

TALLINNA ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE DISSERTATSIOONID

TALLINN UNIVERSITY  
DISSERTATIONS ON SOCIAL SCIENCES

21

Lauri Leppik

**EESTI PENSIONISÜSTEEMI TRANSFORMATSIOON:  
POLIITIKA VALIKUD JA TULEMID**

Analüütiline ülevaade

 **TLÜ KIRJASTUS**

TALLINN 2006

TALLINNA ÜLIKOO  
SOTSIAALTEADUSTE DISSERTATSIOONID

TALLINN UNIVERSITY  
DISSERTATIONS ON SOCIAL SCIENCES

21

**Lauri Leppik**

**EESTI PENSIONISÜSTEEMI TRANSFORMATSIOON:  
POLIITIKA VALIKUD JA TULEMID**

Analüütiline ülevaade

Sotsiaaltöö osakond, sotsiaalteaduskond, Tallinna Ülikool, Eesti.

Dissertatsioon on lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori kraadi taotlemiseks sotsiaaltöö alal 25. juulil 2006 Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduste doktorinõukogu poolt.

Juhendaja: Taimi Tulva (sotsiaalteaduste doktor, Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö professor)

Oponendid: Olli Kangas (poliitikateaduste doktor, Taani Riikliku Sotsiaaluuringute Instituudi professor)  
Teodoras Medaiskis (sotsiaalteaduste doktor, Vilniuse Ülikooli dotsent)

Kaitsmine toimub 29. septembril 2006. aastal kell 10.00 Tallinna Ülikoolis, Narva mnt 29, ruumis K-428.

Autoriõigus: Lauri Leppik, 2006  
Autoriõigus: Tallinna Ülikool, 2006

ISSN 1736-3632 (trükis)  
ISBN-10 9985-58-440-6 (trükis)  
ISBN-13 978-9985-58-440-8 (trükis)

ISSN 1736-3675 (online, PDF)  
ISBN-10 9985-58-441-4 (online, PDF)  
ISBN-13 978-9985-58-441-5 (online, PDF)

Tallinna Ülikooli Kirjastus  
Narva mnt 25  
10120 Tallinn  
[www.kirjastus.tlu.ee](http://www.kirjastus.tlu.ee)

# SISUKORD

AUTORI TEEMAKOHASED PUBLIKATSIOONID.....	4
1. SISSEJUHATUS.....	5
2. UURIMUSE KONTSEPTUAALNE JA TEOREETILINE TAUST.....	5
3. UURIMISSTRATEEGIA, ANDMED JA MEETODID.....	7
4. UURIMUSE PÕHITULEMUSED .....	8
4.1. Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni analüüs.....	8
4.2. Empiiriliste tulemuste teoreetiline tõlgendus.....	13
ANALÜÜTILISES ÜLEVAATES VIIDATUD KIRJANDUS .....	16

## DISSERTANDI TEEMAKOHASED PUBLIKATSIOONID

- I. Lauri Leppik 2006. Coordination of Pensions in the European Union: the Case of Mandatory Defined-Contribution Schemes in the Central and Eastern European Countries. – *European Journal of Social Security*. Vol.8, No.1, 35–55.
- II. Lauri Leppik, Andres Võrk 2006. Pension reform in Estonia. – E. Fultz (Ed.) *Pension reform in the Baltics: Case studies of Estonia, Latvia and Lithuania*. Budapest: ILO, 17–141.
- III. Lauri Leppik 2005. Impact of the EU social policy on a new Member State – reflections on the Estonian case. – E. Palola, A. Savio (Eds.) *Refining the Social Dimension in an Enlarged EU*. Helsinki: STAKES, Ministry of Social Affairs and Health, 103–108.
- IV. Lauri Leppik 2005. Pensionipoliitika. – R. Tammist, H. Rumm (koost.) *Eesti poliitika eile, täna, homme. Reforme seitsmest valdkonnast*. Tallinn: Johannes Mihkelsoni Keskus, 139–165.
- V. Lauri Leppik 2005. The route to Estonian pension reform. – *Global Pensions*. July 2005, 34.
- VI. Lauri Leppik, Ene-Margit Tiit, Andres Võrk 2004. Eesti pensionisüsteem Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide valguses. – *Riigikogu Toimetised* No.9, 81–90.
- VII. Ene-Margit Tiit, Lauri Leppik, Andres Võrk, Reelika Leetmaa 2004. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. – *PRAXISE Toimetised 14/2004*.  
[http://www.praxis.ee/data/PRAXISE\\_Toimetised\\_Pension\\_2704048.pdf](http://www.praxis.ee/data/PRAXISE_Toimetised_Pension_2704048.pdf)
- VIII. Lauri Leppik 2004. Pensionisüsteemi adekvaatsuse ja jätkusuutlikkuse tasakaalu poole. – *Sotsiaaltöö*, No.5, 38–39.
- IX. Lauri Leppik, Ruta Kruuda 2003. Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries: Estonia Country Study. – Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. *Social Protection in the Candidate Countries: Country Studies Estonia, Latvia, Lithuania*. Berlin: AKA, 3–140.
- X. Lauri Leppik 2003. Social protection and EU enlargement: the case of Estonia. – V. Pettai, J. Zielonka (Eds.) *The road to the European Union, volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania*. Manchester and New York: Manchester University Press, 140–162.
- XI. Lauri Leppik 2003. Pensionisüsteemi ja tööturu vastasmõjudest: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS pensioniuurimuse vahetulemustest. – *Sotsiaaltöö*, No.6, 5–7.
- XII. Lauri Leppik, Georg Männik 2002. Transformation of old-age security in Estonia. – W. Schmähl, S. Horstmann (Eds.) *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing, 89–124.
- XIII. Lauri Leppik 2002. Disability protection in Estonia. – E. Fultz, M. Ruck (Eds.) *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*. Budapest: ILO-CEET, 93–145.
- XIV. Lauri Leppik 2002. La protection contre l'invalidité en Estonie. – E. Fultz, M. Ruck (Eds.) *Réformer la protection des travailleurs: les pensions d'invalidité en transformation*. Budapest: BIT-EECO, 103–159.
- XV. Lauri Leppik 2000. Läti käivitab kogumispensioni. – *Eesti Majanduse Teataja* 4(107), 19–20.
- XVI. Lauri Leppik 1999. Social protection system of Estonia facing the EU enlargement. – T. Tulva (Ed.) *Estonian Social Welfare at the Threshold of the Millennium*. Tallinn: Tallinn University of Educational Sciences, 74–89.
- XVII. Lauri Leppik 1999. Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale. – A. Oja (koost.), A. Raukas (toim.) *Eesti 21.sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 22–28.
- XVIII. Lauri Leppik 1998. *Eesti pensionireform: kolm sammast*. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.
- XIX. Lauri Leppik, Hilja Kõgel 1998. Social protection. – Estonian Statistical Office. *Social trends*. Tallinn, 61–68.
- XX. Frans Pennings (Ed.), Lauri Leppik, Jaak Vitsur, Natalia Karotam, Steven Vansteenkiste, Jan Nelissen 1998. *The consistency of Estonian social security law with EU legislation on equal treatment of men and women*. Report of the EC Phare Consensus Programme. Tilburg.
- XXI. Lauri Leppik 1998. Pensionireform. – M. Malvet, M. Mikkola. *Sotsiaalhoolekanne*. Helsinki: Karelactio, 135–142.

# 1. SISSEJUHATUS

Väitekiri keskendub Eesti pensionisüsteemi arengutele aastatel 1990–2005.

Pensionisüsteemid on paljudes riikides – ka Eestis – suurim sotsiaalpoliitiliste süirete süsteem. Pensionid mõjutavad tuluallikana suure osa elanike heaolu. Pensionisüsteemi finantseerimises osaleb sisuliselt kogu majanduslikult aktiivne elanikkond. Nii praktikas kui ka analüüsi seisukohalt muudab pensionisüsteemi üheks keerulisemaks sotsiaalpoliitiliseks süsteemiks asjaolu, et selles põimuvad väga erinevad sotsiaalsed, demograafilised, majanduslikud, õiguslikud ja poliitilised küsimused.

Kuni 1990. aastani kehtis Eestis Nõukogude Liidu pensionisüsteem. Iseseisvuse taastamine ja üleminek sotsialistlikult plaanimajandusega riigikorralduselt demokraatlikusse turumajandusega ühiskonda avas ühelt poolt võimaluse sotsiaalpoliitilisi süsteeme muuta, ent teisalt, kaasnenum majanduslikud ja demograafilised muutused ühtlasi piirasid sotsiaalpoliitiliste alternatiivide hulka. Selles kontekstis aitab pensionipoliitika muutuste põhjalikum analüüs mõista post-sotsialistliku sotsiaalpoliitika kujunemise protsessi.

