

Tartu Ülikooli
Euroopa Kolledži Toimetised
Nr. 25

Liina Kulu ja Janno Reiljan

**VANURIPOLIITIKAST TULENEVAD VÕIMALUSED
JÄTKUSUUTLIKU ARENGU TAGAMISEL
EUROOPA LIIDUS JA EESTIS**

Tartu 2004

Vastutav toimetaja: Liina Kulu
Keeletoimetaja: Eve Kask
Kaanekujundus: Aide Eendra

© Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004
ISBN 9985-4-0409-2
ISSN 1736-2164
Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410

SAATEKS

Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile ja teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Euroopa Liidu liikmestaatuse omandamise järgselt on diskussioon Euroopa lõimumise tähenduse, arengusuundade ning mõjude üle olulisemgi kui liitumiskõneluste perioodis, kuna täieõiguslik liikmestaatus võimaldab meil endil kaasa rääkida Euroopa tuleviku kujundamisel. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse väitlustesse Euroopa Liidu seotud teemadel üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna Euroopa Liiduga ühinemine teenib ennekõike eesti rahva heaolu parandamise huve, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži Toimetised“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud vihikud sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangel akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse lõimumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev uurimuste sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist toetab Euroopa Liit. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kakskümmend neli brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>).

Head lugemist soovides
TÜ Euroopa Kolledž

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	5
1. SOTSIAALSE ÕIGLUSE TÄHTSUS RIIGI JÄTKUSUUTLIKU ARENGU TAGAMISEL	7
2. SOTSIAALSED VÄÄRTUSED ÜHISKONNA JÄTKUSUUTLIKU ARENGU SUUNAJANA EUROOPA LIIDUS JA EESTIS	12
3. PENSIONIREFORM EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE JA EESTI JÄTKUSUUTLIKU ARENGU MÕJUTAJANA.....	17
3.1. MUUDATUSED EESTI RIIKLIKUS PENSIONIKINDLUSTUSSÜSTEEMIS ..	17
3.2. KOGUMISPENSIONI SISSEVIIMINE EESTI PENSIONISÜSTEEMI	20
4. VAHENDID SOTSIAALSETE VÄÄRTUSTE TÄHTSUSTAMISEKS EESTIS	24
KOKKUVÕTE.....	26
KASUTATUD KIRJANDUS	28

SISSEJUHATUS

Eestis on viimastel aastatel esile kerkinud ühiskonna sotsiaalse arengu ning indiviidi heaolu tagamise teema, mida võib siduda otseselt Euroopasse lõimumisega. Kui siirdeprotsesside alguses tähtsustati liigselt riigi majandusarengut, siis taotledes Euroopa Liidu liikmestaatus on endale teadvustatud, et Euroopaga lõimumine tähendab lisaks tihedale majandusintegratsioonile ka Euroopale omaste sotsiaalsete väärtuste tunnustamist – ühiskonna vastutust kõigi ühiskonnakihtide heaolu kujunemise eest. Nn Euroopa sotsiaalmudelit iseloomustatakse kui Euroopa ühiseid püüdlusi sotsiaalse õigluse poole täishõive, universaalse juurdepääsu ter- vishoiuteenustele ja haridusele ning ulatusliku ja adekvaatse sotsiaalkindlustus- ja sotsiaalabisüsteemi kaudu (vt Choosing to...2003). Seega on euroopalike väärtushinnangu teooria juurdumine Eesti ühiskonda asjade loogi- line jätk ning näiteks küsimused sellest, kas pensionite tase vastab Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksis määratule või kas pensionireformi ees- märgiks on olnud suurendada sotsiaalset õiglust ühiskonnas, on igati õigustatud.

Eestis on hakatud senisest rohkem arutlema ka sotsiaalse õigluse ning efektiivsuse teoreetiliste dilemma üle. Ühest küljest on sotsiaalse õigluse konflikt juba sotsiaalse kaitse süsteemi sisse programmeeritud – ümberjaotuse aluseks on ju põhimõte, et abivajajad saavad tagasi rohkem, kui nad ise on süsteemi panustanud. Kuidas tagada seejuures õiglane ümberjaotus põlvkondade vahel ja põlvkonnasiseselt, meeste ja naiste vahel jne? Teisest küljest tõstatatakse siinkohal alati küsimus sotsiaalse kaitse süsteemi ja majandusliku efektiivsuse vahelistest seostest. Kas sotsiaalse kaitse süsteem vähendab indiviidi motivatsiooni tööturul osalemiseks ja üldist säästmise taset ning kuidas tunnetab indiviid nn moraaliriski (ingl k *moral hazard*), on vaid üksikud siinkohal tõstatuvad küsimused.

Sotsiaalse arengu küsimustel on oluline koht ka ühiskonna jätku- suutlikkuse terviklikus käsitluses. Jätksuutlikkuse kontseptsioonile pandi alus juba 1960-1970-ndatel aastatel, kui otsiti võimalusi ökoloogi- liste probleemide lahendamiseks ning selle kaudu kvaliteetse looduskesk- konna säilitamiseks ka tulevastele põlvvedele. Põlvkondadevahelise vastu- tuse probleem ei puuduta aga ainult ökoloogiat, vaid sisuliselt kõiki elu- valdkondi. Seda peegeldab ka kaasaegne vaatenurk riigi arengu jätku- suutlikkusele, kus tuleb otsida tasakaalu majanduse, sotsiaalsfääri, loo- duskeskkonna ja muude eluvaldkondade vahel ning võimalusi, et täis- väärtuslikku ühiskonnaelu jätkuks ka tulevastele põlvvedele (vt Tafel ja

Terk 2001:153). Nii on riigi jätkusuutlik areng mitmes aspektis vahetult seotud vanuripoliitikaga:

- sotsiaalses plaanis määravad ühiskonna jätkusuutlikkust üldised tegurid – näiteks heaolu ja elukvaliteet, vaesus ja sissetulekute jaotus, sotsiaalsed väärtused ühiskonnas, võrdsus ja sotsiaalne kaasatus (vt Indicators of... 1995) –, mida saab otseselt tõlgendada vanuripoliitika kontekstis;
- vanuripoliitika on sotsiaalpoliitika üks suuremaid ja kulukamaid valdkondi;
- vanuripoliitikast tulenevad otsused puudutavad üldise rahvastiku vananemise taustal järjest suuremat osa ühiskonnast;
- sageli on just vanuripoliitika kujundamisel tõstatatud küsimus sotsiaalse õigluse ja efektiivsuse vahekorra, mis mõjutab oluliselt ühiskonna jätkusuutlikku arengut ning rõhuasetusi jne.

Jätkusuutlikkuse teema on Eesti jaoks praegusel ajahetkel eriti oluline, sest liitumine Euroopa Liiduga tähendab Eesti jaoks jõudmist stabiilsesse majanduskeskkonda. Samal ajal ei tohiks Eesti lõimumist EL-iga käsitleda pelgalt majanduspoliitikate ulatusliku harmoneerimise ja koordineerimisena või vahendina maailmamajanduses oma seisundi parandamiseks. Ühiskonna sotsiaalselt jätkusuutliku arengu kindlustamine vanuripoliitika kaudu on olnud mitme Euroopa Liidu edasist arengut mõjutava dokumendi keskmes. Näiteks rõhutatakse just 2001. aastal Göteborgi Ülemkogul vastu võetud jätkusuutliku arengu strateegias, et peamiseks eesmärgiks on tulla toime rahvastiku vananemisest tulenevate väljakutsetega ning tagada eeskätt pensioni- ja tervishoiusüsteemi adekvaatsus finantsilise jätkusuutlikkuse ning põlvkondadevahelise solidaarsuse tingimustes (Eurostat yearbook... 2004:27). Tööhõive suurendamise kui peamise eesmärgi kõrval rõhutatakse vajadust ellu viia nn aktiivset vanuripoliitikat ning vähendada sotsiaalset tõrjutust ja vaesust Euroopa Liidu liikmesriikides samuti nn Lissaboni strateegias (vt. Extracts from... 2003:116-133). Kuivõrd olulised on abinõud, mis on suunatud vaesuse vähendamisele eriti üksi elavate eakate naiste, paljulapseliste perede ning üksikvanemate seas, toob välja ka Euroopa Komisjon oma 2004. a. kevadel esitatud aruandes Lissaboni eesmärkide saavutamise kohta (vt Delivering... 2004:14). Seega võib ühiskonna vastutust eakate heaolu kujundamise eest lugeda üheks EL-i iseloomustavaks jooneks.

Euroopa Liidu „vanad” liikmesriigid jälgivad uute liidukaaslaste sotsiaalpoliitika arengusuundi tähelepanelikult, sest sotsiaalkulude tase

on ettevõtete rahvusvahelise konkurentsivõime kujunemisel oluline tegur. Majanduse oluliselt madalama arengutaseme tõttu satub Eesti seejuures raskustesse, kui peab järgima kõrge arengutasemega riikidele omaseid sotsiaalstandardeid. EL-iga liitununa on Eesti jaoks seega üheks tähtsamaks küsimuseks, kuidas tasakaalustada avanevad majanduslikud võimalused ja tekkivad sotsiaalsed kohustused. Selleks tuleb välja töötada riigi sotsiaalset arengut kirjeldav, teaduslikult põhjendatud ja terviklik strateegia, mille oluliseks koostisosaks oleks jätkusuutlik vanuripoliitika.

