



Estonia pst. 3/5
Tallinn 10143
Tel. 6409 000
Faks 6409 001
praxis@praxis.ee

PRAXISe Toimetised nr 14/2004

Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile: kokkuvõte ja soovitused

Ene-Margit Tiit, Lauri Leppik, Andres Võrk, Reelika Leetmaa
Aprill 2004

Uurimuse eesmärgiks oli analüüsida Eesti pensionisüsteemi Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide alusel. Uurimistöös kasutati Sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri, Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu ja Eesti tööjõu-uuringu andmeid ning Eesti Väärtpaberite Keskregistri jm. andmeid. Nende andmete põhjal arutati Euroopa Liidus kokku lepitud pensionisüsteeme ja vanemaealiste inimeste elujärge iseloomustavate indikaatorite väärtused Eesti jaoks ning võrreldi Eesti pensionisüsteemi olukorda Euroopa Liidu liikmesriikide ja liituvate riikide pensionisüsteemidega. Projekti raames töötati välja pensionimudel pensionikulude arengu prognoosimiseks. Samuti analüüsiti Eesti pensionisüsteemi puudutavate õigusaktide sätteid.

Uuring valmis Riigikantselei ja Sotsiaalministeeriumi tellimusel.

Kokkuvõte

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks oli analüüsida Eesti pensionisüsteemi üheteistkümne Euroopa Liidu ühise pensionieesmärgi valguses. Need 11 eesmärki toovad välja erinevaid pensionisüsteemi edukaks toimimiseks olulisi aspekte.

Euroopa Liidu lähenemine pensionipoliitikale on tähelepanuväärne seetõttu, et üritatakse leida tasakaalu mõneti vastandlike eesmärkide vahel. Kitsamalt võttes on näiteks vaesuse leevendamise ja varasema elatustaseme säilitamise eesmärgid ning pensionide taseme adekvaatsuse ja pensionisüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse eesmärgid omavahel vastuolus. Samas on just suurema tasakaalu saavutamine pensionisüsteemi kui terviku jätkusuutlikkuse tagamisel oluline.

Nii EL liikmesriikide kui ka liituvate riikide pensionikorraldused on väga erinevad. Ühegi riigi pensionisüsteem ei vasta kõikidele eesmärkidele täielikult.

Adekvaatsus

I – Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vältimine

65-aastaste ja vanemate isikute suhteline vaesusrisk Eestis (13%) on madalam seniste EL liikmesriikide keskmisest (17%), seejuures 65-aastaste ja vanemate meeste vaesusrisk (8%) on ligi 2 korda EL keskmisest (15%) madalam.

Erinevalt paljudest praegustest EL liikmesriikidest on Eestis 65-aastaste ja vanemate vaesusrisk (13%) madalam kuni 65-aastaste vaesusriskist (15%). Ka leibkonna tasandil on pensionäri-leibkondade (üksik pensionär, pensionäripaar) vaesusrisk madalam kui tööealise liikmega leibkondadel.

Selle põhjuseks on ühelt poolt sissetulekute jaotuse väga suur ebahütlus kuni 65-aastaste seas – kõrgeima ja madalaima tulukvintiili sissetulekute suhe (6,9) ületab kõigi praeguste liikmesriikide vastavat näitajat. Teiselt poolt on eakate madal vaesusrisk seotud pensionisüsteemi laia katvusega – pensioniealistest inimestest saab riiklikku pensioni ca 99% – ning asjaoluga, et vanaduspension tagab valdavale enamikule pensionäridest vaesuspiirist kõrgema sissetuleku.

Kuigi Eesti pensionisüsteemis ja laiemalt sotsiaalse kaitse süsteemis on erinevaid minimaalse sissetuleku garantiisid (rahvapensioni vanuse alusel, vanaduspensioni miinimumsuurus, toimetulekutoetus), ei taga need miinimumgarantiid siiski vaesuspiirist kõrgemat sissetulekut. Toimetulekupiir ei kata ka minimaalse toidukorvi maksumust. Samas on vanuse alusel rahvapensioni saajate arv (ca 1% kõigist pensioniealistest inimestest) ja toimetulekutoetust saavate pensionäride arv (2,6% kõigist pensionäridest) suhteliselt väike. Erinevatest vanuse alusel pensioni saajatest on vaesusrisk kõrgem rahvapensioni saajatel ja väljateenitud aastate pensionäridel.

Seniste EL liikmesriikidega võrreldes on 65-aastaste ja vanemate sissetulekud Eestis jaotunud ühtlasemalt – kõrgeima ja madalaima tulukvintiili keskmise sissetuleku suhe selles vanuserühmas Eestis (3,6) on väiksem kui EL-is keskmiselt (4,1). See tähendab, et pensioniealiste inimeste sissetulekud on nooremate inimeste sissetulekutega võrreldes oluliselt vähem diferentseeritud.

Vaatamata ühtlasemale tulujaotusele, on 65-aastaste ja vanemate tulud siiski märgatavalt madalamad kui noorematel, moodustades keskmiselt 70% kuni 65-aastaste tuludest. Selle näitaja poolest jääb Eesti alla kõigile senistele EL liikmesriikidele (välja arvatud Iirimaa).

Pensionide suhteliselt väikese diferentseerituse tõttu on vaesusriskis olevate pensionäride arv aga küllalt tundlik pensionitõusu aja ja suuruse suhtes. Eakate heaolu sõltub palju riiklikust pensionist, kuivõrd pension on peamiseks tuluallikaks 65-aastaste ja vanemate hulgas.

II – Elatusasteme säilitamise võimaldamine

Eesti pensionisüsteemi katvus on väga kõrge, ligi 99% kõigist pensioniealistest elanikest saab riiklikku pensioni. Kõigile 63-aastastele inimestele, kes on elanud Eestis vähemalt viimased 5 aastat, on tagatud õigus vähemalt rahvapensionile.

Võrreldes keskmise vanaduspensioni suhet pensionikindlustatud inimeste keskmise sotsiaalmaksuga maksustatud tuluga, näeme, et keskmise vanaduspensioni brutoasendusmäär on viimasel dekaadil püsinud vahemikus 32-36% ja

netoasendusmäär vahemikus 42-46%. See tähendab, et vanaduspensionäride keskmine tulu moodustab alla poole hõivatute keskmisest tulust.

Teisalt, nn individuaalne asendusmäär – pensionile siirduvate inimeste saadava vanaduspensioni suuruse suhe nende endi pensionieelsesse brutotöötasusse – on ligi kolmandikul kõigil uutest pensionäridest üle 60%, samas kui ligi veerandil kõigist uutest pensionäridest puudus pensioni määramisele eelnenud perioodil töötasu hoopiski. Individuaalse asendusmäära mediaan on veidi üle 50%.

Sotsiaalmaksu isikustatud arvestus ja pensioniõiguse arvestamine I sambas makstud sotsiaalmaksu alusel on suurendanud motivatsiooni töötasusid legaliseerida. Samas osutavad 1999-2003. aasta isikustatud sotsiaalmaksu andmed, et selleks ajaks kui uued pensionisätted saavutavad täieliku mõju – s.o. peale 1999. aastat tööturule sisenenud inimeste jõudmisel pensionikka – võib ca 7 protsendil pensionikka jõudnutest tekkida probleeme vanaduspensioni saamiseks nõutava pensionistaaži (15 aastat) täitmisega. Täiendavalt ca 10 protsendil tekiks küll õigus vanaduspensionile, ent väikese aastakoefitsientide summa tõttu jääb saadava pensioni suurus miinimumtasemele. See tähendaks, et rahvapensioni määras pensioni saajate osakaal tõuseks ca 17%-ni kõigist pensioniealistest. Miinimumpalgaga töötajate kõrval puudutaks see probleem eeskätt neid isikuid, kes on olnud majanduslikult mitte-aktiivsed, sealhulgas ka kauem lapsehoolduspuhkusel viibinud vanemaid.