1990ndatel ja uue sajandi algaastatel rakendasid pensionireforme mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, sh kõik kolm Balti riiki. Vaatamata sarnasele lähtepositsioonile ja üleminekuperioodi võimaluste ja piirangute üldistele sarnasustele kulges pensionireformide protsess erinevates sama regiooni riikides siiski märkimisväärsete erinevustega. Ka valitud pensionipoliitika disain ja reformide tulemid on olnud riigiti erinevad. Samas võis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas näha tekkimas ka uusi pensionipoliitika mustreid, st riikide gruppe, kelle pensionisüsteemide ülesehituses on teatud sarnaseid jooni. See tõstataks vajaduse teoreetiliste seletusmudelite järele, et seletada, millised kausaalsed tegurid on olnud olulised pensionireformide käivitamisel ning millised tegurid või osapooled on mõjutanud pensionireformi protsessi.

Esimesed katsed pakkuda Kesk- ja Ida-Euroopa riikide pensionireformidele teoreetilisi seletusi ilmusid suhteliselt hiljuti, 1990ndate aastate lõpus (vt Müller *et al.* 1999; Müller 1999). Samas oli juhtumite arv, millele need teorialoomise katsed tuginesid, esialgu väga väike, kuivõrd paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on ulatuslikumad sotsiaalpoliitilised reformid toimunud alles ühiskondliku transformatsiooni teises etapis, mitu aastat pärast poliitilisi ja majandusreforme (Wagener 1999). Selles kontekstis pakub Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni uurimus võimaluse kontrollida teiste Kesk- ja Ida-Euroopa pensionireformide baasil väljatöötatud seletusmudelite paikapidavust Eesti juhtumil.

Uurimuse keskseteks eesmärkideks on:

- analüüsida Eesti pensionipoliitika muutusi ajateljel 1990–2005, neid muutusi mõjutanud tegureid, reformi kujundamisel osalenud osapooli ning poliitika tulemeid;
- kontseptualiseerida Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni protsessi;
- testida pensionireformide teoreetilisi seletusmudeleid Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni protsessi suhtes.

Uurimuse kaudsemaks eesmärgiks on aidata kaasa pensionisüsteemide mõistelise kirjeldamise ja reformide teoreetiliste seletuste arengule.

## 2. UURIMUSE KONTSEPTUAALNE JA TEOREETILINE TAUST

Töö teooriaosas esitatakse esmalt kontseptuaalne raamistik pensionisüsteemide ja -reformide kirjeldamiseks. Seejuures käsitletakse pensionisüsteeme kirjeldavaid keskseid kontsepte, sh pensioniskeemide põhiparameetreid e pensionipoliitika keskseid instrumente ja pensioniskeemide põhitüüpe, ning pensionireforme kirjeldavad põhikontsepte. Viimasel juhul tuginetakse mh Halli (1993) poliitika muutuste kontseptualiseeringule ning sellega seotud pensionireformide liigitamisele parameetriteks ja paradigmaatilisteks (vt nt Holzmann *et al.* 2003). Reformide kontseptualiseerimisele on olulise panuse andnud ka Ferrera *et al.* (2000), kes võtsid kasutusele re-eksperimenteerimise ja rekaliibreerimise mõisted iseloomustamaks vastavalt reformi protsessi ja reformide suunda.

Teooriapeatükis esitatakse ka kirjandusülevaade kolmest teoreetilisest raamistikust, mida on viimastel aastatel enim kasutatud pensionireformide (sh eriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikide reformide) teoreetiliselt seletamisel – need on ajalooline institutsionalism, tegelaskeskne institutsionalism ja ideeline seletusmudel. Neid seletusmudeleid ei käsitleta töös vastastikku välistavatena, kuigi igapähele on selgelt erinev fookus.

Ajalooline institutsionalism on olnud üks domineerivaid teoreetilisi lähenemisviise poliitikauuringutes, sh heoluriigi arengute teoreetiliselt seletamisel alates 1980-ndatest. Võtmemõisteks on siin rajasõltuvus – varem tehtud poliitikavalikud mõjutavad olemasolevaid alternatiive ja uusi poliitikavalikuid (Pierson 1996). Pensionipoliitikat, eriti nn Bismarcki tüüpi pensioniskeeme (kus pensionid sõltuvad varasemast töötasust ja pensioniskeemi finantseeritakse sihtotstarbelistest sotsiaalkindlustusmaksetest) on peetud rajasõltuvuse fenomeni musternäiteks (nt Myles ja Pierson 2001), kuivõrd pensionisaajate ja kindlustatud töötajate arvukusest tulenevad tugevad huvigrupid, mis teeb ulatuslike poliitikamuutuste läbiviimise keeruliseks.

Pierson (2000) väidab, et kui üks rada on valitud, siis muutub selle vahetamine teise raja vastu üha keerulisemaks. Ajalooline institutsionalism siiski ei eita muutuste, sh radikaalsete muutuste võimalikkust. Piersoni (2000) ja Deegi (2001) järgi on igal poliitikarajal oma elukäik. Rada algab nn kriitilise pöördepunktiga, kus sündmused tingivad teatud poliitikavaliku kasuks otsustamise erinevate alternatiivide seast. Sellele järgneb raja 'taastootmine', kus positiivne tagasiside ja kinnistunud huvid suunavad liikuma mööda valitud rada. Rada lõpeb taas kriitilise pöördepunktiga, kus uued sündmused lõhuvad kehtinud tasakaaluseisundi.

Lähtudes ajaloolise institutsionalismi seletusmudelitest, oleks võinud eeldada, et Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, sh Eesti, liiguvad edasi pensionisüsteemiga, mis on üksnes jooksvalt finantseeritud ja kus – nagu Bismarcki tüüpi pensioniskeemis – arvutatakse pensione fikseeritud protsendina varasemast töötasust. See eeldus ei ole siiski mitme Kesk- ja Ida-Euroopa riigi puhul paika pidanud (vt Müller 1999, Grimmeisen 2004, Cerami 2005, Schubert 2005). Kerkis küsimus, miks mõned Kesk- ja Ida-Euroopa riigid valisid teistest radikaalsema reformitee, kuigi kõigi nende riikide pensionisüsteemid olid sotsialismiperioodil üsna sarnased. Sellele küsimusele üritab vastust pakkuda tegelaskeskse institutsionalismi seletusmudel.

Tegelaskeskse institutsionalismi teoreetiline raamistik on arendatud 1990-ndate lõpul. Esimesena kasutas seda raamistikku Kesk- ja Ida-Euroopa riikide pensionireformide analüüsimisel Müller (1999). Müller leiab, et poliitika valikute ja poliitika protsessi seletamisel tuleb esmalt identifitseerida kesksed poliitika-kujundajad (ehk 'tegelased'), kelle eelistused ja institutsionaalsed huvid mõjutavad poliitika valikuid. Teisalt pöörab tegelaskeskse institutsionalismi raamistik tähelepanu ka struktuursetele ja institutsionaalsetele teguritele, nagu majanduslik kontekst (nt eelarvesituatsioon, valitsusvõlg jm), pensionisüsteemi poolt võetud kohustused jne. Siiski, Müller (1999) väidab, et struktuursed ega institutsionaalsed tausttegurid ei määra lõplikult poliitikavalikuid, vaid pigem mõjutavad seda, millised osapooled on poliitikakujundamise protsessis aktiivsed ja milline on nende osapoolte suhteline võimupositsioon oma seisukohtade läbiviimiseks.

Sarnaselt ajaloolise institutsionalismi 'kriitilise pöördepunkti' kontseptile, kasutab tegelaskeskne institutsionalism struktuurse ja institutsionaalse konteksti suhtes 'kriisikasu' argumenti, mis väidab, et radikaalsed reformid muutuvad võimalikuks kriitilistes tingimustes.

