



SOTSIAALMINISTEERIUM



RAHANDUSMINISTEERIUM

Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs 2022



Sisukord

Trendid pensionisüsteemides	6
Kokkuvõte	6
Eesmärgid	14
Kokkuvõte	14
Teooria	14
Rahvusvahelised miinimumstandardid	15
Teiste riikide eesmärgid	16
Inimeste arvamus	17
2016. aasta eesmärgid	17
Miinimumpension ja erinevad elatusmiinimumid	17
Teiste Eesti sotsiaalkindlustuskeemide miinimumhüvitised	18
Keskmine pension	20
Eesti EL-i riikide võrdluses	22
Kokkuvõte	22
Pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika analüüs	26
Kokkuvõtavad poliitikaideed	26
Analüüsi eesmärk	27
Pensionisüsteemi eesmärgid	28
Pensionisüsteemide seire ja hindamine	28
Pensionisüsteemi üldine ülesehitus ja sammastevahelised proportsioonid	28
Pensionisüsteemi komponentide parameetrilised lahendused	29
I samba miinimumpension	29
Töötasu ja pensioni saamise ühildamine	29
Kogumispensioniga liitumine ja makse määr	30
Kogumispensioni väljamaksed	30
Iseendale tööandjate pensionikindlustus	30
Eesti eeldatav positsioon Merceri indeksi paremusjärjestuses	31

Ootused ja uskumused	32
Kokkuvõte	32
Kõrvalootused pensionisüsteemile	32
Pensionifondide investeringutega Eesti majanduse toetamine	32
Sündimus	33
Ümbrikupalgad	34
Uskumused	35
Ainult jooksvalt finantseeritav pensionisüsteem on piisav	35
Inimloomusest tulenevad uskumused	37
Lühinägelikkus oma eluea pikkusest	37
Surmani töötamine	38
Pensioniks kogumist alustan pärast seda, kui praegused vajadused on rahuldatud	38
Keeruliste teemade vältimine ja inertsus	39
Baasstenaarium	40
Kokkuvõte:	40
Baasstenaariumi eeldused	41
Rahvastikuproгноos	41
Tööturu progноos	48
Makromajanduse progноosi eeldused	51
Pensionäride arvu progноos	52
II samba liitunute progноos	56
Adekvatsuse baasstenaarium	58
Miinimumpensioni baasstenaarium	58
Keskmise pensioni baasstenaarium	59
Pensionide jaotus	62
Finantsiline jätkusuutlikkus	65
III samba mõju pensionidele	67
II samba väljamaksed	69
II samba väljamaksed pensionieas	69
II sambast lahkujad ja II samba liitujad enne pensioniiga	72
Välismaal töötamise mõju pensionidele (Soome näitel)	79
Progноosid erinevate üksikisikute lõikes	80
Ettepanekud pensionisüsteemi muutmiseks	90
Kokkuvõte	90
Pensionisüsteemi raha toovad ettepanekud	91

Sissemaksete statistika91
Sissemaksete statistika järelused.	98
Ettepanekud sissemaksete kohta	99
Tööandjapension	99
Alternatiiv 1. Tööandjapension II sambas	99
Alternatiiv 2. Tööandjapension III sambas	102
II samba maksete vabatahtlik suurendamine	103
III samba tulumaksusoodustuse 6000-eurose lae indekseerimine	103
Laste eest II sambasse tehtavate sissemaksete suurendamine	106
Meelerahufondi või lühiajalise säästmise võimaluse loomine pensioni kõrvale	108
Miinimumpensioni adekvaatsemaks muutmise alternatiivid	110
Alternatiiv 1. Rahvapensioni eesmärgi sidumine suurema elatusmiinimumi või Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudega	110
Alternatiiv 2. Rahvapensioni ja baasosa ühendamine	112
Alternatiiv 3. I samba osakute ostmise võimaldamine	114
Pensionisüsteemiga hõlmatud inimeste arvu suurendavad ettepanekud	116
Hõlmatuse statistika	116
Pensionisüsteemi hõlmatuse ettepanekud	117
II samba osakute pantimine eluasemelaenu võtmisel	117
III samba laiendamine investeerimiskontole	118
Kogumispensioni tulemuslikkust soodustavad ettepanekud	119
Kogumispensioni tootluse statistika	119
Inimesed, kelle II samba pensionifond on loositud	125
Järelused pensionifondide tootluse kohta	130
Ettepanekud tootluse kohta	130
Konservatiivse pensionifondi kohustusliku pakkumise kaotamine	130
III samba pensionifondide kõrval lubada pakkuda teiste avalikult kaubeldavate investeerimisfondide pensioniosakuid	132
Võimalus koondada pensionieas II ja III samba väljamaksed	133
Väljamaksefaasi pensionifondide valik.	134
Inimeste pensioniteadlikkuse suurendamine	134
Kokkuvõte	137

Sissejuhatus

Eesti pensionisüsteem koosneb kolmest sambast: I samm on kohustuslik jooksvalt rahastatav¹ riiklik pension, II samm automaatse liitumisega vabatahtlik riiklik kogumispension² ja III samm individuaalne vabatahtlik kogumispension³.

Riikliku pensionikindlustuse seaduses⁴ on Vabariigi Valitsusel kohustus koostada 2023. aastaks ja iga järgmise viie aasta järel pensionisüsteemi sotsiaalse ja finantsilise jätkusuutlikkuse analüüs ning esitada Riigikogule vajaduse korral ettepanekud pensionisüsteemi muutmiseks. Kogumispensionide seaduses² on Rahandusministeeriumil omakorda kohustus analüüsida 2023. aastaks kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise mõjusid. Käesoleva analüüsiga täidetakse korraka mõlemad ülesanded.

Valitsuse analüüsikohustus on olnud riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud ka varem ja 2016. aastal koostatud riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs³ hindas nii pensioniea, pensionivalemi kui ka pensioniindeksi mõjusid pensionide sotsiaalsele ja finantsilisele jätkusuutlikkusele. Analüüsis tehti ettepanekud pensioniea sidumiseks oodatava elueaga, I samba pensionivalemi solidaarsemaks muutmiseks, paindliku pensioni kontseptsiooni sisseviimiseks ja pensioniindeksi muutmiseks. Esimesed kolm võttis Riigikogu ka teatud kohandustega vastu. Pensioniiga on alates 2027. aastast seotud eeldatava eluea muutusega, 2021. aastast kogutakse kindlustusosa asemel solidaarsemat ühendosa ning ennetähtaegse ja edasi lükatud vanaduspensioni asemel on võimalik minna varasemale, hilisemale või osalisele paindlikule vanaduspensionile.

Analüüs on koostatud Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi koostöös. Lisaks on olulise panuse andnud Indrek Holst, Mart Jesse, Joel Kukemelk, Lauri Leppik, Kaspar Oja, Tõnu Pekk, Magnus Piirits, Veiko Tali ja Andres Võrk. Täname sotsiaalpartnereid ja teisi huvirühmi aktiivselt kaasa mõtlemast!

Tõnu Lillelaid, Rahandusministeeriumi finantspoliitika osakonna nõunik

Kristiina Selgis, Sotsiaalministeeriumi pensionipoliitika ja piiriülese sotsiaalkindlustuse osakonna juht

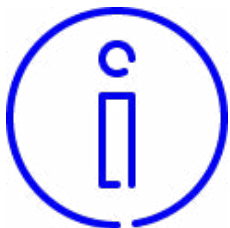
1 Jooksvalt rahastatav tähendab, et tänaste pensionäride pensione rahastavad tänased töötajad.

2 Ametliku nimetusega kohustuslik kogumispension. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131032022002>

3 Ametliku nimetusega täiendav kogumispension. https://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/vanaduspensionijatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf

4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022022006>

Trendid pensionisüsteemides



Kokkuvõte:

- Pensionisüsteemid muutuvad mitmesambalisteks.
- Jooksvalt rahastatavate pensionide asendusmäärad langevad, samas kui kulud suurenevad.
- Kehtestatakse uusi miinimumpensione ja tõstetakse olemasolevaid.
- Hõlbustatakse pensioni ja töötamise ühendamist ja soodustatakse pensioniea järgselt töötamist.
- Kasutatakse üha rohkem automaatseid kohandumismehhanisme.
- Pensione rahastatakse üha rohkem üldistest maksutuludest.
- Kogumispensionide varad kasvavad kiiresti ja ka liitunute arv suureneb.
- Erapensioniskeemides on trend määratud sissemaksetega skeemide suunas.
- Pensionisüsteeme kohandatakse üha enam tööjõuturu muutuste ja uute töövormidega.
- Tuleb arvestada ka muutustega teistes sotsiaalkaitse valdkondades.

1. Käesolev peatükk vaatab peamisi trende ja suundumusi pensionisüsteemides. Peatüki eesmärk on luua analüüsi sissejuhatav foon pensionisüsteemide arengutele ilma detailidesse laskumata. Toodud trendid on pigem üldised, kuid käesoleva analüüsiga siult seotud. Sobilike andmete puudumise tõttu ei ole käsitletud kõiki analüüsiga seonduvaid suundumusi. Trendide alusandmetena kasutatakse peamiselt OECD ja Euroopa Komisjoni andmeid ja raporteid.
2. Viimase 50 aasta jooksul on pensionisüsteemid muutunud kõikides riikides. Pensionireformide peamiseks ajendiks, eelkõige viimastel aastakümnetel, on rahvastiku vananemine. Mõned reformid on olnud süsteemsed, muutes kogu pensionisüsteemi, teised aga parameetrilised. Kuigi pensionisüsteemid on pikaajalised ja oluline on nende stabiilsus, peavad need ühiskonna arenedes ka ajakohastuma. Euroopa Komisjon on toonud välja⁵, et aastatel 1990–2000 oli Euroopa Liidu riikides aastas kokku keskmiselt 8 pensionireformi, 2001–2008 18 reformi ja 2009–2014 juba 45 reformi. Viimasesse perioodi jäi küll ka finantskriis, mis suurendas muudatuste vajadust, kuid arvestades reformide jõustumise aja ja mõju pikaajalisust, on pensionisüsteemid veel pidevas muutuses. Kuigi OECD on esile toonud⁶, et aastatel 2017–2019 on pensionireformide arv näidanud aeglustumise märki, puudub hetkel teadmine, kas see aeglustumine on ajutine või püsivam.
3. Pensionireformide üks viimaste aastakümnete olulisemaid trende on olnud **pensionisüsteemide muutumine mitmesambalisteks**. Pensionisambad võivad omakorda koosneda riiklikest ja erasektori skeemidest, jooksvalt finantseeritavatest või kogumisskeemidest, määratud sisse- või väljamaksega skeemidest, individuaalsetest või tööandja pensioniskeemidest. Erinevate sammaste või skeemide kasutamise peamiseks eesmärgiks on tuua pensionisüsteemi rohkem raha ja samas maandada ühe pensioniskeemi spetsiifilisi riske. Näiteks jooksvalt finantseeritavatel skeemidel on tugev demograafiline risk, mida aitavad maandada kogumisskeemid, kus demograafiline risk on oluliselt madalam.

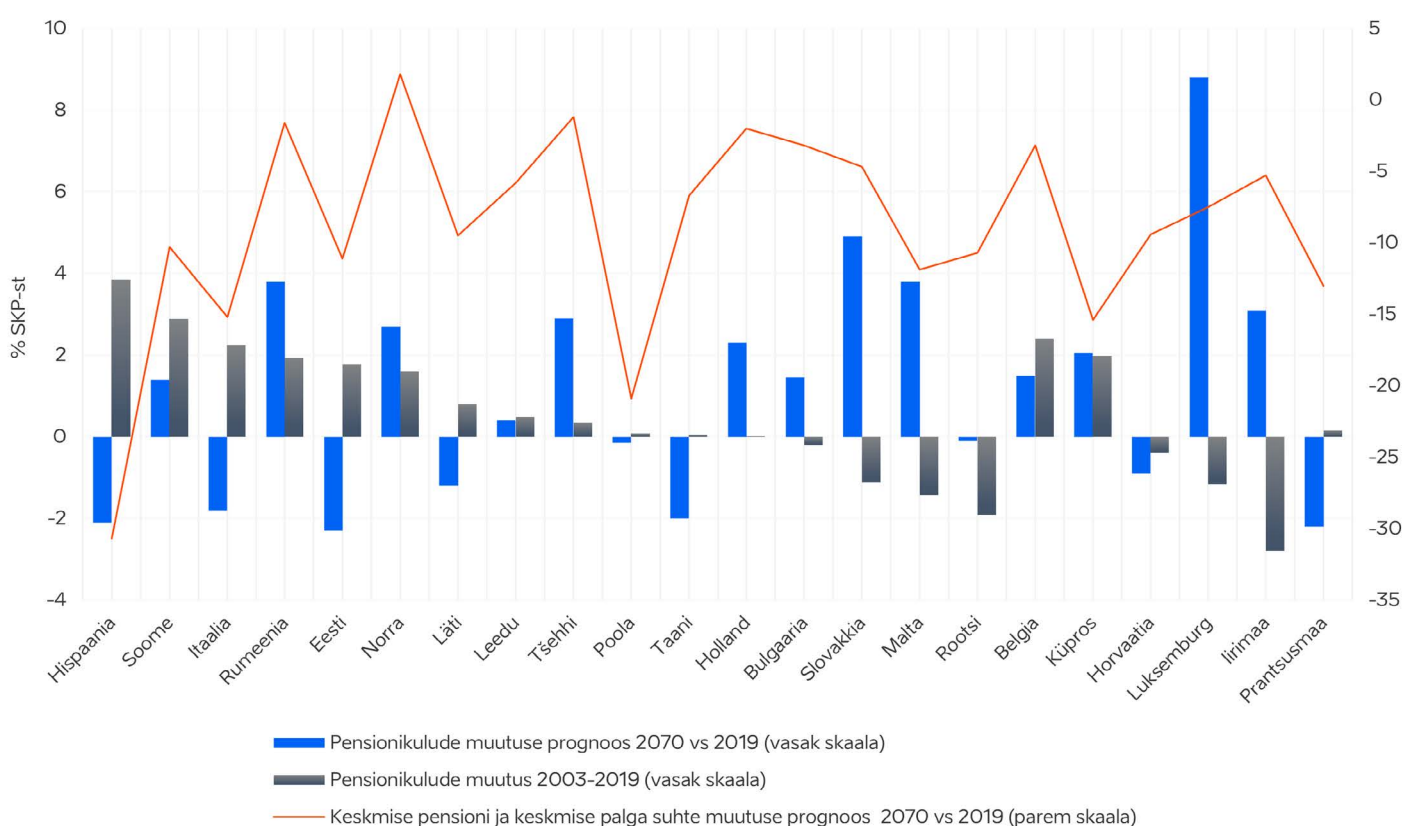
5 <https://europa.eu/epc/system/files/2020-01/Joint-Paper-on-Pensions-2019.pdf>

6 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b6d3dcfc-en/index.html?itemId=/content/publication/b6d3dcfc-en>

4. Rahvastiku vananemise tulemusena on jooksvalt rahastatavate riiklike pensioniskeemide asendusmäär⁷ Euroopas langustrendis, samas kui kulud suhtena SKP-sse pigem tõusevad. Vastavalt Euroopa Komisjoni aruande Ageing Report⁸ baasstsenaariumile langeb keskmise pensioni ja keskmise palga suhe järgmise 50 aasta jooksul kõikides Euroopa riikides ehk paljud inimesed hakkavad saama pensionit, mis on oluliselt väiksem nende varasemast sissetulekust. Pensionikulud suhtena SKP-sse samal ajal enamikus riikides tõusevad (joonise 1 hallid tulbad).

Osades riikides (nt Eestis ja Lätis) on riiklike pensionide kulude langus tingitud I samba vahendite osalisest ülekandest II sambasse. Vaadates minevikku, on enamikus riikides riiklike pensionide kulud tõusnud oluliselt juba varem (joonisel 1 sinised tulbad).

Joonis 1. Euroopa riikide riikliku pensionikindlustuse kulude (v.a kogumisskeemid) ning keskmise pensioni ja palga suhte muutus. Belgiast paremale poole jäävate riikide pensionikulude muutus minevikus on perioodi 2010–2019 kohta.



Allikas: The 2021 Ageing Report⁹

7 Asendusmäär: määr, mis näitab, kui suure osa palgast pension moodustab.

8 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_0.pdf

9 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_0.pdf

5. Vaesuse vähendamisele suunatud meetmed on peamiselt **uute miinimumpensionide¹⁰ kehtestamine või olemasolevate suurendamine**. Peamiselt kasutatakse solidaarsuse ja ümberjagamise mehhanisme erinevate sotsiaalmajanduslike rühmade pensioni asendussissetulekute tasakaalustamiseks riiklikes kohustuslikes pensioniskeemides. Nende mehhanismide eesmärk on kompenseerida osaliselt näiteks (lapse)hoolduse või töötuse või töövõimetuse tõttu tekkinud karjäärikatkestusi. Meetmete eesmärk on vähendada ebavõrdsust, tagades madalama sissetulekuga (ja seega ka madalamate pensioni sisse maksetega) inimestele adekvaatsed hüvitised. Ümberjaotamist tehakse nt madalamate pensionide soodsamate indekseerimisreeglite või adekvaatsete miinimumhüvitiste tagamise kaudu.
6. Pikema tööea ja hilisema pensionile jäämise edendamine eelkõige pehmete meetmete abil, nagu **pensionile ja töötamise ühendamise hõlbustamine** ja **pensioniea järgselt töötamise soodustamine**. Eelmisel kümnendil tõsteti pikema tööea saavutamiseks peamiselt pensioniigasid või seoti need oodatava elueaga, samuti suurendati pensioni saamiseks kvalifikatsiooninõudeid ja vähendati ennetähtaegsele pensionile jäämise võimalusi. Viimaste aastate reformid on aga pannud rohkem rõhku positiivsetele stiimulitele: peamiselt on reformid keskendunud pensionile jäämise paindlikele viisidele ja pensioni saamise edasilükkamise stiimulitele. Üha suurem arv liikmesriike on hakanud lubama või muutnud atraktiivsemaks töötasu ja pensioni samaaegset saamist. Mõned riigid on loonud või suurendanud pärast pensioniiga töötamise eest saadavaid pensioniboonuseid.
7. Pensionireformide üks suund on olnud **pensionisüsteemide n-ö automatiseerimine ehk automaatsete kohandumismehhanismide (AKM) kasutamine**.¹¹ Pensionisüsteemi kontekstis on AKM süsteemis olev mehhanism, mis sõltub kas süsteemisisesest või -välisest muutusest ja vastavalt sellele kohandab pensionisüsteemi soovitud suunas. AKM võimaldab vältida jooksvat poliitilist sekkumist pensionisüsteemi ja vähendab reformide vajalikkust tulevikus. Euroopa Liidu riikides on levinud kolme liiki AKM-d (vt tabel 1). Mõnevõrra vähem levinud on automaatsed tasakaalustusmehhanismid, mis vähendavad pensionisüsteemi defitsiiti pensioniindeksi kaudu. Teine, eelmisest levinum alternatiiv on jätkusuutlikkuse faktor, mis sõltub oodatavast elueast ja mõjutab algse määratava pensioni suurust pensionile jäädes. Mitmetes riikides, nagu Lätis, Rootsis, Poolas ja Itaalias, on see NDC (*notional defined contribution* ehk tingliku kindlaks määratud sisse maksega) skeemi osa. Lisaks on paljudes riikides, sh Eestis, pensioniiga automaatses sõltuvuses oodatava eluea muutusest.

Tabel 1. Automaatsed kohandumismehhanismid Euroopa Liidu riikides.

Automaatne tasakaalustusmehhanism	Jätkusuutlikkuse faktor (väljamaksed seotud oodatava elueaga)	Pensioniga seotud oodatava elueaga
Saksamaa	Prantsusmaa	Küpros
Hispaania	Soome	Taani
Leedu	Hispaania	Soome
Rootsi	Itaalia	Eesti
	Läti	Itaalia
	Poola	Malta
	Portugal	Holland
	Rootsi	Portugal
	Norra	Kreeka

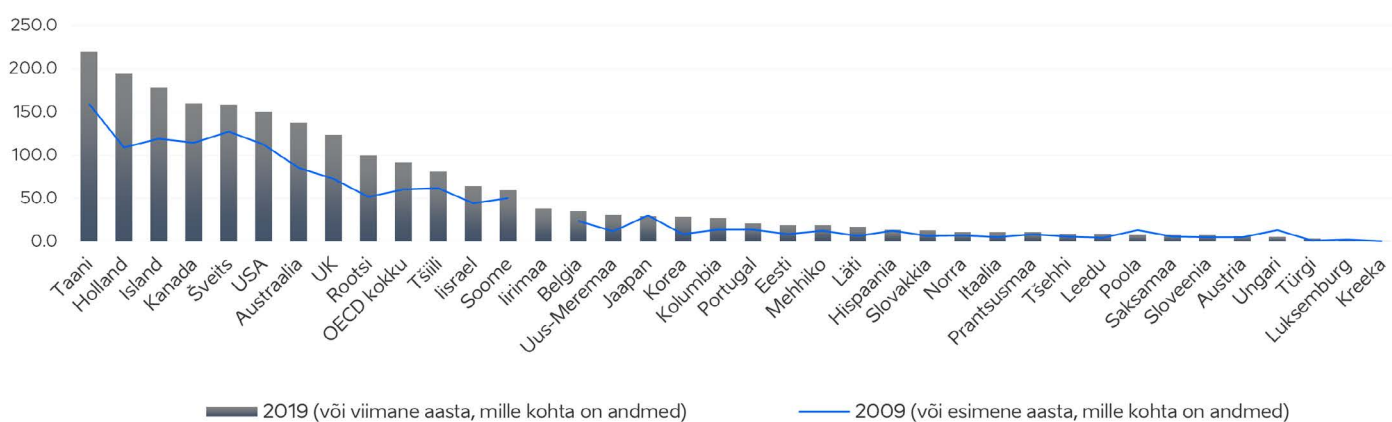
Allikas: The 2021 Ageing Report

10 Miinimumpensionide eesmärk on tagada sisse maksetel põhinevates pensionisüsteemides madalama palgaga või katkendliku tööeluga inimestele vanaduses piisava sissetuleku.

11 Pikemalt on kirjutatud automaatsetest kohandumismehhanismidest 2016. aasta vanaduspensionile jätkusuutlikkuse analüüsis: https://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/vanaduspensionile_jatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf

8. Pensionisüsteemide **rahastamise reformid** on suundumusega järjest suuremale **üldistest maksudest rahastamisele**. Euroopa Liidus rahastatakse pensioniskeeme peamiselt sotsiaalkindlustusmaksetest. 2018. aastal moodustasid sotsiaalkindlustusmaksed keskmiselt 65,5% vanaduspensionide rahastamisest nendes liikmesriikides, mille kohta andmed olid kättesaadavad, samas kui valitsussektori muud maksutulud moodustasid 25%, ülejäänu tuli muudest laekumistest (ülekanded teistest skeemidest, finantsinvesteeringute tulu jt). Trend minna pensionide rahastamisel sotsiaalkindlustusmakselt üle valitsemissektori üldistele tuludele ilmnes väga tugevalt aastatel 2005–2010, samas kui aastatel 2010–2018 toimusid ka mõningad üksikud tagasipöördumised. Rahastamise viimine rohkem üldistele maksutuludele tuleneb osaliselt soovist vähendada tööjookulusi ja tööandjate maksukoormust olemaks rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisem ja suurendada seeläbi tööhõive määra. Tööjookumaksude osakaalu vähenemine riigi tuludes toob arusaadavalt kaasa arutelud sellest, kuidas nihutada maksustamist tööjookult muudele tululiikidele. Olenevalt selliste kärpete kompenseerimiseks võetavatest meetmetest on oht, et sotsiaalkaitse koorem kandub tööandjalt töötajate õlule. Käibemaks on Euroopa Liidu riikides pärast tööjookumakse enim kasutatav rahastamisallikas (sh pensionideks), moodustades 30% kogu maksutulust. Käibemaks on suhteliselt stabiilne ja laia maksubaasiga, samas kipub see olema pensionäride jaoks regressiivne, sest väiksema sissetulekuga leibkonnad kulutavad suurema osa sissetulekust igapäevaste vajaduste rahuldamiseks.
9. Positiivse trendina saab esile tuua **kogumispensioni skeemide pensionivara kiiret kasvu**. OECD hinnangul ületasid pensionivarad 2019. aasta lõpus 50 triljonit USA dollarit. Kui 2009. aastal moodustasid pensionivarad OECD riikide SKP-st kokku 60%, siis 2019. aastal juba üle 90%. Pensionivarad kasvasid kümne aasta jooksul protsendina SKP-st kõikides OECD riikides, välja arvatud Jaapanis, Ungaris ja Poolas.

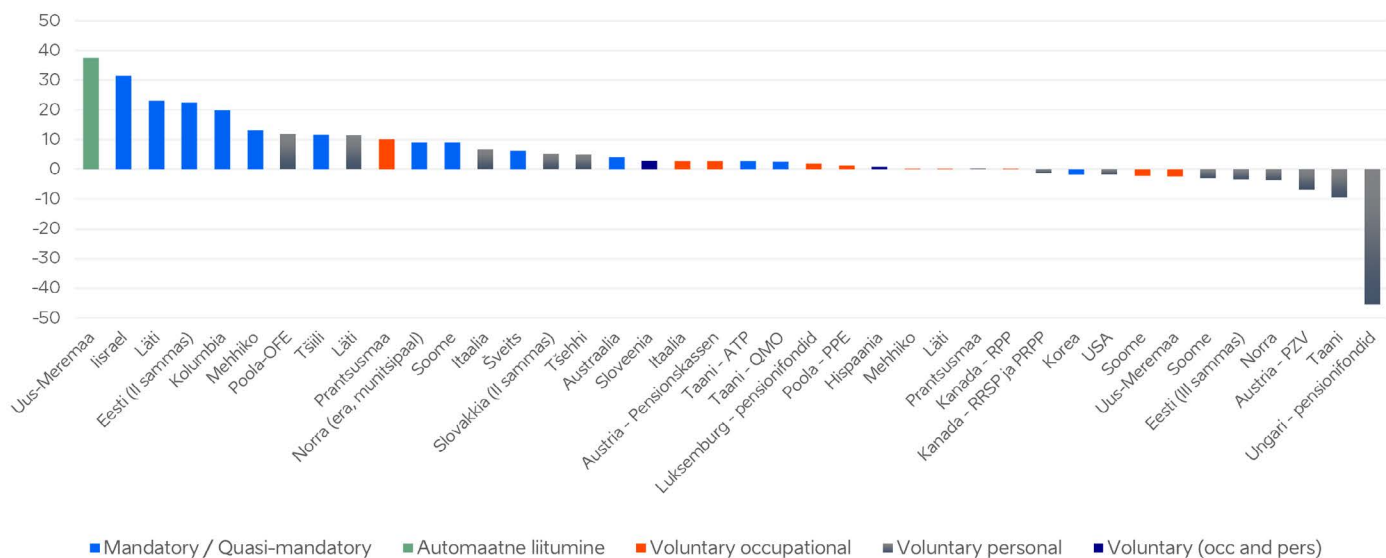
Joonis 2. OECD riikide pensionivarad aastatel 2009 ja 2019 (% SKP-st).



Allikas: OECD Pension Markets in Focus 2020

10. Lisaks varade kasvule on ka **kogumispensioni skeemidega liitunud inimeste osakaal viimase kümne aasta jooksul suurenenud**, osades skeemides on hõlmatus siiski natuke vähenenud. Hõlmatus kasv on suurem eelkõige uutes kohustuslikes ja automaatse liitumisega pensioniskeemides. Osade riikide n-ö vanades pensioniskeemides, kus hõlmatus oli juba varem kõrge, on kasv olnud mõnevõrra tagasihoidlikum. Vabatahtlike pensioniskeemide keskmine hõlmatus on olnud erinevates riikides pigem stabiilne, välja arvatud üksikud erandid (nt Ungari).

Joonis 3. Valitud OECD riikide erapensioniskeemide hõlmatus muutus perioodil 2009–2019 (%-na tööelistest inimestest).



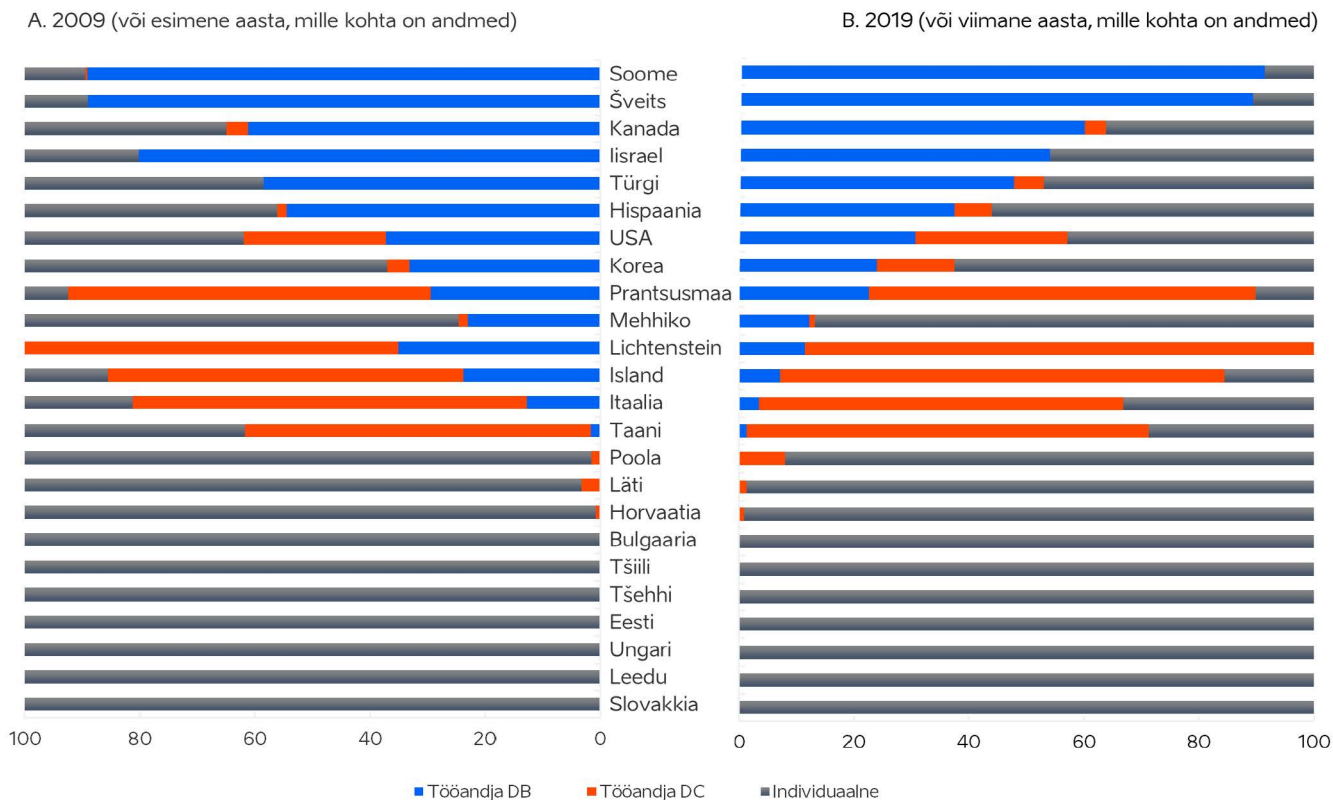
Allikas: OECD Pension Markets in Focus 2020

11. Erapensioniskeemides on trend määratud sissemaksetega skeemide suunas. Kuigi enamikus OECD riikides on võimalik luua ka määratud väljamaksetega töandja pensioniskeeme, on nende osakaal pensionivaradest langustrendis ja määratud sissemaksetega töandja pensioniskeemide ja individuaalsete pensioniskeemide osakaal üha suureneb. Näiteks USA-s on perioodil 2009–2019 langenud määratud väljamaksetega¹² pensionifondide osakaal 39%-lt 31%-ni.



12 Määratud väljamaksetega skeem tähendab seda, et hüvitise valem on määratletud ehk ette teada. Seevastu määratud sissemaksetega skeemis on sissemaksete arvutamise valem teada, kuid makstav hüvitis ei ole ette teada.

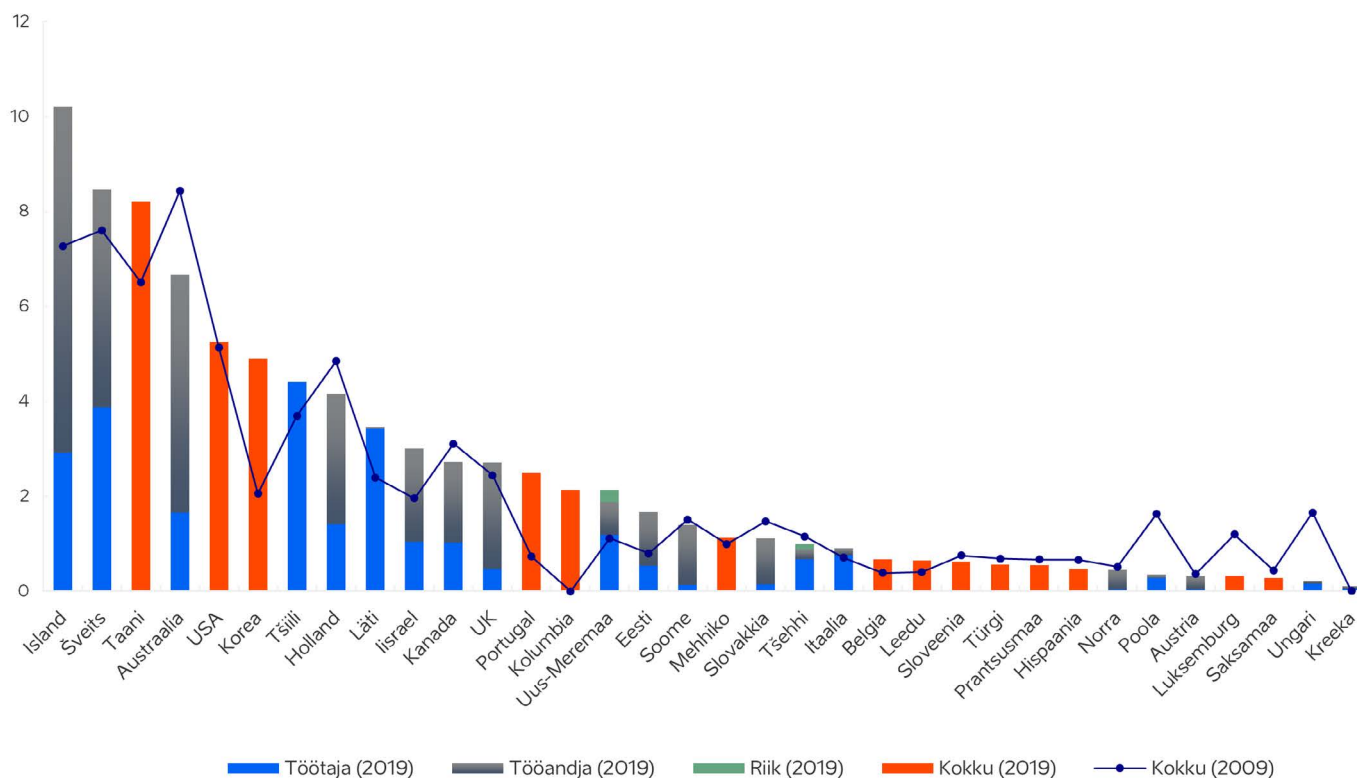
Joonis 4. Pensioniskeemide osakaalud koguturust riikide ja pensioniskeemi liigi lõikes.



12. Kui joonise 2 põhjal oli näha pensionivarade tõusu, siis OECD statistika näitab, et ka sissemaksed kogumispensioni skeemidesse on viimase kümne aasta jooksul üldjuhul kasvanud. Mitte-OECD riikidest, kes on OECD valimis, vähenesid sissemaksed kogumispensioni skeemidesse (% SKP-st) ainult neljal riigil 26-st, OECD riikidest (vt joonis 5) toimus langus seitsmel riigil. Riikides, kus on suuremad sissemaksed, on ka kõrgemad sissemaksemäärad, nt Austraalias on keskmine sissemaksemäär 12,3% palgast, Šveitsis 15% jne. Lisaks on mitmetes riikides sissemaksed suurendanud ka võimalus teha kohustuslikesse skeemidesse vabatahtlikult täiendavaid sissemaksed (nt Uus-Meremaa, Slovakkia, Austraalia jt).



Joonis 5. Sissemaksed kogumispensiooni skeemidesse OECD riikides aastatel 2009 ja 2019 (% SKP-st).



Allikas: OECD Pension Markets in Focus 2020

13. **Pensionisüsteeme**, mis on mõeldud enamasti n-ö traditsioonilisele tööturule, kus peamine töötamise vorm on täistööajaga tööleping, **kohandatakse üha enam tööjõuturu muutuste ja uute töövormidega**. Eesmärk on tagada piisavad pensioniõigused ka nn mittestandardsetele töötajatele, kelle arv pidevalt suureneb. Mittestandardsete töötajate pensionireegleid on viimase kahe aastakümne jooksul reforminud üle poole OECD riikidest. Paljudel juhtudel olid reformid suunatud FIE-dele ja osalise tööajaga töötajatele. Kogumispensiooni skeemides on see tähendanud näiteks erinevate piirangute (sissetulek, tööaeg, staaž jms) kaotamist, mis on olnud takistuseks mittestandardsetele töötajatele, või paindlike sissemaksete lubamist. Sarnased väljakutsed on ka riiklikes pensioniskeemides, kus pensioni suurus ei sõltu kogu tööelu jooksul makstud maksudest, vaid tugineb muul põhimõttel. Seepärast on punktisüsteem, mis on kasutusel Eestis, aga ka näiteks Saksamaal, hea lahendus, mis võtab pensionis arvesse kogu tööelu jooksul makstud sotsiaalmaksu sõltumata inimese töövormist. Siiski, kui töötaja teeb pidevalt tööpäse erinevates riikides üle maailma, siis head lahendust talle pensioni kogumiseks seni veel ei ole.



Tabel 2. Näide FIE-de sissemaksetest (pool)kohustuslikesse pensioniskeemidesse.

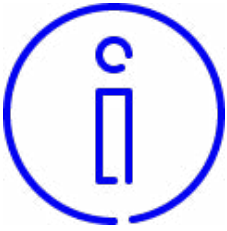
Kohustuslikud või poolkohustuslikud sissemaksed sissetulekust sõltuvasse skeemi				Sissemaksed ainult baas-pensionisse	Kohustuslikud sissemaksed puuduvad
Sarnane tava-töötajaga	Vähendatud sissemaksemäär	Ainult fikseeritud sissemaksed	Sissemaksed üle teatud sissetuleku taseme		
Kanada Tšehhi Eesti Kreeka Ungari Korea Leedu Luksemburg Sloveenia USA	Austria Belgia Prantsusmaa Tšiili Island Iisrael Itaalia Läti Norra Portugal Rootsi Šveits	Poola Hispaania Türgi	Austria Tšiili Soome Läti Slovakkia Türgi	Iirimaa Jaapan Holland UK	Austraalia Taani Saksamaa Mehhiko

Allikas: OECD Pensions at a Glance 2019

14. Lisaks nimetatud trendidele pensionisüsteemides tuleb arvestada ka muutustega **sotsiaalkaitse teistes valdkondades**. Pensionisüsteemide võime kaitsta vanemate inimeste elatustaset sõltub otseselt laiemast sotsiaalkaitse-süsteemist, eelkõige tervishoiu- ja pikaajalise hoolduse teenustest. Näiteks, kui riigi sotsiaalkindlustus tagab pensionäridele tasuta ravikindlustuse ja pikaajalise hoolduse, võib pension olla tagasihoidlikuma suurusega kui riigis, kus nii ravikindlustus kui pikaajaline hooldus on pensionäride endi rahastada. Pensionipoliitika on seotud ka vanemaealisi töötajaid mõjutava tööhõivepoliitikaga ning selle kaudu hariduse ja oskuste, soolise võrdõiguslikkuse, rände ja tööealiste sotsiaalkaitsega.



Eesmärgid



Kokkuvõte:

- Pensionisüsteemi eesmärgid peaksid selgelt välja tooma, mida riik tagab ja mida mitte, et inimesed teaksid, mis on nende õigused ja kohustused.
- Levinuimad pensionisüsteemi adekvaatsuse eesmärgid on vaesuse leevendamine ja elatustaseme säilitamine pensionipõlves.
- Eesti vastab Euroopa Nõukogu sotsiaalkindlustuskoodeksi piisava pensioni nõudele, kuid mitte Euroopa Sotsiaalharta miinimumpensioni nõudele.
- Eesti tagab sotsiaalkindlustusskeemide hulgas kõige väiksema miinimumgarantii pensionäridele.
- Eesti Panga 2021. aasta küsitlusele vastanud 1004 inimesest pidas 58% piisavaks riigi poolt tagatavaks pensioniks 400–600 eurot.
- Sotsiaalministeeriumi huvirühmade esindajad pidasid 2021. aastal piisavaks riigi poolt tagatavaks pensioniks miinimumpalga või poole keskmise palga suurust pensioni.
- Miinimumpension võiks olla vähemalt arvestusliku elatusmiinimumi suurune, arvestuslik elatusmiinimum vajab aga uuendamist.
- Keskmine pension ehk 40-aastase pensionistaažiga kogu elu mediaanpalgaga töötanud inimese pension võiks olla vähemalt 60% mediaantöötasust.
- Vajalik on laialdane kommunikatsioon: praegune I ja II sammu tagavad pensionieas vaid hädavajaliku toimetuleku, parema rahalise heaolu jaoks tuleb inimesel ise või tööandja abiga juurde koguda.

Teooria

15. Pensionisüsteemi eesmärgid aitavad suunata poliitika kujundamist, pakkudes otsustele konteksti. Eesmärgid annavad aluse pensionipoliitika väljatöötamiseks ja reformimiseks. Samas ei ole eesmärgid kindlasti olulised ainult poliitikakujundajatele, vaid ka üksikisikutele. Näiteks peaksid pensionisüsteemi eesmärgid selgelt välja tooma, mida tagab ja pakub riik ja mida mitte, et inimesed teaksid, mis on nende õigused ja kohustused.
16. Igal juhul saadavad poliitikakujundajad tahtlikult või mittetahtlikult sõnumi selle kohta, mis on inimeste jaoks õige. Näiteks kui poliitikakujundajad määravad kogumispensioni skeemile kohustusliku sissemaksemäära, võib avalikkus tõlgendada seda määrana, mis tagab neile piisava pensioni. Seetõttu võib avalikkus pidada valitsust vastutavaks pensioni võimaliku vähenemise eest olenemata sellest, kas see ettekujutus põhineb avalikustatud sihtmärgil või mitte.¹³

13 <https://www.oecd.org/finance/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>

17. Adekvaatus on paljude pensionisüsteemide põhieesmärk ja nii ka Eestis. Samas on „adekvaatse“ pensioni tagamine keeruline ülesanne, sest ei ole üht kindlat taset, mida saavutada. Mida tähendab adekvaatne ehk piisav pension? Mis võib olla ühe jaoks adekvaatne, on teise jaoks ebapiisav. Lisaks lähtuvad poliitikakujundajad pensioni adekvaatsuse hindamisel üldisest avalikust poliitikast, inimesed hindavad pensioni adekvaatsust aga hoopis isiklikust vaatenurgast.
18. Pensionisüsteemi adekvaatsuse levinuimad eesmärgid on vaesuse leevendamine ja elatustaseme säilitamine pensionipõlves. Esimene on miinimumeesmärk, mis peegeldab sotsiaalhoolekande funktsiooni, ja teine tagab, et üleminekul töölt pensionile inimeste tarbimisvõimekus ei vähene, viimast nimetatakse tihti ka tarbimise silumiseks. Õiglus on sageli pensionisüsteemi eraldiseisev eesmärk, aga see võib olla ka adekvaatsuse eesmärgi osa, sest üksikisikud hindavad oma pensioni piisavust teiste pensionäride pensionide suhtes ehk mõnele inimesele ei pruugi õiglust mittepakkuv pension olla piisav. Õiglus tähendab erinevatele inimestele aga erinevat ja tihti vastuolulist asja. Näiteks mõnele tähendab õiglus tulude ümberjagamist, teistele aga seda, et pensioni suurus peab suures osas sõltuma elu jooksul tehtud sissetekete suurusest. Erinevates pensionäride kohortides võib õiglus tähendada seda, et pensionid tagavad kõikidele põlvkondadele sarnase elatustaseme.¹⁴

Rahvusvahelised miinimumstandardid

19. Rahvusvahelised pensionisüsteemide analüüsiga tegelevad organisatsioonid ei ole piisava pensioni taset välja öelnud. Euroopa Liidu sotsiaalõiguste sammas sätestab, et „töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad on õigustatud pensionile, mis on proportsionaalne nende panusega ja peab tagama adekvaatse sissetuleku. Igaühel on pensionipõlves õigus sissetulekule, mis tagab väärika elu.“ Organisatsiooni Global Dignity järgi võimaldab väärikas elu teostada oma potentsiaali ja selle aluseks on inimlikul tasemel tervishoid, haridus, sissetulek ja turvalisus.¹⁵ Aga väärikas elu on sama raskesti hinnatav kui pensioni piisav suurus.
20. Euroopa Nõukogu on **Euroopa sotsiaalharta** ja sotsiaalkindlustuskoodeksis sätestanud konkreetsemad adekvaatse sotsiaalkindlustuse miinimumtasemed. Ka Eesti on Euroopa sotsiaalharta sotsiaalkindlustuse artikli 12 ratifitseerinud ja peab seega vastama ses osas sotsiaalharta nõuetele. Sotsiaalharta sotsiaalkindlustuse artikkel kohustab riike looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi (art 12 p 1) ja tagama selle toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks (art 12 p 2). Lisaks peavad riigid püüdma sotsiaalkindlustussüsteemi taset järk-järgult tõsta (art 12 p 3).¹⁶
21. Euroopa sotsiaalharta alusel loodud **sotsiaalkindlustuskoodeksis**¹⁷, mis on Euroopa Nõukogu olulisimaid sotsiaalvaldkonna konventsioone ja kuulub sotsiaalkindlustuse standardeid kehtestavate rahvusvaheliste õigusaktide hulka, sätestatakse sotsiaalkindlustushüvitiste, sh vanaduspensionide minimaalsed tasemed. Sotsiaalkindlustuskoodeksis sätestatud **vanaduspensionide miinimumstandardi** kohaselt peab 30-aastase pensionistaažiga meespensionäri pension koos abikaasa rahvapensioniga moodustama vähemalt 40% tavalise liht- või oskustöölise netotöötasust. Asendusmäär 40% on valitud rahvusvaheliseks miinimumstandardiks ühelt poolt vanaduses äraelamise kindlustamiseks, teiselt poolt on see ka miinimum sotsiaalse ja poliitilise stabiilsuse tagamiseks ühiskonnas. See, kas 40% võetakse liht- või oskustöölise netotöötasust, sõltub sellest, kas pensioni suurus sõltub staaži pikkusest või tehtud sissetekete suurusest. Kuna Eestis sõltub I samba pensioni suurus alates 1999. aastast pensionisüsteemi tehtud sissetekete suurusest ja praeguseks moodustab sisseteketest sõltuv suurema osa kui staažist sõltuv pensioniosa, peame referentsina nüüdsest kasutama oskustöölise netotöötasu.

14 <https://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>

15 <https://globaldignity.org/our-story/>

16 <https://www.riigiteataja.ee/akt/78197>

17 <https://www.riigiteataja.ee/akt/729138>

2020. aastal oli meesoskustöölise brutopalk 1684,61 eurot ja netopalk 1345,33 eurot. See moodustas 120% Eesti keskmise isikustatud sotsiaalmaksu alusel arvutatud palgast. Pensioni arvutamisel võtame aluseks 01.01.2021 pensionile läinud 30-aastase pensionikindlustusstaažiga oskustöölise netopensioni, mis oli 458,47 eurot (baasosa+22*kindlustusosak+8*staažiosak). Liites oskustöölise pensionile 01.01.2021. a rahvapensioni määra (221,63 eurot), saame kokku 680,1 eurot, mis on 50,55% oskustöölise palgast. Seega ületab Eesti sotsiaalkindlustuskoodeksi miinimumnõuet praegu viiendiku võrra ja vastab Euroopa sotsiaalharta artikli 12 punktile 2.

22. Sotsiaalharta artikli 12 punkt 1 on üldisem kui eelmistes lõikudes käsitletud artikli 12 punkt 2 ja selle mõtet sisustab Euroopa Nõukogu viieteistkümnest sõltumatust ja erapooletust eksperdist koosnev Sotsiaalõiguste Komitee. Komitee harta ratifitseerinud riikide kohta tehtud otsustest ja järeldustest on tehtud ka kokkuvõte (Digest).¹⁸ Komitee 2021. aasta järeldustes on muuhulgas öeldud Eesti kohta, et sissetulekust sõltuva minimaalse vanaduspensioni netotase on ebapiisav, sest jääb alla 40% mediaannetosissetuleku piiri. Järeldus on tehtud 2020. aasta andmete põhjal, mil rahvapensioni määr oli 221,63 eurot, minimaalse 15-aastase staaži eest makstava vanaduspensioni suurus oli 322 eurot ja 15 aastat miinimumpalgalt saadud kindlustusosakute järgi arvutatud vanaduspensioni suurus oli 258 eurot. Kõik nimetatud erinevad miinimumpensionide suurused jäävad alla **40% mediaannetosissetuleku piiri**, mis oli 2020. aastal **421 eurot kuus**.
23. Kui sissetulekut asendava hüvitise miinimumtaseme langeb alla 40% mediaansissetuleku, ei loeta selle liitmist muude toetustega (nt pensionilisa või üksi elava pensionäri toetus) olukorraga vastavusse viimiseks. 2021. aastal tõsteti küll erakorraliselt rahvapensioni määra 30 euro võrra, samuti tehti 2020. ja 2021. aastal erakorralisi baasosa tõuse, kuid need ei tõsta miinimumpensionide nõutava piirini. Erakorraline pensionitõus toimub ka 2023. aasta 1. jaanuarist, mil baasosa ja rahvapensioni määr tõusevad 20 euro võrra. Peab märkima, et 2020. aasta 287 551 vanaduspensionärist (v.a välislepingu või EL-i koordineerimise alusel pensioni saavad inimesed) sai alla 421-eurost pensioni 28 014 inimest, seega pea **10% pensionidest jäi alla sotsiaalharta miinimumtaseme**.

Teiste riikide eesmärgid

24. Euroopa Liidu ühise sotsiaalkaitse infosüsteemi **MISSOC**¹⁹ delegaatide hulgas 2021. aastal läbi viidud küsitlusele vastanutest ütles enamik (16-st 10), et neil pensioni adekvaatsuse eesmärgid puuduvad (Austria, Itaalia, Leedu, Norra, Poola, Portugal, Rootsi, Soome, Tšehhi, Ungari). Konkreetseid eesmärgid olid Hollandil, Kreekal, Luksemburgil, Saksamaal, Slovakkial. Kreeka rahvapensioni suurus peab 20-aastase tööstaaži puhul olema 60% mediaansissetulekust (2021. aastal 384 eurot). Saksamaal ei või 45-aastase staažiga keskmist palka saanud inimese pension langeda alla 48% keskmisest palgast. Slovakkia vanaduspension peab vähemalt 30-aastase staaži korral olema kõrgem kui 334,3 eurot kuus (2021. aastal). Luksemburgis on miinimumpension 40-aastase töötamise korral 90% spetsiaalsest referentssuurusest, mis vastab laialt võttes sotsiaalsele miinimumpalgale. Hollandis peetakse levinuimaks pensioni adekvaatsuse eesmärgiks 40-aastase staaži korral 70% keskmisest palgast (tegemist ei ole miinimumeesmärgiga).
25. Teiste riikide eesmärgid ei saa aga üks ühele eeskujuks võtta, sest pensioni asendusmäära kõrval tuleb vaadata ka muid hüviseid, mida riik võib inimestele pakkuda (nt tasuta arstiabi, hooldus või maksusoodustused), sest nende puudumine nõuab hoopis kõrgemat asendusmäära. OECD töödokumendis on arvatud, et madala sissetulekuga töötajad vajaksid pensionipõlves toimetulemiseks 100-protsendilist ja keskmise sissetulekuga töötajad 70–80-protsendilist asendusmäära.²⁰

18 <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-version-of-the-digest-of-the-case-law-of-the-european-committee-of-social-rights>

19 Mutual Information System on Social Protection, www.missoc.org

20 <https://www.oecd.org/pensions/public-pensions/2429016.pdf>

Inimeste arvamus

26. Käesoleva analüüsi koostamise käigus küsiti **huvirühmadelt** arvamust pensioni piisava suuruse kohta. 2021. aasta heaolu arengukava seminaril, kus osalesid paljud Sotsiaalministeeriumi huvirühmade esindajad, jäid kõlama arvamused, et riigi tagatav pension võiks olla miinimumpalga (2021. aastal **584 eurot**) või poole keskmise palga suurune (2021. aasta aritmeetiline keskmine $1548/2 = 774$ eurot ning 2022. aasta I kvartali mediaantöötasu $1289/2 = 644,5$ eurot). Samas oldi ka arvamusel, et riik peab tagama vaid miinimumi ehk et püsikulud (üür, kommunaalmaksud, toit) saaks kaetud ja ca 20% jääks muudeks vajadusteks. Viimati nimetatut sarnaneb Praxise ettepanekuga uue elatusmiinimumi kohta (vt lõik 35).
27. Saamaks teada **inimeste arvamust** pensioni piisava suuruse kohta, küsis **Eesti Pank** neilt seda 2021. aasta finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringu raames. Konkreetsemalt küsiti inimestelt, kui suure pensioniga nad oleksid nõus elama. Enamik vastanutest pidas piisavaks baastasemeks ehk I sambast saadava pensioni suuruseks **400–600 eurot**. Kõigi kolme samba pensioni suurus peaks enamuse arvates olema 500–700 eurot. Võrdluseks oli 2021. aastal keskmine I samba vanaduspension 553 eurot ja keskmine palk 1548 eurot. Keskmist kolme samba pensioni ei ole aga võimalik välja tuua, sest alates 2020. aastast on pea kõik uued pensionärid võtnud oma kogumispensionisse kogutud raha välja ühekordse väljamaksena, mitte pensionina.
28. Pensionide piisavust on Eestis käsitletud ka **uue eakuse rahvakogu**, mis lõi 2017. aastal uue eakuse visiooni.²¹ Visiooni üheks osaks oli avaldus, et 2050. aastal võiks mittetöötavate eakate sissetulek moodustada 70% nende varasemast sissetulekust, kusjuures riikliku pensioni osakaal on selles oluliselt vähenenud. 2019. aastal uuris põhjalikult Eesti pensionisüsteemi ka **Arenguseire Keskus** ja kasutas tuleviku vanemaaliste rahalise heaolu kvantitatiivse mudeli²² jaoks pensioni asendusmäärasid 70% ja 100% keskmisest palgast.

2016. aasta eesmärgid

29. Adekvaatsuse eesmärkidest kirjutati pikemalt ka Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi koostatud 2016. aasta pensioni jätkusuutlikkuse analüüsis. Sihtrühmadega, sh sotsiaalpartneritega valideerides kirjutati analüüsi **miinimumpensioni eesmärgiks vastavus vähemalt elatusmiinimumile ja keskmise pensioni eesmärgiks pool mediaanpalgast** (endise meetodika järgi 60% mediaansissetulekust). Nüüd on aeg need eesmärgid üle vaadata.

Miinimumpension ja erinevad elatusmiinimumid

30. 2016. aasta pensioni jätkusuutlikkuse analüüsi miinimumeesmärk oli rahvapensioni määra vastavus elatusmiinimumile. Elatusmiinimumi on Eestis käsitatud kui elatusvahendite väikseimat kogust, mis katab inimese igapäevased vajadused. See koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist, eluasemekuludest ja muudest individuaalsetest mittetoidukuludest. Eesti senine elatusmiinimumi leidmise meetodika on segu eksperthinnangutest ja tegelikust tarbimiskäitumisest. 2004. aastal loodud arvestusliku elatusmiinimumi piiri on alates 2005. aastast igal aastal kohendatud tarbijahinnaindeksiga ja selle suurus oli 2021. aastal **233,6 eurot**. 2021. aasta keskmine rahvapensioni määr oli 246,79 eurot ehk see ületas sama aasta arvestuslikku elatusmiinimumi ca 13 euro võrra.

21 <https://kogu.ee/pension2050/uue-eakuse-rahvakogu/>

22 <https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2021/03/kvantitatiivne-mudel.pdf>

31. Kui uuendada 2004. aasta arvestusliku elatusmiinimumi arvutamise aluseks olevaid kuluhinnanguid **2020. aasta leibkonna eelarve uuringu** kulutuste järgi, oleks 2021. aastal arvestuslik elatusmiinimum 233,6 euro asemel **313,8 eurot**. Elatusmiinimumi arvutamise meetodika on sama mis 2004. aastal, mil praeguse elatusmiinimumi arvutamise alused loodi, kuid aluseks olevad kuluhinnangud on uuemad.
32. Mõttekoja **Praxis** 2018. aasta elatusmiinimumi analüüsi järgi tuleks elatusmiinimumi arvestusse hõlmata lisaks vähimatele möödapääsmatutele ja ellujäämiseks tarvilikele kulutustele ka miinimumi ületavad vajadused, toetades seeläbi inimese enda võimalust panustada ja olla ühiskonda kaasatud. Absoluutset vaesust ei saa enam näha ainult materiaalsena – vaesus tähendab ka ilmajätust valikuvabadusest, väljendugu see vabadus siis võimaluses tarbida kultuuri või ennast täiendavalt harida.²³ Praxis tegi ettepaneku võrdsustada elatusmiinimumi meetodikas mittetoidukulutuste koefitsiendid ühega, et võimaldada suuremaid kulutusi vabale ajale, kultuurile ja tervisele. Pakutava muutuse korral oleks **elatusmiinimumi piir** kasvanud 2016. aastal 205 eurolt 352 euroni ehk **1,7 korda suuremaks**.
33. Sotsiaalministeeriumis 2022. aastal valminud tervishoiu omaosaluskoormuse analüüs aastate 2016–2019 kohta²⁴ näitab, et pensioniealistel kulub **tervishoiuteenustele** aastas keskmiselt ca 850 eurot (meestel 820 ja naistel 880 eurot), mis on keskmiselt **üle 70 euro kuus**. Kui kõigi elanike suurimat omaosaluskoormust põhjustab hambaravi, siis vanemaealistel on suurim omaosaluskoormuse allikas retseptiravimid ja meditsiiniseadmed. 2019. aasta arvestuslik elatusmiinimum oli 221,36 eurot (lõigus 34 kirjeldatud arvestuslik elatusmiinimum), mis tähendab, et 1/3 elatusmiinimumist kulub vanaduspensioniealistel keskmiselt juba tervishoiuteenustele.

Teiste Eesti sotsiaalkindlustusskeemide miinimumhüvitised

34. Kõigil Eesti sotsiaalkindlustusskeemidel on erinevad miinimummäärad ja need kõik erinevad ka miinimumpensionist.
35. **Töötutoetuse** päevamäär on 2022. aastal 9,42 eurot ja 31-kordne päevamäär 292,02 eurot. Töötutoetuse arvutamise aluseks olev päevamäär kehtestatakse eelarveaastaks riigieelarvega, kusjuures päevamäär 31-kordne korrutis ei või olla väiksem kui 50 protsenti kuu töötasu alammäärast, mis on kehtestatud eelarveaastale eelnenud aasta 1. juulil kehtinud töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel. Toetusele ei rakendata tulumaksu.
36. Alates 1. aprillist 2022 on **töövõimetoetuse** päevamäär 16,33 eurot, millest ühe kalendripäeva toetus on:
- osalise töövõime korral 57% kehtivast päevamäärast (9,3081 eurot päevas, 30 päeva korral 279,24 eurot kuus);
 - puuduva töövõime korral 100% kehtivast päevamäärast (16,33 eurot päevas, 30 päeva korral 489,90 eurot kuus).

Töövõimetoetust indekseeritakse igal aastal pensioniindeksiga. Töövõimetoetusele ei rakendata tulumaksu.

37. Kui emal või isal referentsperioodi 12 kuu jooksul sotsiaalmaksuga maksustatav tulu puudus, määratakse ema või isa **vanemahüvitis** vanemahüvitise määras, mis on 2022. aastal 584 eurot kuus (2021. aasta töötasu alammäär), päevamäär 19,47 eurot. Kui ema või isa referentsperioodi sotsiaalmaksuga maksustatav tulu oli töötasu alammääraga võrdne või sellest väiksem, makstakse ema või isa vanemahüvitist töötasu alammääras, mis on 2022. aastal 654 eurot kuus, päevamäär 21,80 eurot. Vanemahüvitise miinimumsuurused on seotud sotsiaalmaksu määraga ja kasvavad koos sellega. Vanemahüvitisele rakendub tulumaks.

23 <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/03/Elatusmiinimum-2020.pdf>

24 <https://www.sm.ee/uudised/analuuks-pensionaridel-kulub-ravimitele-ja-arstiabile-ligi-kahe-kuu-pensioniraha>

38. **Ajutise töövõimetuse hüvitise** suuruse arvutab haigekassa töötaja eest eelmisel kalendriaastal arvestatud või makstud sotsiaalmaksu alusel. Töövõimetuslehe algusele eelnenud kalendriaastal inimese eest arvestatud sotsiaalmaksu alusel arvatud tulu jagatakse 365-ga. Kalendripäeva keskmise tulu arvutamine toimub juhul, kui eelmise kalendriaasta keskmine tulu on alampalgast väiksem, järgmiselt: kui põhipalk on alampalgast suurem, jagatakse alampalk kalendripäeva tulu saamiseks 30-ga. Ajutise töövõimetuse hüvitise määr on 70% kalendripäeva keskmisest tulust ehk töötaja haigestumisel on kuine ajutise töövõimetuse miinimumhüvitis 70% töötasu alammäärast. Miinimumhaigushüvitis on seotud töötasu alammääraga. Hüvitisele rakendub tulumaks.

Tabel 3. Sotsiaalkindlustuskeemide asendussissetulekute kuised miinimumsuurused 2022. aastal.

Sotsiaal-kindlustushüvitis	Arvutamise alus	Kuine minimaalne brutosuurus 2022. aasta 1. aprillist
Haigushüvitis	70% töötasu alammäär	457.8 eurot*
Töövõimetoetus	päevamäär (indekseeritakse pensioniindeksiga)	489.9 eurot
Töötutoetus	50% eelmise aasta töötasu alammäär	292.02 eurot
Vanemahüvitis	vanemahüvitise määr	584 eurot
Rahvapension	rahvapensioni määr (indekseeritakse pensioniindeksiga)	275.34 eurot

*Tegemist on täistööajaga töölepinguga töötaja minimaalse ajutise töövõimetuse hüvitise suurusega, mida haigekassa maksab 30 päeva kestel, arvestatud ei ole tööandja hüvitist ega töötaja ühepäevast omaosalust.

39. Nagu näha tabelist 3, tagab riik kõige väiksema miinimumsissetuleku vanaduse korral ja sellele järgneb asendussissetulek töötuse korral. Kui haigus, töötus ja lapsehoolduspuhkus on tavaliselt lühiajalised, siis töövõimetus on enamasti pikaajaline nagu ka vanaduspõlv ehk rohkem teineteisega võrreldavad. Rahvapension moodustab puuduva töövõime korral makstavast töövõimetoetusest 2022. aastal vaid 56%. Mõlemad hüvitised on kindlas suuruses ehk tegelikult nn universaalsed toetused. Mõlemat toetust makstakse ka töötamise korral vaid selle vahega, et töövõimetoetust hakatakse alates 14697-eurosest palgast vähendada. Rahvapensioni töötasuga üheaegsel saamisel ei vähendata. Inimestest, kes said puuduva töövõime toetust, töötas 2021. aastal 22,1% (allikas: Eesti tööjõu-uuring), vanaduspensioniealistest rahvapensionäridest töötas 2021. aastal 8,7% (allikas: Sotsiaalkindlustusamet).

40. Nagu peatükis eespool öeldud, seati 2016. aasta pensionianalüüsis keskmise pensioni eesmärgiks 60% mediaantöötasust. Vahepeal on mediaantöötasu meetoodika muutunud ja seetõttu on see märgatavalt kasvanud. Hoolimata mediaantöötasu meetoodika muutumisest²⁵ soovitame siiski jääda sama eesmärgi – **60% mediaantöötasust** – juurde. **Mediaanvanaduspension** all peetakse silmas **mediaanpalka saanud 40-aastase pensionist** staažiga inimese I ja II samba pensioni. Tulenevalt vanaduspensioniealiste ja tööealiste erinevast tulumaksuga maksustamisest on mõlemad näitajad võetud netoväärtustena. Mediaanväärtused valiti keskmise pensioni eesmärgiks seetõttu, et need ilmestavad aritmeetilisest keskmisest paremini pensionide jaotust. Pensioni suurus sõltub osaliselt alates 1999. aastast makstud sotsiaalmaksust ja vaid aritmeetilise keskmise pensioni jälgimisel ei taga me seda, et madalamat palka saanud inimeste asendussissetulek oleks ka piisav.
41. 2021. aastal oli mediaantöötasu netoväärtus 1075²⁶ eurot, mediaanpalka saanud 40-aastase staažiga inimese I ja II samba mediaanetopension aga umbes 551²⁷ eurot ja II sambaga mitteliitunud inimese mediaanetopension 510²⁸ eurot. 2021. aastal moodustas I ja II samba mediaanvanaduspension mediaantöötasust seega 51% ehk eesmärgist jäi puudu 9 protsendipunkti. **Selleks, et keskmise pensioni eesmärk oleks täidetud, oleks pidanud I ja II samba mediaanetopension olema 2021. aastal 645 eurot (60% 1075 eurost) ehk tegelikust pea 100 eurot suurem.**
42. Võrreldes Eesti 2020. aasta (võrdleme 2020. aasta andmeid, sest värskeimat mediaansissetulekut ei ole analüüsi koostamise ajaks avaldatud) mediaanpension Euroopa Sotsiaalharta miinimumpension nõudega (vt lõik 25), näeme, et I ja II samba mediaanpension suurus oli 528 eurot ja miinimumpension nõue (40% mediaansissetulekust, millele peavad lisanduma muud toetused) 421 eurot. Miinimumpension nõue moodustab mediaanpensionist ca 80%. Kui võrrelda I ja II samba mediaanpension aga 50%-ga mediaansissetulekust (2020. aastal 478 eurot), millele ei pea lisanduma muud toetused, moodustab I ja II samba mediaanpension sellest 90,5%. Seega on mediaanpension sotsiaalharta miinimumnõudele suhteliselt sarnase suurusega. **Eesti ei ole sotsiaalharta miinimumi oma miinimumpensionidega kunagi taganud ning pensionisüsteemi I ja II sammast olulisemalt solidaarsemaks tegemata või pensionisüsteemi riigieelarve muudest vahenditest raha juurde toomata ei ole see ka võimalik.**
43. Ka meie naaberriik **Läti** ei suuda tagada oma miinimumpension vastavust sotsiaalharta nõuetele. Sammukese lähemale sai ta 2021. aasta miinimumsissetulekute reformiga, mille tulemusel arvutatakse alates 2021. aastast miinimumsissetulekute (sotsiaalabi, miinimumpension, vanemaealiste, puuetega inimeste ja orbude riiklik sotsiaaltoetus) alammäärad riikliku miinimumsissetuleku taseme järgi (40% mediaansissetulekust ekvivalentskaalaga 1 ja 0,7). Miinimumpension suurus sõltub staaži pikkusest: 2021. aastal oli miinimumpension 15-aastase staaži korral 149,6 eurot (tõus võrreldes 2020. aastaga 61,6 eurot), iga järgnev staažiaasta lisas pensionile 2,72 eurot, seega 30-aastase staaži puhul oli miinimumpension 190,3 eurot (tõus võrreldes 2020. aastaga 86,4 eurot) ja 44-aastase staaži korral 228,48 eurot (tõus võrreldes 2020. aastaga 92,48 eurot). Pensioni asendusmäär tõusis keskmisel vanaduspensionil 2021. aastal võrreldes 2020. aastaga 43%-lt 44%-le, 15-aastase staaži korral tõusis miinimumpension asendusmäär 10%-lt 16%-le ja 40-aastase staaži korral 13%-lt 23%-ni. Reformi järel on 15 aastat keskmiselt palgalt makse maksnud inimese pension sama suur kui 15 aastat miinimumpalgalt makse maksnu pension. Miinimumpalgalt makse maksnu pensionisuurendus makstakse kinni riigieelarvest. 25 aastat keskmiselt palgalt makse maksnud inimese pension on 259,5 eurot ja 25 aastat miinimumpalgalt makse maksnu pension 176,8 eurot. Piisav miinimumpension on liiga lähedane kindlustuspensionile, mis tekitab vajaduse balansseerida maksude maksmise motivatsiooni ja kõigile piisavate pensionide tagamise vahel.

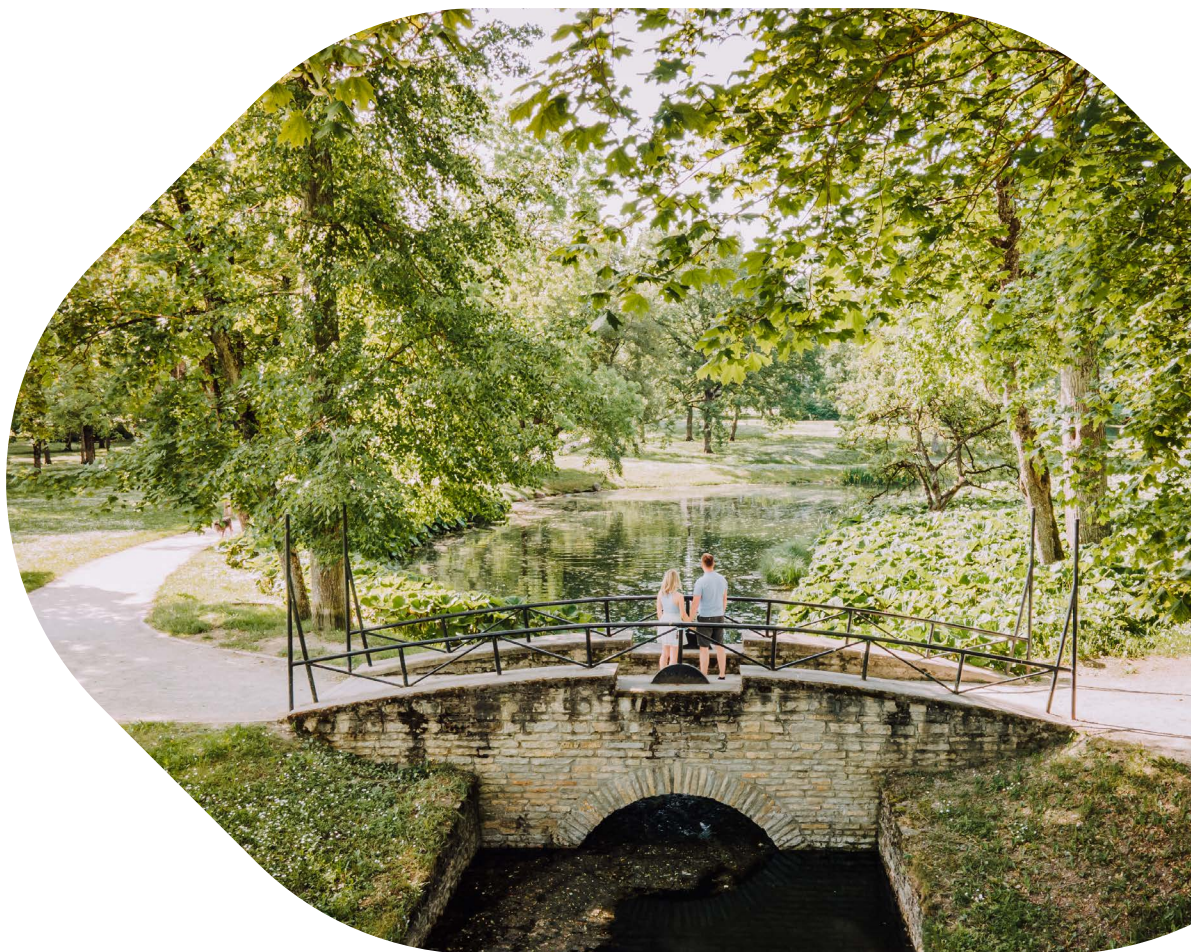
25 Varem põhines mediaantöötasu maksu- ja tolliameti laekumistel, nüüd Statistikaameti meetoodikal.

