

ELANIKKONNA VANANEMINE – EELARVE TASAKAALU JÄRGNEVAIL AASTAKÜMNEIL MÕJUTAV TEGUR

Kristjan Tamla

Viimasel kümnendil on eelarvepoliitikat ja eelarve tasakaalu käsitledes üha enam hakatud rääkima pikaajalisest mõtmest. Põhjus on selles, et eelarvepoliitika ja eelarve tasakaalu jätkusuutlikkust mõjutavaile tegureile on lisandunud täiendav dimensioon, mis on seotud elanikkonna vananemisega. Probleem on aktuaalne kõigis arenenud tööstusmaades ja ka mitmes arenevais riikides. Põhimõtteliselt tähendab see seda, et järgnevail aastakümneil hakkab maksumaksjate osakaal ülalpeetavate suhtes pidevalt vähenema, mis omakorda muudab avalike teenuste rahastamise järjest raskemaks. Seetõttu on eelarve pikaajalise tasakaalu seisukohalt hakatud üha enam rääkima vajadusest muuta riikide eelarvetest pensionisüsteemi rahastamise tingimusi nii, et need vastaksid elanikkonna vananemisega seotud struktuurimuutustele. Sellist vajadust rahastamistingimusi muuta võib lihtsustatult nimetada ka pensionisüsteemi reformiks¹.

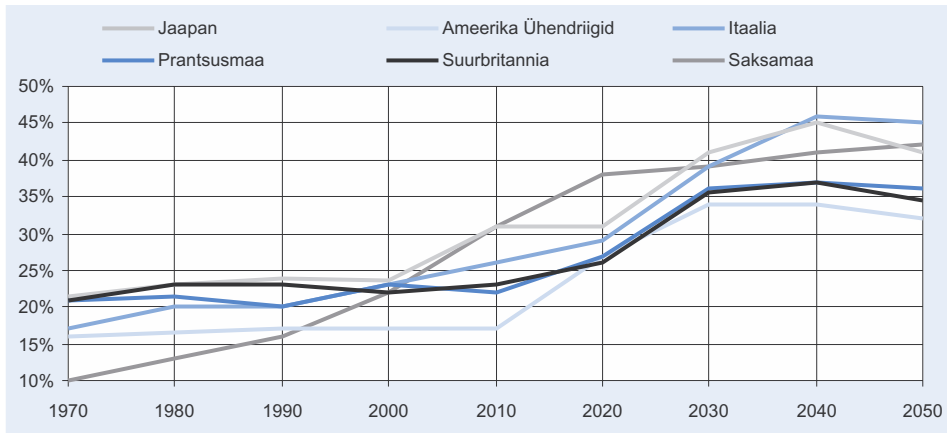
■ Pensionisüsteemi reform ■

Tänapäeval rajaneb enamiku riikide pensionisüsteem jooksva finantseerimise (*pay as you go*) põhimõttel, mille puhul pensionimaksed kaetakse eelarve jooksvaist maksutuludest. Peaaegu pool sajandit on sellised süsteemid toimunud suhteliselt efektiivselt, kuid seoses elanikkonna jätkuva vananemisega ning pensionäride arvu kasvuga tööelise elanikkonna suhtes, on järjest kahtlasem, et need süsteemid võiksid toimida ka tulevikus pikema perioodi vältel² (vt joonis 1).

Jooksvalt finantseeritavate pensionisüsteemide peamine nõrkus on rahaliste vahendite pidev ümberjagamine põlvkondade vahel (maksumaksjailt pensionäridele), mille järgimine senisel tasemel on demograafiliste protsesside (elanikkonna suhtelise vananemise) tõttu järjest keerulisem. Need süsteemid toimivad efektiivselt tingimustes, kus tööeline elanikkond võrreldes pensioniealistega pidevalt kasvab, st maksubaas suureneb kiiremini kui pensioniealine elanikkond. Sellistes oludes kasvab pensionide suhteline ostujõud võrreldes palkadega isegi konstantse maksukoormuse puhul. Kui aga demograafilised protsessid pöörduvad vastassuunda, st pensionäride arv hakkab suurenema tööeliste arvust kiiremini, siis saab jooksvalt finantseeritavas pensionisüsteemis tagada pensionide

¹ Tegelikult hõlmab see lisaks pensionisüsteemile ka kõiki muid avalikke teenuseid, mida tarbib kogu elanikkond või peamiselt selle pensioniikka jõudnud osa (näiteks tervishoiusüsteem).