Müller (1999) kasutas seda raamistikku kolme Kesk- ja Ida-Euroopa riigi – Ungari, Poola ja Tšehhi – pensionireformide analüüsimisel ja väitis, et see seletusmudel aitab mõista, miks Ungari ja Poola valisid paradigmaatilise pensionireformi üleminekuga eelfinantseeritavale kogumispensionile, samas kui Tšehhi otsustas sellisest radikaalsest reformist loobuda ja piirduda parameetrilise pensionireformiga. Mülleri analüüsi kohaselt olid Ungari ja Poola puhul olulisteks struktuurseteks taustteguriteks riikliku pensionisüsteemi eelarvedefitsiit ja riigi suur välisvõlg. Need tegurid muutsid mõjukateks poliitikakujundajateks Rahandusministeeriumi ja Maailmapanga, kelle poliitikaeelustuseks oli eelfinantseeriva kogumispensioni rakendamine. Ka paljud teised autorid (nt Deacon ja Hulse 1997, Mouton 1998, Orenstein 2000, Nickless 2002, Schmähl 2002, Madrid 2003, Casey 2004, Grimmeisen 2004, Orenstein 2006) omistavad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide pensionireformide kujundamisel suure rolli Maailmapangale. Samas, Chlon-Dominczak ja Mora (2003) uurimus 25 Kesk- ja Ida-Euroopa ja Ladina-Ameerika riigi põhjal ei täheldanud mingit süstemaatilist seost rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide osaluse ja valitud reformisuuna vahel.

Ideelised seletusmudelid on heaoluriigi arengu uurimustes kasutusele võetud üsna hiljuti. Ideeliste lähenemisviiside üheks lähtekohaks võib pidada Anderseni (2001) tähelepanekut, et heaoluriigi uurimustes enamlevinud seletusmudelid jäävad sageli hätta, et põhjendada, miks mõnikord on kõige radikaalsemad muutused läbi viidud riikides, kus tegelikud väljakutsed on suhteliselt tagasihoidlikumad kui mujal. Selle põhjal väidab Andersen, et väljakutsed võivad olla ka sotsiaalselt konstrueeritud. Pfau-Effinger (2004, 2005) osutab, et radikaalse muutuse ajendiks ei pruugi alati olla 'kriitiline pöördepunkt', vaid protsessi käivitajaks võib olla ka süsteemi põhivastuolu teravnemine.

Ka Jochem (2005) kritiseerib domineerivaid institutsiooniteooriaid, mis – nagu ta osutab – ei suuda sageli adekvaatselt seletada empiirikas ilmnenuid juhtumeid, kus riikide reformid on liikunud erinevates suundades, kuigi nende riikide varasem institutsionaalne heaolukorraldus oli sarnane, otsustusprotsessid on sarnased ja ka süsteemide ees seisvad väljakutsed on suuresti sarnased. Béland (2005) soovib, et vastuseid tuleks otsida just ideeliste aspektide hoolikamast uurimisest. Samas leiab Béland, et ideelised protsessid ei pruugi alati olla määravad.

Kognitiivsetele ja ideelisele teguritele osutavad ka mõned teised autorid. Schmähl (2002) väidab Kesk- ja Ida-Euroopa pensionisüsteemide kontekstis, et pärast riikliku pensionisüsteemi pikaajast domineerimist sotsialismiperioodil, oli pööre erapensionide suunas oodatav. Samas Andersen (2001) osutab, et olukorras, kus riiklike pensionide tase on madal või riigi pensionide tulevik ebaselge, on üheks võimalikuks reaktsiooniks nõudluse kasv erapensionide suhtes. Aidukaite (2004) väidab Balti riikide heaolusüsteeme puudutavas uurimuses, et sotsiaalpoliitika kujunemisel on olulist rolli mänginud inimeste suhtumine jaotusprintsipiidesse ja individualistlike väärtuste esiletõus.

Kokkuvõttes, kui ajalooline institutsionalism otsib poliitikavalikute põhjusi varasemates poliitikavalikutes ja tegelaskeskne institutsionalism kesksete poliitikakujundajate poliitikaelistustes (mille kujunemises on oluline tähtsus struktuursetel ja institutsionaalsetel taustteguritel), siis ideeline lähenemine rõhutab sotsiaalsete konstruktsioonide tähtsust.

Väitekirja autor ei tee valikut ühe teoreetilise seletusmudeli kasuks, pigem on kõik kolm lähenemisviisi uurijal meeles uurimuse läbiviimisel ning suunamas seda, millistele küsimustele Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni protsessi kirjeldamisel tähelepanu pöörata. Samas on autor järginud Jochemi (2005) soovitusi, et poliitika valikute ja tulemite kausaalsete põhjuste avastamiseks tuleb tähelepanu pöörata reformide mikro-loogikale.

### **3. UURIMISSTRATEEGIA, ANDMED JA MEETODID**

Uurimisstrateegialt on väitekirja puhul tegemist selgitava juhtumiuurimusega (Yin 1994) juhtumiuurimise võrdleva analüüsi (Huberman ja Miles 1998) elementidega. Juhtumiuurimused ja riikidevahelised võrdlused on heaoluriigi transformatsiooni, sh pensionireformide, analüüsimisel domineerivad uurimisstrateegiad. Arvestades, et viimastel aastatel on ilmunud mitmeid Kesk- ja Ida-Euroopa riikide pensionireforme käsitlevaid võrdlevaid uurimusi (sh Müller 1999; Fultz 2002a, 2002b, 2006; Schmähl and Horstmann 2002; Chlon-Dominczak and Mora 2003; Schmähl 2003; Casey 2004; Grimmeisen 2004; Whitehouse 2004; Schubert 2005), kasutab autor oma suhtelist eelist ning keskendub Eesti juhtumiuurimisele sügavamale analüüsile.

Tulenevalt juhtumiuurimuse strateegiast, analüüsitakse juhtumit – Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni – tema reaalses kontekstis, st samaaegsete majanduslike, sotsiaalsete, poliitiliste ja demograafiliste muutuste kontekstis. Sellest tuleneb uurimuse multi-dimensionaalne lähenemine. Samas iseloomustab uurimust n-ö mitme-tsentriline lähenemine (vt Siegel 2003), kus pensionisüsteemi transformatsiooni analüüsimisel vaadeldakse ühelt poolt pensionisüsteemi parameetrites toimunud muutusi ning teisalt poliitika tulemeid iseloomustavaid keskseid indikaatoreid.

Juhtumiuurimuse keskseks analüüsiühikuks on pensionipoliitika, hõlmates nii poliitika valikuid kui ka poliitika tulemeid. Teisisõnu, analüüsitakse pensionipoliitika kujundamisel tehtud sotsiaalpoliitilisi otsuseid, vaadeldes samas ka nende otsuste mõju.

Uurimuse alusteesiks, mis suunab uurimisküsimuste analüüsi, on varasemates pensionireforme puudutavates uurimustes (nt Aidukaite 2004) kinnitust leidnud väide, et pensionisüsteemi transformatsiooni protsessi mõjutavad mitmed erinevad tegurid (sh majanduslikud, demograafilised, sotsiaalsed, kultuurilised, poliitilised ja ajaloolised) ja osapooled nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt.

Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni analüüsimisel kasutatakse töös kesksete meetoditena pensionipoliitika protsessi ajaloolist rekonstruktsiooni kombineeritult pensionipoliitika tulemite kirjeldava statistikaga. Pensionisüsteemi reformimisel tehtud poliitikavalikute analüüsimisel vaadeldakse kesksete parameetritena pensionide kvalifikatsioonitingimusi, pensionide arvutamise printsiipe, pensionisüsteemi finantseerimis- ja administratiivset korraldust. Uurimismaterjaliks on seejuures pensionipoliitikat mõjutanud õigusaktid (üle 50 seaduse koos mitmete rakendusaktidega), riigieelarved ja nende täitmise aruanded. Pensionipoliitika protsessi rekonstruktsioonis pööratakse mh tähelepanu poliitika kujundamises osalenud osapoolte – nii siseriiklike kui protsessi mõjutanud rahvusvaheliste organisatsioonide – seisukohtadele. Vastava analüüsi allikateks on Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud kontseptsioonid, koalitsioonilepingud, sotsiaalkindlustusreformi komisjoni töömaterjalid, aga ka muud kirjalikud materjalid, sh Euroopa Liidu Komisjoni aruanded, IMFi pressiteated jms.

Pensionipoliitika tulemite analüüsis kasutatakse kirjeldavat statistikat. Põhiindikaatoriteks on seejuures pensionäride ja pensionikindlustatud isikute arv, süsteemisõltuvusmäär, pensionisüsteemi tulud ja kulud, pensionide nominaal- ja reaalkväärtused ning asendusmäär. Makroindikaatorite puhul kasutatakse peamiselt Statistikaameti, Sotsiaalkindlustusameti ja Sotsiaalministeeriumi agregaatandmete sekundaaranalüüsi. Poliitika tulemite mõju analüüs mikrotasandil tugineb pensionisaajate ja pensionikindlustatud isikute individuaalandmetele administratiivsetest andmebaasidest – Sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri, Eesti Väärtpaberite Keskregistri ja Finantsinspektsiooni andmetele. Indikaatoritena kasutatakse seejuures erinevate pensioniskeemide hõlmatuse määrasid ja individuaalseid asendusmäärasid.