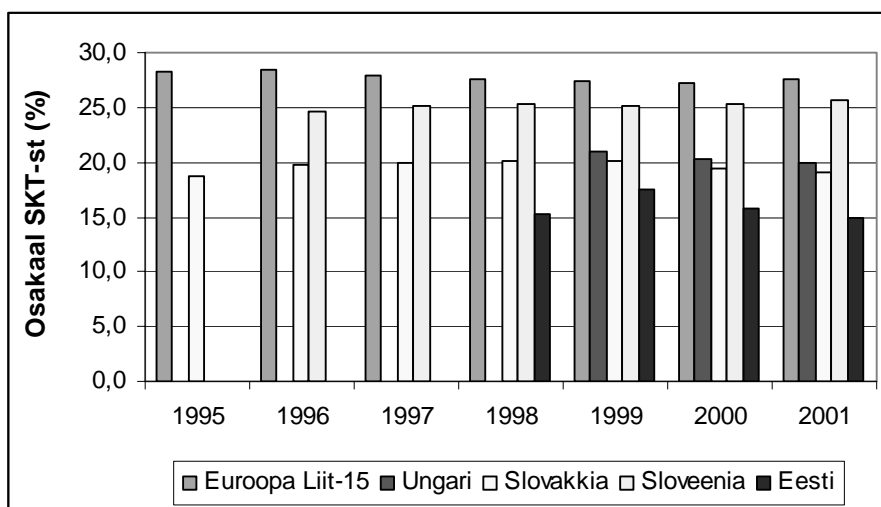
Käesolevas uurimuses kasutatakse Eesti vanuripoliitika analüüsimiseks jätkusuutlikkuse käsitlust, et leida Eesti seisukohast vastus sotsiaalse õigluse ja efektiivsuse dilemmadele. Konkreetsemalt analüüsitakse Eesti vanaduspensionisüsteemis toimunud reforme, võrreldakse neid teistes Euroopa Liidu liikmesriikides kasutatud meetmetega, ning hinnatakse selle põhjal Eesti senise vanuripoliitika tulemuslikkust ühiskonna jätkusuutliku arengu kujundamisel. Lõpetuseks pakutakse välja võimalusi, kuidas tähtsustada euroopalikke väärtusi Eesti vanuripoliitikas ning toetada selle kaudu ühiskonna jätkusuutlikku arengut.

1. SOTSIAALSE ÕIGLUSE TÄHTSUS RIIGI JÄTKUSUUTLIKU ARENGU TAGAMISEL

Kõrvuti Euroopa arenenud tööstusriikide kiire majandusliku arenguga alates eelmise sajandi 1960-1970-ndatest aastatest on järjest enam hakatud Euroopa Liidus tervikuna rõhutama sotsiaalsete väärtuste olulisust. Ehkki majanduslik ja poliitiline lõimumine Euroopas ei ole seni hõlmanud sotsiaalse kaitse süsteemide ühtlustamist, on Euroopa Liidu liikmesriikidest rääkides rõhutatud juba alates 1990-ndatest aastatest nende eristumist ülejäänud maailmast sotsiaalses plaanis¹. Samas on liidu liikmesriikide tööpoliitika ulatuslikum lõimumine just viimastel aastatel avardanud ka Euroopa sotsiaalmudeli mõõdet, rõhutades seda, et mudel hõlmab endas ühiste sotsiaalsete väärtuste tunnustamise kõrval ka näiteks liikmesriikide tööturu, võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste ja võrdsete tingimuste, tööturu toetuste jms. ulatuslikumat reguleerimist liidu tasandil (vt ka Diamantopoulou 2003).

¹ Vt Euroopa sotsiaalmudeli määratlus käesoleva kirjutise sissejuhatuses (vt ka Choosing to...2003; Trubek ja Mosher 2001).

Sotsiaalsete väärtuste tunnustamine Euroopas Liidus tervikuna kajastub otseselt ka sotsiaalse kaitse kulutuste kõrges tasemes (osakaalu- na SKT-st), võrreldes muu maailmaga. Sotsiaalse kaitse kulutuste tase Euroopa Liidus keskmiselt on ligi 10 protsendipunkti võrra kõrgem kui sama näitaja Ameerika Ühendriikides ja Jaapanis (umbes 15% SKT-st) (võrdle ka International Reform...). Nagu ka eespool märgitud, jääb sotsiaalsele kaitsele tehtavate kulutuste tase Kesk- ja Ida-Euroopa riikides oluliselt alla EL-i „vanade” liikmesmaade vastavale näitajale (vt ka joonis 1). Kuna aga sotsiaalsele kaitsele tehtavate kulutuste tase on maailma- majanduse globaalse (eelkõige maksu-)konkurentsi üks võtmetegureid, on liidu jätkusuutliku arengu seisukohast oluline vältida selle erinevustest tulenevaid võimalikke konflikte. Seega on sotsiaalsete väärtuste tunnusta- mise küsimused Euroopa Liidu jaoks selle praegusel arenguetapil suure praktilise tähtsusega.



Joonis 1. Sotsiaalse kaitse kulutuste tase Euroopa Liidu „vanades” liik- mesriikides keskmisena ning mõningates „uutes” liikmesriiki- des aastatel 1995-2001.

Allikas: Eurostat; Sotsiaalsektor... 2003; Sotsiaalsektor... 2002.

Euroopa sotsiaalmudel on tähtsustatud sotsiaalse õigluse küsi- musi ka teoreetilises plaanis. Social Policy Agendas rõhutatakse, et ühis- konna jätkusuutliku arengu kindlustamisel on oluline luua nn aktiivne heaoluriik, mis keskendub täishõivele, sotsiaalsele kaasatusele, inimestes-

se investeerimisele ning vaesuse vähendamisele. See on aluseks mõtteviisile, mille kohaselt sotsiaalpoliitikat tuleb näha „tootliku“ tegurina, mitte ressursside raiskajana (vt Social Policy Agenda 2000:6).

Teoreetilisest küljest on riigi sotsiaal-majandusliku jätkusuutliku arengu (*sustainable development*) kaasaegses käsitluses olulised ka sotsiaalse õigluse küsimused, mis on esile kerkinud viimasel aastakümnel seoses maailmamajanduse globaliseerumisega ja konkurentsi tihenemisega. Ühiskonna jätkusuutlikkuse mõiste on vaieldamatult mitmetahuline. Võrreldes varasema, üksnes keskkonnaprobleeme esiletoova käsitlusega selgitati jätkusuutlikkuse mõistet üldisemas tähenduses 1987. aastal ÜRO-le esitatud nn Brundtlandi raportis „Meie ühine tulevik“ (*Our Common Future*). Jätkusuutlikkust defineeritakse seal kui „arenguteed, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve“ (vt McCloskey 1999:154; Tafel ja Terk 2001:151). Selles raportis peetakse ühiskonna jätkusuutliku arengu aluseks kolme komponenti – keskkonnakaitset, majanduslikku arengut ja sotsiaalset võrdsust. Seejuures lähtutakse nii nn ratsionaalse arengu (ehk „mõistliku kasutamise“) põhimõttest kui ka vajadusest kontrollida ressursside õiglast jaotust (vt McCloskey 1999:153). Esmatähtsaks peetakse põlvkondadevahelist (ja üksnes vähesel määral põlvkonnasisest) õiglast ümberjaotust (Ibid:154).

Edasistes uurimustes on eelnimetatud kolmele komponendile lisatud ka neljas – institutsionaalne jätkusuutlikkus, mis sisaldab endas muuhulgas avalikkuse teadlikkust ja informeeritust, rahvusvahelist koostööd, institutsionaalset ja seadusandlikku raamistikku, tsiviilühiskonna kaasamist jne (Indicators of... 1995).

Jätkusuutliku arengu küsimusi on tõstatatud ka Euroopa lõimumise aluslepingutes (Ühtse Euroopa aktis, Maastrichti lepingus ja Amsterdami lepingus; seda eelkõige keskkonnakaitsega seonduvalt) ning EL-i poliitika kujundamise protsessis. 1999. aastal Euroopa Ülemkogu Helsingi tippkohtumisel tehti ettepanek kujundada EL-i tasandil erinevaid poliitikameetmeid hõlmav pikaajaline strateegia majandusliku, sotsiaalse ja keskkonna-alase jätkusuutlikkuse tagamiseks. 2001. aasta Lissaboni Ülemkogul kutsus Ministrite Nõukogu Euroopa Liidu liikmesriike välja töötama rahvuslikud jätkusuutliku arengu strateegiad (vt EU member state... 2004:14). Rahvuslikes jätkusuutliku arengu strateegiates viidatakse vajadusele kindlustada igale indiviidile parem elukvaliteet, toetades ühiskonna sotsiaalset arengut tulenevalt sotsiaalse õigluse edendamisest ning sotsiaalse tõrjutuse, vaesuse, tööpuuduse vms vähendamisest (vt näiteks A Better Quality...1999).

Viimasel ajal on Euroopa heaoluriikides räägitud ühiskonna sotsiaalselt jätkusuutlikust arengust ka ainult seoses majandusliku aspektiga, otsides lahendusi EL-i riikide ulatuslike sotsiaalse kaitse süsteemide finantseerimise probleemidele pikaajalises perspektiivis. Jätkusuutliku arengu käsitluste mitmekülgst silmas pidades ei tohiks kindlasti piirduda niivõrd kitsa lähenemisega. Pigem tuleks ühiskonna jätkusuutlikku arengut vaadelda inimkesksena (vt ka Annist jt 2000:54) ehk sihipäraselt suunatud arenguna, mis tagab, et sotsiaalne õiglus ja inimeste elukvaliteet paraneks kooskõlas loodusvarade olemi ja ökosüsteemide taluvusvõimega. Seega taotletakse majandus-, sotsiaal- ja keskkonna-alast tasa-kaalu, jätkusuutlikku institutsionaalset süsteemi ning täisväärtusliku ühiskonnaelu pikaajalist jätkumist nii praegu kui tulevastele põlvetele.

