

Laste arvu mõjust pensionile

Lauri Leppik
Brit Veidemann

Poliitikauringute Keskus PRAXIS

Tallinn 2006

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi eesmärkideks on vastavalt Rahvastikuministri büroo poolt esitatud ülesandepüstitusele:

- 1) anda ülevaade laste arvu ja pensioni suuruse vahelise seose skeemidest Euroopa riikides;
- 2) esitada Eesti pensionisüsteemi sobivad poliitikaalternatiivid, mis võtaksid pensioniõiguse kujunemisel ja pensionide arvutamisel arvesse laste arvu;
- 3) esitada poliitikaalternatiivid, mis võtaksid lapse vanema/hooldaja pension arvutamisel arvesse laste sissetuleku suurust ja analüüsida selliste poliitikaalternatiivide sobivust Eesti praeguse pensionisüsteemiga.

Analüüsi teoreetilisi lähtekohti

Pensionisüsteemile võib seada erinevaid sotsiaalpoliitilisi eesmärke. Siiski, analüüsides erinevate riikide praktikaid, võib näha, et keskseteks vanaduspensionidega seotud eesmärkideks Euroopa riikides on (vt. ka Council of the European Union 2001):

- 1) asendada (teatud ulatuses) isiku varasemat töötasu, nii et isiku elatustase peale vanuse tõttu töötamise lõpetamist oluliselt ei langeks – ehk pension kui edasilükatud töötasu;
- 2) kaitsta isikut vaesuse eest vanaduspõlves tagades teatud miinimumsissetuleku pensioniikka jõudnud isikutele.

Riikides, kus rõhutatakse esimest eesmärki, sõltub vanaduspensionide suurus reeglina vahetult isiku enda varasemast töötasust või isiku poolt või tema eest tehtud sissetulekust. Teist eesmärki rõhutavates riikides on pensioni suuruse seos isiku varasema töötasuga nõrgem või puudub üldse, s.t. pensioni makstakse kõigile võrdses määras. Mitmed riigid (sh. Eesti) tunnustavad samaaegselt mõlemat eesmärki, üritades nende vahel saavutada teatud tasakaalu. Sellistes riikides sisaldab pensionisüsteem kas mõlemat liiki pensione (nt. rahvapension kui miinimumpensionide garantii kõigile elanikele ning varasemast töötasust/sissetulekust sõltuv pension majanduslikult aktiivsetele isikutele) või sisaldab pensionivalem mõlemat tüüpi komponente – võrdse määraga ning varasemast töötasust/maksetest sõltuvat osa. Pensionisüsteemi sotsiaalpoliitiline eesmärgipüstitus mõjutab seega oluliselt neid printsiipe, mis puudutavad pensioniõiguse teket ja pensionide suuruse arvutamise aluseid.

Samas, jooksva finantseerimisega pensionisüsteem kätkeb endas ka omapärast kindlustust lastetuse riski vastu (Sinn 2004). On selge, et kui pensionisüsteem täielikult puuduks, siis langeks vastutus vanaduse sissetuleku eest kas indiviidile endale (individuaalne vastutus) või tema perekonnale (perekondlik vastutus). Seega pensionisüsteem katab samaaegselt erinevaid riske, muuhulgas:

- 1) töövõime languse risk – võimetus tööturul kõrge vanuse ja/või sellega seotud terviseprobleemide tõttu sissetulekut teenida;
- 2) individuaalse eluea määramatuse risk – teadmatus kui kaua inimene elab peale pensioniikka jõudmist, mis ei võimalda pensionipõlve ratsionaalselt planeerida, sest pole teada kui palju sääste ta pensionipõlve jaoks vajab;
- 3) lastetuse risk – ülalpidajate puudumine, kes vanaduseas toetaks.

Samuti on lihtne veenduda, et jooksva finantseerimisega, põlvkondade vahelisele solidaarsusele ja ümberjaotusele tuginevale pensionisüsteemile saab indiviid anda panust kahel viisil:

- 1) töötamise ajal töötasult makstava sotsiaalmaksu kaudu, mida kasutatakse jooksvalt pensionide väljamaksmiseks;
- 2) kasvatades järglasi, kes hiljem maksumaksjatena pensionisüsteemi finantseerimises osalevad.

Pakkudes kaitset lastetuse riski vastu, teostab pensionisüsteem seega ümberjaotust lapsi kasvatanud vanematelt lastetutele isikutele. Samas, iga kindlustusega seondub potentsiaalselt nn. moraalirisk (*moral hazard*), mis väljendub selles, et teadmine kindlustuse olemasolust võib mõjutada isikute käitumist. Antud juhul – pensionikindlustuse olemasolu võib potentsiaalselt mõjutada sündimuskäitumist, kui isikud teavad, et nende sissetulek vanaduspõlves on tagatud sõltumata sellest, kas neil on lapsi või mitte. Langev sündivus mõjutab aga kogu pensionisüsteemi ja kõiki pensionäre – nii neid, kellel on palju lapsi, kui ka lastetuid.

On huvitav analüütiline küsimus, kas ja kui palju pensionisüsteemi olemasolu realselt mõjutab sündimuskäitumist? Kui jah, siis on vastutuse osaline (tagasi)siirdamine põhjendatud. Mõned autorid (Cigno et al 2000, Ehrlich ja Kim 2005) on osutanud, et samaaegselt jooksva finantseerimisega pensionisüsteemide laienemisega mitmetes riikides on toimunud sündivuse langus. Siiski, empiirilisel on keeruline eristada pensionisüsteemi potentsiaalset mõju sündimuskäitumisele teistest sündimuskäitumist samaaegselt mõjutavatest (ja mõjutavatest) teguritest, nagu perekondlike väärtuste muutumine, naiste suurem osalemine tööturul, rasedusvastaste vahendite ulatuslik levik jm. Ilmselt on pensionisüsteemi (kui indiviidi heaolu pikemas ajalisel perspektiivis mõjutava süsteemi) mõju sündimuskäitumisele suhteliselt väiksem kui lühemaajalises perspektiivis olulistel asjaoludel (nt. sissetulekute langus ja kulutuste suurenemine laste kasvatamise tõttu). Sellegipoolest on mitmed autorid (Sinn 2005; Fenge ja Weizsäcker 2006) leidnud, et pensionide sidumine laste arvuga oleks ühelt poolt õiglane ning teisalt mõjuks soodsalt sündimuskäitumisele.

Laste mõju pensioni suurusele Euroopa riikides

Kuigi enamikus Euroopa riikides on pensioniõiguse teket ja pensioni suurust mõjutavateks kesksed teguriteks isiku varasema tööstaaži pikkus, varasem töötasu või sellelt tehtud sissemaksed, võetakse mitmete riikide pensionisüsteemides pensioniõiguste arvestamisel vähemal või suuremal määral arvesse ka laste arvu või nende hooldamiseks kulunud aega.

Tüüpiliselt mõjutab laste olemaolu või nende arv Euroopa riikides pensioniõigusi kas ühel või enamal viisil kolmest järgnevast:

- 1) väikelaste hooldamisele kulunud aja arvestamine pensionistaažis;
- 2) pensioniea alandamine sõltuvalt laste arvust;
- 3) pensionilisad ülalpeetavate pereliikmete eest.

Riikides, kus pensioni suurus sõltub isiku varasemast tööstaažist, töötasu suurusest või tehtud sissemaksetest, rakendatakse reeglina kompensatoorseid mehhanisme laste

kasvatamise tõttu tööturult eemal olnud perioodide arvesse võtmisel (nn. *non-contributory periods*). Euroopa parandatud ja täiendatud Sotsiaalharta artikliga 27 ühinenud riikidel on selleks ka rahvusvaheline kohustus, kuivõrd harta artikli 27 paragraaf 1(b) kohustab lepinguosalisi riike võtma laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud perioode pensioni arvutamisel arvesse. Selliste sätete eesmärgiks on siiski vaid vältida laste kasvatamise võimalikku negatiivset mõju pensioni suurusele (võrreldes isikuga, kes on kogu aeg töötanud), mitte positiivne ümberjaotus lapsi kasvatanud vanematele. Samuti võib märkida, et laste kasvatamise perioode kompenseeritakse vaid ühele vanemale, kes tegelikult lapse kasvatamise tõttu tööturult eemal on olnud – realselt on selleks sagedamini ema.