Töö autor oli aastatel 1997–2001 Vabariigi Valitsuse sotsiaalkindlustusreformi komisjoni liige ning seega nimetatud perioodil ise vahetult seotud pensionipoliitika kujundamisega. Nii tugineb pensionipoliitika protsessi rekonstruktsioon viidatud perioodi puhul ka osaleva vaatluse andmetel. Kuigi autor ei ole olnud pensionipoliitika kujundamisega otseselt seotud enne 1997. a ega pärast 2001. a, siis võivad 1997–2001. a täidetud rollid mõjutada pensionipoliitika protsessi tõlgendamist ka varasema ja hilisema ajaperioodi suhtes. Seetõttu tuleb sündmuste autoripoolset rekonstruktsiooni käsitleda kui ühte sotsiaalse reaalsuse versiooni, eitamata võimalikke alternatiivseid rekonstruktsioone. Samas on autori varasemad rollid ka suhteliseks eeliseks teema uurimisel, omades välisvaatlejatega võrreldes palju detailsemat ülevaadet pensionipoliitika kujundamise protsessi erinevatest aspektidest.

## **4. UURIMUSE PÕHITULEMUSED**

### **4.1. EESTI PENSIONISÜSTEEMI TRANSFORMATSIOONI ANALÜÜS**

Eesti pensionisüsteemi stardiplatvormiks oli Nõukogude pensionisüsteem, mida iseloomustasid:

- suhteliselt madal pensioniiga (naistel 55, meestel 60 aastat koos mitmete soodusreeglitega, mis lubasid jääda pensionile enne üldist pensioniiga);
- pensioniõiguse kujunemine varasema töötamise alusel;
- pensionide suuruste seotus varasema palgaga tagades suhteliselt kõrge seadusjärgse asendusmäära (50–100%);
- pensionide finantseerimine riigieelarvest.

Seega, kui pensioniõiguse kujunemise ja pensionide arvestamise reeglid tuginesid Bismarcki tüüpi sotsiaalkindlustusmudelile, siis finantseerimiskorraldus erines tüüpilisest Bismarcki skeemist, kuivõrd puudusid kindlustatute poolsed osamaksud.

Eesti pensionisüsteem on kujunenud läbi kahe transformatsioonilaine. Esimesed reformid aastatel 1990–1993 eraldasid Eesti pensionisüsteemi Nõukogude pensionikorraldusest. Sellele järgnes aastatel 1993–1998/2000 üleminekuperioodi pensionikorraldus suhteliselt stabiilse finantseerimissüsteemi ja



pensionide maksmise reeglitega. Teine transformatsioonilaine sai alguse 1997. aasta pensionireformi kontseptsioonist, mis seadis eesmärgiks kolmesambalise pensionisüsteemi rakendamise. Uus kolmesamba süsteem rakendus etapiliselt aastatel 1998–2002.

**Tabel 1.** Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni etapid

<b>Etapid</b>		<b>Olulisemad poliitikamuutused</b>
Esimene transformatsioonilaine 1990–1993	Jaanuar 1990	Finantsiline eraldumine Nõukogude pensionisüsteemist
	Mai 1991	Pensionide arvutamise korra eraldamine Nõukogude pensionisüsteemist
	Veebruar 1992	Võrdse määraga pensionide kehtestamine, pensionide sidumine miinimumpalgaga
	Aprill 1993	Vanaduspensionide diferentseerimine staaži pikkuse alusel. Pensioniea tõstmine
Üleminekuperiood 1993–1998/2000	Juuli 1994	Pensionide lahtisidumine miinimumpalgast
	September 1996	Täispensioni maksmine töötavatele pensionäridele
Teine transformatsioonilaine 1998–2002	Juuli 1998	Maksusoodustuste kehtestamine vabatahtlikele pensioniskeemidele (kolmas samm)
	Jaanuar 1999	Sotsiaalmaksu isikustatud arvestus. Uute pensioniõiguste arvestamine makstud sotsiaalmaksu alusel
	Aprill 2000	Sissemaksetest sõltuv komponent pensionivalemis. Meeste ja naiste pensioniea võrdsustamine
	Aprill 2002	Riiklike pensionide indekseerimine.
	Juuli 2002	Kohustusliku kogumispensioni rakendamine (teine samm)

*Allikas:* autori koostatud

Esimese transformatsioonilainega seotud paradigmaatiliste reformide käivitamisel olid olulise tähtsusega ideelised tegurid – poliitilised taotlused eristuda nõukogude pensionisüsteemist ja luua iseseisev pensionisüsteem. Samas tõukasid eraldumist tagant struktuursed taustegurid – Nõukogude Liidu kasvavad majandus- ja eelarveprobleemid.

Esimese transformatsioonilaine puhul võib eristada nelja etappi:

- 1) Finantsiline eraldumine 1990. a;
- 2) Pensionipõhimõtete eraldumine 1991. a;
- 3) Võrdse määraga pensionide kehtestamine 1992. a;
- 4) Pensionireeglite restruktureerimine 1993. a.

Pensionisüsteemi finantsiline eraldumine toimus 1990. aastal jaanuarist, mil varasema riigieelarvelise pensionide finantseerimise asemel siirdati pensionide rahastamine eelarvevälisele Eesti Sotsiaalfondile. Sellele järgnes sihtotstarbelise sotsiaalmaksu kehtestamine 1991. a jaanuarist, millega pensionisüsteem sisuliselt muudeti mitte-osamakselisest skeemist osamakseliseks.

Eesti Vabariigi pensioniseadusega 1991. aasta mais kehtestati uued pensionide arvutamise põhimõtted ja laiendati pensionisüsteemi subjektide ringi. On tähelepanuväärne, et kuigi nõukogude pensionisüsteemi poolt tagatud pensionide suhteline tase oli küllalt kõrge, siis pensionide arvutamise ja määramise reeglite esimese reformi oluliseks motiiviks oli soov veelgi suurendada sotsiaalse kaitse taset ja leevendada kvalifikatsioonitingimusi, hõlbustades ligipääsu pensionidele. Need taotlused paraku ebaõnnestusid, sest kõrged ootused pörkusid iseseisvumisperioodi majandusraskustega.

Võrdse määraga elatusrahade kehtestamist 1992. aastal veebruaris tuleks tõlgendada kui ebastabiilsest majandussituatsioonist tingitud hädaabinõu, mitte kui egalitaarsete jaotuspõhimõtete teadlikku eelistamist. Võrdse määraga pensione nähti kui ajutist lahendust ning sotsiaalpoliitiliseks eesmärgiks oli palgast sõltuvate pensionide võimalikult kiire taastamine. Kuigi hüperinflatsiooni tingimustes arvutati pensione korduvalt ringi, langes pensionide reaalkaartus ja asendusmäär 1992. a jooksul järsult, tuues kaasa olulise pensionikärpe võrreldes nõukogude perioodiga.

1993. aastal riiklike elatusrahade seadus diferentseeris vanaduspensione pensionistaaži pikkuse alusel, kuid mitte varasema töötasu alusel, baseerudes seega suuresti 1992. aastal võrdse määraga pensionide kontseptsioonil.

Esimese transformatsioonilaine kokkuvõtteks võib märkida, et reformid, mille algseks ajendiks oli nõukogude pensionikorraldusest eraldumise kaudu parandada sotsiaalse kaitse taset, töid reaalsuses kaasa pensionide asendusmäära märgatava languse. Keskseteks poliitikakujundajateks sellel perioodil olid üksikud valitsuspoliitikud, samas kui ekspertteadmisi iseseisva pensionisüsteemi kujundamiseks nappis.

Esimesele paradigmaatiliste reformide perioodile järgnes suhteliselt stabiilne periood 1993–2000, mil kehtis riiklike elatusrahade seadus (RES). Sisuliselt kirjeldas RES pensioniskeemi, mida võib kategoriseerida makro-tasandil sissemaksete kaudu määratud pensioniskeemina. See tähendab, et pensionisüsteemi tulud olid määratud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (20% palgafondilt) laekumistega ning pensionide taseme määrasid ära süsteemi kogutulud – pensionide suurusi tõsteti reeglina vaid siis ja niivõrd, kui seda lubasid sotsiaalmaksu laekumisest kogunenud reservid. Sisuliselt oli seega tegemist suletud eelarvega pensioniskeemiga, mitte tüüpilise fikseeritud hüvitistega pensioniskeemiga.