Riik tasub sotsiaalmaksu 700 krooniselts kuusummal aastast kokku ca 110 tuhande majanduslikult mitte-aktiivse isiku eest (ligi 15% kõigist pensionikindlustatutest), sh ca 30 tuhande lapsehoolduspuhkusel oleva vanema eest. Nii väikeselt summalt sotsiaalmaksu tasumine tagab aastaarvestuses pensionikindlustuse aastakoefitsiendiks üksnes 0,12, mis vastab kuupensionis ca 4,5 kroonile, samas kui sotsiaalmaksu tasumine keskmiselt palgalt vastab kuupensionis 37,3 kroonile. See tähendab, et suurem laste arv ja pikem laste kasvatamise tõttu tööturult eemal oldud aeg tooksid kaasa keskmisest märgatavalt madalama või üksnes miinimummääras vanaduspensioni.

Täiendavate kogumispensioniskeemide, II ja III samba käivitamine on loonud täiendavad võimalused varasema elatustaseme säilitamiseks. II sambaga liitunute arv ületab 50% hõivatutest, III sambaga on liitunud ca 10% hõivatutest. On tähelepanuvääriv, et nii II kui ka III sambaga liitunute hulgas on naisi mõnevõrra rohkem kui mehi (vastavalt 55% ja 45%). Täiendavate pensioniskeemide mõju pensioniea sissetulekutele hakkab siiski kerkima alles paarikümne aasta pärast.

III – Põlvkonnasisese ja põlvkondadevahelise solidaarsuse edendamine

Teiste Euroopa riikidega võrreldes on meie pensionisüsteemis seni suhteliselt suur põlvkonnasisene ümberjaotus, ent suhteliselt väiksem põlvkondadevaheline ümberjaotus.

Kõigi vanaduspensionide kohta arvatatud tulude jaotuse hajuvust väljendav Gini koefitsient oli 2003. aastal 0,08. See tähendab, et võttes aluseks üksnes pensionitulu, on vanaduspensionäride hulgas ebavõrdsus (möödetuna Gini koefitsiendi abil) ca 4 korda väiksem kui elanikkonnas keskmiselt. Riiklike pensionide suhteliselt väike diferentseeritus tuleneb peamiselt kahest asjaolust: võrdse määraga pensioni baasosast ning kuni 1999. aastani pensioniõiguse arvestamisest üksnes pensionistaaži pikkuse alusel.

Pensionioõiguse arvestamine alates 1999. aastast üksnes tasutud sotsiaalmaksu alusel aga suurendab pensionide suuruste hajuvust, kajastudes viimastel aastatel määratud uute vanaduspensionide väärtuste suuremas diferentseerituses. Riiklike pensionide suurused hakkavad senisest suuremas ulatuses peegeldama erinevusi varasemas töötasus. See tähendab, et suureneb pensioni kui edasilükatud töötasu roll ning väheneb põlvkonnasisese ümberjaotuse roll. Siiski säilivad ka põlvkonnasisese solidaarsuse elemendid – pensioni baasosa, mis käesoleval ajal moodustab ca 29% keskmisest vanaduspensionist, ning miinimumpensioni garantiid – need on pensionid või pensioniosad, mis ei sõltu isiku poolt või tema eest makstud sotsiaalmaksu summadest.

Vanaduspensionide keskmine asendusmäär on aga võrreldes seniste EL liikmesriikidega suhteliselt madal.

Finantsiline jätkusuutlikkus

IV – Tööhõive taseme tõstmine

Pensionisüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse üheks aluseks on kõrge tööhõive taseme saavutamine. EL liikmesriikides on seatud eesmärgiks tõsta aastaks 2010 keskmine tööhõive määr (vanuserühmas 15-64) 70%-ni, naiste tööhõive määr 60%-ni ning vanemaealise (55-64) tööjõu hõive määr 50%-ni.

Eestis oli 2003. aastal naiste tööhõive määr 58,8% ja vanemaealiste (55-64) tööhõive määr 52,1%, ületades mõlema näitaja osas EL liikmesriikide keskmist (vastavalt 55,6% ja 40,1%). Võrreldes teiste EL-iga liituvate Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on naiste tööhõive määr Eestis kõrgeim. Vanemaealise (55-64) tööjõu hõive määr Eestis on üks kõrgemaid kogu Euroopas, jäädes alla vaid Rootsile, Taanile ja Suurbritanniale ning ületas 2003. aastal EL aastaks 2010 seatud eesmärki-taset 2,1 protsendipunkti võrra.

Samas üldine tööhõivemäär Eestis (62,6%) jääb alla EL keskmisele (64,3%). Kõige keerulisem ongi EL eesmärgi saavutamine üldise tööhõive määra suhtes, see eeldaks hõivatute arvu suurenemist ca 60 tuhande inimese võrra. Suurimaks tööjõupotentsiaaliks, mille arvelt hõivatute arv saaks kasvada, on töötud, sh noored töötud.

EL eesmärgi saavutamine üldise tööhõive määra osas (70%) aastaks 2010 suurendaks sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (20%) laekumist võrreldes praeguste laekumistega ca 900 miljoni krooni võrra ehk 0,7% SKP-st. Tööhõive määra kasv aitaks pensionisüsteemi finantsolukorda stabiliseerida siiski vaid 2020ndate aastateni, edasi on domineeriva tähtsusega rahvastikuprotsesside areng, sh 1990ndate aastate madala sündimuse tõttu väikeste vanusekohortide sisenemine tööturule.

V – Tööelu pikendamine

Paralleelselt vanemaealise (55-64) tööjõu hõive määrade tõusuga on EL liikmesriigid seadnud eesmärgiks tõsta tööjõust väljumise keskmist vanust 5 aasta võrra, 2001.a. tasemelt 59,9 aastat 65 aastani. Tööjõust väljumise keskmine vanus Eestis (61,6)

ületab EL liikmesriikide keskmist (61,0) ning on üks kõrgemaid liituvate riikide hulgas, jäädes seni siiski ca 3,5 aastat alla EL eesmärk-tasemest. Arvestades EL riikidest märgatavalt madalamat keskmist eluiga, võib öelda, et eestlased töötavad oma eluajast proportsionaalselt märksa suurema osa kui lääne-eurooplased.

Vanemaealiste (55-64) tööhõive määrad Eestis on suurenenud alates 1995. aastast, seda on ilmselt mõjutanud pensioniea tõus (alates 1994) ja täispensioni maksmine töötavatele pensionäridele (alates 1996). Arvestades, et naiste pensioniiga tõuseb 2016. aastaks 63 eluaasta tasemele, suureneb järgmisel kümnendil vanuserühmas 60-64 naiste tööjõupakkumine veelgi. Samas ei pruugi pensioniea edasine tõus hõivet automaatselt suurendada, oluline on vanemaealiste töötajate konkurentsivõime säilimine tööturul.

Kõigist vanaduspensionäridest töötab umbes veerand. Saadav töötasu kuu kohta jääb neist ligi pooltel siiski alla miinimumpalga. Sellegipoolest on pensionäride töötasudelt laekuv sotsiaalmaks pensionikindlustuse eelarvele oluline tulullikas, moodustades ca 10% kogu sotsiaalmaksu laekumistest.