26 Sotsiaalministeeriumi arvutus Statistikaameti 2021. aasta kvartaalsete mediaantöötasu andmete põhjal.

27 Rahandusministeeriumi arvutus.

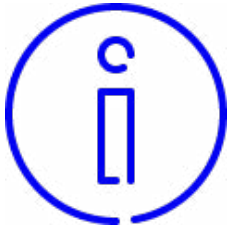
28 Rahandusministeeriumi arvutus.

44. **Itaaliaski** on sarnane mure. Nii Lätis kui ka Itaalias on I samba pension NDC²⁹ skeem ehk tegemist on sissemaksete suurusel sõltuva pensioniga – mida rohkem makstakse sisse, seda rohkem sealt saadakse. Seetõttu on väiksema palga ja ebastabiilsema tööeluga inimeste pensionide asendusmäär järjest vähenemas. Itaalia NDC skeem omab täismõju inimestele, kes alustasid oma tööelu 1995. aastal. Paljud kindlustuspensionid hakkavad tulevikus olema sotsiaalkaitse miinimumi suurusel. See tähendab, et elatustaseme säilitamise eesmärgilt on Itaalia pensioniskeem liikumas kõigile piisava miinimumipensioni tagamise suunas (v.a suurepalgalisel). See esitab väljakutse: kuidas motiveerida keskmise ja madalama palgaga inimesi makse maksma? Itaalia kaalub O samba loomist, millega tagatakse kõigile miinimumipension ja sinna juurde koguksid kõik ka sissetuleku asendust tagavat pensioni.
45. Euroopa Nõukogu kõrval jälgib iga kolme aasta tagant teraselt pensionisüsteemide sotsiaalset ja finantsilist jätkusuutlikkust ka Euroopa Liit. EL-is on kaks peamist pensionide adekvaatsuse mõõdikut: suhtelise vaesuse määr ja pensioni netoasendusmäär. Mõlema näitaja osas on Eesti viimastel aastatel Euroopas viimasel või eelviimasel kohal (vt täpsemalt järgmisest peatükist). Viimane suhtelise vaesuse piir on meil teada 2020. aasta kohta ja see oli 631 eurot kuus ehk selleks, et mitte olla 2020. aastal suhtelises vaesuses, oleks pidanud inimese sissetulek olema vähemalt 631 eurot. Statistikaameti arvatav keskmine vanaduspension oli 2020. aastal 519 eurot.



29 NDC: notional defined contributions ehk arvestuslike kontode süsteem

Eesti EL-i riikide võrdluses

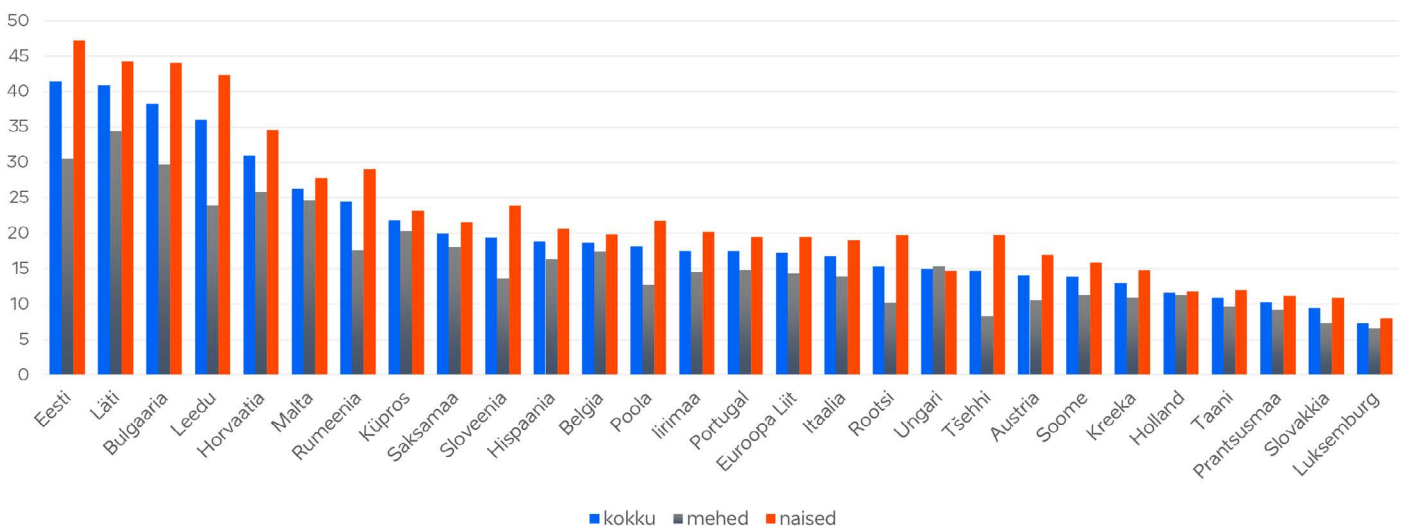


Kokkuvõte:

- Euroopa Liidu riikide võrdluses on Eestil suurimad raskused pensioni asendusmäära tagamisel ja sellest tulenevalt on vanemaealiste eestimaalaste suhtelise vaesuse määr EL-i suurimaid. Eriti raskes olukorras on naised, kes elavad meestest kauem ja seetõttu tihti üksi.
- Suvavaesusega võitlemisel on Eesti pensionisüsteem toime tulnud, materiaalse ilmajaätuse määr on Eestis Euroopa Liidu keskmise lähedal.
- Pensionilõhe praegu Eestis praktiliselt puudub.
- Madala asendusmäära kõrval on madalad ka kulud pensionidele, SKT-st kulutab Eesti Iirimaa järel vanaduspensionidele kõige vähem.
- 65–74-aastaste tööhõive on Eestis Euroopa Liidu suurim.

46. Eurostati EU-SILC uuringu andmetel oli EL-is 2020. aastal vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus (AROE) ehk suhtelises vaesuses 17,3% 65-aastastest ja vanematest inimestest. Eesti vastav näitaja oli 41,4%, mis on Euroopa Liidu kõrgeim suhtelise vaesuse näitaja. Meile järgnevad naaberriik Läti 40,9%-ga ja Bulgaaria 38,3%-ga. Kõige vähem on vanemaealiste hulgas suhtelist vaesust Luksemburgis (7,3%) ja Slovakkias (9,5%).

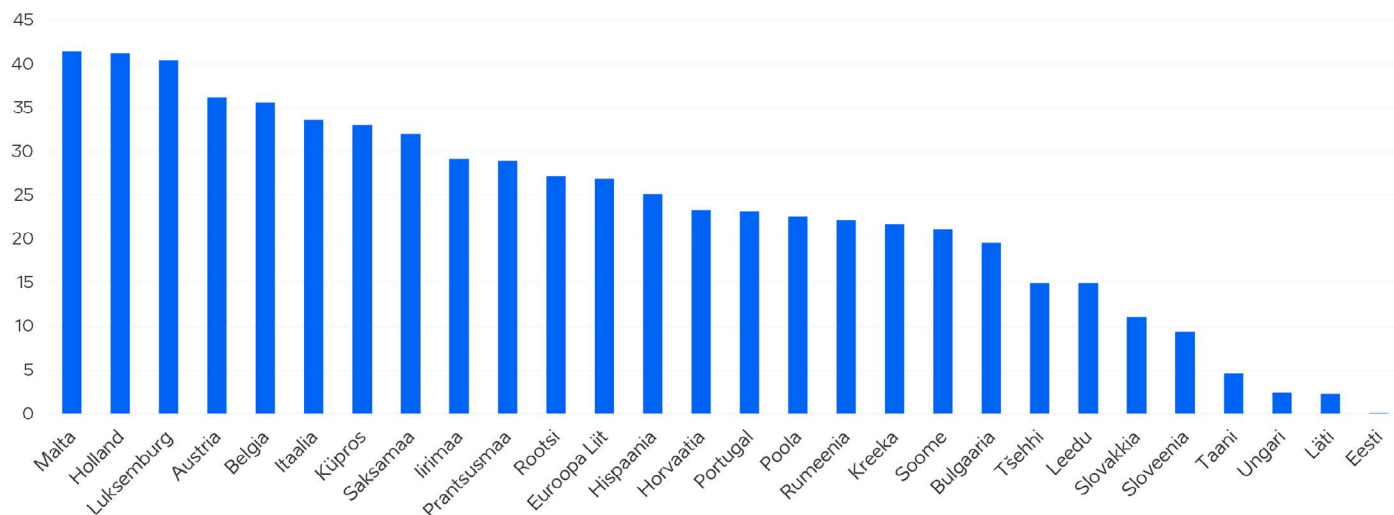
Joonis 6. Vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal EL-is 2020. aastal.



Allikas: Eurostat

47. Sugude võrdluses on naiste suhteline vaesus mõnevõrra väiksem kui meestel vaid Ungaris. Kõikides teistes riikides on naised suuremas vaesuse ohus. Eestis on 65-aastaste ja vanemate naiste ja meeste suhteline vaesuse näitaja suurem naistel ja seda peamiselt tulenevalt sellest, et naised elavad meestest kauem ja seetõttu vanemas eas tihti rohkem üksi kui mehed, suhtelise vaesuse näitaja on aga leibkonnal põhinev. Kindlasti ei tulene Eesti vanemaealiste meeste ja naiste suhtelise vaesuse erinevus meeste ja naiste pensioni erinevusest, sest Eestis on erinevalt palgalõhest sooline pensionilõhe praegu praktiliselt olematu (0,1%). Euroopa Liidus keskmiselt on sooline pensionilõhe aga 26,9%, olles kõige kõrgem Maltal, Hollandis ja Luksemburgis (üle 40%).

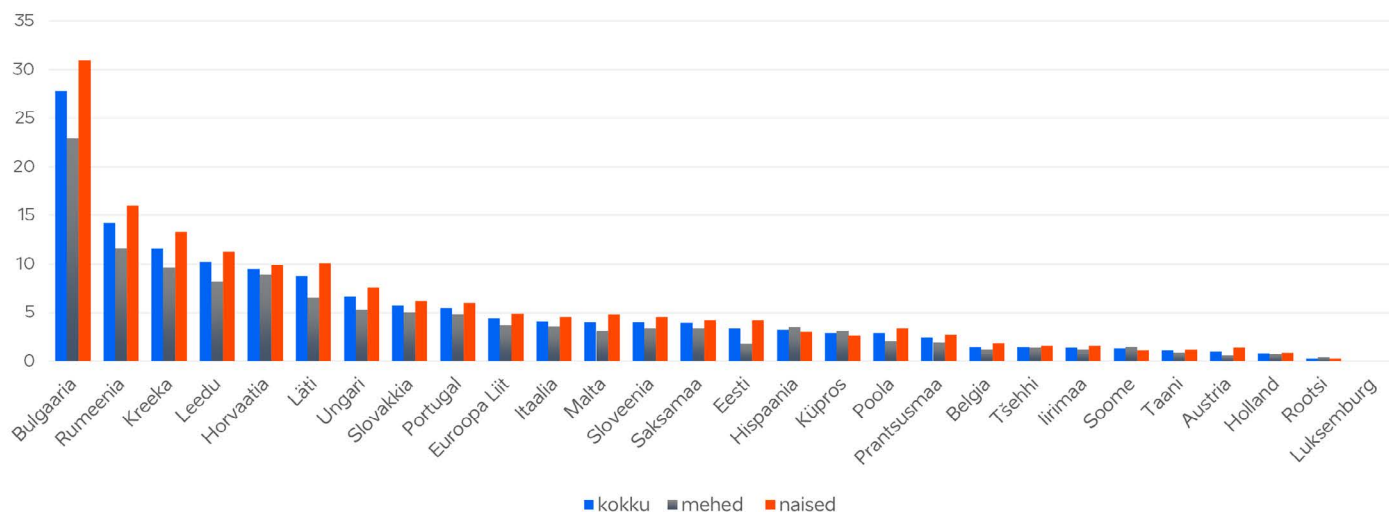
Joonis 7. Sooline pensionilõhe EL-is 2020. aastal.



Allikas: Eurostat

48. Pensionisüsteemi üks peamisi eesmärke on tagada, et vanemaealised inimesed ei oleks vaesuses. Siin peetakse pigem silmas nn päris vaesust, mitte suhtelist vaesust, mis on pigem ebavõrdsuse näitaja. Euroopa Liidus kirjeldatakse nn süvavaesust raske materiaalse ilmajaetuse indikaatoriga, mis mõõdab nende leibkondade osatähtsust, kes ei saa endale võimaldada vähemalt kolme komponenti üheksast. Need on ettenägematud kulutused; nädalane puhkus kodust eemal; üüri ja kommunaalkulude tasumine; üle päeva liha, kala või nendega samaväärseid valke sisaldava toidu söömine; kodu piisavalt soojana hoidmine; pesumasin; värviteler; telefon; auto. Eesti 65+ elanikkonna materiaalse ilmajaetuse määr on EL-i keskmisest (4,4%) madalam – 3,4%. Kõrgeim on süvavaesus Bulgaarias ja Rumeenias ning väikseim Luksemburgis ja Rootsis. Kui 18–64-aastaste sooline materiaalse ilmajaetuse jaotus on kõikides EL-i riikides suhteliselt sarnane, siis süvavaesuses 65-aastaste ja vanemate naiste osakaal on enamikus riikides meestest suurem, sh Eestis märgatavalt – naistest 4,2% ja meestest 1,8%.

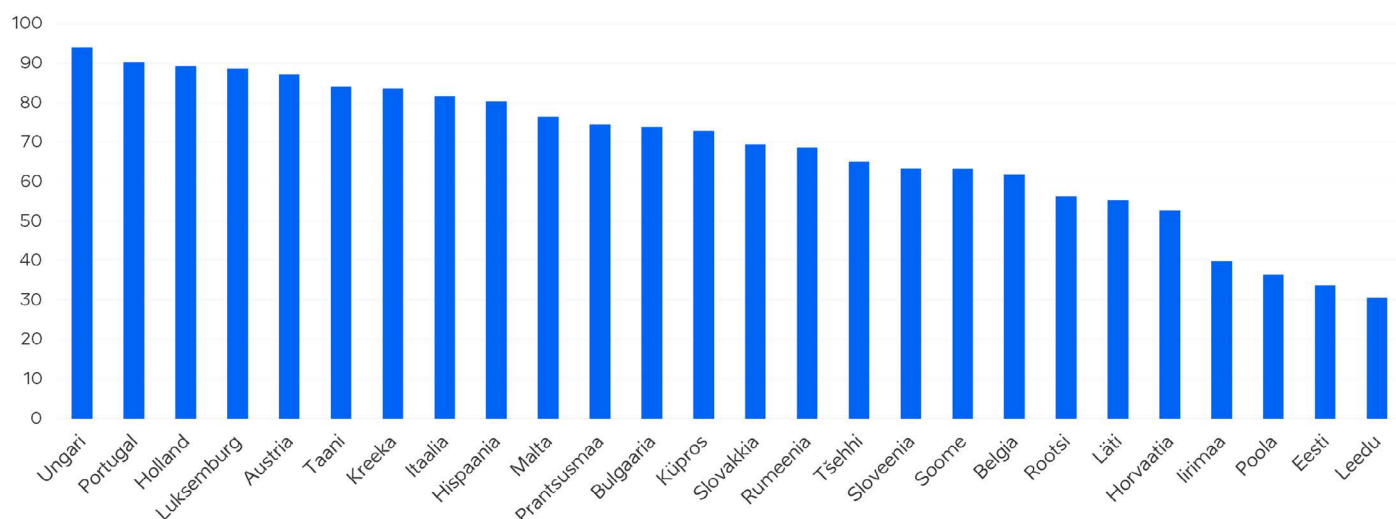
Joonis 8. Raske materiaalse ilmajätuse määr 65-aastaste ja vanemate meeste ja naiste hulgas EL-is 2020. aastal.



Allikas: Eurostat

49. Pensionisüsteemi teist olulist eesmärki – tagada pensionile jäädes tööeluga sarnane sissetulek – mõõdetakse pensioni netoasendusmääraga. Pensioni netoasendusmäär arvutab OECD, jagades individuaalsed netopensionid pensionieelse sissetulekuga, võttes arvesse üksikisiku tulumaksu ning töötajate ja pensionäride tasutud sotsiaalkindlustusmaksed. See mõõdab, kui tõhusalt pakub pensionisüsteem sissetuleku asendust. Järgnevalt tabelist on näha, et Eesti pensioni netoasendusmäär on Euroopa Liidus tagantpoolt teine, jäädes alla 40%. Ungaris on see üle 90% ning Portugalis, Hollandis, Luksemburgis ja Austrias 90% lähedal. 14 Euroopa Liidu liikmesriiki ehk praktiliselt pooled riigid pakuvad pensionäridele netoasendusmäär 70% ja enam.

Joonis 9. Pensioni netoasendusmäär meestel 2020. aastal EL-is

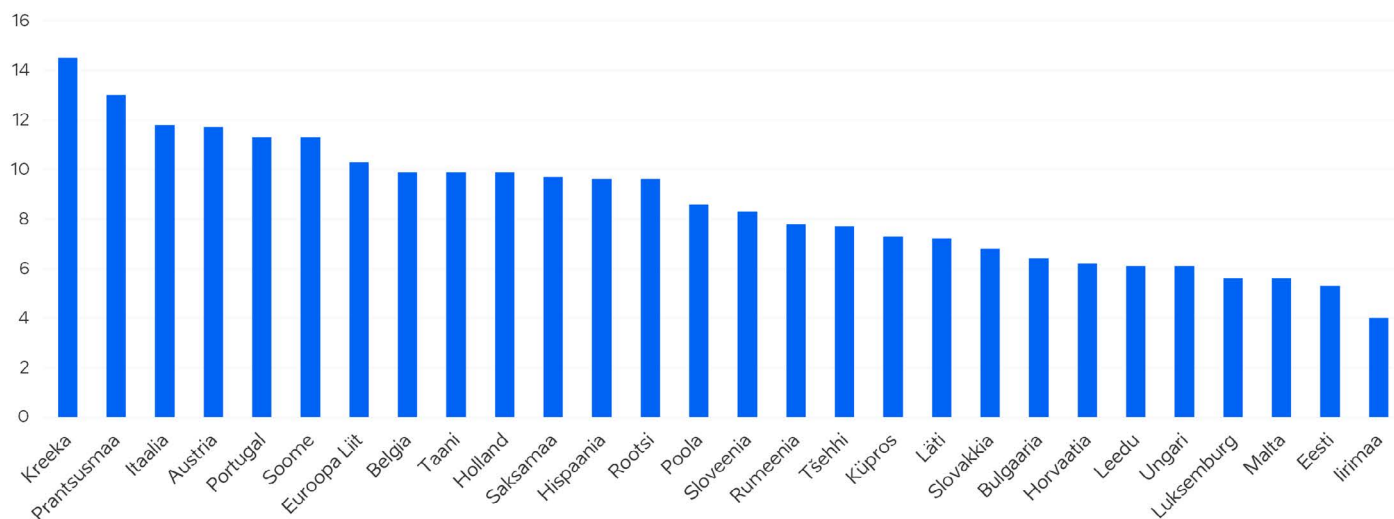


Allikas: OECD Data

50. Madalad pensioni asendusmäärad tähendavad enamasti, et ka riigi kulud pensionidele on väiksemad. Eesti vanaduspensionari asendusmäär on tagantpoolt teine ja ka Eesti kulud vanaduspensionidele osakaaluna SKT-sse on

EL-is väiksuselt tagant teised. See annab teoreetiliselt võimaluse kulusid ja sedakaudu ka pensioni asendusmäärasid suurendada. Joonisel 10 on toodud kulud ainult vanaduspensionidele, välja on jäetud kõik ennetähtaegsed pensionid ning toitjakaotus- ja töövõimetuspensionid. Eesti puhul lisanduvad vanaduspensionide 5,3% kuludele kulud ennetähtaegsetele pensionidele 2,1% SKT-st ja töövõimetuspensionidele 1,4% SKT-st.

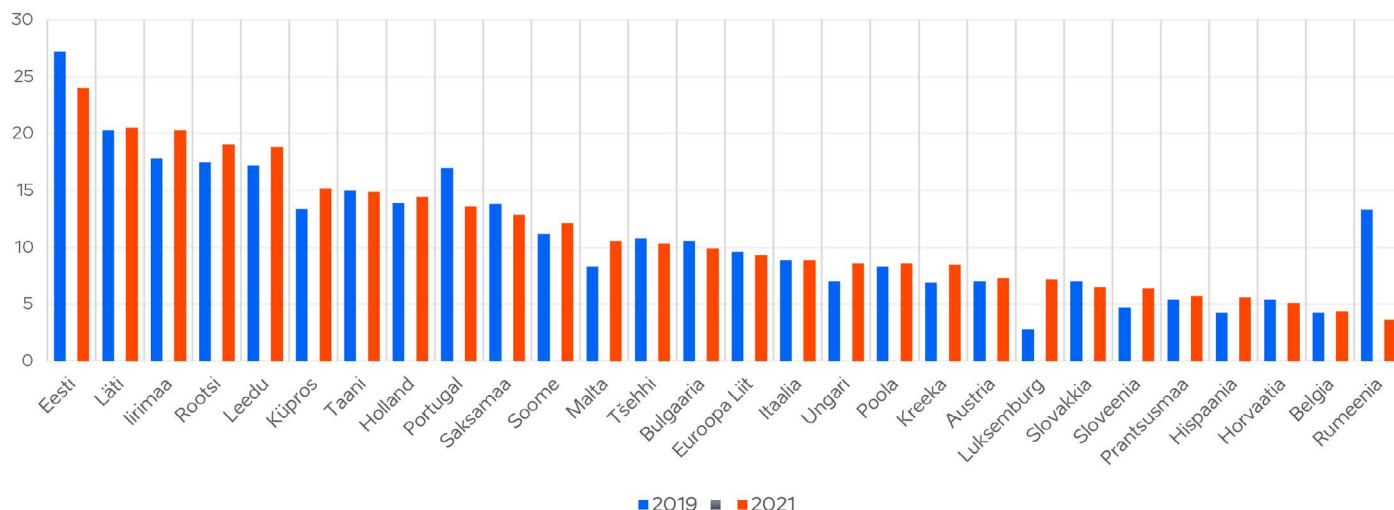
Joonis 10. Kulud vanaduspensionidele (v.a ennetähtaegsed pensionid), % SKT-st EL-is 2020. aastal.



Allikas: Eurostat

51. Nagu trendide peatükis kirjeldati, on viimaste aastate pensionisüsteemide reformid olnud suunatud rohkem n-ö pehmematele meetmetele, sh vanemaealiste tööhõivemäära suurendamisele. Järgmisel joonisel on toodud 65–74-aastaste tööhõivemäärad aastatel 2019 ja 2021. Sealt on näha, et mitmetes riikides, sh Eestis on vanemaealiste tööhõivemäär 2021. aastal madalam kui 2019. aastal. Selle peamiseks põhjuseks on COVID19 kriis. Kriisile eelnevatel aastatel on vanemaealiste tööhõive määr olnud kasvutrendis. Eesti vanemaealiste tööhõivemäär on Euroopa Liidu kõrgeim, samas näiteks Islandil on see veel üle 8 protsendipunkti võrra suurem.

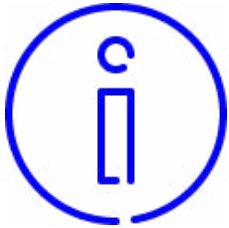
Joonis 11. 65–74-aastaste tööhõivemäärad EL-is 2019 ja 2021.



Allikas: Eurostat

Pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika analüüs

52. Käesolev peatükk on koostatud Sotsiaalministeeriumi tellitud ja Tallinna Ülikooli Eesti demograafia keskuse läbi viidud pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika analüüsi lühikokkuvõtte põhjal, analüüs valmis 2022. aastal. Analüüsi täisversiooniga saab tutvuda Sotsiaalministeeriumi kodulehel.³⁰



Kokkuvõtvad poliitikaideed:

- I samba selgem eesmärgistamine ja pensionivalemi põhimõttelised arengustsenaariumid: selgemalt otsustada, millist I samba arenguteed Eesti eelistab: 1) Põhjamaade tüüpi residentsusperioodi pikkusest sõltuv mitteosamakseline rahvapensioni skeem koos vajaduspõhise garantiipensioniga; 2) Suurbritannia ja Iirimaa tüüpi töötamise kestusest sõltuv osamakseline riiklik pension koos vajaduspõhiste pensionilisadega; 3) Eesti ja Leedu senist riikliku pensioni mudelit jätkav skeem, mis sisaldab võrdsel määral baasosa ja madala lisandusmääraga sotsiaalmaksust/maksetest sõltuvat kindlustusosa.
- Pensionistaaži aastate juurdeostmine I sambas: kui inimesel ei ole täidetud riiklikule vanaduspensionile õigust andev staažinõue, ent nõutavast staažist jääb puudu suhteliselt vähe, siis oleks võimalik puuduolev pensionistaaži osa juurde osta.
- I ja II samba maksete eraldamine: tööandja senine sotsiaalmaksukoormus jagatakse tööandja ja töötaja vahel ning II samba makse osa määratletakse töötaja maksena.
- I ja II samba asendusmäärade arvulise eesmärgi seadmine: koos I samba eesmärkide seadmisega ning I ja II samba maksete eraldamisega määrab riik arvulise sihttaseme, mis näitab, milline peaks olema kummagi samba tulem asendusmäärade osas, näiteks suhtena riigi keskmisesse palka.
- II samba väljamaksete sihipärasuse suurendamine: sarnaselt Austraaliaga kehtestada reegel, et kogumispensioni väljamaksete võimalikud vaid kindlatel erijuhtudel, näiteks haigus, töövõimetus, maksevõimetus jne.
- II sambaga automaatse liitumise reeglite muutmine: II sambast loobunute automaatne taasliitmine teatud regulaarsusega või aktiivne nügimine uuesti liitumise poole.
- II samba sissemaksete suurem paindlikkus: võimalus teha täiendavaid sissemakseid II samba pensionikontodele nii töötajatel, FIE-del kui ka tööandjatel.
- Elukaarefondid II samba vaikelahendusena: tõhusa madalate kuludega vaikelahenduse pakkumine neile pensionikogujatele, kes erinevate fondide strateegiaid ja tootlusi regulaarselt hinnata ei oska või ei soovi – elukaarepõhist investeerimisstrateegiat järgivate pensionifondide investeerimisriski tase langeb koos osaleja vanuse kasvuga.

30 <https://sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid#tvaldkonna-uuringud-ja-analsid>

- Sotsiaalkindlustusamet kui keskne annuitedipakkuja: keskne riiklik annuitedipakkuja Sotsiaalkindlustusamet võiks suurendada huvi ja usaldust valida II samba väljamakseteks eluaegne annuited, isegi kui see jääb üheks vabatahtlikuks valikuks teiste väljamakselahenduste (ühekordne makse, regulaarsed väljamaksed pensionifondist) kõrval.
- Kogumispensioni maksepuhkus: selline võimalus võiks vältida II sambas osalemisest loobumist lühemaajaliste täiendavate finantskohustuste või ajutiste finantsraskuste tõttu, võimaldades mõnevõrra suuremat paindlikkust II samba maksete tegemisel.
- Pensione puudutav nõustamine: individuaalne nõustamine kõigile võimalikult kättesaadaval kujul ja ligipäätavas vormis, lisaks nõustamisele ka nügimine.
- Pensione puudutav regulaarne teavitamine: inimene saab regulaarselt (nt kord aastas) oma Eesti.ee postkasti ülevaate eeldatava sissetuleku kohta pensionieas.
- Tööandjapensioni soodustamine Eestis: tööandja sissemaksed individuaalsetele pensionikontodele toetatakse maksusoodustuste või nügimisega.

Analüüsi eesmärk

53. Pensionisüsteemide võrdlusuuringusse valiti kaheksa riiki: Soome, Rootsi, Taani, Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Leedu ja Poola. Analüüsi valitud riikide pensionisüsteeme, osapoolte vastutust ja valikuid pensionisüsteemis ning pensionisüsteemide konkreetsemaid parameetreid. Lisaks vaadeldi pensionisüsteemide eesmärke, viimaste kümnendite jooksul rakendatud reforme ning pensionisüsteemide tulemeid ja mõju. Parimate praktikate põhjal valiti välja võimalikud poliitikavariandid Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse, adekvaatsuse ja usaldusväärsuse parandamiseks. Eesti pensionisüsteemi olukorra näitlikustamiseks ja teiste riikidega võrdlemiseks arvatati Eesti koondindeks Merceri indeksi eeskujul.
54. Teiste riikide praktikaid ei saa üksüheselt Eestile üle kanda, sest riikide pensionisüsteemide eesmärgid ja taustsüsteem on erinevad. Valitud riigid esindavad eriilmelisi heaolurežiime: Soome, Rootsi ja Taani esindavad Põhjamaade laiemal ühisvastutusega heaolurežiimi, Suurbritannia, Austraalia ja Iirimaa piiratud ühisvastutuse ja riigi väiksema sekkumisega liberaalset heaolurežiimi ning Leedu ja Poola (koos Eestiga) Ida-Euroopa postsotsialistlike hübriidrežiime, kus neoliberaalsed jooned põimuvad teatud konservatiivsete joontega. Analüüsitud riikide pensionisüsteemide struktuurseid erinevusi põhjustavad kesksete pensionipoliitiliste küsimuste erisugused lahendused:
- kas riiklik vanaduspension on kõigi elanike universaalne, subjektiivne õigus või on riiklik pension vajaduspõhine ning sõltub isiku/leibkonna muudest tuludest ja/või varast;
 - kas seadusjärgselt kohustuslik pensionisüsteem kannab ka asendussissetuleku pakkumise funktsiooni varasemast töötasust või sissemaksetest sõltuvate pensionide kaudu või pakub kohustuslik pensionisüsteem üksnes minimaalset baassissetulekut pensionieas, et vältida eakate vaesusriski;
 - milline roll on pensionisüsteemis kogumispensionidel ja kas kogumispensioni skeemidega liitumine on vabatahtlik või kohustuslik, või vabatahtlik, ent automaatse liitumisega;
 - milline on pensionide rahastamise korraldus (üldised maksutulud või sihtotstarbelised pensionikindlustusmaksed) ja pensionikulude tase.

Pensionisüsteemi eesmärgid

55. Pensionisüsteemi eesmärkide sõnastamine ja täpsustamine muutub sageli aktuaalsemaks olukordades, kus süsteemi ees seisavad olulised väljakutsed, kaalutakse ulatuslikumaid reforme ja hinnatakse kriitiliselt seniseid arenguid. Näiteks Poola ja Leedu kirjeldasid pensionisüsteemi eesmärke vastavalt 1995. ja 2000. aastal kolmesambalisele pensionisüsteemile üleminekul. On märkimisväärne, et kogumispensioniskeemi hilisemate reformide kontekstis (mis Poolas senise teise samba skeemi suures osas tagasi pöörasid) ei ajakohastatud pensionisüsteemi varasemaid üldisi eesmärgipüstitusi ega seatud ka uusi eesmärke. Valdavalt jäävad eesmärgid üldsõnaliseks ja puudutavad vaid pensionisüsteemide klassikalisi teemasid – pensionide taseme piisavust (adekvaatsust) ja pensionisüsteemi jätkusuutlikkust. Vaadeldud riikidest on riiklike pensionide sihttaseme kõige selgemalt eesmärgistanud Iirimaa, kus riikliku pensioni eesmärgiks on tagada baassissetulek ja vältida vaesust vanaduspõlves ehk tagada riigipension 35% ulatuses keskmisest palgast.
56. Paljudes riikides ei ole pensionisüsteemi eesmärgid kirjalikult fikseeritud, kuid poliitikaotsustes juhendatakse ajaloolistest näitajatest või suulistest kokkulepetest. Näiteks Soomes oli kuni 2005. aasta pensionireformini tööpensioniskeemi sihiks tagada 60% asendusmäär ja ehkki pärast reformi sellist kindlat sihttasemet enam ei ole, mõjutab see mitteformaalselt pensionialaseid diskussioone endiselt. 2016. aastal tahtis Austraalia valitsus kirjutada seadusesse kogumispensionide eesmärgi, mis sõnastati 2014. aastal korraldatud finantssüsteemi uuringus tehtud ettepaneku põhjal: „Pakkuda pensionieas sissetulekut, mis täiendaks või asendaks riiklikust vanaduspensionist saadavat sissetulekut.“ Seaduseelnõus ei jõutud kokkuleppele – osade meelest pidanuks eesmärk haarama kogu pensionisüsteemi või seadma kohustusliku kogumispensionide konkreetsema piisavuse taseme.

Pensionisüsteemide seire ja hindamine

57. Pensioniindikaatorite või -parameetrite numbrilisi sihttasemeid fikseerivad formaalsed otsused või kokkulepped on pigem erandlikud. Kvantitatiivsete sihttasemetega harva kasutamine viitab, et pigem on analüüsitud riigid soovinud jätta endale muutustele reageerimiseks paindlikumaid võimalusi. Pensionisüsteemi arengute jälgimise vaates eristuvad hea praktika näidetena Soome ja Rootsi, kus kokku lepitud pensioniindikaatorite monitooring on regulaarne iga-aastane tegevus. Soome pensionikeskus avaldab igal aastal pensioniindikaatorite kogumiku, mis esitab ülevaate 32 kokku lepitud pensioniindikaatori arengu kohta. Indikaatorid on jagatud kolme rühma – seejuures eristatakse igas rühmas põhi- ja täiendavaid indikaatoreid:

- töötamist ja tööjätu kirjeldavad indikaatorid;
- pensionide taset kirjeldavad indikaatorid;
- pensionikulud ja rahastamist kirjeldavad indikaatorid.

Rootsi pensioniagentuur avaldab igal aastal pensionisüsteemi aastaaruande (nn oranži raporti), mis keskendub nende tööpensionide skeemi (NDC, sissetulekupension) finantsilise jätkusuutlikkuse indikaatoritele. Teistes vaadeldud riikides toimub pensionisüsteemi detailsem analüüs pigem vajaduspõhiselt ja ebaregulaarselt.

Pensionisüsteemi üldine ülesehitus ja sammastevahelised proportsioonid

58. Põhjamaades (Soomes, Rootsis, Taanis), kus avaliku sektori pensionikulud on vaadeldud riikidest suurimad (üle 12% SKT-st), katab seadusjärgne kohustuslik pensionisüsteem nii eakate vaesuse vältimise kui ka varasema töötasu/sissemaksetega seotud asendussissetuleku pakkumise funktsioone. Ühtlasi on Põhjamaade pensionisüsteemid väljundindikaatorite järgi mõlema eesmärgi saavutamisel ka suhteliselt tõhusad. Austraalias ja Iirimaa, kus avaliku sektori pensionikulud on väikesed (ca 4–5% SKT-st), piirdub riikliku pensioni roll baassissetuleku tagamisega.

Neis riikides ei sõltu riiklik pension isiku varasemast töötasust ja asendussissetuleku pakkumise funktsioon on jäetud täielikult eelfinantseeritavatele kogumispensioni skeemidele. Sarnase ülesehitusega on Suurbritannia pensionisüsteem pärast 2016. aastal jõustunud muudatusi (nn uus riigipension). Leedu ja Eesti, kus pensionikulud jäävad nende kahe grupi vahele (ca 7% SKT-st), on üritanud riikliku pensionikindlustusega katta pensionide adekvaatsuse mõlemat eesmärki – nii baas- kui ka asendussissetuleku funktsiooni –, ent väljundindikaatorite järgi ei olda kummagi osas eriti edukad: nii Leedus kui ka Eestis on eakate (65+) suhtelise vaesuse määr kõrge, samas kui keskmine asendusmäär on madal.

59. Kõigi analüüsitud riikide pensionisüsteemid sisaldavad eelfinantseeritavaid kogumispensioni skeeme, ent nende suhteline roll erineb riikide lõikes, mis peegeldub väljundindikaatorina ka pensionifondide varade mahus. Suurim on kogumispensionide roll Taanis, kus pensionifondide varade maht ulatub üle 200% SKT-st. Üle 100% SKT-st on pensionifondide varade maht ka Austraalias, Suurbritannias ja Rootsis. Soomes, kus tööpensioni skeem on osaliselt eelfinantseeritav, moodustavad pensionifondide varad ca 65% SKT-st. Teisalt on väikseimad – alla 10% SKT-st – pensionifondide varad seni Poolas ja Leedus. Irimaal on olulisim roll osamakselisel jooksvalt rahastataval riigipensionil (kokku 15,05% maksed inimese palgast) ja kutsealaseid pensioniskeeme on peamiselt kahte tüüpi – riigiteenistujate kutsealased pensioniskeemid on valdavalt kohustuslikud ja jooksva finantseerimisega, erasektoris aga vabatahtlikud ja eelfinantseeritavad.

Pensionisüsteemi komponentide parameetrilised lahendused

I samba miinimumpension

60. Mitmes riigis võtavad miinimumpensioni tagamise skeemid – Austraalia vanaduspension, Suurbritannia pensionikrediit, Iirimaa sotsiaalabipension, Soome rahvapension ja Rootsi garantiipension – arvesse pensionisaaja leibkonna koosseisu, seda, kas pensionisaaja elab üksi või koos abikaasa/partneriga. Üksielava pensionäri miinimumpensioni tagatis on abielus/partnerluses elava pensionäri pensionimäärast Austraalias kõrgem kolmandiku (33%), Suurbritannias ca 30%, Soomes ja Rootsis ca 12% ja Irimaal ca 8% võrra. Austraalias on riiklik pension kaalutav nii muude sissetulekute kui ka vara alusel, ehkki nii tulude kui ka varade arvestamise osas on teatud erandeid. Suurbritannias, kus riiklik pension sõltub vaid kindlustusstaaži pikkusest, lisanduvad staažipõhisele riigipensionile teatud vajaduspõhised pensionilisad ehk nn pensionikrediit. Õigus pensionikrediidile sõltub seejuures nii jooksvatest sissetulekute kui ka isiku säästude ja varade suurusest, samas kui raske puue, hoolduskoormus ja teatud piirides eluasemekulud annavad õiguse lisatoetusele. Sarnast skeemi rakendab ka Iirimaa, kus vajaduspõhist sotsiaalabipensioni makstakse isikutele, kes ei kvalifitseeru staažipõhisele riigipensionile või kelle vastav riigipension on väike. Soomes on miinimumpensioni tagamise süsteem sisuliselt kaheastmeline. Residentsuspõhine rahvapension on kaalutav tööpensioni ja muude pensionitulude alusel, st rahvapension tagab kindla sissetulekutaseme inimestele, kelle tööpension ja muud täiendavad pensionid on madalad. Inimesele, kelle elanikustaatus on lühike, tagab rahvapensionist madalama miinimumi garantiipension, mille suurus on kaalutav kõigi muude pensionitulude alusel. Taanis ja Leedus seadusjärgne miinimumpension puudub, mis tähendab, et pensioniealised inimesed, kellel pole õigust sotsiaalkindlustuspensionile või kelle vastava pensioni suurus on väike, peavad toetuma sotsiaalabile.

Töötasu ja pensioni saamise ühildamine

61. Soomes ja Rootsis võib pärast üldisesse pensioniikka jõudmist saada tööpensioni samaaegselt töötasuga ilma piiranguteta. Sarnaselt ei mõjuta töötamine ja saadav töötasu Leedus ja Poolas sotsiaalkindlustuspensioni suurust ning Suurbritannias ja Irimaal osamakselise riigipensioni suurust. Lisaks ei mõjuta saadav töötasu Soomes rahvapensioni ja Rootsis garantiipensioni (kui rahvapensioni analoogi) suurust. Ka Taanis on töötasu rahvapensioniga ühildatav, ent kehtestatud tulupiirist (ca 46 000 eurot aastas) suurema töötasu korral rahvapensioni teatud osas

vähendatakse. Vajaduspõhiste pensionide – Austraalia vanaduspensioni, Suurbritannia pensionikrediidi, Iirimaa sotsiaalabipensioni ja Rootsi vanadustoetuse – määramisel võetakse saadav töötasu sissetulekute kaalumisel sissetulekuna arvesse. Samas on Austraalia ja Iirimaa kehtestanud teenitava töötasu osas erandeid, et soodustada väiksema pensioni saajate töötamist. Soome ja Poola rakendavad vanaduspensioni määramisel tingimust, et isiku senine töösuhe peab olema lõppenud ehk isik ei tohi vanaduspensioni määramise ajal olla töösuhtes. Samas võib isik pärast pensioni määramist alustada uut töösuhet.

Kogumispensioniga liitumine ja makse määr

62. Rootsis, Taanis ja Austraalias on kogumispensioniga liitumine kohustuslik. Rootsis ja Taanis on kohustusliku kogumispensioni osatähtsus pensionisüsteemi tervikpildis suhteliselt väike ja kohustusliku makse määr pigem madal (Rootsis 2,5% isiku palgast, Taanis ca 1% keskmisest palgast). Teisalt on Rootsis ja Taanis suurem roll kutsealastel pensioniskeemidel, milles osalemine ei ole küll seadusjärgselt kohustuslik, ent millega valdav osa töötajatest on siiski hõlmatud. Näiteks Taanis on kutsealase pensioniskeemi makse keskmiselt 12% inimese palgast (vahemikus 10–19%). Suurbritannia, Leedu ja Poola kasutavad kogumispensioniga automaatse liitumise skeemi, mis jätab töötajatele võimaluse kogumisest loobuda. 2024. aastast kavandab sarnast süsteemi rakendada ka Iirimaa. Kõrgeim – 10% palgast – on kohustusliku kogumispensioni makse määr Austraalias (see tõuseb 2025. aastaks 12%-le). Nii Austraalia, Leedu kui ka Suurbritannia lubavad samas täiendavaid vabatahtlikke sissemaksid kogumispensioni kontodele lisaks kehtestatud minimaalsele sissemaks määrale. Kõigist Austraalia töötajatest teeb regulaarseid lisamakseid ca veerand – sagedamini kõrgema haridusega, suurema sissetulekuga ja vanemaelised inimesed. Leedu rakendab 2019. aastast teise samba makse puhul 3 + 1,5 skeemi, kus töötaja tasub kogumispensioniks 3% palgast, millele riik lisab 1,5% riigi keskmisest palgast. Suurbritannias peab töökohapõhise kogumispensioni (*workplace pension*) sissemaks moodustama vähemalt 8% palgast, millest tööandja osa peab moodustama vähemalt 3% palgast.

Kogumispensioni väljamaksed

63. Rootsis, Taanis ja Leedus on teise samba kogumispensioni väljamaksed kohustuslik annuiteet, st teine samm katab eluea riski. Need riigid eelistavad väikese turu kaalutlustel ühte kesket teenuseosutajat. Austraalias on kogumispensioni väljamaksed teatud erijuhtudel (püsiv töövõimetus, fataalne haigus, ravikulude katmine, tõsised finantsraskused, kodulaenumaksed, et mitte kaotada eluaset, lähedase matusekulude katmine vm) võimalikud ka enne pensioniiga, ent selliste võimaluste kasutamine on piiratud.

Iseendale tööandjate pensionikindlustus

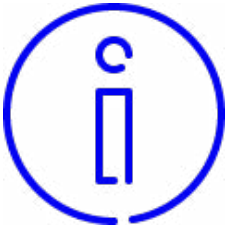
64. Enamjaolt jäävad iseendale tööandjad kutsealastest skeemidest (*occupational schemes*) välja. Rootsis ei osale iseendale tööandjad kutsealastes pensioniskeemides, kuid neid julgustatakse säästma oma palgast 4,5%, et nende pension oleks lõpuks sama suur kui tavatöötajatel. Taanis on iseendale tööandjatel võimalus teha makseid kollektiivsesse pensionikindlustusse ATP Livslang Pension. Austraalias ei ole iseendale tööandjatel kohustus pensionieaks koguda, kuid neile on see võimalus antud. Siiski tegi 2017. aastal kogumispensioni sissemaksid vaid 27% iseendale tööandjatest (OECD 2019). Huvitav praktika on kasutusel Taanis, kus vähemalt 55-aastased inimesed, kes on viimasest 15 aastast 10 aasta jooksul olnud iseendale tööandjad või enamusosanikud, võivad oma ettevõtte või osakute müügist saadava maksustatava tulu kanda n-ö lõpetamisskeemi (2021. aastal 2 931 800 Taani krooni ulatuses) ja saada raha kätte pensionieas. Müügist saadav tulu maksustatakse sel juhul alles pensionide väljamaksmisel.

Eesti eeldatav positsioon Merceri indeksi paremusjärjestuses

65. Merceri indeks on üks tuntumaid rahvusvahelisi pensionisüsteemide võrdlusindekseid, mis võtab arvesse nii pensionide taseme adekvaatsust kui ka süsteemi finantsilist jätkusuutlikkust. Merceri indeksi väärtused on olemas enamiku võrdlusriikide kohta, ent Eesti kohta ei ole Mercer seni indeksi arvanud. Selle uuringu raames arvutati, milline võiks olla Eesti indeksi väärtus ja kuidas suhestub Eesti pensionisüsteem võrdlusriikidega pensionide adekvaatsuse ja jätkusuutlikkuse aspektides. Eesti Merceri indeksi skooriks tuli 2021. aasta eeskirja järgi arvutades 68,3 punkti; Merceri indeksi väärtuse põhjal oleksime 44 riigi hulgas 16. kohal ja kuuluksime koos Soome, Rootsi, Suurbritannia, Singapuri, Šveitsi, Kanada, Iirimaa, Saksamaa, Uus-Meremaa ja Tšiiliga B-gruppi. B-grupi süsteem on kirjelduse järgi hea struktuuriga süsteem, millel on mitmeid häid omadusi, kuid ka mõned valdkonnad, mis vajavad arendamist (Mercer 2021). Merceri indeksi järgi peaks Eesti pensionisüsteemis edasi tegelema miinimumpensioni suurendamise, keskmise netoasendusmäära parandamise ja kogumispensionide varade kasutamisele vanusepiirangu seadmisega. Samas tuleks pensioniks kogumist suurendada (sissemaksete protsendi ja varade mahu suurendamise teel), luua süsteem, et inimesi igal aastal nende kogumise tulemustest teavitada, ja suunata kogumispensioni varasid kasutama pensionieas püsiva sissetulekuna (annuiteedi või fondipensionina).



Ootused ja uskumused



Kokkuvõte:

- Pensionisüsteem peab täitma eelkõige oma põhiülesannet ehk tagama inimestele adekvaatse pensioni (või ka pensioni maksimeerimise).
- Teiste eesmärkide (investeeringud Eestisse, sündimuse suurendamine, ümbrikupalkade vähendamine) täitmine ei tohi ohustada pensioni maksimeerimise eesmärgi saavutamist.
- Mitmesambaline pensionisüsteem maandab demograafilist ja tootlikkuse riski oluliselt paremini kui ühesambaline pensionisüsteem.
- Pensionisüsteemi kujundades peab arvestama inimestele omase käitumisega. Inimesed alahindavad oma oodatavat eluiga või usuvad, et suudavad töötada elu lõpuni. Samuti peavad inimesed pensioniks kogumist vähem oluliseks kui tänaseid vajadusi. Lisaks ollakse inertsed ehk lähtutakse põhimõttest: otsusta ja unusta.

Kõrvalootused pensionisüsteemile

66. Pensionisüsteemile pannakse tihtipeale ootusi ja eesmärke, mis ei ole sellega otseselt seotud. Nendest ootustest ja eesmärkidest tulenevalt võib pensionisüsteem kalduda eemale peaeesmärgist, milleks on piisava pensioni tagamine. Niikaua kuni muud eesmärgid toetavad pensionisüsteemi peaeesmärki või on selle suhtes neutraalsed, on kõik hästi, kui aga kõrvaleesmärgid hakkavad pensionisüsteemi peaeesmärgist kõrvale kallutama, tuleb põhjalikult kaaluda, kas nende täitmine on ikka vajalik ja põhjendatud. Ehk on võimalik neid probleeme lahendada teisiti ja efektiivsemalt ning keskenduda pensionisüsteemis ainult peaeesmärgi täitmisele, milleks on pensioni maksimeerimine.
67. Järgnevalt vaatame osasid kõrvaleesmärke, mida on soovitud pensionisüsteemi kaudu lahendada. Nendeks on pensionifondide investeeringutega Eesti majanduse toetamine, sündimuse suurendamine ja ümbrikupalkade vähendamine.

Pensionifondide investeeringutega Eesti majanduse toetamine

68. II samba toimimise ajal on pidevalt, aga eriti aastatel 2015 ja 2016, toimunud arutelu, kas ja kui palju peaksid pensionifondid investeerima Eestisse ja sellega toetama Eesti majandust. II samba fondide peaeesmärk on tootluse maksimeerimine mõistlikul riskitasemel, toetades sellega pensionisüsteemi peaeesmärki. Eesti praeguse pensionisüsteemi alusdokumendis, 1997. aastal Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud pensionireformi kontseptuaalsetes alustes, olid samuti muuhulgas (kokku oli 14 eesmärki) toodud majanduskasvu soodustamise ja finantsturgude arendamise eesmärgid.
69. Varem on põhjalikult arutatud meetmeid, mis suunaksid pensionifondide vara kohustuslikus korras Eesti kapitaliturule ja toetaksid selle abil majanduskasvu, ning neid osaliselt ka rakendatud. Eesti investeeringute osakaal suureneski 2019. aastaks varasemalt 5%-lt pea 14%-ni. Pärast seda, tingituna ka II samba reformist, on see osakaal jälle langenud.

70. Pensionifondi investeringutega Eesti majanduse toetamine võib olla eesmärgiks niikaua, kuni see ei mõjuta tootluse ehk võimalikult suure pensioni eesmärki. Eesti kapitalituru areng peab eelkõige toimuma vabas turumajanduses, kus nõudlus ja pakkumine saavutavad ise tasakaalu. Potentsiaalne nõudlus pikaajaliste finantsinstrumentide järele on pensionifondide näol olemas, kuid kapitaliturg peab vastu pakkuma sobilikke tooteid. Pakkumise suurendamine kunstlikult (pensionifondide raha kohustuslikus korras Eesti ettevõtetesse suunamine) võib moonutada meie kapitaliturgu ja suurendada oluliselt pensionikogujate riske.
71. Eesti investeringute suur osakaal pensionifondide varades suurendab oluliselt riskide kontsentreerumist kogu riiklikus pensionisüsteemis. I samba pensioniindeks on seotud Eesti majanduse arenguga. Kui Eesti majanduskasv aeglustub või on negatiivne, aeglustub või peatub (negatiivne pensioniindeks ei ole lubatud) vastavalt ka I samba pensionide kasv. Mida suurem on II samba pensionifondide Eesti investeringute osakaal, seda suurem on pensionifondide tootluse seos Eesti majanduskasvuga ja majanduslanguse mõju kogu pensionisüsteemile on oluliselt suurem.
72. Eesti majanduskasvu saab kohustusliku kogumispensioni süsteem panustada mitmel viisil. Üks võimalikest viisidest on kohalike kapitaliturgude arendamine, kuid samamoodi toetab majanduskasvu sisenõudlus. Pensionifondide kõrgem tootlus ja tuluallikate mitmekesistamine tähendab kokkuvõttes suuremaid pensione. See omakorda suurendab eelduslikult tarbimist ja tulevikus lõpptulemusena ka majanduskasvu.
73. Eesti investeringud, kui jätta kõrvale Tallinna börs, on üldjuhul ka mõnevõrra kallimad, mille tulemusena võib tekkida surve pensionifondide tasude tõusuks. Viimasel ajal on vähenenud Eesti ettevõtete takistused raha kaasamisel. Arvestades lisaks viimaste aastate laenude madalat hinda ja avalikkuse kõrget ootust pensionifondide tootlusele, on seal vahel praegu suured käärid. **Kõigest eelnevast tulenevalt ei ole mõistlik survestada pensionifonde Eestisse investeerima.** Regulaatsiooniga on vastavad võimalused siiski olemas ja fondivalitsejad peavad saama ise otsustada, millises mahus Eestisse investeerida.

Sündimus

74. Teine ootus pensionisüsteemile on olnud sündimuse toetamine ja selle kaudu pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamine. Kõrgem sündimus tähendab tulevikus suuremat tööelist elanikkonda ja seega ka maksumaksjaid, kes maksavad pensionäridele pensioni. **Reaalsuses aga ei ole võimalik paarikümne aasta pärast vananeva rahvastiku probleemides siplevat pensionisüsteemi sündimusega päästa**, oluliselt pikemas perspektiivis on see siiski võimalik.
75. Vältimaks mõnekümne aasta pärast töötajate ja pensionäride suhte langust, on kohe vaja sündinud laste arvu suurt tõusu ja seda rahvastiku taaste tasemeni (ehk sündimuskordaja peaks olema 1,6 asemel 2,1). Kuid ka ainult sellest ei piisa juhul, kui lisaks ei ole püsivat positiivset migratsiooni. Nimelt on vahepealsete aastakümnete madal sündimus tekitanud olukorra, kus sünnituseas naiste arv on oluliselt vähenenud. Kui praegu on sünnituseas naised ühes vanusegrupis (28–42-aastaste naiste seas) umbes 8000–10 000, siis nooremates vanusegruppides on neid ainult 6000–7000. Seega taastekordajast madalam sündimuskordaja ja väike naiste arv kokku tähendavad sündide arvu pidevat vähenemist tulevikus. Teisalt on baasstsenaariumi eeldustes arvestatud ka sünnituseas naiste positiivset migratsiooni, mistõttu kui juhuslikult toimukski kohene järsk sündimuskordaja hüpe 1,6-lt 2,1-ni, siis võib 2060. aastaks olla kõrgel sündimusel pensionisüsteemile positiivne mõju. Seega selleks, et kõrge sündimus mõjutaks 40–50 aasta pärast pensionisüsteemi, peaks sündimuskordaja tegema kohe praegu suure hüppe üles ja lisaks peaks Eestisse tulema täiendavalt sünnituseas naised.
76. Tööikka on jõudnud ja jõuavad ka tulevikus vanusekohordid, milles on 12 000–15 000 inimest (mehed ja naised kokku). Samas jõuavad pensioniikka 18 000–20 000 inimesega vanusekohordid. Selleks, et töö- ja pensioniealiste suhe ei halveneks, peaksid tööturule jõudma vanusekohordid, milles on sama palju inimesi kui pensionile minejaid. Pensioniea tõus küll leevendab olukorda, kuid teisest küljest elavad inimesed pensionil olles

üha kauem. Selleks, et tööjõuturule jõuaksid vanusekohordid, kus on 18 000–20 000 inimest, peaksid kõik naised sünnitama keskmiselt kolm last (kui migratsiooni mitte arvestada) ehk umbes kaks korda rohkem kui praegu. Siiski ei paranda pensionisüsteemi demograafilist olukorda paarikümne aasta pärast ka see, sest ligi kolmkümne aasta madal sündimus toob paratamatult kaasa tööealiste arvu vähenemise. **Demograafilist olukorda lähikümnenditel parandaks ainult positiivne migratsioon.**

77. Lisaks demograafiliste muutuste toimimise aeglusele on küsitav ka see, kas sündimust on pensionisüsteemi teguritega üldse võimalik mõjutada. Selle kohta on valminud ka vastav analüüs.³¹

Ümbrikupalgad

78. Kolmandaks pensionisüsteemi ootuseks on olnud ümbrikupalgadega võitlemine. Pensioni suuruse sõltuvus makstud maksudest peaks võitlema varimajandusega. Teisisõnu peab ametlikust palgast sõltuv pension tekitama inimestes piisavalt motivatsiooni ümbrikupalgast keelduda. 2018. aastal läbi viidud I samba pensionivalemi muutmisel palgast vähem sõltuvaks oli peamiseks kriitikaks just ümbrikupalgade suurenemine I samba solidaarsema pensionivalemi tõttu. Ka 1997. aastal kogumispensioni süsteemi loomise eel kokku lepitud pensionireformi kontseptuaalsetes alustes oli sätestatud üheks kõrvaleesmärgiks varimajanduse vähendamine.
79. Eesti Konjunktuuriinstituudi³² andmetel oli ümbrikupalgade osakaal aastatel 2011–2015 7–12%. Kuigi konjunktuuriinstituut ei ole hilisemaid andmeid avaldanud, siis nagu näitavad muud uuringud ja küsitlused, on see osakaal hilisematel aastatel tõenäoliselt pigem langenud. Võitlust ümbrikupalgadega on erinevatel rinnetel ka pidevalt täiustatud. Maksu- ja Tolliameti eestvedamisel on selleks mitmeid meetmeid alates inimeste teadlikkuse suurendamisest ja erinevatest kontrollimehhanismidest kuni karistusmeetmeteni. On üsna tõenäoline, et tulevikus muutuvad need meetmed üha tõhusamaks ja ümbrikupalgade osakaal väheneb veelgi.
80. Lisaks pensionile on teisi hüvitusi, mis sõltuvad makstud maksudest ja on hoopis kiirema mõjuga kui pension (nt ravikindlustus ja vanemahüvitis). Näiteks said ümbrikupalga vastuvõtjad enim kannatada 2020. aastal alanud COVID-19 pandeemiaga, mil töötajad said töötasu hüvitist ainult töölepingu korral ja vaid selles mahus, mille tööandja oli ametlikult deklareerinud ja välja maksnud. **Inimese jaoks ongi olulisemad olevikus saadavad hüved või hüvede kaotus ja need on oluliselt motiveerivamad kui kauges tulevikus pakutav pension.** Ravikindlustus, töötuskindlustus, vanemahüvitis, töötasu hüvitis on kõik hüved, mida on võimalik saada lühikeses ajaperspektiivis. Pensionikindlustusest saadav kasu tekib aga alles mitmekümne aasta pärast. Enamiku inimeste jaoks on see hoomamatus kauguses ega motiveeri ümbrikupalgast loobuma.
81. Motivatsiooni tekkimiseks on vajalik ka inimeste teadlikkus pensionivalemist, vastasel juhul nad ei tea, kas ja kui palju (ümbriku)palg nende pensioni suurust mõjutab. **Erinevad pankade (SEB, Swedbank) läbi viidud uuringud on näidanud, et inimeste pensioniteadlikkus on pigem madal.** II samba vabatahtlikuks muutmisega on see viimasel ajal küll natuke tõusnud, kuid kas piisavalt ja kas just ümbrikupalga saajate riskirühmas.
82. **Pension moodustab kokkuvõttes ümbrikupalga mõjuteguritest pigem väikese osa.** Seepärast ei ole mõistlik I samba pensionivalemi kujundamisel võtta arvesse kaudset mõju ümbrikupalgadele. Vastasel korral ei ole riigil võimalik läbi viia vajalikku pensionipoliitikat, mis tulevikus mõjutab oluliselt suuremat arvu inimesi kui võimalik mõju ümbrikupalgadele. Kui pension oleks hea vahend ümbrikupalgaga võitlemiseks, piisaks kogumispensionist, kus vastavalt pensioni suurus või maksusoodustuse ulatus on sõltuvuses makstud sotsiaalmaksust.

31 https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/sundimust_mojutavad_tegurid_eestis_2008.pdf

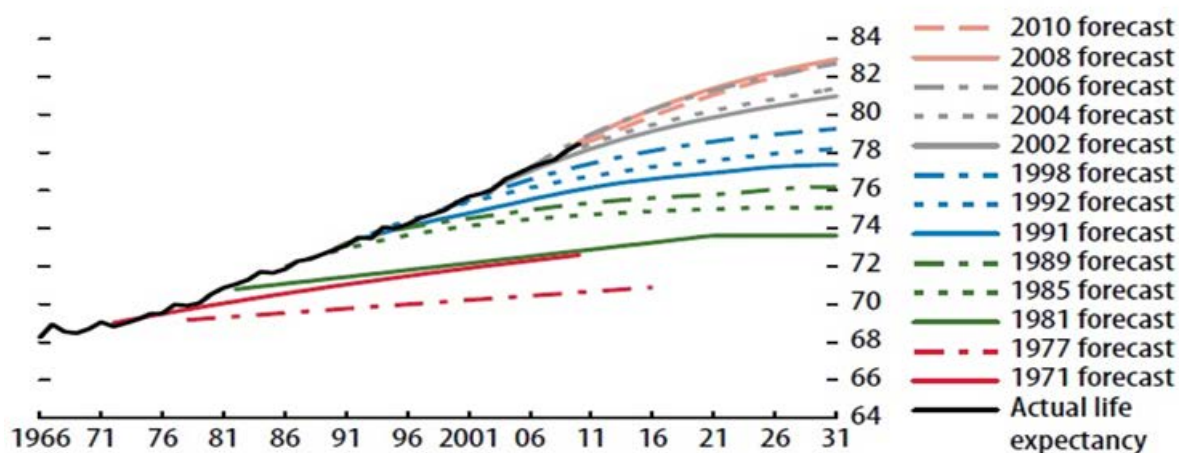
32 https://www.mkm.ee/sites/default/files/umbrikupalgade_levik_eestis_2015_elanike_hinnangute_alusel.pdf

Ainult jooksvalt finantseeritav pensionisüsteem on piisav

83. Lisaks ootustele on pensionisüsteemiga seotud ka uskumusi. Üks arvamus on, et pensioniks piisab ainult I sambast ja pensionisüsteem ei pea olema mitmesambaline. Seda arvatakse nii üksikisiku tasandil kui ka laiemalt kogu Eesti pensionisüsteemi kohta. Järgnevalt käsitleme seda laiemas vaates.
84. Pensionisüsteemid on väga pikaajalised ja seega on neisse kodeeritud palju määramatust. Määramatusega kaasnevad riskid ja parim viis riskidega võitlemiseks on nende maandamine. Pensionisüsteemide üheks suurimaks riskiks (aga ka võimaluseks) on demograafia. Kui suur on täpselt demograafiline risk ehk siis risk, et töötajate ja pensionäride suhtarv üha halveneb? Kahjuks me seda täpselt ei tea, isegi vaatamata sellele, et demograafia on pikaajaliselt suhteliselt lihtsalt prognoositav. Kui me teaksime, siis ei kujutaks demograafia endast ka riski. Vaadates, kuidas on demograafilised prognoosid viimastel aastakümnetel erinevates riikides muutunud, on näha, et arenguid on pidevalt alahinnatud. Näiteks kasvõi alltoodud Ühendkuningriigi prognoosid meeste oodatava eluea kohta, kus iga järgmine prognoos muutub pensionisüsteemi jaoks järjest ebasoodsamaks, jäädes sellegipoolest päris elule alla. Seega on demograafiline määramatus kindlasti olemas.

Joonis 12. Ühendkuningriigi prognoosid meeste oodatava eluea kohta

Figure 4.1. United Kingdom: Projected Life Expectancy at Birth, for Males, 1966–2031
(In years)



Source: Office of National Statistics.

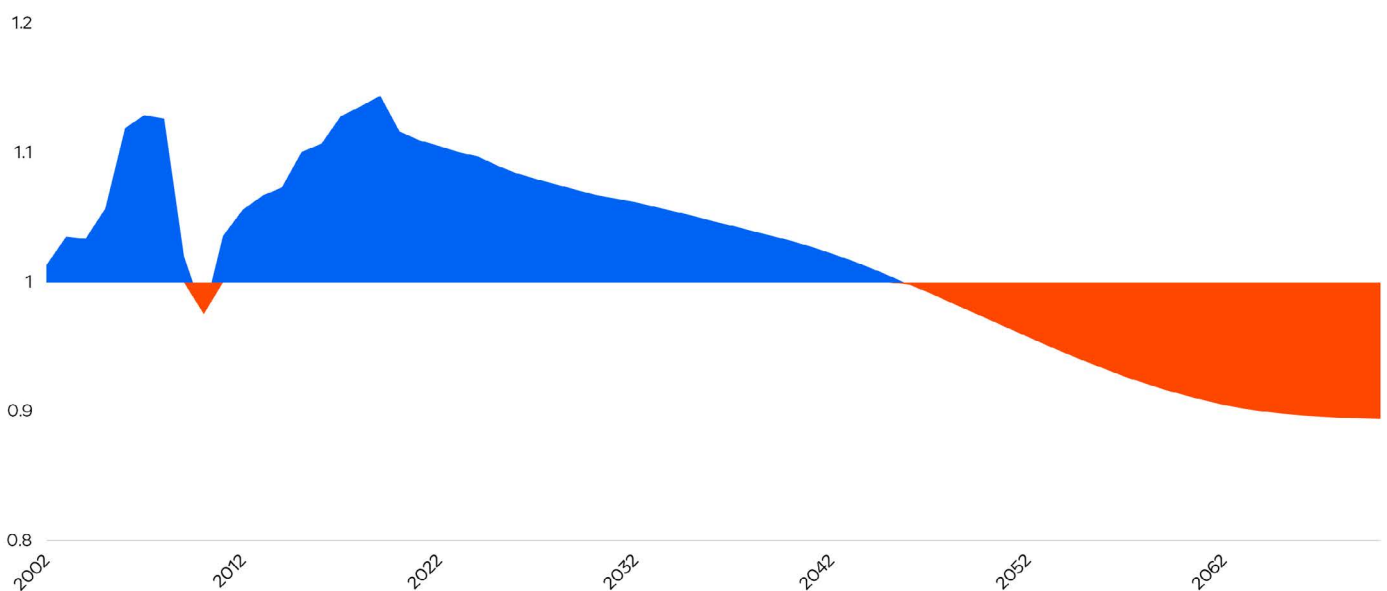
Allikas: Office of National Statistics, UK

85. Demograafilisi olukordi võib pensionisüsteemi vaatevinklist liigitada kolmeks: vananev, noorenev ja stabiilne rahvastik. Vananeva rahvastiku korral kahaneb tööealiste arv võrreldes pensioniealiste arvu kasvuga ja nooreneva puhul vastupidi. Pensionisüsteemid on olemas kahte liiki: jooksvalt finantseeritav (näiteks Eesti I samm) ja kogumispension (näiteks Eesti II samm). Kogumispension ja jooksvalt finantseeritav pension pakuvad võrdsete sissetulekute ja kasvude korral erinevates demograafilistes olukordades erineva suurusega pensione.
86. Kogumispensioni ja jooksvalt finantseeritava pensioni eeliseid saab lihtsustatult võrrelda kahe suhtarvu abil. Esimeseks suhtarvuks on sissetulekute tegijate (töötajate) ja väljamaksete saajate (pensionäride) suhe ning teiseks

keskmise kogumisperioodi pikkuse ja keskmise väljamaksete perioodi pikkuse suhe. Nende kõnekuse kohta saab tuua väga lihtsustatud näite. Eeldatud on, et sotsiaalmaksu laekumine (oluline I sambah) ja tootlus (oluline II sambah) on võrdsed. Oletame, et jooksvalt finantseeritavas pensioniskeemis on üks pensionär ja kaks töötajat (seega esimene suhtarv on 2). Kummagi töötaja eest laekub sotsiaalmaksu 1 euro ning seega saab pensionär jooksvalt finantseeritavast skeemist pensioni $1+1=2$ eurot. Kogumispensionis panevad kõik töötajad igal aastal kõrvale 1 euro ja niimoodi 40 aastat (kokku koguneb igapähele 40 eurot). Väljamakse tehakse samadele kogujatele, kui neist saavad kunagi pensionärid. Keskmise väljamakseperiood on kogumispensionis 20 aastat (seega teine suhtarv on samuti 2) ja iga-aastane pension on seega samuti $40/20=2$ eurot. Sõltuvalt sellest, kumb suhtarv on suurem, selle võrra suurem on ka vastava skeemi pension.

87. Joonisel 12 on töötajate ja pensionäride suhtarvu prognoos (köverjoon) võrreldes kogumisperioodi pikkuse ja väljamaksete perioodi pikkuse suhtega. Joonise lihtsamaks lugemiseks on jooned teisendatud kujule, kus kogumisperioodi pikkuse ja väljamaksete perioodi pikkuse suhtarv on konstantne ja muutub ainult töötajate ja pensionäride suhtarv. Samuti on esimestel aastakümnetel eeldatud, et II sambah toimib juba n-ö täisvõimsusel (ehk II sambah kogumisperioodid on liitunud ca 40 aastat), vastasel juhul ei oleks suhtarvud alguses võrreldavad. Juhul kui töötajate ja pensionäride suhtarvu teisendatud joon on suurem kui 1, pakub võrdsete tingimuste korral jooksvalt finantseeritav süsteem kõrgemat pensioni ja vastupidi.
88. Jooniselt on näha, et lähiaastatel soosib demograafia veel jooksvalt finantseeritud skeemi, kuid paarikümne aasta pärast hakkab olukord pöörduma. Seejärel tekib vähemalt 30-aastane periood, kus kogumispension pakub võrdsete tingimuste korral suuremat pensioni. Kui nüüd prognoosisperioodi pikendada ja loota, et demograafiline olukord tulevikus paraneb, võib olukord muutuda järgmisel perioodil jälle vastupidiseks jne.

Joonis 13. Kogumispension ja jooksvalt finantseeritava pensioni eelised erinevates demograafilistes olukordades



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

89. Milline on demograafia mõttes hea pensionisüsteem? Kui rahvastiku struktuur oleks stabiilne või muutus ühesuunaline, võiks valida ainult ühe finantseerimise liigi – vastavalt jooksvalt finantseeritava pensioni või kogumispension. Demograafia on siiski dünaamiline ja paratamatult ei suudeta kõike ette prognoosida, mistõttu on

parim valik mõlema finantseerimise liigi kasutamine. **Selleks võiks pensionisüsteem koosneda näiteks pooles ulatuses kogumispensionist ja pooles ulatuses jooksvalt finantseeritavast pensionist – sõltuvalt demograafia olukorrast on üks parem teisest ja vastupidi, kokkuvõttes need aga tasakaalustavad teineteist.** Pea kõigis Euroopa Liidu riikides ongi selline pensionisüsteem välja kujunenud – riiklik pension on jooksvalt finantseeritav ning seda täiendavad kohustuslikud ja vabatahtlikud tööandja või personaalsed kogumispensioni skeemid. **Eesti pensionisüsteemis on kogumisosa võrreldes arenenud riikidega veel selgelt liiga väike.**

90. Lisaks demograafilise riski maandamisele erinevad jooksvalt finantseeritavates pensioniskeemides ja kogumispensioni skeemides ka n-õ kasvud. Kui jooksvalt finantseeritavas skeemis oleneb pensioni suurus eelkõige riigi enda majanduskasvust ja maksutuludest, siis kogumispensioni tootlust saab siduda ka teiste riikide või regioonide majanduskasvuga.
91. Kokkuvõttes ei ole võimalik väita, et üks pensioniskeem on parem kui teine. Mõlemad täiendavad teineteist ja maandavad erinevates demograafia ja majanduskasvu olukordades teineteise riske.