Seitse aastat kestnud perioodi, mil kehtisid algselt ajutisena kehtestatud pensionireeglid, võib käsitleda üleminekuperioodina kahe transformatsioonilaine vahel, kuivõrd sel perioodil püsis pensionisüsteem ühe paradigma raames. Samas toimus sel perioodil mitmeid olulisi parameetrilisi reforme. 1994. aastast alustati pensioniea tõstmist. Selle sammu ajendas peamiselt tööturu kiirest ümberstruktureerumisest tulenenud pensionäride arvu kasv ja töötajate arvu langus. 1996. aastast rakendatud täispensioni maksmine töötavatele pensionäridele tähendas sisuliselt pensionisüsteemi poolt kindlustatava riski ümberdefineerimist – vanaduspension ei olnud oma sisult enam mitte niivõrd varasemat töötasu asendav hüvitis kui teatud vanusesse (pensioniiikka) jõudnud isiku subjektiivne õigus.

Riiklike elatusrahade seaduse pensionivalemi tulemusel oli pensionide diferentseeritus suhteliselt väike. Samas, mitmete inkrementaalsete muutuste tagajärjel võrdse määraga baasosa osatähtsus pensionivalemis järk-järgult langes ja pensionistaažist sõltuva osa osakaal suurenes, peegeldades poliitilisi taotlusi suurendada pensionide arvutamise põhimõtetes tööpanuse osatähtsust ja vähendada egalitaarsust. Kui 1993. aastal moodustas baasosa keskmisest pensionist 71%, siis 1999. a-ks oli baasosa osakaal langenud 28%-le.

Keskseteks pensionipoliitika kujundajateks üleminekuperioodil olid Sotsiaalkindlustusameti ametnikud ja üksikud koalitsioonipoliitikud. See tulenes ühelt poolt asjaolust, et pensionide alane oskusteave oli koonduanud Sotsiaalkindlustusametisse, teisalt asjaolust, et erakonnad alles määratlesid oma sotsiaalpoliitilisi programme.

Pensionipoliitika keskseks vastuoluks sel perioodil oli ühelt poolt pensionäride organisatsioonide nõudmised arvutada pensionide varasema palga alusel ja tõsta pensionide asendusmäära 50%-ni keskmisest palgast, teisalt erakondade poliitiline kokkulepe mitte tõsta sotsiaalmaksu määra. Suletud eelarvega süsteemis oleks pensionide suurem diferentseerimine samas toonud kaasa väiksema pensioniga pensionäride vaesusriski suurenemise. Sellel vastuolul puudus poliitiliselt etteantud tingimuste raames lahendus, mistõttu *status quo* püsis 7 aastat.

Samas tingis vastuolu püsimine olukorra, kus pensionireform oli jätkuvalt päevakorras, erinevad poliitilised jõud lubasid pensionireformi ning valmistati ette rida seaduseelnõusid. Valitsuste lühike eluiga ja konsensuse puudumine takistas aga nende kavade realiseerumist.

Eesti pensionisüsteemi teise transformatsioonilaine algust märgib sotsiaalkindlustusreformi komisjoni moodustamine 1997. aastal ja selle komisjoni ettevalmistatud “Pensionireformi kontseptuaalsete aluste” heakskiitmine valitsuse poolt. Kontseptsioonis seati eesmärgiks kolmesambalise pensionisüsteemi rakendamine, viidates seejuures sotsiaalsete eesmärkide kõrval ka pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse argumentidele. Sotsiaalkindlustusreformi komisjoni käsitluses oli neid eesmärke võimalik pikaajaliselt saavutada üksnes mitmesambalise pensionisüsteemi abil.

Vastavalt sotsiaalkindlustusreformi kavale rakendus pensionireform etapiviisiliselt:

- 1) vabatahtlike pensioniskeemide õigusliku raamistiku loomine ja maksusoodustuste kehtestamine 1998. a;
- 2) riikliku pensionisüsteemi parameetiline reform 2000. a;
- 3) kohustusliku kogumispensionisüsteemi käivitamine 2002. a.

On tähelepanuväärne, et vaatamata mitmetele muudatustele valitsusk koalitsioonides tuginesid järjestikused valitsused 1997. aastal vähemusvalitsuse poolt heakskiidetud pensionireformi kontseptsioonile kuni kõik reformi peamised etapid olid rakendatud. See näitab, et vaatamata teatud erakondlikele eelistustele ja erimeelsustele, valitses reformi vajalikkuse ja reformikava üldjoonte suhtes konsensus.

Reformi kujundamisel ja läbiviimise koordineerimisel oli sel perioodil keskne roll sotsiaalkindlustusreformi komisjonil, mis algselt oli ekspertkomisjon, ent 1999. aasta reorganiseerimise järel poliitikuid (sotsiaalminister ja rahandusminister) ja valitsusasutuste (sotsiaalministeeriumi ja rahandusministeeriumi ja nende allasutuste) eksperte ühendav komisjon.

2000. aastal rakendunud riikliku pensionikindlustuse seadus tõi kaasa mitmeid olulisi parameetrilisi muutusi riiklikus pensionisüsteemis, eeskätt meeste ja naiste pensioniea võrdsustamise ja makstud sotsiaalmaksust sõltuva pensioniosa pensionivalemis. Samas nägi seadus ette järk-järgulise ülemineku varasematelt reeglilt uutele reeglitele, baseerudes seega paljuski riiklike elatusrahade seaduse kontseptsioonile. 2002. aastast lisandus olulise parameetrilise muudatusena pensionide indekseerimine, mille eesmärgiks oli pensionide suurendamise mehhanismi depolitiseerimine. Kuni 2002. aastani sõltus pensionitõusu ajastus ja suurus ühekordsetest poliitilistest otsustest. Samas, nagu märgitud, järgiti reeglina n-ö suletud eelarve printsiipi.

**Tabel 2.** Riikliku pensionikindlustuse põhiprintsiipide muutus

Pensioniseadus	Pensioniskeemi põhitüüp	Pensionioiguse tekkimise alus	Pensionide arvutamise põhimõtted	Finantseerimise allikas
Nõukogude Liidu riiklike pensionide seadus (1956)	fikseeritud hüvitis	töötamise alusel	palgaga seotud (fikseeritud protsent varasemast palgast)	riigieelarve üldtulud
Eesti Vabariigi pensioniseadus (1991)	fikseeritud hüvitis	residentsuse alusel	võrdse määraga baasosa + varasemast palgast sõltuv osa	sihtotstarbeline sotsiaalmaks
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus elatusraha kehtestamise kohta (1992)	fikseeritud hüvitis	residentsuse alusel	võrdse määraga	sihtotstarbeline sotsiaalmaks
Riiklike elatusrahade seadus (1993)	makrotasandil fikseeritud sissemakse	residentsuse alusel	võrdse määraga baasosa + pensionistaaži pikkusest sõltuv osa	sihtotstarbeline sotsiaalmaks
Riikliku pensionikindlustuse seadus (2000)	vanaduspension: fikseeritud hüvitis (mõtteliste individuaalsete arvete süsteemi elementidega)	töötamise alusel	võrdse määraga baasosa + staažiosak + sotsiaalmaksust sõltuv osa	sihtotstarbeline sotsiaalmaks + riigieelarve üldtulud
	rahvapension: fikseeritud hüvitis	residentsuse alusel	võrdse määraga	riigieelarve üldtulud

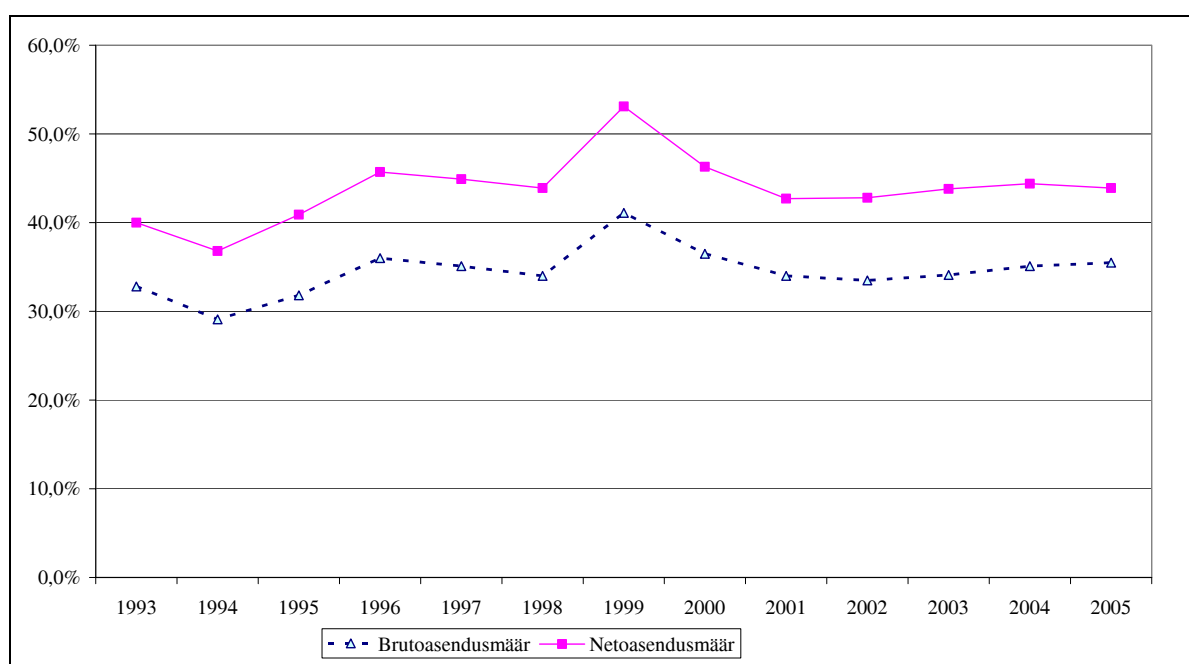
Allikas: autori koostatud

Paradigmaatilise tähendusega on eelfinantseeritava kohustusliku kogumispensionisüsteemi käivitamine 2002. aastast.