Sarnaselt jätkusuutliku arengu käsitlusega puudub aga ühene arusaam ka sellest, milline on ühiskonna seisukohast sotsiaalselt õiglane jaotus. 19. sajandi teisel poolel domineerinud utilitaristlikust vaatenurgast (vt näiteks Jeremy Bentham) tõlgendatakse ühiskonna sotsiaalset heaolu kõikidele indiviididele osaks saava heaolu (kasulikkuste) summana. Benthami seisukohalt tähendaks ka üksnes kõige rikkama ühiskonnaliikme heaolu tõus kogu ühiskonna heaolu tõusu, kui see on summaarselt suurem ülejäänud indiviididele osaks saanud heaolu languse kogusummast. 1970-ndatel aastatel levinud arvamuste (näiteks John Rawls) kohaselt on aga ühiskonna sotsiaalse heaolu võrdne halvimas olukorras olevale indiviidile osaks saava heaoluga (kasulikkusega). Rawlsi käsitluse kohaselt parandab halvimas olukorras oleva indiviidi heaolu tõstmine ümberjaotuse kaudu ühiskonna heaolu tervikuna, kuid teiste indiviidide heaolu tõstmine ühiskonnale tervikuna kasu ei tooks. Need kaks äärmuslikku seisukohta loovad mõlemad võimaluse sotsiaalse ebavõrdsuse süvenemiseks ühiskonnas. Seega tuleks sotsiaalse õigluse hindamisel ühiskonnas lähtuda sellisest käsitlemisviisist, mis kindlustaks indiviidide valdava enamuse heaolu taseme ja dünaamika.

Analüüsides ühiskonna sotsiaalset jätkusuutlikkust, tuleb kindlasti võtta aluseks klassikaline healukäsitlus, mille kohaselt ühiskonna kui terviku jätkusuutlikkust sotsiaalses plaanis näitab see, kuidas on indiviidid jaotunud nn heaolu taset mõõtvate objektiivsete kriteeriumite alusel. Erialakirjanduses on siinkohal välja toodud mõned tegurid, mis määravad ära ühiskonna jätkusuutliku arengu sotsiaalses plaanis (Indicators of... 1995):

- Võrdsuse tase ühiskonnas – seda näiteks nii vaesuse taseme (ehk süvavaesuses ja vaesusriskis elavate indiviidide osakaalu, Gini koe-

fitsiendi alusel mõõdetava sissetulekute ebavõrdse jaotuse ning tööpuuduse määra alusel), kui ka soolise võrdsuse kontekstis.

- Tervis – näiteks oodatava eluea dünaamika ja nende inimeste osakaal, kellele on kättesaadav esmane arstiabi.
- Haridus – näiteks nende indiviidide osakaal, kellele on ligipääs täiend- ja ümberõppe võimalustele, ning kirjaoskuse tase ühiskonna erinevate kihtide lõikes.
- Elamistingimused.
- Turvalisus – näiteks tõenäosus langeda õnnetuse või kuriteo ohvriks jms.
- Rahvastik – näiteks demograafilised muutused, linnarahvastiku osakaal jne.

Samas on selge, et niivõrd mitmetahulise fenomeni juures nagu seda on ühiskonna jätkusuutlikkus, ei saa kriteeriumite loetelu olla lõplik. Seetõttu pakuvad käesoleva uurimuse autorid välja omapoolse seisukoha nendest objektiivsetest kriteeriumitest, mis võiks olla ühiskonna jätkusuutliku arengu esmasteks näitajateks konkreetselt vanuripoliitikat ja vanurite positsiooni ühiskonnas silmas pidades:

- Vaesuspiirist väljas olevate vanurite osakaal.
- Täisväärtuslikuks eluks vajalike hüvedega varustatud eakate osatähtsus ühiskonnas.
- Sissetulekute erinevus nii eakate ja tööealise elanikkonna lõikes kui ka vanurite endi hulgas.
- Tööturul aktiivsete ning ümber- ja täiendõppele ligipääsu omavate eakate osakaal.
- Sotsiaalsete ülekannete süsteemiga hõlvatud eakate osatähtsus.
- Ühiskonnaellu aktiivselt kaasatud eakate osatähtsus.
- Eakate jaotus tervislikku seisundit iseloomustavate näitajate alusel.

Heaolu jaotust kajastavate kriteeriumite suur hulk iseloomustab nii selle nähtuse paljutahulisust kui ka struktuuri keerukust. Tasemenäitajad võimaldavad võrrelda riike ja regioone ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse saavutatud taseme alusel. Heaolu nautivate inimeste suur osatähtsus iseloomustab ühiskonna kõrget jätkusuutlikkust, vastupidine olukord toob aga välja ühiskonna jätkusuutlikkust sotsiaalsest aspektist nõrgestavad tegurid. Sotsiaalse jätkusuutlikkuse dünaamikat iseloomustavad aga nimetatud tasemenäitajates toimunud muutused. Positiivsed muutu-

sed näitaksid jätkusuutlikkuse tõusu või vähemalt tõusu võimalust, samal ajal kui negatiivsed viitaksid jätkusuutlikkuse langusele või languse võimalusele.

Samas tuleb kindlasti arvestada, et positiivsed muutused nimetatud objektiivsetes kriteeriumites loovad üksnes keskkonna ühiskonna sotsiaalselt jätkusuutlikuks arenguks. Ühiskonna kui terviku sotsiaalse koostoitmise võime ei sõltu üksnes indiviidide jaotusest heaolu taseme järgi või selle dünaamikast, vaid väga tähtsad on ka inimeste hinnang oma heaolu tasemele ja selle muutumisele. Seega iseloomustab ühiskonna sotsiaalset jätkusuutlikkust subjektiivsest aspektist oma heaolu ja selle muutustega rahul olevate inimeste osatähtsus, positiivse suhtumise ja tulevikuootustega inimeste osatähtsus ning mõjujõud ühiskonnas. Ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse suurendamisel ei ole probleemiks seega ainult kindlustada indiviidide heaolu piisav tase või dünaamika, vaid saavutada see inimestes positiivset suhtumist esilekutsuvate meetoditega.

2. SOTSIAALSED VÄÄRTUSED ÜHISKONNA JÄTKUSUUTLIKU ARENGU SUUNAJANA EUROOPA LIIDUS JA EESTIS

Euroopas ulatuvad moodsate sotsiaalse kaitse süsteemide juured Saksa-maale, kus riigikantsler Otto von Bismarck kehtestas 1870-ndatel aastatel solidaarsusel ja sotsiaalkindlustuse põhimõttel tugineva ulatusliku toetuste süsteemi linnatöölisele ning hiljem ka põllumajanduses hõivatutele (Fitzpatrick 1999:254). Euroopa lõimumisprotsessi algust 1940-1950-ndatel aastatel iseloomustatakse enamasti kui majanduslikele motiividele tuginevat ühistegevust. Siiski leidsid ka sotsiaalsed küsimused (eelkõige Prantsusmaa eestvedamisel) käsitlemist juba Rooma lepingute ettevalmistamisel aastatel 1955-1956 (Threlfall 2003:122). Seega on Euroopas sotsiaalsed väärtused olnud ühiskonna arengu oluliseks elemendiks juba eelmise sajandi keskpaigast.

Tänapäeval võib Euroopa Liidus sotsiaalset lõimumist käsitleda neljatasandilises, kus erinevused ilmnevad selles osas, millises ulatuses valdkondi kooskõlastatakse (vt tabel 1). Seejuures on nn sotsiaalne mõõde muutunud tähtsaks just viimaste aastate lõimumisprotsessis. Nii liidu liikmesriigid kui ka institutsioonid on tunnetanud vajadust moderniseerida sotsiaalse kaitse süsteeme Euroopas.

Lõimumise vormid Euroopa Liidus sotsiaalses plaanis

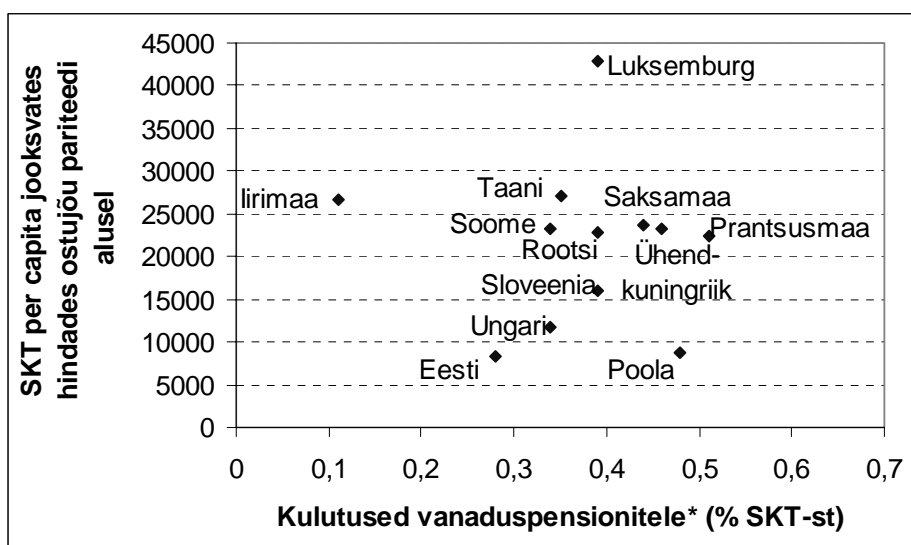
Integratsiooni vorm	Protsess	Näited
Ühtlustamine	Täielik lõimumine EL-i tasandil ja pädevuses	Tööturg
Harmoneerimine	Seadusandluse harmoneerimine, kuid selle elluviimise vormi valib liikmesriik ise	Töötervishoid ja tööohutus
Lähendamine	Seadusandluse harmoneerimine üldisel tasandil; regulatsioonide eesmärgiks on vähendada liikmesriikide vahelisi erinevusi	Töötingimused üldiselt; tööaeg; töötaja kaitse
Konvergens	Regulatsioonid puuduvad, kuid rakendatakse sarnaseid poliitikaid, mis viivad sarnaste tulemusteni	Miinimumsissetuleku garantiid, sotsiaalne kaasatus

Allikas: Threlfall 2003:125.