Kui üldine pensioniiga Eestis on käesoleval ajal meestel 63 aastat ning naistel 59 aastat, siis samas on pensionisüsteemis erinevaid võimalusi pensionile siirdumiseks enne üldist pensioniiga – ennetähtaegne vanaduspension, soodustingimustel vanaduspensionid ja väljateenitud aastate pension. Ka mitme riikliku eripensioni puhul (n kaitseväeteenistujatele ja politseiametnikele) tekib õigus pensionile enne üldist pensioniiga.

Ennetähtaegsed vanaduspensionid on viimastel aastatel moodustanud 20-24% uutest vanaduspensionide määrämistest. Ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdunute pensionieelse perioodi tööturustaatus analüüs näitas, et ca 75% ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdunutest on vahetult enne pensioni määrämist olnud töötud. Nii on ennetähtaegne vanaduspension suures osas täitnud neid eesmäärke, mida selle pensioniliigi kehtestamisel seati – pakkunud asendussissetulekut pensionieelses eas töötuks jäänud isikutele ning selle kaudu pehendanud üldise pensioniea tõusu sotsiaalseid mõjusid. Siiski, kõigist 2002. aastal ennetähtaegsele vanaduspensionile siirdunutest töötas enne pensioni määrämist ca 25%. Nende isikute puhul võib oletada, et ennetähtaegne vanaduspension oli üks tööst kõrvalejäämist soodustavatest teguritest ning seega mõnevõrra on ennetähtaegne vanaduspension tööjõupakkumist vähendanud.

Samas osutavad tulemused ka teatud segregatsioonile vanemaealiste tööhõives – üks rühm inimesi on tööturult tõrjutud mõned aastad enne pensioniiga, samas teine rühm vanemaealisi jätkab töötamist ka peale pensioniiga. Võttes kokku erinevad varajase pensionilesiirdumise võimalused, siis 2001.aastal siirdus üle 50% meestest ning ligi kolmandik naistest vanuse alusel pensionile enne üldist vanaduspensioniga.

Kõige sagedamini toimub varajane pensionilesiirdumine soodustingimustel vanaduspensionide kaudu, järgnevad ennetähtaegne vanaduspension, töövõimetuspensionide määrämine pensionieelses vanuses, väljateenitud aastate pensionid ja eripensionid. Kuna meeste pensioniiga on kõrgem, siis on ootuspäraselt just nende hulgas tugevam surve üldisest pensionieast varasemale pensionilesiirdumisele.

Vanaduspensioni määramise vanus on ca 2,5 aastat madalam tööjõust väljumise keskmisest vanusest. Nii on Eestis tööjõust väljumise keskmine vanus küll kõrgem EL liikmesriikide keskmisest, ent samas on nii üldine pensioniiga kui ka keskmine tegelik pensionile siirdumise vanus senistest liikmesriikidest madalam.

Alates 2002.aastast on Eesti pensionisüsteemis küllalt soodne võimalus lükata vanaduspensionile siirdumise aega edasi, suurendades nii arvestatavat pensioni ca 11% võrra üldisest pensionieast hilisema pensionile siirdumise aasta kohta. See võimalus on seni siiski leidnud vähe kasutamist.

VI – Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus usaldusväärse fiskaalpoliitika kontekstis

Riiklike pensionide kulude osakaal SKP-s Eestis (7,1% 2003.aastal) on madalam EL seniste liikmesriikide keskmisest (10,4% 2000.aastal). Eestist vähem kulutasid suhtena SKP-sse riiklikele ensionidele Suurbritannia ja Iirimaa (vastavalt 5,5% ja 4,6%). Samas tuleb selle näitaja alusel riikide võrdlemisel võtta arvesse erinevusi riikide rahvastikustruktuuris, pensionieas, pensionide maksustamises jm. asjaoludes.

Rahvastiku vananemine toob projektsioonide kohaselt mitmetes liikmesriikides kaasa pensionikulude osakaalu olulise kasvu (juhul kui pensioniõigust puudutavad reeglid jääksid endisteks), mis koos kasvavate tervishoiukulutustega tähendaks suurt lisakoormust eelarvele. Selles kontekstis on EL liikmesriigid seadnud eesmärgiks vähendada avaliku sektori võlakoormust, et vabastada eelarvevahendeid rahvastikuvananemisest tulenevateks kuludeks ning viia läbi pensionireform, et vähendada survet riigieelarvele ja asetada pensionisüsteem jätkusuutlikule finantsalusele. Samuti soovitatakse fiskaalse manööverdamisruumi suurendamiseks luua reserve (n demograafilisi puhverfonde) riiklikes pensioniskeemides.

Eesti üldine fiskaalpositsioon võrreldes seniste EL liikmesriikidega on hea. Valitsussektori konsolideeritud eelarve ülejääk 2003.aastal oli 2,6 % SKP-st ning valitsussektori võlg suhteliselt väike, 5,8% SKP-st. Eesti täidab nn Maastrichti kriteeriume, mille kohaselt ei tohi valitsussektori eelarvepuudujääk ületada 3 protsenti SKPst ning võlatase peab olema madalamal kui 60 protsenti SKPst. Samas oli 2002.aastal EL senistest liikmesriikidest eelarve ülejääk vaid 5 riigil ning seniste liikmesriikide keskmine võlatase üle 60% SKP-st.

Eestis on aga valitsus loonud ka mitmeid reserve. 2003. aasta lõpu seisuga oli üldmajanduslike riskide vähendamiseks ja pikaajaliste struktuursete ümberkorralduste rahastamiseks moodustatud stabiliseerimisreservi maht 4,5 miljardit krooni (ca 3,9% SKP-st) ja riikliku pensionikindlustuse reserv 1,6 mlrd. kr. ehk 1,4% SKP-st.

Üldine fiskaalpoliitiline kontekst pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks Eestis on seega märgatavalt parem kui senistes liikmesriikides. Läbi viidud pensionireform – nii I sambas tehtud ümberkorraldused kui ka II samba käivitamine – on finantsilist jätkusuutlikkust suurendanud.

2002. aastast muutus seoses II samba rakendamisega sotsiaalmaksu senine jaotus – II sambaga liitunud siirdub riikliku pensionikindlustuse eelarvesse ning mõjutab nende tulevast I samba pensioni 16% töötasult, 4% kantakse liitunud isiku pensionikontole tema poolt valitud pensionis.

Siirded II sambasse moodustasid 2003.aastal ca 0,5 % SKP-st. Ent vaatamata sotsiaalmaksu jaotuse muutusele kasvas 2003.aastal eelmise aastaga võrreldes

riiklike pensionide kulude osakaal SKP-s ning lisaks suurenes riikliku pensionikindlustuse eelarve reserv. Selle põhjuseks on ühelt poolt olnud tööhõive suurenemine ja palgakulude osakaalu kasv SKP-s, teisalt suhteliselt konservatiivne pensionide indekseerimise valem (50% tarbijahinnaindeksi kasvust ja 50% sotsiaalmaksu laekumise kasvust).

PRAXISE koostatud pensionimudelil tehtud kindlustusmatemaatilised projektsioonid näitavad, et seniste reeglite juures vähenevad I samba tulud 50aastase perioodi vältel tasemele ca 6% SKP-st, samal ajal senise pensioniindeksiga jätkamisel (võttes arvesse aastateks 2004-2006 kokku lepitud täiendavaid pensionitõuse) langeksid I samba pensionide kulud alla 5% SKP-st. Kuigi aastaks 2007 senine I samba reserv ammendub ning aastatel 2007-2011 vajaks riikliku pensionikindlustuse eelarve väikest täiendavat subsideerimist riigieelarve muude vahendite arvelt, siis alates 2012. aastast hakkaks I samba ülejääk taas suurenema, kasvades järgneva 40 aasta vältel ligi 30%-ni SKP-st.