Eesti ei olnud mitmesambaliste pensionireformide valdkonnas teerajaja, vaid alles viies riik Kesk- ja Ida-Euroopas, peale Ungari, Poola, Läti ja Horvaatia, kes rakendas kolmesambalise pensionisüsteemi eelfinantseeritava kohustusliku teise sambaga. Kuigi laiemas mastaabis on Eesti reformil mitmeid sarnasusi teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide reformidega – eeskätt selles osas, mis puudutab teise samba üldist institutsionaalset korraldust (individuaalsete pensioniarvetega, fikseeritud sissemaksega, eraõiguslike pensionifondivalitsejate poolt korraldatud eelfinantseeritav skeem), siis mitmes aspektis on Eesti pensionireformi disain ainulaadne. Eesti on olnud ainuke riik, kus teise samba rakendamisel suurendati pensionisüsteemi üldist maksemäära, samas kui kõigis teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides jagati teise samba käivitamisel pensionisüsteemi senine maksemäär esimese ja teise samba vahel.

Kuigi teises sambas osalemise tingimuseks on töötaja poolne täiendav sissemaks (2% brutopalgast) ja kõigile 2002. a juba tööturul olnud isikutele oli teise sambaga liitumine vabatahtlik, on kogumispensioniga liitunud isikute osakaal Eestis üks kõige kõrgemaid Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas, ulatudes 2005. a 60%-ni tööealistest isikutest. Reformi populaarsuse taga võib näha mitmeid tegureid. Esiteks, riiklike pensionide madal asendusmäär suunas valima täiendavat erapensioni. Teiseks, reformi disain jättis atraktiivse mulje. Reformi propageerimisel kasutatud loosung “Sina maksad 2%, riik maksab 4%” rõhutas riigi poolt pakutavat soodustust ja jättis varju pensionisüsteemi maksekoormuse kasvu. Kolmandaks, teise sambaga ühinemisest kujunes omalaadne sotsiaalpsühholoogiline fenomen (n-ö lumepalliefekt) – pärast kriitilise massi ühinemist liitusid teised, sest nende tuttavad ja sugulased olid liitunud. Oluline roll oli ka valitsuse teavituskampaanial ning pensionifondi valitsejate reklaamil ja müügitööl.

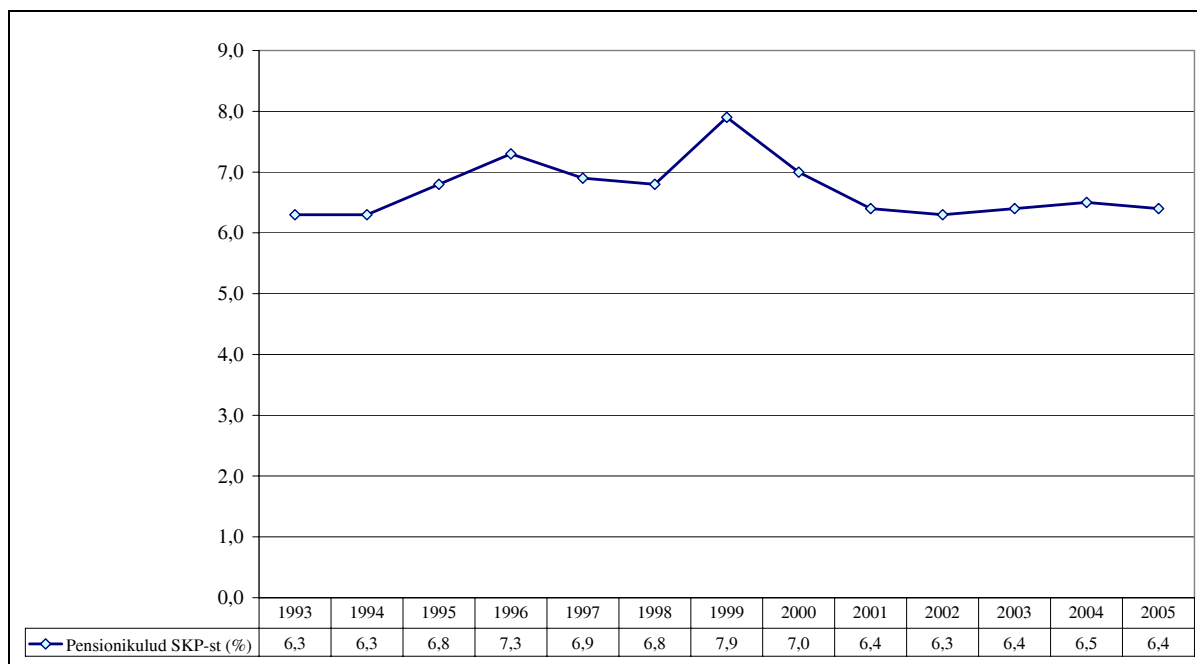
Mitmete poliitikamuutuste taustal on kesksed poliitika tulemeid kirjeldavad indikaatorid püsinud perioodil 1993–2005 suhteliselt stabiilsed. Keskmise vanaduspensioni netoasendusmäär on olnud valdavalt vahemikus 40–45%, pensionikulude osakaal SKP-st vahemikus 6,3–7%<sup>1</sup>. Arvestades, et pensionäride koguarv on samal ajal püsinud 375–380 tuhande inimese tasemel, võib järeldada, et pensionäride suhteline tulupositsioon pole aastatel 1993–2005 oluliselt muutunud.



Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed, autori arvutused

**Joonis 1.** Keskmise vanaduspensioni bruto- ja netoasendusmäär 1993–2005

<sup>1</sup> Erandiks oli aasta 1999, kui poliitilise otsusega suurendati aasta alguses enne valimisi pensione üle 20%, samas kui lühiajalise majanduskriisi tõttu oli SKP kasv sel aastal nullilähedane.



Allikas: Statistikaameti ja Sotsiaalkindlustusameti andmed, autori arvutused

## Joonis 2. Pensionikulud protsendina sisemajanduse koguproduktist

Makroindikaatorite suhteline stabiilsus ei peegelda siiski reformide vähest tähtsust, vaid vastupidi, on suures osas mitmete läbiviidud reformide tulemus, nt riikliku pensioni saajate arvu stabiliseerumine on suuresti pensioniea tõstmise tagajärg. Samuti on reformidel olnud oluline roll pensionisüsteemi jaotusmõju ja pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse suhtes.

## 4.2. EMPIIRILISTE TULEMUSTE TEOREETILINE TÕLGENDUS

Empiirilise materjali analüüsile tuginedes testitakse töö viimases osas Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni juhtumit kolme teoreetilise raamistiku – ajaloolise institutsionalismi, tegelaskeskse institutsionalismi ja ideelise lähenemisviisi – poolt väljapakutud seletusmodelite suhtes.