Arvestades seega sotsiaalse kaitse süsteemide arengulugu, praeguste sotsiaalse kaitse süsteemide ülesehitust ja ulatust enamikus EL-i maades, Euroopa riikide kokkuleppeid (parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, Euroopa Sotsiaalkindlustuse koodeks, Amsterdami lepingu sotsiaalpeatükk jms) ning sotsiaalse kaitse kulutuste kõrget taset EL-is, võib seega rääkida sotsiaalseid väärtusi hindavast Euroopa Liidust.

Euroopa Liidu ja Eesti võrdlemisel võib lähtuda üldlevinud seisukohast, et tavaliselt teevad kõrgema majandusliku arengutasemega riigid (kõrgem SKT *per capita*) rohkem kulutusi sotsiaalsele kaitsele. Pensionikulutuste tase tervikuna (%-na SKT-st) on Eestis ligikaudu poole madalam kui keskmiselt Euroopa Liidu “vanades” liikmesriikides (vastavalt ligikaudu 7% ja 13% SKT-st)(vt Kubitza 2004:2). Võrreldes nn lõimumise tuumikriikidega, kulutab madalama SKP (inimese kohta) tasemega Eesti ka vanaduspensionideks suhteliselt võetuna 1% vanaduspensionäride kohta oluliselt väiksema osa SKT-st (vt joonis 2). Erinevus arenenud riikidest on liiga suur. Eesti pensionikulude tase on võrreldav üksnes Iirimaa liberaal-individualistlikke põhimõtteid esindava sotsiaalse kaitse süsteemiga, kus riigi kulutused vanaduspensionideks on samuti väga väi-

kesed. Pensionipoliitika sotsiaalse jätkusuutlikkuse võrdlemisel tuleb seejuures arvestada asjaoluga, et Iirimaa rahvastik on üks „noorimaid“ Euroopas ning Iirimaal osalevad heaolu põlvkondadevahelises ümberjaotuses traditsiooniliselt olulisel määral teised institutsioonid peale riigi (näiteks perekond, kirik, mittetulundusorganisatsioonid jms). Kuna Eestis elab enamik vanureist oma lastest eraldi ning mittetulundusühingute roll on tagasihoidlik, siis peaks eakatele inimestele adekvaatse elukvaliteedi tagamine olema eelkõige riigi ülesanne. Kõrvutades Eestit Iirimaaga tuleks rõhutada ka seda, et Euroopa Komisjoni raportites Lissaboni eesmärgi saavutamise kohta on just Iirimaad koos Lõuna-Euroopa maa-dega toodud välja kui kõrge vaesusriskiga riike (vt Delivering... 2004:14).



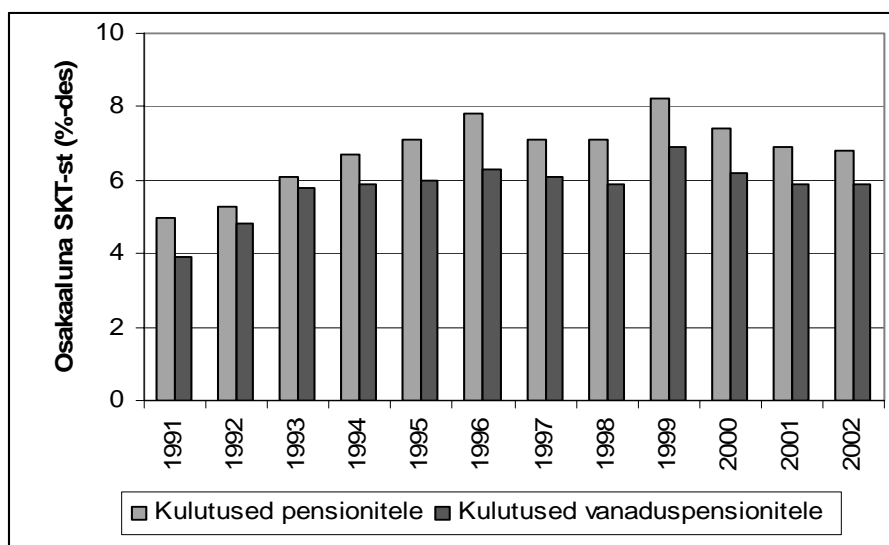
Joonis 2. SKT per capita taseme ja vanaduspensionideks tehtavate kulutuste võrdlus EL-I liikmesriikides 2001. aastal.

Märkus: * - arvestades üle 60-aastaste osatähtsust kogurahvastikus.

Allikas: autorite arvutused allikate Abramovici 2002; First Estimates... 2002; The GDP of... 2003 alusel.

Seda, et Eestis pole sotsiaalsele mõõtmele majandusliku arenguga võrdselt tähelepanu pööratud, kajastab eriti selgelt sotsiaalkaitsele tehtavate kulutuste võrdlus mõnede siirderiikide arvestuses. Näiteks Poola, Ungari ja Sloveeniaga võrreldes on Eestis sotsiaalkaitse kulutuste tase

madalam kui seda eeldaks riigi majandusarengu tase. Seejuures on nii pensionikulutused tervikuna kui ka kulutused vanaduspensionitele (osakaaludena SKT-st) viimastel majandusliku tõusu aastatel langenud (vt joonis 3).



Joonis 3. Kulutused pensionitele ja vanaduspensionitele Eestis (osakaaluna SKT-st) aastatel 1991-2002.

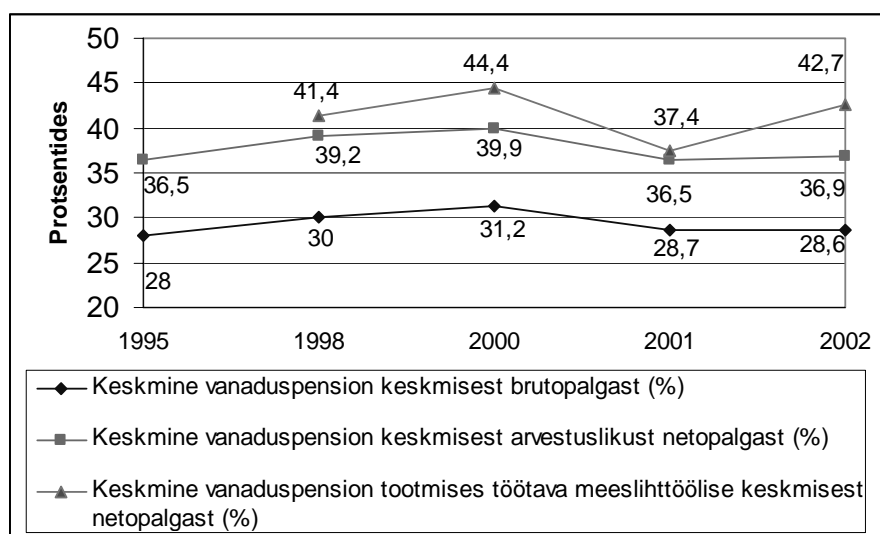
Allikas: Sotsiaalministeerium... 2002; Sotsiaalsektor arvudes 2003:56.

Pensionite ja palkade dünaamika analüüsist selgub, et Eestis on Euroopa Liidu partnerriikidest oluliselt madalam ka pensioni asendusmäär² (vt joonis 4), mis ulatub vaevu Euroopa Sotsiaalkindlustuse koodexis sätestatud miinimumtasemeni. Ehkki mõnede uurimuste kohaselt (vt Tiit jt 2004:8) on üle 65-aastaste suhteline vaesusrisk Eestis väiksem kui Euroopa Liidu teistes liikmesriikides (tulenedes ühtlasest sissetulekute jaotusest eakate seas), elab Sotsiaalministeeriumi hinnangul 20% üksi elavatest pensionäridest allpool vaesuspiiri ning 50% vaesusriskis (Sotsiaalministeerium... 2001). Seega võib väita, et paljud pensionärid elavad vaesusriski piiril. Vaesusriski üldist kõrget taset Eestis (ja seega ka ohtu ühiskonna jätkusuutlikule arengule tervikuna) kinnitab ka Eurostati uuring, mille kohaselt oli Eestis 2001. a üldine vaesusrisk kõrgem Euroopa

² Arvutatakse keskmise pensioni ja keskmise palga suhtena.

Liidu keskmisest tasemest nii enne kui ka pärast sotsiaalsete ülekannete süsteemi sekkumist (vt Eurostat... 2004:101). Hinnangute erinevus tuleb vaesusriski hindamise meetodite erinevusest.