Mõned Euroopa Liidu liikmesriigid – Tšehhi, Kreeka, Sloveenia – diferentseerivad pensioniiga sõltuvalt laste arvust. Kuigi varasem pensionile jäämine võib (muudel võrdsetel tingimustel) tähendada madalamat kuupensioni – sest töötamise kestus ja tasutud sissetulekude summa on väiksemad kui üldise pensionieani töötanutel – on summaarne riigilt saadav hüve üldjuhul siiski suurem, sest pensioni saadakse pikema perioodi vältel.

Mitmetes Euroopa riikides makstakse ülalpeetavaid (alaealisi lapsi või töövõimetuid pereliikmeid) omavatele vanematele pensionilisa (*supplements for dependants*). Sellised pensionilisad lähtuvad kaalutlusest, et ülalpeetavate lastega isikute kulutused on suuremad. Seega on pensionilisa maksmise aluseks pensionäri leibkonna suuremad vajadused, mitte demograafilised stiimulid. Seda iseloomustab asjaolu, et pensionilisa ei maksta täiskasvanud töötavate laste eest.

Slovakkia on Euroopa riikidest ainuke, kus pensionikindlustusmaks suuruse sõltub laste arvust – laste kasvatamine alandab ühe vanema maksemäära 0,5% võrra iga ülalpeetava lapse kohta.

Võrdlev ülevaade laste mõjust pensioniõigusele Euroopa riikides on esitatud lisa 1.

Laste mõju pensioni suurusele Eesti praeguses pensionisüsteemis

Vastavalt riikliku pensionikindlustuse seadusele koosneb Eestis riiklik vanaduspension kolmest komponendist: baasosast, staažiosakust ja kindlustusosakust. Matemaatiliselt väljendab pensionide arvutamist valem:

$$Pension = B + H \times s + H \times \sum_{i=1}^n \alpha \quad \text{kus}$$

B – pensioni baasosa (praegu 1001.41)

H – aastahinne (praegu 48.51)

s – pensioniõigusliku staaži (kuni 31.12.1998) aastate arv

$\Sigma \alpha$ – aastakoefitsientide summa (alates 01.01.1999)

Seega sõltub Eestis vanaduspension kahest individuaalsest tegurist: staažiaastate arvust (kuni 1998.a. lõpuni) ja individuaalsete aastakoefitsientide summast üle kogu töötamise perioodi (alates 1999.a. algusest). Viimane komponent omakorda sõltub isiku poolt/eest makstud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osade (16% või 20% sõltuvalt sellest,

kas isik on liitunud II sambaga) suhtest riigi keskmisse sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa summasse konkreetsel aastal.

Riiklik vanaduspension sõltub Eestis seega – nii nagu paljudes teistes Euroopa riikides – eeskätt varasema töötamise kestusest ja tasutud sissetulekust (sotsiaalmaksust). Siiski on ka Eesti riiklikus pensionikindlustuses kaks aspekti, kus vanaduspensioni saamise õigust või vanaduspensioni suurust mõjutab laste arv.

Vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse §10 lg1 on ühel vanematest (vanemate omavahelisel kokkuleppel), kes on kasvatanud kolme või enam last, õigus soodustingimustel vanaduspensionile, s.t. õigus siirduda vanaduspensionile enne üldist pensioniiga, tingimusel, et vanemal on vähemalt 15 aastat pensionistaaži ja ta on igat last kasvatanud vähemalt 8 aastat.

Tabel 1. Pensioniea sõltuvus laste arvust

Laste kasvatamine	Mitu aastat varem pensionile?
kasvatatud kuni 18aastast puudega last	5 aastat
kasvatatud 5 või enam last	5 aastat
kasvatatud vähemalt 4 last	3 aastat
kasvatatud vähemalt 3 last	1 aastat

Allikas: Riikliku pensionikindlustuse seadus § 10

Vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse §28 lg2 p12 arvatakse kuni 1998.aastani lõpuni arvestatud pensioniõigusliku staaži hulka ühele vanematest 2 aastat iga lapse kohta, keda on kasvatatud vähemalt 8 aastat, sõltumata tegelikult lapsega kodus olemise ajast. Seega sisuliselt lähtub kehtiv pensionivalem lastekasvatamise perioodide puhul kuni 1998.a. lõpuni sellest, nagu oleks vanem sellel perioodil teeninud Eesti keskmist töötasu. Teiste sõnadega, lisaks töötamisele (ja muudele sellega võrdsustatud tegevustele) makstakse riiklikus pensionikindlustuses enne 1998.a. lõppu toimunud laste kasvatamise perioodide eest pensionilisa suuruses 97.02 krooni lapse kohta.

Alates 1.jaanuarist 1999 arvestatakse pensioni aga üksnes makstud sotsiaalmaksu alusel. Kuni 3-aastase lapse kasvatamise puhul maksab sotsiaalmaksu riik, ent seda üksnes 1400 kroonilt kuus¹. Riik maksab samalt summalt sotsiaalmaksu ka mittetöötava vanema eest, kes kasvatab kolme või enam alla 19-aastast last, kellest vähemalt üks on alla 8-aastane. Arvestades 2006.a. isikustatud sotsiaalmaksu arvestuslikku keskmist suurust, võetakse ühte laste kasvatamise aastat riiklikus pensionis arvesse samaväärselt töötamisega ca 16% keskmise palga eest.

Teisisõnu, riik väärtustab väikelapse kasvatamise aega praegu samaväärselt töötamisega vähema kui poole miinimumpalga eest. Võrreldes 1999.a. eelse olukorraga on väikelapse hooldamise aja väärtus pensioniarvestuses seega langenud ca 6 korda. Kuivõrd selline olukord on kehtinud juba alates 1999.aastast, siis antud korra jätkumine tooks kaasa selle, et suurem laste arv ning koos sellega pikem laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud periood põhjustavad lasterikastele

¹ Riik maksab sotsiaalmaksu 1400 krooniliselt kuumääralt alates 2006.a-st. Aastatel 1999-2005 tasus riik sotsiaalmaksu üksnes 700 kroonilt kuus (vt. Lisa 2).

vanematele väiksema pensioni – nii absoluutselt kui suhteliselt, võrreldes sama vanusekohordi keskmisega.

Sellele probleemile on osutanud tähelepanu Tiit et al (2004), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt Riigikantselei tellimusel läbiviidud pensioniuurimuse raames. Olukorra parandamiseks soovitasid PRAXISE analüütikud toona taastada laste kasvatamise perioodide arvestamisel 1999.aasta eelne olukord, s.t. omistada lapsehoolduspuhkuse aja eest aastakoefitsient 1,0 (vt. Lisa 2).

Oleks huvipakkuv empiirilisel analüüsida (nt. kasutades Sotsiaalkindlustusameti pensionikindlustuse registri ja/või Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmeid), milline on laste arvu ja vanaduspensionide suuruse vaheline seos Eestis praegu tegelikult – kas suurema laste arvuga kaasneb väiksem pension ning kui palju iga lisanduv laps pensioni suurust mõjutab.

Poliitikaalternatiivid, mis seoksid pensioni suuruse laste arvuga

2.juunil 1997.a. Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud „Pensionireformi kontseptuaalsed alused“ sisaldas riikliku pensionikindlustuse reformi ühe postulaadina järgmist:

„Aastast 2020 (s.t. 1957.a. ja hiljem sündinud isikutele) viiakse riiklik vanaduspension sõltuvusse laste arvust.“ Kontseptsiooni seletuskirja osas juhiti tähelepanu, et sisuliselt toimub riiklikus pensionisüsteemis muude ümberjaotusmehhanismide kõrval ka generatsioonisisene ümberjaotus paljulapselistelt vanematelt ühelapselistele või lastetutele vanematele. „Pensionide sõltuvusseadmise laste arvust sisuliselt vähendaks taolist ümberjaotust. Samas ei saa sõltuvust laste arvust rakendada koheselt, sest siis mõjuks see karistusena inimestele, kelle lastetus ei ole nende vaba valik. Teadmisel, et riiklik pension hakkab tulevikus sõltuma laste arvust, on lastetutel aga võimalus osaleda vabatahtlikes täiendavates pensionisüsteemides.“ (Pensionireformi kontseptuaalsed alused 1997).