Teisalt, indekseerimisel üksnes sotsiaalmaksu laekumise indeksi alusel pöörduks pensionikassa jääk kiiresti defitsiidiks. Iga-aastane defitsiit järgmisel kümnel aastal oleks ca 1% SKP-st, suurenedes 2%-ni SKP-st aastaks 2020ndateks. Kumulatiivne defitsiit, mida tuleks finantseerida riigieelarve muude vahendite arvelt, suureneks 2050ndateks aastateks ca 45%-ni SKP-st.

Testides erinevaid sotsiaalmaksu laekumise ning tarbijahindade kasvuindeksite osakaale pensioniindeksi valemis, leiti, et pensioniindeks, mille korral I samba jooksev defitsiit lähiaastatel ei oleks eriti suur ning samas ei tekiks pikemas perspektiivis ka olulist I samba ülejääki, peaks sõltuma sotsiaalmaksu laekumisest osakaaluga 2/3 ning tarbijahinnaindeksist osakaaluga 1/3.

Seega, seniste I samba reeglite puhul ei ole rahvastikuvananemisele vaatamata süsteemi finantsiline jätkusuutlikkus probleemiks. Samas kerkib probleemiks pensionide adekvaatsuse eesmärgi tagamine. Kuigi ka senine pensioniindeks tagab 50aastasel ajahorisondil pensionide reaalkaalu (ostujõu) kahekordse kasvu, kaasneks sama perioodiga ca kahekordne keskmise vanaduspensioni asendusmäär langus. Ootuspäraselt tagab pensionide kõige kõrgema reaalkaalu ja asendusmäär indekseerimine üksnes sotsiaalmaksu laekumise alusel. Sellise indeksi puhul keskmise pensioni asendusmäär järgmisel 30 aastal isegi kasvaks senise asendusmääraga võrreldes. Samas ei tagaks ka sotsiaalmaksu laekumise kasvu indeks asendusmäär säilimist pikaajaliselt, 2030ndate keskpaigast algaks asendusmäär kiirem langus.

VII – Pensionide ja sotsiaalkindlustusmaksete tasakaalustatud kohandamine

Vaadeldes pensionisüsteemi solidaarsust finantsilise jätkusuutlikkuse kontekstis, soovivad EL Komisjon ja EL Nõukogu vältida kahte äärmust – ühelt poolt mitte üle koormata aktiivset põlvkonda sotsiaalkindlustusmaksete tõstmisega ning teiselt poolt, mitte vähendada pensione allapoole adekvaatsuse taset. Mitmed senised liikmesriigid on rahvuslikes pensionistrateegiates väljendanud seisukohta, et rahvastikuvananemisega seotud suurenevaid pensionikulutusi ei saa katta sotsiaalkindlustusmaksete tõstmise kaudu.

Eestis on nii I kui ka II samba pensioniskeemide puhul sisuliselt tegemist fikseeritud maksemääradega pensionisüsteemiga ehk nn makse kaudu määratud pensionidega (*defined contribution* printsiip). I sambas sõltub pensioniõiguse kujunemine

indiviiditasandil makstud sotsiaalmaksu summadest ehk sissemaketest ning pensionide reaalkogumiste arengut mõjutavad sotsiaalmaksu kogulaekumised (viimaste kõrval ka THI areng). II samba pension on otseses vastavuses tasutud kogumispensioni maksetest ning töötasult arvestatud sotsiaalmaksust.

EL liikmesriikide pensionikindlustusmaksete koormuse (ehk majanduslikult aktiivsele elanikkonnale pensionisüsteemi finantseerimiseks asetatud koormuse) võrdlemine on raskendatud, sest erinevates riikides katab maksemäär erinevaid sotsiaalkindlustusriske – näiteks kas üksnes vanaduspensione või ka töövõimetus ja toitjakaotuspensione või on ühtne sotsiaalkindlustusmaks väga erinevate sotsiaalsete riskide finantseerimiseks. Kõrvutades Eesti pensionisüsteemi finantseerimiseks kehtestatud makseid – sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (20%) ja kohustusliku kogumispensioni makset (2%) – makse määradega nendes riikides, kus pensionikindlustuse osa on muudest sotsiaalkindlustusmaksetest selgemalt eraldatud (Saksamaa, Austria, Soome, Rootsi) võime siiski näha, et Eesti kohustusliku pensionisüsteemi finantseerimiskoormus on nende riikidega samas suurusjärgus.

Liikmesriikide pensionitasemete võrdlemiseks on EL sotsiaalkaitse komitee indikaatorite töörühm soovitanud kasutada agregaatasendusmäärana 65-74aastaste mediaanpensioni ja 50-59aastaste mediaantöötasu suhet. Nimetatud näitaja väärtus Eesti jaoks 2002.aastal oli 45,0%, samas ei ole seniste EL liikmesriikide kohta võrdlusandmed seni kättesaadavad. Võib siiski oletada, et enamikus liikmesriikides on nimetatud agregaatasendusmäär kõrgem kui Eestis.

Sel juhul on pensionisüsteemi finantseerimiseks suunatud maksemäär Euroopa keskmisel tasemel, samas asendusmäär alla EL keskmise. Sellise olukorra põhjuseks on EL liikmesriikide keskmisest madalam tööhõive ning kõrgem süsteemisõltuvusmäär (pensionäride ja töötajate suhtarv).

VIII – Erapensionisüsteemide adekvaatsuse ja finantsilise turvalisuse tagamine

Valdavas enamikus senistest EL liikmesriikidest ja samuti liituvates riikides kasvab erapensioniskeemide roll vanaduseks adekvaatse sissetuleku tagamisel. Kindlustuspõhimõttel erapensioniskeeme reguleerivad EL kindlustusdirektiivid, kutsealaste pensionifondide kohta on EL direktiiv väljatöötamisel.

Ka EL tasandil õigusliku raamistiku täienemisel on erapensioniskeemide kättesaadavuse ning toimimise efektiivsuse ja turvalisuse tagamine liikmesriikide ülesandeks, mis eeldab asjakohaseid õiguslikke regulatsioone ja tõhusat järelevalvet.

Eestis on erapensioniskeemid alustanud tegevust suhteliselt hiljuti. Esimesed III samba pensioniskeemid alustasid tegevust 1998. aastal, II samba 2002. aastal. Riik on andnud stiimulid nii II kui ka III sambaga liitumiseks.

II sambaga liitumise põhistiimuliks on võimalus suunata 4 protsendipunkti enda palgalt makstavast sotsiaalmaksust isiklikule pensionikontole, tingimusel, et makstakse täiendavat kogumispensionimakset 2%. Samas on liitumiseks ka täiendavaid stiimuleid. Kuigi töötaja palgalt II sambasse suunatud 4% võrra väheneb tema I samba pensioni jaoks arvestatav aastakoefitsient, ei ole I samba pensioni vähenemine siiski proportsionaalne. II sambaga liitumine ei mõjuta pensioni baasosa, vanaduspensioni miinimumi ning töövõimetus- ja toitjakaotuspensionide miinimumgarantiisid.