Inimloomusest tulenevad uskumused

92. Eelmisel sajandil levinud arvamus, et inimesed käituvad alati ratsionaalselt ja nii, nagu on majanduslikult kõige ökonoomsem, on käitumisökonoomika abil juba mõnda aega ümber lükatud. Järgnevalt vaatame mõnda pensioniks valmistumisel olulist käitumuslikku tendentsi.

Lühinägelikkus oma eluea pikkusest

93. Üks põhilisi pensionisüsteemi uskumusi on arvamus, et uskuja ei ela niikuinii pensionieani või elab pensionil olles ainult väga lühikest aega.
94. Statistikaameti andmetel on 2021. aastal sündinud tüdrukul elada keskmiselt 81,4 aastat ja poisil 72,76 aastat, sugude keskmine oodatav eluiga on vastsündinul 77,2 aastat. Kehtiv pensioniiga on 65 aastat. 2021. aastal oli 65-aastase eestimaalase oodatav eluiga 17,47 aastat, naistel 19,6 ja meestel 14,52 aastat. Ehk juhul, kui inimene on elanud juba pensionieani, elab ta keskmiselt 82,5-aastaseks – naised 84,6-aastaseks ja mehed 79,5-aastaseks.
95. SHARE andmetel hindasid 50–54-aastased 2013. aastal tõenäosust elada 75-aastaseks keskmiselt 70%-le (skaalal 0–100). 55–59-aastaste vanuserühmas oli vastav hinnang 67%. Võrreldes SHARE vastajate elulemustõenäosusi puudutavaid subjektiivseid hinnanguid Statistikaameti suremustõenäosuste andmetega nähtus, et 50–54-aastased mehed ja 55–64-aastased naised alahindavad mõnevõrra oma elada jäävaid aastaid. Vanemates vanuserühmades (70+ mehed ja 75+ naised) muutub pilt vastupidiseks ja ellujäämise tõenäosust ülehinnatakse ehk loodetakse elada kauem kui suremusstatistika seda ennustab. Samas oli hinnangute hajuvus suhteliselt suur (standardhälve 50–70-aastaste vanuserühmades 25–30, 75+ vanuserühmades 30–35), mis näitab, et kõikides vanuserühmades oli nii neid, kes hindasid vastava vanuseni elamise tõenäosust küllalt madalaks, kui ka neid, kes hindasid enda eluspüsivust väga tõenäoliseks.³³
96. Arvamused, et pensionieani ei elata või et pensionil ollakse väga lühikest aega, pärivad pensionieaks valmistumist. Tulemusi, et vanemaealised alahindavad elada jäävaid aastaid, on saadud ka teistest riikidest (nt *National Seniors*

33 Pilik hallile alale: <https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/EDK/PDF%20failid/SHARE-kogumik-12.09.pdf>

Australia 2015). Pensionialases kirjanduses kirjeldatakse seda fenomeni sageli kui müoopiat ehk lühinägelikkust (nt Kaplow 2006; Van de Ven 2010; Holmes 2011), mistõttu **inimesed ei tee alati töötamisest loobumise vanuse ja pensionipõlveks säästmise vajaduse suhtes ratsionaalseid otsuseid, lahkudes tööturult liiga vara ja säästes pensionieaks liiga vähe**. Mõistagi, nii riiklik pensionikindlustus kui ka erapensionikindlustuslepingud kindlustavadki sissetulekuid eluea pikkuse riski vastu ehk pensionisüsteem kui selline adresseeribki muu hulgas elutee lühinägelikkuse riski.³⁴

Surmani töötamine

97. Teine levinud väide on järgmine: mul ei ole vaja pensioniks koguda, sest ma töötan surmani. See arvamus on seotud eelmise arvamusega lühikesest elueast ja kostab enam just nooremate inimeste suust. Võiks ju arvata, et see ei olegi oluline, mida noored pensionist arvavad, aga nagu oleme juba korduvalt öelnud, on pensioniks kogumine pikaajaline tegevus. Eesti vanemate inimeste tööhõive määr on küll Euroopa Liidu kõrgemaid (vt peatükki 3), aga statistika näitab ka seda, et vanemaealiste tööhõive määr langeb iga viie aastaga poole võrra: 2021. aastal oli 60–64-aastaste tööhõive määr 64,2%, 65–69-aastaste tööhõive määr 32,5% ja 70–74-aastaste tööhõive määr 14%. Vähemalt 75-aastastest töötab aga ainult 3,1%. Seega valdav osa inimesi tegelikult surmani ei tööta.

Pensioniks kogumist alustan pärast seda, kui praegused vajadused on rahuldatud

98. Oma kujuteldavas tulevikus saame oma emotsioone kontrollida, sest tulevik on kaugel. Probleem on aga selles, et me ei ela kunagi tulevikus, alati olevikus. Olevikus on meil aga reaalsed ja tugevad emotsioonid, mis saadavad meid kiusatusse ja lasevad teha meil ühe vea teise järel.³⁵ Vastavalt käitumisökonomika teadmistele on inimesed eelkõige emotsionaalsed olevused ja seetõttu on olevikus ratsionaalsete otsuste tegemine raskendatud. Meie praegused vajadused on alati tähtsamad kui tuleviku vajadused, sest meie praegused emotsioonid on reaalsed ja mõjutavad meid praegu. Meie tuleviku emotsioonid on parimal juhul lihtsalt ennustus. Põhjus, miks me oma tuleviku minast emotsionaalselt nii kaugel oleme, on see, et me kujutleme, et oleme tulevikus hoopis keegi teine kui praegu. Kui me säästame pensioniks, peame praegu loobuma millestki reaalsest, et saaksime seda kujuteldavas tulevikus kasutada. Ei taheta mõelda endast vanana ja oma tulevastest vajadustest, sest noorena on meil ka suured vajadused. Lisaks on erinevate vajaduste võrdlemine väga keeruline – praegu 200 eurot maksvad kontserdipiletid vs tulevikus 200 eurot maksvad ravimid? **Seega nõuab pensioniks säästmine tugevat tahtejõudu, et kõikidele meid ümbritsevatele ahvatlustele vastu panna**. Aga säästmine nõuab peale tugeva tahtejõu ka muud: kõigepealt peab välja mõtlema ja arvutama säästmisstrateegia, siis peab tunnistama emotsioone, mis meelitavad meid oma strateegiast eemalduma, ja siis peab meil olema tahtejõud, et saada üle iga nurga taga varitsevatest ahvatlustest. Me võime olla võimelised oma valikuid õigesti hindama, aga meie võimetus end lõpuni kontrollida nügib meid lõpuks tegema vale otsust. Emotsioonide mõju vähendamiseks ongi vajalikud sellised pensioniskeemid, mis tagavad igapäevase elu lõpuni kestva piisava sissetuleku.

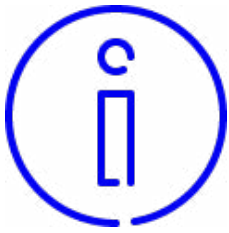
34 Pilik hallile alale: <https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/EDK/PDF%20failid/SHARE-kogumik-12.09.pdf>

35 Dan Arieli, Jeff Kreisler „Dollars and Sense – How We Misthink Money and How to Spend Smarter”, 2017

99. Väidetakse, et inimesed väldivad tegelemast küsimustega, mis neid hetkel otseselt ei puuduta või on kognitiivselt keerulised või stressitekitavad, sest ellujäämisinstinkt sunnib meid alateadlikult võimalikult vähe kaloreid kulutama, keerulised ülesanded ja stressiolukorrad mõjuvad aga vastupidiselt. Vähest huvi oma pensioni vastu ilmestab hästi Rootsi pensionisüsteemis toimunud juhtum. Seda on kirjeldanud Cronqvist, Thaler ja Yu (2018) artiklis „Kui müksud on igavesed: inerts Rootsi *premium* pensioniplaanis“. 2012. aastal tuli Rootsis ilmsiks, et Allra fond on viinud läbi petuskeemi, mistõttu riik keelas sellega liitumise. Sellest räägiti põhjalikult Rootsi meedias, aga esimesel nädalal lahkus Allra fondist ainult **1,6%** inimestest, kuigi fondist lahkumine oli igati võimalik ja tasuta. Nimetatud artikli põhiteemaks on aga inimeste inertsus. 2000. aastal oli Rootsis suur kampaania, mis kutsus inimesi oma vaikimisi (*default*) määratud pensionifondi endale sobivama fondi vastu vahetama. Tänu reklaamile tegi vahetuse 66% inimestest. Järgnevatel aastatel aga vahetajate arv drastiliselt langes ja 2016. aastal vahetas vaikefondi sobivama fondi vastu ainult **0,9%** liitunutest.
100. Chetty, Friedman, Leth-Petersen, Nielsen ja Olsen (2012), artikli „Aktiivsed vs passiivsed otsused ja väljatõrjumine pensioni kogumiskontodel, tõendid Taanist“ autorid, tegid 45 miljonit rikkusealast vaatlust Taani elanikkonnas. Nad leidsid, et poliitika mõju rikkuse kogumisele sõltub sellest, kas see muudab säästmismäärasid aktiivse või passiivse valiku kaudu. Maksusoodustustel, mis sõltuvad üksikisikute aktiivsest käitumisest, on kogu jõukusele väike mõju. Nad hindasid, et iga maksusoodustusele kulutatud 1 dollar suurendab kogu säästmist 1 senti võrra. **Samas poliitikal, mis ei nõua osalejatelt aktiivset otsust, nagu töandjate automaatsed sissemaksed töötajate pensionikontodele, suurendavad kogutud vara märkimisväärselt.** Maksusoodustused mõjutavad vaid optimeerivaid aktiivseid kogujaid, kes on jõukamad ja keda on ca 15%; **passiivseid kogujaid, kes on pensioniks kõige vähem valmistunud ja keda on aga 85%, mõjutavad hoopis automaatsed sissemaksed.**
101. OECD on inimeste huvipuudust oma pensioni vastu kirjeldanud järgmiselt: „Kosmoses liigub ühes suunas nügitud objekt samas suunas nii kaua, kuni seda uuesti nügitakse. Pensionikogujad näivad sarnanevat sellistele objektidele.“



Baasstenaarium



Kokkuvõte:

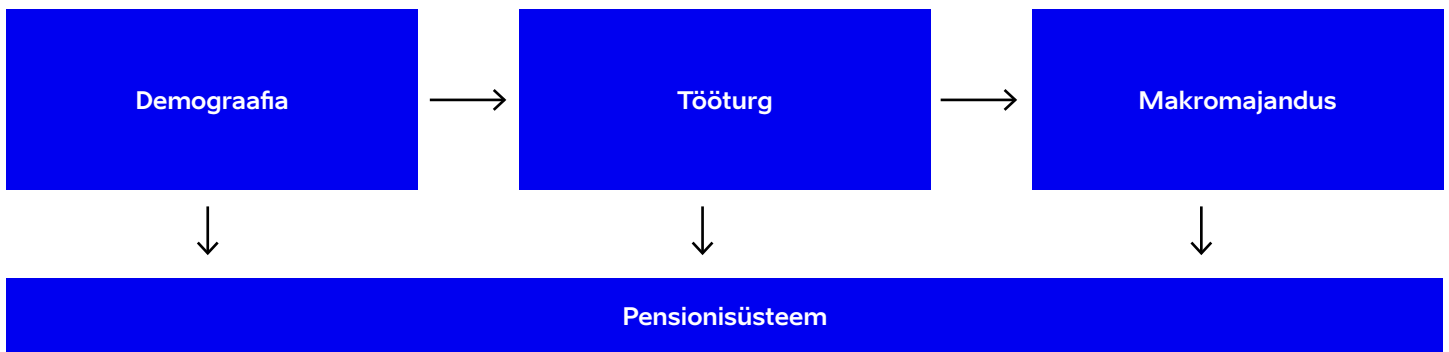
- Demograafiline olukord pensionisüsteemi jaoks halveneb ning töötajate ja vanaduspensionäride arvu suhe langeb seniselt 2,1-lt 1,7-ni aastaks 2060. Seejärel olukord paraneb. Demograafiline olukord halveneb ka kõige positiivsemate riskistsenaariumide järgi.
- Täidame miinimumpensioni väga madalat eesmärki (rahvapension on 2004. aasta meetodika alusel arvatud arvestuslikust elatusmiinimumist suurem) praegu ja tulevikus.
- Täidame Euroopa Nõukogu Sotsiaalkindlustuskoodeksi nõuet, kuid ei täida Euroopa Sotsiaalharta nõuet.
- Me ei täida keskmise pensioni eesmärki (40-aastase staažiga mediaanpalka saanud inimese I ja II samba netopension peab olema vähemalt 60% netomediaanpalgast). Prognoosi kohaselt jääb see baasstenaariumis 50–55% vahele.
- Eesti keskmise vanaduspensioni ja netopalka suhe on pikas perspektiivis kerges langustrendis, kuid jääb 40%-st kõrgemale.
- II sambaga mitteliitunud inimeste keskmine asendusmäär langeb prognoosiperioodil keskmiselt umbes kümne protsendipunkti võrra.
- Sarnaste tunnustega (sissetulek, vanus, staaž) inimeste puhul on II sambast raha välja võtnud inimeste pensionid madalamad võrreldes nendega, kes pole II sambaga üldse liitunud olnud. Kui pärast 10 aastat II sambaga uuesti liituda, on sõltuvalt kogumisperioodi pikkusest võimalik asendusmäära suurendada. Teisalt näitab praegune statistika, et keskmiselt on II sambast lahkujatel suuremad I samba pensioniõigused võrreldes II sambaga mitte kunagi liitunud inimestega, mistõttu nende pensionid on keskmiselt suuremad võrreldes II sambaga mitte kunagi liitunud inimestega.
- Ebavõrdsus pensionisüsteemis suureneb, st suureneb nii väga suurte pensioniõigustega kui ka väikeste pensioniõigustega inimeste arv.
- I samba kulud ületavad tulusid järgmised 40 aastat, puudujääk on sellel perioodil stabiilselt umbes 0,5% SKP-st aastas.
- III samba mõju keskmisele pensionile on lähematel kümnenditel väheste liitunute ja väikeste sissemaksete tõttu väike, pikemas perspektiivis võib see tõsta keskmist asendusmäära paari protsendi võrra.
- II sambast võetakse praegu 97% rahast ühekordse väljamaksena, siiski on vara veel pikemaajad järeldusi teha, sest 50%-l pensionieas olevatest II sambaga liitunutest on raha veel sambas alles.
- II sambast raha väljavõtnute profiil on olnud suhteliselt sarnane keskmise II sambaga liitunud inimese omaga. Ainult nooremates vanuserühmades on lahkujaid vähem.
- Võrreldes II samba vabatahtlikuks tegemise muudatuste jõustumise eelsete küsitluste tulemustega on välja võetud II samba raha kasutatud vähem laenude tagasimaksmiseks ja investeerimiseks ning rohkem tarbimiseks.

- Laste olemasolu mõjutab II sambaga mitteliitunud inimese pensioni positiivselt, II sambaga liitunud inimese pensioni aga vähendab.

Baasstsenaariumi eeldused

102. Pensionikindlustuse eelarve ja asendusmäära pikaajalised prognoosid põhinevad Rahandusministeeriumi pensionimudelil. Pensionimudel prognoosib etteantud eelduste korral rahvastikku, tööturgu ja pensioniõigusi soo ja vanuse lõikes.

Joonis 14. Rahandusministeeriumi pensionimudeli ülesehitus



Allikas: Rahandusministeerium

103. Erinevalt 2016. aasta analüüsist sisaldab baasstsenaarium ka riskistsenaariume, mille tulemusi näidatakse läbivalt võrdluses põhistsenaariumiga. Et muudetud eelduse mõju oleks selgemalt näha, muudetakse igas riskistsenaariumis ainult ühte eeldust (kuigi see võib automaatselt mõjutada ka teisi eeldusi). Muudetavad parameetrid on migratsioon, sündimus, oodatav eluiga, hõivatute arv, pensionifondide tootlus ja II sambaga liitunute arv. Riskistsenaariumide täpsemad kirjeldused on eelduste peatükkides ja tulemused baasstsenaariumi tulemuste peatükkides.
104. Baasstsenaariumile on lisatud ka üksikisiku vaade, kus lisaks tavapärasele n-ö keskmisele inimesele vaadatakse tulemusi erinevate sissetulekute, laste arvu, töötuse, töövõimetuse, hoolduskoormuse, II sambaga liitumise, varasema ja hilisema pensionile jäämise ning III sambaga liitumise lõikes.

Rahvastikuprognos

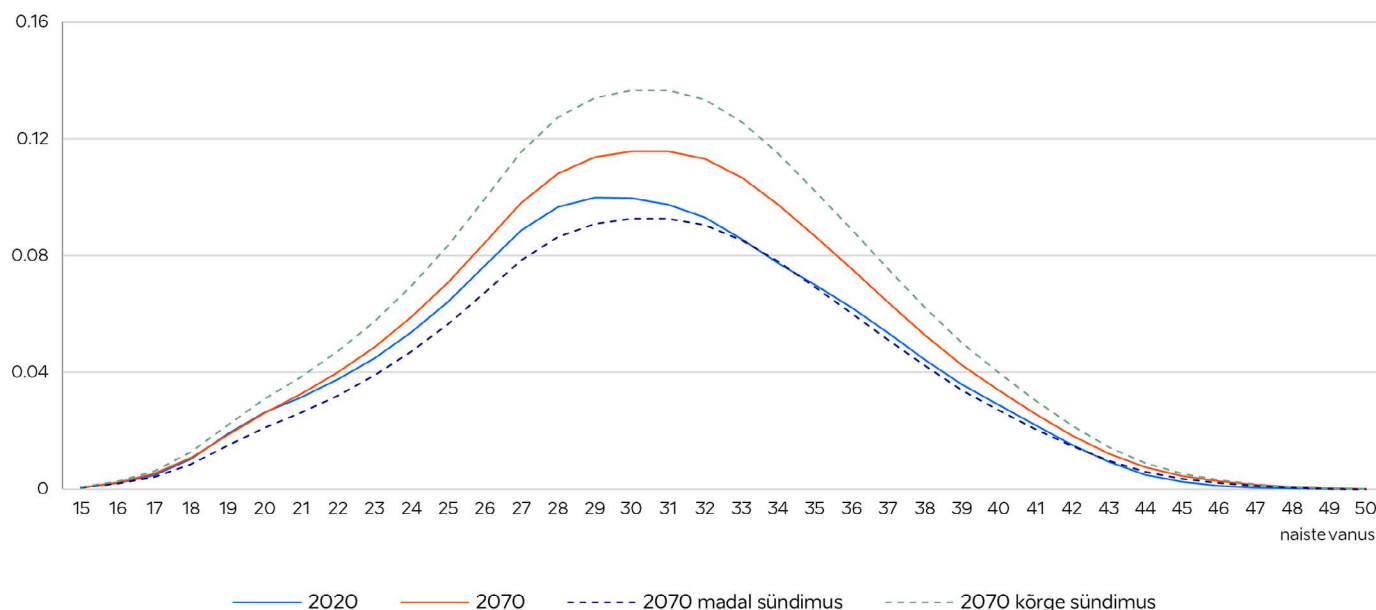
105. Rahvastikuprognosi aluseks on võetud Euroopa Komisjoni töögrupi Ageing Working Group (AWG) rahvastikuprognosid, mis põhinevad Eurostati 2019. aasta rahvastikuprognosil³⁶ (EUROPOP2019) Eesti kohta. Osades stsenaariumides, mis AWG raportis³⁷ puudusid, on kasutatud Rahandusministeeriumi koostatud prognoose. AWG prognoosi kasutamine võimaldab lisaks rahvastikuprognosile kasutada ka sellega sidusat tööturu- ja makromajandusprognoosi. Andmete baasaastaks on üldjuhul 2020. aasta.

36 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EUROPOP2019_population_projections_update_08-10-2020.xlsx

37 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-/database>

106. Sündimuse prognoos põhineb sündimuse vanusekordajate ja summaarse sündimuskordaja prognoosil. Sündimuse vanusekordaja joonisel 15 näitab keskmist elussündide arvu ühe naise kohta antud vanuserühmas. Jooniselt nähtub, et enim lapsi sünnitavad naised vanuses 27-33. Prognoosimudelil eeldatakse enam-vähem sarnase sünnitamise mustri säilimist ka tulevikus, sõltuvalt vanusest nihkub see umbes ühe aasta võrra paremale ehk keskmise sünnitava naise vanus kasvab 1 aasta võrra. Madala ja kõrge suremuse stsenaariumides on sündimuse vanusekordajate mustrid samad mis baasstsenaariumis, ainult kordajate tase on vastavalt summaarsele sündimuskordajale kas madalam või kõrgem.

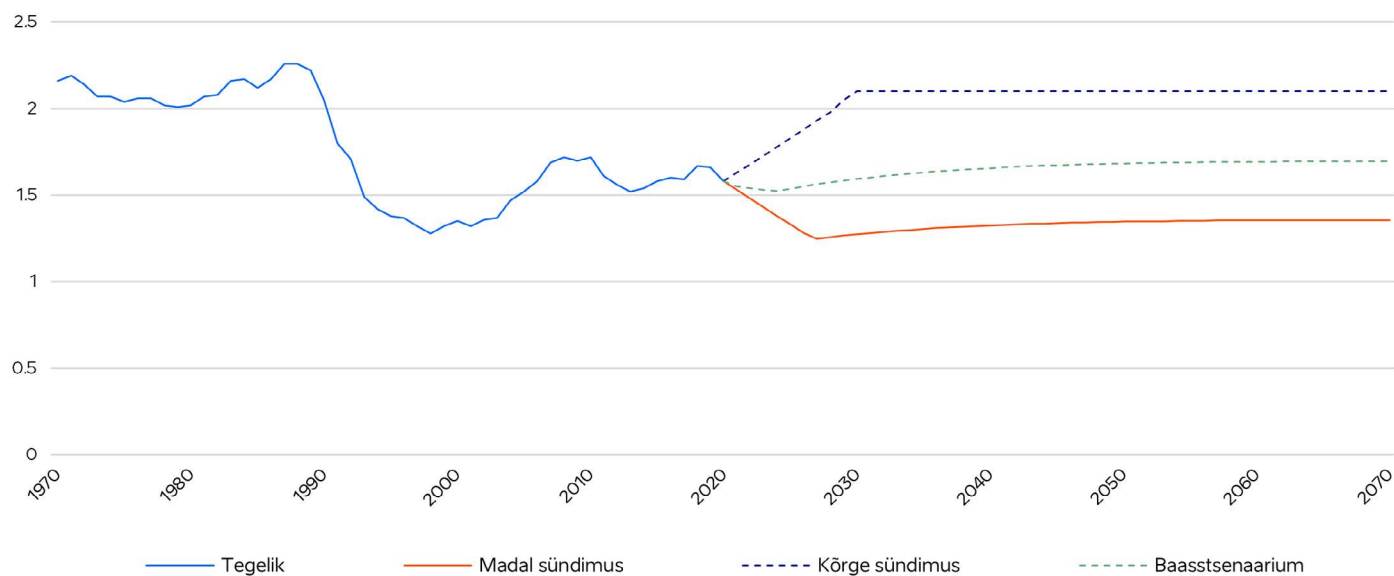
Joonis 15. Sündimuse vanusekordajad aastal 2020 ja prognoosid 2070. aastaks.



Allikas: Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused

107. Summaarne sündimuskordaja (vt joonis 16) näitab keskmist elussündinud laste arvu naise kohta tema elu jooksul. Rahvastiku säilimiseks peaks see arenenud riikides olema umbes 2,1. Eestis oli summaarne sündimuskordaja 2020. aastal 1,58 ja viimase 15 aasta jooksul on see jäänud vahemikku 1,52-1,72. Prognoosi baasstsenaariumis eeldatakse, et see tõuseb 1,7-ni ja jääb seal stabiilseks. Antud eeldus on võrreldav teiste Euroopa riikide prognoosidega ja järgib ka Eesti sündimuse trendi viimasel 15 aastal. Madala sündimuse stsenaariumis langeb summaarne sündimuskordaja 2029. aastaks 1,27-ni ja jääb seejärel baasstsenaariumi kordajast 0,33 võrra madalamaks. Kõrge sündimuse stsenaariumi korral tõuseb summaarne sündimuskordaja 2030. aastaks 2,1-ni ja jääb siis sellel tasemel pidama.

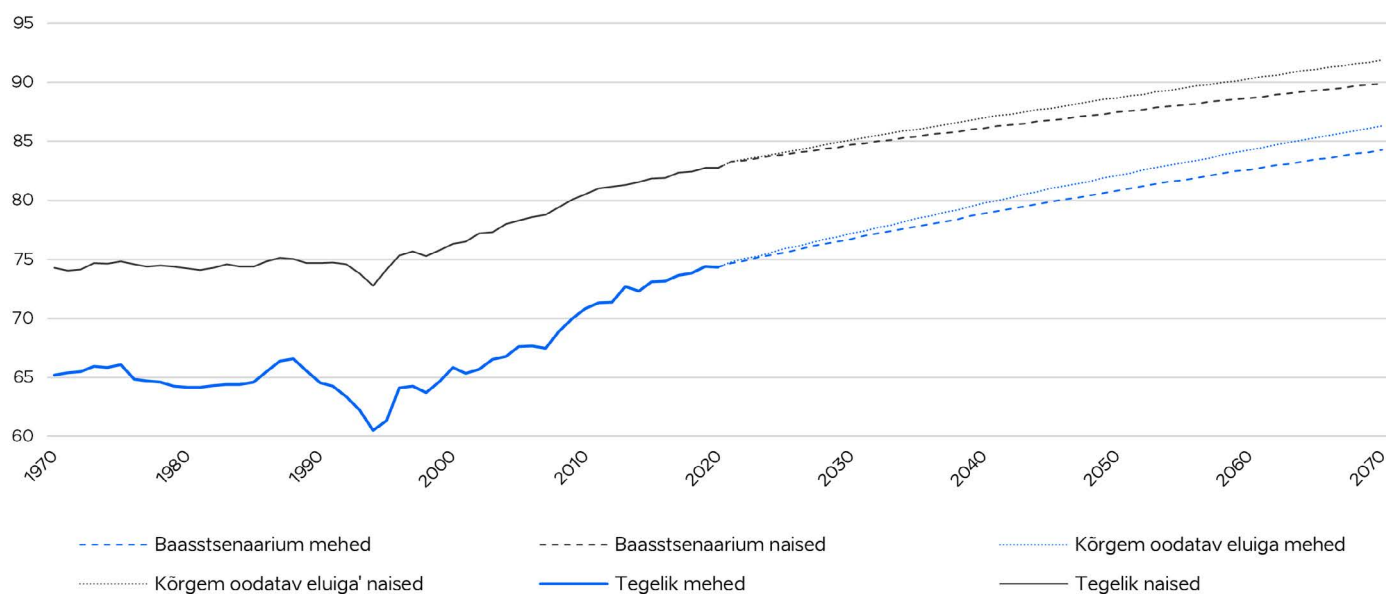
Joonis 16. Summaarse sündimuskordaja statistika aastatel 1970–2020 ja prognoosid aastateks 2021–2070.



Allikas: Statistikaamet, Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused

108. Suremustõenäosuste eeldusi ehk mingis vanuses inimese tõenäosust surra enne järgmise eluaasta täitumist on kõige parem väljendada läbi oodatava eluea. Prognoosi eelduste kohaselt tõuseb naiste oodatav eluiga sünnihetkel 2020. aasta 82,7 aastalt 89,9 aastani 2070. aastaks ja meeste oodatav eluiga samal ajal 74,4 aastalt 84,3 aastani. Kõrge oodatava eluea stsenaariumi korral on eeldatud, et nii naiste kui ka meeste oodatav eluiga on võrreldes baasstsenaariumiga kahe aasta võrra kõrgem, vastavalt siis 91,9 ja 86,3 aastat.

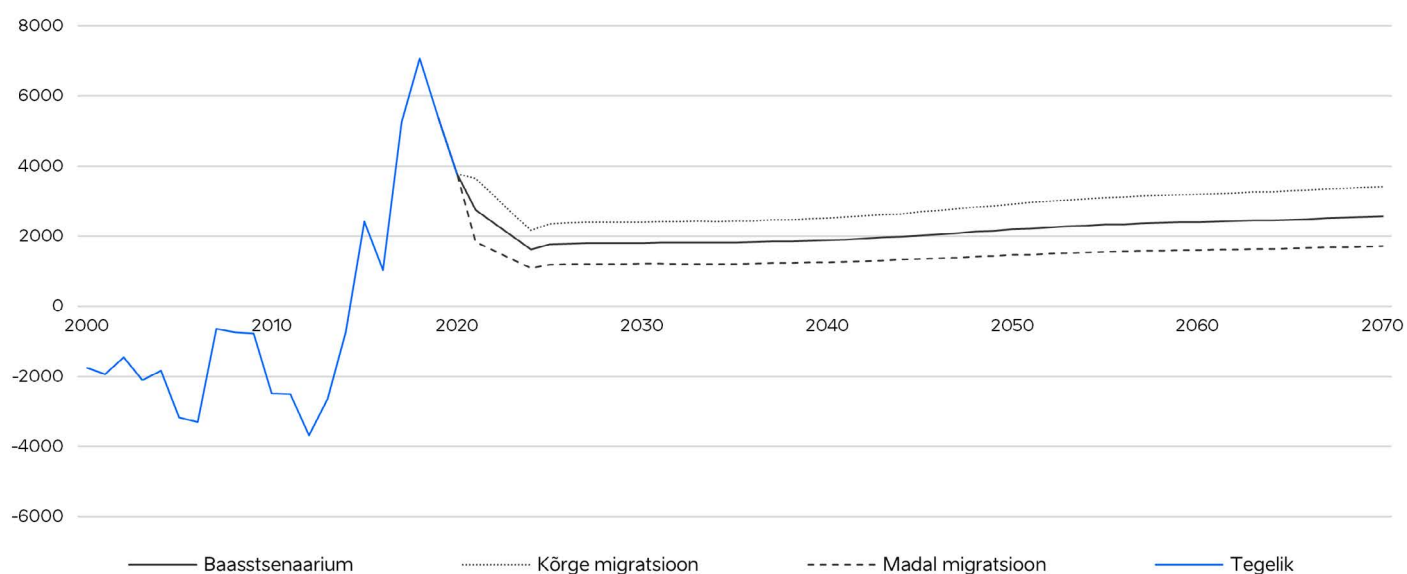
Joonis 17. Naiste ja meeste oodatava eluea statistika aastatel 1970–2020 ja prognoosid aastateks 2021–2070.



Allikas: Statistikaamet, Eurostat

109. Migratsiooni on oluliselt keerulisem prognoosida kui näiteks sündimuse või suremuse arenguid. Pikemas perspektiivis võivad erinevate aastate positiivsed ja negatiivsed rändesaldod ka üksteist tasakaalustada. Käesolevas analüüsis on kasutatud Eurostati rändesaldo prognoose nii baasstsenaariumis kui ka kõrge ja madala migratsiooni stsenaariumides. Baasstsenaariumi korral on eeldatud, et Eestisse tuleb aastas keskmiselt juurde 1600–2500 inimest, mis teeb kogu prognoosiperioodi peale kokku ca 106 000 inimest. Madala migratsiooni stsenaariumis on eeldatud, et Eestisse tuleb samal perioodil juurde 71 000 inimest ja kõrge migratsiooni korral 142 000 inimest. Kõikides migratsiooni stsenaariumides ei ole arvestatud Ukraina sõjapõgenike migratsiooniga, kuna selle mõju on hetkel veel keeruline hinnata ja see oleneb ka sõja tulemustest.

Joonis 18. Rändesaldo statistika aastatel 2000–2020 ja prognoosid aastateks 2021–2070.

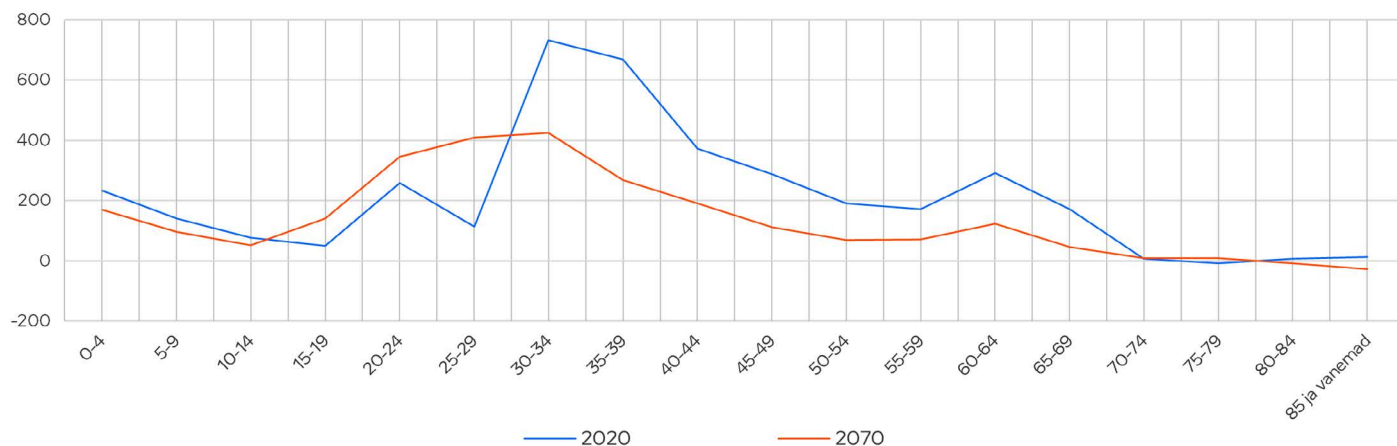


Allikas: Statistikaamet, Eurostat

110. Rahvastiku ja pensionisüsteemi pikaajalises prognoosis on oluline ka rändesaldo soo ja vanuse lõikes. Joonisel 19 on näha, et rändesaldo on mõnevõrra kõrgem tööealiste seas ning madalam laste ja vanemaealiste hulgas. Kogu prognoosiperioodi peale kokku on eeldatud, et 43% sisserändajatest on naised ja 57% mehed.



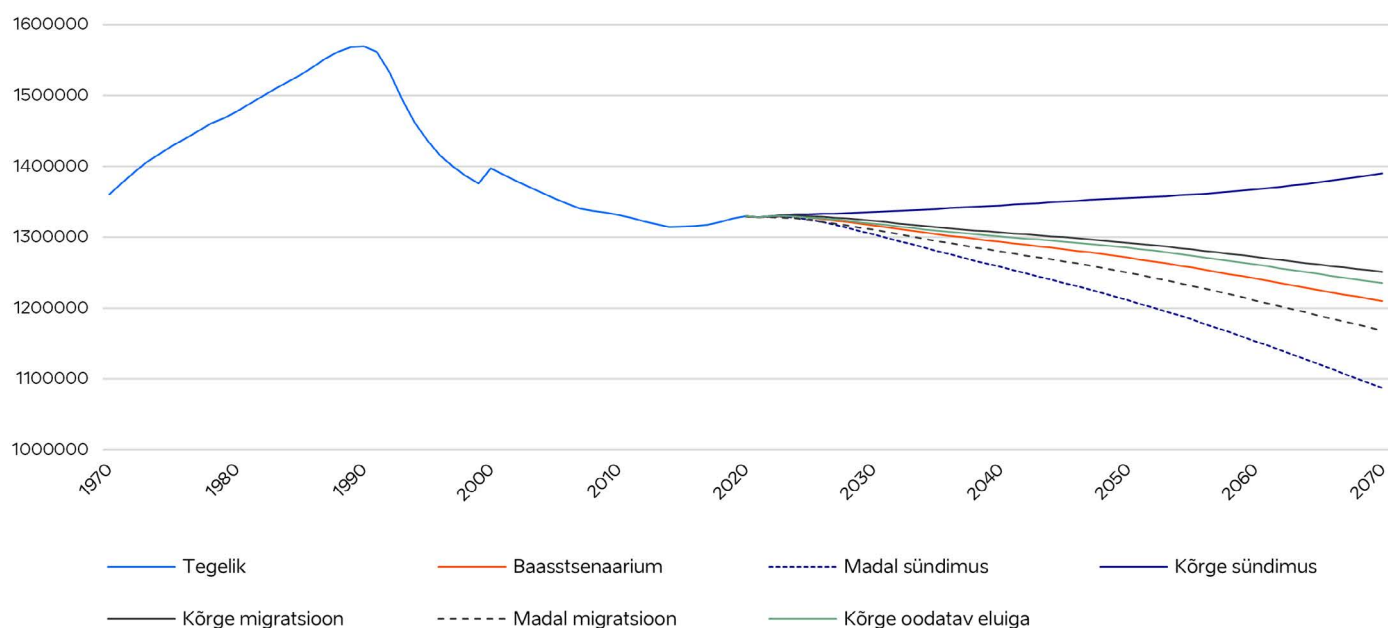
Joonis 19. Rändesaldo võrdlus vanusegruppide lõikes aastatel 2020 ja 2070.



Allikas: Statistikaamet, Eurostat

111. Kirjeldatud eeldustel väheneb Eesti rahvaarv baasstsenaariumi kohaselt aastaks 2070 seniselt 1,33-lt miljonilt 1,24 miljonini. Jooniselt 20 on näha, et eelpool nimetatud stsenaariumidest mõjutavad rahvaarvu enim sündimuskordaja stsenaariumid. Kõrge sündimuskordaja korral tõuseks Eesti rahvaarv 1,39 miljoni ja madala sündimuskordaja korral väheneks 1,09 miljoni inimeseni. Migratsiooni stsenaariumid mõjutavad rahvaarvu 2070. aastaks umbes 41 000 inimese võrra (kõrge migratsioon +41 000 ja madal migratsioon -41 000 inimest). Kõige vähem mõjutab rahvaarvu (+25 000 inimest) kõrge oodatava eluea stsenaarium.

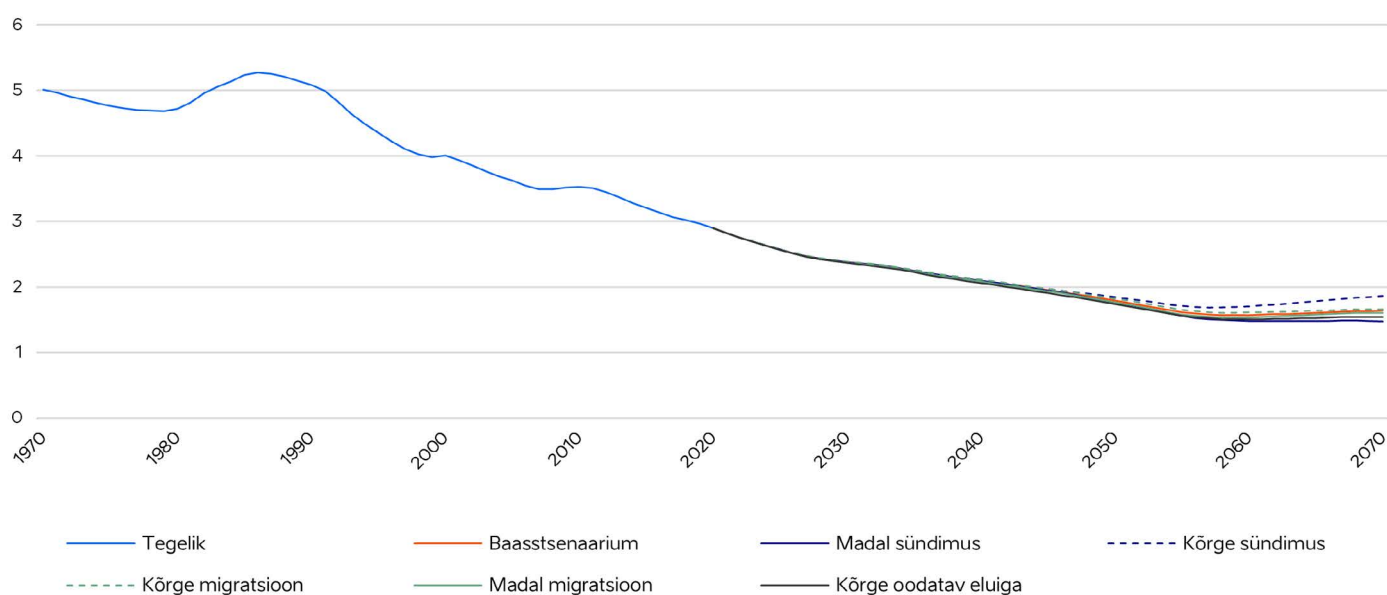
Joonis 20. Eesti rahvaarvu statistika aastatel 1970–2020 ja prognoosid aastateks 2021–2070.



Allikas: Statistikaamet, Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused

112. Pensionisüsteemi juures on olulised rahvastiku muutused erinevates vanusrühmades. **Oluline on eelkõige tööaliste ja pensionäride arvu suhe ja selle muutus.** Joonisel 21 on toodud 20–64-aastaste ning 65-aastaste ja vanemate inimeste suhe, mis baasstsenaariumi kohaselt väheneb 2020. aasta 2,9-lt 2070. aasta 1,64-ni. Erinevad rahvastiku stsenaariumid mõjutavad seda suhet 2050. aastal väga marginaalselt, natuke suurem mõju tekib alles 2070. aastaks, kuid ka siis ei ole mõju veel märkimisväärne — kõrge sündimuse korral on see suhe 1,86.
113. Seega on demograafiline trend pensionisüsteemi jaoks väga ebasoodne, isegi kui sündimus paraneb ja Eestisse tuleb rohkem inimesi, kui siit lahkub. Samas ei pruugi ainult demograafia vaatamine pensionisüsteemi olukorda kõige paremini iseloomustada, kuna olulised on ka näiteks tööturu arengud ja pensioniiga, mis määravad täpsemalt töötajate ja pensionäride arvu. Sellest lähemalt järgmistes peatükkides.

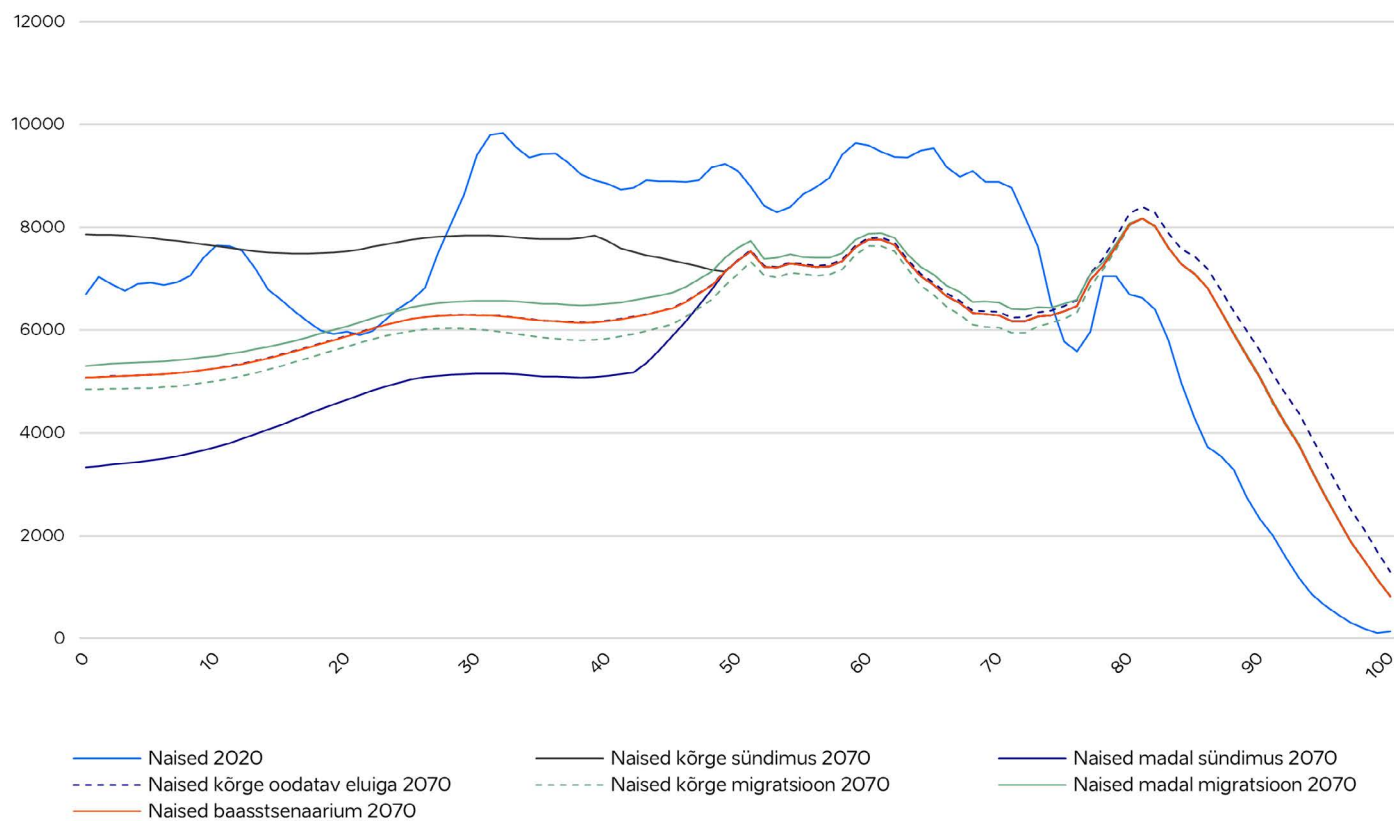
Joonis 21. 20–64-aastaste ning 65-aastaste ja vanemate inimeste suhe aastatel 1970–2020 ja suhte prognoosid aastateks 2021–2070.



Allikas: Statistikaamet, Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused

114. Meeste ja naiste rahvastiku struktuur on täpsemalt toodud joonistel 22 ja 23. 2020. aastal on näha tööaliste inimeste suuremaid vanusekohorte ja pensionieas inimeste väiksemaid vanusekohorte. 2070. aastaks on pensioniealiste osakaal oluliselt kasvanud. Sealjuures on 2070. aastal märkimisväärselt rohkem pensioniealisi mehi. Sündimuse stsenaariumid mõjutavad ainult nooremate tööaliste inimeste arvu. Üle 45-aastaste töötajate arvu ei mõjuta märkimisväärselt ükski stsenaarium, sest analüüsi prognoosiperiood ei ole nii pikk.

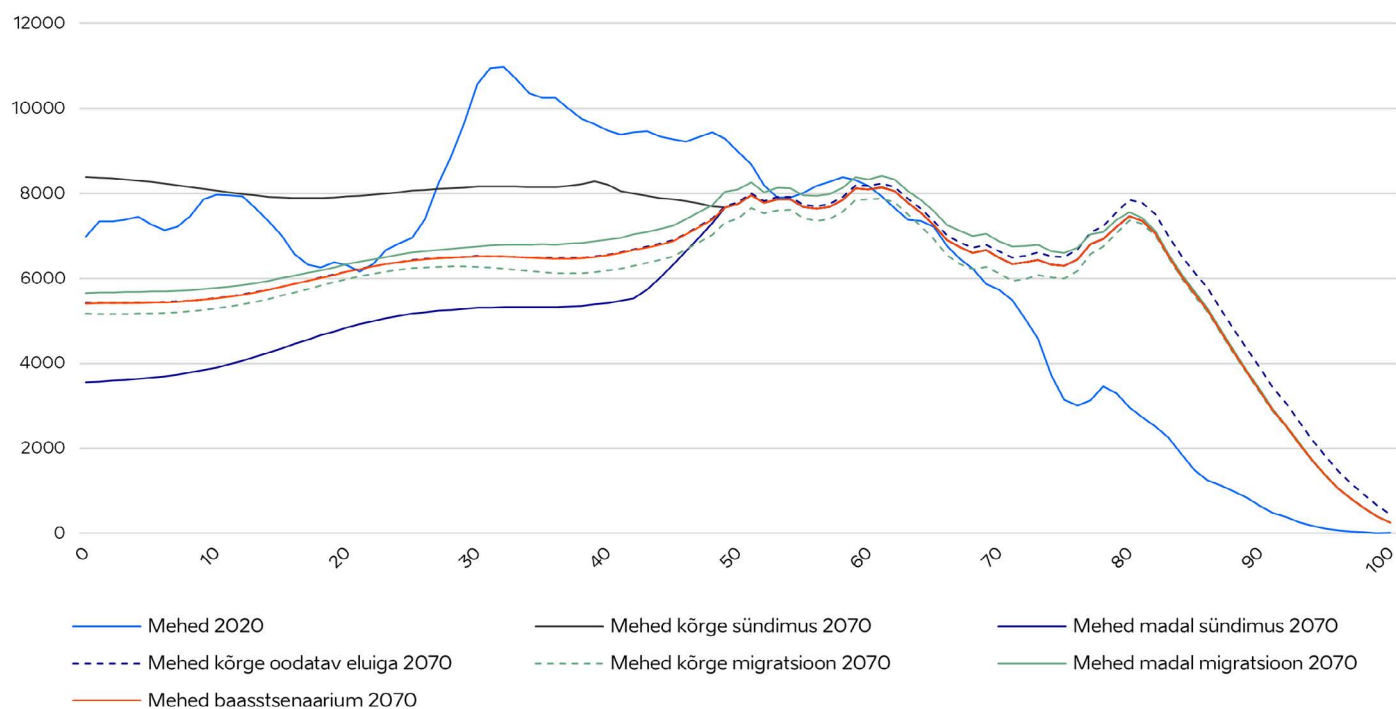
Joonis 22. Erinevas vanuses naiste arv rahvastikuproгноosi erinevate stsenaariumide korral.



Allikas: Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused



Joonis 23. Erinevas vanuses meeste arv rahvastikuprognosi erinevate stsenaariumide korral.



Allikas: Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused

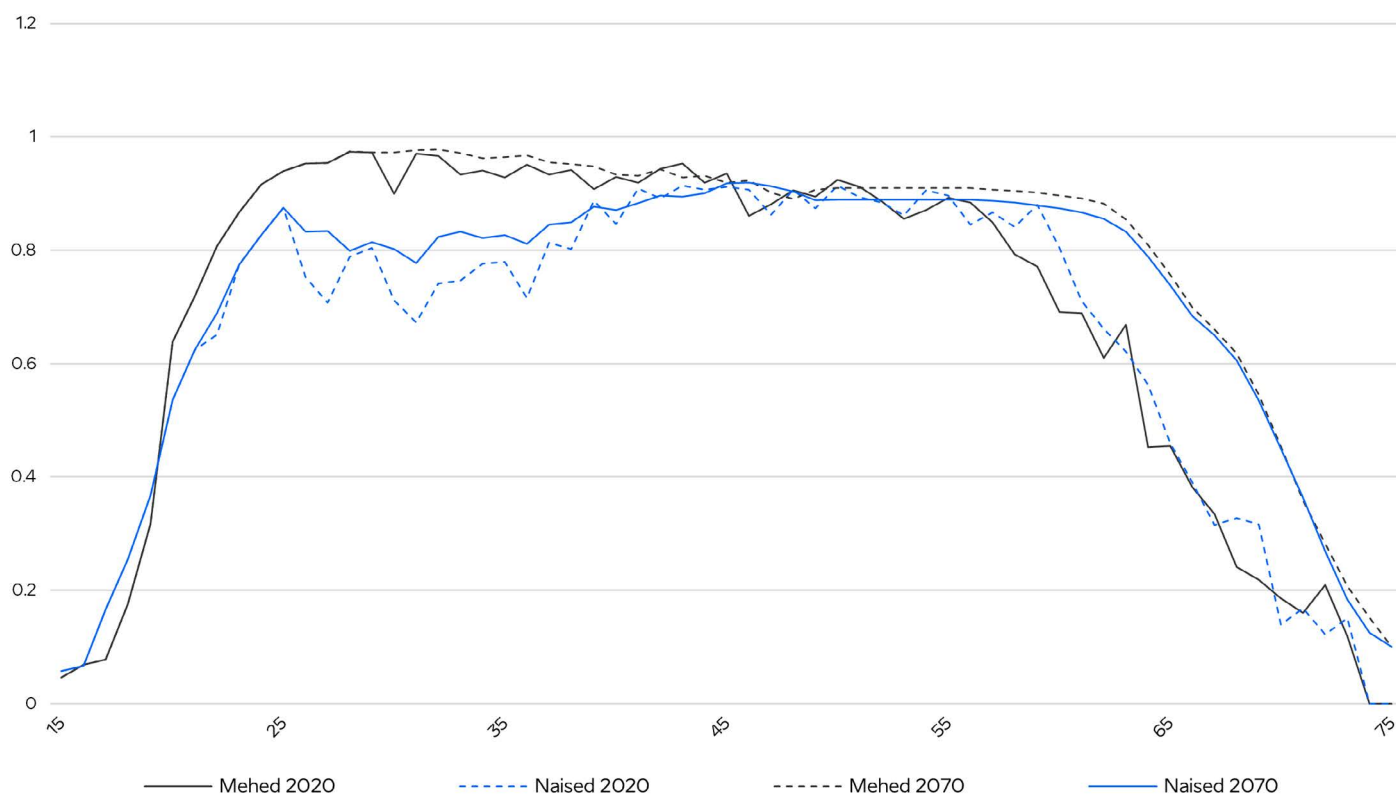
Teiste riikide ja Euroopa rahvastiku prognoosi peamiste trendidega on võimalik tutvuda Eurostati kodulehel³⁸.

Tööturu prognoos

115. Tööturu prognoosi lühiajalised (nelja aasta) eeldused põhinevad Rahandusministeeriumi ametlikul majandusprognoosil ja pikaajalised eeldused Euroopa Komisjoni Majanduspoliitika Komitee alla kuuluva vananeva rahvastiku töögrupi (Working Group on Ageing Populations and Sustainability ehk AWG) prognoosidel. AWG prognoosid on riigispetsiifilised ja kooskõlas Eurostati rahvastikuprognosidega. Tööturu prognoosi juures täiendavaid stsenaariume lisaks baasstsenaariumile ei tehta.
116. Tööturu prognoos põhineb rahvastikuprognosil ja esmajärjekorras prognoositakse töötajate osalemise määra soo ja vanuse lõikes, seejärel töötuid, ning nende vahet leitakse hõivatud. Joonisel 24 on toodud baasstsenaariumi prognoosis kasutatavad 2020. ja 2070. aastal töötajate osalemise määrad. Jooniselt on näha, et võrreldes 2020. aastaga muutub töötajate osalemise määr eelkõige üle 60-aastaste seas vanusevahemikus 62–68, mil pensioniea tõus suurendab nendes vanusegruppides tööturul osalemist.

38 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_-_population_projections&oldid=497115#Population_projections

Joonis 24. Tööjõuturul osalemise määr 2020. aastal ja prognoos 2070. aasta kohta soo ning vanuse lõikes.

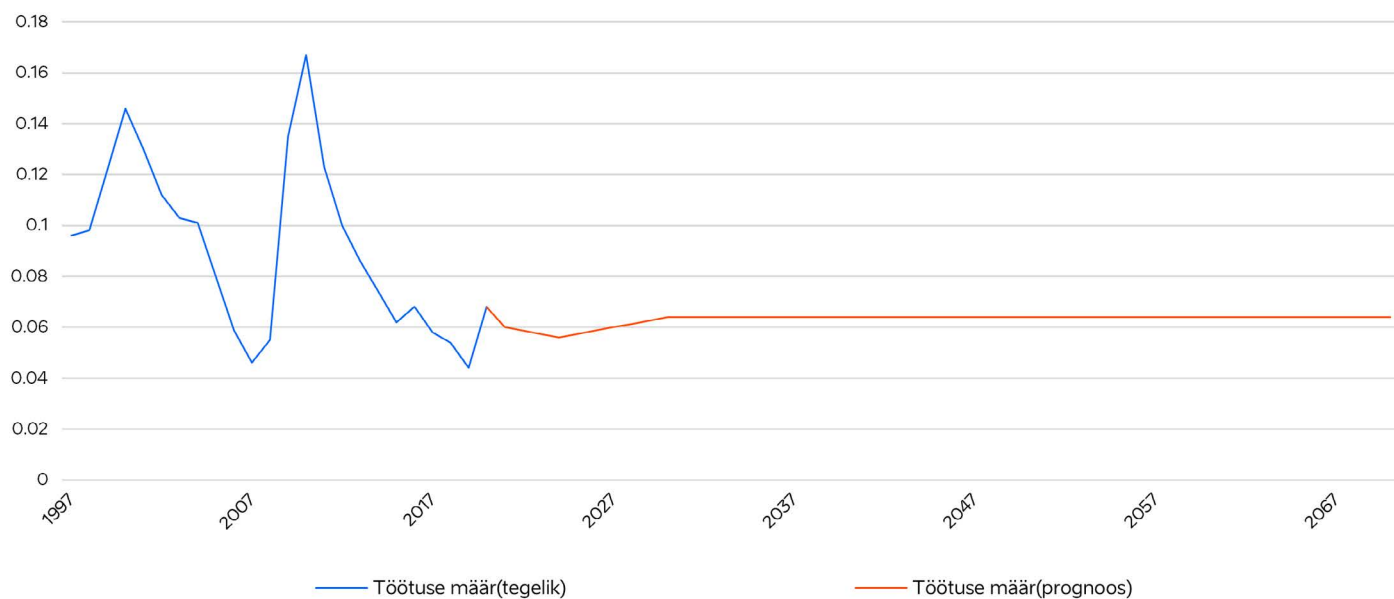


Allikas: Ageing Working Group

117. Töötute arvu prognoositakse mudelis kahes etapis: esmalt kasutades vanuse ja soo spetsiifilise töötuse määrasid (n-ö töötuse struktuuri muutmine) ning seejärel kohendatakse seda täiendavalt keskmise töötuse määra muutusega. Töötuse struktuuris olulisi muutusi pikemas perspektiivis ei prognoosita, kuna selget ja ühesuunalist arengutrendi ei ole võimalik esile tuua. Töötuse määra prognoos põhineb suuresti Rahandusministeeriumi ja AWG prognoosil. Pikas perspektiivis on eeldatud keskmiselt ca 6,4% töötuse määra.



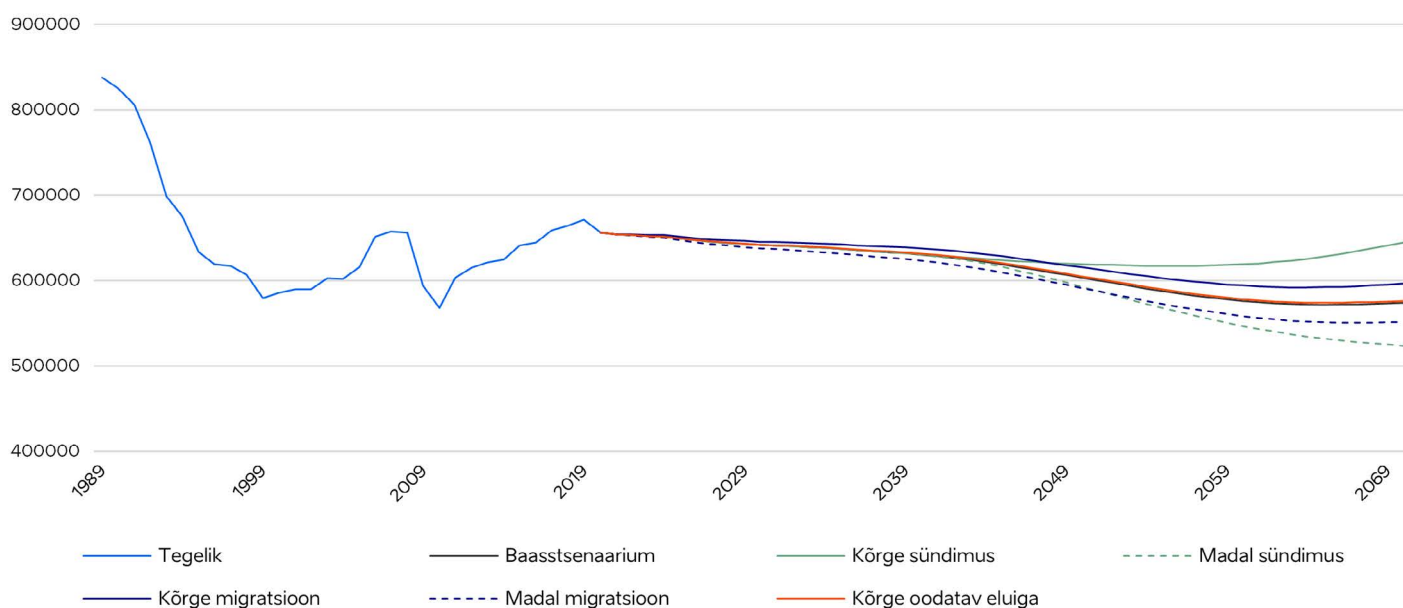
Joonis 25. Töötuse määr ja selle prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium, Ageing Working Group

118. Rahvastiku, tööjõuturul osalemise määra ja töötuse kaudu on prognoositud töötajate arv. Töötajate arv (sh pensionieas töötajad) on kõikide stsenaariumide korral langustrendis kuni 2060. aastani. Pärast seda hakkab töötajate arv tõusma ainult kõrge sündimuse stsenaariumis ja läheneb 2070. aastaks praegusele tasemele (umbes 655 000 inimest). Baasstsenaariumi järgi on töötajaid 2070. aastaks vähem umbes 83 000 inimese võrra. Negatiivseima stsenaariumi korral, milleks on madal sündimus, väheneb töötajate arv 133 000 inimese võrra.

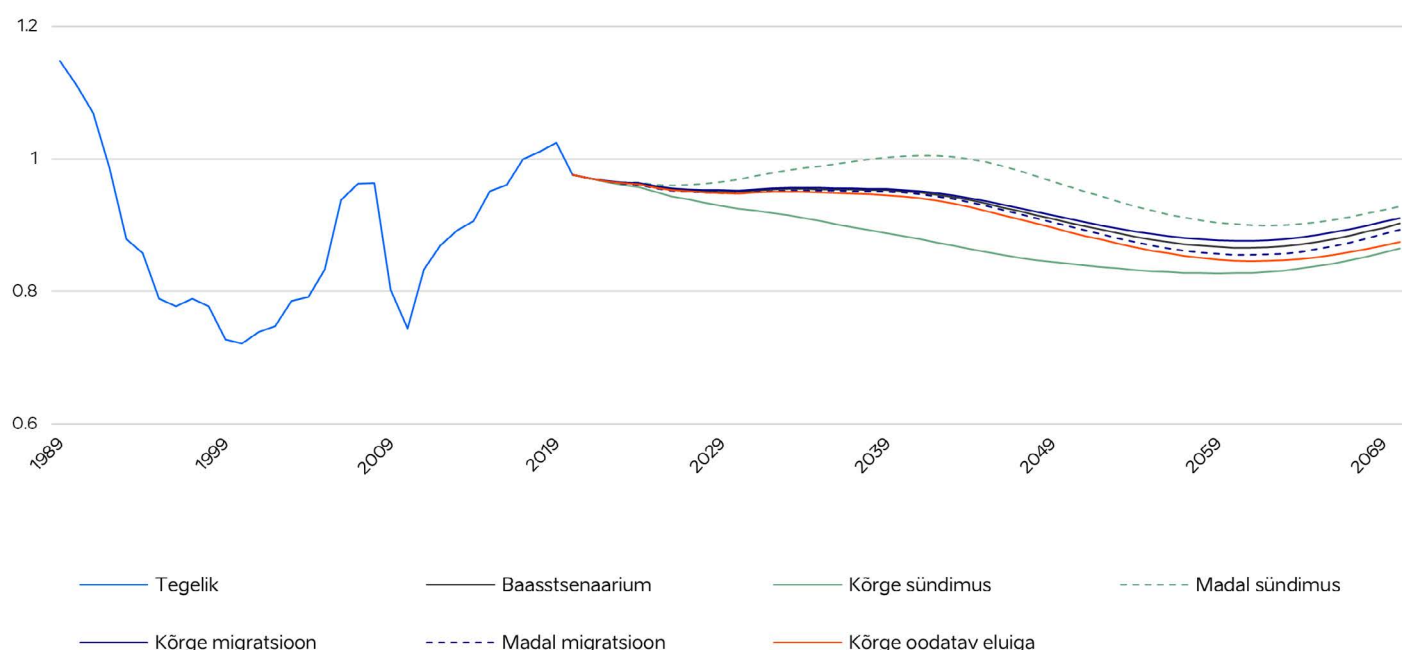
Joonis 26. Töötajate arv ja selle prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium, Ageing Working Group

119. Joonisel 27 on toodud töötajate ja mitteaktiivsete suhe minevikus ning tuleviku prognoos. Mitteaktiivsed sisaldavad antud juhul ka töötuid, et näidata n-ö maksumaksjate suhet ülejäänud rahvastikku. Antud suhe oli 2020. aastal 0,98 hõivatut ühe mitteaktiivse inimese kohta. Baasstsenaariumi prognoos näitab, et eeldatavalt hakkab see tulevikus tasapisi langema, kuid suurem langus tuleb alles pärast 2040. aastat. Kõige vähem on töötajaid mitteaktiivsete suhtes 2060. aasta paiku, mil suhe langeb baasstsenaariumi järgi 0,86-ni. Võrdluseks oli see suhe 2016. aasta analüüsis baasstsenaariumi järgi 2060. aastal 0,69. Käesoleva analüüsi baasstsenaarium on positiivsem tulenevalt pensioniea tõusu sidumisest oodatava elueaga. Pensioniea tõustes suureneb prognoosi järgi vanemaealiste töötajate arv, mis vähendab töötajate arvu langust oluliselt.

Joonis 27. Töötajate ja mitteaktiivsete inimeste arvu suhe ja selle prognoos kuni 2070. aastani.

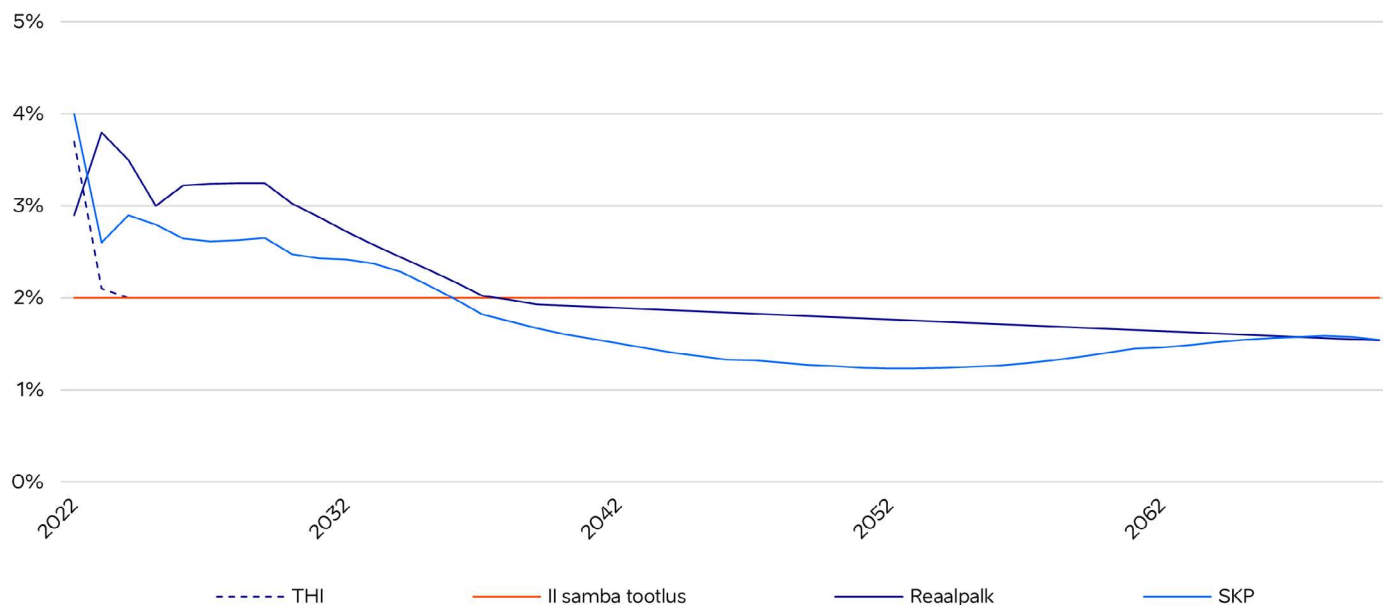


Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium, Ageing Working Group

Makromajanduse prognoosi eeldused

120. Pensionikindlustust puudutavate prognooside tegemisel kasutatav kolmas eelduste grupp hõlmab makromajanduse näitajaid. Neist on vaja prognoosida eelkõige tarbijahinnaindeksi (THI), reaalsalga, pensionifondide ja pensionilepingute tootluse, aga ka sisemajanduse koguprodukti (SKP) muutust. SKP on oluline eelkõige pensionikindlustuse mahtude (nt riikliku pensionikindlustuse kulud suhtena SKP-sse) võrdlemisel erinevatel ajahetkedel. Ülejäänud näitajatest sõltub pensioniõiguste (I samba osakud, sissemaksed II sambasse) ja pensioni suuruse (riikliku pensionikindlustuse indeks, II samba varad) kujunemine.
121. THI, SKP ja reaalsalga lühiajaline prognoos põhineb Rahandusministeeriumi prognoosil ja pikaajaline prognoos AWG prognoosil. Kuna Rahandusministeerium II samba fondide tootlust ei prognoosi, on siin aluseks ainult AWG eeldused. THI puhul on eeldatud, et see on pikaajaliselt suhteliselt konstantselt 2%. Reaalsalga kasv on võrdsustatud tööjõu tootlikkuse kasvuga, mis on 2030. aastani üle 3% ja väheneb seejärel ühtlaselt 2070. aastaks 1,6%-ni. SKP reaalkasv on prognoosimudelis korrelatsioonis tööjõu tootlikkuse kasvu ja töötajate arvu muutusega. Kuna töötajate arv väheneb, on SKP reaalkasv tööjõu tootlikkuse kasvust ka selle võrra madalam. II samba fondide netoreaaltootluseks on eeldatud 2%. Selleks, et prognoositavaid väärtusi paremini visualiseerida, ei ole joonisele 28 mahutatud kõiki mineviku väärtusi.

Joonis 28. THI, tootluse, palga ja SKP prognoosid kuni 2070. aastani.