Eesti senise pensionipoliitika vähese jätkusuutlikkuse toob kõige selgemalt välja Statistikaameti korraldatud arvamusuuring leibkondade majanduslikust toimetulekust (vt Leibkondade elujärg 2002). Uuringu käigus selgus, et 78% küsitletud üksi elavatest üle 60-aastastest ja 56% kahe pensionäri leibkondadest suudavad majanduslikus mõttes üksnes suurte raskustega toime tulla. Majanduslikule kitsikusele lisanduvad veel tervislikud, psühholoogilised, informatsioonilised jms probleemid (vt. Uibu 1999). Arvestades vanaduspensionitele tehtavate kulutuste (%-na SKT-st) vähenemist viimastel aastatel, võib eeldada, et Eesti tingimustes tuleb praegu rääkida koguni eakate olukorra ulatuslikust halvenemisest ühiskonnas ja sotsiaalsest tõrjutusest.



Joonis 4. Asendusmäärade dünaamika Eestis aastatel 1995-2002.

Allikas: Sotsiaalsektor arvudes 2003:12.

3. PENSIONIREFORM EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE JA EESTI JÄTKUSUUTLIKU ARENGU MÕJUTAJANA

3.1. Muudatused Eesti riiklikus pensionikindlustus- süsteemis

Eesti pensionisüsteemi esimese samba raames on toimunud mitmed olulised muutused. Vanaduspensionite määramisel aluseks olevate kriteeriumite osas on tõstetud seadusega sätestatud pensioniiga. Tegemist on tüüpilise siirderiigile omase arenguga, mida teistest üleminekumaadest on kasutanud ka Läti, Leedu, Ungari ja Tšehhi. EL-i riikidest on pensioniiga tõstnud Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Suurbritannia ja Portugal (vt ka Schwarz ja Demirguc-Kunt 1999:125; Casey jt 2004:19-20). Arvestades seda, kui madal oli Eestis seadusega sätestatud pensioniiga üleminekuperioodi alguses (meestel 60 ja naistel 55 aastat) ning et keskmine oodatav eluiga on siirdeprotsessi lõpul hakanud aeglaselt tõusma, on pensioniea järk-järguline tõstmine 2016. aastaks 63-aastani ning meeste ja naiste pensioniea võrdsustamine ka loomulik areng. 2001. aasta rahvastikustatistika andmetele tuginedes võib hüpoteetiliselt öelda, et kui pensioniiga poleks tõstetud, oleks see tähendanud riigile kohustust maksta (lisaks praegusele 300 000 vanaduspensionärile) täiendavalt pensione 89 064 inimesele (nendest mehi vanuses 60–62 aastat 21 160 ning naisi vanuses 55–62 aastat 67 904) (autorite arvutused tuginedes allikale Eesti Statistikaamet. Rahvastik... ja Eesti Statistikaamet. Riiklik...).

Samas tuleb pensioniea tõstmisel arvestada lisaks kulude kokkuhoiule ka võimaliku mõjuga tööturule. Jälgides erialakirjandust võib öelda, et seni puudub ühene arvamus pensioniea ja tööpuuduse vahelistest seostest. Nn tasakaaluhõive mudelite kohaselt ei aita pensioniea alandamine kaasa töötuse määra vähenemisele (vt Blanchet ja Legros 2002:122–123). Samas ei pruugi see omakorda tähendada, et pensioniea tõstmine ei suurenda tööpuudust. See on tõenäoliselt ka põhjuseks, miks suhteliselt kõrge töötuse määraga Euroopa Liidu riigid (nt Prantsusmaa, kus töötuse määr on ligikaudu 10%) on pensioniea tõstmise suhtes olnud ettevaatlikud.

Maailmapanga ekspertide arvates võiks Eesti kaaluda pensioniea edasist tõstmist (vt Pension... 2001, lk. 6). Samas peaks aga just siin arvestama olukorda Eesti tööturul. Võrreldes Euroopa Liidu keskmisega on Eestis töötus oluliselt kõrgem (vt Eesti Statistikaamet. Majandus... 2002; The social... 2002). Kuna reeglina puudub vanemaealistel Eesti tööturul kõrgepalgalistele ametikohtadele kandideerimiseks piisav kvalifikatsioon ning samuti on võimalused ja perspektiivid ümber- ja täiendõppeks väikesed, tuleb arvestada võimalusega, et pensionisüsteemi arvel kokkuhoitud vahendid makstakse samale kontingendile välja tööturu toetustena. Seda hüpoteesi toetab ka fakt, et efektiivne pensioniiga Eestis ei ole mitte 63 aastat, vaid 60 aastat (vt Pension... 2001, lk. 13). Samuti tuleb arvestada pensioniea tõstmisest puudutatud inimeste tervisliku seisundi ja eelseisva eluea ootusega.

Eesti pensionisüsteemi reformimisel on muudetud ka süsteemi finantseerimisallikaid. Kuni uue sotsiaalmaksuseaduse jõustumiseni 1. jaanuaril 1999. a oli pensioni sihtkapitali arvele laekuv 20%-line sotsiaalmaks määr praktiliselt ainus pensionisüsteemi finantseerimisallikas. Alates 1. jaanuarist 1999. a lisandusid sellele täiendavad eraldised riigieelarve tuludest riikliku pensionikindlustuse maksetena lapsehoolduspuhkusel olijate, ajateenijate ja arvelolevate töötute eest. Täiendava tuluallikana lisandus ka füüsilisest isikust ettevõtjale pandud kohustus maksta sotsiaalmaksu. Nii suurendati lühiajaliselt pensionisüsteemi tulubaasi.

Seni on kõige ulatuslikuma mõjuga olnud muutused süsteemi kaudu tehtavate väljamaksete korras. Pensionikindlustatu aastakoeffitsiendist ning aastakoeffitsiendi hindest sõltuva kindlustusosaku lisamine ühe komponendina pensioni arvutamise valemisse toob sisse seose makstava pensioni ning indiviidi poolt süsteemi tehtud varasema panuse vahel. Sisuliselt tähendab see aga, et ainult baasosa on solidaarselt jaotuv, seevastu aastahindest/aastakoeffitsiendist sõltuv osa vastab juba nüüd kogumispensionile. Aastakoeffitsiendi ja aastakoeffitsiendi hinde lisamise tõttu võib ühe tööaasta väärtus pensioni arvutamisel erineda inimeste jaoks kümneid kordi.

1. aprillist 2002. a. kasutuselevõetud pensionite arvutamise aluseks oleva baasosa ja aastahinde väärtuste indekseerimise tulemusena on Eesti pensionikindlustuse esimeses sambas sotsiaalmaks individualiseeritud, andes palgaga proportsionaalselt arvestuslikke aastaid (vt tabel 2). EL-i riikidest on pensioni arvutamise valemit muutnud Prantsusmaa, Taani, Soome, Kreeka, Itaalia ja Portugal, pensione indekseerinud aga Saksamaa, Austria, Rootsi ja Prantsusmaa (Schwarz ja Demirguc-Kunt 1999:25). Pensionite indekseerimist peetakse reeglina pensionisüsteemi

kriisi realistlikuks lahendusmeetmeks, mis tagab pensionite dünaamika kooskõla majandusarengutega ning seeläbi süsteemi jätkusuutlikkuse. Samas sõltub reaalne tulemus eelkõige kahest asjaolust: millise koefitsientiga pension indekseeritakse ning millist pensionitaset indekseeritakse.

Tabel 2

Riikliku pensionikindlustuse raames tehtavate väljamaksete põhimõtted

Muudatus	Muudatuse sisu
<i>Pensioni arvutamise valem</i>	Vanaduspension = baasosa + staažiosak + kindlustusosak, kusjuures baasosa suuruse kehtestab Riigikogu riigieelarve vastuvõtmisel; staažiosaku suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega; kindlustusosaku suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoefitsientide summa ja aastahinde korrutisega.
<i>Indekseerimine</i>	Riiklikke pensione indekseeritakse iga kalendri-aasta 1. aprilliks indeksiga, mille väärtus on tarbijahinnaindeksi aastase kasvu ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastase kasvu aritmeetiline keskmine.

Allikas: Riikliku... 2002.

Enamus pensionite indekseerimist kasutavaid Euroopa Liidu liikmesriike on võtnud indekseerimise aluseks inflatsiooni ning palkade dünaamika. Tarbijahinnaindeksi ja palgafondi kasvu dünaamika kasutamine pensionite indekseerimisel ühtib Maailmapanga ekspertgrupi arvamusega Eesti pensionisüsteemis vajalikest reformidest (vt Pension... 2001). Indekseerimise tulemusena kasvasid pensionid Eestis 2002. aastal 8,4%, mis näiteks 15-aastase tööstaažiga vanaduspensionärile tähendas pensioni tõusu 69 EEK-i võrra, 30-aastase staažiga vanaduspensionärile 104 EEK-i võrra ning 44-aastase staažiga vanaduspensionärile 138 EEK-i võrra (vt Pedak 2002).

Eestis on tehtud muudatusi ka edasilükatud vanaduspensionite tingimustes ning suures ulatuses on sularahaarveldused asendatud pangalaenu ülekannetega, mis on vaieldamatult positiivse iseloomuga. Riikliku pensionikindlustuse reformimisel on oluline ka süsteemi administreerimise

efektiivsemaks muutmine. Riikliku pensionikindlustuse registri poolt kogutud andmed on aluseks indekseerimise ja pensionide ümberarvestamise süsteemile.