Sisuliselt nägi 1997.a. pensionireformi kontseptsioon ette riiklike (I samba) pensionide diferentseerimise kahel alusel: makstud sotsiaalmaksu ja laste arvu järgi. Nimetatud kavast realiseerus 2000.a. jõustunud riikliku pensionikindlustuse seadusega vaid esimene osa. Samas ei täpsustanud 1997.a. kontseptsioon, millises vormis pensionide ja laste arvu vaheline seos tuleks sätestada, s.t. puudus ettepaneku rakenduslik pool.

Käesolevas töös pakutakse välja poliitikaalternatiivid nimetatud ettepaneku rakendamiseks. Seejuures tuginetakse suures osas Sinni (2005) ning Fenge ja von Weizsäckeri (2006) teoreetilisele analüüsile.

Nii Sinn (2005) kui Fenge ja von Weizsäcker (2006) on samal seisukohal, et optimaalne pensionisüsteem peaks sisaldama nii varasemast töötasust kui ka laste arvust sõltuvat komponenti. Teisisõnu, nn. lapsepension ei asendaks varasemast töötasust sõltuvat pensioni, sest ka viimasel on oluline funktsioon.

Sinn (2005) soovib kehtestada laste arvust sõltuva täiendava pensioni, jättes olemasoleva, töötasust või sissetulekust sõltuva, riikliku pensioni puutumata. Tehniliselt oleks selline alternatiiv kahtlemata kõige lihtsamini rakendatav. Fenge ja von Weizsäcker (2006) analüüsivad ka varianti, kus laste arvust sõltuv pensioniosa on proportsionaalne keskmise

laste arvuga riigis – analoogiliselt sellele, kuidas töötasust/sissemaksetest sõltuv riikliku pensioni osa on proportsionaalne riigi keskmise töötasuga/sissemaksetega.

Vastavalt Sinni (2005) analüüsile oleks sündimuskäitumise stiimulite seisukohalt tugevaim variant, kus pensionisüsteemi sissemaksetega on seotud teatud sanktsioonid ning väljamaksetega stiimulid.

Konkreetsem abinõude kava võiks Eesti pensionisüsteemi konteksti ülekantuna olla järgmine²:

- 1) kindlaksmääratavast aastast alates hakatakse riiklikus pensionikindlustuses maksuma pensionilisa (nn. lapsepensioni), mis sõltub üksnes laste arvust ja mitte ühestki teisest tegurist – s.t. lapse vanus, lapse ega vanema enda töötasu või muu sissetulek pensionilisa maksmist ei mõjuta;
- 2) õigus pensionilisale oleks mõlemal vanemal;
- 3) pensionilisa suurus on maksimaalne kolme või enama lapse puhul ning proportsionaalselt väiksem kahe ja ühe lapse puhul (alternatiivina: pensionilisa on proportsionaalne laste arvuga);
- 4) sotsiaalmaksu määr on fikseeritud praegusel tasemel, pensionilisa finantseeritakse riigieelarve siiretest pensionikassale, mitte sotsiaalmaksu vahenditest;
- 5) pensionilisa reaalväärtus peab vähemalt tagama, et kolmelapselise pere vanemate riikliku pensioni asendusmäär ei lange võrreldes praeguse keskmise asendusmääraga rahvastikuvananemisest tuleneva negatiivse mõju tõttu;
- 6) lastetute ja vähelapseliste isikute kohustusliku kogumispensioni makse on kõrgem (üldjuhul 2%): näiteks lastetutel +3% (s.t. kokku 5%), ühelapselistel +2%, kahelapselistel +1% (alternatiivina: lastetutel +2%, ühelapselistel +1%);
- 7) lastetutel vanematel tekib esimese lapse sündimisel õigus ühekordsele väljamaksele pensionifondist (1% suurusele maksele vastav osa kogutud kapitalist), analoogiliselt teise ja kolmanda lapse puhul.

Selline lahendus rõhutaks, et vanaduseaks piisava sissetuleku tagamiseks tuleb igapäev investeerida kas inimkapitali (laste kasvatamise kaudu) või reaalsesse kapitali (täiendavate säästude näol kogumispensionisse). Isikud, kes investeerivad vähem inimkapitali, peavad seevastu investeerima rohkem reaalsesse kapitali.

Laste arvust sõltuv pensionilisa ei peaks sõltuma mingitest muudest lisatingimustest, v.a. nõue, et vanem on last reaalselt (nt. teatud arv aastaid) kasvatanud. Vastavaks kriteeriumiks sobib riikliku pensionikindlustuses kuni 1998.a. lõpuni rakendatud tingimus, et vanem on last kasvatanud vähemalt 8 aastat, kusjuures arvesse võetakse ainult lapsekasvatamise perioode kuni lapse 18-aastaseks (s.t. täisealiseks) saamiseni. Võib kaaluda täiendavaid kriteeriume, nt. et pensionilisa ei makstaks (isegi kui varasematest perioodidest 8 aasta kasvatamise nõue on täidetud), kui vanemalt on vanemlikud õigused ära võetud, laps on paigutatud hoolekandenasutusse vms. Lahutatud vanemate korral võib selle vanema puhul, kes lapsega koos ei ela, seada lisatingimuseks elatise maksmise.

Samas, juhul kui lapse kasvatamise kestuseline tingimus on täidetud, tuleks pensionilisa maksta ka juhul kui laps on hiljem hukkunud, kannab vanglakaristust või on siirdunud tööle mõnda teise Euroopa Liidu liikmesriiki (s.t. ka juhtudel kui laps reaalselt Eesti pensionisüsteemi finantseerimises enam ei osale). Viimane asjaolu tuleneb Euroopa Liidu

² Suuremas osas tugineb väljapakutud meetmete kava Sinni (2005) soovitudele.

määruse 883/2004 artikli 5 punktist b, mis sätestab, et kui sotsiaalkindlustushüvitiste määramisel omavad mingid faktid või sündmused teatud juriidilist mõju, siis peavad liikmesriigid võtma arvesse teiste liikmesriikide territooriumil toimuvaid fakte ja sündmusi nii nagu need toimuksid tema territooriumil³. See printsiip tuleneb töötajate vaba liikumise põhimõttest ja sellega seoses vajadusest tagada sotsiaalkindlustusõiguste säilimine sõltumata asjassepuutuvate isikute mistahes liikumistest liikmesriikide vahel.

Sinn (2005) möönab, et pensionilisa (lapsepensioni) rakendumise aeg on poliitilise valiku ja kokkuleppe küsimus – kas vastav õigus laieneb üksnes nende laste suhtes, kes sünnivad peale vastava seaduse jõustumist (kuivõrd sündimuskäitumist ei ole võimalik mõjutada tagasiulatuvalt, samas sel juhul makstaks esimesed lapsepensionid alles mõne aastakümne pärast) või rakendatakse seda ka laste suhtes, kes on sündinud varem (mis võiks õigluse vaatenurgast olla soovitatav). Viimasel juhul võiks mõelda pensionilisa järk-järgulisele rakendamisele, et vältida suurt finantsilist koormust reformi algusaastatel. Arvestades Eestis toimunud demograafilisi protsesse ning ülalkirjeldatud muutusi Eesti pensionisüsteemis alates 1999.a. jaanuarist, võiks õigus lapsepensionile laieneda nende laste suhtes, kes on sündinud peale 31.12.1990 (s.o. 31.12.1998 miinus 8 aastat, mis on nõutud minimaalne lapsekasvatamise aeg, et tekiks õigus kahele pensioniõigusliku staaži aastale antud lapse eest). Õigus pensionilisale tekib ajast, mil vanemal tekib õigus riiklikule pensionile.

Teisisõnu, enne 1.1.1991 sündinud laste puhul lähtutakse laste kasvatamise perioodide arvestamisel pensionistaažis praegu riikliku pensionikindlustuse seaduses sisalduvatest sätetest. 1.1.1991 ja hiljem sündinud laste suhtes hakatakse nende vanematele maksma laste arvust sõltuvat pensionilisa. Samas, erinevalt varasemast korrast, makstaks kõnealust pensionilisa mõlemale vanemale. See rõhutaks mõlema vanema rolli ja vastutust laste kasvatamisel ning vanemate võrdõiguslikkust.

Sinn (2005) möönab ka, et keskendumine kolmele lapsele täislapsepensioni saamise tingimusena on otsustuse küsimus, samas on see number demograafiliselt põhjendatav ning selline lahendus haakuks hästi sissemaksete suhtes rakendatava abinõuga.