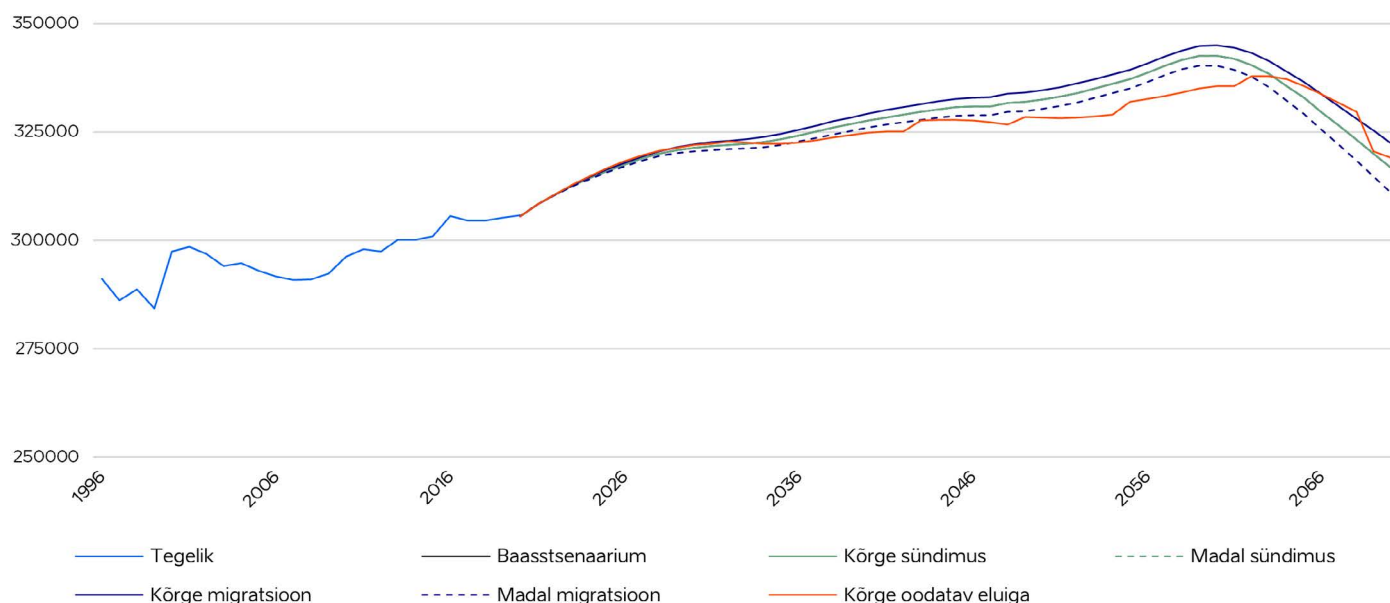
Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium, Ageing Working Group

122. Makromajanduse prognoosidest on eraldi stsenaariumid koostatud ainult pensionifondide tootluse kohta. Lisaks baasstsenaariumi 2% reaaltootlusele on tehtud stsenaariumid ka 1% ja 3% reaaltootlusega. 2% reaaltootluse korral on tootluse ja reaalpalga kumulatiivne kasv prognoosiperioodi lõpuks (2022–2070) võrdne: reaaltootluse kumulatiivne kasv on 163% ja reaalpalga kumulatiivne kasv 179%. Madala tootluse korral on reaaltootluse kumulatiivne kasv 63% ja kõrge reaaltootluse korral 326%.

Pensionäride arvu prognoos

123. Käesolevas analüüsis on prognoositud kõigi vanaduspensionäride (sh sooduspensionäride) ja rahvapensionäride arvu. Toitjakaotuspensionäre prognoos ei sisalda, sest toitjakaotuspensionäridest lapsed ja üliõpilased ei ole käesoleva analüüsi sihtrühm. Vanemaid toitjakaotuspensionäri saajaid oli 2021. aastal alla 150. Kõige olulisem on vanaduspensionäride prognoos, sest nemad moodustavad kõigist pensionäridest umbes 95%. Pensionäride arvu prognoosimisel võetakse aluseks baasaasta pensionäride andmed soo ja vanuse lõikes ning leitakse nende osakaal rahvastikust igas vanusegrupis. Seejärel eeldatakse, et antud osakaal jääb igas vanusegrupis konstantseks ja pensionäride arv muutub ainult rahvastiku muutuste korral. Täiendavalt korrigeeritakse pensionäride arvu ainult nendes soo- ja vanusegruppides, kus pensioniiga tõuseb. Vanaduspensionäride puhul eristatakse ka II sambaga liitunud.
124. Vanaduspensionäride arv (v.a eripensionärid ja väljateenitud aastate pensionärid) on alates 2007. aastast pidevalt tõusnud ja tõuseb prognoosi järgi 2060. aastaks umbes 340 000 inimeseni. Seejärel pöörduv pensionäride arv langustrendi. Vaatamata pensioniea pidevale tõusule (baasstsenaariumi kohaselt tõuseb pensioniiga 2070. aastaks 70,5-ni) suureneb pidevalt inimeste arv pensionieas olevates vanusekohortides, mille mõju on kokkuvõttes suurem kui pensioniea tõusul. Rahvastiku stsenaariumidest eristub teistest eelkõige kõrge oodatava eluea stsenaarium. Sellisel juhul tõuseb oodatav eluiga kiiremini ja pensioniiga, mis on seotud oodatava elueaga, tõuseb 2070. aastaks üle 72 aasta. Kuigi antud juhul on vanemaealiste inimeste arv võrreldes baasstsenaariumiga suurem, siis pensioniea kiirem kasv hoopis vähendab vanaduspensionäride arvu võrreldes muude stsenaariumidega.

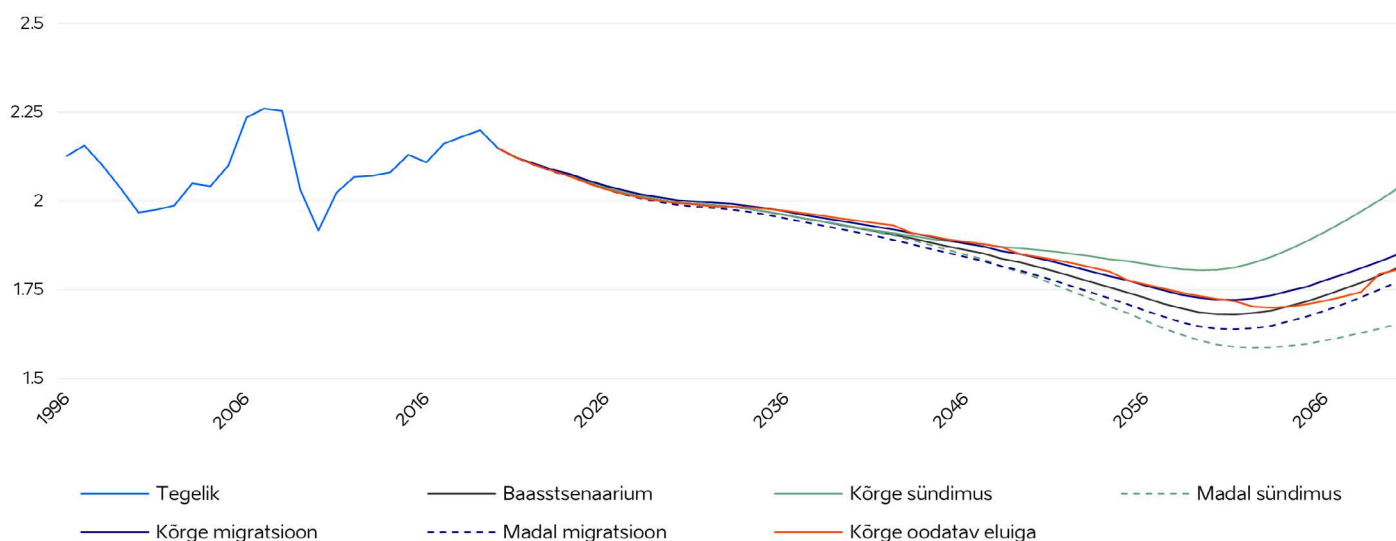
Joonis 29. Vanaduspensionäride arv ja prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium

125. Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse seisukohast on oluline töötajate ja vanaduspensionäride suhtarvu muutus. Viimasel 25 aastal on olnud keskmiselt 1,95–2,3 töötajat ühe vanaduspensionäri kohta. Madalaim tase oli 2009.–2010. aasta majanduslanguse ajal (1,95), mil töötajate arv langes alla 600 000. Sel perioodil langes pensionisüsteem ka defitsiiti (mitte küll ainult töötajate ja pensionäride suhtarvust tingituna), mille tagajärjed on süsteemis siiani. Baasstsenaariumi prognoosi kohaselt langeb töötajate ja vanaduspensionäride suhe 2060. aastaks 1,7-ni ja hakkab seejärel jälle tõusma. Kõrgem sündimus tõstaks selle suhte 2070. aastaks üle kahe. Madal sündimus omakorda vähendaks seda suhet 2070. aastaks alla 1,6.

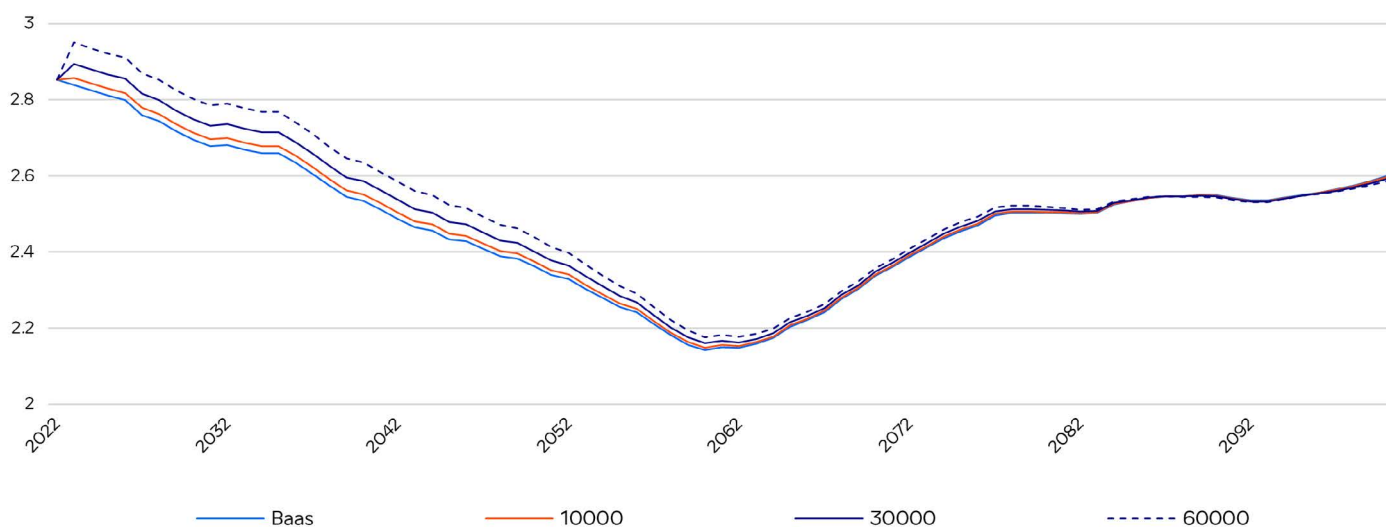
Joonis 30. Töötajate ja vanaduspensionäride suhe ja selle prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium

126. Arenguseire keskus analüüsis³⁹ Ukraina sõjapõgenike mõju Eestile, sh Eesti demograafiale ja töøjõuturule, mis on pensionisüsteemi vaates olulised. Selleks koostati kolm stsenaariumi erinevate sissetulekute arvuga (10 000, 30 000 ja 60 000). Stsenaariumidest selgus, et sõjapõgenike Eestisse elama asumine lükkab Eesti rahvastiku vähenemist küll edasi, kuid ei hoia seda ära. Selleks, et Eesti rahvastik aastaks 2100 ei kahaneks, oleks vaja kas suuremat iga-aastast sissetõnet, enam lapsi või madalamat suremust. Töö- ja pensioniealiste suhe võib põgenike tõttu olla lähiaastakümnetel küll natuke kõrgem, kuid trendi see ei muuda ja 2060. aastaks on mõju ulatus, sh ka mõju pensionisüsteemile, juba väike. **Seega kuna Eestisse pikaajaliselt elama jäävate sõjapõgenike arv pole analüüsi tegemise ajal teada ja kuna nende mõju ei ole tõenäoliselt pikaajaliselt väga suur, siis käesolevas analüüsis selle mõju ei arvestata.**

Joonis 31. Tööealiste inimeste arv ühe pensioniealise kohta 2022–2100.

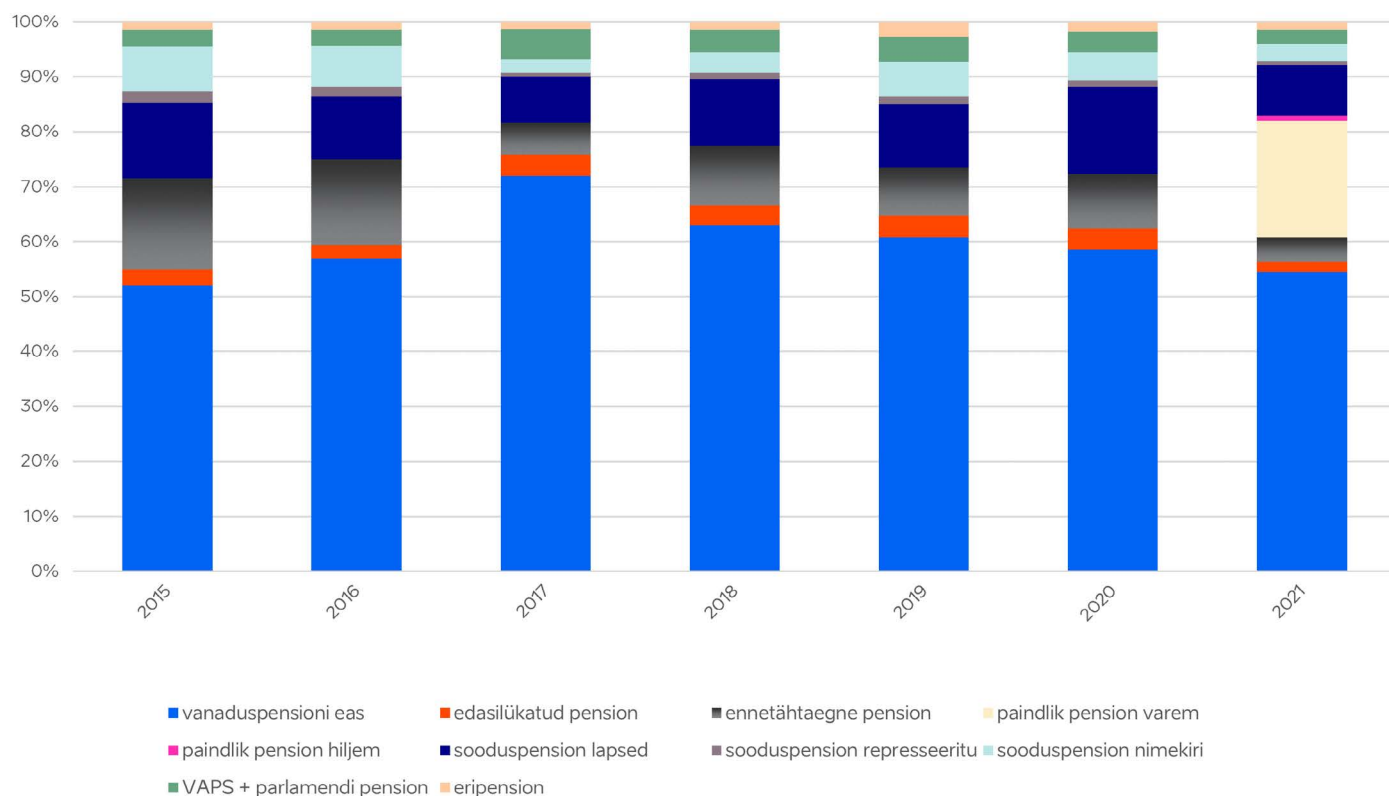


Allikas: Magnus Piirits, Arenguseire Keskus

127. Töötajate ja pensionäride suhet mõjutavad ka erinevad enne vanaduspensioniga pensionile minemise võimalused. Tavapärasest pensionieast kuni viis aastat varem saavad pensionile minna lapsevanemad, kes on kasvatanud kolme või enamat või puudega last. Viis kuni kümme aastat varem saavad minna pensionile inimesed, kes on töötanud soodustingimustel vanaduspensionile õigust andval tööl. Väljateenitud aastate pensionärid hakkavad pensioni saama kuni 25 aastat enne vanaduspensioniga. Juba üleminekuperioodiga kaotatud nn eripensioniskeemid (nt kaitsevägi, kohtunikud) võimaldavad hakata saama pensioni enne vanaduspensioniga. Lisaks veel represseeritud ja Tšernobõli katastroofi likvideerimisest osavõtnud, kes saavad pensionile kuni viis aastat varem. 2021. aastast asendati endine ennetähtaegne ja edasilükatud vanaduspension paindliku pensioniga. Kui ennetähtaegsele pensionile sai minna kuni kolm aastat enne vanaduspensioniga, siis paindlikule pensionile saab jääda kuni viis aastat enne pensioniga. Paindliku vanaduspensioniga ja ennetähtaegse vanaduspensioniga vahe on selles, et viimast töötamise korral ei maksta ning viimase staažinõue on paindliku pensioni staažinõudest oluliselt väiksem.
128. 2021. aastal nn vanaduse alusel pensionile läinud 8082 inimesest läks pensionile enne vanaduspensioniga 45,6%. Seega pea pooled vanaduspensionile minejad hakkavad pensioni saama kuni 25 aastat enne üldist pensioniga.

39 https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/06/2022_vene-ukraina-soja-moju-eestile_raport.pdf

Joonis 32. Uued vanaduspensionärid liigiti aastatel 2015–2021.



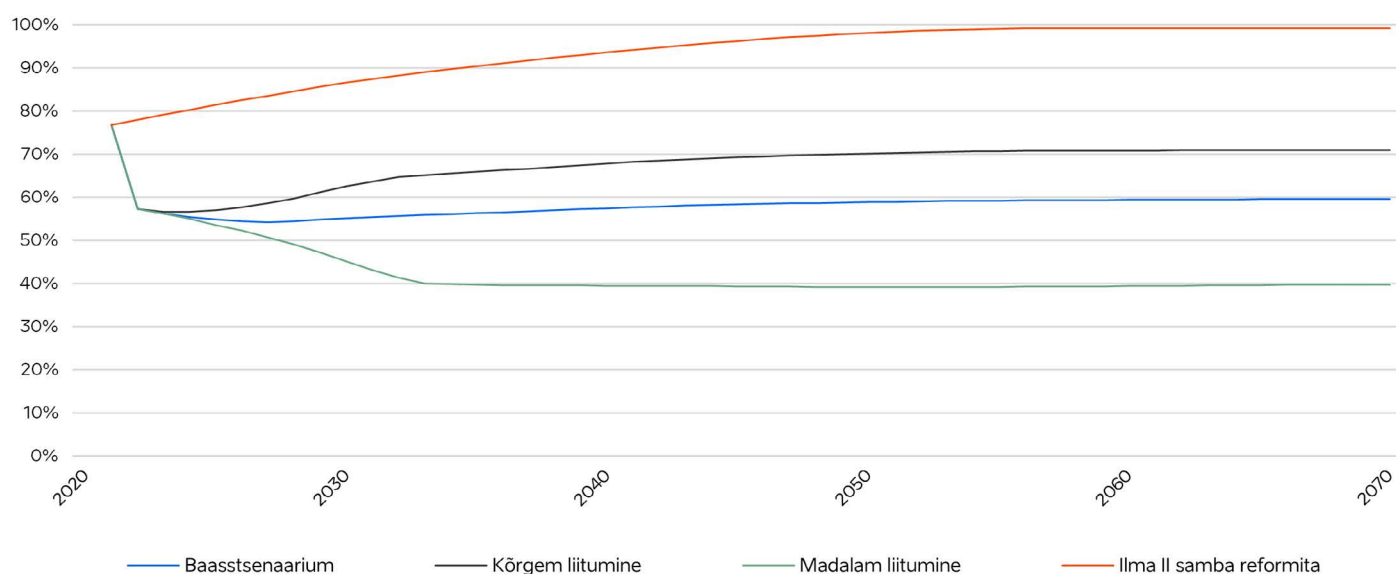
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

129. 2021. aastal moodustasid enne vanaduspensioniga pensionile minejatest suurima rühma varasemale paindlikule vanaduspensionile minejad. 1722 inimest läks paindlikule vanaduspensionile enne üldist pensioniiga, neist 684 tegid seda kolm kuni viis aastat enne pensioniiga. Paindlikule vanaduspensionile minejate pensioni vähendatakse või suurendatakse aktuaarse neutraalsuse põhimõttel: varem pensionile minemine vähendab pensioni vastavalt Statistikaameti elutabeli ja Euroopa Keskpanka intressimäära alusel arvatud vähendusprotsendile ja hiljem pensionile minemine jälle suurendab pensioni. Hiljem pensionile minemine ei ole aga eriti populaarne, 2021. aastal läks hilisemale paindlikule vanaduspensionile 63 inimest, lõviosa neist (44 inimest) tegi seda kuni pool aastat pärast vanaduspensioniga. Teise suurema grupi varem pensionile minejatest moodustavad lapsed kasvatanud vanemad (751 inimest). Laste kasvatamise eest varem pensionile minemine pensioni suurust ei vähenda. Suuruselt kolmanda grupi moodustasid 2021. aastal ennetähtaegsele pensionile minejad (358 inimest). Ennetähtaegset vanaduspensionie saab valida veel kuni 2025. aasta lõpuni, pärast seda üleminekuperioodi rakendub lõplikult seda asendav paindliku vanaduspensionie skeem. Viimases suuremas grupis enne vanaduspensionie pensionie minejatest olid nn kutsealastel soodustingimustel vanaduspensionie minejad (252 inimest). Kutsealasele sooduspensionie saavad minna inimesed, kes on töötanud Vabariigi Valitsuse poolt 1992. aastal kinnitatud tervist kahjustavatel ja raskete töötingimustega töödel. Nimetatud tööde nimekirjad on üle võetud endises Nõukogude Liidus kehtinud sellekohastest seadustest ja määrustest, mis omakordi loodi 20. sajandi keskpaigas. Pea 70 aasta taguse ajaga on paljud nimekirjades olevad ametid kadunud ja tekkinud uued. Töövahendid, kaitseriietus ja töövõtted on enamikus ametites oluliselt muutunud. Samuti on oluliselt avardunud ümberõppevõimalused ning elu jooksul uue hariduse omandamine ja karjääri leidmine on saanud tavapäraseks, enam ei pea kuni kümme aastat enne pensionie raskel tööl töötamise tõttu pensionie jääma. Eelnevast tulenevalt on plaanis soodustingimustel vanaduspensionid ja ka väiksemat sihtrühma puudutavad väljateenitud aastate pensionid üleminekuajaga kaotada. Selleks on 2. mail 2022 sõlmitud ka ametiühingute ja tööandjate esindajatega kolmepoolne hea tahte kokkulepe.

II sambaga liitunute prognoos

130. II samba vabatahtlikuks muutmise tulemusena on II sambaga liitunute arvu võrreldes varasemaga oluliselt keerulisem prognoosida. Pensionisüsteemi prognoosimisel on see aga oluline parameeter, mis mõjutab nii pensionisüsteemi adekvaatsust kui ka I samba eelarvet⁴⁰. Enne II samba muudatust oli II sambaga liitunud umbes kolmveerand töötajatest. 2022. aasta lõpuks langeb liitunute osakaal töötajatest umbes 55%-ni. II sambaga liitunute prognoos on käesolevas analüüsis mõnevõrra lihtsustatud. Mudelis on igas soo- ja vanusekohordis eeldatud teatud keskmist liitunute arvu, samas kui praktikas saavad inimesed tööelu jooksul mitu korda II sambaga liituda ja sealt ka raha välja võtta. Selline mudeli lihtsustatud eeldus võib arvutustes näidata mõnevõrra suuremaid pensioniõigusi võrreldes tegelikkusega. Teisest küljest puudub praegu statistika, kui palju ja kuidas hakkavad inimesed edaspidi II sambasse ja sealt välja liikuma, mistõttu on praegu ka keeruline täpsemaid prognoose teha.
131. Baasstsenaariumis on tehtud lisaks põhistsenaariumile veel kaks stsenaariumi kõrgema ja madalama liitumisega. Põhistsenaariumi korral tõuseb II sambaga liitunute osakaal töötajatest järgnevatel aastakümnetel natuke ja jääb püsima 60% juurde. Siinkohal on eeldatud, et praegu tööturul olevate inimeste hulgas liitumise osakaal järgmistel aastatel veel natukene väheneb ja jääb siis edaspidi stabiilseks (st koguma hakkajate ja raha väljavõtjate arv on võrdne). Liitunute osakaal suureneb eelkõige just uute tööturule sisenejate kaudu, kus II samba automaatse liitumise tõttu on eeldatud natuke kõrgemat liitumise aktiivsust. Kõrgema liitumise stsenaariumi korral on eeldatud lahkumise laine pidurdumist ja eelkõige tulenevalt uute liitunute II sambasse jäämise kõrgest osakaalust, kuid ka keskealiste inimeste taasliitumisest tõuseb II sambaga liitunute osakaal pikas perspektiivis 70%-ni töötajatest. Madala liitumise stsenaariumi kohaselt jätkub inimeste aktiivsem lahkumine II sambast veel järgmised kümme aastat. Seejärel stabiliseerub liitunute osakaal 40% juurde.

Joonis 33. Prognoos II sambaga liitunud töötajate osakaalu kohta kuni 2070. aastani.

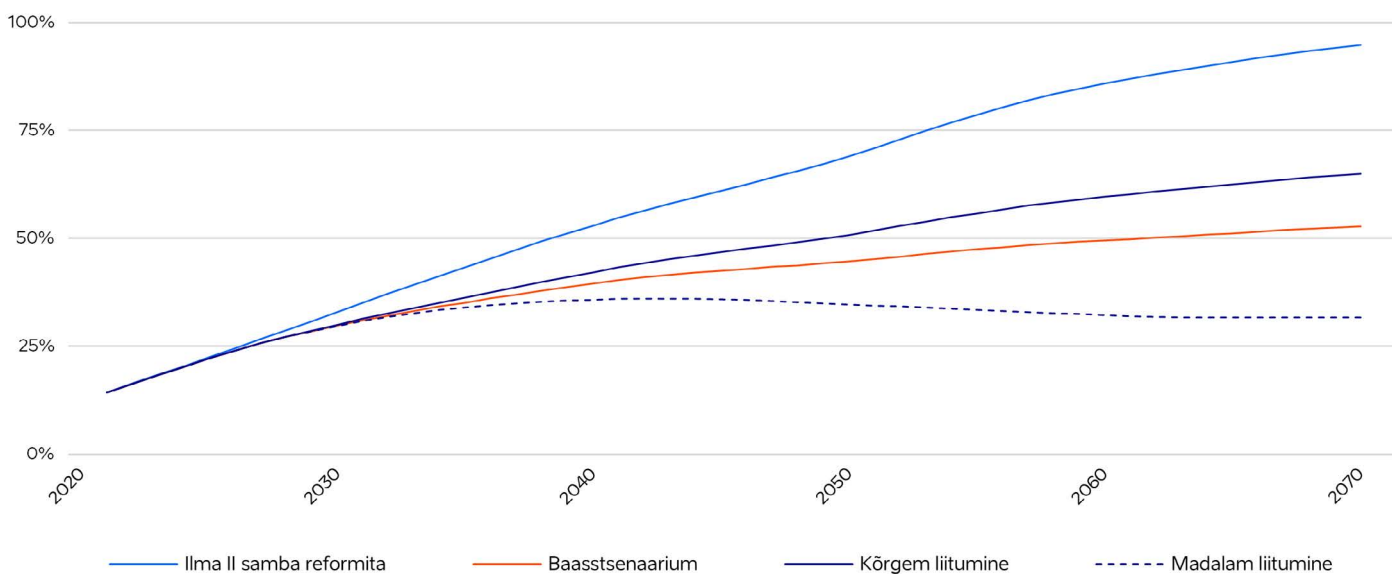


Allikas: Rahandusministeerium

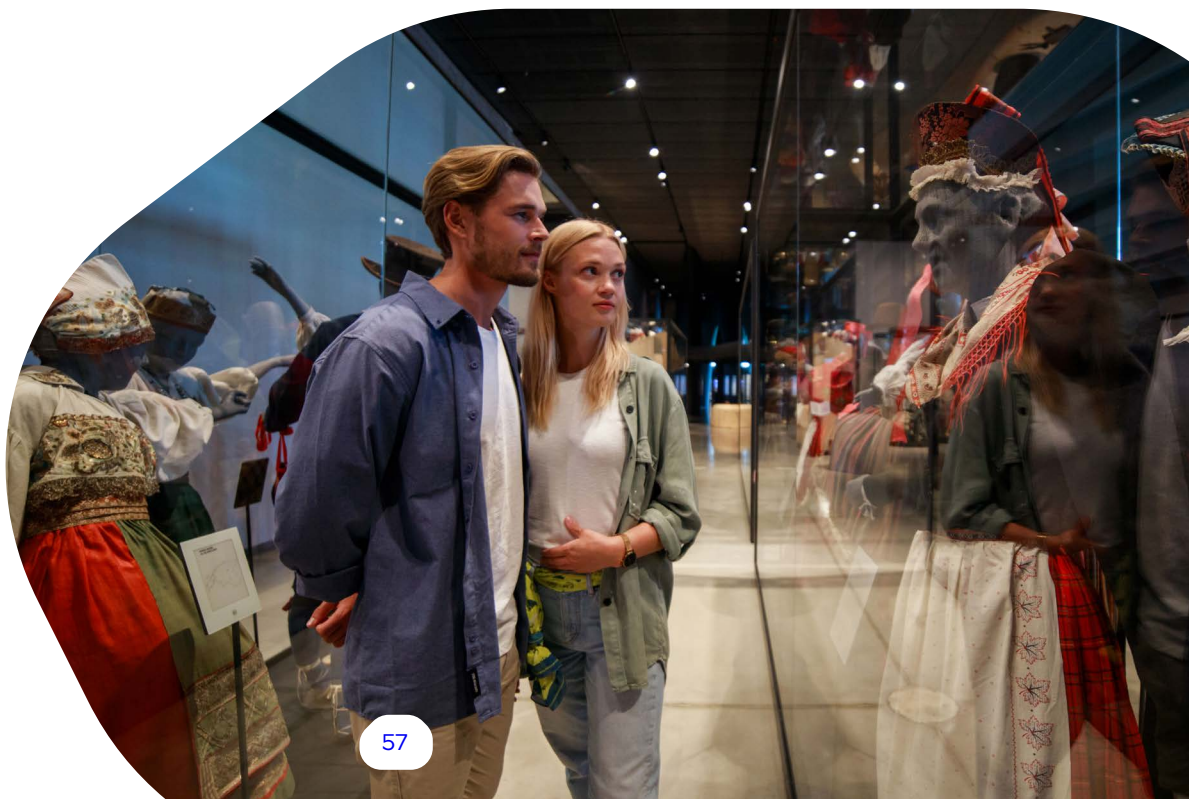
40 I ja II samm on sotsiaalmaksu kaudu seotud. Pensioni adekvaatsuse puhul arvestatakse nii I kui II sammast.

132. II sambaga liitunud pensionäride arv kasvab lähitulevikus kõikide stsenaariumide kohaselt, sest praegu ei ole üle 80-aastased pensionärid II sambaga liitunud ja ülejäänud vanusekohortides on liitunute osakaal võrreldes liitunud töötajate osakaaluga samuti väiksem. Allolevalt jooniselt on näha, et ka ilma II samba vabatahtlikuks muutmiseta ei oleks kõik vanaduspensionärid 2070. aasta lõpuks II sambaga liitunud, sest 1982. aastal liitunud (vanim vanuserühm, kes ei pidanud II sambaga kohustuslikult liituma) on siis 88-aastased ja seega oleks nendest vanemate pensionäride hulgas olnud veel teatud osa inimesi liitumata. Kõikides ülejäänud stsenaariumides stabiliseerub liitunud pensionäride osakaal (pärast 2070. aastat) natuke madalamal tasemel kui töötajate hulgas keskmiselt. Põhjuseks on vanemates töötajate vanusegruppides olev väiksem II sambaga liitunute osakaal, mis peegeldub edasi pensionäride hulka.

Joonis 34. Prognoos II sambaga liitunud vanaduspensionäride osakaalu kohta kuni 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

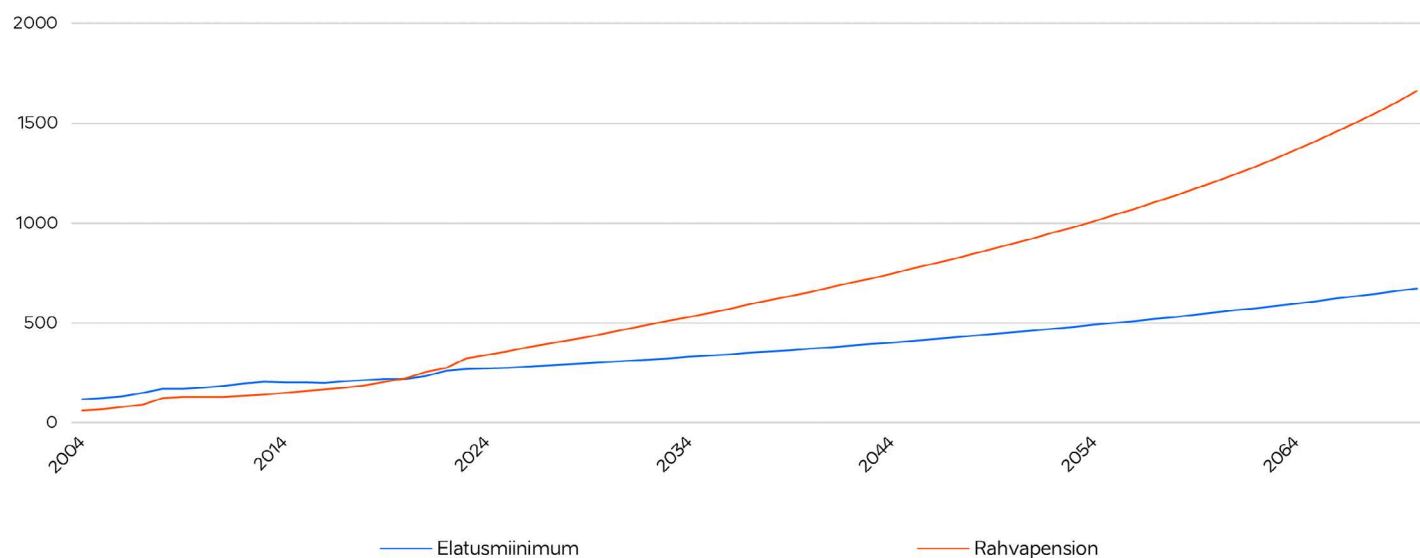


Adekvaatsuse baasstsenaarium

Miinumipensiooni baasstsenaarium

133. Miinumipensiooni siseriiklikuks indikaatoriks on rahvapensiooni määr. 2022. aastal on rahvapensiooni määr 275,34 eurot, mis on I samba baasosast (255,76 eurot) umbes 20 euro võrra kõrgem. Rahvapensiooni saamiseks ei pea olema tööstaaži ja piisab ainult vahetult viis aastat enne pensionile jäämist Eestis elamisest. Tulenevalt pensionisüsteemi eesmärkide peatükis seatud eesmärkidest peab rahvapension ületama elatusmiinimumi, mis on ühtlasi ka absoluutse vaesuse piiriks. Sellega on tagatud, et Eestis elavad vanemaealised ei ole absoluutses vaesuses.
134. Elatusmiinimumi korrigeeritakse igal aastal tarbijahinnaindeksiga. Rahvapensiooni määr suureneb aga pensioniindeksi võrra, mis seaduse järgi ei saa olla negatiivne. Enne 2020. aastat oli rahvapensiooni määr madalam kui elatusmiinimum. 2020. aastal tõusis rahvapensiooni määr erakorralise pensionitõusu abil esimest korda elatusmiinimumist kõrgemaks (1 euro võrra). Prognoosi kohaselt on tulevikus rahvapensiooni määra ja elatusmiinimumi vahe rahvapensiooni kasuks üha suurem. **Baasstsenaariumi kohaselt on minimaalse pensiooni eesmärk prognooside järgi täidetud.**

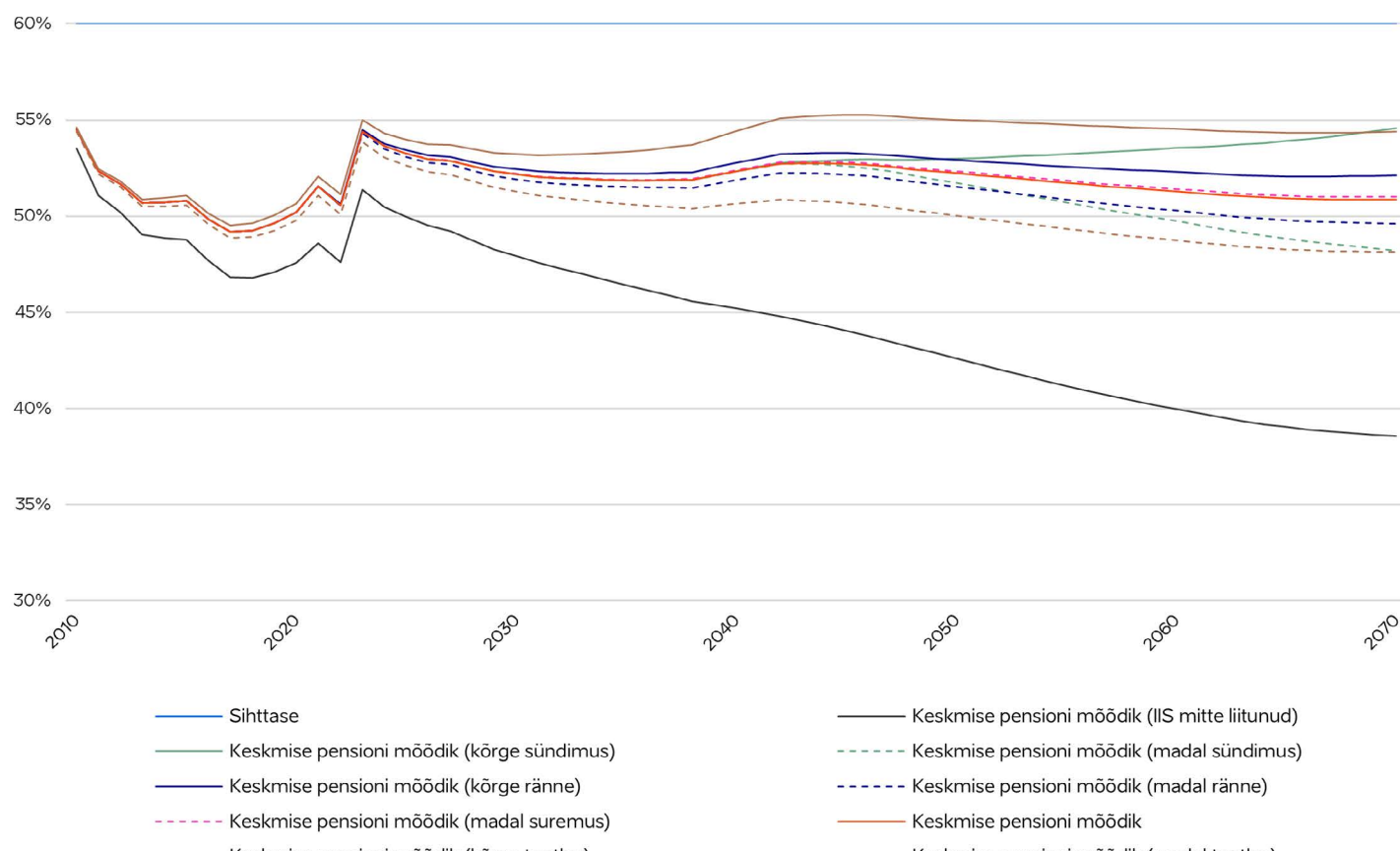
Joonis 35. Rahvapensiooni määra ja elatusmiinimumi prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

135. Keskmise pensioni eesmärgi kohaselt peab 40-aastase staažiga mediaanpalka saanud inimese I ja II samba netopension olema vähemalt 60% netomediaanpalgast. Pensioni arvutamisel on kasutatud pensionivalemeid, mis on kehtinud antud aasta riiklikule pensionieale eelneva 40 aasta jooksul. **Baasstsenaariumi kohaselt ei ületa keskmise pensioni eesmärgi mõõdik 60% sihttaset ei praegu ega ka tulevikus.** Sama olukord on ka kõikide baasstsenaariumi positiivsete ja negatiivsete riskistsenaariumide korral. Alates 2010. aastast kuni 2018. aastani oli keskmise pensioni eesmärgi mõõdik langustrendis, hakkas seejärel uuesti kasvama ja peaks 2024. aastaks jõudma uuesti 2010. aasta tasemeni. Kasv on tingitud eelkõige I samba baasosa oluliselt kiiremast kasvust⁴¹ võrreldes palgakasvuga (perioodil 2018–2023 tõuseb baasosa kumulatiivselt 74%, keskmine palk 39%).

Joonis 36. Vanaduspensionide keskmise pensioni eesmärgi prognoos kuni 2070. aastani.

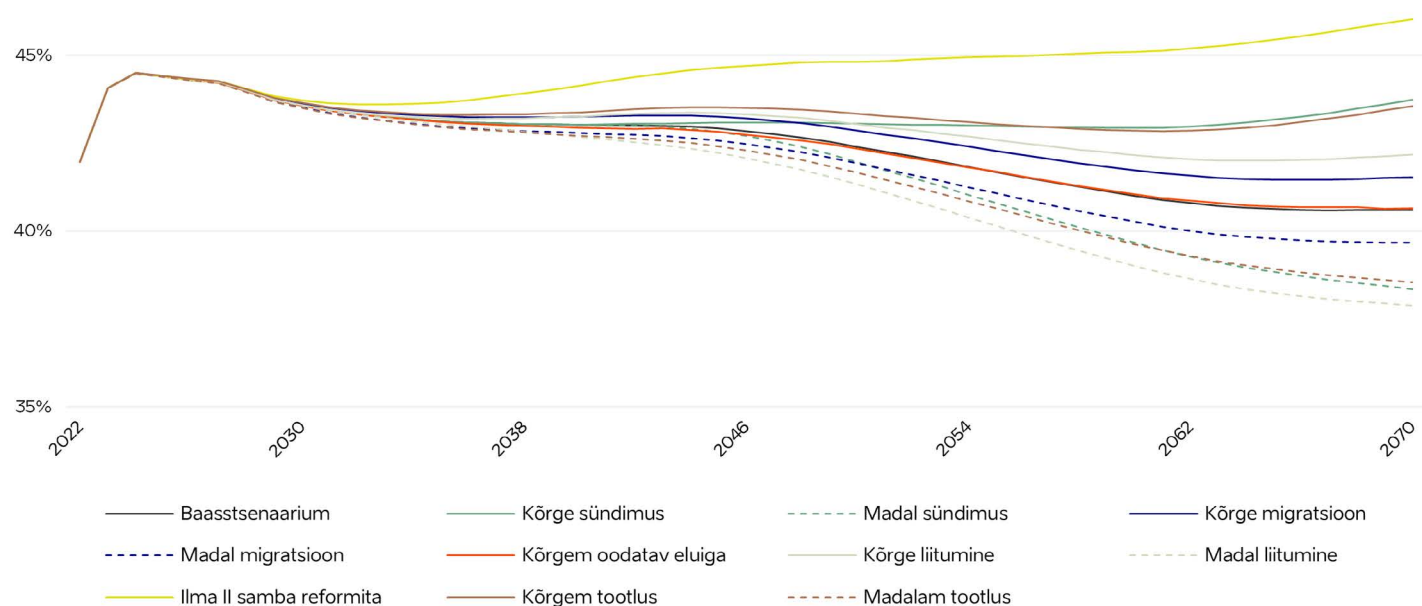


Allikas: Rahandusministeerium

41 Baasosa kiirem kasv tuleneb erakorralistest pensionitõusudest.

136. Eelnevalt oli toodud süsteemi eesmärk, mis näitas 40 aastat mediaanpalgaga töötanud inimese pensioni. Praktikas jõuavad inimesed aga pensioniikka väga erineva staaži, mineviku sissetulekute ja II sambaga liitumise perioodidega. Järgneval joonisel on toodud Eesti keskmise vanaduspensionini (I ja II sambaga liitunud kokku) suhe Eesti keskmisesse netopalka. Keskmise pensioni ja keskmise netopalga suhe tõuseb eeldatavalt 2022. aasta 42%-lt 44%-ni 2024. aastaks (põhjuseks pensionide erakorraline tõstmine ja kõrge pensioniindeks) ja hakkab siis tasapisi langema. Samas jääb see suhe kogu prognoosiperioodi jooksul siiski 40%-st ülespoole. Vaadates riskistsenaariume, langeks keskmise pensioni ja keskmise netopalga suhe negatiivsete stsenaariumide korral tulevikus alla 40%. II samba tootluse stsenaariumidel ja sündimuse stsenaariumidel on pikas perspektiivis sama suur negatiivne ja positiivne mõju. Näiteks kui keskmine tootlus oleks 1% võrra kõrgem, oleks selle mõju keskmisele pensionile sama suur kui keskmise sündimuse suurenemisel 2,1 lapseni. **Joonisel on toodud võrdluseks ka prognoos ilma II samba vabatahtlikuks muutmiseta (oranž joon), sel juhul oleks suhe tõusnud üle 45%.**

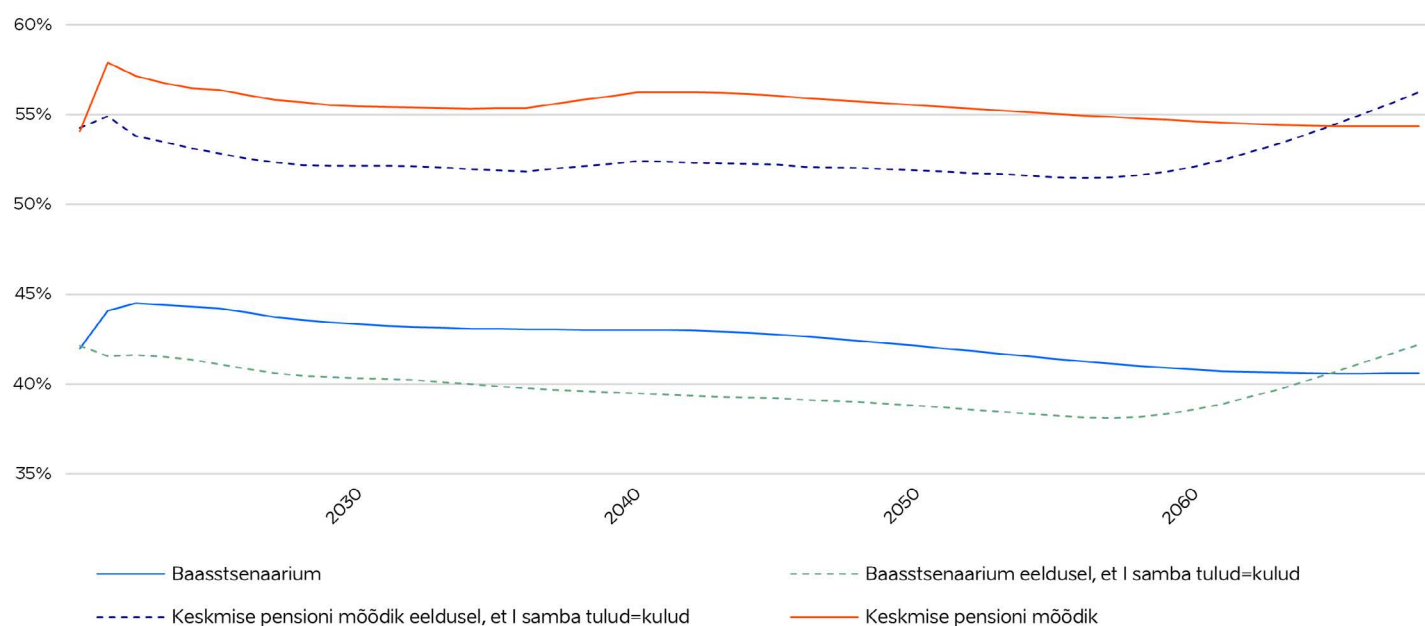
Joonis 37. Eesti keskmise vanaduspensionini (I ja II samm) ja keskmise netopalga suhte prognoos kuni 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

137. Ülaltoodud jooniste arvutused on tehtud eeldusel, et maksupoliitikas, pensionipoliitikas ja pensioniindeksis ei toimu muudatusi. Selle tulemusena on riikliku pensionikindlustuse eelarve pea kogu prognoosiperioodi jooksul defitsiidis, st kulud ületavad tulused (vt finantsilise jätkusuutlikkuse peatükki). Pensionisüsteemi jätkusuutlikkust iseloomustab aga paremini olukord, kus pensionisüsteemi kulud on sama suured kui tulud, st pensionisüsteemi ei pea finantseerima riigieelarve muude vahendite arvelt. Järgneval joonisel ongi mustade joontega toodud võrdluseks sellised arvutused keskmise pensioni mõõdiku ja süsteemi keskmise pensioni ja netopalga suhte (baasstsenaarium) korral. Jooniselt 387 on näha, et mõlemad näitajad oleksid eelarve tasakaalu korral 3–4 protsendipunkti võrra madalamad. Keskmise pensioni ja keskmise netopalga suhe langeks umbes 10 aasta pärast allapoole 40% taset.

Joonis 38. Eesti keskmise vanaduspensioni (I ja II samm) ja keskmise netopalga suhte ning keskmise pensioni mõõdiku prognoosid eeldusel, et I samba tulud ja kulud on kuni 2070. aastani võrdsed.

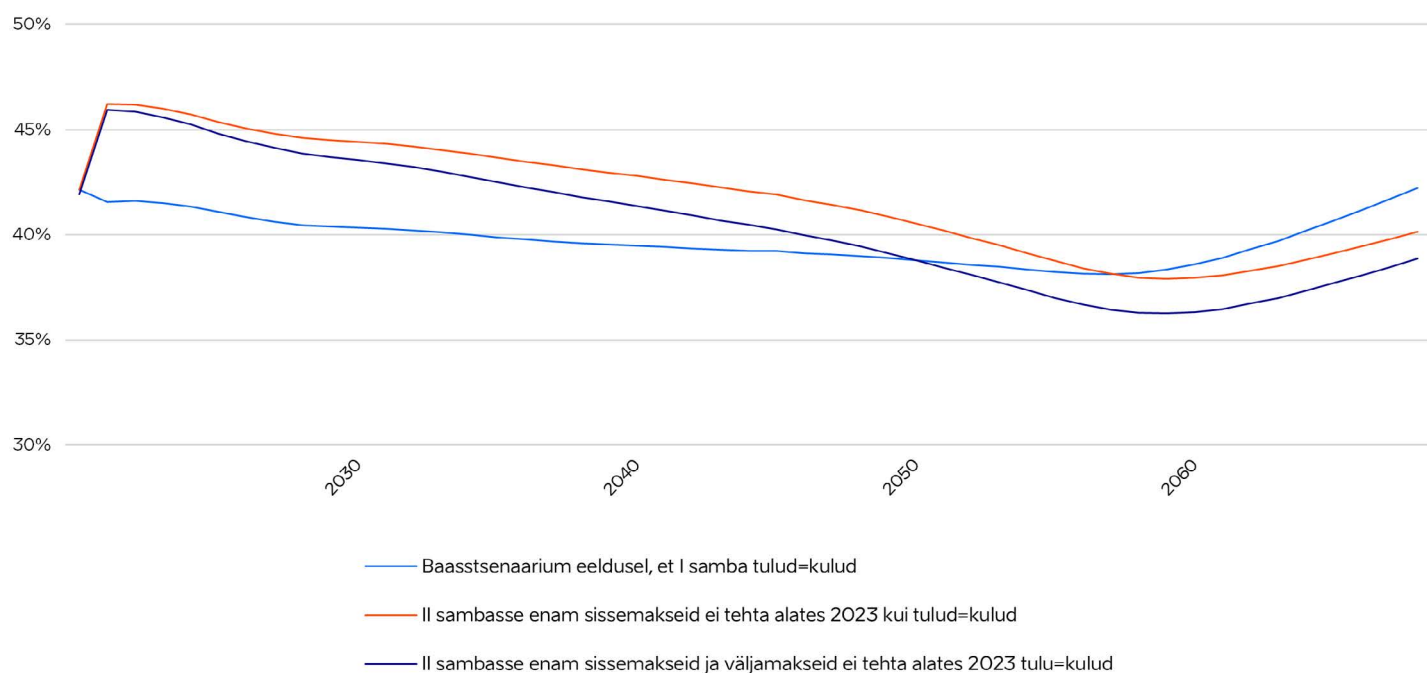


Allikas: Rahandusministeerium

138. Viimase stsenaariumina on vaadatud I ja II samba keskmise pensioni ning keskmise netopalga suhet eeldusel, et II sambasse alates 2023. aastast enam sissemaksed ei tehta ja kõik II sambaga liitunud võtavad raha kohe välja (st ei kasuta pensionina). Lisastsenaariumina on toodud ka stsenaarium (must täpiline joon), kus II sambasse enam sissemaksed ei tehta, kuid juba kogutud summad kasutatakse pensioni väljamakseteks. Kõik joonisel 38 toodud stsenaariumid on arvatud eeldusel, et I samba kulud ja tulud on võrdsed. Vastasel juhul poleks pensioni ja palga suhted omavahel võrreldavad.

139. Jooniselt on näha, et juhul kui riik või kõik inimesed peataksid II samba sissemaksed, oleksid pensionid kuni 2050. aastani võrreldes baasstsenaariumiga kõrgemad, sest II sambasse kantava 4% sotsiaalmaksu arvelt on võimalik I samba pensione tõsta. Samal ajal on II sambaga liitunud vanaduspensionäride arv väike (2022. aastal umbes 20%) ja nende kogumisperiod on olnud lühike, mistõttu ei mõjuta II samba pensionid keskmist pensioni piisavalt. See tendents muutub aegamööda ja lisaks hakkab I samba pensione üha rohkem mõjutama ka rahvastiku vananemine, mistõttu alates 2050. aastast oleksid praeguse olukorra jätkumisel pensionid suuremad võrreldes olukorraga, kus II samba maksed täielikult peatatakse. Juhul kui inimesed kasutaksid juba kogutud II samba raha ikkagi pensionina, nihkuks nimetatud murdepunkt peaaegu kümne aasta võrra edasi.

Joonis 39. Eesti keskmise vanaduspensioni (I ja II sammas) ja keskmise netopalga suhte prognoosid eeldusel, et II samba makseid enam ei tehta ning I samba tulud ja kulud on kuni 2070. aastani võrdsed.



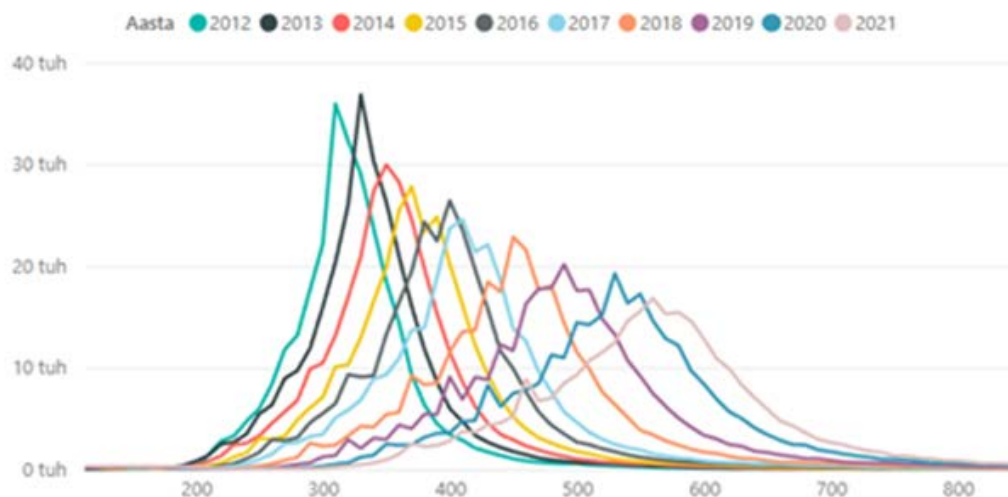
Allikas: Rahandusministeerium

Pensionide jaotus

140. Vanaduspensionide jaotuses, mis on ajalooliselt olnud normaaljaotusele suhteliselt lähedal ja kus mediaan- ja keskmine pension on olnud suhteliselt võrdsed, on olnud trend mediaan- ja keskmise pensioni erinevuse (mediaan jääb väiksemaks) ja seega ka pensionide ebavõrdsuse suurenemisele. Selle tulemusena on suurenenud inimeste arv, kes saavad keskmisest oluliselt väiksemat või ka suuremat pensioni. Kui 2011. aastal oli I samba vanaduspensionide ülemise ja alumise kvintili suhe (s_{80}/s_{20}) 1,6, siis 2021. aastaks oli see tõusnud 1,87-ni.



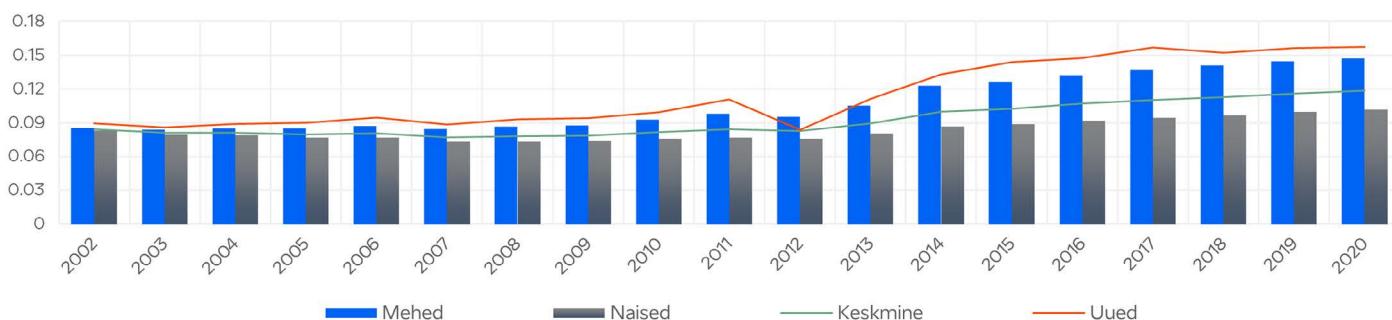
Joonis 40. I samba vanaduspensionide jaotus erinevatel aastatel.



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

141. Eesti vanemaealiste suhtelise vaesuse määr on olnud viimastel aastatel Euroopa Liidus üks kõrgemaid. Statistikaameti andmetel elas 2020. aastal suhtelises vaesuses 40,6% vanemaealistest, samas kui kogu elanikkonna näitaja oli 20,6%. Vaesusrisk on suurim vanematel naistel ja üksi elavatel eakatel inimestel. Erinevad analüüsid on näidanud, et vanemaealiste suhtelist vaesust põhjustavad nii madalad sissetulekud kui ka sissetulekute ebavõrdne jaotus ühiskonnas. Inimene loetakse suhtelises vaesuses olevaks, kui tema sissetulek on alla 60% riigi mediaansissetulekust.
142. Statistikaameti andmetel oli 2020. aastal 18–64-aastaste inimeste sissetulekute Gini koeffitsient 0,297. Viimase 10 aasta jooksul on see kõikunud vahemikus 0,29–0,36. Vanaduspensionide keskmised Gini koeffitsiendid on samal ajal olnud stabiilselt umbes 3 korda väiksemad. Viimasel 15 aastal on olnud väike trend Gini koeffitsientide kasvule, mis on tingitud eelkõige kindlustusosaku osatähtsuse suurenemisest keskmises pensionis.

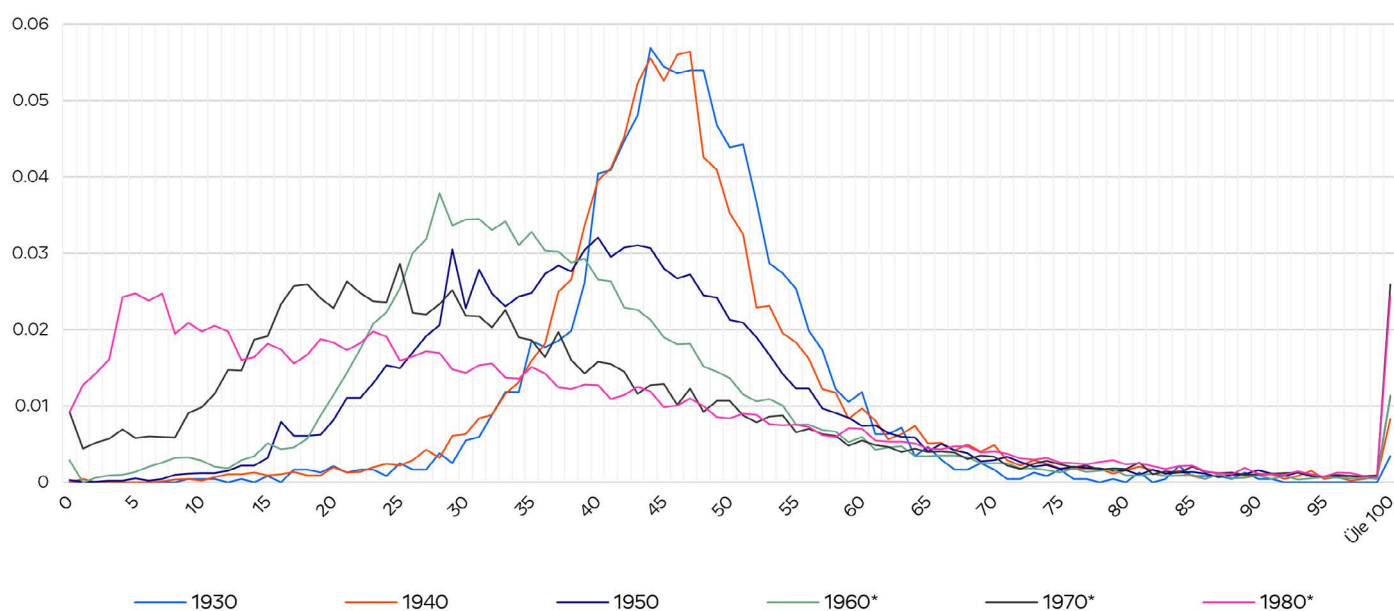
Joonis 41. I samba vanaduspensionide Gini koeffitsiendid aastate lõikes.



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeeriumi arvutused

143. Eelnevast on näha, et vanaduspensionide ebavõrdsus on siiaamaani olnud väike, samas võib I samba osakute jaotuse statistika (vt järgnevat joonist 42) põhjal järeldada, et jaotus hakkab tulevikus oluliselt muutuma. Joonisel on toodud erineva sünniaastaga inimeste I samba erinevate osakute summa. 1930., 1940. ja 1950. aastal sündinud inimeste puhul on tegemist tegeliku statistikaga ning 1960., 1970. ja 1980. aastal sündinud inimestel on prognoos nende seniste pensioniõiguste pealt. Neile on prognoositud juurde ühendosakud ja lisatud juurde staažiosakud enne 1999. aastat töötatud perioodi eest (Sotsiaalkindlustusametil puuduvad enamasti praeguste töötajate enne 1999. aastat teenitud pensioniõiguste andmed). 1930. ja 1940. aastal sündinud inimestel on erinevate osakute summa normaaljaotusega, kus keskmiselt on umbes 45 osakut. Nooremates vanuserühmades suureneb järjest rohkem inimeste hulk, kelle I samba osakute hulk on keskmisest väiksem. I samba osakutele lisandub küll juurde ka II samba pension (neile, kes on II sambas), kuid see ei muuda oluliselt jaotuste mustrit.

Joonis 42. I samba pensioniõiguste (osakute summa) jaotus erineva sünniaastaga inimestel.



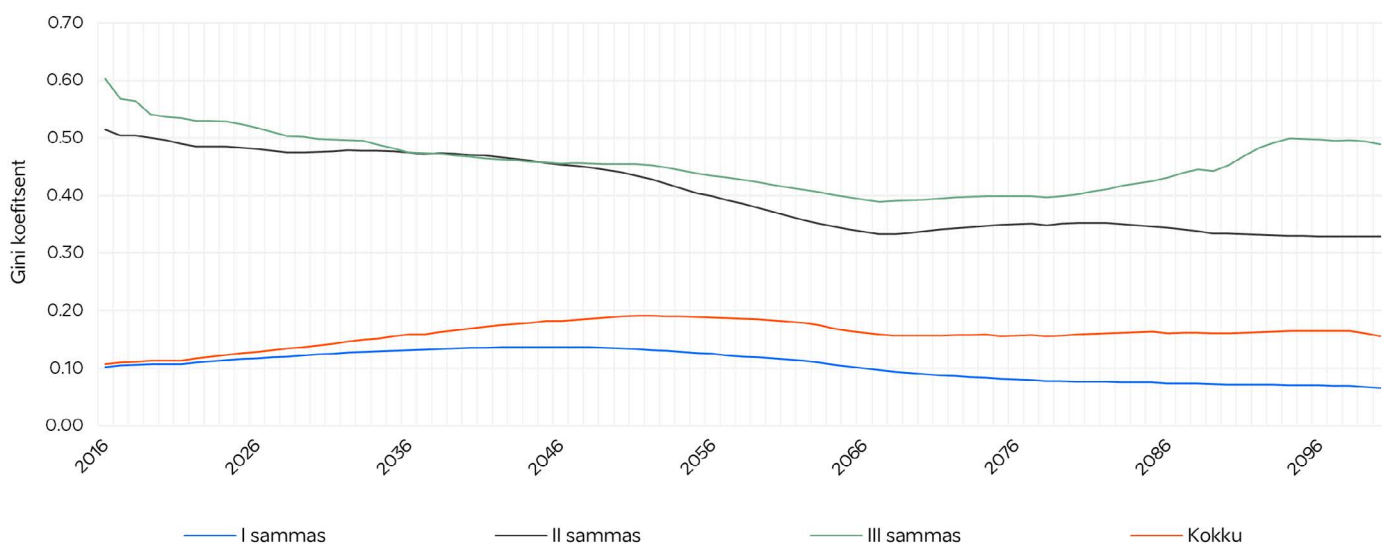
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeeriumi arvutused

144. **Madalad keskmised osakud on tingitud peamiselt palgajaotusest, kuid olulisel määral ka erinevatel põhjustel tööturult eemal viibimisest või osalisest töötamisest.** Samuti ei suurenda Eestis pensioniõigusi välismaal töötamine (juhul kui ei tasuta Eestisse sotsiaalmaksu). **Ebavõrdsuse suurenemine pensionides tähendab eelkõige tulevikus suurt hulka väikese pensioniga inimesi.** Sealjuures ei lange pensioni ja palga suhe ainult alumises kvintilis, vaid kolmes alumises kvintilis.

145. Siiaamaani on pensionide jaotust mõjutanud eelkõige baasosa ja pensioniõiguslik staaž, mis mõlemad on sissetuleku suuruse osas solidaarsed. Tulevikus jääb solidaarsust mõjutama baasosa ja osaliselt solidaarosa, mis hakkas kehtima 2021. aastast. Baasosa osatähtsus keskmises vanaduspensionis on viimase 17 aastaga tõusnud 24%-lt 43%-ni. Prognoositavalt tõuseb selle osakaal veelgi, sest baasosa kasvu arutamisel korrutatakse pensioniindeks läbi 1,1-ga, samas kui aastahinde indeks korrutatakse läbi 0,9-ga.

146. Magnus Piirits prognoosis oma doktoritöös⁴² (2022) pensionide jaotusi Eesti pensionisüsteemis (vt joonis 42), kus muudatused avalduvad väga pikaajaliselt. Seepärast avaldub kindlustusosakute ja kogumispensionide suurem mõju pensionide ebavõrdsusele alles 2050. aastaks, mil Gini koefitsient tõuseb 0,2-ni. Seejärel hakkab esile tulema solidaarosakute ja baasosa suurenemise mõju ning ebavõrdsus hakkab jälle vähenema, jäädes võrreldes praeguse olukorraga siiski kõrgemaks. Ebavõrdsust suurendab ka II ja III samba pensionide osatähtsuse suurenemine keskmises pensionis tulevikus.

Joonis 43. Pensionisammaste Gini koefitsientide prognoos.



Allikas: Magnus Piirits, 2022

147. Kokkuvõtteks suureneb pensionisüsteemis pensionide ebavõrdsus, kuid väga pikas perspektiivis hakkab see jälle vähenema, jäädes võrreldes praeguse tasemega siiski kõrgemaks. **Ebavõrdsuse suurenemine tähendab potentsiaalselt suuremat vaesusriski pensionäride hulgas.**

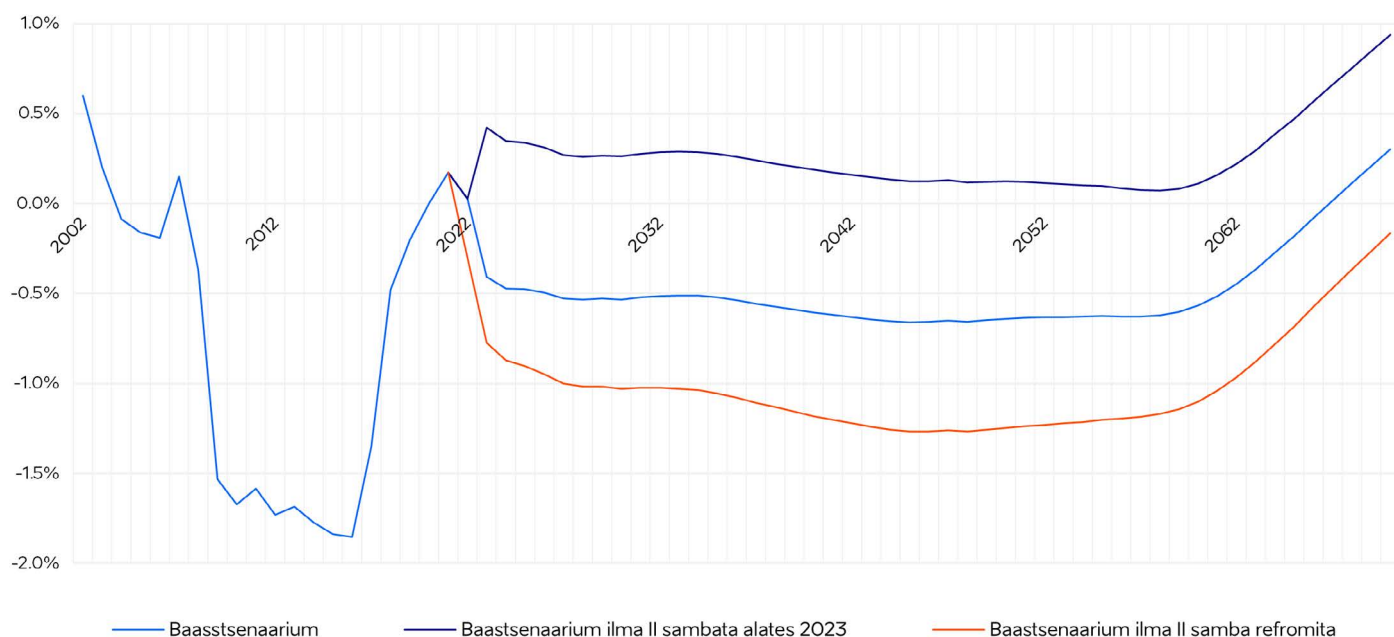
Finantsiline jätkusuutlikkus

148. Riikliku pensionikindlustuse tulud ja kulud püsisid võrdsel tasemel kuni 2008. aastani vaatamata sellele, et pensione tõsteti pensioniindeksi kasvust (pensioniiindeks sõltus siis 50% THI ja 50% sotsiaalmaksu laekumise muutusest) kiiremini ning osa sotsiaalmaksust kanti II sambasse. 2009. aasta majanduskriisi ajal sotsiaalmaksu tulud langesid, kuid kulud samal ajal tõusid, sest pensioniiindeks sõltub eelneva aasta tulemustest. 2009. aastal tehti küll kaks olulist otsust – pensioniindeksi ajutine vähendamine ja II samba maksete ajutine külmutamine –, kuid riikliku pensionikindlustuse eelarve defitsiit ulatus siiski üle 200 miljoni euro. 2014. aastal ulatus puudujääk juba üle 350 miljoni euro, defitsiidi suurenemise põhjustas II samba maksete taastumine ja ka II samba maksete kompenseerimine aastatel 2014–2017.

