$  (tööviljakust) või saavutada  $p$  (keskmise pensioni) väiksem kasv või isegi kahanemine.

### **Eelfinantseerimise ja jooksva finantseerimisega süsteemid**

Eelfinantseerimisega pensionisüsteem tähendab kõige üldisemalt seda, et toimub pensionisüsteemi tehtavate maksete kapitaliseerimine ja töötajad finantseerivad sissemaksetega süsteemi oma tulevase pensioni.

Jooksva finantseerimisega süsteem (nn *Pay as you go*) tähendab seda, et maksudega kogutakse praegustelt töötajatelt vahendid praegustele pensionäridele pensionide maksmiseks.<sup>1</sup>

Antud käsitluses huvitab meid küsimus, millised on ühe või teise süsteemi võimalused rahvastiku vananemisega seotud mõjude elimineerimiseks. Mitmel puhul, sealhulgas ka Eesti pensionisüsteemi üle peetavas diskussioonis, on eelfinantseerimisega süsteemi eeliseks peetud võimalust kõrvaldada rahvastiku vananemise mõju pensionisüsteemile. Selleks on pakutud nn teise samba lahendit, mille sisu on osa sotsiaalmaksu eraldamine pensionisüsteemi teise, kohustusliku kogumispensioni sambasse. Eespool viidatud Eatwelli artikkel ja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni diskussioon nimetatud teemal rõhutab väga selgelt ja ühemõtteliselt, et pensionisüsteemi arutelude keskendumine probleemile, kuidas eelfinantseerimisega teine samm lahendab rahvastiku vananemise mõju, on ebaõnnestunult püstitatud ülesanne.<sup>2</sup>

### **Miks eelfinantseerimisega süsteem ei lahenda probleemi**

Vaatleme kõigepealt seda, milline on makroökonomiliselt kapitaliseeritud süsteemis seos erineva arvukusega rahvastiku kohortide vahel. Oluline on siin nimelt asjaolu, et kapitaliseeritud süsteemi puhul toimub rahalise vara vahetamine reaalsektori kaupade ja teenuste vastu, mida pensionärid tarbivad. Pensionealise kohordi arvukus mõjutab selles vahetusprotsessis finantsvara pakkumist ja kui pensionisüsteemiga seotud finantsvara järele nõudlus väheneb, kuna tööeas rahvastiku kohort on väiksem, pakkumine aga jääb samaks või kasvab, kuna pensionäride arvukus võrreldes töötajatega suureneb, siis alaneb finantsvara hind. Pensionäride arvukuse suurenemine tähendab kõige üldisemalt seda, et saamaks samas mahus kaupu ja teenuseid, tuleb neil demograafilistel põhjustel toimuva finantsvara odavnemise tõttu loobuda suuremast hulgast finantsvarast.<sup>3</sup>

### **Valik eelfinantseerimisega ja jooksva finantseerimisega süsteemi vahel**

Tehniliselt võib ühte võimalikku valikuprintsiipi kirjeldada järgmiselt: jooksva finantseerimisega süsteem on eelistatud siis, kui palga reaalkasvu ja töötajate arvu muutumise näitaja korrutis on suurem kui reaalne keskmine intressimäär<sup>4</sup>. Vastupidisel juhul on eelistatud eelfinantseerimisega süsteem.

Kuigi see seos lihtsustab oluliselt mitmeid aspekte, võib see siiski teatud piirides olla analüüsi aluseks. Kui Eesti näitel võrrelda reaalsel kasvu ja reaalseid intressimäärasid, siis kuigi tulemus sõltub mõnedest arvutustehnilistest nüanssidest, võime väita, et reaalsel kasvunumber on olnud kõrgem. Teiselt poolt on toimunud ulatuslik töötajate arvu vähenemine. Pensionisüsteemi kavandamise seisukohalt on aga olulised pigem tulevikus toimuvad arengud. Niivõrd, kui on võimalik olnud näha mitmesuguseid arvutusi, torkab silma kõrge pakutud reaalsel intressimäär, võrreldes reaalsel kasvuga. Siin võib kirjandusele viidates nimetada eelkõige seda, et nn üleminekuriikidele on üldiselt iseloomulikud kõrged ja kahanevad reaalsed intressimäärad, võrreldes arenenud riikidega. Eesti oli siin küll negatiivsete reaalsel intressimääradega mõnda aega erandiks. Igal juhul

pole aga piisavalt põhjendatud arvamus, et reaalsed intressimäärad on kõrgemad kui reaalpalgatõus.<sup>5</sup>

Samas sõltub töötajate arv demograafilistest teguritest, aga ka tööpuudusest, migratsioonist jm. Sellega seoses on töötajate arvu sidumine ainult ja eelkõige demograafiliste teguritega mõnevõrra ühekülgne. Me võime küll eeldada, et see kuigivõrd väheneb, aga samas on see just majanduslike tegurite määramatuse tõttu suurt viga sisaldav prognoos.