² Sinn, H.-W. *The Value of Children and Immigrants in a Pay-As-You-Go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System. Working Paper 6229.* Cambridge: NBER, 1997.



Joonis 1. Elanike vananemine suuremais tööstusriikides (mittetööealise elanikkonna suhe tööealise elanikkonda)

suhtelise ostujõu säilimist vaid igalt maksumaksjalt täiendavaid rahalisi vahendeid võttes. See tähendab, et kui põlvkondadevaheline ümberjagamine jätkub senisel moel, siis toob see igale järgnevale põlvkonnale kaasa järjest suurema maksukoormuse.

Tänapäeval jääb enamiku Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikide ning Kesk- ja Ida-Euroopa maade jooksvalt finantseeritavate pensionikindlustussüsteemide rahastamiseks aastas kogutav maksusumma vahemikku 5–15% nende riikide sisemajanduse koguprodukti (SKP) suhtes. **Kui elanikkonna vananemise prognoositavad trendid jätkuksid, kasvaksid senise suhtelise ostujõu tagamiseks vajalikud pensionisummad 21. sajandi keskpaigaks võrreldes praegusega kuni kahekordseks³.**

Sellest ajendatuna ongi viimasel kahel aastakümnel püütud kogu maailmas pensionisüsteeme reformida nii, et neid oleks võimalik rahastada ka siis, kui elanikkonna vananemine jätkub. Põhimõtteliselt on seda võimalik teha kahel viisil⁴:

- 1) Piirata elanikkonna vananemisega kaasnevat pensionikulutuste kasvu ning samal ajal säilitada pensionisüsteemide jooksva finantseerimise põhimõtted.** Üldjuhul on sellise reformi puhul vaja kitsendada praegu kehtivat pensioni saamisõigust, tõsta pensioniiga ning pidurdada demograafilisi trende arvesse võtvate indekseerimissüsteemide abil pensionide kasvu;
- 2) asendada praegu kehtiv jooksevrahastamise põhimõte individikeskse kogumissüsteemiga.** Sellise fundamentaalse reformiga peatatakse praegustes süsteemides toimuv põlvkondadevaheline raha ümberjagamine ning see asendatakse iga põlvkonna ja indiviidi poolt endale vanaduspõlveks kogutavate vahenditega. Niisugune reform kaotab peaaegu täielikult pensionisüsteemi rahastamise sõltuvuse elanikkonna vanuselise struktuuri muutustest.

³ Holzmann, R. *Financing the Transition to Multipillar*. Staff Papers 44, No 2. Washington: IMF, 1998.

⁴ *Guidebook to Pension Reform*. United States Agency for International Development, 1999.

Eelarve tasakaalu jaoks tähendab individikesksete kogumissüsteemide rakendamine eelkõige seda, et osa seniseid jooksvaid maksutulusid suunatakse ümber pensionifondidesse. Samal ajal säilivad aga eelarvelised kohustused tänaste pensionäride ees, mistõttu pensionikulutuste rahastamiseks tuleb leida uusi katteallikaid. Sellist täiendava rahastamise kohustust võib nimetada ka pensionireformi üleminekukuluks.

Kuna järsk üleminek täielikult individikesksele kogumissüsteemile kontsentreerib reformi läbiviimiseks vajalikud kulud väga kitsale perioodile, siis sisaldavad erinevate riikide pensionisüsteemi reformid sageli mõlema mainitud võimaluse komponente: **reformiga piiratakse jooksvalt finantseeritava süsteemiosa kulutuste kasvu ning soodustatakse ka individikesksete kogumissüsteemide arengut**⁵.

■ Elanikkonna vananemine Eestis ■

Nagu arenenud tööstusriikides, nii mõjutab elanikkonna vananemine riigieelarve tasakaalu ka Eestis. Kui seoses üleminekuga turumajandusele on meie pensionikindlustuse süsteemi viimasel kümnendil mõjutanud mitmed spetsiifilised tegurid (tööhõive järsk langus, maksukorralduse põhimõtete muutumine jne), siis järgnevatel aastakümneil hakkab seda järjest enam mõjutama just elanikkonna jätkuv vananemine.