42 <https://dspace.ut.ee/handle/10062/81671?fbclid=IwAROMNDllgZbVTBKZMdZ1w4NLGCITDdVFPITOBswRmpBEMAbD6MLVjQHg-r>

149. Riikliku pensionikindlustuse defitsiiti suurendas varem ka töövõimetuspensionäride arvu kasv perioodil 2009–2014. 2016. aastal rakendus töövõimereform, mille tulemusena asendati töövõimetuspension järk-järgult Töötukassa makstava töövõimetoetusega. Selle tulemusena on töövõimetuspensionide kulu riikliku pensionikindlustuse kuludest praeguseks sisuliselt kadunud, mis on märkimisväärselt vähendanud I samba tulude ja kulude vahet. Teisalt on töövõimetuspensionide kulu riigieelarves alles töövõimetoetuse kulu kaudu. Töövõimereformi makromajanduslikku mõju on hinnanud Eesti Rakendusuringute Keskus Centar ja Poliitikauringute Keskus Praxis aruandes „Töövõime toetamise süsteemi loomise ja juurutamise makromajandusliku mõju hindamine”. Nimetatud lõpparuanne on leitav Sotsiaalministeeriumi kodulehel.⁴³
150. 2020. ja 2021. aastal mõjutas I samba tulusid ajutiselt positiivselt II samba maksete ajutine peatamine. 2020. aastal oli mõju 145 miljonit ja 2021. aastal 207 miljonit eurot. Teisalt tehti 2020., 2021. ja 2023. aastal erakorralised pensionitõusud (2020. aastal tõusis baasosa 7 euro võrra, 2021. aastal baasosa 16 euro, pensionilisa 3,5 euro ja rahvapension 30 euro võrra ning 2023. aastal baasosa ja rahvapension 20 euro võrra), mille negatiivne mõju eelarvele on pikemas perspektiivis umbes 0,5% SKP-st. Samas leevendab I samba eelarve olukorda II samba vabatahtlikuks muutmine, mille tulemusena on I samba tulud 0,5–0,6% SKP-st suuremad võrreldes olukorraga, kui II samba muudatust ei oleks olnud. Seega on 2020.–2023. aastal tehtud I samba pensionitõusude kulu sama suur kui II samba reformist tulenev sotsiaalmaksu 4% laekumise tulu inimeste eest, kes lahkusid II sambast.
151. Alloleval joonisel on lisaks II samba reformi mõjudele toodud ka prognoos (must joon) juhuks, kui II samba sissemaksed peatuksid alates 2023. aastast täielikult. Sellisel juhul oleksid I samba tulud kuni 2060. aastani maksimaalselt 0,3% SKP-st suuremad kui kulud. Joonte vahe ongi sisuliselt riigipoolsete II samba sissemaksete kulu. Ilma II samba reformita oleks see kulu olnud umbes 1,4–1,5% SKP-st, II samba reformi järel on see umbes 0,8–0,9% SKP-st. Eelarve tasakaalu tuleb siiski alati vaadata koosmõjus pensionide suurusega. Kuigi I sambas on ilma II sambata raha rohkem, siis kokkuvõttes, muude tingimuste samaks jäämisel, oleksid inimeste pensionid ainult I sambaga siiski väiksemad. See tuleb välja ka varasematest joonistest, kus on näha, et ilma II samba reformita või II sambaga liitunud on asendusmäärad kõrgemad.

Joonis 44. I samba tulude ja kulude vahe prognoos erinevate stsenaariumide korral kuni 2070. aastani.

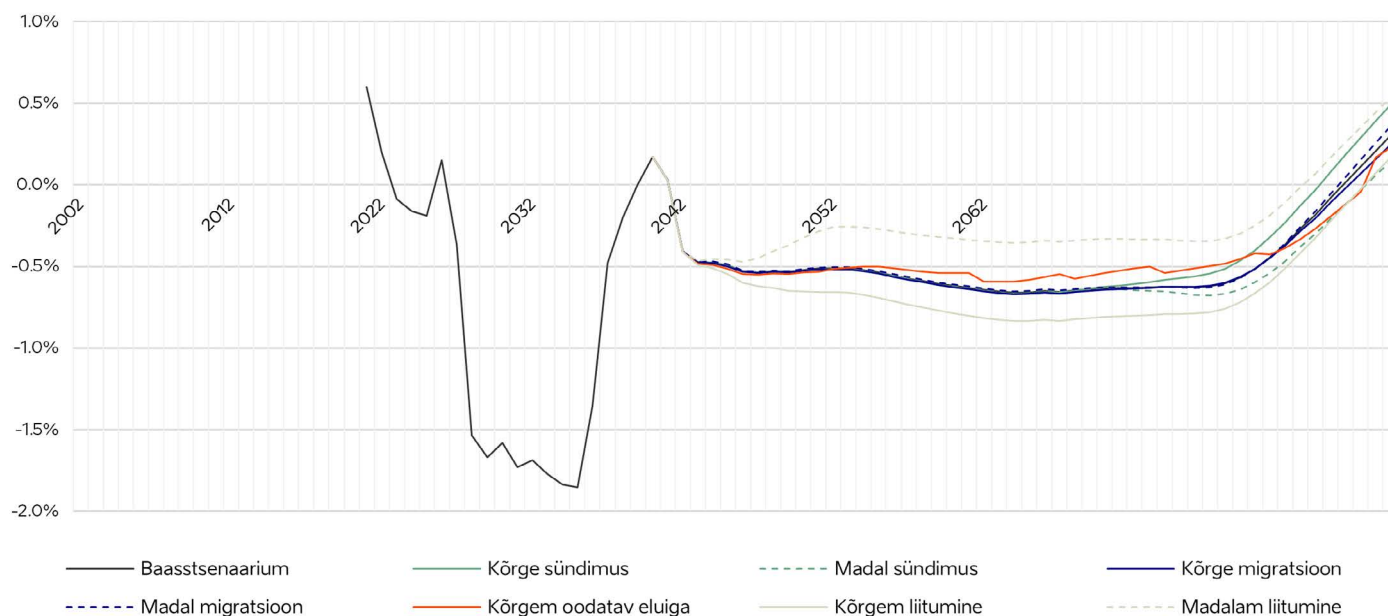


Allikas: Rahandusministeerium

43 <https://sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid#tvaldkonna-uuringud-ja-analsid>

152. **Baasstsenaariumi kohaselt ületavad I samba kulud tulusid pikas perspektiivis seega umbes 0,5% SKP-st.** Tegemist on siiski kolm korda väiksema puudujäägiga võrreldes aastatega 2009–2017. Alates 2060. aastast muutub eelarve trendijoon demograafilise olukorra paranemise tõttu ja 2070. aastaks on I samba tulud juba kuludest suuremad. Baasstsenaariumi riskistsenaariumidest mõjutavad eelarve tasakaalu eelkõige II sambaga liitumise stsenaariumid, pikemas perspektiivis ka sündimuse stsenaariumid.

Joonis 45. I samba tulude ja kulude vahe prognoos erinevate stsenaariumide korral kuni 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

153. Eelnevalt jooniselt on näha, et I sambas ületasid kulud sotsiaalmaksu tulusid aastatel 2004–2019. Kumulatiivselt oli puudujääk umbes 3,1 miljardit eurot. Samal perioodil kandis riik II sambasse sotsiaalmaksu 2,4 miljardit eurot. **Kumulatiivselt sel perioodil, aga ka perioodil 2002–2021 on pensionärid saanud seega rohkem pensioni, kui 20% sotsiaalmaksu seda võimaldaks.** Arvestades prognoositavat I samba kulude ja tulude vahet, ei tekita antud puudujääk riigieelarve jaoks pikas perspektiivis finantsilist jätkusuutmatust. Antud vahe kaetakse eelarve muudest tuludest, nagu seda on tehtud ca viimased 15 aastat.

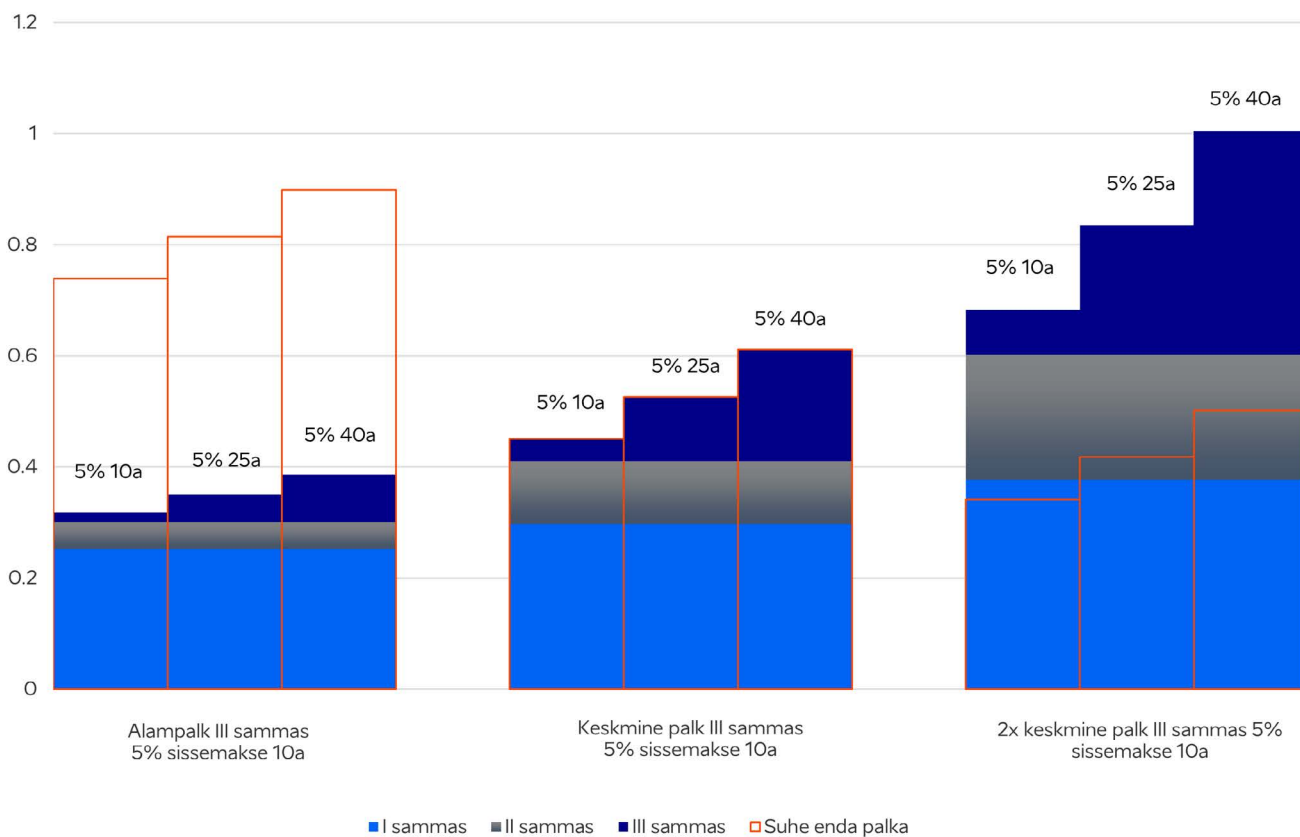
III samba mõju pensionidele

154. Käesoleva analüüsi baasstsenaariumi eelnevates peatükkides ei ole arvestatud III samba mõju pensioni suurusele. Põhjuseks on III sambaga liitunute suhteliselt väike arv võrreldes I ja II sambas olevate inimeste arvuga, keskmised kogumisperiodid on olnud lühikesed ning võetakse suur osa III samba raha välja enne üldist ja ka kogumispensioni pensioniiga. Kui vaadata 18–60-aastaseid inimesi, siis nendest oli 2022. aasta alguse seisuga III sambaga liitunud ainult 20%. Pensionieas, st inimestest, kes olid vanemad kui 60 aastat, sai III samba väljamakseid alla 1% vanaduspensionäridest. III sambaga liitumine on viimasel paaril aastal küll oluliselt hoogustunud, kuid tuleb arvestada, et pooled III sambaga liitunud inimestest ühinesid sellega alles 2021. ja 2022. aastal ning nendest omakorda viiendik on nooremad kui 18-aastased. Vaadates ainult 18–60-aastaseid inimesi, oli III samba keskmine

kontojääk 2022. aasta lõpus 3721 eurot ja mediaan 1168 eurot. Võrdluseks – II sambas olid need keskmised kogutud summad üle kahe korra suuremad. Selle kõige põhjal võib eeldada, et vähemalt järgmise paarikümne aasta jooksul ei oma III sammas Eesti keskmisele vanaduspensionile märkimisväärset mõju.

155. **Eelnev ei tähenda, et III samba mõju oleks III sambaga liitunu jaoks väike. Mõju suurus sõltub peamiselt sissemakse määrast ja kogumisperiodist, kuid samuti ka tootlusest.** Järgneval joonisel on toodud mõned näidisarvutused 2060. aastal pensionile mineva inimese kohta, kes teeb sissemaksid 5% oma palgast ja kogub vastavalt 10, 25 või 40 aastat. III samba tootluseks on arvestatud III samba pensionifondide senine keskmine tootlus (5,7%) ja eeldatud, et raha võetakse välja pensionieas. Antud eelduste korral annaks III sammas keskmise palgaga inimesele 40-aastase kogumisperiodi korral 20% isiklikku asendusmäära (pensioni suhe inimese enda netopalka). Sõltuvalt kogumisperiodi pikkusest ja sissemakse määra suuruselt võib mõju olla kas suurem või väiksem. Kahekordse keskmise palgaga inimese jaoks on isikliku asendusmäära mõju samuti 20%, kuid suhtena riigi keskmisesse netopalka on mõju isegi 40%. Seega saaks kahekordse keskmise palgaga inimene sellisel juhul III sambast umbes Eesti keskmise palga suuruse pensioni. Ka alampalka teeniva inimese jaoks on III samba mõju isiklikku palka sama suur kui teistes palgagruppides. 40-aastane III sambasse panustamine 5% sissemakse määraga võib tähendada isegi 90%-st asendusmäära alampalgaga võrreldes. Samas Eesti keskmise palgaga võrreldes jääks asendusmäär 40% juurde, mis oleks võrdne keskmise palgaga inimese I ja II samba asendusmääraga.

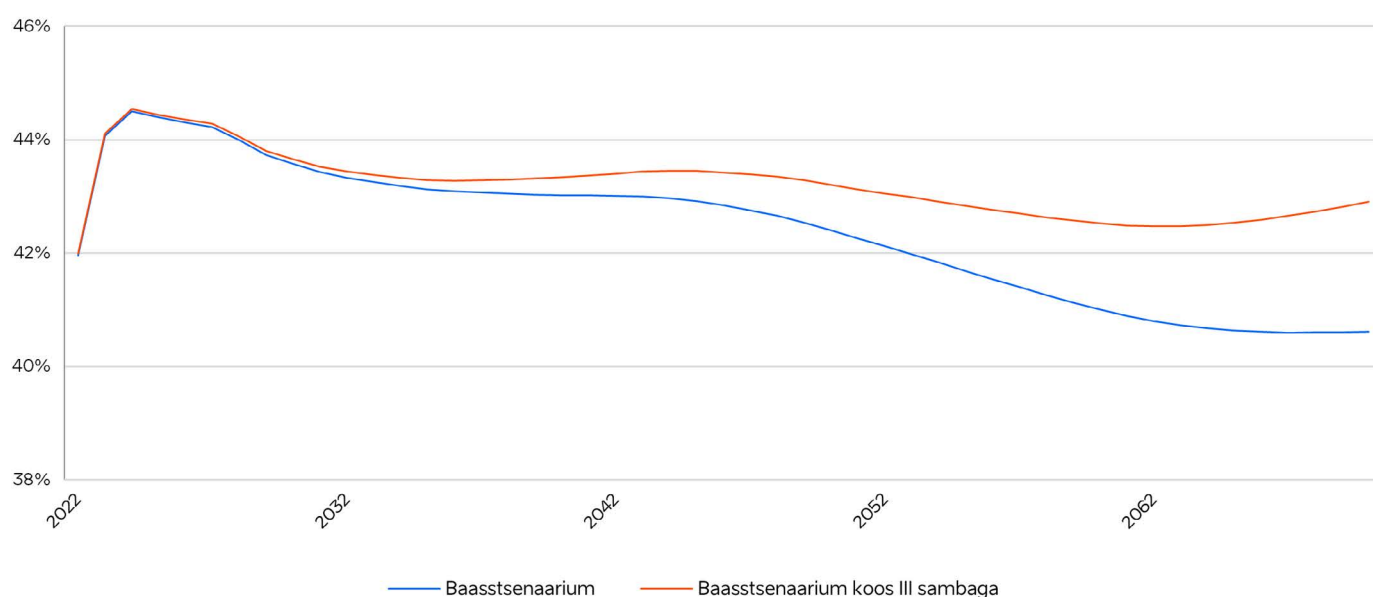
Joonis 46. III samba mõju 2060. aastal pensionile mineva inimese asendusmäärale (suhtena keskmisesse palka, v.a punased jooned) erinevate sissetulekute korral.



Allikas: Rahandusministeerium

156. Joonisel 46 on toodud üks prognoosi stsenaariumidest III samba võimaliku mõju kohta keskmise pensioni ja netopalga suhtele. Erinevalt I ja II samba prognoosidest on III sambas vaja teha oluliselt rohkem raskesti prognoositavaid eeldusi, mistõttu tegelikkus võib prognoosist oluliselt erineda. Arvutuses on eeldatud, et keskmiselt kogutakse III sambasse 25 aastat ja keskmine sissemaksemäär on senine ajalooline keskmine ehk 4% brutopalgast. III sambaga liitunud töötajate osakaaluks on võetud 20% (arvestades samas ka liitunute senist profiili), samas jõuaks see pensionäride hulgas sellisele tasemele alles pärast 2060. aastat. Lisaks on eeldatud, et III sambaga liitunud võtavad raha välja pensionieas. Antud eelduste kohaselt tõstab III samm keskmise pensioni ja keskmise netopalga suhet 2050. aastaks 1 protsendipunkti võrra ja 2070. aastaks 2 protsendipunkti võrra. Antud joonis iseloomustab hästi ka pensionisüsteemi pikaajalisi protsesse, st isegi kui viimasel paaril aastal on III sambaga liitunute arv oluliselt tõusnud, siis märkimisväärset mõju pensionisüsteemile on märgata alles mitmekümne aasta pärast. See aga ei tähenda, et inimestel, kes piisavalt III sambasse panustavad, oleks III samba individuaalne mõju väike.

Joonis 47. III samba võimalik mõju Eesti keskmisele I ja II samba pensioni ning netopalga suhtele.



Allikas: Rahandusministeerium

II samba väljamaksed

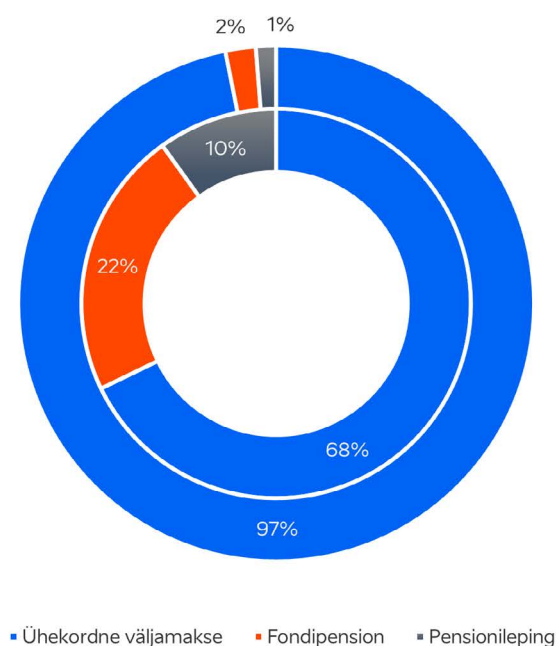
II samba väljamaksed pensionieas

157. 2021. aastast on II samba väljamaksed sisuliselt piiranguteta. Raha on võimalik välja võtta sõltuvalt inimese enda valikust kas ühekordse väljamaksena, fondipensionina või sõlmides pensionilepingu⁴⁴. Ainuke erisus on tulumaksu reeglites — juhul kui väljamaksete periood on pensioni väljavõtmise hetkel vähemalt oodatava eluea pikkune, siis ei pea tulumaksu maksma, ülejäänud juhtudel on tulumaksumäär 10%.

44 Fondipension on perioodiline väljamakse pensionifondist ja pensionileping on perioodiline väljamakse kindlustusseltsist.

158. 2021. aastal võttis 68% pensionieas II sambast väljamakseid saanutest raha välja ühekordse väljamaksena. Kuigi 32% väljamakseid saanutest said kas fondipensioni või pensionilepingu väljamakseid, oli üle 95% neist sõlminud vastava lepingu varem. Uutest avaldustest moodustasid 98% ühekordse väljamakse avaldused. Väljamakstud raha statistika näitab, et 97% välja võetud rahast võeti välja ühekordse väljamaksena. Seega domineerivad vähemalt uute reeglite esimesel aastal selgelt ühekordsed väljamaksed. Selle põhjal on siiski keeruline hinnata pikaajalisi trende, sest esimestel aastatel võib statistika pikaajalisest keskmisest oluliselt erineda. Tõenäoliselt oli sarnaselt enne pensioniiga raha väljavõtnutega ka osa pensionieas inimesi, kes soovisid raha esimesel võimalusel välja võtta. Tulevikus, kui pensioniikka jõuavad inimesed, kes on seal teadlikult kogunud, võib olla märksa rohkem neid, kes võtavad raha välja pikema perioodi jooksul.

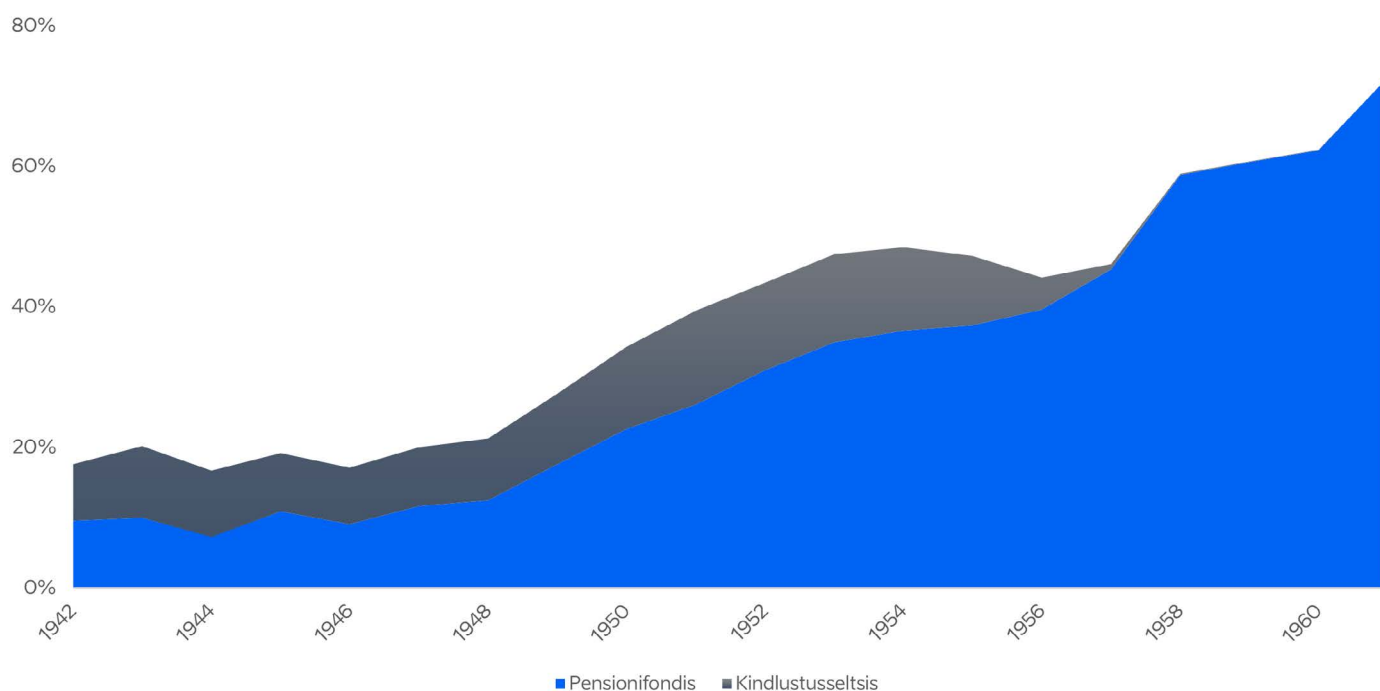
Joonis 48. 2021. aastal pensionieas II sambast välja võetud raha (välimine ring) ja inimeste arvu (sisemine ring) jaotus väljamakse liigi järgi.



Allikas: Pensionikeskus, EKSL

159. Kuigi 2021. aastal võttis enamik pensionieas inimesi (üle 33 000) II sambast raha välja ühekordse väljamaksena, on 50%-l pensionieas oleval II sambaga liitunud (45% fondides ja 5% kindlustusseltsides) raha (osa või kõik) veel endiselt II sambas alles. Need 33 000 raha korraga välja võtnud inimest moodustavad umbes 30% kõigist pensionieas olevatest II sambaga liitunutest, mis on enam-vähem võrdne enne pensioniiga II sambast lahkunud inimeste osakaaluga. Ülejäänud 20%, kelle kontojääk on null, on võtnud oma konto tühjaks juba varasemate aastate väljamaksetega. Tuleb arvestada, et nendel inimestel oli ka kogumisperiood suhteliselt lühike ja kogutud summad väikesed, mistõttu paljude jaoks oligi mõistlik lahendus ühekordne väljamakse. Seega ei saa 2021. aasta lõpu seisul põhjal järeldada, et pensionieas võetakse raha välja valdavalt ühekordse väljamaksena, nagu näitab II samba reformi järgne esimene aasta. Järelduste tegemiseks on vajalik pikema perioodi statistika.

Joonis 49. Kogumispensioni pensionieas olevate II samba liitunud vanaduspensionäride, kellel on raha II samba fondides (sinisega) ja kindlustusseltsides (halliga), osakaal kõikidest II samba liitunud vanaduspensionäridest.



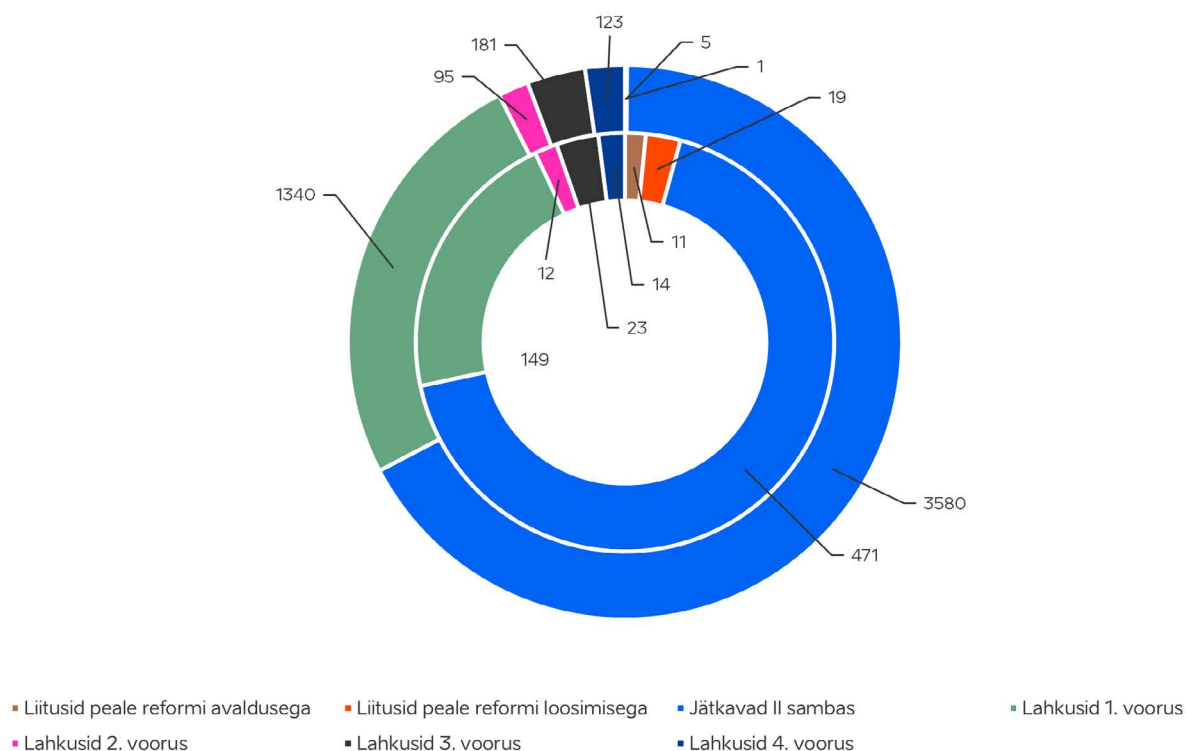
Allikas: Pensionikeskus, EKSL

160. Käesoleva analüüsi prognoosides on II ja III samba väljamakseid näidatud oodatava eluea pikkuse fondipensionina. Sellise eelduse korral on võimalik erinevat liiki väljamakseid, sh eelkõige II ja III samba ühekordseid väljamakseid, erinevates sammastes võrrelda. Teisalt on keeruline hinnata, kas praktikas on ühekordse väljamaksena võetud raha positiivne mõju inimese pensionieas elamisele sama suur, kui see oleks näiteks fondipensioni perioodiliste väljamaksete korral. Eelmainitud positiivne mõju võib olla näiteks sel juhul, kui inimene säästab või investeerib välja võetud raha ise ja kasutab seda pikemalt kogu pensionil oleku aja jooksul. Samuti on positiivne mõju, kui inimene kulutab kogutud raha selliselt, mis vähendab tema pikaajalist püsikulu pensionieas. Analüüsi koostamise hetkel on aga vara hinnata, kas enamikul juhtudel kasutatakse ühekordsete väljamaksete raha selliselt, et see omab positiivset mõju pikaajalisele pensionile. Üks ühele ei pruugi olla võrreldav ka enne ja pärast pensioniiga välja võetud raha kasutamine. Sama kulutus võib 40-aastaselt ja 65-aastaselt olla pensioniea elatustaseme jaoks erineva mõjuga. Näiteks ostes II samba raha eest külmkapi 40-aastaselt, amortiseerub see pensionieaks juba selliselt, et külmkapp tuleb uuesti välja vahetada ja seega puudub sellisel kulutusel mõju pensioniea elatustasemele. Samas 65-aastase inimese jaoks võib külmkapi ostmine tähendada, et ta ei pea seda osturaha eraldi pensionist säästma ja ühekordselt välja võetud summa ei mõjuta tema jooksvat tarbimist.

II sambast lahkujad ja II sambaga liitujad enne pensioniiga

161. **II samba reformist tulenev võimalus võtta pensionifondidest raha välja enne pensioniiga mõjutab oluliselt pensionisüsteemi jätkusuutlikkust.** Seda näitavad ka baasstsenaariumi riskistsenaariumid, kus enim mõju omavad II sambaga liitumise stsenaariumid. Käesolevas peatükis on vaadatud täpsemalt nende II sambast raha väljavõtnute profiili, kes olid raha väljavõtmise hetkel pensionieast nooremad. Peatüki lõpus on analüüsitud ka nende inimeste pensioniõigusi I ja III sambas ning võimalikku pensioni tulevikus.
162. 2022. aasta aprilli alguse seisuga on II sambast lahkunud 161 000 inimest ning aprillis ja septembris oli lahkumas veel vastavalt 23 000 ja 14 000 inimest. Kokku lahkus seega 198 000 inimest, kes ei ole veel pensioniikka jõudnud, mis moodustab inimestest, kes olid II sambaga liitunud ega olnud veel pensioniikka jõudnud, 30%. Esimeses lahkumise voorus oli lahkujate arv ülekaalukalt suurim ja kuigi järgmistes voorudes on lahkujate arv olnud märkimisväärselt väiksem, ei ole olulist lahkumise aeglustumise trendi veel märgata. Teisest küljest on lahkujate arvu tasakaalustanud II sambaga liitujad. Vahemikus 01.01.2021 kuni 01.04.2022 liitus II sambaga 30 000 inimest.
163. Enne pensioniiga II sambast lahkumisega on raha välja võetud 1,44 miljardit eurot, 2022. aasta mais ja septembris veel 0,3 miljardit eurot. 01.04.2022 seisuga jääb seega II sambasse inimestele, kes on nooremad kui II samba pensioniiga, alles umbes 3,6 miljardit eurot (koos pensionieas olevate inimeste rahaga 4,1 miljardit eurot). Kokku oli 01.04.2022 seisuga II sambast lahkunud või lahkumas 33% II sambasse kogutud rahast.

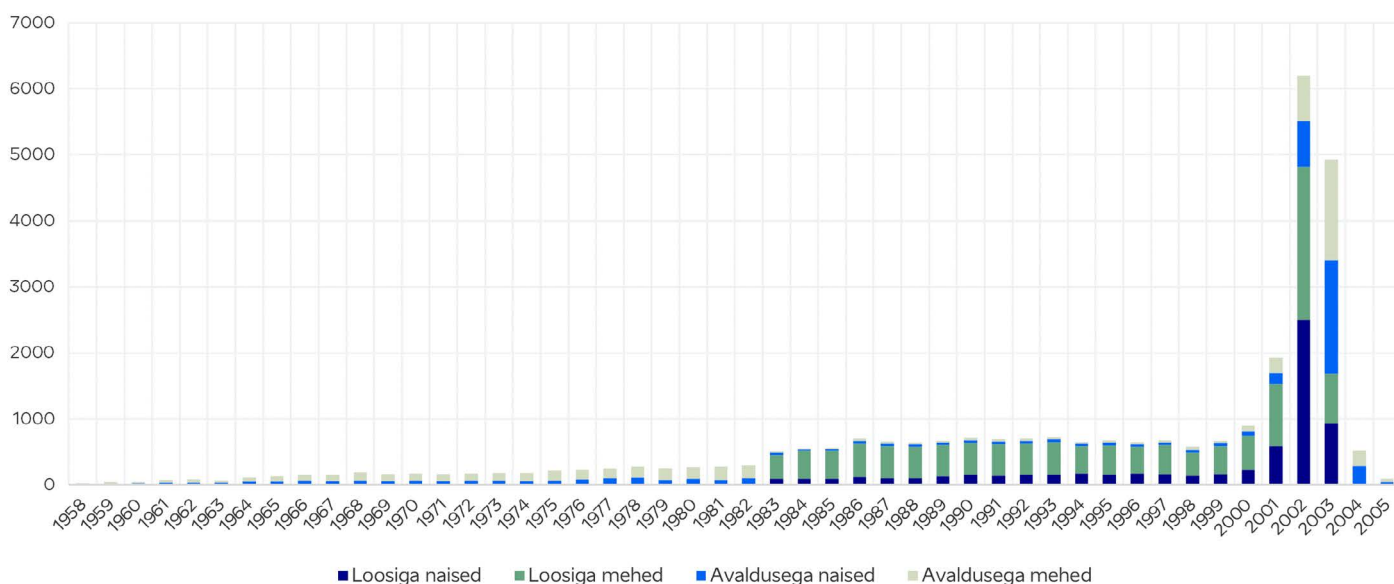
Joonis 50. II sambast raha välja võtnud inimeste ja II sambaga liitunute (sisemine ring, tuhat inimest) ning välja võetud summade (välimine ring, miljon eurot) jaotus perioodil 01.01.2021–01.04.2022.



Allikas: Pensionikeskus

164. Lisaks II sambast enne pensioniiga raha väljavõtmise võimalusele muutus 2021. aastast vabatahtlikuks ka II sambaga liitumine. Seega saavad edaspidi II sambaga liituda ka inimesed, kes on sündinud enne 1983. aastat. Samuti liidetakse jätkuvalt loosi teel automaatselt inimesi, kes on sündinud peale 1983. aastat. 2021. aastal ja 2022. aasta I kvartalis liitunud 30 000 inimesest liitus 19 000 inimest loosi teel ja 11 000 inimest esitas liitumisavalduse ise. Loosi teel liitusid peamiselt aastatel 2001–2003 sündinud inimesed, kes läksid esimest korda tööle. Ka vanemates kohustuslikes vanusegruppides liitus 600–700 igas vanuses inimest, kuid tõenäoliselt oli enamik neist Eestisse tulnud võõrtöötajad. N-ö II samba automaatse liitumise vanuses liitus II sambaga lisaks loosimisele ka 7000 inimest avaldusega. Eriti kõrge oli see aktiivsus 2002. ja 2003. aastal sündinute hulgas, mis näitab, et paljudele on see teadlik otsus ja nad on liitumisel olnud ka aktiivsed endale ise fondi või pensioni investeerimiskontot (PIK) valima.
165. Enne 1983. aastat sündinutest on perioodil 01.01.2021–01.04.2022 II sambaga vabatahtlikult liitunud 4300 inimest, kellest 63% olid mehed. Kogutud summa või sissetuleku lõikes ei ole võimalik neid hetkel Pensionikeskuse andmete pealt täpselt jaotada, sest nende liitumise ja raha kogumise perioodid on veel väga lühikesed.

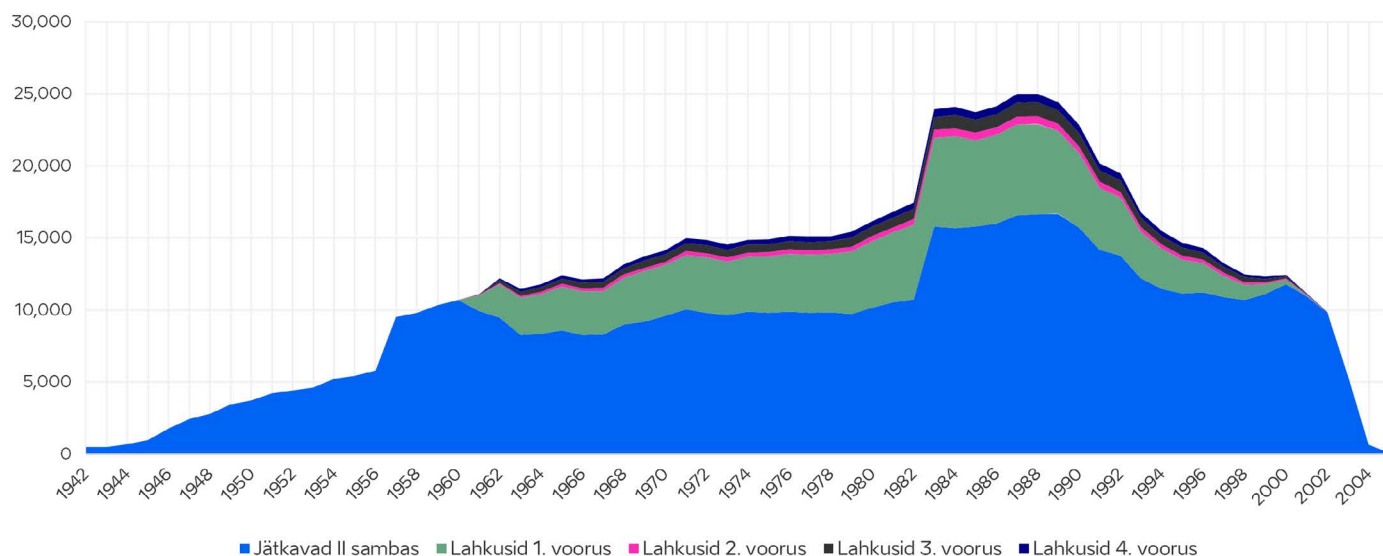
Joonis 51. Perioodil 01.01.2021–31.03.2022 II sambaga liitunud inimeste jaotus sünniaasta, soo ja liitumisviisi järgi.



Allikas: Pensionikeskus

166. Noorte positiivsemat hoiakut II samba suhtes iseloomustab ka nende väiksem aktiivsus raha väljavõtmisel ja sissemaksete peatamisel. Näiteks perioodil 01.01.2021–31.03.2022 II samba fondi loosi teel saanutest esitas hiljem raha väljavõtmise avalduse ainult 96 inimest ja sissemaksete peatamise avalduse 70 inimest. Ka järgnevalt jooniselt on näha, et nooremate II sambaga liitunute hulgas on II sambast lahkumise aktiivsus oluliselt madalam kui vanemates vanusegruppides. Osaliselt võib see olla põhjustatud ka noorte väikestest kogutud summadest, st neil ei ole veel midagi II sambast välja võtta, teisalt kui II sambasse kogumine oleks nende jaoks vastuvõetamatu, ei sooviks nad ka sinna sissemaksleid teha. Noorte käitumise täpsemaks analüüsiks on vaja oodata pikemaajalisi andmeid.
167. Erinevates lahkumise voorudes on lahkujate profiil olnud suhteliselt sarnane. Igas voorus on olnud nooremates ja vanemates vanuserühmades II sambast lahkujate osakaal suhtena selles vanuses II sambaga liitunutesse keskmisest madalam, samas kui 30–50-aastaste hulgas on erinevas vanuses lahkujate osakaal olnud enam-vähem võrdne.

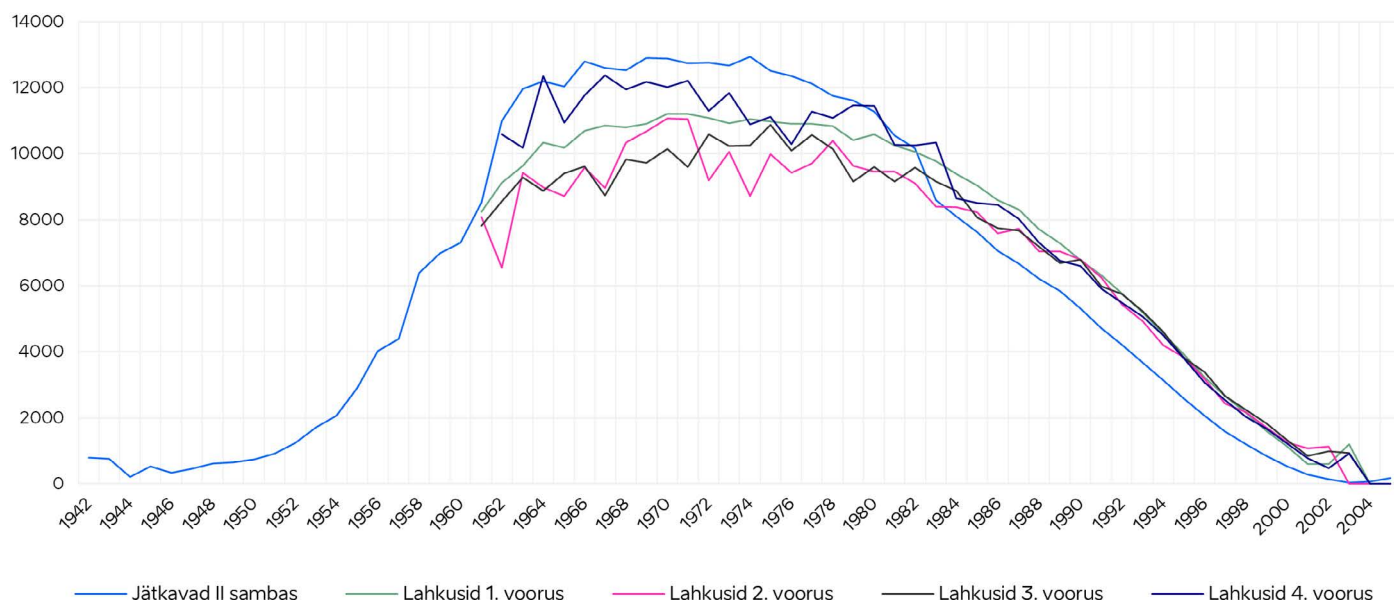
Joonis 52. II sambaga liitunute ja II sambast raha välja võtnud inimeste jaotus sünniaastate lõikes.



Allikas: Pensionikeskus

168. Vanusekohortide lõikes on keskmiste kontojääkide jaotus II sambast erinevates voores lahkujate ja II sambasse jääjate võrdluses üldiselt sarnane. Nooremates vanuserühmades on kogutud summad väiksemad ja seal on ka lahkujatel suuremad kontojäägid kui II sambasse jääjatel. II sambasse jäänud nooremate inimeste keskmist kontojääki tõmbavad alla inimesed, kes ei ole veel koguma hakanud või kelle tööstaaž on olnud lühike või ajutine. Üle 40-aastaste inimeste hulgas on II sambast lahkunute kontojäägid olnud mõnevõrra madalamad kui sinnajääjate omad. Teisalt ei ole need kontojäägid päris täpselt võrreldavad, sest tulemusi mõjutavad ka vahepeal tehtud sissemaksed ja pensionifondide tootlus.

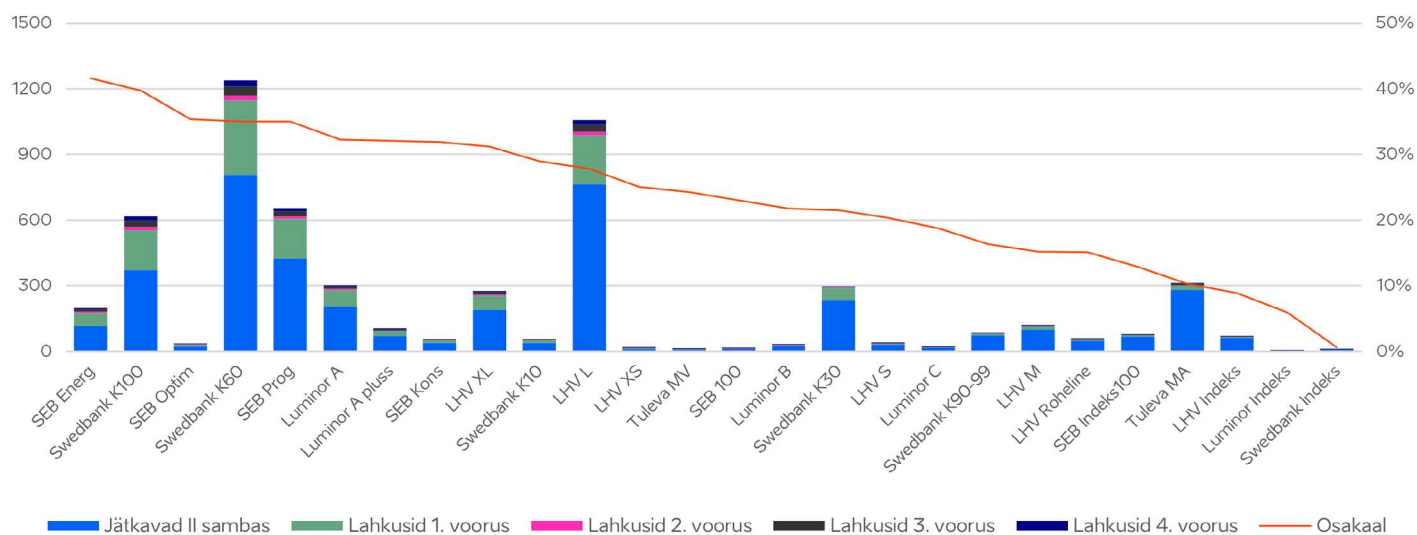
Joonis 53. II sambaga liitunute ja II sambast raha välja võtnud inimeste keskmiste kontojääkide jaotus sünniaastate lõikes seisuga 31.03.2022.



Allikas: Pensionikeskus

169. Pensionifondide lõikes on II sambast lahkunute jaotus oluliselt erinevam, ulatudes kohati kuni 40%-ni II samba varadest. Kõik aktsiatesse investeerivad indeksfondid on raha väljavõtmise tõttu kaotanud oluliselt vähem raha kui ülejäänud pensionifondid keskmiselt.

Joonis 54. II sambaga liitunud ja II sambast raha välja võtnud inimeste arv ja raha välja võtnud inimeste osakaal liitunud pensionifondide lõikes seisuga 31.03.2022.

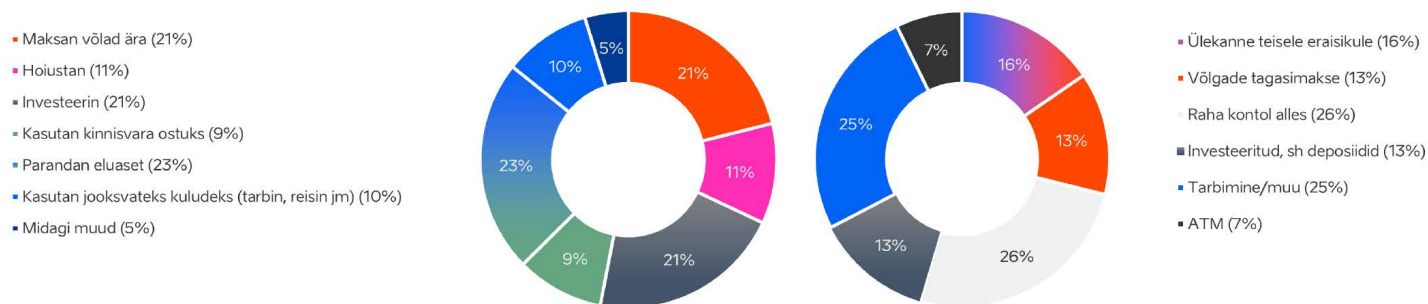


Allikas: Pensionikeskus

170. II sambast enne pensioniiga välja võetud raha kasutamine praktikas määrab, kas see mõjutab kuidagi inimeste heaolu ka pensionieas või mitte. **Juhul kui välja võetud raha investeeritakse edasi või makstakse tagasi pikaajalised laenud, võib eeldada, et välja võetud raha võib positiivselt mõjutada inimese heaolu ka pensionieas, mistõttu tema heaolu pensionieas ei vähene võrreldes olukorraga, kui ta oleks jätkanud kogumist II sambas. Arvestades, et keskmise II sambast raha väljavõtja vanus oli umbes 40 eluaastat, siis välja võetud raha kulutamine tarbimiseks, lühiajaliste laenude tagasimakseks või ka näiteks kodu remondiks ei mõjuta tõenäoliselt positiivselt inimese heaolu pensionieas. Seega on tema heaolu pensionieas halvem võrreldes olukorraga, kui ta oleks kogumist II sambas jätkanud.** Keskmisel II sambast raha väljavõtjal jääb pensionieani vähemalt 25 aastat, seega tõenäoliselt ei mõjuta pensioniea heaolu positiivselt ka kodu või kinnisvara remont, sest selleks ajaks jõuavad amortiseeruda nii siseviimistlus kui ka paljud kütteseadmed. Teisalt kui võtta II samba raha välja pensioniea alguses ja kulutada see kodu remondiks, siis tõenäoliselt ühtib paljude kulutuste amortisatsiooniperiood keskmise oodatava elueaga pensionieas (umbes 20 aastat) ja välja võetud summast suureneks heaolu kogu pensioniea jooksul.
171. Enne 2021. aasta II samba vabatahtlikuks muutmist viidi läbi mitmeid küsitlusi selle kohta, kuidas inimesed plaanivad II sambast välja võetud raha kasutada. Üldiselt olid need tulemused pigem sarnased. Alloleval joonisel on vasakpoolsel ringil toodud Eesti Panga tellitud ja RAIT Faktum&Ariko 2021. aasta augustis läbi viidud küsitluse tulemused, kuidas II sambast raha välja võtta soovivad inimesed seda kasutaksid. Jooniselt on näha, et umbes 40% inimestest soovis raha kas investeerida, sh kinnisvarasse, või säästa (joonisel musta ja halliga sektorid). Viiendik inimesi soovis maksta tagasi oma võlgu, 15% soovis selle raha eest pigem tarbida ja 23% soovis parandada oma eluaset.

172. Rahandusministeeriumi palvel viisid Swedbank ja LHV perioodil 01.09.2021–31.12.2021 läbi analüüsi, kus nad vaatasid, millele II sambast raha välja võtnud inimesed selle tegelikkuses kulutasid (järgneval joonisel parempoolne ring). Analüüsis vaadati 2021. aasta septembris välja võetud summade kasutamist. Kokku võttis septembris II sambast raha välja 149 000 inimest kogusummas 1,34 miljardit eurot. LHV-sse ja Swedbanki laekus sellest 0,76 miljardit eurot ehk 57% II sambast välja võetud rahast.
173. Praktikas ei ole mitmeid kulutusi võimalik täpselt kategoriseerida, mistõttu ei saa küsitluse tulemusi ja tegelikke kulutusi täpselt üks ühele võrrelda. 2021. aasta lõpus oli ka umbes veerand välja võetud rahast endiselt inimeste arvelduskontodel, mistõttu lõplikke järeldusi raha kasutamise jaotuse kohta ei ole veel võimalik teha. **Siiski on näha, et võrreldes küsitluse tulemustega on tegelikkuses kulutatud rohkem raha tarbimisele ja vähem investeerimisele.** Kui küsitluse järgi plaaniti kulutada tarbimisele 10% ja lisaks 5% muule, siis **tegelikkuses on 25% kulunud juba tarbimisele ja n-ö muule.** Lisaks on ka 7% II samba rahast võetud välja pangautomaatidest ja see on hinnanguliselt vähemalt pooles osas läinud tarbimisse.
174. 16% II sambast välja võetud raha eest on tehtud ülekandeid teisele eraisikule, tõenäoliselt kas võlgade katteks või näiteks leibkonnasiseselt teise leibkonnaliikme kulude katteks. Laene on tagasi makstud 13% välja makstud summa eest. Osaliselt oli märgata ka trendi, kus II sambast raha välja võtnud inimesed (2,4% raha väljavõtnutest) võtsid kahe kuu jooksul enne raha laekumist tarbimislaenu ja seejärel maksid selle II samba raha laekumise järel tagasi. Siiski on näha, et hiljem on uuesti võtnud laenu 4% II sambast raha väljavõtnutest. Seega on osa laenude tagasimaksjatest ajatanud tarbimise teadlikult varasemaks ja osa võtnud uuesti laenu. **Laenukoormuse vähendamiseks on läinud seega ainult 7–8% välja võetud rahast.**
175. Investeeringutesse (sh deposiidid ja laenu sissemaksed) on läinud 13% II sambast välja võetud rahast. 3,5% inimestest avas väärtpaberikonto pärast II sambast raha saamist. Koos varasemate väärtpaberikonto omanikega oli investeerijaid 4,7%. 10% inimesi on kandnud raha erinevatele (säästu)deposiitidele. Võrdluseks: küsitluses soovis raha investeerida 21%, hoiustada 11% ja kinnisvarasse investeerida 9%. **Tegelikkus (investeeringud 13%) erineb küsitluse tulemustest (41%) hetkel kolmekordselt.** Investeeringute juures on ka määramatu nende tegelik investeerimishorisont — st kas investeeringud säilivad pikema perioodi jooksul (ideaalis kuni pensionieani) või realiseeritakse need juba lähiaastatel. Lahtine on veel veerandi II sambast välja võetud raha saatus. Teoreetiliselt saaks seda summat käsitleda ka säästmisena, kuid kuidas seda tegelikult kasutatakse, selgub tõenäoliselt lähitulevikus.

Joonis 55. II sambast enne pensioniiga raha välja võtnud inimeste rahakasutus Eesti Panga tellitud küsitluse (2021, vasakpoolne diagramm) ning Swedbanki ja LHV statistika järgi (parempoolne diagramm).



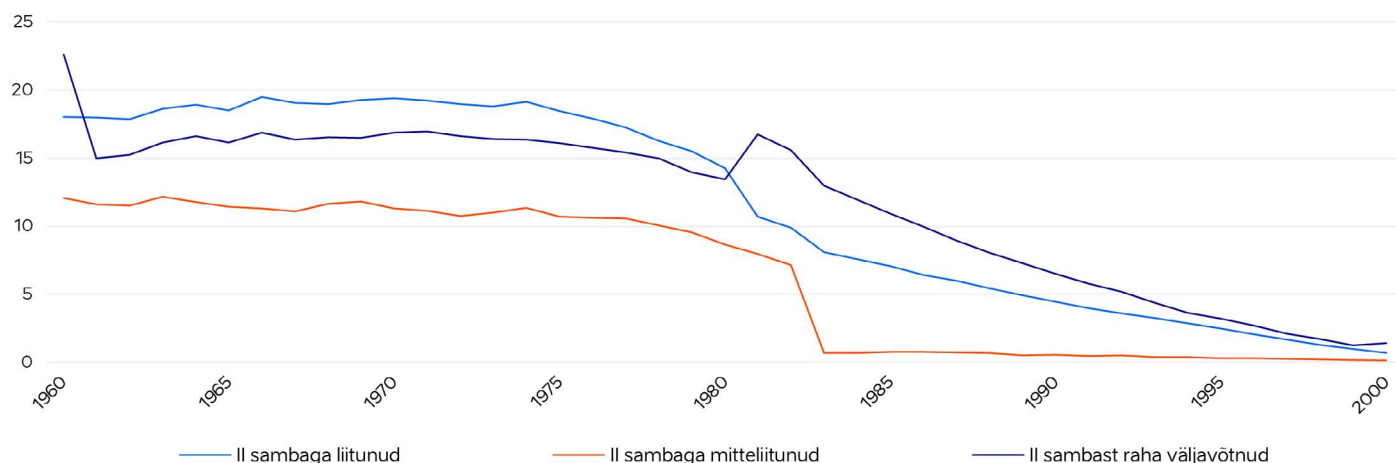
Allikas: Swedbank, LHV, Rahandusministeeriumi koondatud

Täiendavad tähelepanekud seoses raha välja võtnud inimestega:

- 2021. aasta septembris raha saanud inimeste hulgas oli makseraskuse tunnusega inimesi 25%, 2022. aasta jaanuaris aga 32%.
- Septembris raha saanud inimeste hulgas oli välismaal töötajaid või elajaid 21%, 2022. aasta jaanuaris aga 26%.
- Varakamad kliendid suunasid raha rohkem laenude tagastamisele ja investeerimisele, vähema varaga inimesed aga tarbimisele.
- 0,85% välja võetud summadest kulutati ära kasiinodes (üle 10 miljoni euro).

176. Pensionikeskuse II samba ja Sotsiaalkindlustusameti I samba andmete ühendamise tulemusena saab võrrelda II sambaga liitunud, II sambaga mitteliitunud ja II sambast raha välja võtnud inimeste I samba kindlustusosakute suurusi. Kindlustusosakud peegeldavad pensioniõigusi küll ainult alates 1999. aastast, kuid enne seda teenitud pensioniõiguste andmed Sotsiaalkindlustusameti andmebaasis enamasti puuduvad (inimesed peavad neid tõendama tööraamatutega, aga enne pensioniiga neid Sotsiaalkindlustusametisse enamasti ei viida), mistõttu ei saa neid andmeid analüüsida. Praeguste pensionäride pensioniõigusliku staaži andmete pealt saab teatud mõõndustega järeldada, et enne 1999. aastat teenitud õigused on suhteliselt ühetaolised ka praegustel töötajatel ja suurem erinevus tuleb pigem kindlustusosakutest. Pensioniõiguslik staaž puudutab siiski eelkõige inimesi, kes on sündinud enne 1980. aastat, noorematel ongi ainult kindlustusosakud. Kindlustusosakute võrdlemisel tuleb täiendavalt arvestada, et II sambaga liitunud inimestel on I samba kindlustusosak ja 2021. aastast kehtiv ühendosak 20% võrra väiksem võrreldes olukorraga, kui ta poleks II sambaga liitunud.
177. Järgneval joonisel on toodud I samba keskmised kindlustusosakud sünniaastate lõikes. Võrrelda tuleb iga vanusekohorti eraldi ja mitte vanusekohorte omavahel, sest eelkõige nooremad inimesed sisenesid tööturule hiljem ja neil on väiksemad pensioniõigused tulenevalt lühemast töötamise perioodist. Võrreldes inimesi II sambaga liitumise järgi, siis on kõikides vanuserühmades keskmiselt kõige väiksemad kindlustusosakud II sambaga mitteliitunud. Enne 1983. aastat sündinud inimesed olid liitunud II sambaga vabatahtlikult ja alates 1983. aastast sündinud liitusid kohustuslikult. Enne 1983. aastat sündinud vanusekohortides on I samba kindlustusosakud II sambaga mitteliitunud inimestel keskmiselt 60–70% II sambaga liitunud inimeste kindlustusosakutest. Kui arvestada, et II sambaga liitunud inimestel on kindlustusosakud 20% võrra vähendatud, siis on keskmine II sambaga mitteliitunud inimene maksnud viimase 20 aasta jooksul umbes kaks korda vähem sotsiaalmaksu kui II sambaga liitunud inimene. Alates 1983. aastal sündinutest on II sambaga mitteliitunud inimestel kindlustusosakuid väga vähe (keskmiselt alla 0,5), sest tõenäoliselt pole nad sel perioodil Eestis ametlikult töötanud, vastasel korral oleks nad automaatselt II sambaga liidetud. Nende inimeste osakaal jääb umbes 2% juurde antud vanuses inimestest.
178. Alloleval joonisel on II sambaga liitunud inimesed omakorda jaotatud kaheks: need, kes on II sambast raha välja võtnud, ja need, kes on sinna alles jäänud. Enne 1983. aastat sündinute hulgas on II sambast raha välja võtnud inimeste kindlustusosakud võrreldes II sambasse jääjatega keskmiselt 2,5 osaku võrra madalamad. Pärast 1983. aastat sündinute hulgas on aga olukord vastupidine. See näitab, et vanemad II sambast lahkujad on väiksemate pensioniõigustega (ja järelikult ka palgaga) kui II sambasse jääjad ja noorematel on olukord jällegi vastupidine.

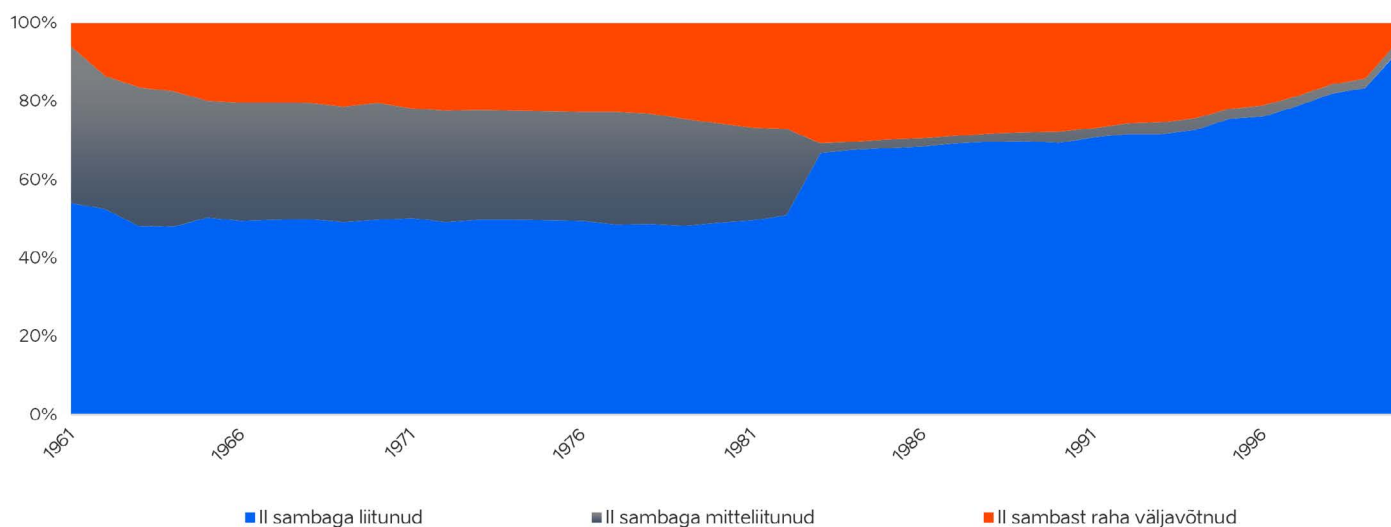
Joonis 56. I samba keskmised kindlustusosakud sünniaasta ja II sambaga liitumise järgi 2021. aasta lõpu seisuga.



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Pensionikeskus

179. Inimeste arvu jaotus samades lõigetes näitab, et kõige rohkem on inimesi, kes on jätkuvalt II sambaga liitunud. 1983 ja varem sündinute hulgas on nende pensioniõigused I sambas ka kõige suuremad (lisandub ka II samba pension). II sambaga mitteliitunuid on selles vanusevahemikus umbes 30% inimestest ja võrreldes neid gruppe omavahel on nad potentsiaalselt kõige madalama pensioniga. II sambast raha välja võtnud inimesed on pensionieas küll väiksemate pensioniõigustega kui II sambasse jääjad, kuid vahe ei ole võrreldes II sambaga mitteliitunutega nii drastiline ja ka nende osakaal on 2022. aasta seisuga alla 20% 1983 ja varem sündinud inimestest.
180. 1983.–1990. aastal sündinud inimeste hulgas on II sambast raha välja võtnud inimeste osakaal kõige suurem, kuid samas on nende I samba pensioniõigused ka keskmisest suuremad, mistõttu keskmiselt on nende pensioniõigused enam-vähem sama suured kui II sambasse jääjatel koos II samba pensioniga.

Joonis 57. II sambaga liitunud, II sambast raha välja võtnud ja II sambaga mitteliitunud inimeste osakaal.

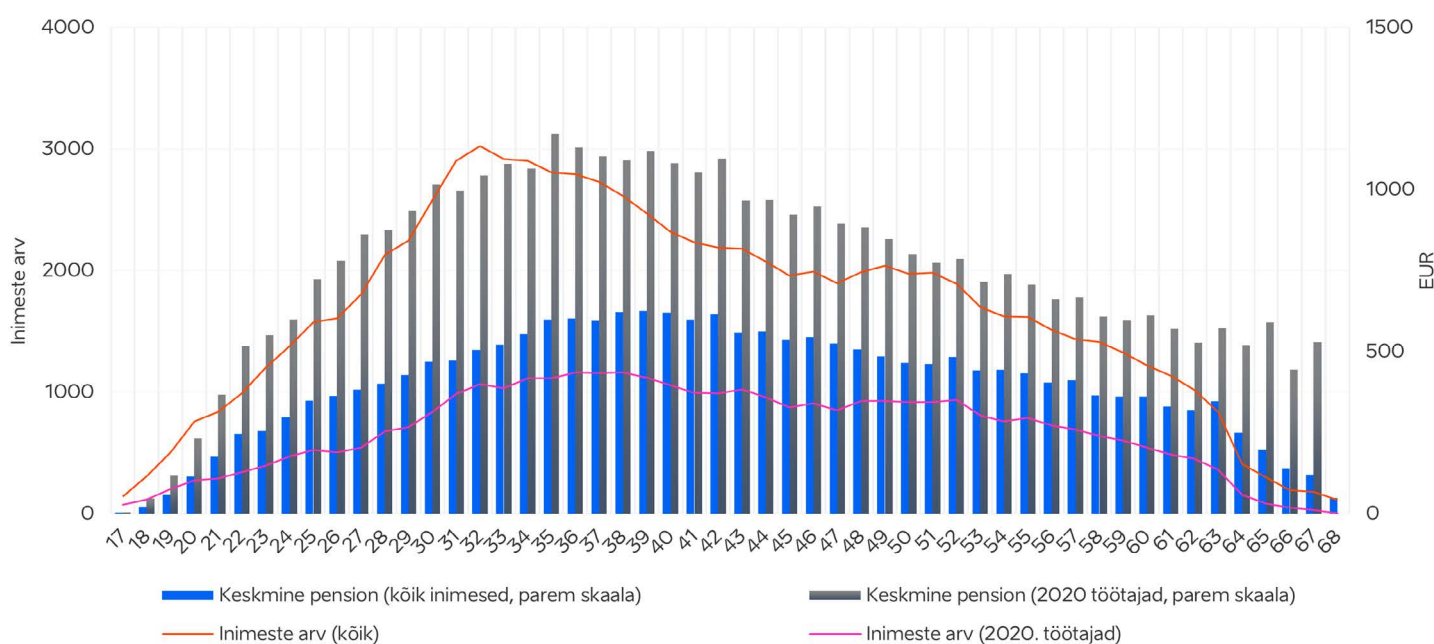


Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Pensionikeskus

Välismaal töötamise mõju pensionidele (Soome näitel)

181. Eesti pensioniregistris on palju inimesi, kes praegu töötavad/elavad või on kunagi töötanud välismaal. Eesti tööjõu-uuringu andmetel töötas 2021. aastal välismaal 18 600 inimest. Selle tulemusena on registris inimesed, kelle pensioniõigused ei peegelda nende tegelikke pensioniõigusi erinevate riikide peale kokku, ja ainult Eesti registriandmetele tuginedes võib jääda mulje väiksematest pensioniõigustest.
182. Ligikaudu 8% praegustest pensionäridest (vanuses 65+) mingil ajavahemikul on töötanud välismaal (on Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemis välispensioni tunnusega). Kui 65-aastaste ja vanemate inimeste keskmine pension oli 01.01.2022 seisuga 577 eurot, siis välispensioni tunnusega pensionäri pension oli 364 eurot ehk 212 eurot väiksem. Seda infot Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemis ei ole, kas ja kui suur välisriigist teenitud pension sellele lisandub.
183. Kahjuks puuduvad andmed teistes riikides (v.a Soome) eestlaste teenitud pensioniõiguste kohta. Seepärast on järgnevalt vaadatud ainult Soomet. Kuna antud andmed on isikustamata ja vanusekohortide lõikes, ei ole võimalik neid Eesti registriandmetega täpselt võrrelda, et näha, kuidas need mõjutaksid tegelikult pensioniõiguste ja vaesusriski statistikat ning prognoose.
184. Soome pensioniregistri Eläketurvakeskus andmetel on 2020. aasta lõpu seisuga nende andmebaasis pensioniõigused umbes 90 000 pensionile veel mitte läinud eestlasel. Nende pensioniõiguste keskmine kuupensioni väärtus oli ligi 500 eurot. Samas ainult 2020. aastal Soomes töötanud eestlaste (ca 35 000) pensioniõiguste keskmine kuupensioni väärtus oli ligi 900 eurot. Arvestades, et osades vanuserühmades, kes tulevikus pensionile jäävad, võib välismaa pensioniõigusi omada kuni veerand inimestest (Soome näitel viiendik), siis võib mõju pensionidele olla tulevikus märkimisväärne. Kõige suurema mõjuga Soome pensioniõigused on Eesti omadest enamasti suuremad, mis võimendab mõju ulatust veelgi. Soome ja Eesti andmete ühildamatuse tõttu ei ole võimalik neid andmeid baasstsenaariumi teiste prognoosidega korrektselt ühildada.