Käesolevas töös ei ole võetud seisukohta pensionilisa reaalkindlustuse kohta. Kontseptuaalselt leiab Sinn (2005), et pensionilisa suurus peaks olema selline, et kolmelapselise pere vanemate riikliku pensioni asendusmäär vähemalt ei lange võrreldes praeguse keskmise asendusmääraga, s.t. nende vanemate pension ei tohi kannatata rahvastikuvananemise tõttu, sest nad on andnud rahvastiku taasteks oma panuse. Samas on loogiline, et vastav pensionilisa ühe lapse kohta ei saa olla väiksem enne 1999.a-st kasvatatud lastele vastavast arvestuslikust pensionilisast (praegu ca 100 krooni kuus, vt. eespool). Tehniliselt võiks soovitada pensionilisa suuruse arvutamist pensioni aastahinde kordsena.

Väljapakutud pensionilisa finantseerimine ei tohiks toimuda sotsiaalmaksu määra tõstmise kaudu, vaid vajadusel kasutades riigieelarve siirdeid pensionikassale. Samas, varasemad riikliku pensionikindlustuse finantsolukorra simulatsioonid (vt. Tiit et al 2004) on näidanud, et praeguse pensioniindeksi korral tekib mõne aasta pärast riikliku pensionikindlustuse vahendite ülejääk, mis võimaldaks pensionilisa finantseerida ka sotsiaalmaksu laekumistest. Pensionilisaga seotud kogukulud sõltuvad suuresti pensionilisa suurusest ning seetõttu vajavad täiendavat analüüsi.

³ Määrus 883/2004 ei ole veel jõustunud (jõustumise eelduseks on rakendusmääruse vastuvõtmine), kuid suure tõenäosusega jõustub 2007 või 2008 aastal.

Paralleelselt riiklikus pensionisüsteemis (I sambas) laste arvust sõltuva pensionilisa kehtestamisega rakendatakse kohustuslikus kogumispensionisüsteemis (II sambas) sissemaksete diferentseerimist sõltuvalt laste arvust. Kui praegu on indiviidi kohustusliku kogumispensioni makse 2% palgast (sellele lisandub 4% riigi poolt sotsiaalmaksu vahenditest), siis pakutud lahenduses tõuseks nende isikute kohustusliku kogumispensioni makse, kellel on vähem kui 3 last (alternatiivina: vähem kui 2 last). Pakutud skeemis oleks n.ö. tavapärane kogumispensioni makse (2+4%) vanematel, kellel on 3 või enam last. Kahe lapse puhul oleks makse 3+4%, ühe lapse puhul 4+4%, lastetutel 5+4%.⁴

Samas, lapse sündimisel kogumispensioni makse alaneks 1 protsendipunkti võrra ja tekiks õigus vastavas osas väljamaksetele pensionifondist. Seega, lapse sündimisel kahaneb vajadus täiendavaks säästmiseks, samas tekivad täiendavad kulutused, mistõttu on otstarbekas ühekordne väljamakse pensionifondist varem n.ö. enamtasutud maksete ulatuses. Sisuliselt oleks seega tegemist täiendava lapsekindlustusega, mis teeb väljamakseid lapse sündimisel. Lastetud isikud aga koguvad endale suurema pensioni.

Kogumispensioni makse diferentseerimist sõltuvalt laste arvust oleks võimalik küll rakendada kohe vastava reformi käivitumisest, ent seda siiski ainult nende isikute suhtes, kes liituvad II sambaga kohustuslikult peale reformi käivitumist, s.t. vähemalt 18-aastased, tööturule sisenevad noored. Seda ei ole võimalik teha tagasiulatuvalt, nende isikute suhtes, kes tegid liitumisotsuse vabatahtlikult – kuivõrd see tähendaks nende liitumislepingu tingimuste muutmist, ent teistsuguste tingimuste korral need isikud ei oleks pruukinud liita. Samuti tuleb arvestada, et maksemäärade diferentseerimine sõltuvalt laste arvust võib põhjustada rea praktilisi probleeme ettevõtete raamatupidajatele, kes makseid reaalselt töötasust kinni peavad.

Abinõude paketi mitmed praktilised üksikasjad vajaksid veel lahendamist, nt. kuidas haakub lapsepension praegu pensionisüsteemis olemasolevate laste kasvatamise eest antavate soodustustega (õigus varasemale pensionileiirdumisele sõltuvalt laste arvust, sotsiaalmaksu tasumine riigi poolt kindlalt kuumääralt) – kas need säilivad või kujundatakse ümber.

Lastetud inimesed, kelle lastetus ei ole nende vaba valik (nt. põhjustatud terviseprobleemidest) võivad pakutud abinõusid käsitleda ebaõiglasena, kuivõrd lisaks halvale eluõnnele kaasneks nüüd madalam riiklik pension ja kõrgem maksekoormus. Kuigi olukorra selline tunnetus on mõistetav, siis kuna lastetutel inimestel on lastevanematega võrreldes reaalselt madalamad kulutused (ja ka rohkem aega), on neil suuremad võimalused säästa. Seetõttu võib leida, et oleks õiglane ning ka nende tulevase pensionipõlve suhtes vajalik, et summad, mida teised investeerivad lastekasvatamisse, investeerivad nemad kapitaliturgudele.

⁴ Reaalselt on keskmised lapse ülalpidamiskulutused märgatavalt suuremad kui 1% palgast. Lapse ülalpidamiskulude suuruse kohta vt. Tiit 2004.

Poliitikaalternatiivid, mis seoksid pensioni suuruse laste töötasuga

Riiklike pensionide sidumisele laste arvuga võib esitada erinevaid vastuargumente. Üks võimalikest vastuargumentidest oleks, et pensionide diferentseerimine laste arvu alusel rõhutab üksnes kvantiteeti ja jätab tähelepanuta lastekasvatamise kvaliteedi, s.t. mis nendest lastest saab, kas nad realselt hakkavad toetama pensionisüsteemi või vastupidi, muutuvad riigi sotsiaalsüsteemile koormaks (nt. on töötud, vangis vm.). See suunab kaaluma alternatiive, kus laste arvu kõrval (või selle asemel) võetaks arvesse ka mingeid kvalitatiiivseid tegureid, nt. laste töötasu või sellelt pensionisüsteemi tehtavaid makseid (sotsiaalmaksu)⁵.

Selliste alternatiivide kaalumisel oleks üheks küsimuseks, kuidas lapse töötasu arvesse võtta, täpsemalt millisest töötasust/maksetest lähtuda? On pikemalt arutlemata selge, et aluseks ei saaks võtta üksnes viimase kalendriaasta töötasu/makseid, vaid kumulatiivseid makseid kogu senise töötamise perioodi vältel. Vastasel korral hakkaks vanema pension kõikuma sõltuvalt lapse majanduslikust staatusest – näiteks olukorras, kus laps jääb ise lapsehoolduspuhkusele, vanavanema pension langeks, kuigi demograafiliselt oleks selline olukord väga soovitatav.

On tähelepanuväärne, et ükski lapsepensioni ideed toetavatest autoritest (Sinn 2005, Fenge ja von Weizsäcker 2006) ei toeta pensioni sidumist lapse töötasuga.

Vaatamata esmasele atraktiivsusele seondub selle ettepanekuga rida sotsiaalseid, majanduslikke, rakendus-tehnilisi ja õiguslikke probleeme, mis muudavad selle rakendamise väga küsitavaks:

- 1) Vanemate pensioni sidumine laste töötasuga tooks sisuliselt kaasa vanemate erineva kohtlemise sõltuvalt vanusest lapse(laste) sündimise ajal. Lapsed, kes on sündinud peale vanema 40.eluaastat, ei pruugi vanema pensioniikka jõudmise ajaks olla veel õpinguid lõpetanud, samuti on noorte töötasu karjääri alguses reeglina madal, mistõttu vanema pensioni suurus kannataks. Ent rahvastiku püsimise ja pensionisüsteemi finantseerimise seisukohalt on sellised lapsed täpselt sama olulised kui noorematel vanematel sündinud lapsed. Seega selline lahendus piiraks vanemate vabadust pereplaneerimisel, mõjutades lapsi saama võimalikult varajases nooruses.
- 2) Pensioni sidumine laste töötasuga võib ebasoovitava kõrvalmõjuna tuua kaasa selle, et vanemad hakkavad enam kontrollima oma laste eluvalikuid (õpingute, elukutse- ja töökohavalikuid, laste saamise aega jm.). Kuigi vanematel oleks huvi omada võimalikult palju lapsi, tekiks neil samas paradoksaalselt huvi omada võimalikult vähe lapselapsi või vähemalt ahvatleda oma lapsi lükkama laste saamise aega edasi. Vanemate suurenev kontroll ähvardaks ühelt poolt piirata (täiskasvanud) laste vaba enesemääramisõigust, teisalt võib see kaasa tuua põlvkondade vaheliste suhete teravnemise.