Ka III sambas osalemiseks on riik andnud küllalt helded maksusoodustused. Sissemaksud on maha arvatavad maksustatavast tulust (kuni 15% aastatulust, kuid koos muude võimalike mahaarvamistega mitte rohkem kui 50000 krooni). Investeeringutulu ei maksustata ning väljamaksud maksustatakse üldjuhul tulumaksu määraga 10%, annuiteet tulumaksuvaba (tingimusel, et kogumisperiood on kestnud vähemalt 5 aastat).

Eesti pensionifondide regulatsioon on kaasaegne, järgides rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid. Regulatsioon tagab hea investeerimisriskide hajutamise instrumentide löikes ja geograafiliselt.

Pensionifondide poolt lubatud teenustasude struktuur on läbipaistev. II samba fondide valitsemistasu piirmäär on kehtestanud rahandusminister konservatiivsetele fondidele 1,5%, aktsiatesse investeerivatel fondidel 2% pensionifondi ativate turuväärtusest aasta arvestuses).

Pensionifondi osakute tagasvõtmistasule on kehtestatud piirmäär 1% osaku puhasväärtusest.

Väljalasketasule on kehtestatud piirmäär (3%) üleminekuperioodiks aastani 2005. Reaalselt on paljude pensionifondide valitsemistasud piirmääradest madalamad. Valitsemistasud varieeruvad konservatiivsetel fondidel vahemikus 0,75-1,5%, aktsiafondidel 1,25-2%. Osakute väljalasketasu varieerub vahemikus 1-3%.

Pensionifondide kui ka kindlustusseltside suhtes teostab järelevalvet Eesti Panga alluvuses tegutsev Finantsinspeksioon.

Kuigi Eesti II pensionisambas puudub tootluse garantii ning sellega langeb varade investeerimisrisk ja inflatsioonirisk pensionifondi osakuomanikele, on skeemi stiimulid sellised, et motiveerida pensionifondi valitsejaid tootlust suurendama (sh kohustuslik osalus valitsetavas pensionifondis). Kõigil II sambaga liitunud on võimalik valida konservatiivne investeerimisstrateegia, mida vanemaealistele liitunutele fondivalitsejad otseselt soovivad.

Pensionisüsteemide kaasajastamine

IX – Pensionisüsteemi kohandamine paindlikuma tööhõive ja karjäärimustritega

Erinevalt mitmest senisest EL liikmesriigist, kus pensioniskeemid on ajalooliselt olnud kujundatud täistööajaga töötajate situatsioonile vastavalt, on Eesti pensionisüsteemi põhiosad (I ja II samm) hästi ühilduvad muutuvate töövormide ja tööturu paindlikkuse kasvuga.

Pensionioiguse arvestamine kogu sotsiaalmaksuga maksustatud tulult I sambas tagab võrdsed võimalused kõigile majanduslikult aktiivsetele isikutele, sõltumata töötamise vormist ning töökoormusest (tööajast). Samuti koheldakse erinevaid töötasu vorme sotsiaalmaksuga maksustamise mõttes ühesuguselt.

Tööturu paindlikkuse printsiibi seisukohalt on aga probleemiks soodustingimustel vanaduspensionid, väljateenitud aastate pensionid ja riiklikud eripensionid, mis seavad soodsama pensioni saamise tingimuseks töötamise konkreetsel ametialal.

Füüsilisest isikust ettevõtjatel (FIE) ei ole põhimõtteliselt küll õiguslikke probleeme I samba pensionisüsteemis osalemiseks, makstes sotsiaalmaksu ettevõtluse puhastulult. Sotsiaalmaksuseadus seab FIEde minimaalseks sotsiaalmaksu kohustuseks 700 kroonilt arvestatud maksusumma, mis on oluliselt madalam kui miinimumpalgalt arvestatav sotsiaalmaks. See tähendab, et tasudes sotsiaalmaksu üksnes miinimumsummal, jääb ühe kalendriaasta eest saadav pensionikindlustusstaaž alla kolmandiku aasta ning pensionikindlustuse aastakoefitsient alla 0,15, mis pikemaajaliselt tooks kaasa olukorra, kus FIEl ei teki õigust vanaduspensionile pensionistaaži nõude (15 aastat) mittetäitmise tõttu või tekib õigus vanaduspensionile vaid miinimummääras.

Kuni 2004.aastani ei ole FIEdel olnud võimalik tasuda II samba kogumispensionide makset ettevõtlustulult. Riigikogu menetluses oleva kogumispensionide seaduse uue versiooni järgi see võimalus siiski tekib.

X – Naiste ja meeste võrdsuse suurendamine

Õiguslike kriteeriumide aspektis tagab Eesti pensionisüsteem oma põhiskeemides meeste ja naiste võrdse kohtlemise. Naiste pensioniiga võrdsustatakse järk-järgult meeste pensionieaga 2016. aastani kestva üleminekuperioodi jooksul.

Samas ei ole seni EL õigusega kooskõlla viidud väljateenitud aastate pensionide seadus, mis mõnede kutsealade puhul sätestab meestele ja naistele pensioni saamiseks erinevad staažinõuded (lennukoosseisu töötajad ja laevameeskonna liikmed, vokaalsolistid) või piirab pensioniõiguse ainult naistöötajatele (tekstiilitööstus).

Kuna erinevused meeste ja naiste oodatavas elueas on Eestis EL seniste liikmesriikidega võrreldes suuremad, on Eestis naiste osakaal vanemaealises rahvastikus kõrgem kui EL-is keskmiselt. 2003. aasta alguses oli naiste osakaal 65aastaste ja vanemate elanike hulgas 67% ning 75aastaste ja vanemate hulgas 74%. Samad osakaalud EL liikmesriikide kohta keskmiselt olid vastavalt ca 60% ja 67%.

Vanaduspensionäridest moodustavad naised Eestis ca 69%. Samas on mehi enam ennetähtaegse vanaduspensionide saajate ja väljateenitud aastate pensionide saajate hulgas – vastavalt 65% ja 77%.

Senise riikliku pensionisüsteemi suhteliselt suur põlvkonnasisene solidaarsus kajastub ka meeste ja naiste pensionide võrdluses. Naiste keskmine vanaduspension moodustab ligi 97% meeste keskmisest vanaduspensionist.

Kõrvutades meeste ja naiste pensionierinevusi palgaerinevustega, näeme, et samal ajal kui Eestis on meeste ja naiste palgaerinevus EL keskmisest märksa kõrgem, on meeste ja naiste pensionierinevus paljude seniste EL liikmesriikidega võrreldes väga väike, olles kordades (5-15 korda) madalam kui Suurbritannias, Soomes, Prantsusmaal, Austrias ja Hispaanias.

Tulenevalt pensioniõiguse arvestamisest üksnes sotsiaalmaksu alusel, hakkab meeste ja naiste palgaerinevus pikemas perspektiivis mõjutama meeste ja naiste pensionide suuruste arenguid ka Eesti pensionisüsteemi I sambas. Lisaks mõjutab naiste pensionide arengut asjaolu, et lapsehooldustasu saamise perioodide eest arvestatav pensionikindlustuse aastakoefitsient on väga väike.

Teisalt on 1990ndatel ja käesoleva kümnendi alguses olnud meeste töötuse määr kõrgem kui naistel ning meeste tööhõive määr on langenud suhteliselt rohkem kui naistel, mis mõnevõrra tasakaalustab meeste ja naiste keskmise pensioni arenguid.

Meeste ja naiste pensionide arengut mõjutab ka asjaolu, et II sambaga liitunute hulgas on naised rohkem kui mehi. See toob ühelt poolt küll kaasa liitunute suhtelise pensionitaseme languse I sambas, kuid teisalt suurema kogupensioni (I + II sammas).