3.2. Kogumispensioni sisseviimine Eesti pensionisüsteemi

Riigi poolt tugevalt subsideeritud eelfinantseeritava komponendi sissetoomisega pensionisüsteemi valis Eesti nn „atraktiivse“ võimaluse pensionisüsteemi muutmiseks (vt Siebert 2002:13). Reformi viisid ellu uusparempoolse mõtteviisiga³ poliitilised jõud rahvusvaheliste majandusinstituutide (eelkõige Maailmapanga) eestvedamisel. Pensionifondide seaduse jõustumisega rakendus alates 1. augustist 1998 a pensionisüsteemi kolmas samm – vabatahtlik kogumispension. 1. jaanuarist 1999. a jõustus uus sotsiaalmaksuseadus. Alates 1. aprillist 2000 hakkas kehtima uuendatud riikliku pensionikindlustuse seadus (nn esimene pensionisamm), millesse viidi uuendusi sisse riikliku pensionikindlustuse seaduse uue redaktsiooniga 5. detsembrist 2001. a, seades pensioni suuruse sõltuvusse nn baasosast, staažiosakust ja sissetulekuosakust⁴. Oluliste puudujääkide tõttu varasemas seadusandluses võeti 12. septembril 2001. a vastu kogumispensionide seadus, mis jõustus 1. oktoobril 2001. Pensionisüsteemi teine samm hakkas funktsioneerima alates 2002. aastast. Lisaks eelnimetatule reguleerivad Eesti pensionisüsteemi väljateenitud aastate pensioni seadus, soodustingimustel vanaduspensionide seadus, tagatisfondi seadus, tulumaksuseadus, investeerimisfondide seadus, kaitseväge-teenistuse seadus ning mitmed määrused (vt ka Eesti Majanduse Teataja 2002).

Mitmed kohalikud ja samuti rahvusvahelised eksperdid on nime-
tanud Eesti pensionireformi edukaks, sest:

³ Parempoolne mõtteviis tugineb suuresti nn sotsiaalse darwinismi ideedele, mille kohaselt sotsiaalne ja majanduslik edu sõltuvad indiviidi ja indiviidi-gruppide valmisolekust ühiskonnas tihedas konkurentsist ellu jääda. Nn. uusparempoolne mõtteviis on seda käsitlust mõneti muutnud, rõhutades indiviidi kui parimat oma heaolu kujundajat ning turgu kui heaolu ümberjaotuse võtmetegurit (vt Manning 1999:73).

⁴ Mõnedes uurimustes kirjeldatud ka kui kindlustusosakut, mis aga oma olemuselt on käesoleva artikli autorite arvates eksitav.

- kogumispensioniga ühinemine osutus kiireks ja ulatuslikuks (vt Põld 2003) – ligikaudu 61% hõivatud elanikkonnast on 1,5 aastaga ühinenud kohustusliku kogumispensioniskeemiga (autorite arvutused allika Raesar 2003 alusel);
- pensionisüsteemi reform on muutnud inimeste investeerimiskäitumist, hoolimata ajaloolise kogemuse puudumisest ning madalast elatustasemest (Funded pension system... 2003);
- kogumispensioni sisseviimisel rakendati nn uudset „maksudest finantseerimise“ võimalust (Lindeman 2004:3) – töötav inimene kogub enda pensioni ise, makstes oma brutopalgast 2% pensionifondi ning riik lisab sellele töötaja palgalt arvestatava 33%-lise sotsiaalmaksu arvelt 4%;
- kogumispensioni rakendamise seotud institutsioonide (Maksuamet, Eesti Väärtpaberikeskus jt) administratiivne suutlikkus oli Eestis kõrge, võrreldes teiste Balti riikidega (Lindeman 2004:12) ja Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega (Oorn 2002).

Samas ei tohiks aga pensionireformi edukuse hindamine tugineda pelgalt eelnevalt välja toodud argumentidele. Esiteks, reformide edukust saab hinnata alles aastate pärast, kui sisseviidud pensionikorraldus hakkab reaalselt kujundama pensionäride elatustaset. Seejuures tuleb kindlasti arvestada nii ühiskonna ootusi tulevaste pensionide suhtes kui ka süsteemi võimet tulla toime võimalike riskidega.

Teiseks, nimetatud pensionireformi edukuse väljundid ei ole ühtinud ühiskonna ootustega pensionireformi suhtes – viimased on olnud suuresti seotud eakate elustandardi tõstmisega pensionide ostujõu suurendamise teel (vt ka Einasto jt. 2001). Eelnev analüüs näitas, et nii kulutused vanaduspensionidele kui ka asendusmäärad on Eestis madalad. Lähima paarikümne aasta jooksul halvendab pensionireform eakate elujärke veelgi, sest II pensionisambaga – mis hakkab pensionitasemele olulist mõju avaldama alles paarikümne aasta pärast – ühinenud isikud maksavad I samba katteks senisest 20% vähem ja ülemäära konservatiivselt konstrueeritud pensioniindeksi valem suunab väljamaksmiseks *ca* 50–75% pensionikassa sissetulekute juurdekasvust. Selline areng on otseselt tuletatav ka teoreetilistest käsitlustest. Teoreetiliselt võib eelfinantseeritav komponent isegi tagada pikaajalises perspektiivis suurema tulu kui PAYG skeem, kuid seda ainult vahepealse põlvkonna tulude ja tarbimise vähenemise arvel (Orszag ja Stiglitz 1999:14).

Praegu kehtivale pensioniindeksi valemile toetuv riikliku pensioni (I sammu) prognoos Eestis (vt Tiit jt. 2004: 67-68) toob välja pen-

sionikulutuste vähenemise 6%-ni SKP-st keskpikas perspektiivis (aastaks 2020), 5%-ni SKP-st aastaks 2040 ja 4%-ni SKP-s pikas perspektiivis (aastaks 2060). I samba tulude tase alaneb seejuures tunduvalt vähem: ca 6,8%-ni SKP-st aastaks 2020 ja stabiliseerub tasemel 6,3% SKP-st aastast 2040.

Kuna käesoleval ajal moodustavad I samba kulud ca 7,5% SKT-st, siis planeeritakse Eestis pensionikulude suhtelise taseme langust ca 20% kuni aastani 2020. Kuna juba praegu balansseerib Eesti pensionitase Euroopa Sotsiaalkindlustuse koodeksiga määratud alampiiril, siis satub Eesti vanuripoliitika paratamatult vastuollu koodeksi ratifitseerimisel võetud kohustustega. Sotsiaalkindlustuse koodeksiga määratud alampiir jääb saavutamata isegi siis, kui väljamakseteks suunatakse kogu I samba pensionikassasse laekuv summa, sest II sambaga liitujate osatähtsuse kasv vähendab pidevalt laekumiste osatähtsust SKP-s ja järelikult ka pensioni asendusmäära.

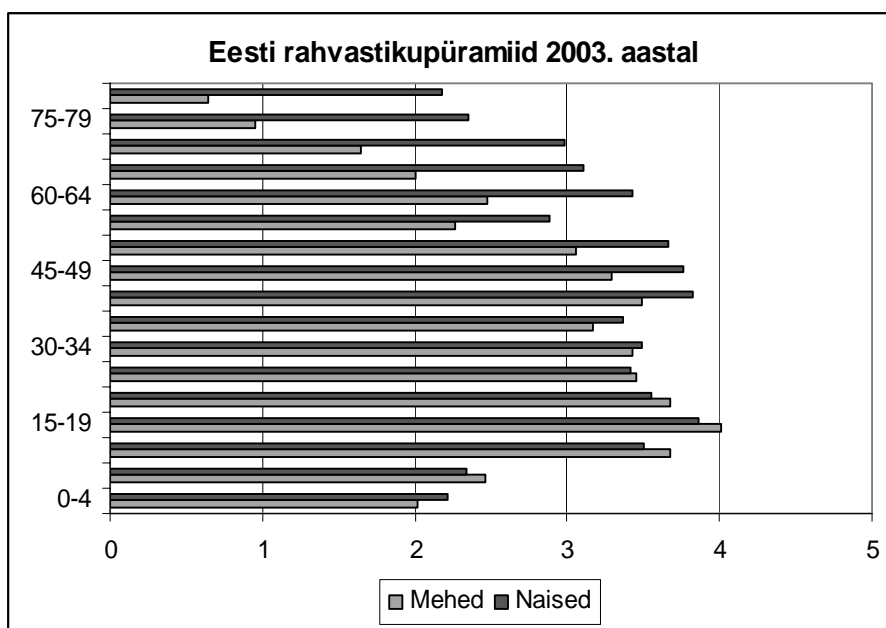
Kolmandaks, kiire ühinemine teise pensionisambaga tagati Eestis väga tugevate riigipoolsete stiimulitega. Kindlustatu ise maksab oma pensionikontole 2% palgast ja riik lisab sotsiaalmaksu (s.t. I pensionisamba) arvel sellele kaks korda suurema summa. Näiliselt võtab riik II sambaga ühinejalt kõik riskid ja lisab veel ka boonuse. See, koos kindlustusfondide aktiivse reklaamikampaaniaga, tagaski kiire liitumise kohustusliku pensionikindlustusega. Näiteks Lätis ja Leedus sellised stiimulid puuduvad ja loomulikult on ka ühinemistempo oluliselt aeglasem – hoolimata varem alanud pensionireformist oli Lätis 2003. aasta lõpu seisuga ühinenud teise, kohustusliku riigi poolt manageeritava sambaga vaid ligikaudu 47% hõivatud elanikkonnast ning kolmanda, vabatahtliku sambaga vaid 13% hõivatutest (autorite arvutused allika Latvian... 2004 alusel).