⁵ Teoreetilises plaanis võib analüüsida ka sellist äärmuslikku alternatiivi, kus iga töötaja maksab 16% oma palgalt (s.t. sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa) mitte riiklikule pensionisüsteemile, vaid otse oma vanematele. See tähendaks sisuliselt riikliku pensionikindlustuse asendamist kohustuslike perekonnasiseste siiretega. Samas oleks võimalikud selle idee modifikatsioonid, nt. riikliku pensionikindlustuse ulatuse vähendamine ja osaline asendamine kohustuslike perekonnasiseste siiretega.

- 3) Puudega lapse vanemad oleks asetatud halvemasse olukorda, samas puudega lapse sündi võivad põhjustada mitmed välised tegurid (nt. keskkonnariskid, sünnitraumad jm.).
- 4) Tulenevalt Euroopa Liidu määruse 883/2004 artikli 5 punktist (a) tuleks mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis töötavate laste puhul võtta arvesse seal riigis teenitud töötasu (mis seni on reeglina Eesti töötasudest kõrgem), samas kui pensionikindlustusmaksed selle lapse eest ei laeku Eesti pensionisüsteemile.

Kokkuvõte

Kuigi pensionisüsteemi traditsiooniliste sotsiaalpoliitiliste eesmärkidena käsitletakse sageli elatustaseme silumist üle elukaare ja kaitset vaesuse eest vanaduspõlves, kätkeb pensionisüsteem endas sisuliselt ka kaitset lastetuse riski vastu, võimaldades toime tulla ilma järglasteta. Samas riikliku pensionisüsteemi jätkusuutlikkus sõltub suuresti just demograafilistest arengutest, sealhulgas sündivuse arengust. On lihtne näha, et riiklikule pensionisüsteemile saab panust anda kahel moel – töötamisel, töötasult makstud sotsiaalmaksu kaudu, ning lapsi ehk tulevasi maksumaksjaid kasvatades.

Eesti tänane pensionisüsteem võtab laste kasvatamist arvesse kahes aspektis. Esiteks, kolme ja enam last kasvatanud pere üks vanematest võib jääda vanaduspensionile enne üldist pensioniiga. Teiseks, olukorras, kus pension on suures osas sisse maksete põhine – riiklik pension sõltub isikustatud sotsiaalmaksust ning kogumispension individuaalsetest maksetest – kompenseeritakse teatud ulatuses laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud aega. Paraku on riigi poolt lastekasvatamise perioodidel nii esimesse kui teise sambasse makstavad summad nii väikesed, et sellise süsteemi jätkudes toob suurem laste arv kaasa lastetute inimestega võrreldes väiksema pensioni nii esimeses kui teises sambas.

Selles olukorras väärivad tähelepanu poliitikaalternatiivid, mis seoksid pensioni suuruse laste arvuga. Idee viia riikliku vanaduspensionini suurus sõltuvusse laste arvust sisaldus juba Vabariigi Valitsuse poolt 1997.a. heaks kiidetud „Pensionireformi kontseptuaalsetes alustes.“ Paraku pensionireformi käigus selle ideega edasi ei töötatud. Viimastel aastatel on teema aga pälvinud ka rahvusvahelist akadeemilist tähelepanu. Eriti võib esile tõsta Sinni (2005) ning Fenge ja von Weizsäckeri (2006) teoreetilist analüüsi nn. lapsepensionini (s.t. laste arvust sõltuva vanaduspensionini) kohta.

Kohandades nimetatud autorite poolt välja töötatud poliitikaalternatiive Eesti pensionisüsteemi konteksti, on käesolevas töös välja pakutud võimalik kava pensionide sidumiseks laste arvuga:

- 1) kindlaksmääratavast aastast alates hakatakse riiklikus pensionikindlustuses maksma pensionilisa (nn. lapsepensionini), mis sõltub üksnes laste arvust, s.t. ükski teine tegur (nt. lapse vanus või sissetulekud) pensionilisa maksmist ei mõjuta;
- 2) õigus pensionilisale oleks mõlemal vanemal;
- 3) pensionilisa suurus on maksimaalne kolme või enama lapse puhul ning proportsionaalselt väiksem kahe ja ühe lapse puhul (alternatiivina: pensionilisa on proportsionaalne laste arvuga);
- 4) sotsiaalmaksu määr on fikseeritud praegusel tasemel, pensionilisa finantseeritakse riigieelarve siiretest pensionikassale, mitte sotsiaalmaksu vahenditest;
- 5) pensionilisa reaalkväärtus peab vähemalt tagama, et kolmelapselise pere vanemate riikliku pensioni asendusmäär ei lange võrreldes praeguse keskmise asendusmääraga rahvastikuvananemisest tuleneva negatiivse mõju tõttu;
- 6) lastetute ja vähelapseliste isikute kohustusliku kogumispensionini makse on kõrgem (üldjuhul 2%): näiteks lastetutel +3% (s.t. kokku 5%), ühelapselistel +2%, kahelapselistel +1% (alternatiivina: lastetutel +2%, ühelapselistel +1%);

- 7) lastetutel vanematel tekib esimese lapse sündimisel õigus ühekordsele väljamaksele pensionifondist (1% suurusele maksele vastav osa kogutud kapitalist), analoogiliselt teise ja kolmanda lapse puhul.

Selles kavas rakendatakse kombineeritud lähenemist, mille eeldatav mõju sündimuskäitumisele on tugevam – pensionisüsteemi sisse maksetega on seotud teatud sanktsioonid ning väljamaksetega stiimulid. Lahendus rõhutab, et vanaduseaks piisava sissetuleku tagamiseks tuleb igaühel investeerida kas inimkapitali (laste kasvatamise kaudu) või reaalsesse kapitali (täiendavate säästude näol kogumispensionisse). Isikud, kes investeerivad vähem inimkapitali, peavad investeerima rohkem reaalsesse kapitali.

Mõistagi on tegemist ainult põhimõttelise lahendusalternatiiviga, mille üksikasjad vajavad täpsustamist ja täiendavat analüüsi.

Viited

Cigno, A., Casolaro, L., Rosati, F.C. (2000). The Role of Social Security in Household Decisions: VAR Estimates of Saving and Fertility Behavior in Germany. CESifo Working Paper No.394.

http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo_wp394.pdf

Commission of the European Communities (2006). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – Synthesis report on adequate and sustainable pensions: Technical Annex*. Brussels. SEC(2006) 304.

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/sec_2006_304_horizontalanalysis_en.pdf

Council of the European Union (2001). *Quality and viability of pensions – Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*. Brussels.

http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_en.pdf

Ehrlich, I., Kim, Y. (2005). *Social Security, Demographic Trends, and Economic Growth: Theory and Evidence from the International Experience*. NBER Working Paper No. 11121.

<http://www.nber.org/papers/w11121>

European Commission (2006). *MISSOC Tables 2006: Comparative Tables on Social Protection in the 25 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland – Situation on 1 January 2006*. Brussels.

Fenge, R., von Weizsäcker, J. (2006). *Mixing Bismarck and Child Pension Systems: an Optimum Taxation Approach*. CESifo Working Paper no. 1751.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=917083

Pensionireformi kontseptuaalsed alused (1997), heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 2.juunil 1997.a.

Sinn, H.-W. (2004). The Pay-as-you-go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device. *Journal of Public Economics*. 88, pp.1335-1357.