Joonis 58. Nende Soome pensioniregistris olevate inimeste arv, kes ei ole pensionil, ja nende keskmised kuupensioni õigused.



Allikas: Eläketurvakeskus, Soome

185. Käesolevas peatükis vaadatakse baasstsenaariumi põhistsenaariumi põhjal arvatud üksikisiku pensioni suuruse erinevaid vaateid. Kõiki pensioni suurusi näidatakse suhtena Eesti keskmisesse palka, selleks et pensionide suurused oleksid omavahel võrreldavad, aga ka kogu prognoosiperioodi jooksul. Kõiki stsenaariume vaadatakse II sambaga liitumise ja mitteliitumise vaates eraldi. III samba pensioni suuruse jaoks on selles peatükis koostatud eraldi stsenaariumid. II samba pensioni arvutamisel on eeldatud, et inimene võtab raha välja fondipensionina, mille pikkuseks on keskmine oodatav eluiga vanaduspensionieas. Kõigis stsenaariumides on iga aasta kohta eeldatud, et inimene läheb sel aastal pensionile ja ta on oma minevikus käitunud vastavalt stsenaariumi kirjeldusele. Erinevus võib tulla eelkõige II ja III samba stsenaariumides, kus on arvestatud II ja III samba tegelikke algusaastaid, mistõttu lähiaastatel võivad sealsed kogumisperiodid olla lühemad, kui stsenaariumis muidu on ette nähtud.

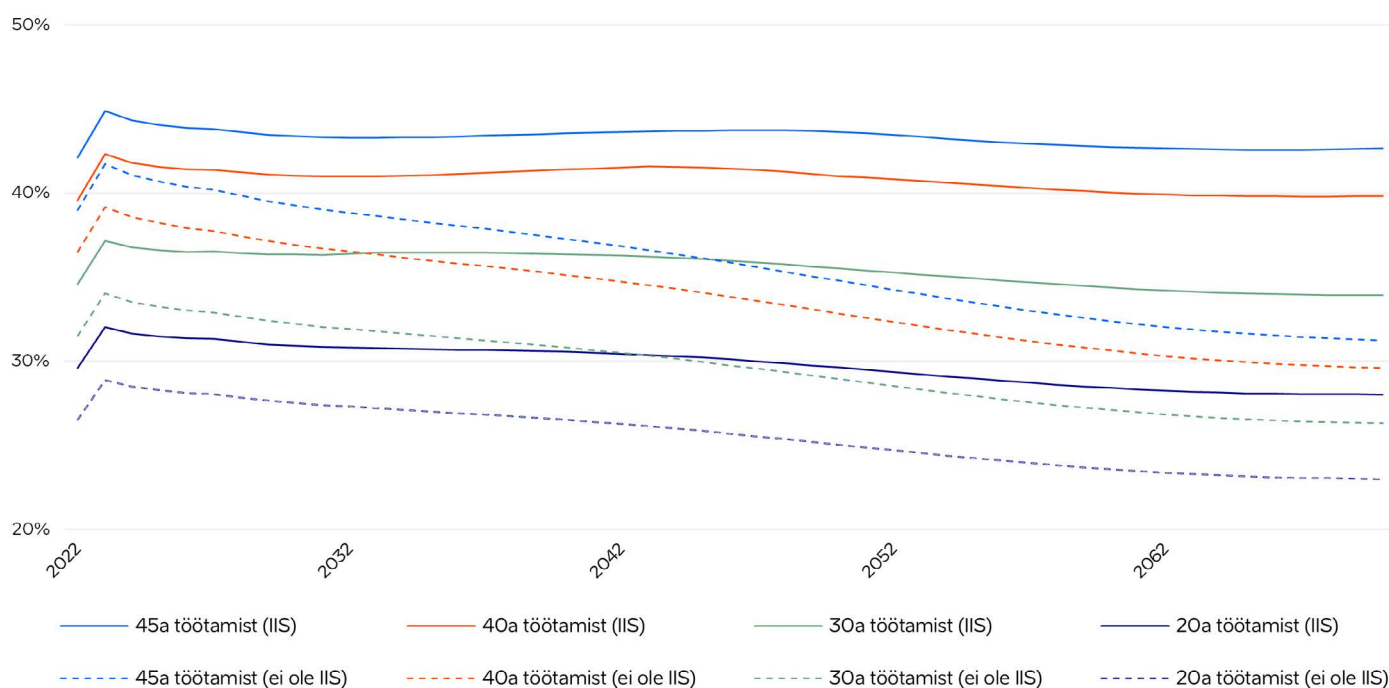
Üksikisiku stsenaariumid on järgmised:

1. Töötamise aeg:
 - a. 45 aastat töötamist keskmise palgaga
 - b. 40 aastat töötamist keskmise palgaga
 - c. 30 aastat töötamist keskmise palgaga
 - d. 20 aastat töötamist keskmise palgaga
2. Palga suurus:
 - a. Alampalk
 - b. Mediaanpalk
 - c. Keskmine palk
 - d. Kahekordne keskmine palk
3. Laste arv:
 - a. Lapsi ei ole
 - b. Üks laps
 - c. Kaks last
 - d. Kolm last
4. Töövõimetus:
 - a. Töövõimetus puudub
 - b. 10 aastat täielikku töövõimetust (puuduv töövõime)
 - c. 20 aastat täielikku töövõimetust (puuduv töövõime)
 - d. Eluaegne töövõimetus
5. Hoolduskoormus:
 - a. Ei ole hoolduskoormust
 - b. 10 aastat hoolduskoormust
 - c. 20 aastat hoolduskoormust
 - d. Eluaegne hoolduskoormus
6. II sambaga liitumine:
 - a. II samba kogumisperiod on 40 aastat
 - b. II samba kogumisperiod on 30 aastat
 - c. II samba kogumisperiod on 20 aastat
 - d. II samba kogumisperiod on 10 aastat
 - e. II samba kogumisperiod 10 aastat, raha väljavõtmine, kogumisperiod 20 aastat
 - f. II samba kogumisperiod 20 aastat, raha väljavõtmine, kogumisperiod 10 aastat
 - g. II samba kogumisperiod 30 aastat, raha väljavõtmine
7. Varasem ja hilisem pensionile jäämine
 - a. 5 aastat varem pensionile
 - b. 2 aastat varem pensionile
 - c. Vanaduspensionieas pensionile jäämine
 - d. 2 aastat hiljem pensionile jäämine
 - e. 5 aastat hiljem pensionile jäämine
8. III samba pension
 - a. 10 aastat kogumist 3% sissemakse määraga
 - b. 10 aastat kogumist 10% sissemakse määraga

- c. 30 aastat kogumist 3% sissemaks määraga
- d. 30 aastat kogumist 10% sissemaks määraga

186. Töötamise perioodi stsenaariumides on selgelt näha, et pikem tööstaaž peegeldub otseselt pensioni suurus. Näiteks 2070. aastal suurendab 10 aastat täiendavat töötamist II sambaga liitunud pensioni ja keskmise palga suhet 6 protsendipunkti võrra ning mitteliitunud pensioni ja keskmise palga suhet 3,3 protsendipunkti võrra. II sambaga liitumine annab võrreldes mitteliitumisega kõrgema pensioni iga stsenaariumi korral. II sambaga liitumine annab kõrgema pensioni, sest keskmises I samba pensionis on alates 2050. aastast baasosa osakaal üle 50%, mis omakorda tähendab, et keskmine I samba pension väheneb II sambaga liitunud vähem kui 10%. Suhtena keskmisesse palka tähendab see ainult 3-protsendipunktilist langust. Vastukaaluks annab aga II samba pensioni, mis moodustab 13% keskmisest palgast. **Kokku on II sambaga liitunud asendusmäär seega ca 10% kõrgem.**

Joonis 59. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate keskmise palgaga tööstaažide korral 2070. aastani.



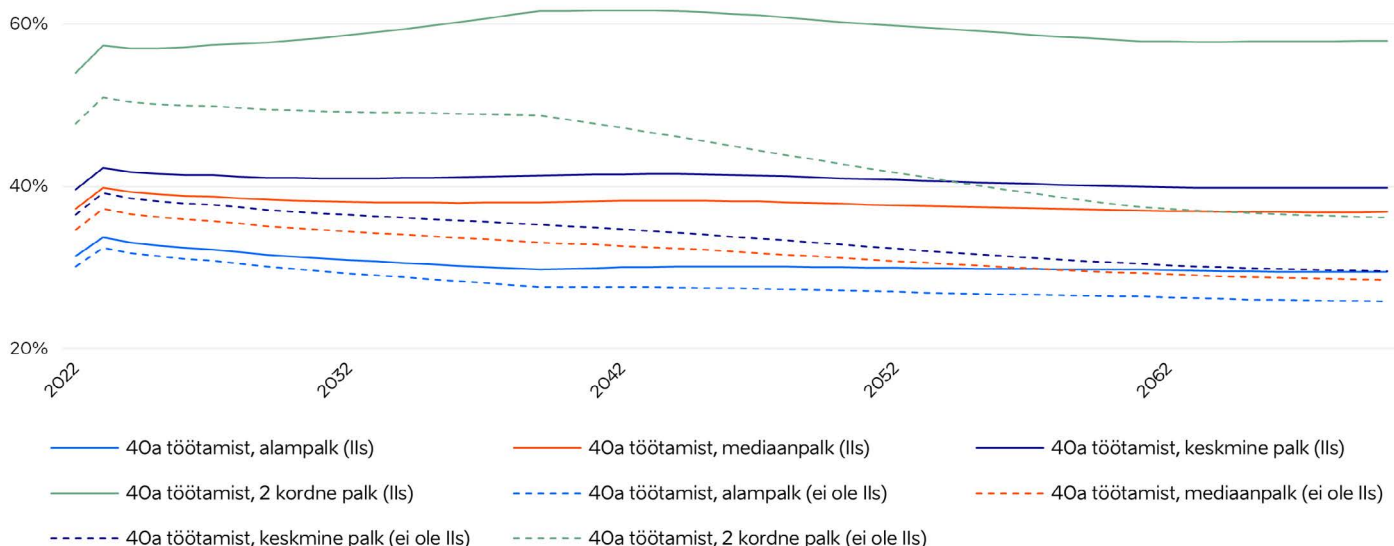
Allikas: Rahandusministeerium

187. Palga suuruse stsenaariumides on eeldatud 40 aastat töötamist antud palgaga. Kuigi praktikas ei ole sellised stsenaariumid väga tõenäolised, saab enam-vähem sama tulemuse ka siis, kui eeldada, et 40 aasta keskmine palk on võrdne stsenaariumis toodud palgaga. Näiteks kui töötada 20 aastat keskmise palgaga ja 20 aastat kolmekordse keskmise palgaga, on pension tulevikus enam-vähem võrdne kahekordse keskmise palga stsenaariumis toodud pensioniga.

188. Jooniselt on näha, et pensioni suurus ei ole üks ühele palgast sõltuv, st palga kasvades ei suurene pension sama palju. Erinevus tuleneb I samba pensionist, kus baasosa, mis ei sõltu palgast, on kõigile võrdne ja alates 2021. aastast arvutatav nn ühendosa sõltub samuti ainult 50% ulatuses palgast. II sambaga liitunudel jääb palgast sõltuvus tulevikus praegusele tasemele, sest II samba osakaalu suurenemine asendab I samba järjest suurenevast solidaarsust. II sambaga mitteliitunud pensioni palgast sõltuvus samas järjest väheneb. Jooniselt on näha, et kõikide palgade juures koonduvad pensionid kaugemas tulevikus üha rohkem II sambaga mitteliitunud keskmise

pensiooni juurde. **Kõikide sissetulekutasemetel korral on II sambaga liitunute pension kõrgem kui mitteliitunutel.** Mitteliitunute pensiooni ja palga suhe väheneb peamiselt töötajate ja pensionäride suhtarvu vähenemise tõttu, kõrgemapalgalistel on see osaliselt tingitud ka I samba solidaarsuse suurenemisest. Võrreldes II sambaga liitunutega koguvad nad pensioniks ka 2% võrra vähem.

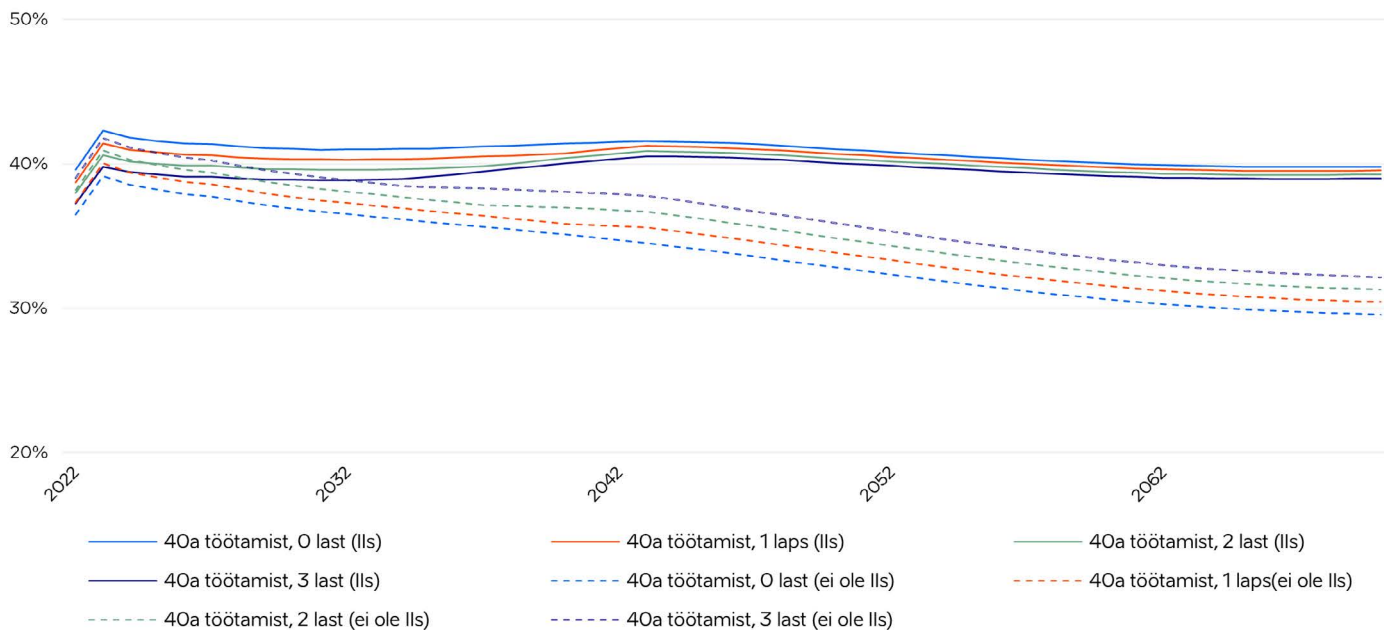
Joonis 60. Pensiooni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate palkade korral 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

189. Laste arvu stsenaariumides on eeldatud, et lapsevanem on lapsega kolm aastat kodus ega tööta sel ajal ja saab samal ajal ainult riigi pakutavaid pensioniõigusi. Arvutuste aluseks on võetud 40 aastat keskmise palgaga töötamist. Iga laps vähendab töötamise aega kolme aasta võrra (näiteks kahe lapse korral on lapsevanem kodus 6 aastat ja töötab 34 aastat). Kõik lapsevanemad saavad kolme aasta jooksul I sambasse koefitsiendi, mis on arvatud sotsiaalmaksu miinimumi pealt. Lisaks saavad II sambaga liitunud lapsevanemad iga lapse kohta kolm aastat II sambasse 4% sissemaksid keskmise palga pealt ja II sambaga mitteliitunud lapsevanemad saavad iga lapse kohta 3,5 aastahinde suuruse pensionilisa I sambast.
190. Jooniselt on näha, et hetkel ei erine II sambaga liitunud ja mitteliitunud lapsevanema pensionid väga palju. Tulevikus mõjutab II sambaga liitumine pensiooni suurus rohkem kui laste arv. II sambaga liitunud, kes teenib keskmist palka, ei mõjuta laste arv kaugemas tulevikus pensiooni olulisel määral (pensiooni ja keskmise palga suhe küll väheneb 0,2-0,3 protsendipunkti võrra iga lapse kohta). Keskmist palka teeniva II sambaga mitteliitunud pension aga hoopis suureneb laste saamise korral (iga laps suurendab pensiooni ja keskmise palga suhet umbes 0,9 protsendipunkti võrra). II sambaga liitunud pension väheneb, sest tal koguneb I sambasse vähem õigusi võrreldes olukorraga, kui tal ei oleks lapsi. Mitteliitunud omakorda koguneb I sambasse rohkem õigusi võrreldes olukorraga, kui tal ei oleks lapsi. Sissetuleku kasvades kaotab II sambaga liitunud lapsevanem pensionis üha rohkem, näiteks kolmekordse keskmise palga korral vähendab üks laps pensiooni ja keskmise palga suhet kolme protsendipunkti võrra. Samuti hakkab vähenema ka sellise II sambaga mitteliitunud lapsevanema pension, kes teenib üle kolmekordse keskmise palga võrreldes olukorraga, kui tal lapsi ei oleks. Teisest küljest mõjutavad lapsed keskmisest väiksema palgaga II sambaga mitteliitunud inimese pensiooni suurus positiivselt. Näiteks alampalka saaval inimesel suurendab tulevikus iga laps tema pensiooni suhtena keskmise palga umbes 0,5% võrra.

Joonis 61. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erineva laste arvu korral 2070. aastani.

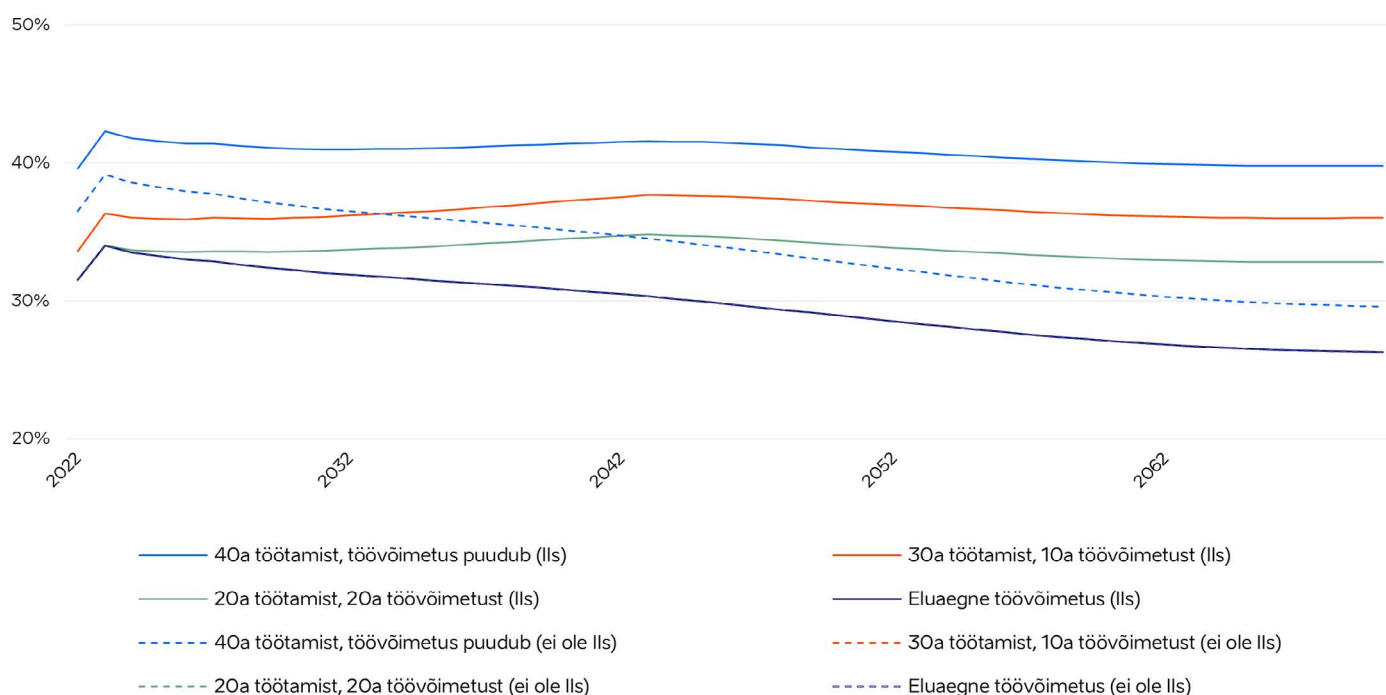


Allikas: Rahandusministeerium

191. Töövõimetuse stsenaariumides on arvestatud ainult puuduvat töövõimet. Puuduva töövõime korral on I samba pensioni suuruseks kas inimese enda välja teenitud pension või 30-aastase staažiga inimese vanaduspension sõltuvalt sellest, kumb on suurem. Eluaegse puuduva töövõime korral on nii II sambaga liitunu kui ka mitteliitunu pensioni suurus täpselt sama ehk 30-aastase staažiga inimese I samba pension. Sama suur on ka kuni 30 aastat töövõimetu olnud ja alla Eesti keskmist palka teeninud II sambaga mitteliitunud inimese pension. Keskmisest kõrgema palgaga inimese pension võib ka töövõime pikema puudumise korral olla kõrgem kui 30-aastase staažiga inimese vanaduspension. II sambaga liitunud on lisaks I samba pensionile ka II samba pension, mis lisandub I samba pensionile ega lähe 30-aastase staažiga vanaduspension arvestusse. Seega on liitunu pension enamasti suurem just II samba pensioni võrra, kuna I samba pension on võrdne kõigil alla 30-aastase staažiga inimestel, kel on keskmisega võrdne või sellest madalam palk.

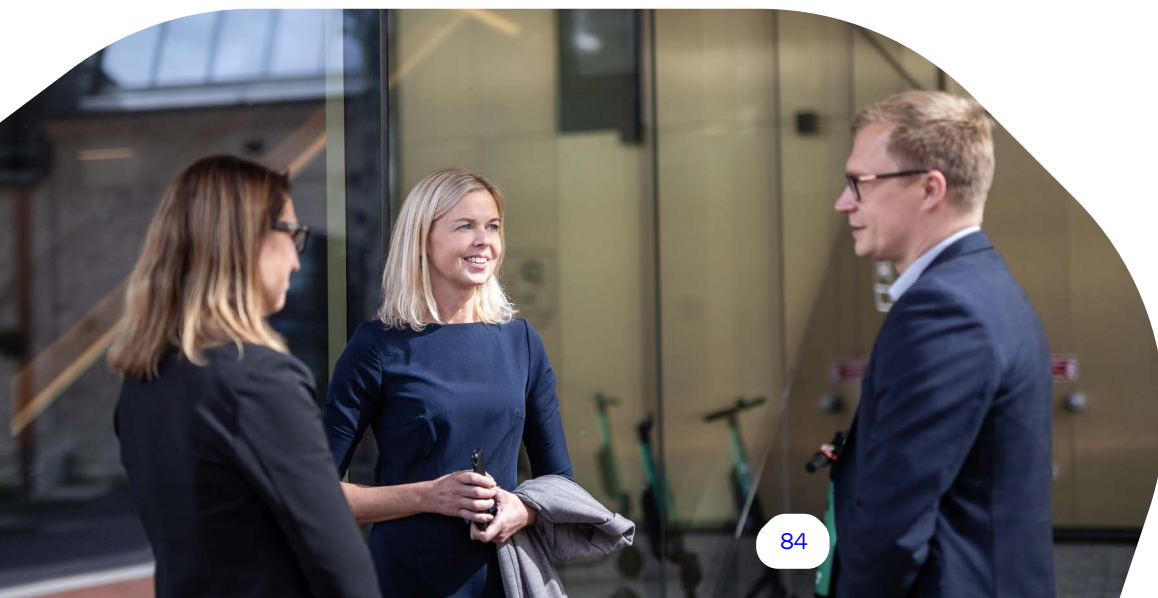


Joonis 62. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate töövõimetuse perioodi pikkuste korral 2070. aastani.

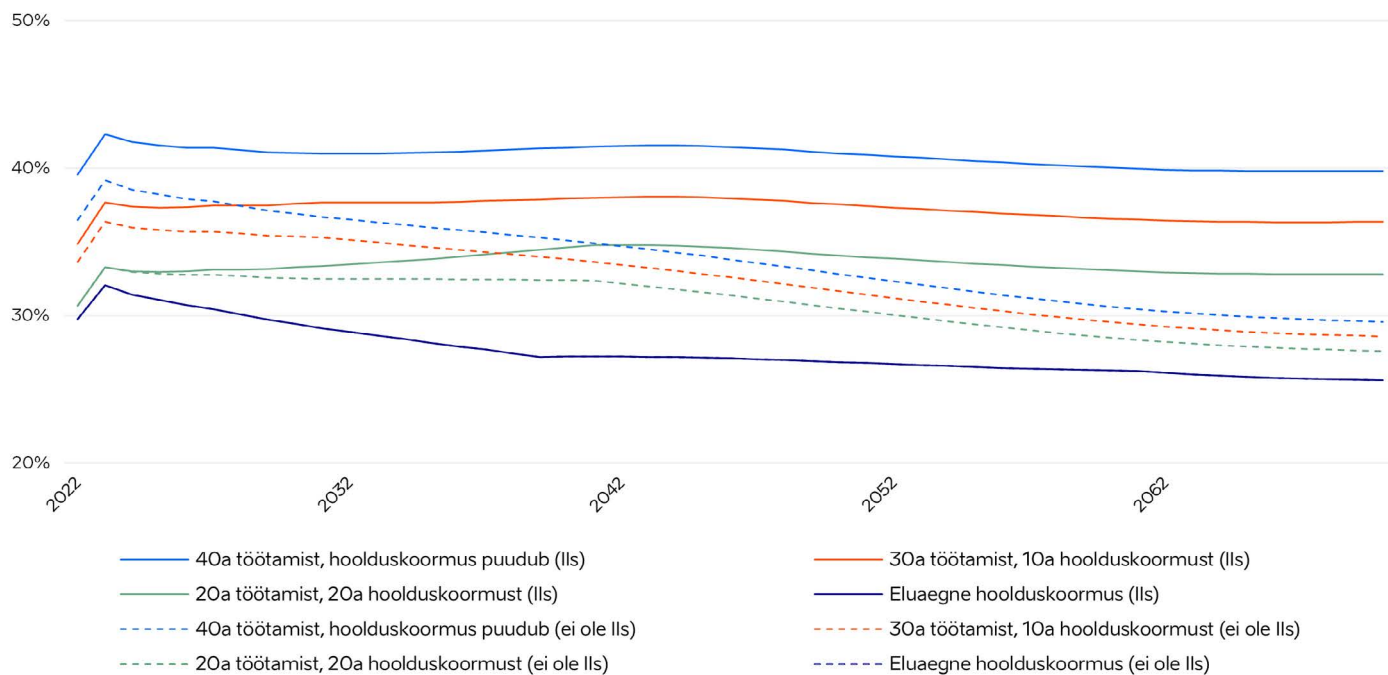


Allikas: Rahandusministeerium

192. Ülaltoodud joonisel on sama joone taga (kõige alumine) neli stsenaariumi: eluaegne töövõimetus (IIs), 30 aastat töötamist ja 10 aastat töövõimetus (ei ole IIs), 20 aastat töötamist ja 20 aastat töövõimetus (ei ole IIs) ning eluaegne töövõimetus (ei ole IIs).
193. Hoolduskoormuse stsenaariumides on eeldatud, et hooldaja eest makstakse hooldamise ajal ainult riigipoolset sotsiaalmaksu miinimumi ja muid pensioniõigusi sel ajal ei teki. Seega tekivad eluaegse hoolduskoormuse korral inimesele pensioniõigused ainult sotsiaalmaksu miinimumi pealt. Il sambasse sel ajal sissemaksid ei tehta. Ülejäänud stsenaariumidest on näha, et hoolduskoormus vähendab inimeste pensioniõigusi. Il sambaga liitunud ja kõrge palgaga inimesed kaotavad rohkem, sest hooldamise eest saadavad I samba pensioniõigused on nende jaoks oluliselt väiksemad võrreldes töötamise ajal saadavate õigustega.



Joonis 63. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate hoolduskoormuste pikkuste korral 2070. aastani.

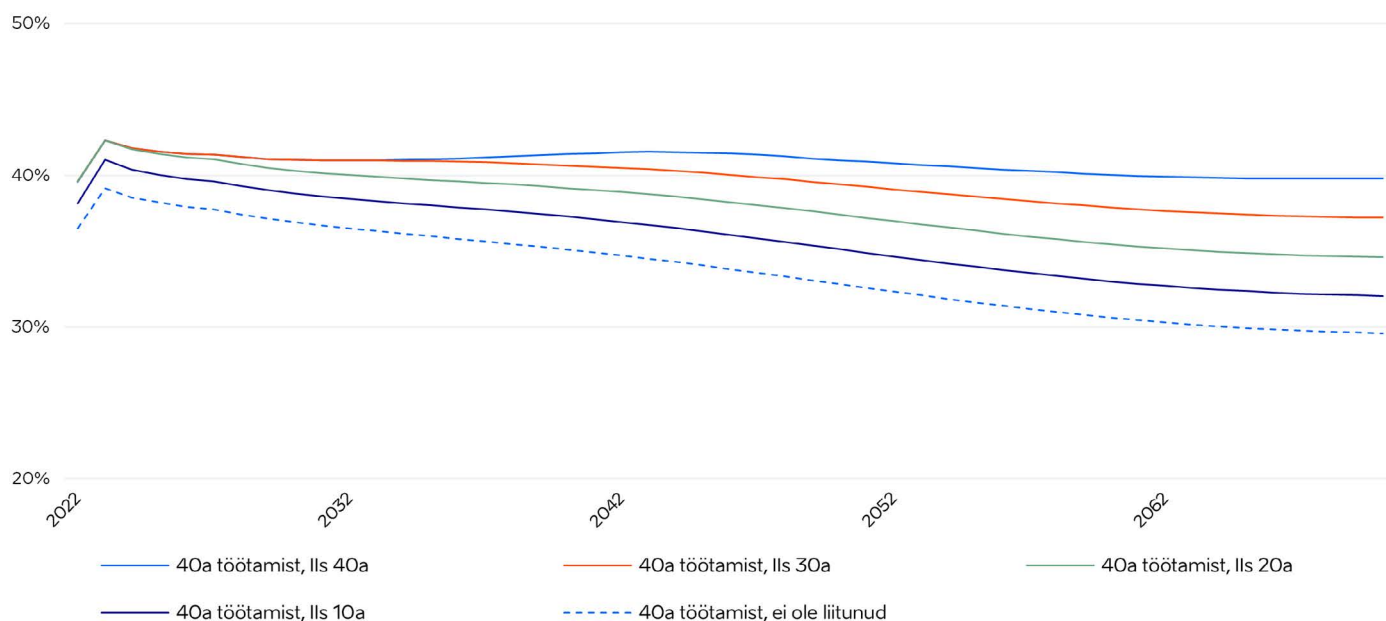


Allikas: Rahandusministeerium

194. II sambasse kogumise stsenaariumid on toodud kahel järgneval joonisel. Esimesel on näidatud II samba kogumisperioodi mõju pensionile. **Jooniselt on näha, et pikas perspektiivis suurendab iga 10 aastat täiendavat kogumist keskmise palga korral isiklikku asendusmäära ligi 3 protsendipunkti võrra.** See tähendab, et kui näiteks kahekordse keskmise palgaga inimese isiklik asendusmäär tõuseb 3 protsendipunkti võrra, tõuseb tema pensioni suhe keskmise palka 6 protsendipunkti võrra.



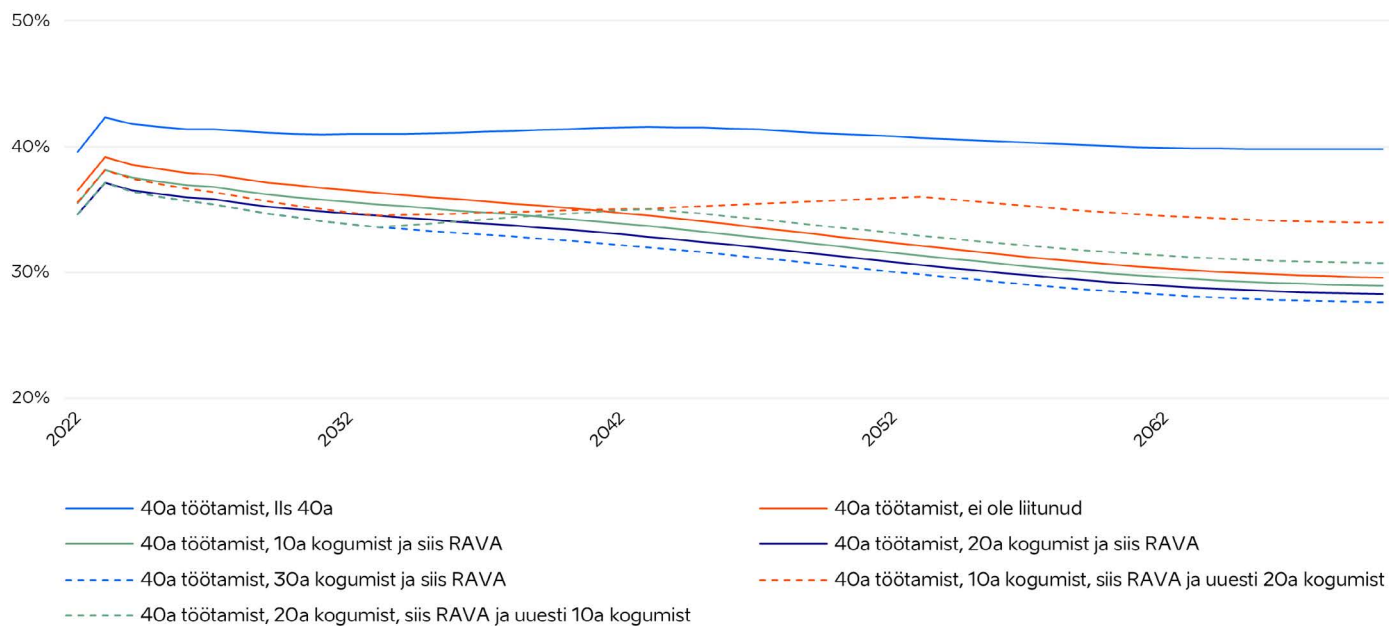
Joonis 64. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate II samba kogumisperioodi pikkuste korral 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

195. Teisel II sambaga liitumise joonisel on toodud mõju pensionile juhul, kui inimene võtab II sambast raha välja enne pensioniea saabumist. II sambast raha väljavõtmine ilma 10 aasta pärast uuesti liitumata (joonisel mustad katkendlikud jooned), tähendab inimestele, et nende pension jääb väiksemaks kui inimesel, kes pole kunagi II sambaga liitunud. Vahe tuleneb I samba väiksematest pensioniõigustest, sest II sambaga liitunud on I samba osakuid vähendatud 20% võrra, mida enam ei kompenseeri II sambast tulev pension. Lisaks vähendab II sambast lahkujate pensioni ka see, et II sambast pole neil enam midagi saada. **Keskmise palga korral tähendab näiteks 20-aastase kogumise järel II sambast raha väljavõtmine asendusmäära langust umbes 2% protsendipunkti võrra (pensioni suuruses tähendab see umbes 5% langust). Kokkuvõttes on need inimesed pensionieas halvemas olukorras kui need, kes ei ole kunagi II sambaga liitunud.**
196. Juhul kui II sambast raha väljavõtja liitub 10 aasta pärast II sambaga uuesti, on sõltuvalt uuest kogumisperioodi pikkusest võimalik tõsta pension vähemalt samale tasemele, kui see oleks olnud ilma II sambaga liitumata. Näiteks 20 aasta jooksul kogutud II samba vara väljavõtmise korral saab I samba pensioni langust kompenseerida, kui hiljem koguda uuesti umbes 8–10 aastat. Jooniselt on ka näha, et inimestel, kes võtsid raha välja II sambast esimestes voorudes ja lähevad pensionile järgmise 15–20 aasta jooksul, ei ole enam võimalik kaotatud I samba pensioniõigusi tagasi teenida, sest järgmised 10 aastat ei saa nad veel II sambasse koguda ja seejärel jääb kogumisperiood liiga lühikeseks.

Joonis 65. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos erinevate II sambast lahkumiste korral 2070. aastani.

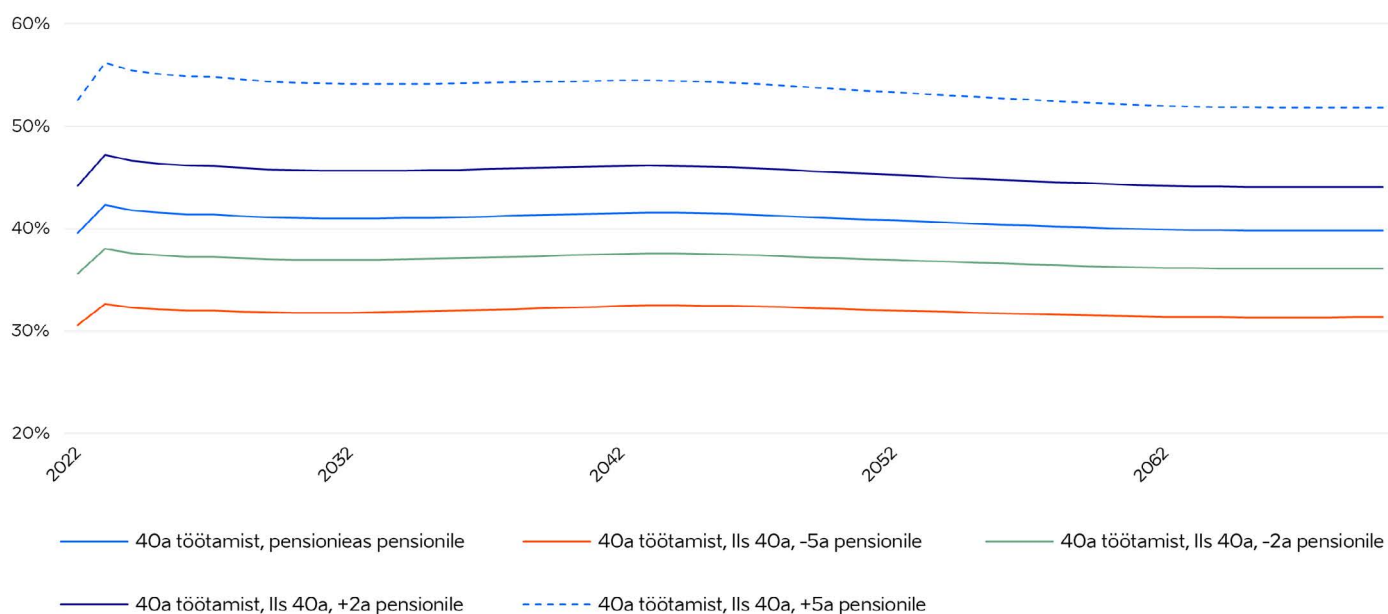


Allikas: Rahandusministeerium

197. Riiklikust pensionieast varem või hiljem pensionile jäämine mõjutab pensioni suurust otseselt. Pensioniiga on alates 2026. aastast seotud oodatava eluea muutusega, seega on oodatav eluiga pensionieas sisuliselt sama suur kogu prognoosiperioodi jooksul. Kuna nii I kui ka II sambas on pensioni suurus varem ja hiljem pensionile jäämise korral mõjutatud eelkõige just oodatavast elueast pensionile jäämise hetkel, on pensioniea sidumisel oodatava elueaga ka varem või hiljem pensionile jäämise mõju pensioni suurusele kogu prognoosiperioodi jooksul enam-vähem sama suur. Järgneval joonisel on toodud mõju ainult II sambaga liitunud inimesele, kes on töötanud 40 aastat keskmise palgaga. II sambaga mitteliitunud on pensioni suurenemise või vähenemise protsendid sama suured, mistõttu neid praegu eraldi esile ei tooda.
198. Viis aastat varem pensionile jäämine vähendab pensioni (I ja II sammas) ja palga suhet umbes 9 protsendipunkti võrra ehk pension väheneb umbes 22% võrra. Teisest küljest viis aastat hiljem pensioni välja võttes suureneb pensioni ja palga suhe 12 protsendipunkti võrra ja pension suureneb umbes 30% võrra. Kui varem või hiljem pensionile jäämise periood on lühem, siis on antud protsendid ka selle võrra väiksemad.



Joonis 66. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos II sambaga liitunute erinevate pensionile jäämise aegade korral 2070. aastani.



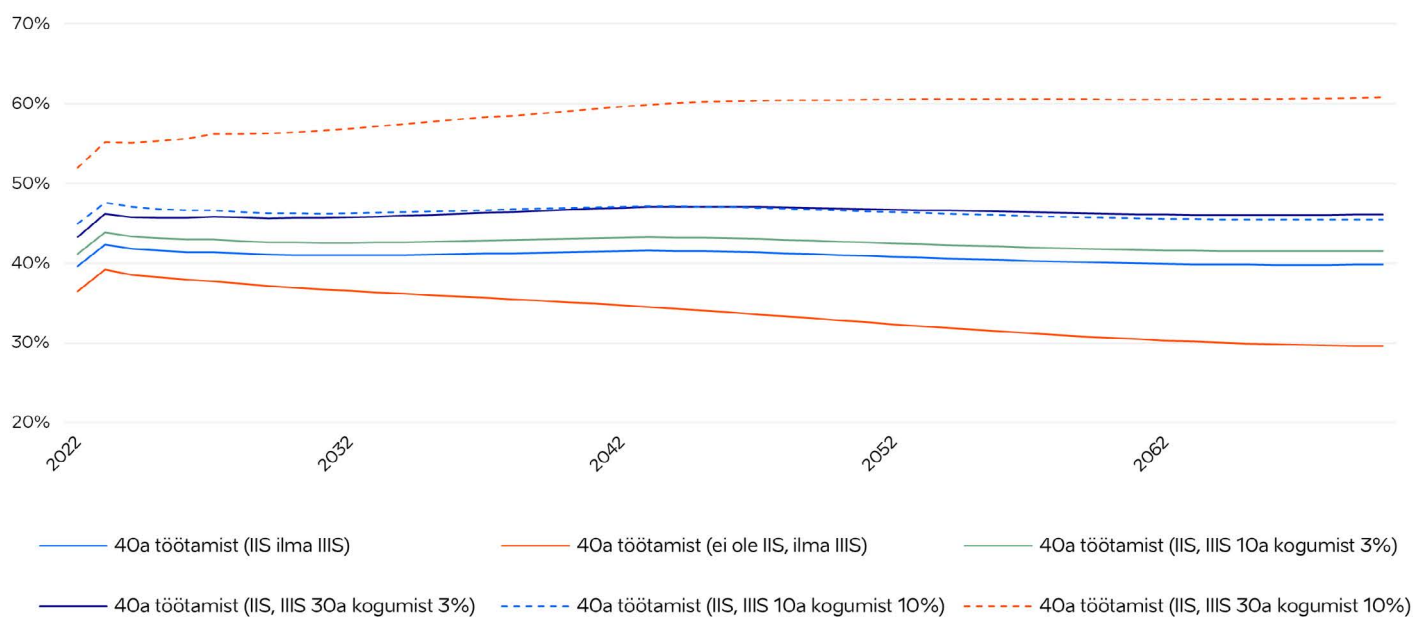
Allikas: Rahandusministeerium

199. Viimase stsenaariumina on vaadatud III sambaga liitumist. Järgneval kahel joonisel on III sambaga liitumise mõju esiteks II sambaga liitunule ja teiseks II sambaga mitteliitunule. Mõlemal juhul on vaadatud nelja erinevat stsenaariumi, kus omavahel on kombineeritud 10 ja 30 aastat III sambasse kogumist ning 3% ja 10% sissemaksemäärasid. III samba juures on arvestatud III samba senist ajaloolist keskmist tootlust, mis on 5,7% aastas.

200. III samba pensioni suurust mõjutavad otseselt nagu ikka kogumispensionide puhul kogumise periood ja sissemaksemäär. **Keskmise palga korral tõuseb III sambasse 30 aasta jooksul 10% sissemaksed tehes pensioni ja palga suhe üle 60% ehk sisuliselt tõuseb pension 50% võrra.** Kui aga koguda 40 aastat 15% sissemaksemääraga, tõuseks pensioni ja palga suhe sel juhul juba üle 85%. Teisalt, kui kogumisperiood on lühike või sissemaks väike, on ka mõju pensionile väike. Näiteks on mõju sama suur, kui koguda III sambasse 10 aastat 10% sissemaksemääraga ja 30 aastat 3% sissemaksemääraga. Mõlemal juhul tõuseks pensioni ja palga suhe 5–6 protsendipunkti võrra.



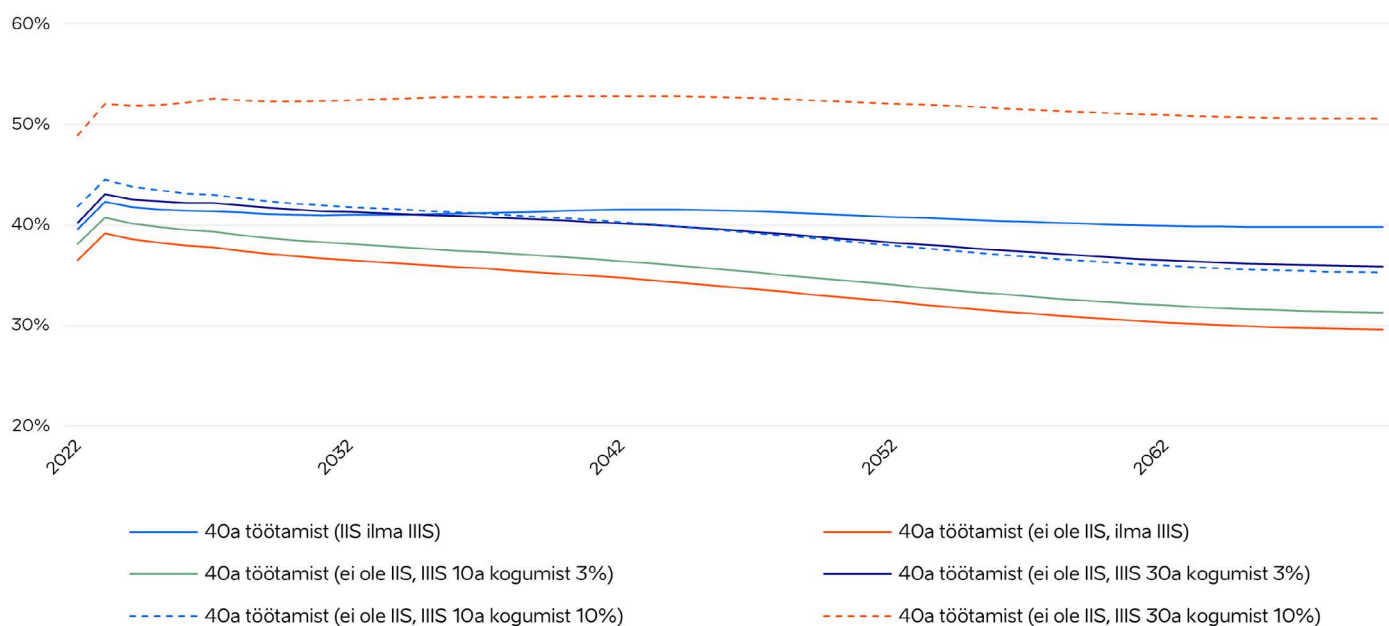
Joonis 67. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos II sambaga liitunute erinevate III samba kogumisperiodide korral 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

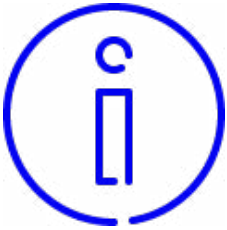
201. II sambaga mitteliitunud on III samba mõju pensionile sama suur kui liitunud. Pensioni koondsuurus on ainult väiksem II samba puudumise tõttu. Selleks, et II sambaga mitteliitunud pension püsiks pikas perspektiivis enam-vähem sama suur kui II sambaga liitunud, peaks inimene koguma III sambasse näiteks 30 aastat 5% oma palgast või 12 aastat 15% oma palgast.

Joonis 68. Pensioni ja keskmise palga suhte prognoos II sambaga mitteliitunud erinevate III samba kogumisperiodide korral 2070. aastani.



Allikas: Rahandusministeerium

Ettepanekud pensionisüsteemi muutmiseks



Kokkuvõte:

- Käesoleva analüüsiga tehakse järgnevad ettepanekud. Kõik ettepanekud ei ole samal ajal realiseeritavad ja juhul kui neid soovitakse rakendada koos, siis tuleb nende koosmõju analüüsida eraldi. Analüüsis esitatud ettepanekud olid järgmised:

Pensionisüsteemi raha juurde toovad ettepanekud:

- Tööandjapensioni loomine kas II või III sambasse.
- II sambas inimese sissemaksete vabatahtliku tõstmise võimalus.
- III samba tulumaksusoodustuse absoluutmäär (6000 eurot) indekseerimine palgakasvuga.
- II sambaga liitunud lapsevanema laste eest tehtavate sissemaksete suurendamine.
- Meelerahufondi kombineerimine III sambaga.
- Miinimumpensioni adekvaatsemaks muutmine:
 - Rahvapensioni eesmärgi sidumine suurema elatusmiinimumi või Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudega.
 - Rahvapensioni ja baasosa ühendamine.
 - I samba osakute ostmise võimaldamine.

Pensionisüsteemi hõlmatust suurendavad ettepanekud:

- II samba osakute pantimise lubamine kodu ostmisel.
- III samba maksusoodustuse laiendamine investeerimiskontole.

Kogumispensionide tootlikkust suurendavad ettepanekud:

- Konservatiivsete fondide kohustuslikkuse kaotamine.
- Lubada III sambasse eriliigiliste osakute kaudu ka teisi investeerimisfondi.
- II ja III sambas on võimalik pensionieas raha kokku kanda.

Pensioniteadlikkuse suurendamise ettepanek.

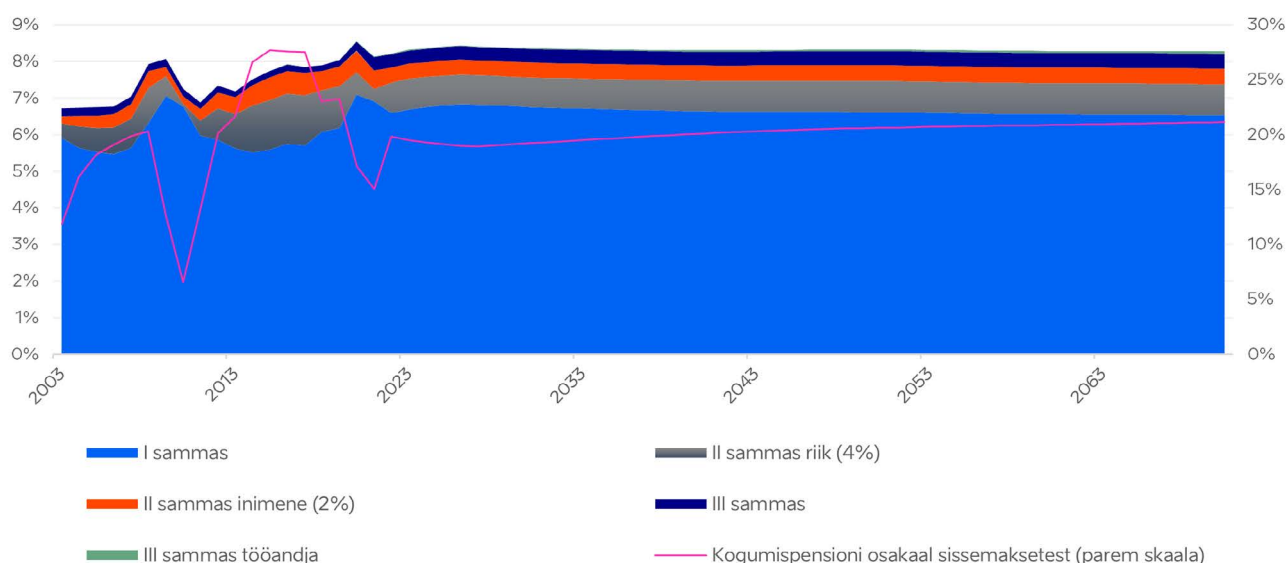
202. Pensionisüsteemi muutmise ettepanekud on jaotatud nelja peatükki: pensionisüsteemi raha juurde toovad ettepanekud, pensionisüsteemiga hõlmatud inimeste arvu suurendavad ettepanekud, kogumispensionide tulemuslikkust soodustavad ettepanekud ja inimeste teadlikkust parandavad ettepanekud. Ettepanekute jaotus pole siiski ühene, sest mõned ettepanekud täidavad mitut eesmärki (nt nii sissemaksed kui ka hõlmatud) ja seepärast sobiksid nad mitmesse gruppi. Kõiki ettepanekuid on ainult esmaselt analüüsitud ja enne nende rakendamist tuleks viia läbi täiendav mõjuanalüüs. Samuti pole kõik ettepanekud samal ajal realiseeritavad ja juhul kui neid soovitakse rakendada koos, tuleb ka nende koosmõju eraldi analüüsida.

Pensionisüsteemi raha toovad ettepanekud

Sissemaksete statistika

203. Pensionide suurus sõltub peamiselt pensionisüsteemi sissemaksetest. Sõltuvalt pensioniskeemi liigist (kogumispension või jooksvalt finantseeritud pension) on teisigi mõjutegureid (töötajate ja pensionäride arv, solidaarsuselemendid, tootlus jms), kuid suures pildis määravad väljamaksete suuruse sissemaksed. Jooksvalt finantseeritavas pensionis (I sammas) mõjutavad praegused sissemaksed praeguseid pensione, aga ka praeguste töötajate tulevase pensioniõigusi, ja kogumispensionis mõjutavad praegused sissemaksed tuleviku pensione.
204. Viimase 18 aasta jooksul on sissemaksed pensionisüsteemi suurenenud 1,5% võrra SKP-st. Sissemaksete tasemeid ja jaotust I ning II samba vahel on vahepealsetel aastatel mõjutanud II samba sissemaksete ajutised peatamised (2009–2011 ja 2020–2021) ning ka peatatud sissemaksete kompenseerimised. Seepärast on eriti kõikunud kogumispensioni sissemaksete osakaal kõikidest sissemaksetest. 2021. aastal jõustunud II samba vabatahtlikuks muutmine vähendas II samba sissemakseid, kuid suurendas samal ajal I samba sissemakseid. **Muudatuse koondmõju on siiski pensionisüsteemile negatiivne, sest II sambast lahkujad ei maksa enam isiklikku 2% pensionimakset.** III samba mõju on minevikus olnud suhteliselt marginaalne. 2021. aastal sissemaksed küll mõnevõrra suurenesid, kuid suures pildis on mõju veel väike. Tööandjate sissemaksed III sambasse on veel omakorda pea 20 korda väiksemad (2021. aastal) kui inimeste sissemaksed III sambasse ja nende laiem mõju on hetkel sisuliselt olematu. Alloleval joonisel on III samba sissemaksete prognoosis eeldatud ainult marginaalset kasvu.

Joonis 69. Pensionisüsteemi sissemaksed ja nende prognoos (% SKP-st) erinevate sammaste lõikes aastatel 2003–2070.



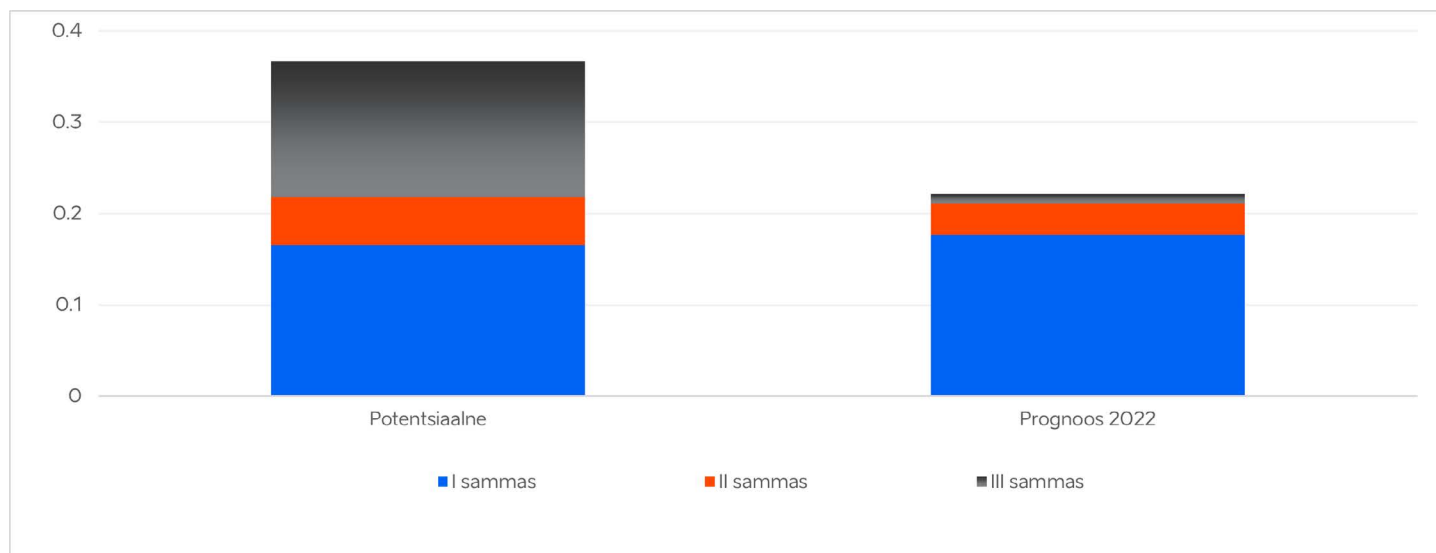
Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

205. Kogumispensioni osakaal on praegu ja ka prognoosi kohaselt umbes viiendik kõikidest sissemaksetest. Pensionisüsteemi (elkõige demograafiliste) riskide maandamiseks võiks see osakaal olla sellest märksa suurem.
206. Kuna sissemaksed pensionisüsteemi jäävad baasstsenaariumi kohaselt praegusele tasemele (% SKP-st), jäävad ka pensionide väljamaksed suures pildis samale tasemele, juhul kui pensione ei finantseerita täiendavalt muudest vahenditest. Pensionäride arvu suurenemine isegi vähendab keskmist väljamakset (suhtena palka). 2021. aastal

jõustunud II samba reformi tulemusena võetakse pensionisüsteemist veel suur osa sisse maksetest välja enne pensioniiga ja seega jääb pensionieas pensionide väljamakseteks veelgi vähem raha. 2021. ja 2022. aastal II sambast välja võetud summa on kokku ligi 6% SKP-st, mis on natuke vähem kui ühe aasta pensionisüsteemi väljamakseteks (arvestamata 2021. aasta reformi ühekordseid suuri väljamakseteks). Kuna raha välja võtnud inimeste vanused on väga erinevad (20–60 aastat), jaguneb see mõju mitmekümne aasta peale ja nii ei teki pensionisüsteemile suurt ühekordset šokki. Teisalt võetakse raha tõenäoliselt välja enne pensioniiga ka veel tulevikus ja seega on reformi kogumõju kokkuvõttes oluliselt suurem.

207. Kehtivate seaduste järgi oleks 2022. aastal potentsiaalselt võimalik teha pensionisüsteemi sisse makseid kohustuslikult või maksusoodustusega 37% palgafondist (16% I sambasse, 6% II sambasse ja 15% III sambasse) ehk umbes 4 miljardit eurot. III sambas on arvestatud summasid, mis on kuni 15% palgast või alla 6000 euro. 2022. aastal tehakse prognoosi järgi sisse makseid umbes 2,4 miljardi euro väärtuses. Vahe tuleb eelkõige III sambast, aga ka II sambast lahkujatest.

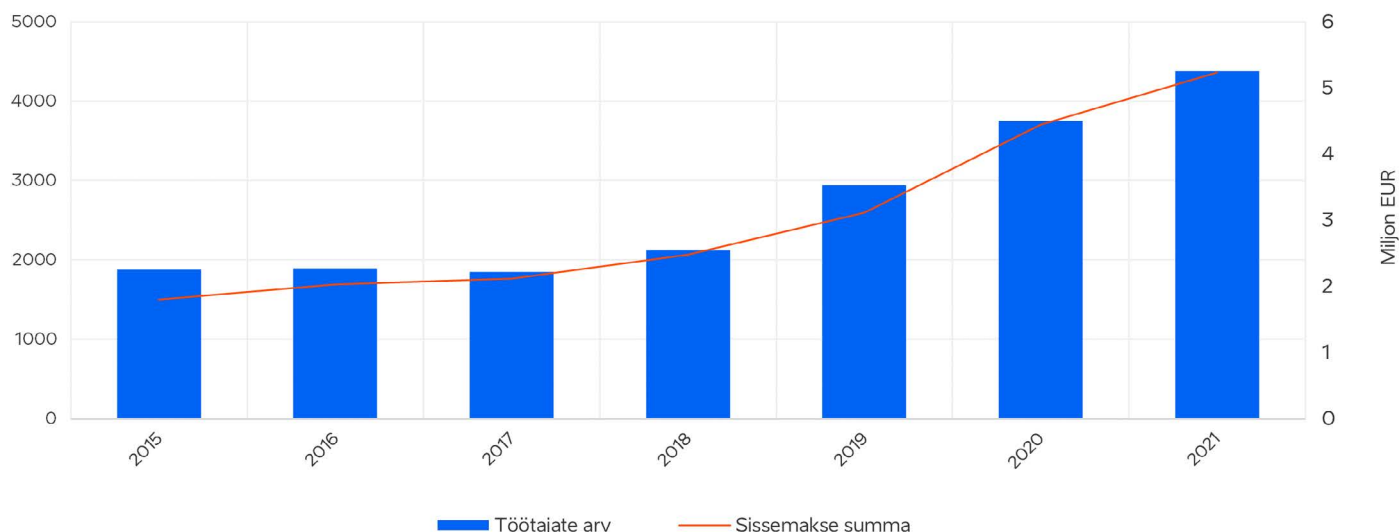
Joonis 70. Potentsiaalsed ja prognoositavad sisse maksetes pensionisüsteemi %-na palgafondist 2022. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium

208. Jooniselt on näha, et hetkel on kõige suurem kasutamata potentsiaal pensionisüsteemi sisse maksetes III sambas, seepärast vaatame järgnevalt lähemalt III sambasse sisse makseid tegevate inimeste profiili ja seda, kui palju mõjutavad sisse makseid III samba tulumaksusoodustuse piirid.
209. Alla 5% III samba sisse maksetest teevad praegu töödandjad. Nende tehtavad sisse maksetes näitavad küll vaikselt tõusutrendi, kuid sisse maksetes maht ja hõlmatus on pensionisüsteemi jaoks veel marginaalne. 2021. aastal tegi III sambasse sisse makseid 383 töödandjat kokku 4377 töötaja eest kogusummas 5,2 miljonit eurot.

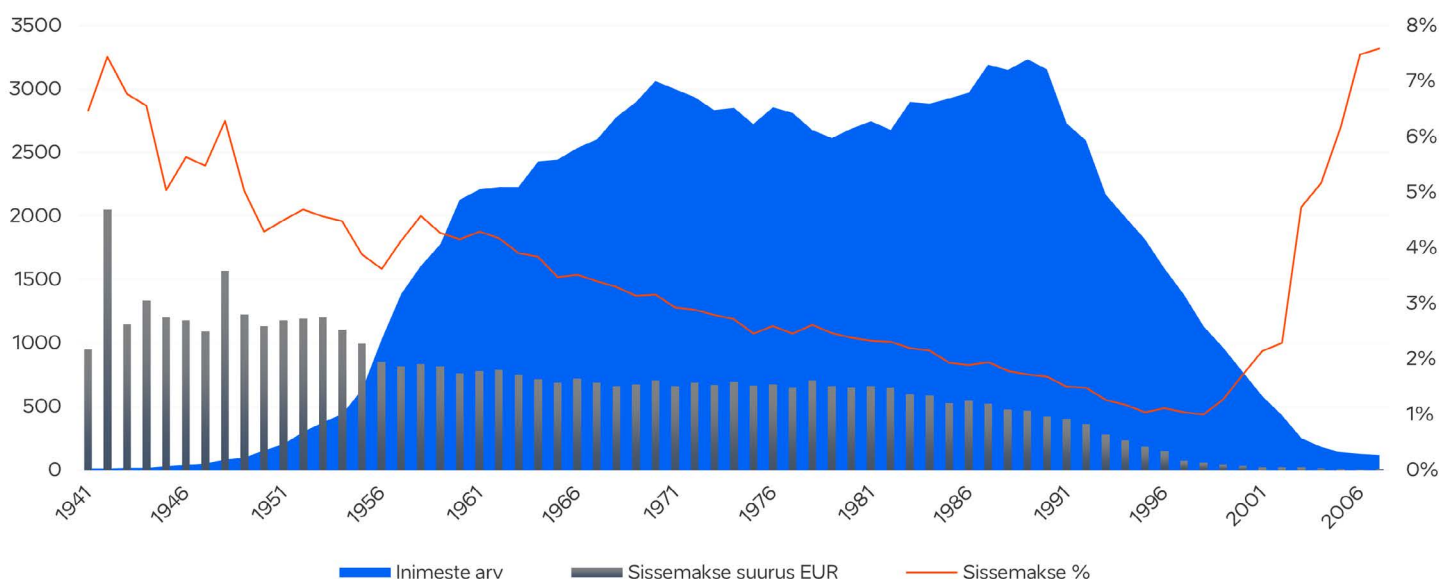
Joonis 71. Töandjate III sambasse tehtud sissemaksete mahud.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

210. III samba keskmine sissemakse määr on ajalooliselt kõikunud 2% ja 4% vahel sissemaksete tegijate sotsiaalmaksuga maksustatud aastatulust. Keskmine aastane sissemakse oli 2020. aastal umbes 600 eurot. Vanuse kasvades tõuseb keskmiselt nii sissemakse suurus kui ka sissemakse määr. Noorte (st 20-aastaste ja nooremate) puhul on sissemakse määr samuti kõrge, kuid seal on inimeste arv väga väike ja nende sissetulekud on samuti väikesed ehk tegemist võib olla noortega, kes elavad veel koos vanematega ja panevad keskmisest suurema osa oma ajutise tööga teenitud sissetulekust III sambasse.

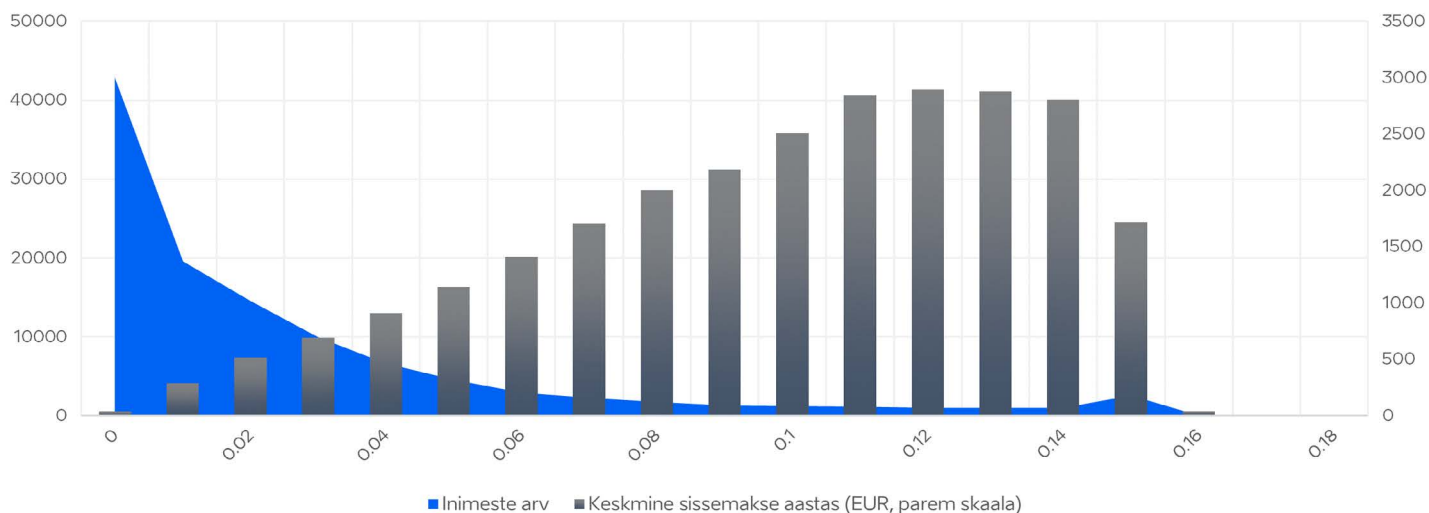
Joonis 72. III sambasse sissemaksete tegijate arv, sissemakse suurus ja sissemakse % inimese palgast sünniaasta järgi 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

211. 76%-l sissemaksete tegijatest on sissemakse määr kuni 3% nende aastasest sissetulekust ja nende keskmine sissemakse on 190 eurot aastas. 6%-l sissemaksete tegijatest on sissemakse määr üle 10% ja nende keskmine sissemakse oli 2020. aastal 2430 eurot.

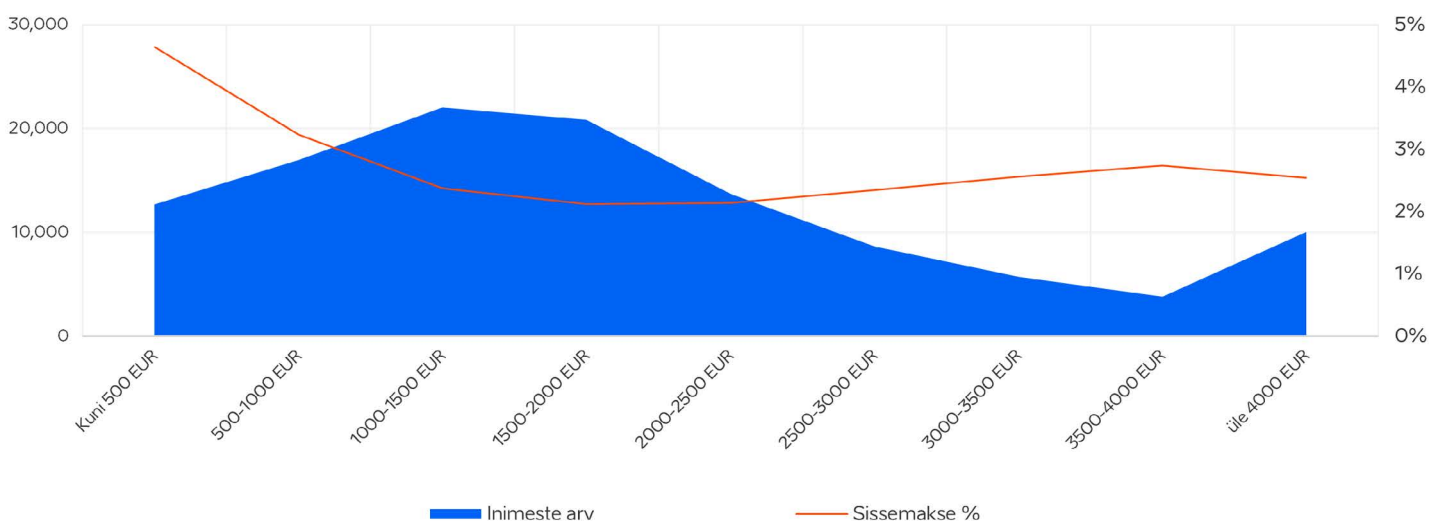
Joonis 73. III sambasse sissemakseid teinud inimeste arv ja keskmine sissemakse aastas (EUR) sissemakse protsendi järgi 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

212. III sambasse sissemakseid teinud inimeste keskmine brutokuupalk oli 2020. aastal üle 2100 euro, mis oli umbes 1,5 kordne Eesti keskmine palk. Samas oli sissemaksete tegijate mediaanpalk 1620 eurot. Alla 1000-eurose kuupalgaga inimeste keskmine sissemakse määr oli üle 3%, samas kui ülejäänutel jäi see alla 3%.