Neljandaks, Eesti ühiskonna tunduvalt pessimistlikumat suhtumist eelfinantseeritava komponendi kaasamise pensionisüsteemi kajastab ilmekalt fakt, et kuigi ka III (vabatahtliku) pensionikindlustuse puhul on riiklik stiimul suhteliselt tugev (tulumaksu arvel tagastatakse 26% sissemaksest), on sellega ühinenud ainult ca 10% töötavatest inimestest. Eelfinantseeritava komponendiga mitteühinemise põhjused on nii materiaalsed kui ka psühholoogilised – nagu selgus ES Turu-uuringute AS-i poolt 2002. aastal Sotsiaalministeeriumi tellimusel korraldatud küsitlusest, tuuakse peamiste põhjustena välja kas säästmiseks vajalike ressursside puudumist, kartust kogutud raha väärtuse vähenemise suhtes inflatsiooni tõttu aja jooksul või umbusaldust kindlustusseltside ja pensionifondide suhtes (vt. ES Turu-uuringute AS 2002).

Viiendaks, Eesti pensionireformi hinnates tuleb arvestada veel sellega, et uues pensionisüsteemis väheneb oluliselt põlvkonnasisene solidaarsus. Praegu on pensionitaseme varieeruvus Eestis oluliselt väiksem kui EL-i vanades liikmesriikides, s.t. toimub tugevalt solidaarne ümberjaotamine suurema sissetulekuga inimeste arvelt madalama sissetulekuga inimeste kasuks. Eesti pensionisüsteemi II samba pensioni taseme määrab muudel võrdsetel asjaoludel täielikult inimese elu jooksul saadud sissetulekute kogusumma. Kuna Eestis on sissetulekute erinevus oluliselt suurem EL-i keskmisest (vt ka Eurostat... 2004:102), siis kujuneb ka kogutud pensioni taseme varieeruvus oluliselt suuremaks. Sissetulekute tasemest sõltub üha enam aga ka I samba pensioni tase 1999. aastast sisseviidud pensioni sissetulekukomponendi aastakoefitsiendi tõttu. Aastakoefitsient asendab varasemaid staažiaastaid ja sõltub konkreetse inimese sotsiaalmaksuga maksustatud aastapalga suhtest riigi keskmise aastapalgaga. Solidaarselt võrdseks jääb ainult nn pensioni baasosa ja rahvapension, mis moodustavad vastavalt alla kolmandiku või alla poole esimese samba pensioni keskmisest tasemest. Miinimumpalga lähedasel tasemel töötajate suure osakaalu tõttu suudab järjest suurem osa inimesi välja teenida ainult rahvapensioni, s.t. järjest suurem osa pensionäre langeb vaesusse või vaesuse piirile.

Kuuendaks, mitmesambaline pensionisüsteem ei paku lahendusi Eesti jätkusuutliku arengu ees seisvale tõsisele demograafilisele väljakutsele – rahvastiku vananemisele. Võrreldes Eesti rahvastikupüramiidi Euroopa Liidu vananevate ühiskondadega (eelkõige Saksamaa, Austria, Prantsusmaa, Itaalia, Soome ja Rootsi), on nn sambakujuline elanikkonnagruppide jaotus vanuse arvestuses sarnane (vt joonis 5). Eesti Sotsiaalministeeriumi andmetel oli 2003 aastal 32,1% kogurahvastikust (ehk 435 377 inimest) pensionieelses vanuses 40-64 aastat (ligikaudu 1,5 korda rohkem kui praeguseid vanaduspensionäre). Probleem on keeruline sündivuse määra tsükliliste arengute tõttu – sündivuse määra langus 1990-ndatel aastatel põhjustab täiendavat survet pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele juba aastaks 2010. Järgmise 15-20 aasta perspektiivis järgib Eesti seega analoogselt EL-i teiste liikmesriikidega rahvastiku vananemise suundi. Euroopa Liidus tervikuna hinnatakse vanaduspensionäride osakaalu suurenevat 16%-lt kogurahvastikust 2000. aastal 21%-ni 2020. aastaks ja 28%-ni 2050. aastaks (vt Demographic... 2001:4; Legros 2001:24). Eestis tõuseb hinnangute kohaselt vanaduspensionäride osakaal kogurahvastikus 25%-ni 2030. aastaks (vt Tulva, Kiis 2001:2). Rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertide arvamuste kohaselt (vt Barr 2002; McGillivray 2000; Augusztinovic 2002:26) ei ole aga eelfinantseeritava

komponendi rakendamine lahenduseks rahvastiku vananemisest tulenevatele probleemidele. Ehkki välditakse PAYG-skeemile omaseid probleeme, ilmnevad ohud eelkõige seoses investeeringute tulususe vähenemisega, kui pakkumine finantsturgudel suureneb.



Joonis 5. Eesti rahvastikupüramiid aastal 2003 (protsendina kogurahvastikust soo ja vanuse lõikes).

Allikas: autorite arvutused allika Eesti Statistikaamet ... 2003 alusel.

4. VAHENDID SOTSIAALSETE VÄÄRTUSTE TÄHTSUSTAMISEKS EESTIS

Enne kui välja pakkuda need vanuripoliitikast tulenevate abinõud, mis aitaks pikas perspektiivis tõsta Eesti ühiskonna sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut, tuleb mõista ühiskonna jätkusuutlikkuse käsitluses peituvaid kitsaskohti. Ökoloogiliste probleemide teravnemise pinnalt tekkinud jätkusuutlikkuse kontseptsiooni teistele elualadele laiendajad on mõnigi kord teinud sama vea, mis algkontseptsiooni “rohelised” väljatöötajad: nad on

vastandanud ühe ühiskonnaelu allsüsteemi teisele. "Rohelised" vastandasid uut lähenemisviisi loodusressursside raiskamisele ja looduse säästmisele, kuid ka üldisemalt maailma rahvastiku kasvule ja tarbimise suurenemisele (näiteks autode arvu kiirele suurenemisele). Siinkohal tuleb rõhutada, et ökoloogiline dimensioon ei saa kunagi olla ühiskonna jätkusuutlikkuse hindamisel sotsiaalsest tähtsam. Ilma inimeseta ei tekigi arengu kavandamise ja hindamise probleemi.

Eelkõige loodust inimesele vastandavate "roheliste" eeskujul on ka liberaalse majanduspoliitika järgijad üle võtnud ühekülgse lähenemisviisi jätkusuutlikule arengule, rõhutades „sotsiaalseid ohte” majanduse arengule. Majandusel pole aga mingit sisulist tähendust ilma ühiskonna sotsiaalsete vajaduste rahuldamiseta. Ometi ei ole Maailmapanga eestvedamisel elluviidavates pensionireformides esiplaanile seatud vanuripoliitika jätkusuutlikkus vanurite heaolu ja rahulolu kasvu kaudu, vaid pensionisüsteemide finantsiline jätkusuutlikkus. Majanduslike vahendite ettepoole seadmine sotsiaalsetest vajadustest on näide sellest, kuidas arenguprobleeme vääriti mõistetakse.

Ühiskonna jätkusuutlikkuse tagamiseks peaks Eesti vanuripoliitika keskenduma eelkõige pensionite ostujõu ennakkasvule keskmise palga suhtes. Samas ei seondu vanurite probleemid Eesti ühiskonnas mitte ainult pensionite vähese ostujõuga, vaid need on ulatuslikumad. Sissetulekute ebavõrdsuse suurenemise kõrval tuleks tähelepanu pöörata süvenevale sotsiaalsele tõrjutusele. Eestis on uusliberaalne mõtteviis kujundanud negatiivse suhtumisega eakatesse ühiskonnas tervikuna, sest majandus- ja sotsiaalsfääri käsitletakse üksiteisega konkureerivatena. Selles mõttes ei paku kolmesambalise pensionisüsteemi rakendamine lahendust eakate elujärgiga seotud probleemidele. Tuleks lähtuda euroopalikest väärtustest, mille kohaselt sotsiaalne õiglus peegeldab ühelt poolt Eesti ühiskonna sotsiaalset küpsust ja eetilisust ning teisest küljest kindlustab ka majandusarengu jätkusuutlikkuse.

Rakendades jätkusuutlikkuse käsitlust riigi vanuripoliitika kujundamisel, peaks vanuripoliitika peamiseks eesmärgiks olema vanurite heaolu ja rahulolu. Selleks kasutatavad võimalikud meetmed ei piirdu ainult majanduslike vahenditega, vaid hõlmavad ka sotsiaalseid, kultuurilisi, juriidilisi, meditsiinilisi jms. meetmeid. Seejuures tuleks näha olulisi seoseid eelkõige sotsiaal-, majandus- ja tööpoliitika vahel. Arvestades sotsiaalsfääri vähest väärtustamist võrreldes majanduskasvuga, tuleks Eestis tähelepanu pöörata Euroopa sotsiaalmudeli moderniseerimisel aluseks olevale käsitlusele sotsiaalpoliitikast kui „tootlikust” tegurist, mitte ressursside raiskajast (vt Social Policy Agenda 2000:6-7). Sihipärane

sotsiaalsete ülekannete süsteem ei ole seega niivõrd tulude ümberjaotus põlvkondade ja sotsiaalsete gruppide vahel, kui võrd vahend majanduse dünaamilisemaks muutmiseks eesmärgipärase sotsiaalse kaitse abil ning kvaliteetsema tööjõu ettevalmistamise teel. Sotsiaalpoliitikat tuleks seejuures toetada ka stabiilse majanduskeskkonna loomisega, kvaliteetse hariduspoliitikaga ja paindlike ümberõppe võimalustega. Ühiskonna suhtumist eakatesse saaks muuta ka nn. aktiivse vananemise käsitluse senisest suurema teadvustamisega.