<http://epub.ub.uni-muenchen.de/archive/00000938/01/sinn-pay-as-you-go-system-fertility.pdf>

Sinn, H.-W. (2005). Europe's demographic deficit: a plea for a child pension system. *De Economist*, 153:1–45.

http://www.cesifo-group.de/link/CV-Sinn-EuropesDemographicDeficit_DeEconomist153_11.pdf

Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. *PRAXISE Toimetised 14/2004*.

http://www.praxis.ee/data/PRAXISE_Toimetised_Pension_2704048.pdf

Tiit, E.-M. (2004). *Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetoodika*. Sotsiaalministeerium, AS Resta.

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

Laste mõju pensionide suurusele Euroopa riikides

Laste kasvatamise perioodide arvessevõtmine

Valdav enamus Euroopa riikidest võtab lapse kasvatamise tõttu tööturult eemal olnud aega pensioniõiguse arvestamisel ja pensionide arvutamisel arvesse. Nimetatud perioodide kompenseerimise kord on siiski riigiti erinev – mõnes riigis tasub riik rasedus- või lapsehoolduspuhkuse perioodide eest sotsiaalkindlustusmaksid (sotsiaalmaksu), teistes riikides arvestatakse nimetatud perioodide eest pensionistaaži maksid tasuma. Kompenseeritav või arvesse võetav periood on Austrias, Sloveenias, Tšehhis ja Rootsis kuni 4 aastat lapse kohta. Samas mõnes riigis võib kompenseeritav periood olla ka pikem, sõltudes laste arvust või juhul kui hooldatakse puudega last. Sagedamini on pensioniõiguses arvessevõetava lapsehooldusperioodi pikkuseks kuni 3 aastat: Belgias, Saksamaal, Prantsusmaal, Leedus, Eestis, Luksemburgis. Samal ajal Itaalias kompenseeritakse lapsehooldusperioode ainult kuni 6 kuud lapse kohta. Riikide võrdlus on toodud tabelis 2.

Tabel 1. Lastekasvatamise perioodide arvestamine Euroopa riikide pensionisüsteemides

Riik	Arvesse võetav periood	Lisatingimused	Kompenseerimise aluseks olev töötasu
Austria	lapsehoolduspuhkuse aeg, kuni 4 aastat lapse kohta		$\frac{3}{4}$ riigi keskmisest töötasust
Rootsi	lapsehoolduspuhkuse aeg kuni 4 aastat lapse kohta		
Tšehhi	lapsehoolduspuhkuse aeg kuni 4 aastat lapse kohta		
Sloveenia	lapsehoolduspuhkuse aeg kuni 4 aastat lapse kohta		
Belgia	emaduspuhkuse aeg kuni 3 aastat lapse kohta		
Saksamaa	lapse hooldamine kodus kuni lapse 3-aastaseks saamiseni	1992.a. või hiljem sündinud laste puhul	riigi keskmine töötasu
Prantsusmaa	1) emadele 2 aastat iga lapse kohta 2) lapsehoolduspuhkuse aeg kuni lapse 3-aastaseks saamiseni	- 2004.a. või hiljem sündinud laste puhul	
Leedu	emaduspuhkuse aeg kuni lapse 3-aastaseks saamiseni	makstakse emadushüvitist	miinimumpalk
Eesti	1) lapsehoolduspuhkuse aeg kuni lapse 3-aastaseks saamiseni 2) mittetöötaval, kolme ja enam last kasvataval vanemal kuni noorima lapse		alla poole miinimumpalgast

	8-aastaseks saamiseni		
Luksemburg	kuni 3 aastat lapse kohta	riigi poolt kindlustusmaksete tasumise perioodi lühendatakse 6 kuu võrra kui isa ei võta tasuta vanemapuhkust	
Poola	lapsehoolduspuhkuse aeg, mil vanem sai hooldushüvitist kuni lapse 2 või 3 aastaseks saamiseni sõltuvalt perekonna seisust ja laste arvust		
Läti	kuni lapse 1,5 aastaseks saamiseni		
Soome	kuni 1 aasta kestva emaduspuhkuse aeg		arvestuslik tőõtasu ca 538 EUR
Hispaania	1 aasta lapse kohta (esimene aasta pärast lapse sündi)		
Ungari	1) palgata puhkus kuni 3-aastase lapse hooldamiseks 2) emadushüvitise saamise aeg 3) lapsehooldustoetuse saamise aeg		
Itaalia	emaduspuhkuse aeg kuni 6 kuud		
Kreeka	1) vanemapuhkuse periood kuni 3 kuud iga lapse kohta 2) 1.lapse eest 1 aasta, 2.lapse eest 1,5 aastat, 3.lapse eest 2 aastat jne. maksimaalselt 4,5 aastat.	- kindlustatud naistele peale 01.01.2003 sündinud laste kohta	
Iirimaa	1) emaduspuhkuse aeg 2) lapsehoolduspuhkuse aeg kuni 12 aastase lapse eest		
Küpros	1) emaduspuhkuse aeg 2) kuni 156 nädalat lapse kohta kuni 12-aastase lapse hooldamise aja eest, mil ei ole tehtud sissemakseid	- ema õigus pensionile tekkis peale 31.12.1992	
Norra	kuni 7-aastase lapse hooldamise aeg		tagatakse pensionipunktid vähemalt 3.0 aasta kohta
Portugal	emaduspuhkuse ja lapse hooldamise aeg		
Slovakkia	1) emadushüvitise saamise aeg 2) kuni 6-aastase lapse hooldamise aeg	kompenseeritakse perioode, mis täitusid enne 2003.a. lõppu	
Šveits	kuni 16-aastase lapse hooldamise aeg		

Allikas: MISSOC 2006, Commission of the European Communities 2006

Laste arvu mõju pensionieale

Lapsevanematel on õigus jääda pensionile enne üldist pensioniiga neljas Euroopa Liidu liikmesriigis: Tšehhis, Kreekas, Eestis ja Sloveenias. Siiski, kui Tšehhis ja Kreekas on see õigus ainult naistel (s.o. emadel), siis Eestis ja Sloveenias on vastav õigus ühel vanematest (s.o. kas emal või isal), sõltuvalt perekonnasisesest kokkuleppest.

Õigus varasemale pensionile tekib tšehhi naistel juba alates esimesest lapsest (vt. tabel 1), samas kui Eestis tekib õigus varasemale pensionile siirdumisele alles alates kolmandast lapsest. Üldine pensioniiga 2006.a-l on Tšehhis naistele 59 ja 4 kuud ja meestele 61 aastat ja 4 kuud. Pensioniiga tõuseb järk-järgult tasemele 63 aastat meestele ja lastetutele naistele, kuid soodustused lastega naistele säilivad.

Tabel 2. Tšehhi naiste pensioniea alanemine sõltuvalt laste arvust

Tingimus:	Mitu aastat varem pensionile?
Lastetu	0 aastat
1 laps	1 aastat
2 last	2 aastat
3 või 4 last	3 aastat
5 või enam last	4 aastat

Allikas: MISSOC, 2006

Kreeka naistel tekib õigus enneaegsele täispensionile 55-aastaselt, s.o. 5 aastat enne üldist pensioniiga, kui nad kasvatavad alaealist last ning on töötanud vähemalt 5500 päeva (s.o. ca 18 aastat). Emadel, kelle kindlustus algas peale 1.jaanuari 1993, tekib õigus ennetähtaegsele täispensionile 55-aasta vanuses (mis selle isikute rühma puhul on 10 aastat enne üldist pensioniiga), kui neil on alaealine laps või puudega laps ja nad on töötanud vähemalt 6000 päeva või olnud kindlustatud vähemalt 20 aastat.

Sloveenias, kus pensioniiga on meestel 65 aastat ja naistel 63 aastat 15 aastase staaži korral (20 aastase staaži korral meestel 63 aastat ja naistel 61 aastat; 40-aastase staažiga meestel ja 38-aastase staažiga naistel 58 aastat), alandatakse lapsi kasvatanud vanematel pensioniiga, kuid meestel mitte alla 58 aasta ja naistel alla 56 aasta. Õigus varasemale pensionieale tekib vanematel, kes on kasvatanud last vähemalt 5 aastat. Säte jõustus 2000.a-st käivitunud pensionireformi raames ning esialgu võis ühe lapse korral pensionile jääda vaid poole kuu võrra, kolme lapse puhul 2,25 kuud ja iga järgneva lapse puhul täiendava 1,25 kuu võrra. Nimetatud perioodid järk-järgult pikenevad ja saavad täismõju 2014.aastaks.