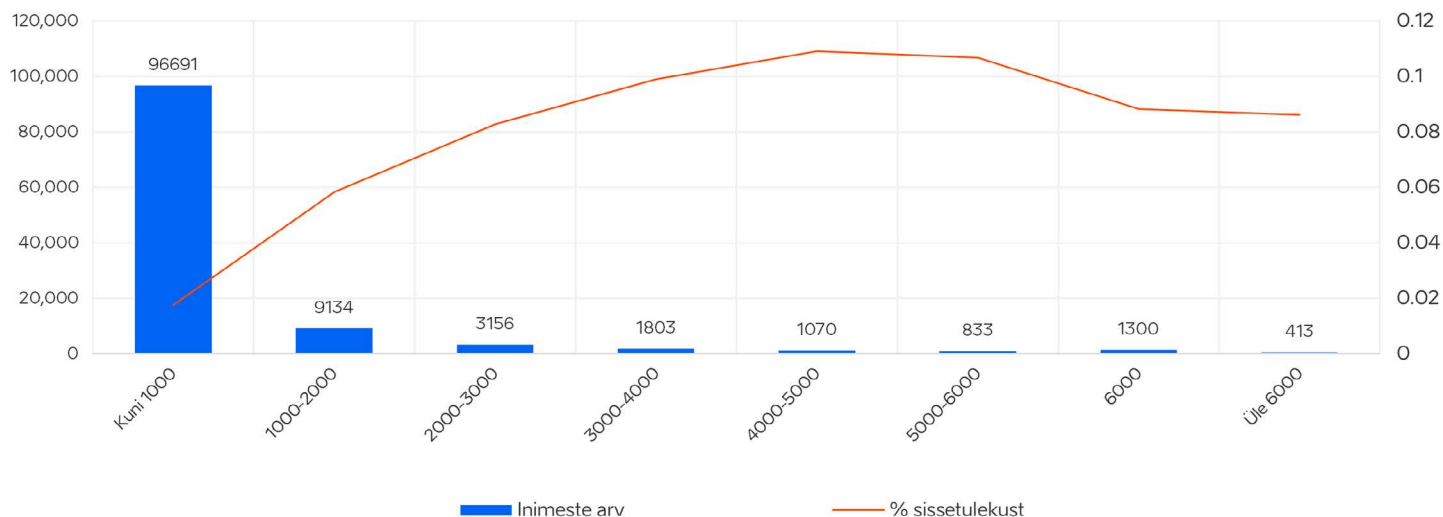
Joonis 74. III sambasse sissemakseid teinud inimeste arv ja sissemakse % palga järgi 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

213. 85% sissemaksete tegijatest tegi 2020. aastal sissemaksid alla 1000 euro. Sissemaksu suurenedes suureneb ka sissemaksemäär. Täpselt tulumaksusoodustuse lae piiriga võrdse (6000 eurot) sissemaksu tegi 1300 inimest ja üle selle 413 inimest.

Joonis 75. III sambasse sissemaksid teinud inimeste arv ja sissemaksu % sissemaksu suuruse järgi 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

214. Tulumaksusoodustuse piiril oleva sissemaksu tegi 2020. aastal 3,7% ehk u 4200 sissemaksu tegijat. 6000-eurose või seda ületava sissemaksu tegi 1,5% sissemaksu tegijatest ja 15% sissemaksu tegi 2,3%. 1,1% sissemaksu tegijatest tegi 6000-eurose sissemaksu, mis oli 15% nende tulust. **Seega üle 96% III sambasse sissemaksid teinud inimestest tegi sissemaksu vähem, kui tulumaksusoodustus oleks neil võimaldanud.**



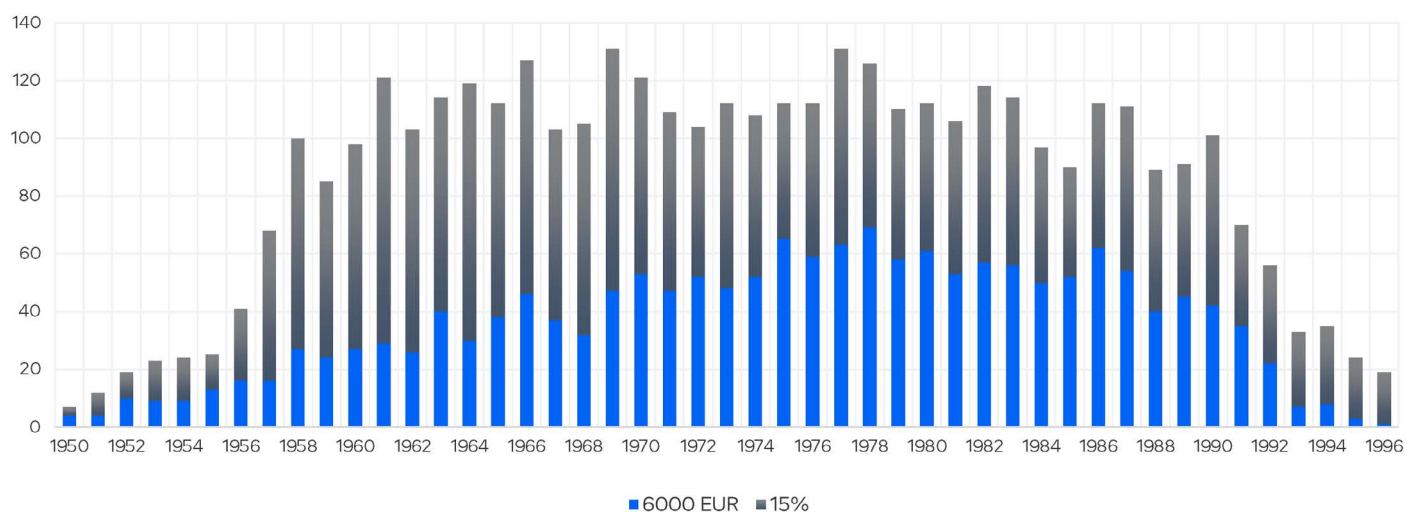
Joonis 76. III sambasse sissemakseid teinud inimeste jaotus sissemakse suuruse ja sissemakse % järgi 2020. aastal.

		Sissemakse								Kokku
		Kuni 1000	1000-2000	2000-3000	3000-4000	4000-5000	5000-6000	6 000	Üle 6000	
Sissemakse %	0%	37,44%	0,08%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	37,5%
	1%	16,73%	0,27%	0,05%	0,02%	0,00%	0,01%	0,03%	0,01%	17,1%
	2%	11,67%	0,81%	0,10%	0,03%	0,01%	0,02%	0,05%	0,01%	12,7%
	3%	7,23%	1,21%	0,16%	0,04%	0,02%	0,01%	0,04%	0,01%	8,7%
	4%	4,11%	1,26%	0,24%	0,07%	0,02%	0,02%	0,06%	0,02%	5,8%
	5%	2,38%	1,07%	0,30%	0,10%	0,03%	0,03%	0,07%	0,02%	4,0%
	6%	1,26%	0,80%	0,23%	0,09%	0,05%	0,03%	0,08%	0,04%	2,6%
	7%	0,84%	0,55%	0,23%	0,11%	0,04%	0,04%	0,09%	0,05%	1,9%
	8%	0,53%	0,40%	0,23%	0,11%	0,07%	0,05%	0,09%	0,03%	1,5%
	9%	0,38%	0,28%	0,15%	0,10%	0,06%	0,04%	0,08%	0,04%	1,1%
	10%	0,30%	0,23%	0,16%	0,11%	0,06%	0,05%	0,12%	0,03%	1,1%
	11%	0,21%	0,18%	0,18%	0,15%	0,09%	0,07%	0,10%	0,03%	1,0%
	12%	0,17%	0,15%	0,15%	0,12%	0,10%	0,06%	0,10%	0,02%	0,9%
	13%	0,18%	0,14%	0,14%	0,13%	0,09%	0,09%	0,09%	0,02%	0,9%
	14%	0,17%	0,17%	0,14%	0,12%	0,11%	0,08%	0,07%	0,01%	0,8%
	15%	0,89%	0,89%	0,28%	0,26%	0,18%	0,13%	0,07%	0,04%	2,3%
Kokku		84,5%	84,5%	2,8%	1,6%	0,9%	0,7%	1,1%	0,4%	

Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

215. III sambasse sissemaksete tegijad, kes tegid 2020. aastal sissemakseid vähemalt 15% oma sissetulekust või vähemalt 6000 eurot, jagunevad erinevate vanuste vahel suhteliselt ühtlaselt ja nende inimeste arvu muster järgib samas vanuses inimeste sissemaksete tegijate arvu mustrit. Mingil määral on märgata, et vanematele inimestele jääb sissemaksete tegemisel ette pigem 15% lagi ja noorematel inimestel natuke rohkem 6000 euro lagi.

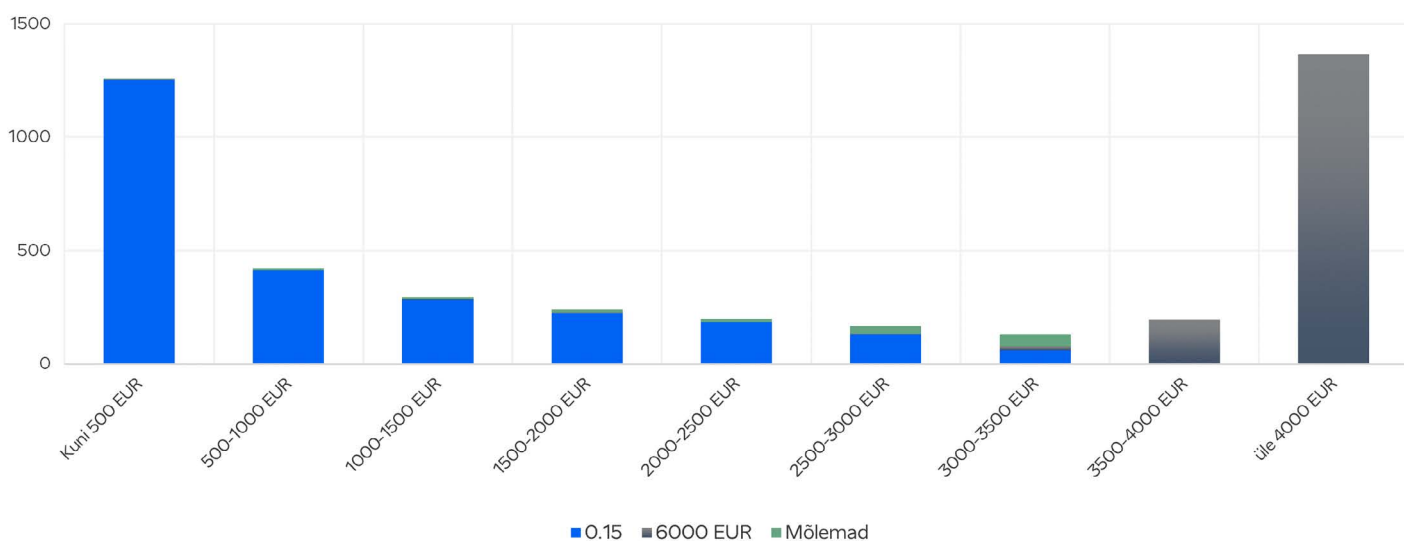
Joonis 77. III sambasse sissemakseid teinud inimeste, kelle sissemakse oli vähemalt 15% nende palgast või vähemalt 6000 eurot, jaotus sünniaasta järgi 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

216. Tulumaksusoodustuse lae lähedast sissemakset tegid peamiselt inimesed, kes teenisid alla 1000-eurost või üle 4000-eurost sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Esimestel on ees 15% tulumaksu tagastamise lagi ja teistel 6000 euro lagi. Kuigi 6000-eurone tulumaksulagi tuleb inimestel ette alles 3333 euro suuruse palga korral, on jooniselt näha, et ka väike arv sellest väiksemat palka teenivaid inimesi on teinud III sambasse sissemakseid vähemalt 6000 euro ulatuses.

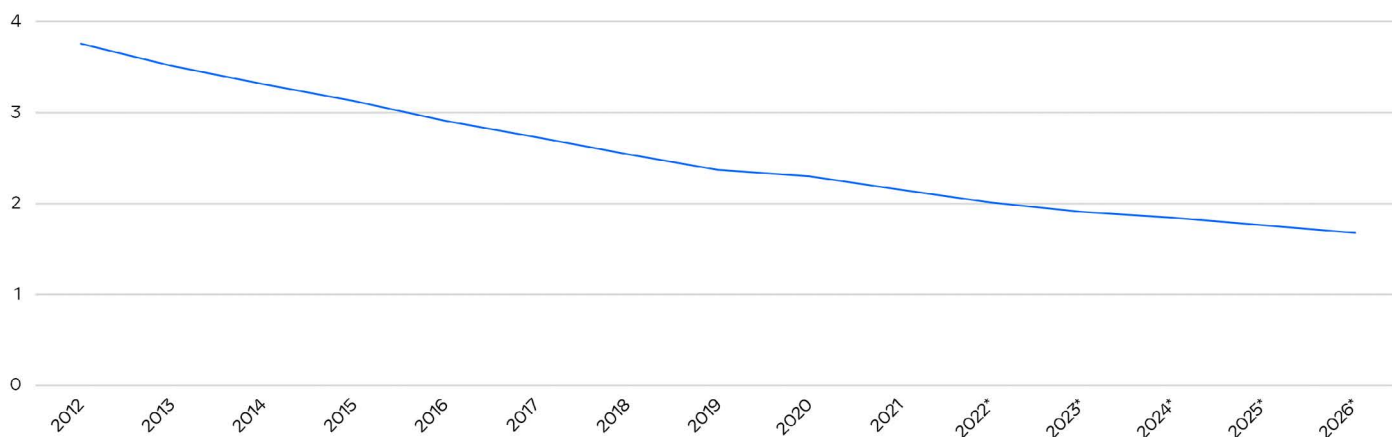
Joonis 78. III sambasse sissemakseid teinud inimeste, kelle sissemakse oli vähemalt 15% nende palgast või vähemalt 6000 eurot, jaotus sissetuleku lõikes 2020. aastal.



Allikas: Rahandusministeerium, Maksu- ja Tolliamet

217. III samba sissemaksete tulumaksutagastuse 6000 euro suurune aastane ülempiir hakkas kehtima 2012. aastal. Toona rakendus see ülempiir juhul, kui 3,7-kordse keskmise palgaga inimene tegi sissemakseid 15% oma sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust. Vahepealsetel aastatel on 6000 euro suurune lagi jäänud muutmata, kuid samas on sissetulekud oluliselt kasvanud. 2022. aastal rakendub lagi juba kahekordse keskmise palga korral ja järgmistel aastatel langeb see veelgi.

Joonis 79. III samba 6000-eurose tulumaksusoodustuse lae rakendumine keskmise palga kordselt palgalt 15% sissemakse korral.



Allikas: Rahandusministeerium

Sissemaksete statistika järeldused

218. Sissemaksed on üks pensionisüsteemi olulisemaid elemente, sest neist sõltub pensionide suurus. Nii palju, kui pensionisüsteemi raha sisse pannakse, on võimalik ka välja maksta. Kogumispensionide puhul mängib küll rolli ka tootlus, kuid suhtena SKP-sse kehtib see väikese veaga ka nende puhul. **Hetkel on sissemaksed kõikidesse pensionisammastesse umbes 8% SKP-st ja baasstsenaariumi prognoosi kohaselt jääb see sellisele tasemele ka tulevikus. Sellise sissemaksetaseme juures ei ole võimalik pensioni asendusmäär suurendada.** Pensionäride arvu suurenedes võib asendusmäär hoopis langeda.
219. **Hetkel on sissemaksete kasutamata ressurs peamiselt III sambas, kus oleks võimalik suurendada nii inimese enda kui ka tööandja sissemakseid tulumaksuvabalt ligi 15%-ni palgafondist** (ehk ca 5-6% SKP-st). 2021. aastal oli see vaid umbes 1% palgafondist ehk 0,35% SKP-st.
220. 224. II sambas raha kogumise vabatahtlikuks muutumine vähendas ja vähendab ka edaspidi sissemakseid pensionisüsteemi, sest kogumisest loobudes jäävad 2% maksed tegemata ja juba kogutud raha on lubatud ka välja võtta. Raha väljavõtmisega väheneb sissemaksete suurus veel ka tagantjärele, eriti kui seda raha ei kasutata heaolu suurendamiseks pensionieas. II sambast on enne pensioniiga 2022. aasta lõpuks välja võetud summa, mis on võrdne 2019. aastal I sambast välja makstud pensionide kogusummaga. Seega on pensionieas inimeste pensionide väljamaksed tulevikus tõenäoliselt isegi väiksemad, kui raha algul pensionisüsteemi pensioni eesmärgil sisse maksti.

221. III samba tulumaksusoodustuse lagede suurust sissemakset (15% ja 6000 eurot) teeb umbes 3,5% III sambasse sissemaksete tegijatest ehk umbes 0,6% töötajatest. Seega ei piira need otseselt sissemaksete suurust III sambasse. Samas on mõlemad laed kehtinud juba üle 10 aasta, mistõttu hakkab 6000-eurone lagi üha madalama palgaga inimestele ette jääma (2012. aastal 3,7-kordse keskmise palgaga inimesele ja 2022. aastal kahekordse keskmise palgaga inimesele).

Kokkuvõttes oleks vajalik suurendada sissemakseid pensionisüsteemi, et suurendada pensionisüsteemi väljamakseid.

Ettepanekud sissemaksete kohta

Pensionisüsteemi sissemaksete suurendamiseks võiks kaaluda järgmisi ettepanekuid:

- Tööandjapensioni loomine.
- II sambaga liitunud inimese sissemaksete vabatahtliku tõstmise võimalus.
- III samba tulumaksusoodustuse absoluutmäär (6000 eurot) suurendamine.
- II sambaga liitunud lapsevanema laste eest tehtavate sissemaksete suurendamine.
- Meelerahufondi kombineerimine III sambaga.
- Miinimumpensioni adekvaatsemaks muutmine.

Tööandjapension

222. Investeeringufondide seadus võimaldab tööandja pensionifondide loomist, kuid selliseid pensionifonde Eestis ei ole. Et tulumaksuseadus lubab tööandjatel teha oma töötajate, teenistujate ning juhtimis- ja kontrollorgani liikmete (edaspidi koos *töötajate*) eest sissemakseid III sambasse ning on sellised sissemaksud vabastanud tulumaksust summas, mis ei ületa 15% nimetatud töötaja kalendriaasta jooksul makstud ja tulumaksuga maksustatud väljamaksete summat ega 6000 eurot (TuMS § 13 lg 2 p 15 ja § 28), on mõned tööandjad sellist võimalust praktikas ka kasutanud. Kuivõrd sissemakseid tegevaid tööandjaid on vähe ja omakorda on vähe ka töötajaid, teenistujaid, juhtimis- või kontrollorgani liikmeid, kelle eest selliseid sissemakseid tehakse, ei oma tööandjapension sellisel kujul Eesti pensionisüsteemis praegu arvestatavat mõju.

223. Tööandjate ulatuslikuma kaasamise kaudu oleks aga võimalik pensionisüsteemi lisaraha tuua. Tööandjapensioni tekitamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi, alustades eraldiseisvate pensioniskeemide loomisest ja lõpetades selliste skeemide kohustuslikuks muutmisega. Arvestades, et Eestis on kolmesambaline pensionisüsteem, mis hõlmab kogumispensione, et pensionifonde on II ja III sambas kokku juba suhteliselt palju ning et pensioni kogumine on üldiselt vabatahtlik, tasuks tööandjapensioni juurutamisel kasutada olemasolevaid II või III samba lahendusi.

Alternatiiv 1. Tööandjapension II sambas

224. Tööandjatel tekib võimalus teha oma töötajate eest sissemakseid II sambasse. Sissemaksete tegemine on tööandjale vabatahtlik, kuid kaaluda saab ka tööandjate automaatset hõlmamist, kus vastava avalduse peaksid tegema vaid need tööandjad, kes ei soovi oma töötajatele tööandjapensioni võimaldada. Tööandja maksemääraks oleks 2%. Kui II sambas rakenduvad kõrgemad maksemäärad 4% ja 6%, saab kaaluda ka tööandjate

maksemäärade valiku laiendamist, st ka tööandja võimalikud maksemäärad võiksid sellisel juhul olla 2%, 4% ja 6%. Kokku hakkaks kogumispensioni makse koosnema seega kolmest komponendist: pensionikoguja palgast tasutav makse (2%; tulevikus 2%, 4% või 6%), sotsiaalmaksu arvelt tasutav makse (4%) ja tööandja makse (2%; võimalik kaaluda, et tulevikus 2%, 4% või 6%).

225. Maksete tegemine toimuks nagu seni, st tööandja peab kinni töötaja palgast tasutava kogumispensioni makse (2%; tulevikus 2%, 4% või 6%) ning kannab selle koos sotsiaalmaksu ja muude maksude ning tööandja maksega (2%, võimalik kaaluda, et tulevikus samuti 2%, 4% või 6%) Maksu- ja Tolliametile. Nagu kogumispensioni maksele seni kohalduks ka tööandja maksele maksukorralduse seadus. See tähendab, et Maksu- ja Tolliamet kontrollib makse tasumist ja võtab võlgnevuse tekkimisel vajadusel tarvitusele vastavad meetmed.
226. Maksete tegemine on tööandja jaoks küll vabatahtlik, kuid otsustades makseid tasuma hakata, tuleb tasuda neid kõigi töötajate, teenistujate ning juhtimis- ja kontrollorgani liikmete eest, kelle endi palgast kogumispensioni makset tasutakse (vähemalt määras 2%). Kui mõni töötaja ei ole II sambaga liitunud, on sealt välja astunud või maksete tegemise peatanud, ei tee tööandja tema eest ka tööandja makseid II sambasse. Siinkohal saab kaaluda ka võimalust, et sellisel juhul ei ole maksete tegemine tööandjale kohustuslik, aga see poleks ka keelatud, mis tähendab, et soovi korral saaks tööandja pensioniskeemiga hõlmata kogu oma personali.
227. Kui tööandja maksete eeltingimuseks on see, et ka töötaja palgast tasutaks 2% (tulevikus vähemalt 2%) makset, siis selleks, et neil inimestel, kes on nüüdseks II sambast lahkunud (raha välja võtnud), tekiks tööandjapensioni lisandumisel võimalus osaleda, tuleks eraldada kogumispensioni makse (2%, tulevikus 2%, 4% või 6%) ja sotsiaalmaksu kogumispensioni osa (4%). Kogumispensionide seaduses sätestatud 10 aasta piirang jääks kehtima sotsiaalmaksu kogumispensioni osale (4%), kuid oma palgast kinnipeetavat kogumispensioni makset saaks isik soovi korral tegema hakata juba alates järgmisest kalendriaastast. Siinkohal tasub ka kaaluda, et raha väljavõtmise avaldus kogumispensioni makse (2%, tulevikus 2%, 4% või 6%) tasumist automaatselt ei peatakski ja selleks tuleks esitada eraldi avaldus. Kokkuvõttes tekiks nii olukord, kus II sambast raha välja võtnud inimene, kes soovib, et tööandja tema eest II sambasse sisse makseid teeks, saab hakata oma palgast kogumispensioni makseid (2% või hiljem vähemalt määras 2%) uuesti tegema ilma, et ta peaks jääma ootama 10 aasta möödumist II sambast raha väljavõtmisest. See omakorda tähendaks automaatselt, et tema eest hakkaks makseid tegema ka tööandja. Kui raha väljavõtmisest möödub 10 aastat, taastuvad neil isikutel automaatselt ka sotsiaalmaksu arvelt tehtavad maksed (4%). Kuivõrd kogumispensionide seaduses kehtestatud 10 aasta piiranguid ei saa lugeda enam maksete mittetegemisest või tegemisest, tuleks seaduses muuta ka piirangut, mis rakendub raha teistkordsel väljavõtmisel enne pensioniikka jõudmist (kehtiva seaduse kohaselt lõpeb II sambast raha väljavõtmisel sisse maksete tegemine vähemalt 10 aastaks, kui isik seejärel uuesti sisse makseid tegema hakkab, saab ta uuesti raha välja võtta, kui sellest uuest makse tasumise kohustuse tekkimisest on samuti möödunud vähemalt 10 aastat eeldusel, et ta pole veel pensionieas). Selle piirangu asemel saaks rakendada tingimust, et teist korda saab raha II sambast enne pensioniiga välja võtta, kui esimesest raha väljavõtmisest on möödunud vähemalt 20 aastat. Asjaolu, kui pikalt vahepeal uuesti koguda on jõutud, ei omaks enam tähtsust. Mida lühem see periood on, seda väiksem summa on järgmiseks väljamakseks lihtsalt kogutud.
228. Kuigi üldine põhimõte on, et tööandja sisse maksete pakkumisel peab tööandja võimaldama neid kõigile oma töötajatele (tööandja makse tegemine eeldab aga isiku enda poolt ka vähemalt 2% makse tasumist), saab kaaluda teatud erandite lubamist, eelkõige näiteks, et tööandjal ei oleks makse tasumise kohustust katseajal olevate töötajate eest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/50/EL, mis käsitleb miinimumnõudeid töötajate liikmesriikidevahelise liikuvuse suurendamiseks täiendavate pensioniõiguste omandamise ja säilitamise parandamise teel, lubab näiteks tööandjal pensioniskeemi sisse maksete tegemise tingimusena esitada nõuet, et töötaja staaž oleks vähemalt kolm aastat või et ta oleks üle 21 aasta vana.
229. Kogumispensioni kõrgemate maksemäärade (4% ja 6%) rakendumisel ja nende laiendamisel tööandja maksetele vajab täiendavalt kaalumist, kas sellisel juhul oleks ülalviidatud võrdse kohtlemise põhimõtet asjakohane rakendada ka maksemääradele, mis tähendaks, et kui tööandja valib maksete tegemise, ei pea ta mitte ainult võimaldama neid

sissemakseid kõigile oma töötajatele, vaid peab kohaldama neile ka sama maksemäär (2%, 4% või 6%). Kui sellist nõuet rakendada, peaks tööandjale jääma võimalus siduda maksemäär töötaja enda tehtavate maksetega ehk rakendada põhimõtet, et tööandja panustab sama palju kui isik ise (kui isik ise maksab 2%, lisab ka tööandja 2%, kui isik ise maksab 4%, teeb tööandja sama jne). Eeldusel, et sellist tingimust pakutakse kogu personalile, ei rikuks tööandja ka võrdse kohtlemise põhimõtet.

230. Tööandja sissemaksed oleksid vabastatud nii tulumaksust kui ka sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast (20%). Kuivõrd tööandja maksemäär(ad) on ette antud, puudub vajadus maksuvabastuse piirmäärade järele.
231. Arvestades, et tööandja maksetele rakenduks maksukorralduse seadus ja maksed liiguksid läbi Maksu- ja Tolliameti, nagu see ka seni on olnud, on vajalik, et pensioniregistrisse või Maksu- ja Tolliametile (näiteks töötajate registrisse) tekiks andmed tööandjate kohta, kes on otsustanud tööandja makseid tasuma hakata, ja kui valikus on mitu võimalikku maksemäära, siis info valitud maksemäärade kohta. Kas selleks on otstarbekam kasutada pensioniregistrit või oleks mõistlikum, et neid andmeid kogub Maksu- ja Tolliamet, vajab veel täiendavat analüüsimist. Pensioniregistri puhul tuleb arvestada, et pensionikonto on isikupõhine, ühel isikul võib aga olla mitu tööandjat, millisel juhul tuleks nende kõigi kohta registrisse vastavad märked teha, kui nad tööandja makseid tasuda soovivad. Ühtlasi tähendaks pensioniregistri kasutamine, et tööandjad peaksid hakkama vastavaid avaldusi esitama kas otse Pensionikeskusele või kontohaldurite vahendusel.
232. Kui tööandja otsustab oma töötajate eest tööandja makseid tasuda ja teeb vastava avalduse, kehtiks see seni, kuni tööandja ei ole oma otsust muutnud ja teinud avaldust tööandja maksete mittetasumiseks. Sellist muudatust rakendatakse alati 1. jaanuarist. Seega kui tööandja hakkab makseid tasuma, siis tuleks neid makseid tasuda ka vähemalt ühe kalendriaasta jooksul. Sama põhimõtet saab kohaldada maksemäära muutmisele, kui tööandjatele peaks valikusse tekkima mitu maksemäära. Avalduse esitamise tähtajaks oleks 30. november. Kui tööandja teeb avalduse detsembris, rakendub see ülejäämise aasta 1. jaanuarist.
233. Tööandjapensioni toomisel II sambasse (ja arvestades ka II samba maksete vabatahtlikku suurendamist) tasub analüüsida ka pensionikogujate esitatavate maksete tegemise ja mittetegemise avalduste rakendumise ja nende avalduste esitamise tähtaegade ühtlustamist tööandja makseid puudutavate avalduste ja maksemäära valiku avalduste kuupäevadega.
234. Pensioniks kogutava raha eesmärgipärase kasutamise suurendamiseks võiksid tööandja II samba maksed, riigi poolt I sambast II sambasse tõstetav sotsiaalmaksu 4% ja laste eest riigi poolt tehtavad II samba täiendavad maksed alates tööandjapensioni rakendumisest liikuda pensionifondides eri liiki osakutesse, mida saaks enne II samba pensioniiga kasutada vaid piiratud juhtudel, näiteks puuduva töövõime tuvastamisel. See rakenduks vaid muudatuse jõustumise järgsetele sissemaksetele, enne muudatuse jõustumist kogutud vara oleks endiselt enne kogumispensioni pensioniiga vabalt kasutatav, nagu seda oleks hiljem ka isiku enda maksetest (2% või tulevikus 2%, 4% või 6%) kogunev raha.

Muus osas kohalduksid kõik olemasolevad II samba reeglid.

Alternatiivi 1 eelised on järgmised:

- suurem inimeste hõlmatus võrreldes III sambaga;
- töötajal suurem kindlus, sest maksu- ja tolliamet kontrollib makse tegemist;
- innustab inimesi enda eest II sambasse sissemakseid tegema;
- inimese kogumispension kasvab jõudsamalt kui III sambas, sest II sambas on lisaks inimese enda ja tööandja sissemaksetele ka riigi sissemaksed ja suurema rahasumma korral kaalub inimene eeldatavalt kauem, kas ta kulutab pensioniks kogutu millekski muuks.

Alternatiivi 1 puudused:

- tööandjad peavad eraldi avaldusi esitama hakkama;
- nõuab tööandja maksete kohta andmete kogumiseks Pensionikeskuselt või Maksu- ja Tolliametilt suuremaid arendusi;
- vähem paindlikkust tööandja vaatest (maksemäär(ad) ette antud, tööandja ei saa valida pensionifondi);
- suurem süsteemi muudatus, sest tööandja makseid II sambas praegu ei ole.

Alternatiiv 2. Tööandjapension III sambas

235. Arvestades, et tööandjad saavad oma töötajate eest sissemaksid III sambasse juba teha, on alternatiivseks võimaluseks tööandjapensioni edendamine III sambas. Sissemaksete tegemine III sambasse jääks tööandjatele vabatahtlikuks.
236. Lisaks tulumaksusoodustusele rakenduks tööandja maksetele ka sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (20%) vabastus. Kuivõrd III sambast ei ole raha väljavõtmine enne pensioniiga piiratud, eeldab täiendava maksuvabastuse andmine kinnise pensionifondi või eriliigiliste osakute kasutuselevõtmist ja täiendava kogumispensioni kindlustuslepingute puhul selliste lepingute sõlmimist, et osakuid ei saaks väljamakse eesmärgil tagasi võtta või lepingust väljamakseid teha enne III samba pensioniikka jõudmist (v.a puuduv töövõime, millisel juhul on väljamaksed lubatud). Pensionikoguja omandaks neid osakuid või talle koguneks sellisesse kindlustuslepingusse raha tööandja maksete eest. Pensionikoguja enda tehtud sissemaksid viidatud piirangud ei puudutaks.
237. Sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa vabastus rakenduks tööandja maksetele summas, mis ei ületa 6% (täpne suurus vajab täiendavat analüüsi) vastava töötaja sama maksustamisperioodi maksustatavast tulust.
238. Seoses täiendava maksusoodustuse andmisega võib kaaluda ka seda, et kui tööandja valib maksete tegemise, oleks ta kohustatud pakkuma seda kõigile oma töötajatele. Lahendamist vajavad sellisel juhul küsimused, kas eelduseks võiks olla, et töötaja peab ka ise III sambasse sissemaksid tegema (et tööandjal oleks selle üle kontroll, peaks ta töötaja makseid ise palgast kinni pidama) või kui pakkuda tuleks kõigile, siis kuidas tagada, et kõik töötajad III sambaga ka liituksid, st endale pensionifondi valiksid või täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu sõlmiksid. Kas tööandja võiks valiku ise teha? Kas kasutada II sambast tuttavat loosimist?

Alternatiivi 2 eelised on järgmised:

- eeldab süsteemis vähem muudatusi kui alternatiiv 1;
- väiksem koormus Pensioniregistrile ning Maksu- ja Tolliametile;
- suurem paindlikkus maksete tegemisel, sest toimib vastavalt deklareerimisele, maksuvabastusele kehtivad piirmäärad (sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osale 6% ja tulumaksule 15%, aga mitte rohkem kui 6000 eurot aastas), aga konkreetset maksemäära pole tööandjale ette antud, igakuist maksekohustust ei ole, on vaid tööandja ja töötaja vaheline kokkulepe;
- võimaldab tööandjal soovi korral endal pensioniskeemi valida;
- raha kogumiseks on valikus ka täiendava kogumispensioni kindlustuslepingud;
- nügib inimesi III sambaga liituma ja seal pensioniks raha koguma.

Alternatiivi 2 puudused:

- praegu väiksem hõlmatus võrreldes II sambaga;
- töandja võlgade puhul töötaja vaatest keerulisem lahendada, sest ei rakendu maksukorralduse seadus ehk maksu- ja tolliamet ei kontrolli töandja makseid;
- võib tuua pensionisüsteemi vähem raha, sest pensioni sissemaksete maksuvabastus II ja III samba peale kokku on kuni 6% võrra väiksem kui II samba töandjapensioni alternatiivi puhul;
- ei nügi inimesi II samba sissemaksetega jätkama;
- sissemaksed on kahe kogumispensioni vahel võrdsemalt jagatud ja seetõttu võib inimesel olla kaks suhteliselt väikest sammast, mis võib kergemini tekitada tunde, et kogutud on vähe ja kogutut ei ole mõtet pensioniks hoida.

II samba maksete vabatahtlik suurendamine

239. II samba maksemäär (2%) on seadusega ette antud ja see on püsinud muutumatuna süsteemi loomisest alates (jättes kõrvale ajutised maksete peatamise ja hilisemad kompenseerimise perioodid). Et pensionisüsteemis oleks raha rohkem, oleks üheks võimaluseks kõrgemate maksete tegemine II sambasse. III sammast võimaldab küll pensionipõlveks vabatahtlikult raha juurde koguda, kuid hõlmatus II sambaga on oluliselt kõrgem, mistõttu on mõistlik võimaldada suuremate sissemaksete tegemist II sambas. 40-aastase pensionikogumise juures tähendaks II samba maksemäär 1%-line tõus 2%-list asendusmäärat tõusu eeldusel, et kogutud raha võetakse välja pensionieas ja pensionina. Sõltuvalt kogumisperioodi pikkusest, pensionile mineku ajast, teenitud tootlusest ja palga kasvust võib mõju olla suurem või väiksem.
240. Õigus tõsta soovi korral oma maksemäärat pakub lisavõimalust neile, kes soovivad tulevikus suuremat pensioni saada. See võib aga osutada vajalikuks ka neile, kes on mingil hetkel II sambas kogumise peatanud (lõpetanud maksete tegemise või võtnud ka raha välja), kuid hiljem uuesti raha koguma hakkavad. Et pensionikogumisest eemal oldud aega tasa teha, on aga vaja teha suuremaid makseid.
241. Eelnõu, mis võimaldab II samba maksemäärat vabatahtlikult tõsta (kogumispensionide seaduse ja väärtpaberite registri pidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (711 SE)) on Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud ja Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud. Analüüsi valmimise ajal on eelnõu 711 SE Riigikogus menetlemisel. Eelnõu ja selle mõjudega saab tutvuda siin: [Eelnõu - Riigikogu](#).
242. Eelnõu jätab vaikumisi kehtima senise 2% kogumispensioni maksemäärat, kuid võimaldab II sambaga liitunud isikutel tõsta soovi korral oma maksemäärat 2%-lt 4%-le või -%6le. Eelnõu lubab maksemäärat muuta kord aastas, uus maksemäär rakendub alati 1. jaanuarist. Kuni pensionikoguja ei esita uut avaldust uue maksemääraga, jääb kehtima viimati valitud maksemäär. Sotsiaalmaksu kogumispensioni osa (4%) eelnõuga ei muudeta, mis tähendab, et välja pakutud muudatused ei mõjuta I samba eelarvet ega selles sambas teenitavaid pensioniõigusi.

III samba tulumaksusoodustuse 6000-eurose lae indekseerimine

243. III samba maksusoodustuse lagi (15% inimese maksustatud tulust) on riigi vaatest mõistlikus suuruses, sest kui kogumisperiood on piisavalt pikk, võimaldab 15% maksusoodustus koguda pensioniks piisavalt suure summa. Pensioni täpne suurus ja asendusmäär sõltuvad küll tootlusest ja palgakasvust, kuid rusikareegel on, et 15% sissemakse määr annaks 40-aastase kogumisperioodi korral 30%, 30-aastase kogumisperioodi korral 23% ja 20-aastase kogumisperioodi korral 15% isikliku asendusmäärat. Keskmise palga ja 30–40-aastase

kogumisperioodi korral oleks inimese kolme samba asendusmäär kokku umbes 60–70%. Kui kogumisperiood on lühem, on asendusmäär madalam. Asendusmäär, mis ületab 60–70%, on aga selline, millest suuremat pensioni ei peaks riik maksusoodustustega tingimata stimuleerima.

244. Maksusoodustusel on lisaks protsentuaalsele piirmäärale ka absoluutne lagi. Kui inimese sissetulek on piisavalt suur (2022. aastal umbes kahekordne keskmine palk), rakendub talle 15% asemel 6000 euro suurune maksusoodustuse piirmäär. Absoluutne piirmäär tähendab, et alates teatud sissetulekust ei ole inimesel enam võimalik 15% oma palgast tulumaksuvabalt III sambasse panna. Seega näiteks kolmekordse keskmise palgaga inimene saab maksusoodustusega koguda III sambasse umbes 10% oma palgast. Absoluutne piirmäär on vajalik, et maksusoodustust kasutataks ka absoluutväärtuses riigi jaoks mõistliku pensionitaseme saavutamiseks. Vastasel korral võib riik soodustada pensioni suurust, mis võib ületada mitmekordset riigi keskmist palka. Hetkel saaks 6000 euro suuruse aastase sissemaksega III sambas 40-aastase kogumisperioodi juures umbes 1000 euro suuruse kuupensioni praeguses vääringus, kasutades diskontomäärana pensionide kasvu. Samas ei koguta praktikas III sambasse üldjuhul nii pikalt ja nii kõrge sissemaksemääraga, mistõttu III samba pensioni tegelik suurus on sellest pigem oluliselt väiksem.
245. Eespool esitatud joonisel 75 on näha, et 6000 euro suurune lagi tuleb vastu järjest madalama sissetulekuga inimestele. 2012. aastal kehtima hakanud lagi rakendus tol ajal 3,7-kordse keskmise palgaga inimesele, kes tegi sissemaid 15% oma sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust. Palgakasvu tulemusena rakendub 2022. aastal see lagi juba kahekordse keskmise palga korral ja järgmistel aastatel langeb see suhtena keskmisesse palka veelgi. Hetkel jääb 6000 euro suurune lagi ette küll ainult umbes 2%-le III samba sissemaidsete tegijatele (vt joonis 75), kuid tingituna asjaolust, et lagi püsib absoluutväärtuses muutumatuna, võib nende inimeste hulk juba lähiaastatel oluliselt suurenedada.
246. Järgnevas tabelis on toodud erinevat palka saavate II sambaga liitunud ja mitteliitunud inimeste pension 40-aastase staaži korral (hallil taustal). Arvutustest on näha, et sissetuleku kasvades langeb I ja II samba asendusmäär oluliselt ja seda eriti II sambaga mitteliitunud inimesel, kelle pension sõltub ainult solidaarsest I sambast.
247. Sinisel taustal on toodud kolm erinevat alternatiivi 6000 euro võimalikust kohendamise tulevikus, näidates nende mõju isiklikule asendusmäärale. Arvutustes on eeldatud, et raha kogutakse maksimaalses tulumaksusoodustuse määras 30 aastat. Lihtsustatud eelduste korral (pensionide kasv, palga kasv ja tootlus on võrdsed) tähendab 15% sissemaidset 23% suurust personaalset asendusmäära III sambas. Juhul kui tulumaksusoodustuse absoluutsuuruses lage kohe ei muudeta, kuid see seotakse hiljem tulevikus keskmise palga kasvuga nii, et kuni keskmise palgaga inimene saab 15% oma sissetulekust maksta III sambasse tulumaksuvabalt, saaks kahekordse keskmise palgaga inimene III sambast maksimaalselt ainult 12% asendusmäära (vt tabelis alternatiivi 1). Sissetuleku kasvades on asendusmäär veelgi väiksem. Alternatiivi 2 korral seotakse absoluutne lagi kahekordse keskmise palgaga ja alternatiivi 3 korral 3,7-kordse keskmise palgaga (nagu see oli algul 2012. aastal). Mida kõrgem on absoluutne lagi, seda kõrgema asendusmäära saavad ka suurema sissetulekuga inimesed III sambast. Arvestades kõrgemapalgaliste suhteliselt väikest asendusmäära I ja II sambas võrreldes madalapalgalistega, on III samba pension neile selle võrra ka tähtsam.

Tabel 4. III samba maksimaalse tulumaksusoodustusega tehtud sisse maksetest saadav asendusmäär erinevate palkade ja alternatiivide korral.

Palk (keskmise palga kordne)	IIs liitunu I+IIs pension	IIs mitte liitunu Is pension	III sammas alt ¹	III sammas alt ²	III sammas alt ³
0,5	67%	61%	23%	23%	23%
1	43%	35%	23%	23%	23%
2	32%	22%	12%	23%	23%
3	28%	18%	8%	16%	23%
4	26%	16%	6%	12%	22%
5	24%	15%	5%	9%	17%
6	24%	14%	4%	8%	14%

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

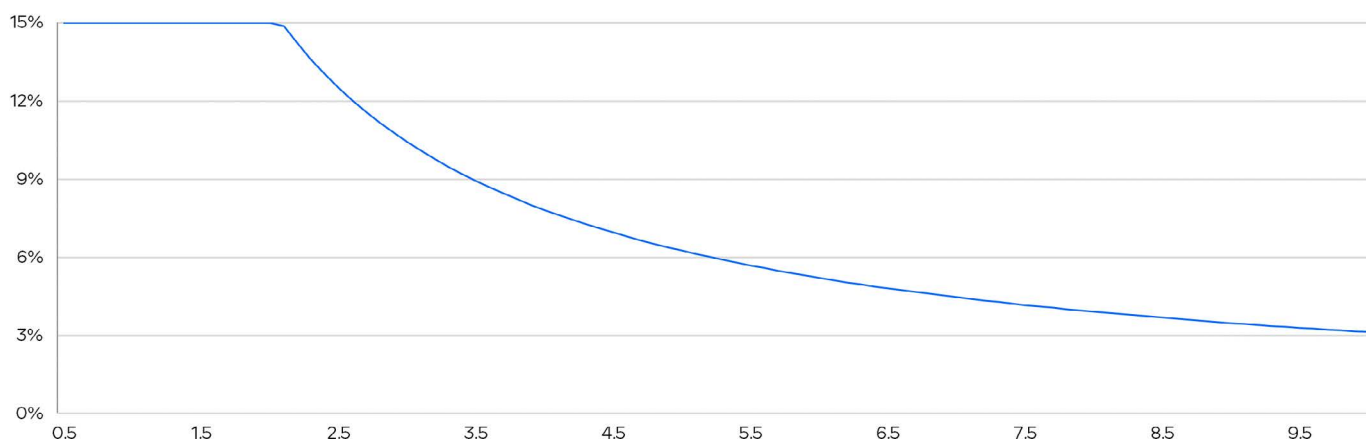
¹III sammas alt¹ – III sambast saadav asendusmäär kui sisse maksete maksusoodustuse absoluutne lagi jääb fikseerituks 6000 euro tasemele ja seotakse tulevikus keskmise palgaga.

²III sammas alt² – III sambast saadav asendusmäär kui sisse maksete maksusoodustuse absoluutne lagi (hetkel 6000 eurot) on seotud kahekordse keskmise palgaga.

³III sammas alt³ – III sambast saadav asendusmäär kui sisse maksete maksusoodustuse absoluutne lagi oleks kohe selle kehtestamisel seotud palga kasvuga.

248. Et tagada ka kõrgemapalgalistele potentsiaalselt suurem asendusmäär, oleks eelnevast tulenevalt mõistlik maksusoodustuse absoluutset lage edaspidi tõsta. Lage võiks edaspidi suurendada palga kasvu võrra ja nii, et kuni kahekordset keskmist palka teeniv inimene saaks tulumaksuvabalt teha sisse makseid 15% ulatuses oma sissetulekust. Sellisel juhul oleks ka tulevikus säilitatud sama maksusoodustuse tase mis praegu. Järgneval joonisel on toodud antud lahenduse efektiivne sisse maksemäär erinevate sissetulekute korral. Näiteks kümnekordse keskmise palga korral saaks inimene tulumaksuvabalt III sambasse tasuda ainult 3% oma palgast.

Joonis 80. III samba sissemaksete võimalik tulumaksusoodustusega maksimaalne sissemaksemäär protsendina palgast keskmise palga kordsete järgi.



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

249. III sambasse sissemaksete tegemisel tuleb praktikas lisaks ülalviidatud maksusoodustuse piirmääradele arvestada ka seda, kui palju on pensionikoguja maksustamisperioodil tulumaksu maksnud ja kui suure osa sellest ta riigilt tagasi saab küsida. Nii võib näiteks väiksema töökoormuse, suurema laste arvu jms põhjuste tõttu kujuneda praktikas olukord, kus tulumaksu ei ole (pärast muid maksutagastusi, nagu näiteks kahe ja enama lapse eest saadav täiendav tulumaksuvabastus) kokkuvõttes tasutud piisavas summas, mistõttu ei ole III sambasse tehtud sissemaksetelt võimalik tulumaksu hiljem tagasi küsida ja seda vaatamata sellele, et %15 ega 6000 euro piirmäärasid ei ole ära kasutatud.

Ettepaneku plussid:

- kuni kahekordset keskmist palka saavad inimesed saavad tulumaksuvabalt koguda 15% III sambasse ka tulevikus, st säilitame praeguse maksusoodustuse taseme;
- keskmisest kõrgema sissetulekuga inimeste isiklik asendusmäär ei lange võrreldes praegusega.

Ettepaneku miinused:

- eelarvele tulumaksukulu;
- võrreldes maksusoodustuse loomisega säilitame oluliselt madalama tulumaksuvabastuse taseme.

Laste eest II sambasse tehtavate sissemaksete suurendamine

250. Baasstsenaariumi üksikisiku prognooside peatüki üheks esile tulnud probleemkohaks oli II sambaga liitunud ja II sambaga mitteliitunud lapsevanema ebavõrdne kohtlemine (vt joonis 60). Ebavõrdsus tähendab antud juhul, et II sambaga liitunud vähendab iga laps tema pensioni, samas kui mitteliitunu pension hoopis suureneb. Sotsiaalmaksuseaduse kohaselt maksab riik lapsevanema eest lapse sünnist kuni tema kolmeaastaseks saamiseni ravi- ja pensionikindlustuse tagamiseks sotsiaalmaksu kuumääralt ja seda nii ainult I sambas oleva kui ka II sambaga liitunud lapsevanema eest. Erinevus tuleneb täiendavatest pensioniõigustest, kus II sambaga liitunud lapsevanem saab iga alates 2013. aastast sündinud lapse kohta kolm aastat riigi keskmise palga pealt II sambasse

4% sissemaksid ja II sambaga mitteliitunud lapsevanem saab iga lapse kohta 3,5 aastahinde suuruse pensionilisa I sambas, mis on kokkuvõttes suurem summa, kui annavad riigi 4% sissemaksed riigi keskmiselt palgalt. Laste eest on varasematel aastatel saadud erinevaid pensioniõigusi, täpsemalt on need toodud järgnevas tabelis.

Tabel 5. Laste kasvatamise arvestamine erinevatel aegadel sündinud laste eest erinevatel ajaperioodidel.

	Enne 1991 sündinud lapse vanem	1991–2012 sündinud lapse vanem		2013 ja hiljem sündinud lapse vanem*	
	I samm	I samm	II samm	I samm	II samm
1991–1998		Enne 1998. a sünd laps	Alates 1999. a sünd. laps		
		3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži	3 aastat ³ pensioniõigus-likku staaži		
1999–2004	3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži	3 aastat ³ pensioniõigus-likku staaži	3x sotsiaal-maks kuumääralt ¹		
2004–2012	3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži	3 aastat ³ pensioniõigus-likku staaži	3x sotsiaal-maks min määralt ¹	1% vanemahüvitiselt	
2013–2017	3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži	3 aastat ³ pensioniõigus-likku staaži + 2 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	3x sotsiaal-maks kuumääralt ¹ ja 2 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	1% vanemahüvitiselt	3x sotsiaal-maks kuumääralt ¹ ja 4% riigi keskmiselt sotsiaal-maksuga maksustatud tulult
2018–2020	3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži +1 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	3 aastat ³ pensioniõigus-likku staaži + 2 +1 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	3x sotsiaal-maks kuumääralt ¹ ja 2 +1 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	1% vanemahüvitiselt	3x sotsiaal-maks kuumääralt ¹ ja 4% riigi keskmiselt sotsiaal-maksuga maksustatud tulult
2021 ja edasi	3 aastat ³ +2 aastat ² pensioniõigus-likku staaži +1,5 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	3 aastat ³ pensioniõiguslikku staaži + 2 +1,5 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	3x sotsiaalmaks kuumääralt ¹ ja 2 +1,5 aastahinde ⁴ väärtuses pensionilisa	1% vanemahüvitiselt	3x sotsiaalmaks kuumääralt ¹ ja 4% riigi keskmiselt sotsiaalmaksuga maksustatud tulult

*2013 ja hiljem sündinud lapse vanem, kes ei ole kohustusliku kogumispensioniga (II samm) liitunud, saab nn vanemapensioni nagu vanem, kelle laps on sündinud 1991–2012 ja ainult I sambas.

¹ Makstakse sotsiaalmaksuseaduse § 6 lg 1 järgi, kuumäär sotsiaalmaksuseaduse § 2¹. Sotsiaalmaksu kuumäär 2022. aasta 1. jaanuarist on 584 €.

² Kaks aastat iga lapse kohta, keda isik on kasvatanud vähemalt 8 aastat. Pensioniõiguslikule staažile lisatakse täiendavalt juurde 2 täisaastat. Pensioniõiguslik staaž korrutatakse läbi aastahindega (vt viide 4).

³ Väikelapse eest hooldamise aeg lapse kolmeaastaseks saamiseni. Esmalt arvestatakse staaži töötamine, kui õigustatud isik ei töötanud või töötas vaheaegadega, siis täidetakse need ajad lapse eest hooldamise ajaga. Kui isik üldse ei töötanud, siis arvestatakse pensioniõiguslikku staaži 3 aastat.

⁴ Aastahinnet indekseeritakse iga aasta 1. aprillil. 2022. aasta 1. aprillist on aastahinne 7718 eurot.

251. Laste eest II sambasse tehtavate täiendavate sissemaksete tegemisel arvestatakse keskmise palgana eelmise aasta sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise pealt arvutatud keskmist palka. Seega on tegemist sisuliselt eelmise aasta sotsiaalmaksuga maksustatud keskmise palgaga, mis on ajalooliselt olnud alati väiksem võrreldes Statistikaameti antud aasta keskmise palgaga. Viimasel viiel aastal on nende vahe jäänud 12–16% vahele.
252. I ja II sambast laste eest täiendavalt saadava pensioni tegelik väärtus selgub inimese jaoks alles mitmekümne aasta pärast ja sõltub eelkõige I samba pensioniindeksist ja II samba tootlusest. Kui teha lihtsustatud eeldus, et need mõlemad kasvud on omavahel võrdsed ja lisaks on sama suur ka keskmise palga kasv, siis selle kasvuga prognoose diskonteerides saame leida mõlemal juhul laste kasvatamise eest saadava pensioni väärtuse praeguses vääringus. II sambaga mitteliitunud inimese I samba pensionisuurendus ühe lapse eest on 2022. aastal 27,01 eurot. II sambaga liitunud töuseks pension aga ainult 8,6 eurot, mis on 3,15 korda väiksem pensionilisa ühe lapse eest võrreldes II sambaga mitteliitunuga.
253. Lapsevanemate võrdseks kohtlemiseks tuleks II samba täiendavaid sissemakseid suurendada vähemalt kolm korda. Selleks tuleks kas tõsta maksemäära 12%-ni või suurendada maksubaasi kolmekordse keskmise palgani. Riigieelarve kulu lapsevanemate eest II samba täiendavate sissemaksete tegemisel on 2022. aastal umbes 19 miljonit eurot. Sissemaksete kolmekordsel suurendamisel suureneks see kulu 2022. aasta näitel 57 miljoni euroni (täiendav kulu 38 miljonit). Võrdsuse tagamiseks tuleks tagantjärele suurendada ka muudatuse jõustumiseni tehtud riigipoolseid sissemakseid 2013. aastast sündinud laste eest.

Ettepaneku plussid:

- I ja II sambas lapsevanemate võrdne kohtlemine.

Ettepaneku miinused:

- eelarvele kaasneb täiendavate II samba sissemaksete kulu.

Meelerahufondi või lühiajalise säästmise võimaluse loomine pensioni kõrvale

254. J. Meriküllil ja T. Rõõmu „Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste 2017. aasta küsitluste tulemuste 2019. aasta teemapaberist“ oli näha, et umbes kolmandik Eesti leibkondadest elab peost suhu. Peost suhu elamine tähendab seda, et nende leibkondade likviidsed varad moodustavad vähem kui poole nende kuisest sissetulekust ehk nad tarbivad suurema osa oma sissetulekust ära ega kogu sääste. $\frac{3}{4}$ ehk kolmveerand peost suhu elavatest leibkondadest on omakorda jõukad, sest neil on mittelikviidseid varasid, näiteks kinnisvara ja III pensionisamba varad.
255. II pensionisamba vabatahtlikuks tegemine ajendas peost suhu elavaid inimesi oma II samba raha jooksvateks vajadusteks kasutama. Arvestades Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste küsitlusest ilmnenut, et II pensionisambaga 2000ndatel liitumata jätnud inimeste netovarades ei olnud võrreldes II sambaga vabatahtlikult liitunudega statistiliselt olulist erinevust, aga II samba varade väärtus ületas muude finantsvarade väärtust lausa 74% II sambaga liitunute kasuks, on ilmne, et ilma toetavate meetmeteta on inimeste säästmine raskendatud. See ei ole nii ainult Eestis. Euroopa riikidest tegeleb teemaga aktiivselt näiteks Ühendkuningriik (edaspidi UK), kes omakorda on võtnud eeskuju Ameerika Ühendriikidest.

256. Kui UK-s muretsetakse sellepärast, et inimestel ei ole ootamatuteks kulutusteks meelerahufondi ja nad peavad võtma ootamatute kulude katteks kõrge intressiga laenu, siis vähemalt jääb UK-s pensioniraha kuni inimese 55-aastaseks saamiseni selleks kulutamata. Kuna Eestis on II samba pensioniraha inimeste peamine likviidne finantsvara, oleks selleks, et inimeste pensioniraha kestaks pensionieani, vajalik kaaluda II ja III samba kõrvale täiendava kogumismeetme loomist.
257. 2018. aastast on UK-s käimas uurimisprogramm, kuidas toetada pensionikogumise kõrval hädaolukordadeks säästmist. Selleks on loodud katseprojekt „Sidecar savings programme”. Nimetatud projekt testib töökoha hübriidsäästutööriista nimega „Purgid” („Jars”), mis ühendab lühi- ja pikaajalise säästmise eesmärgid. Säästutööriist töötab järgmiselt: inimene liitub säästuprogrammiga ja valib endale meelerahufondi eesmärgi ning igakuise säästmissumma suuruse, ette on antud ka lihtsalt muudetavad eeltäidetud variandid. Lisaks avab inimene oma pensionikonto kõrvale säästmiskonto, mille kasutamisele tal on igal hetkel ligipääs. Valitud summa läheb igakuiselt palgast säästmiskontole. Kui säästmiskonto ehk meelerahufondi eesmärk on saavutatud, hakkab igakuine sääst minema inimese pensionikontole. Kui säästmiskontolt kulutatakse raha, siis läheb igakuine sääst taas säästmiskontole ja seda nii kaua, kuni eesmärk on saavutatud. UK-s püütakse selle projektiga lahendada kaht probleemi: inimestel puuduvad likviidsed säästud ja nad peaksid koguma pensioniks rohkem, kui näeb ette riiklik töökohapensioni kogumismäär (tööandjad 3% ja töötajad 5%).
258. Kirjeldatud meelerahufondi projekti kõrval on UK-s ka teiste eesmärkidega säästmisprogramme: riiklikud programmid „Säästuabi” („Help to Save”) ja „Eluaegne individuaalne säästukonto” („Lifetime ISA”). Esimene on inimestele, kes saavad riigilt toetusi; riik maksab toetusi saavatele inimestele, kes teatud osa oma toetustest säästavad, säästule vastava summa juurde. Selle programmi erinevus on aga selles, et selliselt säästukontolt raha kättesaamine enne lõpptulemuse saavutamist on rahaliselt kahjulik ehk teisisõnu innustab kogutut eesmärgipäraselt kasutama. Eluaegsed individuaalsed säästukontod on aga mõeldud oma kodu või pensioniks kogumise toetamiseks. Inimene saab koguda aastas maksuvabalt kuni 4000 naela ja riik lisab sellele 25% boonust. Kui seda raha aga millekski muuks kasutada, tuleb maksta riigile kogutult 25%. Eelpool nimetatud „Purkide” säästukonto on aga maksusoodustusega ja seetõttu ka igal ajal kasutatav. Kuigi raha säästukontol madalate intressimäärade tõttu eriti ei kasva, on selle toote üheks eesmärgiks inimestele meelerahu toomine, et nad teaksid, et neil on vajadusel piisavalt raha nt ootamatult suure elektriarve tasumiseks. Suuremat tootlust andvad, aga vähem likviidsed säästud ei tarvitse sellist meelerahu pakkuda. Erinevaid säästmisviise saab ka omavahel kombineerida: näiteks täitub kõigepealt meelerahufond, siis kinnisem oma kodu fond ja sealt edasi täiendav kogumispensioni fond.
259. Praeguseks on UK „Purkide” programmis säästetud raha natuke üle kahe aasta. Esimesed kokkuvõtted näitavad, et keskmiselt kogutakse igakuiselt 50–100 naela ja keskmine eesmärk on paar tuhat naela. Seega kulub selle põhjal keskmisel säästjal 2–3 aastat, et oma meelerahu eesmärk saavutada, kui ta vahepeal oma säästetut ei kasuta. Selle lühikese ajaga on oma eesmärgi saavutanud väga vähesed „Purki” säästjad, aga inimeste tagasiside on olnud väga positiivne just meelerahu eesmärgi saavutamise osas.
260. Ettepanek on luua inimestele kogumismehhanism, kus algul kogutakse raha eraldi arvelduskontole n-ö meelerahufondiks, ja kui selle eesmärk on täidetud, siis läheks raha edasi III sambasse. Juhul kui inimene võtab meelerahu kontolt raha välja, hakkab ta automaatselt jälle sinna koguma kuni sealse eesmärgi täitumiseni.

Ettepaneku plussid:

- riik toetab eraldi kogumismehhanismiga meelerahufondi loomist;
- meelerahufondi täitumisel liigub täiendavalt kogunev raha pensioni III sambasse suurendades seeläbi inimese pensionivarasid;
- meelerahufondi olemasolu korral väheneb kogumispensionist raha väljavõtmine enne pensioniiga, kuna inimesel on raha ootamatute kulude katteks.

Ettepaneku miinused:

- maksusoodustusega meelerahufondi kogumise soodustamine võib motiveerida inimesi kasutama seda lahendust maksude optimeerimise võimalusena.

Miinumipensiooni adekvaatsemaks muutmise alternatiivid

261. Eesmärgi peatükist oli näha, et I samba miinumipensioon ei vasta rahvusvahelisele nõudele. Järgmiseks on kirjeldatud kolme erinevat võimalust madalaimate pensionide adekvaatsemaks muutmiseks. Esimene on praeguse miinumipensiooni ehk rahvapensiooni tõstmine kaasaegsema elatusmiinumumi või Euroopa Sotsiaalharta miinumipensiooni suuruseks. Teine on baasosa ja rahvapensiooni määra ühendamine võimalusega saada osa kogutud pensioniõigustest alates esimesest pensionistaaži aastast. Kolmas alternatiiv aga võimaldab 15-aastase pensionistaaži kokkusaamiseks kuni viis aastat pensionistaaži tagantjärele juurde osta. Tegemist on alternatiividega, mida ei saa rakendada samaaegselt.

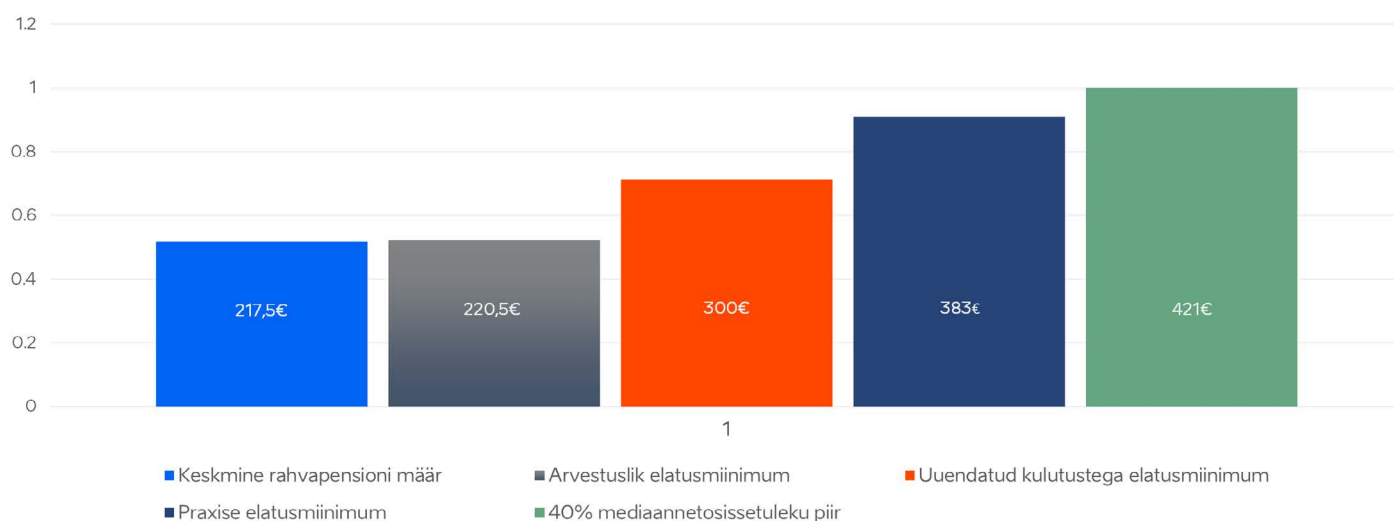
Alternatiiv 1. Rahvapensiooni eesmärgi sidumine suurema elatusmiinumumi või Euroopa Sotsiaalharta miinumipensioonidega

262. Vanaduspensionieas on miinumipensiooni suurus võrdne rahvapensiooni määraga. Rahvapensionile on õigus inimestel, kellel ei ole 15 aastat pensionistaaži, aga nad on elanud vähemalt viis aastat vahetult enne pensionile jäämist Eestis, samuti on rahvapension nn turvavõrguks väikeste pensioniõigustega inimestele, sest I samba vanaduspensionid, mis jäävad allapoole rahvapensiooni määra, makstakse välja rahvapensiooni määras.

263. Rahvapensiooni määr oli 2021. aastal keskmiselt 246,79 eurot ja see ületas ca 13 euro võrra Eestis kehtivat arvestuslikku elatusmiinumumi, mis oli samal aastal 233,6 eurot. Arvestuslik elatusmiinumum võimaldas 2021. aastal kulutada toidule kuus 106,8 eurot, eluasemele 89,3 eurot ja muudeks kuludeks jäi 37,5 eurot. Haavatavale sihtrühmale põhimõtteliselt vaid söögi ja peavarju tagamine ei tohiks tänapäeva ühiskonnas olla enam piisav. Pensionäridele tagatakse ka võrreldes teiste sotsiaalkindlustushüvitiste saajatega kõige madalamat miinumihüvitist (vt tabel 3).



Joonis 81. Rahvapensioni määra ja erinevate elatusmiinimumide võrdlus Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudega 2020. aastal.



Allikas: Sotsiaalministeerium

264. Jooniselt on näha, et 2020. aastal jäi aasta keskmine rahvapensioni määr alla arvestuslikule elatusmiinimumile kolme euro võrra, 2020. aasta leibkonna eelarve uuringu kulutuste alusel arvatud arvestuslikule elatusmiinimumile 82,5 euro võrra ja Praxise uuendatud arvestuslikule elatusmiinimumile 165,5 euro võrra. Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudest moodustas rahvapensioni määr aga vaid 52,6% ja oli miinimumnõudest 203,5 eurot väiksem.
265. Kindlustamaks kõige madalamate pensionide vastavust Euroopa Sotsiaalharta nõudele või vähemalt ühele uuematest elatusmiinimumidest (vt täpsemalt eesmärgi peatükist), tuleks muuta miinimumpensioni eesmärki ja viia rahvapensioni määr uue eesmärgiga vastavusse.

Miinimumpensioni uue eesmärgi variandid on järgmised:

1. Rahvapensioni määra vastavus Euroopa Sotsiaalharta miinimumpensionile esitatava 40%-lise mediaannetosissetuleku piiri suurusele.

2. Rahvapensioni määra vastavus Statistikaameti 2020. aasta leibkonna eelarve uuringu kulutuste alusel arvatud arvestusliku elatusmiinimumi suurusele.

3. Rahvapensioni määra vastavus Praxise 2018. aastal pakutud elatusmiinimumi suurusele.

266. **Variant 1.** Nagu on kirjeldatud eesmärgi peatükis, on Eesti võtnud endale Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerides rahvusvahelise kohustuse tagada oma elanikele vähemalt 40%-lise mediaannetosissetuleku piiri suurune miinimumpension. See tähendab, et 2020. aastal oleks pidanud rahvapensioni määr olema **421** eurot, oli aga 1. aprillist 221,6 eurot ehk vaid 52,6% nõutavast, aasta keskmine rahvapensioni määr jäi sellest veel allapoole. Alla 421-eurost vanaduse alusel makstavat I samba pensioni sai 2020. aastal ligi 28 350 inimest. Vanaduspensionäride baassissetuleku pea kahekordseks muutmine oleks 2020. aastal maksnud täiendavalt 17,1 miljonit eurot. Sellele lisandub töövõimetus pensionäride miinimumpensioni töstmise kulu. Viimati nimetatud kulu suurus sõltub muudatuse jõustumise ajast. Töövõimetus pensionäride arv on langevas trendis, sest 2016. aasta juulis jõustus töövõimereform, millega on töövõimetus pensionid järk-järgult asendunud töövõimetoetustega ja uusi töövõimetus pensione ei ole juba üle viie aasta määratud. 2021. aasta lõpu seisuga oli töövõimetus pensionäre (sh

töövõimetuse alusel rahvapensioni saajaid) ca 2500, 2020. aastal oli neid aga pea 9300. Toitjakaotuspensione saavad peamiselt lapsed (õigustatud isikuid ligi 6000), vanaduspensionieas toitjakaotuspensionäre on vaid ca 120. Laste toitjakaotuspensionide kohta on Sotsiaalministeeriumis valmimas eelnõu väljatöötamiskavatsus, mille kohaselt on plaanis ajale jalgu jäänud ja muuhulgas kärgperede levikut arvesse mittevõtavad toitjakaotuspensionid muuta kaasaegseteks ja vajadusi paremini adresseerivateks toetusteks.

267. **Variant 2.** Statistikaameti 2020. aasta leibkonna eelarve uuringu kulutuste alusel arvatud ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum ehk 30 päeva minimaalse toidukorvi ja mittetoidukulutuste maksumus oli 2020. aastal kokku **300** eurot, rahvapension oli sama aasta 1. aprillist 221,6 eurot. Nimetatud elatusmiinimumi arvutamise meetodika on sama mis 2004. aastal, mil praeguse elatusmiinimumi arvutamise alused loodi, kuid aluseks olevad kuluhinnangud on uuemad ja seetõttu on 2020. aasta leibkonna eelarve uuringu kulutuste alusel arvatud elatusmiinimum kehtivast arvestuslikust elatusmiinimumist, mis oli 2020. aastal 220,48 eurot, oluliselt kõrgem. 2020. aasta 1. aprilli rahvapensioni suurus (221,6 eurot) oli pea võrdne 2020. aasta arvestusliku elatusmiinimumiga (220,48 eurot). Alla 300-eurost vanaduse alusel makstavat I samba pensioni sai 2020. aastal pea 2500 inimest. Vanaduspensionäride baassissetuleku uuemate andmete põhjal arvatud arvestusliku elatusmiinimumi suuruseks tõstmine oleks 2020. aastal maksnud 2 miljonit eurot. Sellele lisanduksid kulud töövõimetuspensionidele.
268. **Variant 3.** Praxise ettepanek võrdsustada elatusmiinimumi meetodikas mittetoidukulutuste koefitsiendid ühega oleks kasvatanud elatusmiinimumi piiri 2016. aastal 205 eurolt 352 euroni (1,7 korda) ja oleks tarbijahinnaindeksit arvestades 2020. aastal 8,9% kõrgem ehk **383** eurot. Alla 383-eurost vanaduse alusel makstavat I samba pensioni sai 2020. aastal ligi 13 170 inimest. Vanaduspensionäride baassissetuleku tõstmine suuremaid mittetoidukulutusi arvestava elatusmiinimumini oleks 2020. aastal läinud maksma täiendavad 8,1 miljonit eurot. Sellele lisanduksid kulud töövõimetuspensionidele.
269. Vastavalt erinevate elatusmiinimumide ja mediaansissetuleku kasvule muutuvad ka alternatiivide kulunumbrid. Need ajakohastatakse muudatusettepaneku sobivusel. Suurema rahvapensioni korral tuleks üle vaadata ka rahvapensioni kvalifikatsiooninõuded, viieaastane Eestis elamise nõue võib vajada pikendamist.