Ka naiste ja meeste II samba pensionide suuruste arenguid mõjutavad vastandlikud tendentsid. Kuna II samba pension sõltub vahetult töötasust, hakkavad meeste ja naiste palgaerinevused peegelduma pensionierinevustes. Naiste II samba kogumisperioodi laste kasvatamise tõttu jäävaid auke kompenseerib veidi 2004. aastast käivitunud riigipoolsete täiendavate sissemaksete (1% vanemahüvitise summalt) tegemine vanemahüvitise maksmise perioodil (kuni 11 kuud). Sellised sissemaksed moodustavad siiski vaid 1/6 vanema eelnevatest sissemaksetest ning täiendavaid makseid ei tehta ravikindlustusseaduse alusel rasedus-sünnitushüvitise saamise perioodil (ca 4,5 kuud). Teiselt poolt, meeste ja naiste jaoks ühtsete suremustabelite kasutamine II samba pensioni annuiteetlepingu sõlmimisel tähendab olulist ümberjaotust meestelt naistele, kuivõrd meeste ja naiste oodatava eluea erinevus 60 aasta vanuses on tegelikult ligi 5 aastat. Samuti tähendavad meeste kõrgemad suremuskordajad seda, et naised pärivad sagedamini abikaasade II samba pensioniosakud.

XI – Pensionisüsteemide muutmine läbipaistvamaks ja kohanemisvõimelisemaks

EL Komisjon ja Nõukogu on rõhutanud, et pensionisüsteemi sotsiaalse ja finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine nõuab mitmeid olulisi eeltingimusi: avatud diskussiooni, avalikkuse toetust ja protsessi poliitilist juhtimist.

Avatud diskussiooni jaoks on oluline kättesaadav informatsioon pensionisüsteemi olukorra ning tulevikuväljavaadete kohta. See omakorda eeldab pensionisüsteemi pidevat monitooringut, kindlustatute ja pensionisaajate pidevat informeerimist ning poliitilise konsensuse loomist.

Eestis rakendatud pensionireform on suurendanud pensioniõiguse kujunemise ja pensionisüsteemi finantseerimise läbipaistvust.

Kuivõrd nii Eesti I sambas kui II sambas on sisuliselt tegemist fikseeritud maksemääraga süsteemiga, siis on kindlustatu jaoks põhiküsimuseks hüvitise määrade areng – milline saab olema hüvitise reaalkäärtus ja asendusmäär (suhe tema enda pensionieelsesesse töötasusse ning riigi keskmisse palka) sellel ajal, kui inimene pensionikka jõuab.

Riikliku pensioni suurus oleks paremini ennustatav, kui oleks teada pensionide reaalseid suurusid mõjutavate tegurite – pensioni baasosa ja aastahinde – kujunemise asjaolud. Viimastel aastatel Eestis pensionide tõstmisel rakendatud n.ö. kombineeritud meetod, kus pensionide tõstmine on toimunud nii regulaarse indekseerimise (THI ja sotsiaalmaksu laekumise kasvu alusel) kui ka *ad hoc* ühekordsete poliitilistest otsustega, ei võimalda hinnata riiklike pensionide suuruste arengut pikemas perspektiivis. Seetõttu on oluline poliitilise konsensuse leidmine pensionide indekseerimise suhtes.

Demograafilise olukorraga kohandumisel on peamiseks abinõudeks olnud pensioniea tõus ning täiendavate II ja III samba pensioniskeemide käivitamine.

Kokkuvõte

Üldjoontes vastab Eesti pensionisüsteem EL ühiseesmärkidele suhteliselt hästi. Rakendunud pensionireform – nii I sambas tehtud muudatused kui ka täiendavate pensioniskeemide, II ja III samba käivitamine – on suuremas osas toonud Eesti pensionikorraldust EL ühiseesmärkides rõhutatud printsiipidele lähemale.

Pensionireform on olnud vajalik, et luua uusi võimalusi oma pensioniea sissetulekute suurendamiseks, tõsta tööealiste inimeste motivatsiooni osaleda pensionisüsteemi finantseerimises (selle kaudu vähendades ümbrikupalkasid ja tööturumoonutusi), inimeste huvitatust ja vastutust oma tulevase pensioni suhtes, pensionisüsteemi reeglite ja rahastamise selgust ning finantsilist jätkusuutlikkust.

Teisalt tõi pensionireform esile uusi riske, näiteks tööealiste inimeste tuluerinevuste edasikandumise pensionide suuruste erinevusteks. Ebavõrdsuse suurenemise põhjuseks ei ole siiski pensionisüsteem, vaid tööealiste inimeste suured (võrreldes Lääne-Euroopa riikidega) tuluerinevused.

Samas kui Eesti pensionisüsteemi põhiosad (I ja II samm) ühilduvad küllalt hästi EL ühiseesmärkides väljendatud printsiipidega, on Eesti pensionikorralduses rida väikemaid eriskeeme, mis on mitme EL eesmärgiga vastuolus. Riiklikud kutsealased eripensioniskeemid (kaitseväeteenistujate, politseiametnike, kohtunike pensionid jt.), samuti väljateenitud aastate ja soodustingimustel vanaduspensionid kahandavad pensionisüsteemi sisest solidaarsust (vastuolu EL eesmärgiga nr. 3), alandavad tööjõust väljumise vanust ja keskmist pensionile siirdumise iga (vastuolu EL eesmärkidega nr. 4 ja 5), suurendavad riigieelarve koormust (vastuolu EL eesmärgiga nr.6), takistavad tööturu paindlikkust ja tekitavad probleeme pensioniõiguste riikidevahelisel koordineerimisel ühenduse piires liikuvate töötajate korral (vastuolu EL eesmärgiga nr.9) ning mõne pensioniskeemi sätted on vastuolus meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõttega (EL eesmärk nr.10).

Soovitused

1) Suurendada toimetulekupiiri, et see kataks vähemalt minimaalse toidukorvi maksumuse.

Kuigi Eesti sotsiaalse kaitse süsteemis on erinevaid minimaalse sissetuleku garantiisid (rahvapension vanuse alusel, vanaduspension miinimumsuurus, toimetulekutoetus), ei taga need miinimumgarantiid siiski vaesuspiirist kõrgemat sissetulekut.

Vanuse alusel rahvapensioni saajate arv (ca 1% kõigist pensioniealistest inimestest) ja toimetulekutoetust saavate pensionäride arv (2,6% kõigist pensionäridest) on seni küll suhteliselt väike.

Vaesusriski vähendamise põhimõteteks võimalusteks pensionisüsteemis on rahvapensioni määra ja pensioni baasosa suurendamine. Samas, sellised abinõud vähendaksid stiimuleid töötamise kaudu pensioni suurendada või pensionieaks säästa. Seepärast tuleks esmajoones pigem suurendada toimetulekupiiri, nii et see kataks vähemalt minimaalse toidukorvi maksumuse, kuivõrd toimetulekutoetuse negatiivne kõrvalmõju pensionisüsteemi stiimulitele on väiksem. Lisaks toimetulekupiiri ühekordsele suurendamisele tuleks selle väärtust regulaarselt indekseerida vastavalt toidukorvi hinna muutustele. Toimetulekupiiri suurendamisel on positiivne mõju ka teiste elanikkonna rühmade vaesusriski vähendamisele.

Samas tuleks muuta toimetulekutoetuse arvestamise põhimõtteid, nii et tööle asumisel toimetulekutoetuse suurus ei väheneks samaväärselt saadava töötasuga. See oleks oluline, et vältida vaesustõlku, sh pensionieelses vanuses töötuks jäänud isikute puhul.