Pensionilisad ülalpeetavate pereliikmete eest

Mitmed riigid maksavad pensionäridele, kellel on ülalpeetavaid perekonnaliikmeid, pensionilisa. Järgnev tabel kirjeldab pensionilisade saamise tingimusi ja lisade suurust.

Tabel 3. Pensionilisad ülalpeetavate laste eest Euroopa riikides

Riik	Pensionilisad	Pensionilisa suurus
Šveits	vanaduspensionäriil on õigus pensionilisale iga lapse kohta, kellel pensionäri surma korral tekiks õigus toitjakaotuspensionile	40% esimese samba vanaduspensionist, 20% teise samba vanaduspensionist
Kreeka	pensionilisa sõltuvalt laste arvust	1.lapse eest 8% , 2.lapse eest 10%, 3. ja iga järgneva lapse eest 12% pensionist
Iirimaa	pensionilisa iga lapse kohta	77.20 EUR kuus
Austria	pensionilisa iga kuni 18-aastase lapse kohta (kuni 27-aastaseks saamiseni kutseõppes või ülikoolis õppiva lapse puhul)	29.07 EUR kuus (kui pension on alla 690 EUR või leibkonna sissetulek alla 1055.99 EUR, siis on toetus kuni 72.32 EUR)
Rootsi	pensionilisa laste eest makstakse isikutele, kellel tekkis õigus pensionile enne 1989.a. detsembrit, iga alla 16 aastase lapse eest	
Soome	pensionilisa iga alla 16 aastase hooldatava lapse eest	18.41 EUR kuus
Küpros	pensionilisa kuni 15 aastase lapse eest (kuni 25-aastase vallalise poja eest, kui see õpib täiskoormusega või on sõjaväeteenistuses, kuni 23-aastase vallalise tütre eest, kes õpib täiskoormusega)	17% pensionist (maksimaalselt 2 lapse eest)
Norra	pensionilisa iga kuni 18 aastase lapse eest	40% pensioni baasosast
Island	pensionilisa iga kuni 18 aastase lapse eest	rahvapensioni lapselisa 231 EUR kuus, pensionifond võib maksta pensionilisa minimaalselt 106 EUR kuus
Liechtenstein	pensionilisa iga ülalpeetava lapse eest	40% baaspensionist
Prantsusmaa	töötajate täiendavas pensioniskeemis ARRCO: pensionilisa iga kuni 25-aastase ülalpeetava lapse eest	5% pensionist
Belgia	<i>pensionilisa laste eest puudub, ent pensionärid saavad peretoetusi ülalpeetavate laste eest</i>	
Suurbritannia	<i>pensionilisa laste eest puudub, ent pensionärid saavad peretoetusi ülalpeetavate laste eest</i>	

Allikas: MISSOC 2006

Mõnedes riikides sõltub pensionilisa maksmine mh. sellest kas laps on ülalpeetav või mitte, sh. ülalpeetavaks lugemise vanusepiir sõltub sellest, kas laps on vallaline või abielus (nt. Küpros).

Ajaliselt makstakse pensionilisa kõige kauem Küprosel (kuni 25-aastase vallalise poja eest, kuni 23-aastase vallalise tütre eest), Norras ja Austrias (kuni 18-aastase lapse eest).

Laste eest makstavaid pensionilisasid on kahte tüüpi. Mõned riigid maksavad pensionilisa kindlas määras iga lapse kohta (Soome, Iirimaa, Austria, Island). Teistes riikides arvutatakse pensionilisa protsendina arvestusliku pensioni suuruselt (Kreeka, Küpros, Šveits, Liechtenstein, Norra).

Kreekas on pensionilisa arvutamise põhimõtteid 1990-ndatel muudetud – enne 1993.aastat kindlustatute puhul pensionilisa suurus (lapse kohta) laste arvu kasvades vähenes, samas kui pärast 1993.aastat kindlustatutele pensionilisa suurus laste arvu suurenedes kasvab. Siiski, enne 1993. aastat kindlustatutele on pensionilisade määrad kõrgemad: esimese lapse eest 20%, teise lapse eest 15%, kolmanda lapse eest 10% pensionist.

Suurimaid pensionilisasid maksab Šveits, kus pensionilisa I sambas moodustab 40% pensionist.

Pensionidõiguse arvestamine laste kasvatamise eest

Allikas: Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. *PRAXISE Toimetised 14/2004*.

http://www.praxis.ee/data/PRAXISE_Toimetised_Pension_2704048.pdf

Andmete ajakohastus: L.Leppik 2006.

Pensionisüsteemi finantseerimise ja pensionidõiguse kujunemise läbinähtavuse suurendamiseks viidi vastavuses „Pensionireformi kontseptuaalsete alustega“ 1999. aastast sisse sotsiaalmaksu isikustatud arvestus ning pensionidõiguse (pensionikindlustusstaaži ja pensionikindlustuse aastakoefitsiendi) arvestamine üksnes sotsiaalmaksu summade alusel. Samas nähti „Pensionireformi kontseptuaalsetes alustes“ ette väikelapse eest hoolitsemise aja eest sotsiaalmaksu tasumine miinimumpalgalt ning soovitati pensioni suurus arvestada laste arvu. Tegelikult tasus riik aastatel 1999-2005 lapsehoolduspuhkusel oleva vanema eest sotsiaalmaksu üksnes 700 kroonilt.

Pensionireformi kontseptuaalsed alused (1997):

Viiakse sisse sõltuvus isiku eest makstud sotsiaalmaksu ja arvutatava pensioni vahel võttes seejuures arvesse ainult personaalselt registreeritud sotsiaalmaksu summasid. Isiku pensionidõigust arvutatakse personaalse koefitsiendi kaudu. Koefitsiendi arvutamisel võetakse arvesse isiku eest makstud sotsiaalmaksu kogu karjääri jooksul.

Pensionikindlustusstaažiga võrdsustatud tegevuseks loetakse väikelapse eest hoolitsemise aeg, teenistusaeg kaitseväes ja töötuna arveloleku aeg. Võrdsustatud perioodide eest tasutakse sotsiaalmaksu miinimumpalgalt riigieelarve muudest tuludest.

Nende meetmete eesmärgiks on vähendada pensionisüsteemi peidetud ümberjaotusi, tuua välja iga soodustuse konkreetne hind ning vältida pensionisüsteemi varjatud, halvasti prognoositavate kohustuste kuhjumist.

Aastast 2020 (s.t. 1957.a. ja hiljem sündinud isikutele) viiakse riiklik vanaduspension sõltuvusse laste arvust.

Sotsiaalmaksu tasumine 700 kroonilt kuus tagas küll pensionikindlustusstaaži (mis mõjutab ligipääsu vanaduspensionile), ent saadava pensioni suurust mõjutab siiski pensionikindlustuse aastakoefitsient, mille arvestamise aluseks on reaalselt tasutud sotsiaalmaksu summad. 2006.aasta jaanuarist tõusis sotsiaalmaksu kuumäär 700 kroonilt 1400 kroonile, mis moodustab siiski alla 50% miinimumpalgast (3000 krooni).

Riigi poolt 700 kroonilt makstud sotsiaalmaksu eest arvestatud pensionikindlustuse aastakoefitsient langes 2000.aasta tasemelt 0,167 2005.aastal tasemele 0,097. Arvestades 2006.a. 1.aprillist kehtivat pensioni aastahinde väärtust (48 krooni 51 senti) ja 2006.a. arvestuslikku keskmist isikustatud sotsiaalmaksu summat, on ühe aasta lapsekasvatamise rahaliseks ekvivalendiks kuupensionis praegu 7 krooni 96 senti⁶. Isegi kui riigi poolt

⁶ Arvutuse juures on lähtutud eeldusest, et vanem on olnud lapsehoolduspuhkusel terve aasta.

makstav sotsiaalmaksu summa järgmistel aastatel suureneks, ei mõjutaks see tagasiulatuvalt aastatel 1999-2006 lapsi kasvatanud vanematele nende aastate eest arvestatud väga väikesi aastakoefitsiente.