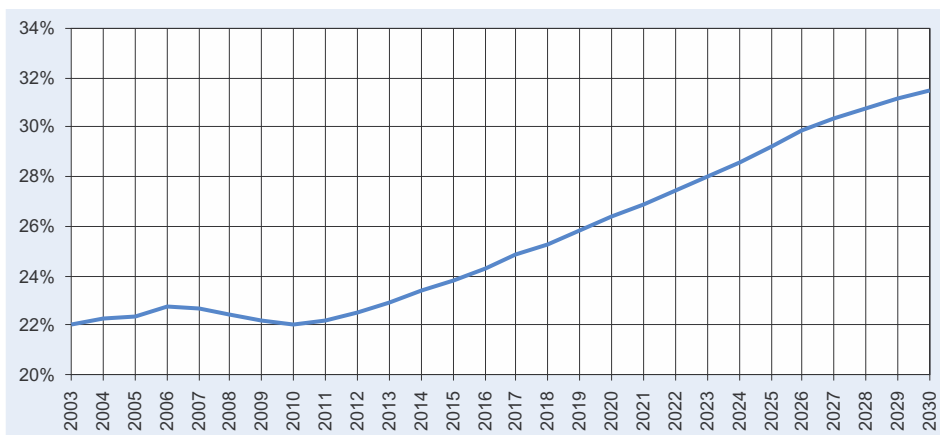
Erinevate prognooside kohaselt jääb lähima 7–8 aasta jooksul pensioniealiste elanike osakaal Eesti rahvastikus suhteliselt stabiilseks (15% lähedale) ning nende suhe tööealisesse elanikkonda isegi alaneb mõnevõrra. See on peamiselt tingitud kahest ajalooliselt selgesti eristuvast sündimuse lainest – Teise maailmasõja aegsest ja sellele vahetult järgnenud sündimuse langusest ning taasiseseisvumise eelsest sündimuse märgatavast kasvust. Nii jõuab XXI sajandi alguses pensionikka suhteliselt väike osa elanikke, samal ajal kui tööturule sisenejate arv suureneb. **Seega algab elanikkonna järsk vananemine Eestis mõnevõrra hiljem kui arenenud tööstusriikides, kuid taasiseseisvumisjärgse sündimuse languse mõjul toimub seejärel märksa kiiremas tempos** (vt joonis 2).

Järgnevalt vaatleme, millist mõju avaldaks elanikkonna vananemine jooksvalt finantseeritava pensionisüsteemi toimimisele Eestis eelseisvatel aastakümneil. Selleks kasutame projektsioonimudeli⁶ abil teostatud erinevaid matkemodelleerimisi – elanikkonna vananemise mõjust eelarve tasakaalule, maksukoormusele ning pensionide suhtelisele ostujõule võrreldes palkadega.

Erinevatest modelleerimistest selgub, et **elanike prognoositav vananemine põhjustaks jooksvalt finantseeritava pensionisüsteemi korral järgnevatel aastakümneil märkimisväärtse riigieelarve rahastamisvajaku kasvu**. Soovides säilitada pensionide suhtelist ostujõudu palkade suhtes, tuleks järgnevatel aastakümneil seega eraldada jooksvalt

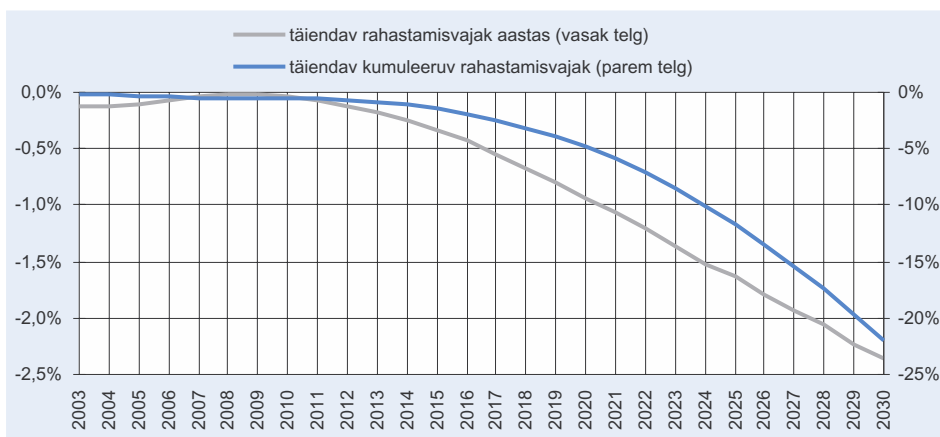
⁵ Góra, M. ja Rutkowski, M. *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*. SP Discussion Paper No 9815. Washington: World Bank, 1998.