Soovitus tugineb EL eesmärgile nr. 1.

2) Väärtustada riikliku pensioni arvestamisel kõrgemalt lapse kasvatamise aega.

Alates 1999.aastast toimub pensioniõiguse arvestus üksnes sotsiaalmaksu alusel. Vastavalt sotsiaalmaksuseadusele maksab riik sotsiaalmaksu teatud mitte-aktiivsuse perioodide, sh lapse kasvatamise (lapsehooldustasu saamise) perioodide eest.

1997. aastal valitsuse poolt heaks kiidetud pensionireformi kontseptuaalsetes alustes nähti ette sotsiaalmaksu tasumine vähemalt miinimumpalgalt. Tegelikult on riik tasunud sotsiaalmaksu 700 kroonilt, vastav summa ei ole 2000. aastast muutunud. Selliselt summalt sotsiaalmaksu tasumine tagab küll pensionikindlustusstaži täisaasta (mis mõjutab õigust riiklikule pensionile), kuid riikliku pensioni suurust mõjutava pensionikindlustuse aastakoefitsiendi väärtuseks jääb 2003.a. puhul aastaarvestuses üksnes 0,12. Seetõttu, mida rohkem on vanemal lapsi ja mida pikem on nende kasvatamise tõttu tööturul eemal oldud aeg kokku, seda madalam on (võrreldes keskmise vanaduspensioniga) tulevikus saadava pensioni suurus. Teisisõnu, suurem laste arv tooks suurema tõenäosusega kaasa keskmisest madalama pensioni.

Lahendusena võiks rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse (või vastavalt rasedussünnitushüvitise, vanemahüvitise ja lapsehooldustasu saamise) aja eest omistada kindla aastakoefitsiendi (näiteks 1,0 aastaarvestuses), ning riik võtab kohustuse finantseerida vastavaid pensionistaaži perioode pensioni tegeliku väljamaksmise ajal.

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr. 2 ja 10.

3) Alates 2007. aastast rakendada pensionide suurendamisel indeksit, mis sõltub sotsiaalmaksu laekumise kasvust vähemalt 2/3 ulatuses.

PRAXISE koostatud pensionimudelil tehtud kindlustusmatemaatilised projektsioonid näitasid, et senise pensioniindeksi puhul (mis sõltub võrdsetes osades tarbijahinnaindeksi ja sotsiaalmaksu laekumise kasvust) I samba pensionide kulude osakaal SKP-s pikemas perspektiivis langeks (võttes arvesse ka aastateks 2004-2006 kokku lepitud täiendavaid pensionitõuse). Kuigi aastaks 2007 senine I samba reserv ammendub ning aastatel 2007-2011 vajab riikliku pensionikindlustuse

eelarve väikest täiendavat subsideerimist riigieelarve muude vahendite arvelt, siis alates 2012. aastast hakkaks I samba ülejääk taas suurenema, kasvades järgneva 40 aasta vältel ligi 30%-ni SKP-st.

Kuigi ka senise pensioniindeksi korral pensionide reaalkväärtus (ostujõud) kasvab, kaasneks pikemas perspektiivis sellise indeksiga asendusmäära kiirem langus, mis oleks probleemiks pensionide adekvaatsuse eesmärkide valguses, sest tooks kaasa pensionäride suhtelise vaesusrisi kasvu, vähendaks riikliku pensioni rolli varasema elatustaseme säilitamisel ning tähendaks põlvkondade vahelise solidaarsuse vähenemist.

Pensioniiindeks, mille korral I samba jooksev defitsiit lähiaastatel ei oleks eriti suur ning samas ei tekiks pikemas perspektiivis ka olulist I samba ülejääki, peaks sõltuma sotsiaalmaksu laekumisest osakaaluga 2/3 ning tarbijahinnaindeksist osakaaluga 1/3. Sotsiaalmaksu laekumise kasvu osakaalu võimalik suurendamine pensioniindeksis üle kahe kolmandiku sõltub fiskaalsetest võimalustest.

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr. 1, 2, 3, 6 ja 7.

4) Kujundada ümber soodustingimustel vanaduspensionide ja väljateenitud aastate pensionide süsteemid.

Kui üldine pensioniiga 2004. aastal on meestel 63 aastat ning naistel 59 aastat, siis samas on erinevaid võimalusi varem pensionile siirduda, olulisimad neist soodustingimustel vanaduspensionid, ennetähtaegne vanaduspension ja väljateenitud aastate pension. Neid võimalusi kasutab üle 50% meestest ning ligi kolmandik naistest.

Kuigi teatav paindlikkus pensioniea valikul on asjakohane ning seega on ka osade inimeste pensionile siirdumine enne seadusjärgset pensioniiga ootuspärane, on nii suur enne üldist pensioniiga pensionile siirdujate osakaal probleemiks, sest alandab nii pensioni määramise keskmist vanust kui ka tööjõust lahkumise keskmist vanust. Sellises kontekstis on üldise pensioniea tõusust olulisem varajase pensionilesiirdumise võimaluste piiramine. Vastasel korral oleks üldise pensioniea tõus ebaõiglane neile, kellel võimalused varajaseks pensioniks puuduvad.

Erireeglid üldises riiklikus pensionisüsteemis teatud kutsealade töötajatele takistavad ka tööturu paindlikkust ning senised sätted ei vasta meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtetele. Väljateenitud aastate pensionide seadus tuleb viia kooskõlla EL õigusega.

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr.5, 9 ja 10.

5) Tõsta ennetähtaegse vanaduspension määramisel rakendatavat pensioni vähendamise koefitsienti 0,4%-lt 0,5%-le iga üldisest pensionieast varem pensionile siirdunud kuu kohta.

Samas maksta ennetähtaegset vanaduspension töötamise korral üldisesse vanaduspensioniiikka jõudnud isikutele. Senised ennetähtaegse vanaduspension maksimisega seotud reeglid annavad varem pensionile siirdunutele isegi väikese eelise – kogu pensionipõlve vältel saavad summa on veidi suurem kui üldise pensionieani oodanutel. Samas ei ergutata selle pensioniliigi valinud isikuid oma pensioniea sissetulekuid töö kaudu suurendama.

Reeglid peaks vastupidiselt olema sellised, mis ei motiveeriks inimesi ennetähtaegselt pensionile siirduma, kuid teisalt säilitaksid selle pensioni valinutel siiski motivatsiooni töötada, et töö kaudu oma sissetulekut suurendada.

Soovitus tugineb EL eesmärgile nr.5.

6) Valitsusel tuleks teha teavitustööd edasilükatud vanaduspensioni võimalusest.

Edasilükatud vanaduspensionitingimused sisaldavad küllalt tugeva stiimuli pensionile siirdumise aja edasilükkamiseks. Arvestuslikku pensioni suurendatakse 0,9 % võrra iga kuu eest, mis on möödunud isiku jõudmisest vanaduspensioniiikka. Pensionile siirdumise aja edasilükkamine 1 aasta võrra suurendab arvestuslikku kuupensioni 10,8% võrra, millele lisandub täiendavalt töötatud aasta eest lisanduv pensioniõigus. Samaväärse eluaegse täiendava pensioni saamiseks III sambast peaks keskmise palga saaja tasuma kindlustusmaksed 5% palgast ca 10 aasta vältel.

Soovitus tugineb EL eesmärgile nr.5.

7) Piirata riiklike eripensionide kasvu ning astuda samme soodsate eripensionide võimaluste vähendamiseks.