Lähtudes ajaloolise institutsionalismi seletusmudelitest, oleks võinud oletada, et Nõukogude Liidu pensionisüsteemi bismarckilikke jooni püütakse säilitada ning üleminekuajaperioodi majandussurveid üritatakse tasakaalustada sotsiaalmaksu määra tõstmise või riigieelarve subsiidiumide abil (vt Palier 2001). Tõepoolest, selline oli mitme Kesk- ja Ida-Euroopa riigi (Ungari, Poola, Tšehhi, Slovaki, Sloveenia) strateegia 1990ndate alguses. Nendes riikides ei tehtud olulisi muutusi pensionide arvutamise põhimõtetes kuni 1990ndate teise pooleni (vt Wagener 1999; Guardiancich 2004). Samas Eestis ja teistes Balti riikides viidi esimesed ja küllalt radikaalsed reformid läbi kohe iseseisvumisajaperioodi alguses 1990ndate esimestel aastatel. Kuigi need reformid ei puudutanud jooksva finantseerimise põhimõtet ning pensionisüsteemi korraldus jäi üksnes riiklikusse sfääri, siis lõpetas Eesti pensionisüsteemi esimene transformatsiooniline varasema 'raja', katkestades seose pensioni suuruse ja varasema palga vahel ning lõpetades fikseeritud hüvitiste loogika.

Rajasõltuvuse vaatenurgast oli seega tegemist radikaalsete reformidega, mis suunasid pensionisüsteemi uuele arenguteele. Samas võime nende reformide taustal märgata 'kriitilist pöördepunkti' – Eesti eraldumist Nõukogude Liidust ja üleminekuajaperioodi algusaastate majanduskriisi.

Sotsiaalmaksu määra tõstmise võimalust ei ole Eestis aga kunagi kasutatud ning selle poliitikaalternatiivi on kõik suuremad erakonnad sisuliselt välistanud. Pensionikindlustuse finantseerimiseks eraldatud sotsiaalmaksu määr on püsinud muutumatuna sellest ajast, mil sotsiaalmaks 1991. aastal kehtestati.

Kui Eesti pensionisüsteemi esimest transformatsioonilainet võib siiski ajaloolise institutsionalismi seletusmudeli abil põhjendada, siis märksa keerulisem on küsimus, mis tingis teise transformatsioonilaine?

Võib küll tähele panna, et esimene transformatsioonilaine jättis poliitikamuutuste 'võimaluste akna' lahti, kuna esmaste reformide eesmärgiks ei olnud püsiva pensionikorralduse kehtestamine, vaid ajutine lahendus üleminekuperioodi ebastabiilseteks aegadeks. Samas tähendab see asjaolu vaid võimalust järjekordseks teevalikuks, kuid ei suuda seletada, miks see rajamuutus oli vajalik.

Kuigi mitmesambalise pensionisüsteemile ülemineku üheks eesmärgiks oli toimetulek eelseisva rahvastiku vananemisega, oli see siiski üksnes tulevikuväljakutse, mitte konkreetsetes situatsioonides terav probleem ja pole seetõttu käsitletav 'kriitilise pöördepunktina'. Ajaloolise institutsionalismi seletusmudel ei suuda seega pakkuda adekvaatset selgitust, mis tingis mitmesambalise pensionisüsteemi valiku.

See ei tähenda siiski, et ajalooline institutsionalism oleks Eesti pensionisüsteemi arengute seletamisel kasutu. Kolme samba reformi raames läbiviidud esimese samba (riikliku pensionikindlustuse) parameetrilised reformid järgisid rajasõltuvuse loogikat, tuginedes seejuures varem määratud arenguteele. Riikliku pensionikindlustuse seadusega viidi sisse pensionide sõltuvus makstud sotsiaalmaksust, mis osaliselt (kuigi varasemast erinevatel põhimõtetel) taastas pensionide seose varasema töötasuga. Samas tugines riikliku pensionikindlustuse seaduse pensionivalem suuresti 1993. aastal riiklike elatusrahade seaduse pensionivalemile ja nägi ette järk-järgulise ülemineku varasematelt pensionide arvutamise reeglilt uutele reeglitele. Lisaks on mitmed soodustingimused (enne üldist pensioniiga pensionile siirdumise võimalused) püsinud nõukogude perioodist muutumatuena.

Samuti on ilmne, et kolme samba reform ise on loonud pensionisüsteemile uue arengutee ja tekitanud uusi huvigruppe (teise samba pensionifondides osalejad, fondivalitsejad jm), luues uue rajasõltuvuse.

Tuginedes tegelaskeskse institutsionalismi raamistikule, võiks mitmesambalise pensionireformi põhjusi otsida mõjukate poliitikakujundajate eelistustest ja teatud kriitilisest taustteguritest. Müller (1999) põhjendas Poola ja Ungari radikaalseid pensionireforme asjaoluga, et riikliku pensionisüsteemi finantsolukord tõi pensionireformi vajaduse nendes riikides teravalt päevakorda. Teiseks oluliseks taustteguriks pidas Müller valitsuse suurt välisvõlga. Need kaks tegurit muutsid aktiivseks Rahandusministeeriumi ja Maailmapanga, kelle poliitikaelistuste hulka on kuulunud pensionisüsteemi (osaline) erastamine.

Samas, Eestis olid tausttegurid mitmesambalise pensionireformi käivitamise ajal Poola ja Ungari oludest selgelt erinevad. Riiklik pensionsüsteem ei olnud defitsiidis ei reformi kavandamise ega reformi rakendamise ajal. Valitsuse välisvõlg oli väga väike ja eelarvepositsioon suhteliselt hea. Seega, Eesti puhul ei tinginud reforme halb eelarvesituatsioon. Pigem võiks väita, et hea eelarvesituatsioon võimaldas osalist üleminekut jooksva finantseerimisega pensionisüsteemilt eelfinantseeritavale süsteemile, sest oli vahendeid, millest selle ülemineku seotud kulud katta.

Kuigi Eesti juhtum kinnitab Mülleri järeldust, et kesksel poliitikakujundajateks mitmesambalise pensionisüsteemi kavandamisel on Sotsiaalministeerium ja Rahandusministeerium, siis erinevalt Mülleri poolt neile ministeeriumidele omistatud tüüpseisukohtadest oli Eesti pensionireformi puhul võtmeroll Sotsiaalministeeriumil.

Eesti juhtum toetab Grimmeiseni (2004) järeldust, et valitsuse poliitilisel koosseisul pole Kesk- ja Ida-Euroopa riikide pensionireformide puhul olulist seletusjõudu. Eesti juhtumil toetab seda järeldust ka fakt, et reform viidi läbi etapiviisiliselt viie aasta (1998–2002) vältel, mille jooksul oli võimul kolm erinevat valitsuskogumist. Seetõttu on kokku 7 erinevat erakonda olnud seotud kas reformi kavandamise, seadustamise või rakendamise. Kuigi reformikava põhjustas poliitilisi vaidlusi, valitses laiemas plaanis pensionireformi suhtes erakondade vahel sisuliselt konsensus.

Kuigi mõned autorid (nt Casey 2004, Kulu ja Reiljan 2004) on ka Eesti pensionireformi puhul omistanud olulise rolli Maailmapanga mõjudele, siis käesolevas töös osundatakse, et nii Maailmapanga kui Rahvusvahelise Valuutafondi otsene roll Eesti pensionireformi kujundamises on olnud suhteliselt väike. Samas võib Maailmapangale omistada kaudset rolli pensionireformi teema tõstmisel rahvusvahelisse päevakorda ning samuti kaudset mõju naaberriikide pensionireformide mõjutamise teel. Mõneti ootamatult on Eesti pensionireformi mõjutamisel Maailmapangast märksa otsesem roll aga Euroopa Komisjonil, kes seadis kolmesambalise pensionireformi rakendamise üheks Eesti liitumiseleks prioriteediks.

Seega, kuigi üldises plaanis kehtib ka Eesti pensionireformi suhtes tegelaskeskse institutsionalismi põhi- väide, et pensionireformi 'toodavad' konkreetsed kesksed poliitikakujundajad omavahelises vastasmõjus, mida omakorda mõjutavad konkreetsed struktuursed ja institutsionaalsed tausttegurid, siis ometi on Eesti mitmesambalise pensionireformi puhul nii kesksed poliitikakujundajad kui ka struktuursed tausttegurid olnud oluliselt erinevad kui teistes mitmesambalist pensionireformi rakendanud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.

Tegelaskeskse institutsionalismi seletusmudeli eelistajate probleemiks tundub olema teatud institutsioonide ja osapoolte sidumine kindlate seisukohtadega ning rahvusvaheliste organisatsioonide rolli ja teatud tausttegurite ületähtsustamine.

Sarnaselt ajaloolise institutsionalismiga jääb tegelaskeskne institutsionalism hätta Eesti kolmesamba reformi põhjuste seletamisega, kuna ei nähtu ühtegi reaalselt kriisi, mida saaks käsitleda reformi käivitava tegurina.