Tabel 4. Alla 3-aastast last kasvatavale vanemale arvestatud pensionikindlustuse aastakoefitsient, 2000-2005

	Keskmisele isikustatud sotsiaalmaksule vastav töötasu	Riigi makstud sotsiaalmaksu eest saadud aastakoefitsient
2000	4193	0,167
2001	4658	0,150
2002	5247	0,133
2003	5824	0,120
2004	6397	0,109
2005	7208	0,097

Alates 2004.aastast maksab riik II sambaga liitunud vanema eest täiendavaid sissemaksid II sambasse 1% vanemahüvitise summalt. Täiendavaid sissemaksid tasutakse vanemahüvitise maksmise perioodil, kuid ei maksta rasedus-sünnitushüvitise saamise perioodil. See tähendab, et naistele, kes enne lapse sünni ei ole töötanud ning seetõttu haigekassalt rasedus-sünnitushüvitist ei saa, makstakse 2006.a-l II sambasse 1% 2480 kroonilt 14 kuu vältel. Samas, nende naiste puhul, kes saavad rasedus-sünnitushüvitist, on vanemahüvitise maksmise periood lühem ning vastavalt on lühem ka II sambasse sissemaksete tegemise periood. Kuna peale lapse sündimist makstakse sünnitushüvitist ca 3-3,5 kuud, siis on nende naiste puhul vanemahüvitise saamise periood ca 10,5-11 kuud. Teisalt on kõrgem nende naiste vanemahüvitise suurus, millelt riik täiendavaid sissemaksid II sambasse tasub. Riigi poolsed täiendavad sissemaksed moodustavad siiski vaid 1/6 vanema eelnevatest sissemaksetest.

Kui vanem otsustab lapsega kodus olla kauem kui 14 kuud, siis sissemaksed II sambasse katkevad. Samas I samba pensioniõiguse jaoks jätkab riik sotsiaalmaksu maksmist kuni lapse 3-aastaseks saamiseni (kolme ja enam lapse korral kuni noorima lapse 8-aastaseks saamiseni).

Sellised reeglid nii I kui ka II sambas tähendavad, et suurem laste arv ning koos sellega pikem laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud periood toovad lasterikastele vanematele kaasa väiksema pensioni – nii absoluutselt kui suhteliselt, võrreldes sama vanusekohordi keskmisega. Lapsega kodus olemise aasta eest saadav aastakoefitsient I sambas ning pensioniosakute arv II sambas moodustavad 2006.aastal vastavalt ca 10% ja 17% keskmise palgaga töötava naise poolt väljateenitavatest vastavatest pensioniõigustest.

Probleemi põhjuseks on olnud eelarvevahendite piiratus, mis on erinevatele järjestikustele valitsustele loonud kiusatuse vahendeid kokku hoida ning tasuda vanemate eest sotsiaalmaksu I sambasse minimaalsetelt summadel. Kiusatust on suurendanud asjaolu, et viimastel aastatel lastega kodus olnud vanemate pensionipõlv on enamasti veel aastate taga ning väikese pensioni oht ei ole seni käegakatsutav.

Kuni 1998.aastani arvestatud pensioniõigusliku staaži hulka arvati ühele vanematest 2 aastat iga lapse kohta, keda on kasvatatud vähemalt 8 aastat, sõltumata tegelikult lapsega kodus

olemise ajast. See tähendab, et praegu pensionil olevate lapsevanemate ning ka lähematel aastatel pensionile siirduvate vanemate pensionis võetakse laste arvu arvesse veel suhteliselt soodsalt.

Väikesed aastakoeffitsiendid hakkaksid enam mõjutama ca 30 aasta pärast pensionile siirduvaid vanemaid, kellel on lapsehoolduspuhkuse perioode alates 1999.aastast.

Põhimõtteliselt on sellisel kujul riigi poolt sotsiaalmaksu tasumisel tegemist pensioniõiguste eelfinantseerimisega⁷. Kuna I sammas on siiski jooksvale finantseerimisele tuginev pensionisüsteem, siis võib praeguse asemel kaaluda ka skeemi, kus lapsehoolduspuhkuse aja eest omistatakse kindel aastakoeffitsient (näiteks 1,0 aastaarvestuses) ning riik finantseerib vastavaid pensionistaaži aastaid (täpsemalt pensionikindlustuse aastakoeffitsiente) eelarvest pensioni tegeliku väljamaksmise ajal, sarnaselt seni riigieelarve muudest tuludest pensionilistade ja represseeritud isikutele sooduskorras arvestatavate (sh Siberi) pensioniõigusliku staaži aastate finantseerimisega.

Sisuliselt tähendaks ettepanek vastava riigipoolse finantseerimiskohustuse edasilükkamist. Ühelt poolt vabaneks teatud osa riigi poolt seni sotsiaalmaksu maksmiseks kulunud eelarvevahendeid. Samas suureneks finantseerimiskohustus tulevikus. Teisalt, ajal, kui riigieelarvel tuleks nimetatud kohustusi kandma hakata, on ilmselt vähenenud praegu riigieelarvest sõjaveteranidele makstavate pensionilistade ning represseeritud isikute soodusstaaži eest tasumisega seotud koormus.

Ettepaneku konkreetsem tehniline lahendus vajab täiendavat analüüsi ning lisanduvate kohustuste suuruse hindamist. Ilmselt tuleks jätkata riigi poolt lapsehoolduspuhkusel olevate vanemate eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa maksmist, sest tervishoiuteenuseid tarbitakse jooksvalt. Samuti tuleb täpsustada teiste sotsiaalmaksuseaduse §-s 6 nimetatud kategooriate eest pensioniõiguse arvestamise põhimõtteid.

Täpsustamist vajaks aastakoeffitsientide arvestuse alus – millise perioodi eest aastakoeffitsient omistatakse, mis andmete alusel see toimub, kas seda tehakse jooksvalt või alles pensionile siirdumisel.

Pensionikindlustuse aastakoeffitsientide arvestus toimub alates 1999.aastast jooksvalt, see tähendab, et ei toimu staaži tõendamist pensionile jäämise ajal (nagu see on enne 1999. aastat omandatud pensioniõigusliku staaži puhul), vaid iga aasta alguses registreeritakse riikliku pensionikindlustuse registris iga pensionikindlustatu kohta eelmise aasta eest väljateenitud aastakoeffitsient, võttes aluseks Maksuameti andmed makstud ja arvestatud sotsiaalmaksu kohta. Erandi tekkimisel, mil aastakoeffitsient omistatakse ilma sotsiaalmaksu maksmata, peab järelikult olema mingi muu alus, mille põhjal koefitsiendi väärtus registreeritakse. Selleks võib olla näiteks rasedus-sünnituspuhkuse ja lapsehoolduspuhkuse aeg. Koefitsiendi omistamine toimuks vastavalt sellele ajale, mil vanem reaalselt lapsega kodus lapsehoolduspuhkusel oli.

Ettepaneku peamised kvalitatiivsed mõjud on järgmised:

1) lapse kasvatamist väärtustatakse pensionisüsteemis enam. See tähendab seniste reeglitega võrreldes kõrgemat pensioni lapsevanematele.

⁷ Samas tuleb arvestada, et riigi makstav sotsiaalmaks sisaldab ka ravikindlustuse osa ning raviteenuseid kasutavad lapsevanemad jooksvalt.

2) juhul kui sellel on positiivne mõju sündivusele, siis lühiajaliselt sotsiaalmaksu laekumine mõnevõrra väheneb – vanemad jäävad tööturult eemale – kuid pikaajaliselt paraneb I samba süsteemisõltuvusmäär täiendavate maksumaksjate arvel.

3) jooksvalt riigi poolt makstavad sotsiaalmaksu summad vähenevad, mille tagajärjel veidi pidurduks pensioniindeksi kasv. Negatiivne mõju seniste pensionide kasvule oleks siiski väga väike, sest riigi poolt tasutav sotsiaalmaks moodustab vaid ca 1,1% kogu sotsiaalmaksu laekumistest, ning omakorda sellest moodustab lapsevanemate eest makstav sotsiaalmaks alla kolmandiku.

4) mõnevõrra suureneb keskmine isikustatud sotsiaalmaks, kuivõrd osa riigi poolt makstud keskmisest oluliselt väiksemaid sotsiaalmaksu summasid jääb keskmise arvestusest välja. Selle tagajärjel jääksid töötajatele arvestatavad aastakoeffitsiendid veidi väheneks.

5) mõnevõrra suureneb motivatsioon töötutel vanematel kauem lapsega kodus olla.