### **Töøjõuturu ja pensionisüsteemi seos**

Oluline parameeter süsteemis on  $w$ , töötajate arv. Nagu öeldud, rahvastiku vananemise üks põhjuseid on see, et väiksema sündivuse tõttu tööealise elanikkonna kasv pidurdub, mis omakorda mõjutab töötajate arvu  $w$ . Demograafiliste põhjuste kõrval on viimasega seoses aga vähemalt sama olulised majanduslikud põhjused. Kõigepealt mõjutab  $w$ -d tööpuudus, mis tähendab vajadust aktiivse tööturupoliitika järele.

Niivõrd, kui investeeringud ja tööhõive majanduses sõltuvad maksumääradest, võime öelda, et suuremad kulutused pensionisüsteemile teevad tööjõu kallimaks ja vähendavad seega nõudlust tööjõu järele. Sellega kaasneb tööpuuduse kasv, tööhõive vähenemine ja nende inimeste väiksem arv, kes pensionisüsteemi finantseerivad. Seega võime öelda, et kallid pensionisüsteem suurendab negatiivse mõju tõttu tööjõuturule ressursside vajadust selle süsteemi finantseerimiseks. Samuti suurenevad sellega valitsuse kulutused seoses töötutele makstava abirahaga.

Töøjõuturu aspektist on oluline ka see, et enamikus arenenud riikides toimivad mitmesugused eelpensioni võimalused, mis tingivad selle, et arvestatav osa inimestest lahkub tööturul enne pensioniikka jõudmist. Tööandjate seisukohalt on eespool nimetatud nähtuse positiivseks küljeks see, et üldiselt töötasu samal ametikohal tööstaaži kasvades tõuseb ning lahkuvad suhteliselt kõrgema palgaga töötajad, kelle asemele tuleb veidi odavam tööjõud. Pensionisüsteemi seisukohalt aga tähendab see nende inimeste arvu vähenemist, kes pensionisüsteemi finantseerivad. OECD soovitusetes peetakse enne pensioniikka jõudmist pensionile jäävate inimeste arvu vähendamist ja seda stimuleerivate majanduspoliitiliste meetmete kõrvaldamist üheks oluliseks pensionireformidega haakuvaks momendiks (Maintaining Prosperity...1998, 42–43).

Oluline mõju on pensionieal. Kuigi Eestis on praeguste kavade kohaselt ette nähtud meeste ja naiste pensioniea ühtlustamine 63 eluaastale aastaks 2016, võib selle pikendamine olla üheks võimaluseks pensionisüsteemi tasakaalustamisel. Kui taas viidata eelkõige OECD maade mitmesugustele materjalidele, siis on just see üks ventiil, mida peetakse vajalikuks ja võimalikuks kasutada. Liiatigi kui arvestada suhteliselt skeptiliste käsitlustega kapitaliseeritud pensionisüsteemi elementide võimest nimetatud probleemiga toime tulla. Siin tasub vaid nimetada seda, et suures osas OECD maades on vanemate inimeste osakaal ühiskonnas suurem kui Eestis ning rohkem kui pooltes riikides on meeste pensioniiga 65 aastat, olles naistel samas mõnedest sellistest riikidest madalam.

Eestis on pensioniea tõstmisele 63 aastast ülespoole vastukaaluks OECD riikidest lühem oodatav keskmine eluiga. Samuti muutuks veelgi teravamaks tööjõuturu probleematika. Samas ei saa seda võimalust tulevikus ka täiesti välistada, kuigi see nõuab nähtavasti poliitiliselt vastuvõetavaks muutmiseks mitmete oluliste eelduste tekkimist.

## **Riigi roll**

Üheks oluliseks küsimuseks on riigi roll pensionisüsteemis. Üldiseks põhjenduseks on nn turutõrgete esinemine, mis on seotud tuludejaotusega, inimeste ebapiisava säästmiskalduvusega, pikaajaliste riskide maandamisega ning jaotamisega jne. Tulles tagasi eespool toodud Eatwelli valemi juurde, on selge, et üldiselt tagab riigi sekkumine suurema (sund)säästmise kui vabatahtlikud skeemid. Teiselt poolt on riigi suurel mõjul süsteemi üle ka mitmed negatiivsed mõjud. Lindbeck näiteks peab kohustusliku kapitaliseeritud süsteemi põhiliseks ohuks selle poliitilist ärakasutamist häälte ostmiseks, samuti poliitikute mõju ettevõtetele, kuhu pensionifondid investeerivad (Lindbeck 2000).

Riigi roll saab olla oluline eelkõige kriitilise tähtsusega seadusandliku raamistiku loomisel ja järelevalve tagamisel. Investeringutega seotud riskide puhul on aga nähtavasti ikkagi parim printsiipi riiki nii vähe kui võimalik.<sup>6</sup>

## **Pensionisüsteemi mõju säästmisele**

Rahvastiku vananemisel on üldiselt tendents vähendada säästmist. Selle tendentsi majanduslikud põhjused on ilmsed: inimesed, kes on tööeas väljas, säilitavad oma elatustaset varem akumulieritud ressursse kasutades.