Just 'kriitilise pöördepunkti' puudumine suunab otsima alternatiivseid seletusi Eesti valikule mitmesambalise pensionireformi kasuks. Tuginedes Pfau-Effingerile (2004) võib väita, et reformi oluliseks põhjuseks oli teatud põhivastuolu teravnemine. Sellise vastuoluna võib näha 1990ndatel esilekerkinud vastuolu kõrgemate pensioninõudmistega ja võimetuse vahel neid nõudmisi rahuldada (osalt põlvkondade vahelise vastuolu, teisalt poliitiliste aksioomidega seotud piirangute tõttu). Laiemas plaanis võib reformi tinginud keskse arenguvastuoluna näha ka vastuolu riigist sõltuva eaka inimese konstrukti ja riigist sõltumatu, turumajanduse reeglite järgi toimiva inimese konstrukti vahel.

Eesti juhtumil leiab kinnitust ka Bönkeri (2004) analüüs, et mitmesambalistel pensionireformidel on neli keskset seletustegurit: vana paradigma ammendumine, uue paradigma sobivus, rollimudelite olemasolu ja suuremate huvigruppide toetus.

Deduktiivne analüüs näitab seega, et kuigi igal kolmel seletusmudelil on teatav seletusjõud Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni seletamisel, ei suuda ajaloolise ja tegelaskeskse institutsionalismi seletusmudelid eraldiseisvatena adekvaatselt seletada, miks valiti Eestis paradigmaatilise pensionireformi üleminekuga mitmesambalisele pensionisüsteemile. Parema arusaamise Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni protsessist annab ajaloolise ja tegelaskeskse institutsionalismi seletusmudelite ühendamine ideelise seletusmudeliga.

Kokkuvõttes, töös esitatakse tervikkäsitlus Eesti pensionisüsteemi muutustest perioodil 1990–2005, kontseptualiseeritakse Eesti pensionisüsteemi transformatsiooni protsessi ning näidatakse Eesti pensionireformi disaini ainulaadseid jooni. Teoreetilises aspektis täiendatakse kontseptuaalset raamistikku pensionisüsteemide kirjeldamiseks, kontranäidete kaudu näidatakse ajaloolise ja tegelaskeskse institutsionalismi teooriate piiratust paradigmaatiliste pensionireformide seletamisel ning väidetakse, et paradigmaatiliste pensionireformide seletamisel on ajaloolise ja tegelaskeskse institutsionalismi seletusmudeli kõrval oluline roll ideelisel seletusmudelil.

## ANALÜÜTILISES ÜLEVAATES VIIDATUD KIRJANDUS

- AIDUKAITE, J. 2004. *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State – the Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Södertörn Doctoral Dissertations: 1. Stockholm.
- BÉLAND, D. 2005. Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. – *Social Policy and Administration*. Vol. 39, No. 1, 1–18.
- BÖNKER, F. 2004. *Accounting for Differences in the Spread of the Multipillar Paradigm: A Comparative Analysis of Pension Reform in Five EU Social Insurance Countries*. Paper presented at the WRAMSOC-Workshop, Berlin, 23–25 April 2004.
- CASEY, B.H. 2004. Pension Reform in the Baltic States: Convergence with 'Europe' or with 'the World'? – *International Social Security Review*. Vol. 57, No. 1, 19–45.
- CERAMI, A. 2005. *Social Policy in the Central and Eastern Europe: an Emergence of a New European Model of Solidarity?* Doctoral Dissertation. Erfurt University.
- CHŁON-DOMINCZAK, A., MORA, M. 2003. Commitment and Consensus in Pension Reform – R. Holzmann, M. Orenstein and M. Rutkowski (Eds.) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, D.C.: The World Bank, 131–155.
- DEACON, B., HULSE, M. 1997. The Making of Post-Communist Social Policy: The Role of International Agencies. – *Journal of Social Policy*. Vol.26, No.1, 43–62.
- FERRERA, M. HEMERIK, A., RHODES, M. 2000. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta.
- FULTZ, E. (Ed.) 2002a. *Pension Reform in Central and Eastern Europe – Volume 1. Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*. Budapest: ILO-CEET.
- FULTZ, E. (Ed.) 2002b. *Pension Reform in Central and Eastern Europe – Volume 1. Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. Budapest: ILO-CEET.
- FULTZ, E. 2006. Pension Reform in the Baltics: Expectations and Early Experience. – E. Fultz (Ed.) *Pension Reform in the Baltic States: Estonia, Latvia, Lithuania*. Budapest: ILO, 353–377.
- GRIMMEISEN, S. 2004. *Path Dependence and Path Departure: Analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic*. ZeS Working Paper No.1/2004.
- GUARDIANCICH, I. 2004. Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: the Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia. – *Managing Global Transitions*, No. 2(1), 41–64.
- HALL, P. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*. *Comparative Politics*, 25, 275–296.
- HOLZMANN, R., MACKELLAR, L., RUTKOWSKI, M. 2003. Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings. – R. Holzmann, M. Orenstein and M. Rutkowski (Eds.) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, D.C.: The World Bank, 1–45.
- HUBERMAN, M.A., MILES, M.B. 1998. Data Management and Analysis Methods. – N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (Eds.) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*. Thousand Oaks-London-New Delhi: SAGE Publications, 179–210.
- JOCHEM, C. 2005. *Contemporary Welfare State Reforms: Beyond Institutional Explanations?* Paper presented at the Workshop “Exploring the Dynamics of Reform: The Dependent Variable Problem in Comparative Welfare State Analysis”, Stirling, 13–14 May 2005.
- KULU, L., REILJAN, J. 2004. *Old-age pension reform in Estonia on the bases of the World Bank’s multi-pillar approach*. Tartu: Tartu University.
- MADRID, R.L. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- MOUTON, P. 1998. State of the Reforms in Central and Eastern Europe. – International Social Security Association. *Evaluating Social Security Reforms*. Social Security Documentation European Series No.26. Geneva: ISSA, 59–82.
- MÜLLER, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- MÜLLER, K., RYLL, A., WAGENER, H.-J. (Eds.) 1999. *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- MYLES, J., PIERSON, P. 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform. – Pierson, P. (Ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.



- NICKLESS, J. 2002. *Trends and developments in old age pension and health-care financing in Europe during the 1990s*. Trends in social cohesion, No.2. Council of Europe Publishing.
- ORENSTEIN, M. 2000. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. World Bank Policy Research Working Paper No.2310.
- ORENSTEIN, M. 2006. *Transnational Politics and the New Pension Reforms*. Syracuse. (book manuscript).
- PALIER, B. 2001. *Comparing Social Insurance Reforms in Continental Europe: Analytical Framework and Hypotheses*. Paris: CNRS.
- PIERSON, P. 1996. The New Politics of the Welfare State. – *World Politics*, No. 48, 143–179.
- PIERSON, P. 2000. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. – *Studies in American Political Development*. Vol. 14, 72–92.
- PFAU-EFFINGER, B. 2004. *Culture and Path Dependency of Welfare State Development*. Paper presented at the ESPAnet conference 2004 “European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe”, University of Oxford, 9–11 September 2004.
- PFAU-EFFINGER, B. 2005. Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation. – *Journal of Social Policy*. Vol. 34, No. 1, 3–20
- SIEGEL, N.A. 2003. *Worlds of Comparative Welfare State Analysis: Some Suggestions for Potential Bridge-Over Strategies*. Paper presented at the ESPAnet Annual Conference, Copenhagen, 13–15 November 2003.
- SCHMÄHL, W. 2002. Introduction: Design of the analysis, its methodological approach and basic decisions in designing pension schemes. – W. Schmähl, S. Horstmann (Eds.). *Transformation of Pension Systems in central and Eastern Europe*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing, 3–24.
- SCHMÄHL, W. 2003. Pensions. – European Commission, *Social Protection in the 13 Candidate Countries: a Comparative Analysis*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 31–69.
- SCHMÄHL, W., HORSTMANN, S. (Eds.) 2002. *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing.
- SCHUBERT, M. 2005. *Reformen der Alterssicherung in Mittel- und Osteuropa Erklärungsgrößen für Reformentscheidungen*. Berlin: Logos.
- SOTSIAALMINISTEERIUM 2005. *Sotsiaalsektor arvudes*. Tallinn.
- TIIT, E.-M., LEPIK, 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\\_27040410.pdf](http://www.praxis.ee/data/PRAXISE_Toimetised__Pension_27040410.pdf)
- WAGENER, H.-J. 1999. Social Security – A Second Phase Transformation Phenomenon? – K. Müller, A. Ryll and H.-J. Wagener (Eds.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 13–30.
- WHITEHOUSE, E. 2004. Comparing the new pension systems of the Baltic States. – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Pension Reform in the Baltic Countries*. Private Pension Series No. 5. Paris: OECD, 25–57.
- YIN, R.K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol.5. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publications.