Üldise pensioniskeemi kõrval on viimastel aastatel kiiresti kasvanud riiklikud eripensioniskeemid teatud kutsealade esindajatele (kaitseväeteenistujad, politseiametnikud, prokurörid, riigikontrolli ametnikud jt.). Sellised erisätted on EL pensionieesmärkide valguses problemaatilised mitmest aspektist. Need süsteemid kahandavad pensionisüsteemi sisest solidaarsust (vastuolu EL eesmärgiga nr. 3), alandavad tööjõust väljumise vanust ja keskmist pensionile siirdumise iga (vastuolu EL eesmärkidega nr. 4 ja 5), suurendavad riigieelarve koormust (vastuolu EL eesmärgiga nr.6), takistavad tööturu paindlikkust ja on probleemsed pensioniõiguste riikidevahelisel koordineerimisel ühenduse piires liikuvate töötajate korral (vastuolu EL eesmärgiga nr.9).

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr. 3, 4, 5, 6 ja 9.

8) Muuta aastakoefitsiendi arvestamise meetodikat, et väärtustada enam sotsiaalmaksu tasumist.

Riikliku pensioni suurust mõjutava pensionikindlustuse aastakoefitsiendi arvutamisel jagatakse kindlustatu poolt või tema eest antud kalendriaastal makstud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa summad isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suurusega samal kalendriaastal.

Isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suuruse arvutamisel aga liidetakse pensionikindlustatute isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osade suurused ning jagatakse pensionikindlustatute pensionikindlustusstaaži kogusummaga antud kalendriaastal. Mida madalam on isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmine suurus, seda suuremad on pensionikindlustatute aastakoefitsiendid ning sellest tulenevalt ka kindlustusosakute suurused.

Aastatel 1999-2001 oli 30-60aastaste meeste seas ca 35%-l ja naiste seas ca 25%-l kolme aasta pensionikindlustuse aastakoefitsientide summa alla 3,0. Kogu tööealise elanikkonna kohta on vastavad osakaalud veel madalamad.

Sotsiaalmaksu tasumise suuremaks väärtustamiseks on põhimõtteliselt võimalik korrigeerida pensionikindlustuse aastakoefitsiendi arvutamise meetodikat. Üheks võimaluseks on isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suuruse arvutamisel lähtuda pensionikindlustusstaažiga kaalutud keskmise asemel lihtsast aritmeetilisest keskmisest. Teiseks võimaluseks oleks lähtuda isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa mediaankeskmisest.

Mõlemal juhul kaasneb riigi pensionikohustuste kasv, mis nõuab täiendavaid arvestusi enne aastakoefitsiendi arvutamise meetodika võimalikku muutmist.

Soovitus tugineb EL eesmärgile nr.2.

9) Suurendada FIEde minimaalset sotsiaalmaksukohustust.

Sotsiaalmaksuseadus seab FIEde minimaalseks sotsiaalmaksu kohustuseks 700 kroonilt arvestatud maksusumma, mis on oluliselt madalam kui miinimumpalgalt arvestatav sotsiaalmaks. See tähendab, et juhul kui FIE tasub sotsiaalmaksu üksnes miinimumsummal, saab ta 2004. aastal pensionikindlustusstaaži üksnes ca 0,28 aastat ning pensionikindlustuse aastakoefitsiendi ca 0,1. Pikemaajaliselt tooks see kaasa olukorra, kus FIE ei teki õigust vanaduspensionile pensionistaaži nõude (15 aastat) mittetäitmise tõttu või tekib õigus vanaduspensionile vaid miinimummääras.

Seetõttu tuleks suurendada FIE sotsiaalmaksu miinimumsummat, et tagada täistööajaga töötajate ja FIEde võrdsem kohtlemine pensionisüsteemi finantseerimiskohustuse suhtes ning vältida olukorda, kus aktsepteeritud summal sotsiaalmaksu tasumisel ei teki õigust vanaduspensionile.

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr. 2, 6, 7 ja 9.

10) Analüüsida täiendavalt võimalust peale 2016. aastat minna I sambas üle Rootsis, Poolas, Itaalias ja Lätis rakendatud pensionikorraldusele, kus riikliku pensioni arvutamisel jagatakse pensionikindlustusmaksete summaarne väärtus oodatava elueaga pensionile siirdumise vanuses.

Aastaks 2016 tõuseb naiste pensioniiga meeste pensionieaga samale tasemele 63 eluaastat. Peale seda oleks Eestil suhteliselt lihtne minna I sambas pensionide arvestamisel üle Rootsis, Poolas, Itaalias ja Lätis rakendamist leidnud põhimõtetele (nn *NDC – notional defined contribution*). Selleks tuleks kuni 1998. aastani omandatud pensioniõiguslike staaži aastatele ning alates 1999. aastast omandatud aastakoefitsientide summale omistada konkreetseid rahalised väärtused (nn algkapital). Edasisi pensioniõigusi I sambas registreeritaks tasutud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa summades, mida iga-aastaselt indekseeritakse. Pensionile siirdumisel jagatakse pensionimaksete kogusumma (ehk kogu töötamise perioodil maksetena tasutu) oodatava elueaga pensionile siirdumise vanuses (ehk perioodiga, mil eeldatavalt pensioni saadakse). Sisuliselt oleks seejuures tegemist pensioniea indekseerimisega oodatava eluea muutuste alusel.

Selliste pensionide arvestamise reeglite eelisteks on:

- a) Pensioniõiguse kujunemine I sambas oleks senisest veelgi läbinähtavam. Sarnaselt II sambaga saab isik pidevalt jälgida, kui suur summa on tema pensionikontole kogunenud. Eeldatavalt suureneb sotsiaalmaksu tasumise motivatsioon.
- b) I samba kohanemine demograafiliste muutustega on hõlpsam, see oleks sisuliselt süsteemi reeglitesse sisse kirjutatud. Valitsus ei pruugi pensioniiga täiendavalt tõsta, sest oodatava eluea pikenemisel tugevneb stiimul pensionile siirdumise aega ise edasi lükata. Pensionide arvestamise reeglid sisaldavad suuremat paindlikkust pensioni määramise aja valikul.
- c) I samba finantstasakaalu saavutamine on hõlpsam.
- d) Pensioniõiguste ülekantavus sotsiaalkindlustuse koordineerimisel EL piires liikuvatele töötajatele on hõlpsam, mis on oluline arvestades kasvavat tööjõu liikumist.

Soovitus tugineb EL eesmärkidele nr.2, 6 ja 10.

Poliitikasoovituste finantsmõju

Erinevatel poliitikasoovitustel on erinev finantsmõju. Ettepanekud nr. 4, 5, 7, 9 ja 10 eeldatavalt vähendavad riikliku pensionikindlustuse või riigieelarve kulutusi või suurendavad tulusid. Ettepanekud nr. 1, 2, 3, 6 ja 8 suurendavad riikliku pensionikindlustuse või riigieelarve kulutusi. Kulude vähenemine või suurenemine toimuks siiski erinevates ajalistes perspektiivides, mõned pikemas, teised lühemas perspektiivis.

Pikemas ajalises perspektiivis toimivate protsesside puhul tuleb arvestada võimalusega, et pensionimudeli eelduseks valitud baasstsenaarium ei pruugi saajaprotsendiliselt realiseeruda. Seetõttu sõltub pensionimudelile tuginevate soovituste (sh ettepanek nr.3) tegelik finantsmõju demograafilise ja tööhõive olukorra reaalistest arengutest.

Kõigi ettepanekute kumulatiivset finantsmõju käesoleva projekti raames ei hinnatud.