⁶ Projektsioonimudeli koostasid Martti Randveer ja Kristjan Tamla Eesti pensionireformi finantsprojektsioonide töögrupi nõustamise raames 2000. aastal.



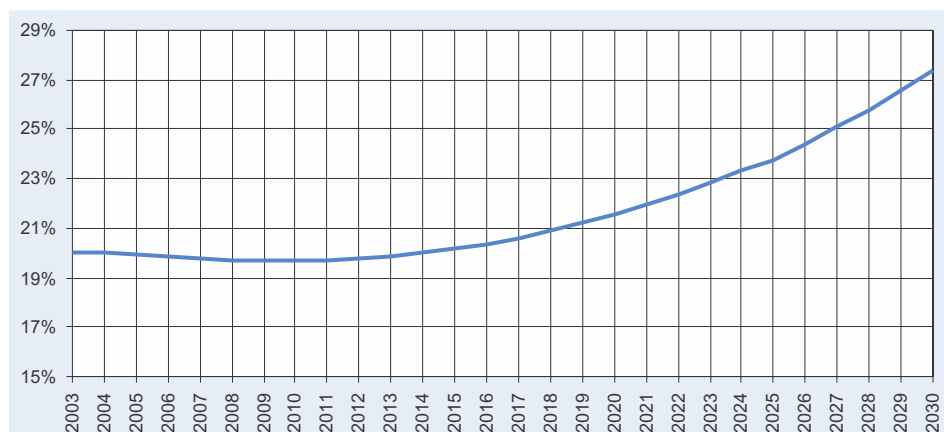
Joonis 2. Eesti pensioniealse elanikkonna (üle 65aastased) suhe tööealise elanikkonda (15–65aastased)

finantseeritavasse süsteemi üha suuremaid eelarvelisi vahendeid. Projektsioonimodeli kohaselt ulatuks täiendava rahavajaduse maht 2020. aastal 0,9%ni ning 2030. aastal juba 2,4%ni SKP suhtes. Kumuleeruvalt tähendaks see järgmise 25 aasta jooksul enam kui 20% suurust rahastamisvajakut SKP suhtes (vt joonis 3).



Joonis 3. Elanikkonna vananemise mõju jooksvalt finantseeritava pensioni-süsteemi täiendavale rahastamisvajakule (% SKP suhtes)

Üks võimalus rahastamisvajakut katta oleks näiteks järk-järgult suurendada maksukoormust. Eeldusel, et see toimub vaid sotsiaalmaksu arvel, tooks see endaga kaasa maksumäära tõusu palgafondi suhtes praeguselt 20%lt 2030. aastaks ligikaudu 28%ni (vt joonis 4). On selge, et maksukoormuse kasv sellises ulatuses suurendaks ajapikku märkimisväärselt tööjõukulusid ning hakkaks pidurdama majanduse efektiivset toimimist.



Joonis 4. Rahastamisvajaku katmiseks tarvilik sotsiaalmaksu määr

■ Lõpetuseks ■

Pensionisüsteemi toimimise tagamiseks elanikkonna vananemise tingimustes viidi Eestis aastail 1998–2002 läbi pensionireform. Uus pensionikindlustuse süsteem rajaneb nn kolmele sambale. Reformi tulemusena piirati jooksvalt finantseeritava süsteemiosa kulutuste kasvu ning loodi ka täiendavaid soodustusi individikesksete kogumissüsteemide arenguks.

Tänaseks, kui uue pensionisüsteemiga on liitunud enam kui 350 000 inimest (ca 60% hõivatuist), võib reformi pidada suhteliselt edukaks. Samas tuleb aga arvestada, et **kuigi uus kolmest sambast koosnev pensionisüsteem seab riigieelarve tasakaalu senisest väiksemasse sõltuvusse elanikkonna vananemisest, ei pruugi see täielikult välistada võimalikku rahastamisvajaku kasvu tulevikus. Seetõttu on oluline, et valitsussektoris säiliks ka edaspidi tänaseks kogutud vabad ressursid – eelkõige stabilisatsioonireservi kogutud raha.**