Samas on üsna kaheldavad väited, et pensionisüsteemi kapitaliseerimine iseenesest olulisel määral säästmist suurendab. Näiteks OECD materjalidele viidates märgib Thompson, et nendes maades pole leitud statistilist seost pensionide maksmiseks kasutatava vara akumulierimise mahu ja säästmise näitajate vahel (Thompson 1999).

Rõhutatakse küll seda, et kui kõrge säästumäär on majanduspoliitika eesmärk, siis võib pensionisüsteemi kujundamisel olla sellel teatud osa kõrvuti säästmist soodustava maksupoliitikaga, valitsuse eelarve ülejäägi saavutamisele suunatud taotluste ning tarbimislaene piiravate abinõudega.

## **Märkused**

1. Pensionisüsteemide alases kirjanduses kasutatakse mitmesuguseid klassifikatsioone. Näiteks kattub eelfinantseerimisega süsteemide mõiste suures osas määratud panusega süsteemide mõistega (systems with defined contribution rate) ja jooksva finantseerimisega süsteemid määratud kasuga süsteemidega (systems with defined benefit) (Lindbeck 2000).
2. Nimetatud seisukohta kinnitab ka näiteks IMF juhatuse hinnang Eesti majanduse kohta, kus muuhulgas on mainitud, et: "Pensionireformi osas nõustusid direktorid sellega, et teisel sambal, kohustuslikul kogumispensionil, on eeliseid, need aga ei

lahenda negatiivseid demograafilisi probleeme. Tuleks reformida esimest sammast, sh tõsta kiiremini pensioniiga, samuti kanda hoolt, et teise samba rakendamiskulud ei oleks nii suured, et tekitada eelarvelisi probleeme või suurendada liigselt välisvõlga.” (Äripäev, 2000, 21. juuli).

3. Näiteid selle kohta, kuidas jagunevad riskid erinevate kapitaliseeritud pensionisüsteemi instrumentide kasutamisel, võib saada näiteks A. Lindbeck'i artiklist (Lindbeck 2000).
4. Üheks investeringute tasuvuse orientiiriks oleks ka vastava riigi börsiindeks. Kui TALSE on jõudnud mitmeaastase pingutuse järel 140% lähedusse ning kui arvestada ka inflatsiooni, ei saa pikaajaline börsile investeeritud kapitali tootlus väga kõrge olla. Sealjuures on huvitav nimetada ka seda, et kuigi nn indeksifonde peetakse suhteliselt riskivabadeks, jääb suurema osa pensionifondide tootlus, eriti väikestel turgudel, indeksile alla. Põhjus on selles, et indeksiväärtus sõltub suurel määral mõne eduka ettevõtte aktsiatehinna tõusust (viimastel aastatel on need üsna sageli telekommunikatsiooni ettevõtted), pensionifondid aga saavad regulatsioonis riskide jaotamise nõude tõttu sellesse ettevõttesse investeerida vähem, kui on nende osa turu kapitalisatsioonis. Hea näide on Helsingi börs, mille indeksiväärtus oleks Kauppalehti andmetel ilma Nokiata kolmel viimasel aastal langenud.
5. Kui pidada reaalseks Reformierakonna keskmise palga lubadust – 9000 krooni aastal 2002 – ning arvutada reaalspalga tõus selle põhjal, eeldades samas ka ametliku inflatsiooniprognooosi paikapidavust, oleks jooksva finantseerimisega süsteemi eeliseid väga lihtne näidata.
6. Milton Friedman on Wall Street Journal'i artiklis toonud sellise võrdluse, et kui kõik USA sotsiaalkindlustussüsteemi maksed oleksid aastast 1937, kui pandi alus riiklikule pensionisüsteemile, olnud investeeritud aktsiabörsile, siis oleks kõigi sellise võimaliku riikliku fondi vahendite väärtus 1997. aastal olnud 7 triljonit USD ehk üle poole kõigi börsil noteeritud ettevõtete väärtusest. “Kui see ei ole sotsialism, mis siis on?” (Eatwell 1999).

## Kasutatud kirjandus

**Eatwell, J. (1999)** The Anatomy of Pension “Crises”. – Economic Survey of Europe, No 3. United Nations, Economic Commission for Europe, Geneva, p 57–61.

**Lindbeck, A. (2000)** Pensions and Contemporary Socioeconomic Change. NBER Working Paper 7770, June.

**(1998)** Maintining Prosperity in an Ageing Society. Paris: OECD, p 142.

**Thompson, L. H. (1999)** Forging a New Consensus on Pensions. – Economic Survey of Europe, No 3. United Nations, Economic Commission for Europe, Geneva, p 69–78.