KOKKUVÕTE

Eesti sotsiaalsfääri iseloomustavad nii madalad sotsiaalse kaitse kulutused, madalad asendusmäärad, vaesusriski süvenemine eakate hulgas kui ka eakate ees seisvad tervislikud, psühholoogilised, informatsioonilised, liikumisvõimega seonduvad probleemid. Need peegeldavad eakate sotsiaalset tõrjutust ühiskonnas. Siirdeprotsessi vältel levinud uus-parempoolne mõtteviis on viinud selleni, et vanuripoliitikat tunnistatakse pigem ressursside raiskajana kui „tootliku” tegurina. Euroopa Liidu liikmeks olek eeldab sellise suhtumise muutmist Eesti ühiskonnas.

Vanuripoliitikal on riigi arengu jätkusuutlikkuse kindlustamisel oluline osa, sest vanuripoliitika on sotsiaalpoliitika suuremaks ja majanduslikult kulukamaks valdkonnaks. Samas iseloomustab suhtumine eakatesse kogu ühiskonna küpsust ja eetilistust.

Autorite hinnangul ei ole senised meetmed Eesti pensionisüsteemi ümberkorraldamisel jätkusuutlikkuse tagamise eesmärki täitnud. Pensionireform ei ole järginud ühiskonna ootusi, mis on eelkõige seotud eakate elustandardi tõstmisega riigi majandusliku arenguga määratud tasemele. Lähima paarikümne aasta jooksul halvendab pensionireform eakate elujärge veelgi, sest II pensionisambaga ühinenud isikud maksavad I samba katteks senisest ühe viiendiku vähem. Väljamaksed kohustusliku pensionikindlustuse II sambast hakkavad mõjutama aga alles järgmise pensionäride põlvkonna sissetulekuid. Samuti suunab pensionindeksi valem väljamaksmiseks üksnes ca 50–75% pensionikassa juurdekasvust. Oluliselt vähendab Eesti vanuripoliitika jätkusuutlikkust ka põlvkonnasisese solidaarsuse vähenemine uues pensionisüsteemis, mille tõttu madalapalgalised töötajad hakkavad saama ainult füüsilist eksistentssi tagavat rahvapensioni.

Mitmesambaline pensionisüsteem ei paku lahendust ka Eesti arengu jätkusuutlikkust ohustavale tõsisele demograafilisele väljakutsele: rahvastiku vananemisele. Eestis rakendatud pensionisüsteem ei taga lähima paarikümne aasta jooksul (s.t. tervele pensionäride põlvkonnale) sissetulekut isegi mitte Euroopa Sotsiaalkindlustuse koodeksiga määratud miinimumtasemel. Pikemas perspektiivis toimub pensionite oluline diferentseerumine ja suureneb vaesuses või vaesuspiiril elavate pensionäride osatähtsus. Eeltoodu iseloomustab süsteemi sotsiaalset mittejätkusuutlikkust. Isegi koodeksi miinimumtasemele vastava pensionitaseme kindlustamine viiks Eesti pensionisüsteemi defitsiiti, milleks pikaajalisi stabiilseid katteallikaid ei ole planeeritud. Seega tuleb Eesti pensionisüsteem hinnata ka finantsiliselt mittejätkusuutlikuks.

Eesti vanuripoliitika jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb muuta suhtumist sotsiaalsfääri ja majanduse vahekorda. Sotsiaalse heaolu tagamine vanuritele ei ole pelgalt tulude ümberjaotus generatsioonide ja sotsiaalsete gruppide vahel, vaid ka vahend majanduse dünaamilisemaks muutmiseks tööjõu kvaliteeti ja tööviljakust tõstva sotsiaalse stabiilsuse suurendamise kaudu.

KASUTATUD KIRJANDUS

A Better quality of life – A strategy for sustainable development for the United Kingdom. 1999. mai. [http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/content.htm].

Abramovici, G. Social Protection in Europe. Statistics in Focus. Population and Social Conditions. 2004, Theme 3-6. [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-006/EN/KS-NK-04-006-EN.PDF].

Annist, A.; Jüssi, M.; Post, R.; Oja, A. Säästva arengu sõnaseletusi. Tallinn: SEI-Tallinn, 2000.

Augusztinovic, M. Issues in pension system design. International Social Security Review, 2002, Vol. 55, No. 1.

Barr, N. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. International Social Security Review, 2002, Vol. 55, No. 2.

Choosing to include: Social Policy in Europe three years after Lisbon. Solidar: Paper for the annual evaluation of the Lisbon Strategy at the Spring Council, 2003, 21. märts.

Delivering Lisbon: Reforms for the Enlarged Union. Report from the Commission to the Spring European Council. COM (2004) 29 final/2.

Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries. Statistics in Focus. Population and Social Conditions. 2001, No. 12.

Diamantopoulou, A. *The European Social Model – myth or reality?* Address at the fringe meeting organised by the European Commission's Representation in the UK within the framework of the Labour Party Conference 29 September 2003

http://europa.eu.int/comm/employment_social/speeches/2003/ad290903_en.pdf.

Eesti Majanduse Teataja 2002, nr. 4, kaasaanne: Pensionid.

Eesti Statistikaamet. Statistika andmebaas. Põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad: lingid Majandus, Rahvastik, Sotsiaalelu ning Riiklik pensionikindlustus. [<http://www.stat.ee/>].

EU member state experiences with sustainable development indicators. Final report to Eurostat remitted by ECOTEC in November 2002 in the framework of the Sustainable Development Indicator (SDI) project. Eurostat, Working Papers, 2004, nr. 8.

Eurostat Yearbook 2004. The statistical guide to Europe. Data 1992-2002. Chapter 2: People in Europe.

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_YEARBOOK/PGE_DS_YEARBOOK_03/TAB1457139/KS-CD-04-001-EN-N_PART2.PDF]

Extracts from Presidency Conclusions on the Lisbon Strategy by theme. European Councils: Lisbon to Brussels. 2003, december.

[http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/thematic_lisbon_conclusions_1003_en.pdf]

Fitzpatrick, T. Cash Transfers. In Baldock, J., Manning, N., Miller, S., Vickerstaff, S. Social Policy. New York: Oxford University Press, 1999.

Funded pension system flies high. Estonian Securities Market, 6. mai 2003.

[<http://www.pensionikeskus.ee/?id=1672>].

International Reform Monitor. [<http://reform-monitor.org/cgi-bin/>].

Kubitza, A. Pensions in Europe: expenditures and beneficiaries: Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions. 2004, nr. 8.

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-008/EN/KS-NK-04-008-EN.PDF]

Legros, F. Social Policy. In International Reform Monitor. 2001, October, Issue 5. [<http://reform-monitor.org/cgi-bin/>].

Leibkonna elujärg. Eesti Statistikaamet, 2002.

Lindeman, D. C. Review of Recent Reforms in the Baltic Region. In Pension Reform in the Baltic Countries. OECD: Private Pension Series, 2004, nr. 5.

McCloskey, M. The emperor has no clothes: the conundrum of sustainable development. Duke Environmental Law & Policy Forum, 1999, Vol. 9.

McGillivray, W. Pension reform: Where are we now? International Social Security Review, 2000, Vol. 53, No. 1.

Oorn, K. Eesti pensionisüsteem väldib teistes riikides tehtud vigu. Eesti Päevaleht, 2002, 24. oktoober.

Orszag, P. R.; Stiglitz, J. E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. The World Bank, 1999, november.

Pöld, P. Eesti pensionireform tuli, nägi ja võitis. Äripäev, 4. november 2003. [<http://www.pensionikeskus.ee/?id=2174>].

Raesaar, K. 351 164 people have joined the funded pension system. <http://www.pensionikeskus.ee>

Siebert, H. Introduction. A European Perspective. In Social Security Pension Reform in Europe. Edited by Feldstein, M.; Siebert, H. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002.

Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2000, 28. juuni, COM(2000) 379 final.

Sotsiaalministeeriumi haldusala arvudes 2001. EV Sotsiaalministeerium, 2001.

Sotsiaalsektor arvudes 2003. Social Sector in Figures. EV Sotsiaalministeerium, Tallinn, 2003.

Tafel, K.; Terk, E. Jätkusuutlik areng. Teoreetilised ja praktilised dilemmad.. Arengustrateegia Säahev Areng 21. 2001, 196 lk <http://www.tpu.ee/SE21.html>. 2001.

Threlfall, M. European social integration: harmonization, convergence and single social areas. Journal of European Social Policy, 2003, Nr. 13 (2).

Tiit, E.-M.; Leppik, L.; Võrk, A.; Leetmaa, R. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn 2004.

[[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/\\$file/pensioniuurimus_2004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/$file/pensioniuurimus_2004.pdf)].

Tulva, T.; Kiis, A. Vananemine Eestis: Eakate toimetulek ja teenuste vajadus. Tallinn, 2001. [<http://www.parnu.ee/raulpage/koolitus/vananemine.html>]

Uibu, J. Vanurid Eesti ühiskonnas – rahvastikupoliitilised seisukohad. Ettekanne Sotsiaalministeeriumi ja Soome-Eesti Seltside Liidu poolt korraldatud seminaril Elujõud 12. novembril 1999 Eesti Haldusjuhtimise Instituudis.

[<http://www.terramariana.ee/yk-seenior-vanur.htm>].