Alternatiivi 1 plussid:

- valides variandi 1, vastaks Eesti Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudele;
- kõik variandid parandavad märgatavalt miinimumpensioni saavate inimeste hüvitise suurust ja vähendavad vaesust;
- väheneks vanaduspensionieas toimetulekutoetuse taotlejate arv.

Alternatiivi 1 miinused:

- kulu riigieelarvele;
- võib vähendada (ausalt) töötamise motivatsiooni.

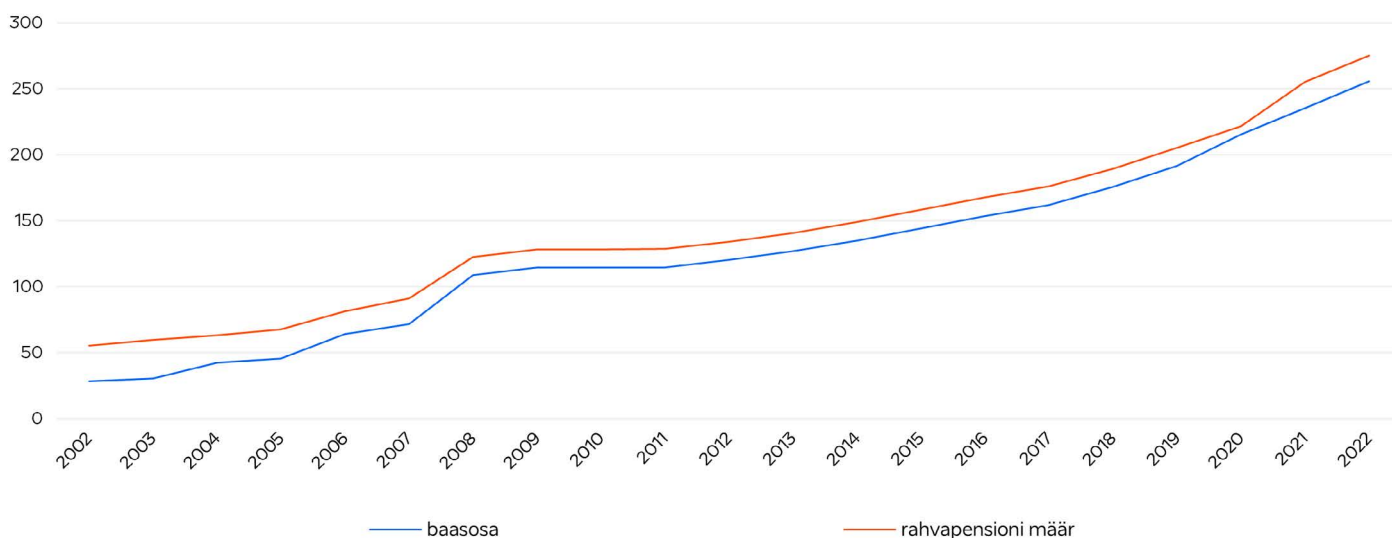
Alternatiiv 2. Rahvapensioni ja baasosa ühendamine

270. **Rahvapensioni asendamine baasosaga ja 15-aastase staažinõude kaotamine.** Alternatiivi korral arvatatakse kõigile inimestele vanaduspension nii, et baasosale liidetakse kõik vähemalt üheaastased pensioniõiguslikud staažiaastad ja kõik kogutud kindlustusosakud ning solidaarosakud. 15-aastane pensionistaaži nõue kaotatakse ära. Inimestele, kellel ei ole üldse pensionistaaži, jääb kehtima vahetult enne pensioniiga vähemalt viieaastane Eestis elamise nõue ja neil tekib õigus vanaduspensionile baasosa suuruses. Ettepaneku kohaselt ei lähe ükski vähemalt aastane pensionistaaž n-ö raisku ja õigus vanaduspensionile tekib kõigil vanaduspensioniealistel. Ilma 15-aastase

staažinõudeta vanaduspensioni määramise võimaldamine vajab täiendavat analüüsi kvalifikatsiooninõude lisamise vajalikkuse osas (näiteks teatud arv Eestis elatud aastaid).

271. Isiklikel õigustel põhinevaid (st välja on arvatud toitjakaotuspensionärid) rahvapensioni saajaid oli Sotsiaalkindlustusameti andmetel 2022. aasta juulis 2090, nende keskmine pensioniõiguslik staaž oli 2,56 aastat ja nimetatud inimeste peale oli pensioniõiguslikku staaži kokku 5343,32 aastat, rahvapensionäride kindlustusosakute summa keskmine suurus oli 0,639 ja kindlustusosakute summad kokku 1335,36. Samade rahvapensionäride keskmine ühendosa (kindlustusosakud alates 2021. aastast korrutatud solidaarosakuga, jagatud kahega ja korrutatud pensioni aastahindega) oli 0,25 ja ühendosade summa 517,93 eurot. Rahvapensionäride pensioniõigusliku staaži, kindlustusosakute summa ja ühendosa põhjal arvatud täiendav pensionikulu oleks 064 52 eurot kuus (000 625 eurot aastas) ja keskmiselt saaks iga rahvapensionär pensionistaaži eest igakuiselt 24,93 eurot suuremat pensioni. Kindlustusosakud ning ühendosa on registripõhised ja seega täpselt teada, pensioniõiguslik staaž on aga kuludes pigem alahinnatud, sest inimesed, kes näevad, et neil ei ole nagoonii piisavalt staaži, ei ole tihti sotsiaalkindlustusametile oma staažandmeid toonud ja taotlesid vanaduspensioni asemel otse rahvapensioni.
272. Nimetatud kuludele lisanduvad kulud rahvapensionile toitjakaotuse alusel olenevalt sellest, millal antud muudatus jõustub. Sotsiaalministeeriumis on nimelt koostamisel toitjakaotuspensionide muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus, mille kohaselt võivad toitjakaotuspensionid liikuda pensionisüsteemist välja. 2022. aasta juulikuus saadi toitjakaotuse alusel rahvapensioni 475 surnud toitja eest. Toitjate pensionistaaži kulu on keeruline hinnata, sest toitjakaotuspension sõltub pereliikmete arvust. Ühe inimese puhul on see 50% rahvapensioni määra, kahe pereliikme korral 80% ja kolme ning enama pereliikme korral 100% rahvapensioni määra. Kui kõik toitjakaotuse alusel rahvapensionid oleksid arvatud 100% järgi, oleks toitja kaotanute pension suurem keskmiselt 11,7 eurot ja täiendav kulu riigile oleks 5520 eurot kuus.
273. Rahvapensioni saaks baasosa ja kogutud pensionistaaži põhjal arvatud pensioniga asendada alles siis, kui rahvapensioni määr ja pensioni baasosa oleksid võrdsed suurused. Vastasel juhul muutuks pensionistaaži mitteomavate rahvapensionäride sissetulek muudatuse tõttu väiksemaks. Järgneval joonisel on toodud pensioni baasosa ja rahvapensioni määrade suurused 1. aprillil aastatel 2002–2022.

Joonis 82. Pensioni baasosa ja rahvapensioni määra suurused 1. aprillil aastatel 2002–2022.



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

274. Pensioni baasosa ja rahvapensioni määr olid 2002. aastal väga erinevad – rahvapension oli praktiliselt kaks korda kõrgem kui baasosa. Aasta-aastalt tõusis aga baasosa erakorraliste pensionitõusude tõttu rahvapensionile järele ja oli 2020. aastal rahvapensioniga peaaegu võrdne (215,5 eurot vs 221,6 eurot). 2021. aastal tõsteti rahvapensioni määra erakorraliselt 30 euro võrra, mis viis rahvapensioni ja baasosa vahe 20 eurole. **Kuna rahvapensioni määr ja pensioni baasosa on väga sarnased suurused ja on ka muus mõttes sarnased – mõlemad on kõigile võrdsed, mõlemad on mõeldud baaspensioni tagamiseks –, siis oleks mõttekas ühendada need üheks baasosaks.** Baasosa tõstmine 20 euro võrra ehk rahvapensioniga võrdsustamine maksab umbes 82 miljonit eurot.

275. Selle muudatuse ettepaneku juures peab arvestama ka asjaoluga, et rahvapensionile ei arvatata juurde laste kasvatamise eest makstavat pensionilisa, vanaduspensionile aga küll. Seega kuna edaspidi saavad ka praegused rahvapensionärid n-ö päris vanaduspensionile, võivad kasvada kulud ka lapselisa tõttu. Keskmiselt saab pensionile lapselisa juurde 3/2 pensionäridest. Lapselisa suurus ühe lapse eest on 2022. aastal 27 eurot. Keskmiselt on ühel lapselisa saajal kaks last, mis tähendab, et rahvapensionäride lapselisa kulu oleks ligikaudu 616 75 eurot kuus. Kuna aga lapselisa saab vaid üks vanematest, ei tarvitse nimetatud täiendavat kulu tekkida, sest juhul, kui teine vanem ei ole ka rahvapensioni saaja, on temal juba lapselisa saamise õigus. Samuti saavad II sambaga liitunud vanemad alates 2013. aastast sündinud laste eest pensioniõigusi hoopis ette ja II sambas, seega taas I sambasse kulu ei teki.

Kokku oleks selle ettepaneku mõju eelarve esimestel aastatel hinnanguliselt 80 miljonit eurot aastas.

Alternatiivi 2 plussid:

- kahe sarnase eesmärgi ja suurusega I samba pensioniosa ühendamine teeks pensioniskeemi lihtsamaks;
- iga kogutud pensionistaaži aasta mõjutaks inimese pensioni suurust ka alla 15-aastase staaži korral.

Alternatiivi 2 miinused:

- rahvapensioni ja baasosa ühendamisel on baasosa suurendamine täiendav kulu eelarvele.

Alternatiiv 3. I samba osakute ostmise võimaldamine

276. Baasstsenaariumist on näha, et tulevikus on rohkem väikese staažiga pensionäre, kui praegu. Väikese staaži põhjusteks on peamiselt töötus ja mitteaktiivsus ning mustalt töötamine. Lisaks töötab Eesti tööjõu-uuringu andmetel umbes 18 600 Eesti elanikku välisriigis (peamiselt Soomes) ja nende välisriigis makstud maksud tagavad neile pensioni töökohariigis. Teises EL-i riigis töötatud ja sissemaksete tegemise aeg läheb Eesti pensioniõiguse arvutamisel arvesse. Pensionisüsteemi seisukohalt on üheks murekohaks, et väga paljude inimeste eest ei maksta üldse sotsiaalmaksu või tehakse seda allpool töötasu alammäära ja seetõttu ei teki neil ka pensioniõigusi.

277. Ligi pooltes EL-i riikides saab teha pensionisüsteemi nn staažiaukude lappimiseks vabatahtlikke sissemakseid. Suures osas riikidest saab teha sissemakseid lapse hooldamise perioodi või õpingute aja eest, harvematel juhtudel töötuse, haiguse või sõjaväeteenistuse aja eest, samuti välisriigis töötamise aja eest, kui riigil puuduvad vastava välisriigiga sotsiaalkindlustuslepingud. Mõnedes riikides saab aga teha sissemakseid tagantjärele olenemata staažiaugu tekkimise põhjusest. Näiteks Sloveenia ja Bulgaaria lubavad teha tagantjärele sissemakseid igas vanuses kuni viie aasta eest. Tšehhi ja Suurbritannia lubavad teha täiendavaid sissemakseid piiratud aja jooksul: Tšehhis saab teha sissemakseid eelmise aasta eest ja Suurbritannias kuue aasta jooksul, mis järgnevad sellele maksuaastale, mille kohta sissemakseid soovitakse teha. Sissemakseid peab enamasti tegema vähemalt miinimumsissemakse suuruses.

278. Pensionisüsteemi paindlikkuse juurdetoomiseks võiks kaaluda võimalust anda inimestele õigus teha tagantjärele sissemaksid kvalifikatsiooninõude täitmiseks. Sellisel juhul väheneks tulevikus nende inimeste arv, kellel ei ole I samba kvalifikatsiooninõue täidetud, ja pensionäride vaesusrisk.
279. Eestis tekib üks aasta pensionikindlustusstaaži, kui sotsiaalmaksu makstakse aastas vähemalt 12-kordselt sotsiaalmaksu miinimumilt. Juhul kui sotsiaalmaksu laekub vähem, saab pensionistaaži proportsionaalselt vähem. 2022. aastal on sotsiaalmaksu minimaalse kohustuse aluseks olev kuumäär 584 eurot, st sotsiaalmaksu minimaalne kohustus on tööandja jaoks 192,72 eurot kuus ja sellest on sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa 116,8 eurot. Ühe pensionikindlustusstaaži aasta ostmise kulu oleks 2022. aastal seega $12 \times 116,8 = 1401,6$ eurot.
280. Pensionikindlustusstaaži oleks mõistlik lubada juurde osta ainult siis, kui staažinõudest, mis on 2022. aastal 15 aastat, on puudu lühike periood, näiteks kuni 5 aastat. Täiendava alternatiivina võib kaaluda lubada staaži juurde osta ka paindliku pensioni staažinõuete täitmiseks. Juhul kui inimesel ei ole piisavalt pensionistaaži, saaks ta pensionieas rahvapensioni, mille väärtus on 2022. aastal 275,34 eurot. Staažinõude täitumisel oleks inimesel õigus vanaduspensionile, mis koosneb baasosast ja töötamise perioodi eest saadud osakutest. Kuna baasosa (2022. aastal 255,76 eurot) ja rahvapension on sisuliselt sama suured ja käesoleva analüüsi üks ettepanek on ka need suurused tulevikus võrdsustada, tähendab see inimese jaoks seda, et staažinõude täitumisel lisanduks talle juurde töötamise eest saadud osakute väärtus (nii tööga teenitud kui ka hiljem juurde ostetud).
281. Järgnevas tabelis on toodud staaži juurdeostmise hind ja mõju pensionile 2022. aasta vääringus (st pensionide indekseerimist tulevikus pole arvestatud) juhul, kui osta staaži juurde 1, 2, 3, 4 või 5 aastat. Arvutused on tehtud kolme erineva sissetulekutaseme kohta, st on eeldatud, et tööga teenitud I samba pensioniõigused on saadud vastavalt antud sissetulekule. Täiendavalt on eeldatud, et inimene on liitunud II sambaga (mitteliitumise korral oleks positiivne mõju veelgi suurem) ja teenitud osakud on ühendosakud. Tabelist on näha, et mida kõrgem oli inimese palk sel ajal, kui ta teenis I sambas staaži, seda suuremat kasu saab ta staažiaastate juurdeostmisest. Samuti on kasu seda suurem, mida vähem ta peab osakuid juurde ostma. Kasu on arvutatud keskmise pensionil oleku aja kohta (20 aastat) ning see on täiendava pensioni kogusumma ja staaži ostmise kulu vahe.

Puudu olev staaž	Staaži ostmise kulu	Täiendav pension kuus			Täiendav pension pensionil oleku aja jooksul			Kasu		
		Min palk	Keskmine palk	2x keskmine palk	Min palk	Keskmine palk	2x keskmine palk	Min palk	Keskmine palk	2x keskmine palk
5	7 008	57	76	107	13 795	18 240	25 650	6 787	11 232	18 642
4	5 606	59	79	113	14 148	19 038	27 188	8 541	13 431	21 582
3	4 205	60	83	120	14 501	19 835	28 727	10 296	15 631	24 522
2	2 803	62	86	126	14 854	20 633	30 265	12 050	17 830	27 462
1	1 402	63	89	133	15 207	21 430	31 803	13 805	20 029	30 402

Allikas: Rahandusministeerium

Kokkuvõtteks oleks selline lahendus inimese jaoks kõigi ülaltoodud tabelis esitatud variantide korral kasulik. Kasu tegelik suurus sõltub inimese tegelikust oodatavast elueast ja inimese juba teenitud pensioniõiguste suuruselt.

Alternatiivi 3 plussid:

- inimesed, kellel jääb 15-aastasest staažinõudest veidi puudu, saavad puuduoleva staaži tagantjärel juurde osta ja seega õiguse vanaduspensionile.

Alternatiivi 3 miinused:

- võib vähendada (ausalt) töötamise motivatsiooni, sest võimaldab tagantjärgi staaži osta.

Pensionisüsteemiga hõlmatud inimeste arvu suurendavad ettepanekud

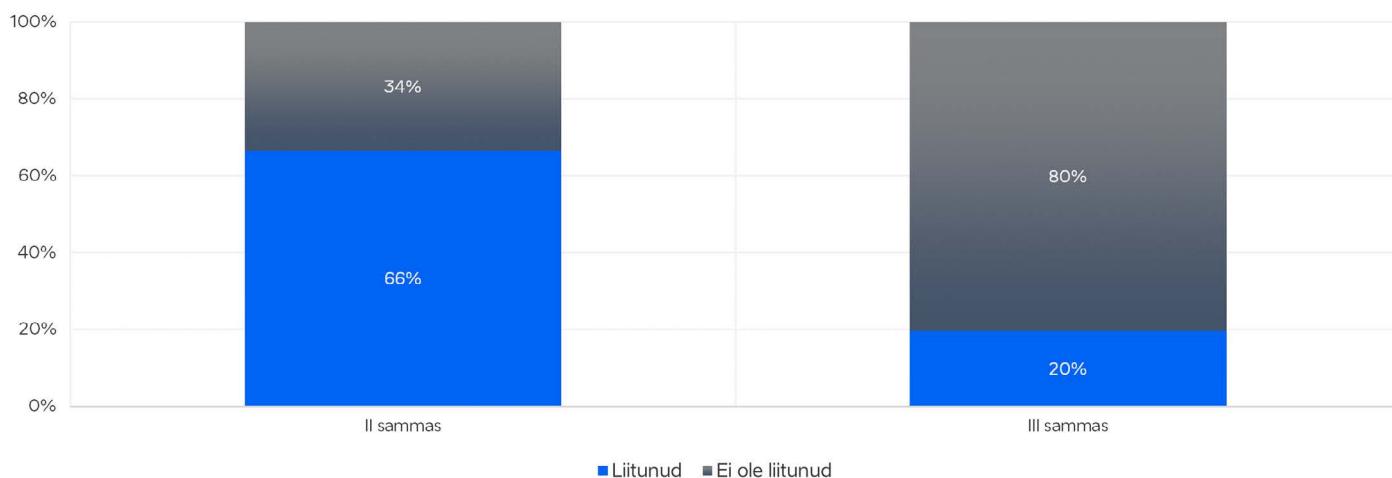
282. Pensionisüsteemiga hõlmatus näitab, kui palju inimesi panustab pensionisüsteemi, kogub sinna raha või saab sealt pensioni. Sõltuvalt skeemist või inimese staatusest (tööeline, pensionär) saab hõlmatus vaadata erinevalt.

Hõlmatus statistika

283. I sambaga on sotsiaalmaksu maksmisega liidetud automaatselt kõik Eesti tööelised inimesed. Kuigi kõik ei tööta pidevalt, siis alati, kui inimese eest makstakse sotsiaalmaksu, saab ta I sambas õigusi ilma, et peaks selleks midagi eraldi tegema. Seega võib väita, et enne pensionile jäämist on I samba hõlmatus ligi 100%.

284. II ja III sambaga liitumine eeldab inimese eraldi liitumisavaldust (II sambas on uutel tööturule sisenejatel liitumine siiski automaatne; kui valikuavaldus jääb esitamata, valitakse pensionifond loosiga) ja mõlemast sambast on võimalik ka alati väljuda, mistõttu on hõlmatus seal võrreldes I sambaga oluliselt väiksem. 2021. aasta lõpu seisuga oli II sambaga liitunud 66% ja III sambaga 20% 18–60-aastastest inimestest. Baasstsenaariumi prognoosi kohaselt on eeldatud, et II sambaga liitunute osakaal tulevikus natuke väheneb ja III sambaga liitunute osakaal jälle suureneb.

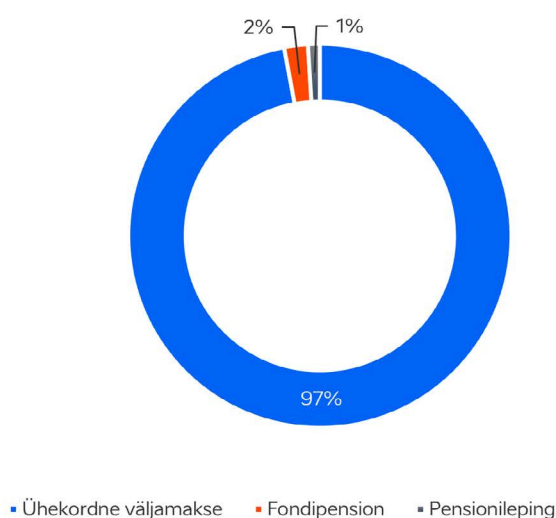
Joonis 83. II ja III sambaga liitunud inimeste osakaal 18–60-aastaste inimeste seas.



Allikas: Pensionikeskus

285. Pensionieas on üldiselt samuti kõik inimesed I sambaga hõlmatud kas siis vanaduspensionini või rahvapensionini kaudu. Pensioniõiguste ebavõrdsuse suurenedes (vt baasstsenaariumi jaotuse peatükki) suureneb tõenäoliselt rahvapensionini saavate inimeste osakaal ja väheneb vanaduspensionini saavate inimeste osakaal.
286. I samba vanaduspensionäridest oli 2021. aasta lõpus II sambaga liitunud umbes 20%. See osakaal kasvab prognoositavalt aja jooksul sama osakaaluni, mis on liitunudel tööealiste hulgas. 60-aastaste ja vanemate hulgas on III sambaga liitunud umbes 5% ja ka see osakaal vaikselt kasvab. II samba sees on suurenenud ühekordsete väljamaksete osakaal, siiski on ainult 2021. aasta andmete põhjal pikaajalisi järeldusi veel vara teha.

Joonis 84. 2021. aastal II sambast pensionieas välja võetud raha jaotus.



Allikas: Pensionikeskus

Kokkuvõttes ei ole Eestis probleemi hõlmatusega I sambas, kuid I samba sees suureneb prognoositavalt rahvapensionäride arv. II sambas hõlmatuse väheneb ja inimesed võtavad raha välja rohkem ühekordse väljamaksena. III sambas hõlmatuse küll suureneb, kuid üldine hõlmatuse tase on endiselt suhteliselt madal.

Pensionisüsteemi hõlmatuse ettepanekud

287. Pensionisüsteemi hõlmatuse ja sissemaksed on omavahel tihedalt seotud. Seepärast on osad ettepanekud, mis on seotud ka hõlmatusega, toodud juba sissemaksete peatükis (nt töödandjapension). Käesolevas peatükis toodud ettepanekud sisaldavad lisaks üldise hõlmatuse parandamise ettepanekutele ka teatud liiki pensionide hõlmatuse suurendamise ettepanekuid.

II samba osakute pantimine eluasemelaenu võtmisel

288. II sambast 2021. aastal välja võetud raha kasutamise statistika näitas, et umbes 2% välja võetud summadest läks eluasemelaenu sissemaksseteks. Kogutud summade kasvades võib selliste inimeste arv, kes soovivad kogutud summat kasutada kas oma või pereliikmete eluasemelaenu sissemaksseteks, tulevikus tõenäoliselt isegi kasvada.

289. Kaaluda võiks lahendust, kus osakuomanikel on võimalus kasutada pensionivara tagatisvarana eluasemelaenu võtmisel ilma pensionifondidest raha väljavõtmiseta. Õiguste tagatisena kasutamise üheks võimaluseks on selle koormamine asjaõigusega, milleks on pant. Pantida võib asju ja varalisi õigusi, mille pantimine ei ole seadusega keelatud. Pantida ei saa vara, millele ei ole lubatud sissenõuet pöörata. Hetkel kehtiva kohustusliku kogumispensionide süsteemi kohaselt ei ole pensionifondi osakute pantimine ja üldjuhul ka sissenõude pööramine lubatud. Kohustusliku kogumispensionide reformiga võimaldati lõpetada sissemaksed II pensionisambasse ning lubati kogunenud raha välja võtta (so pensionifondi osak tagasi müüa) ja investeerida see muul viisil. Seega võiks lubada isikul, kes jätkab raha kogumist II pensionisambasse seni kehtiva skeemi alusel, kasutada talle kuuluvat õigust tagatisena. Pensionifondi osaku pantimisel on isikul võimalik saada laenu ja katta elu jooksul tekkivaid kulusid või teha investeeringud laenuraha arvel ning samas jätkata kogumist II pensionisambasse. Laenukohustuste täitmisel jääb pensionikogujal nii seni kogunenud kui ka laenuperioodi jooksul lisandunud pensionivara alles vaatamata investeeringu enese tulukusele.
290. Laenukohustuse rikkumisel on pandipidajal õigus nõuda nõude ulatuses kohustuse täitmist tagatise esemeks oleva pensionifondi osaku arvel. Laenukohustuse lõppemisega lõpeb ka pant pensioniosakutele. Selliselt luuakse võimalus, et investeeringut saab kasutada samaaegselt laenukohustuse täitmise tagamiseks.
291. Osakuga seotud õigused kuuluvad osakuomanikule ja omanik saab teostada talle kuuluvat õigust kogumispensionide seaduses sätestatud viisil, muuhulgas nõuda osakute tagasivõtmist ja talle vastavas summas väljamakse tegemist. Seadusega osakute tagatiseks andmise võimaluse loomisel saab pandipidaja nõuda pandiga tagatud nõude rahuldamist ehk pandiõiguse realiseerimine toimub osakute tagasivõtmise eest saadud rahasumma arvel. Pandipidaja ei omanda õigust kogumispensionile (see on isiklik õigus, mis kuulub üksnes seaduses nimetatud isikule ega ole üleantav), mistõttu ei saa osakuomanikuks olla muud isikud kui seaduses sätestatud.
292. Pensionifondide ja kogumispensionide haldamiseks loodud infrastruktuur (pensionikontode haldamise ja väärtpaberitehingute elektroonilise registreerimise süsteem) võimaldab pensionifondi osakute pantimist sellisel moel, et pant kantakse registrisse. Seeläbi tagatakse nii pandipidajale kui ka kolmandatele isikutele õiguskindlus, mis loob eeldused pensionifondi osakute tagatisena kasutamiseks ja lihtsustab rakendamist praktikas. Võib eeldada, et pensionifondi osakute tagatisena kasutamise võimalus ei tekita märkimisväärseid lisakulusid pensionikogujale, krediidiandjale, kontohalduritele ega riigile.

Ettepanek ei too kaasa otseseid kulusid riigieelarvele.

III samba laiendamine investeerimiskontole

293. III sambaga liitunute arvu võib suurendada lahendus, kui lisaks kindlustusele ja pensionifondidele saaksid ka inimesed ise III samba sees oma vara investeerida. Näiteks II sambas on pensioni investeerimiskonto avanud umbes 6500 inimest, kellest 4200 teeb sinna aktiivselt sissemaksed. Samas kasutas tavalist investeerimiskontot 2021. aasta lõpus ligi 54 000 inimest, kellest kõik ei ole tõenäoliselt III sambaga liitunud ja kel võiks olla potentsiaalne huvi oma III samba investeeringuid ise juhtida.
294. III sambasse investeerimise atraktiivsemaks muutmiseks võiks kaaluda investeerimiskontole täielikult või osaliselt sama maksuregulatsiooni loomist nagu täiendava kogumispensionide puhul. Peamiselt seetõttu, et täiendav kogumispension ja investeerimiskonto omavad suhteliselt sarnast eesmärki – vabatahtlikku investeerimist. Olulisim erinevus seisneb selles, et investeerimiskonto kasutaja teeb investeerimisotsused ise, soetades peamiselt börsil kaubeldavaid väärtpabereid, täiendava kogumispensionide puhul valib aga isik tema ootusi ja riskitaluvust kõige paremini arvestava vabatahtliku pensionifondi või täiendava kogumispensionide kindlustuslepingu ning investeeringuid haldab tasu eest juba fondihaldur või kindlustusandja. Täiendava kogumispensionide puhul motiveerivad just pikemaajalisi investeeringuid tegema ja raha väljavõtmist edasi lükkama väljamaksetele antud maksusoodustused.

Investeeringiskonto mudelis puudub aga stiimul varasid pikemaajaliselt hoida, kuna maksustamise seisukohast ei ole oluline, mis vanuses tulu realiseeritakse.

295. Ettepaneku kohaselt võiks III samba tulumaksusoodustusi laiendada ka investeeringiskontole. Sealjuures on kaks alternatiivi: esiteks võimaldada liikumist investeeringiskontolt vabatahtlikku pensionifondi või täiendava kogumispensioni kindlustuslepingusse, mille pensionieas toimuvatele väljamaksetele kehtivad III samba maksusoodustused, ja teiseks pakkuda investeeringiskonto enda väljamaksetele III samba maksusoodustusi. Mõlemad ettepanekud vajavad täiendavat analüüsi, kuid maksusoodustuse laiendamine võib suunata III sammast kasutama ka inimesi, kelle jaoks III sammast ei ole siiani olnud piisavalt atraktiivne. Sarnane skeem on praeguseks olemas II sambas, kus inimene saab soovi korral investeerida oma vara pensioni investeeringiskonto (PIK) kaudu.

Ettepaneku plussid:

- suureneb III sambaga hõlmatus;
- pensionisüsteemi tuleb raha juurde.

Kogumispensioni tulemuslikkust soodustavad ettepanekud

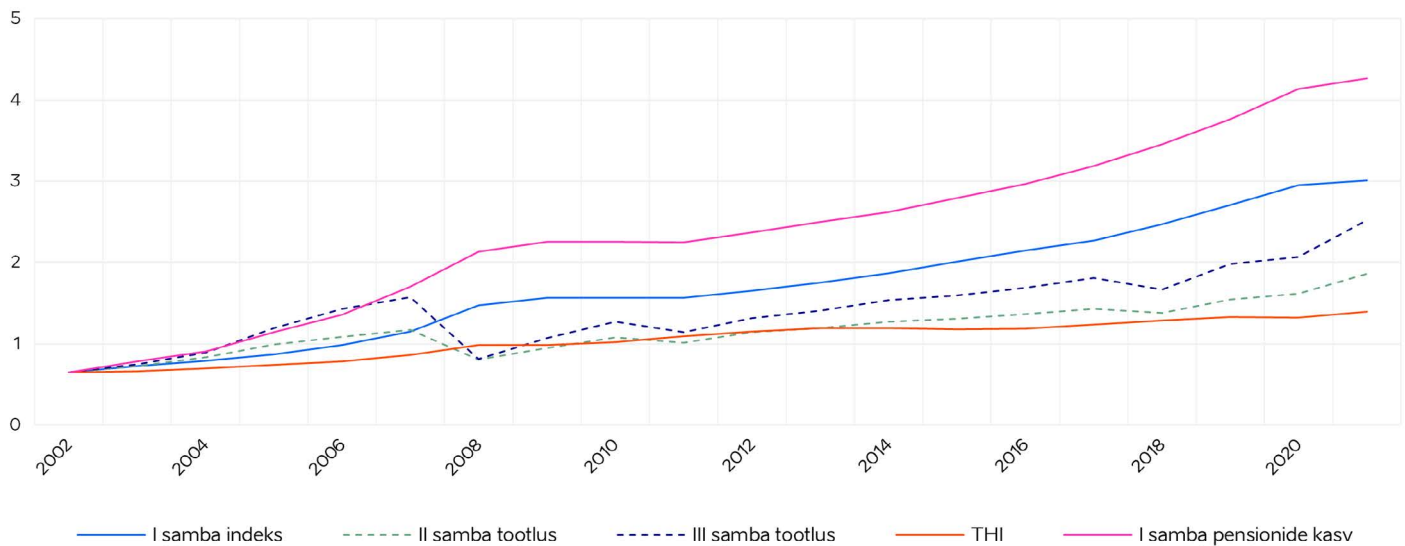
296. Antud peatükis vaadatakse ainult kogumispensionide tootluse ja I samba pensionide kasvuga seotud muudatuseettepanekuid. Kogumispensionide tootlus on olnud varem mitmete analüüside teemaks ja nende põhjal on pensionifondide regulatsioonis tehtud erinevaid pensionifondide tootlust suurendada püüdnud muudatusi. Need on puudutanud pensionifondide investeerimispiiranguid, tasusid, kapitalinõudeid, loosimist, konkurentsi jms. Viimased suuremad muudatused jõustusid 2019. aastal, mil oluliselt leevendati investeerimispiiranguid, langetati tasusid ja lubati võtta edukustasu. Investeeringiskontode seaduse § 523 lõike 4 kohaselt peab nende muudatuste asjakohasust analüüsima 2024. aasta 1. oktoobriks. Käesolev analüüs ei asenda investeeringiskontode seaduses toodud analüüsi, mistõttu ei vaadata siin ka detailselt pensionifondide ega kindlustusseltside spetsiifilist regulatsiooni. 303. Käesolev analüüs sisaldab ainult üldisi ja pensionikogujate käitumisega seotud II ja III samba pensionipoliitilisi teemasid, mis samuti mõjutavad tootlust, aga ei ole pensionifondide regulatsiooniga seotud. Nendeks on näiteks pensionifondide loosimine, pensionikogujate jaotus erinevate pensionifondide vahel, väljamakse faasis olevate inimeste tootlus jms.

Kogumispensioni tootluse statistika

297. 2021. aasta lõpus oli II samba pensionifondide osakute väärtuse keskmine aastane kasv alates 2002. aastast 4,2% ja Eesti inflatsiooni arvestav reaalkasv 1%. III sambas olid samad näitajad vastavalt 5,7% ja 2,4%.
298. Pensionifondide (eelkõige II samba) tootlust on mõistlik võrrelda lisaks üldistele finantsturu indeksitele ja inflatsioonile ka pensionisüsteemisest näitajatega, nagu I samba pensioniindeks ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumine. Just viimane on oluline, et võrrelda, kas sotsiaalmaksu 4%, mis II sambaga liitunud kantakse II sambasse, annaks süsteemiselt suuremat pensioni I või II sambas. Kuigi I sambas määravad pensionide suuruse pensioniindeks ja ühekordsed pensionitõusud, siis pikas perspektiivis näitab süsteemi jätkusuutlikkust ja I samba pensionide suurust just sotsiaalmaksu kui pensionide peamise finantseerimisallika laekumine.
299. I samba pensioni ja sotsiaalmaksu laekumise kasvuga võrreldes on pensionifondide (eriti II samba fondide) tootlused keskmiselt alla jäänud. Tarbijahinnaindeksit on pensionifondid siiski ületanud ja reaalkasv on seega olnud positiivne. Seda teemat on varem käsitletud mitmetes muudes analüüsidest ja selle tulemusena tehti pensionifondide

regulatsioonis ka eelpool mainitud suuremad muudatused, mis jõustusid 2019. aastal. Üheks muudatuseks oli toona ka edukustasu võtmise võimaluse lubamine. Edukustasu võrdlusindeksiks on seaduses just sotsiaalmaksu laekumise kasv.

Joonis 85. II ja III samba keskmise tootluse, I samba pensioniindeksi, I samba keskmise pensioni ja THI kumulatiivne kasv perioodil 2002–2021.

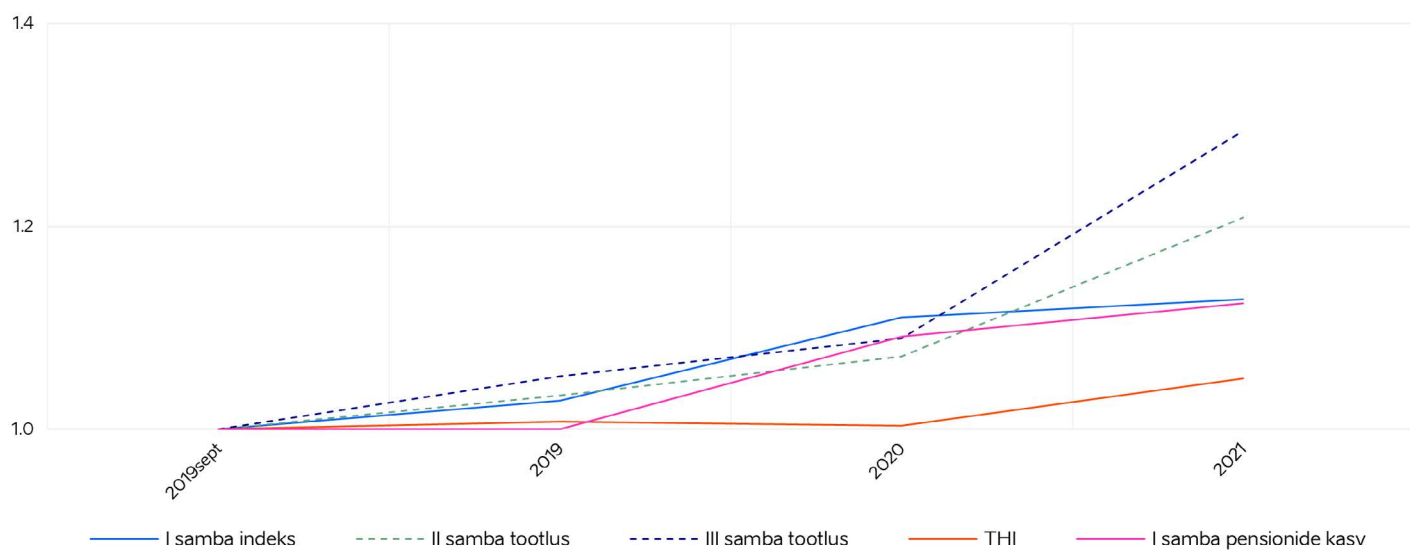


Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Pensionikeskus

300. 2019. aastal jõustunud muudatuste tulemusena, mida toetasid ka finantsturud, paranes pensionifondide tootlus. Mineviku pikaajalist tootlust ei ole küll võimalik kiiresti parandada, kuid vaadates perioodi alates septembrist 2019 kuni detsembri lõpuni 2021, on näha, et pensionifondide tootlused ületavad keskmiselt nii THI-d, I samba indeksit kui ka I samba pensionide kasvu, mis sõltub lisaks pensioniindeksist ka erakorralistest pensionitõusudest, mis on toodud eelmisel joonisel. Seega esialgu on pensionifondide tootlused lühiajaliselt I samba näitajaid ületanud.



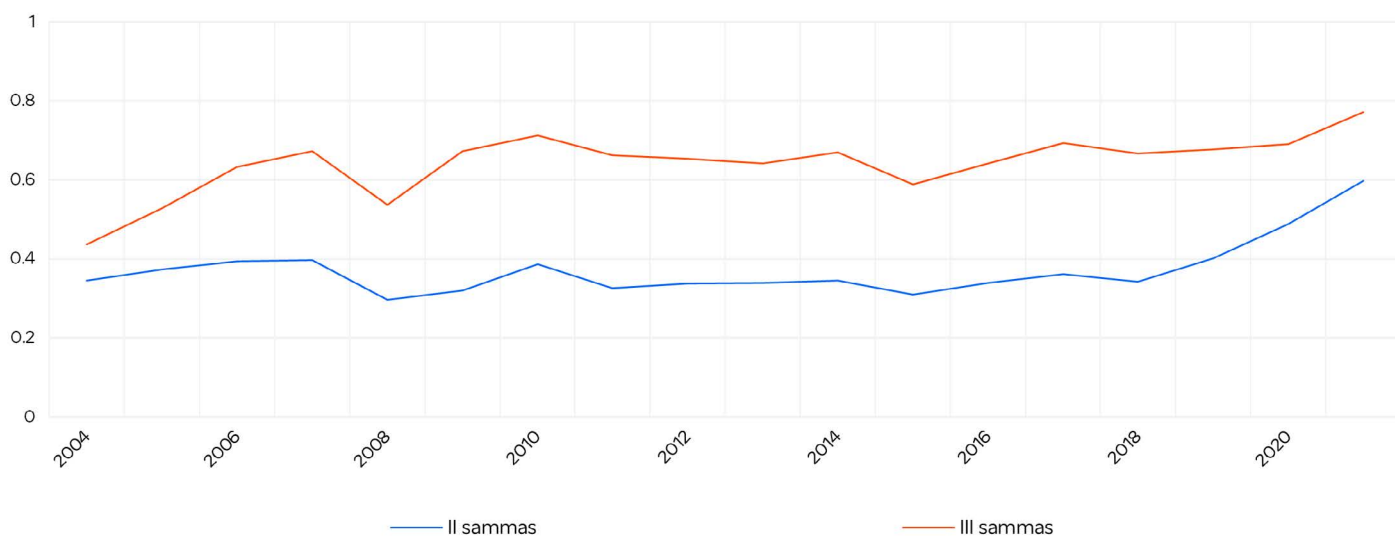
Joonis 86. II ja III samba keskmise tootluse, I samba pensioniindeksi, I samba keskmise pensioni ja THI kumulatiivne kasv perioodil september 2019 kuni detsember 2021.



Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Pensionikeskus

301. Pensionifondide (eriti II samba) investeerimistulu mõjutas varasematel aastatel eelkõige investeringute konservatiivsus, kus suure osa varast moodustasid võlakirjad. Seda näitab võrdlus erinevate maailma aktsiate ja võlakirjade indeksitega, kuid see tuleb välja ka Eesti II ja III samba pensionifondide omavahelises võrdluses. III samba pensionifondid investeerivad sageli samadesse instrumentidesse kui II samba fondid. Samas on olnud III sambas ajalooliselt aktsiate ja aktsiafondide osakaal suurem kui II sambas (vt joonis 86) ja seepärast on olnud ka nende fondide ajalooline keskmine tootlus 1,5% võrra suurem (vaatamata isegi natuke kõrgematele tasudele). Viimastel aastatel on aga ka II samba investeringutes aktsiate osakaal suurenenud ja seepärast ka tootlus paranenud.

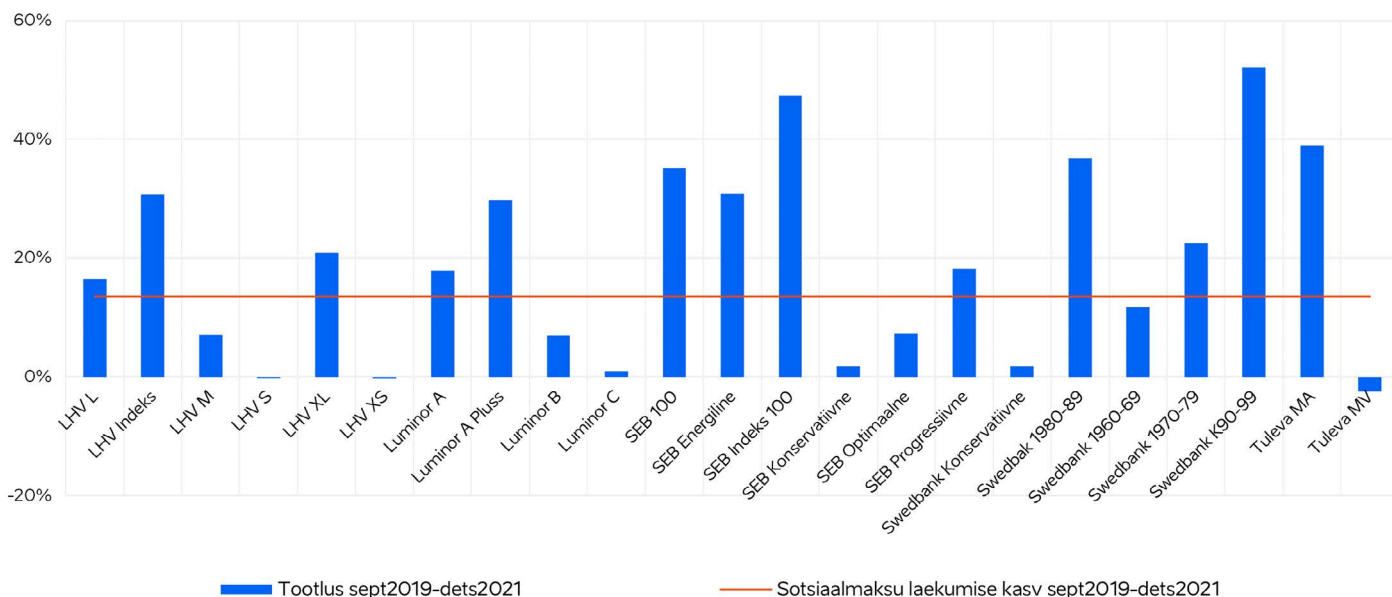
Joonis 87. Aktsiate ja aktsiafondide osakaal II ja III samba pensionifondide investeringutest.



Allikas: Rahandusministeerium, Finantsinspektsioon

302. Pensionifondide investeerimistulu ei ole mõjutanud ainult pensionifondide investeringute konservatiivsus. Mingil määral saavad keskmist ja personaalset tootlust mõjutada ka osakuomanikud ise. **Lisaks kõrgema tootlusega pensionifondi valikule võiksid osakuomanikud jälgida, et nende investeringud oleksid n-ö riskiprofili mõttes õiges või vanusele vastavas strateegias.** Mida noorem on inimene, seda suurema aktsiaosakaaluga võiks olla tema pensionifond. Näiteks oli varem palju noori 50% aktsiaosakaaluga fondides (varem n-ö progressiivne strateegia), kuigi nende portfelli aktsiaosakaal oleks võinud olla kõrgem.
303. Alates 2019. aastast ei eristata ametlikult enam II samba pensionifonde aktsiate osakaalu järgi, alles on jäänud ainult konservatiivsed pensionifondid, mille pakkumine on pensionifondi valitsejatele kohustuslik. Pensionifondide strateegiaid on seepärast praegu keerulisem lahterdada. Teisalt on alates 2019. aasta septembrist seatud pensionifondide jaoks mitteametlik võrdlusindeks sotsiaalmaksu laekumise näol. Perioodil september 2019 kuni detsember 2021 ületas 13 pensionifondi tootlus sotsiaalmaksu laekumise kasvu ja 10 pensionifondi tootlus jäi sellele alla. Ülejäänud kolm fondi loodi pärast 2019. aastat ja neid järgneval joonisel ei kajastata (turuosa oli umbes 1,5%). Edaspidi on käesolevas peatükis nimetatud eelmainitud 10 fondi tinglikult madalama tootlusega fondideks ja 13 fondi tinglikult kõrgema tootlusega fondideks. Vaadates nende 10 pensionifondi tootlust ka pikemas minevikus, st alates pensionifondide loomisest ja ka viimase viie aasta tootlust, jäävad nende tootlused mõlemal perioodil allapoole II samba keskmist tootlust ehk nende fondide tootlus on olnud läbi ajaloo kogu aeg madal.
304. Kõik 10 madalama tootlusega pensionifondi on kas konservatiivsed pensionifondid või riskitasemelt sellest järgmised ehk suure võlakirjade osakaaluga pensionifondid. Kuigi aktsiaturgude suurema languse korral võivad need fondid näidata paremat tootlust, jäävad need pikaajaliselt siiski ka edaspidi süsteemi keskmisele alla.

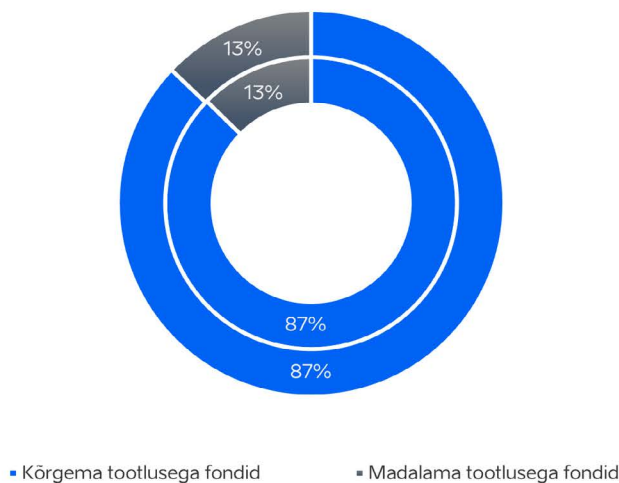
Joonis 88. II samba pensionifondide kumulatiivne tootlus perioodil september 2019 kuni detsember 2021 ja võrdlus sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise kasvuga.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

305. Madalama tootlusega fondide osakaal on siiski nii aktiivsete pensionikogujate arvu kui ka vara mahu järgi ainult 13%. Aktiivsed pensionikogujad on need, kes ei ole läinud veel pensionile ega ole ka esitanud II sambast raha väljavõtmise avaldust. **Seega on enamik pensionikogujaid siiski fondides, mille tootlus ületab sotsiaalmaksu laekumist.**

Joonis 89. Aktiivsete pensionikogujate arvu (sisemine ring) ja pensionifondide mahu (välimine ring) jaotus kõrgema ja madalama tootlusega II samba fondides.

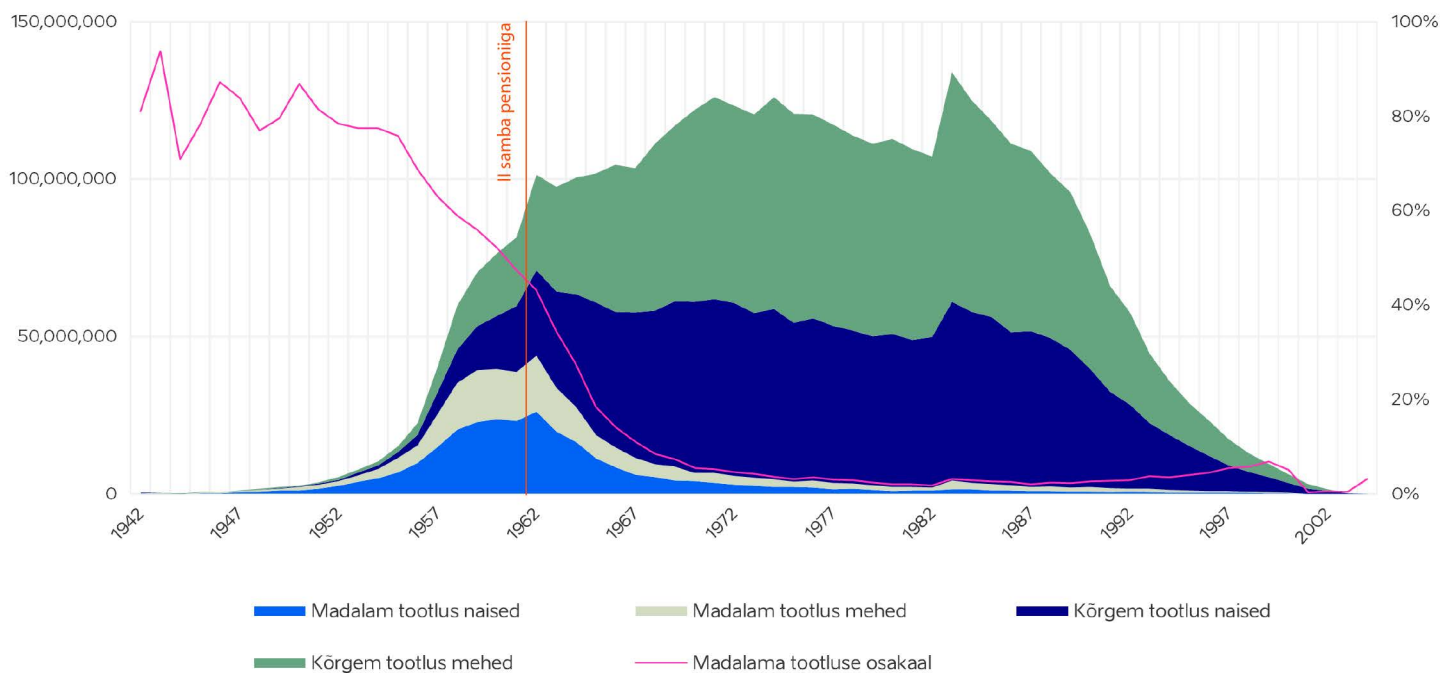


Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

306. Vaadates pensionifondide vara jaotust täpsemalt, on näha, et madalama riski ja tootlusega fondides on eelkõige inimesed, kes on II samba pensionieas või jõuavad sinna lähima 5–10 aasta jooksul. Nooremate inimeste hulgas on madala riski ja tootlusega fondide osakaal suhteliselt väike. Natuke kõrgem on see kohustuslikult liitunud inimeste hulgas, kus enne 2019. aastat oli loosifondiks konservatiivne pensionifond, hiljem arvati loositavate pensionifondide hulka kolm kõige madalama jooksva tasu määraga pensionifondi, mille varadest vähemalt 75% investeeritakse aktsiatesse, aktsiafondidesse ja muudesse aktsiatega sarnastesse instrumentidesse (loositud inimestest täpsemalt järgmistes lõikudes). Seega on madala riskiga fondides olevad inimesed pigem õige profiiliga ja nende fondivalik vastab põhimõttele, et pensionieas tuleks riske ja tootluse volatiilsust vähendada. Kui aga arvestada seda, et pensionieas ollakse isegi kuni 40 aastat (keskmiselt 20 aastat) ja kui II samba väljamaksed jaotatakse mitmekümne aasta peale, tekib siiski küsimus, kas nende inimeste investeerimisstrateegia ei ole mitte liiga konservatiivne.



Joonis 90. II samba pensionifondide vara maht pensionikogujate sünniaasta, soo ja fondide tootluse lõikes.

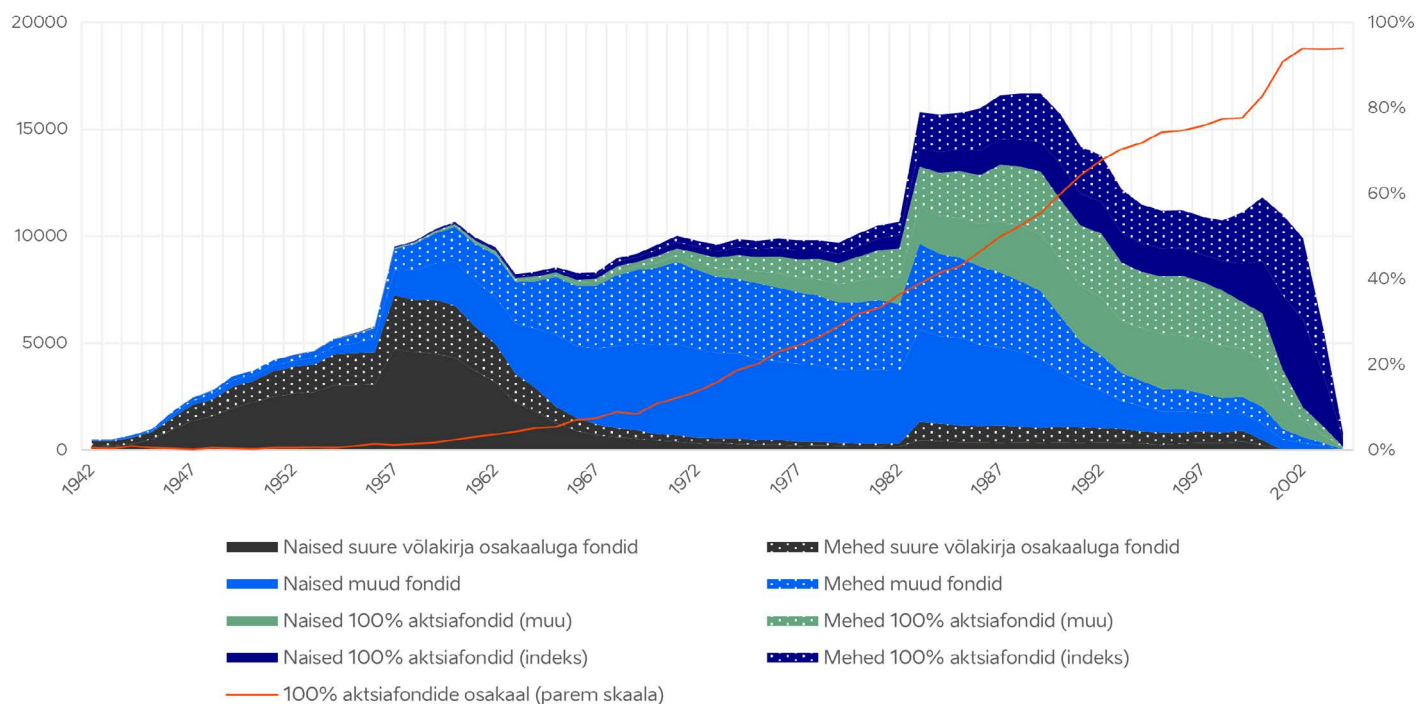


Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

307. Nooremates vanuserühmades on vajalik, et ka nemad oleksid oma profiilile vastavates fondides ehk antud juhul võimalikult kõrge aktsiariskiga fondides. Ülaltoodud jooniselt 89 on näha, et 20–30-aastaste hulgas on konservatiivsete fondide osakaal umbes 5–8%. Teisalt on ka märkimisväärne osa noori (tänu uuele loosimise korrale eriti just 2001 ja hiljem sündinute hulgas) ligi 100% aktsiatesse investeerivates indeksfondides ja ka aktiivselt juhitud kuni 100% aktsiatesse investeerivates fondides. Seega on noored enamasti õige riskiga pensionifondides. Siiski on näiteks 22–32-aastaste hulgas 100% aktsiariskiga fondides ainult 60–77% inimestest ja see osakaal väheneb vanuse kasvades kiiresti. Kokkuvõttes võiks kõrgema riskiga fondide osakaal olla nii nooremate kui ka vanemate inimeste seas natuke suurem, mis suurendaks muuhulgas ka süsteemi keskmist tootlust.



Joonis 91. II samba liitunute jaotus erineva riskiga pensionifondide vahel sünniaastate lõikes.



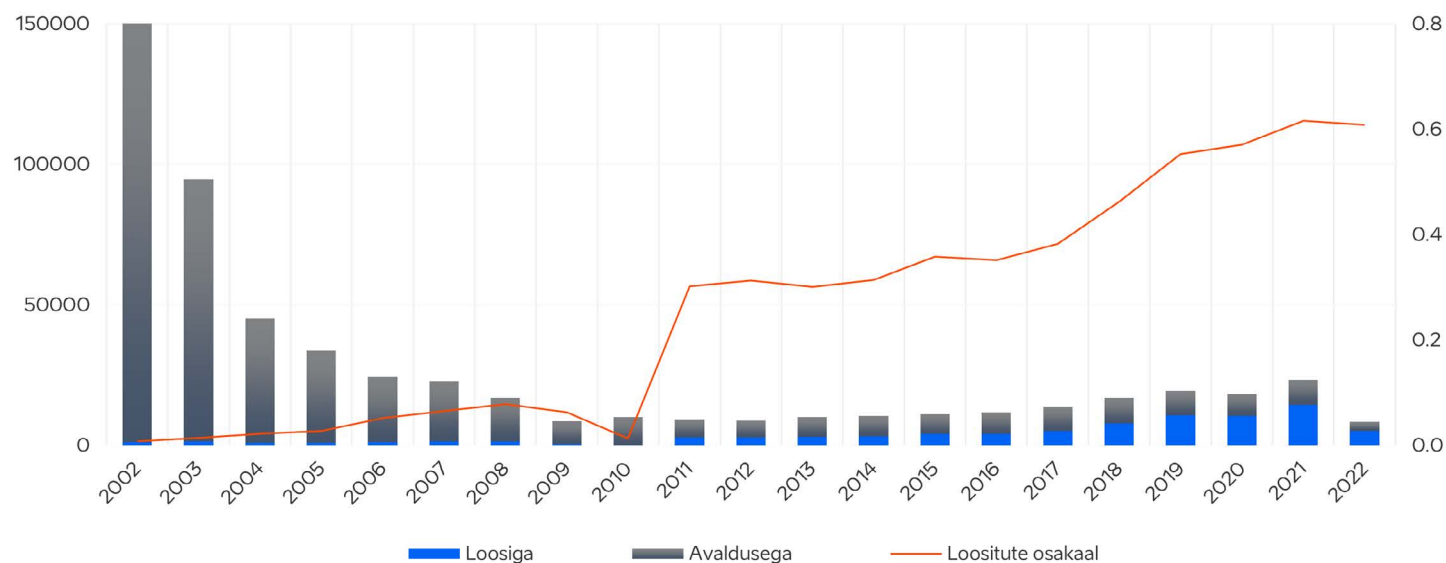
Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

Inimesed, kelle II samba pensionifond on loositud

308. Varem on olnud murekohaks üha suurenev konservatiivsetes fondides olevate noorte hulk II sambas. Enamikule neist oli pensionifond loositud. 2019. aastal muudetigi loosifond suure aktsiate osakaalu ja madalate kuludega fondiks. 1983. aastal ja hiljem sündinud II sambaga liitunutest (n-ö kohustuslikud liitunud) on 14 700 siiski endiselt konservatiivsetes fondides. Kohustuslike liitunute seas on loosifondis olevate inimeste osakaal pidevalt suurenenud. Alates 2019. aastast võib loosifondi muutumine olla mõjutanud ka inimesi II sambaga liitumisel avaldusega endale pensionifondi vähem valima. 2011. aasta suur hüpe loosimise osakaalus võib olla põhjustatud sellest, et kuni 2009. aastani said enne 1983. aastat sündinud inimesed veel vabatahtlikult liituda II sambaga ja siis oli üldine avalduste esitamine aktiivsem. 2010. aastal olid aga II samba maksed peatatud ja loosimisi sel ajal ei tehtud.



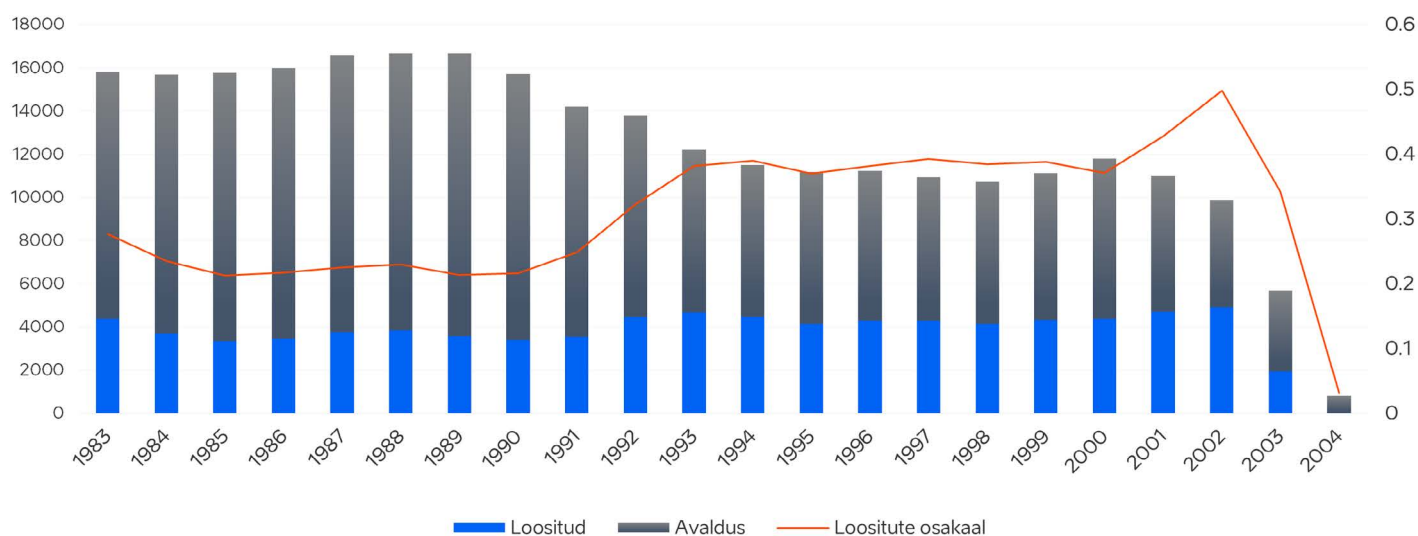
Joonis 92. II sambaga liitumine aastate ja liitumise viisi (loosimine ja avaldusega) lõikes.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

309. Loositud kohustuslike liitunute arv on sünniaastade lõikes olnud stabiilselt 3500–5000 inimese vahel. Alates 1992. aastal sündinutest on nende osakaal siiski tõusnud umbes 20%-lt 40%-ni. Vähenenud on eelkõige avaldusega II sambaga liitunud inimeste arv ja ka liitunute koondarv, mis on tingitud selles vanuses rahvastiku väiksemaarvulistest vanusekohortidest.

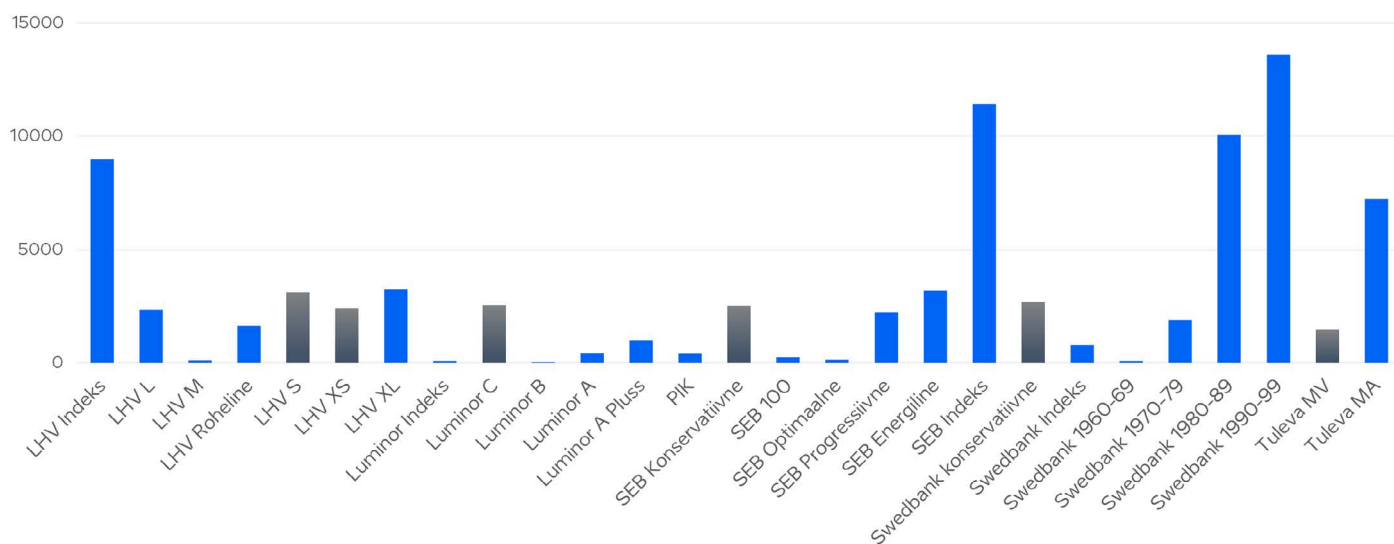
Joonis 93. Kohustuslikud II sambaga liitunud liitumise viisi ja sünniaasta lõikes.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

310. 2022. aasta mai alguse seisuga oli II sambaga loosi teel liitunud kõige rohkem indeksfondides. Valdav enamik neist oli sinna ka kohe algselt loositud. Loosifondid muutuvad igal aastal sõltuvalt sellest, millistel kõrge aktsiate osakaaluga fondidel on madalaimad tasud. 2022. aastal on loosifondideks LHV Pensionifond Indeks, SEB Pensionifond Indeks 100 ja Swedbank Pensionifond Indeks. Jooniselt on näha, et kunagi konservatiivsetesse pensionifondidesse loositud inimeste arv on umbes 14 700, moodustades kõigist loosiga liitunud inimestest 17,6%.

Joonis 94. Loosi teel II sambaga liitunud inimeste arv pensionifondide lõikes (mustaga on konservatiivsed fondid).

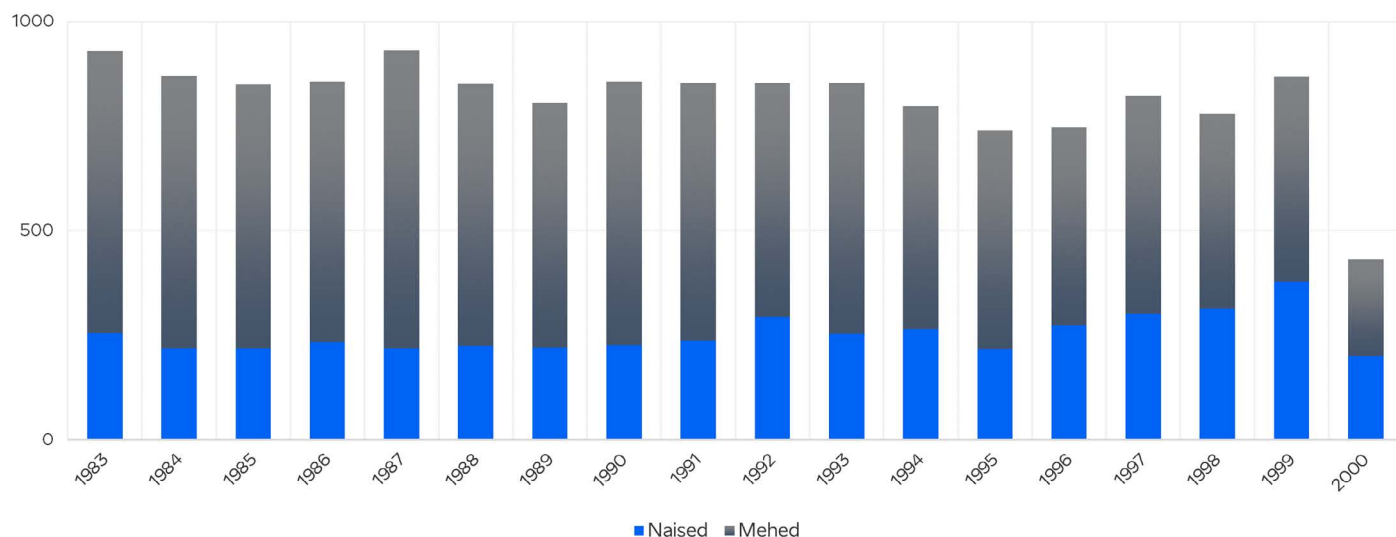


Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

311. Sünniaastate lõikes on konservatiivsetes fondides loositud inimeste arv enam-vähem sama. Peale 2000. aastat sündinute hulgas neid inimesi enam ei ole. Mehi on konservatiivsetes loositud fondides oluliselt rohkem kui naisi vaatamata sellele, et nendes vanusekohortides on Eestis mehi ja naisi enam-vähem võrdselt.



Joonis 95. Konservatiivsesse pensionifondi jäänud loositud fondiga II sambaga liitunute arv sünniaastate lõikes.

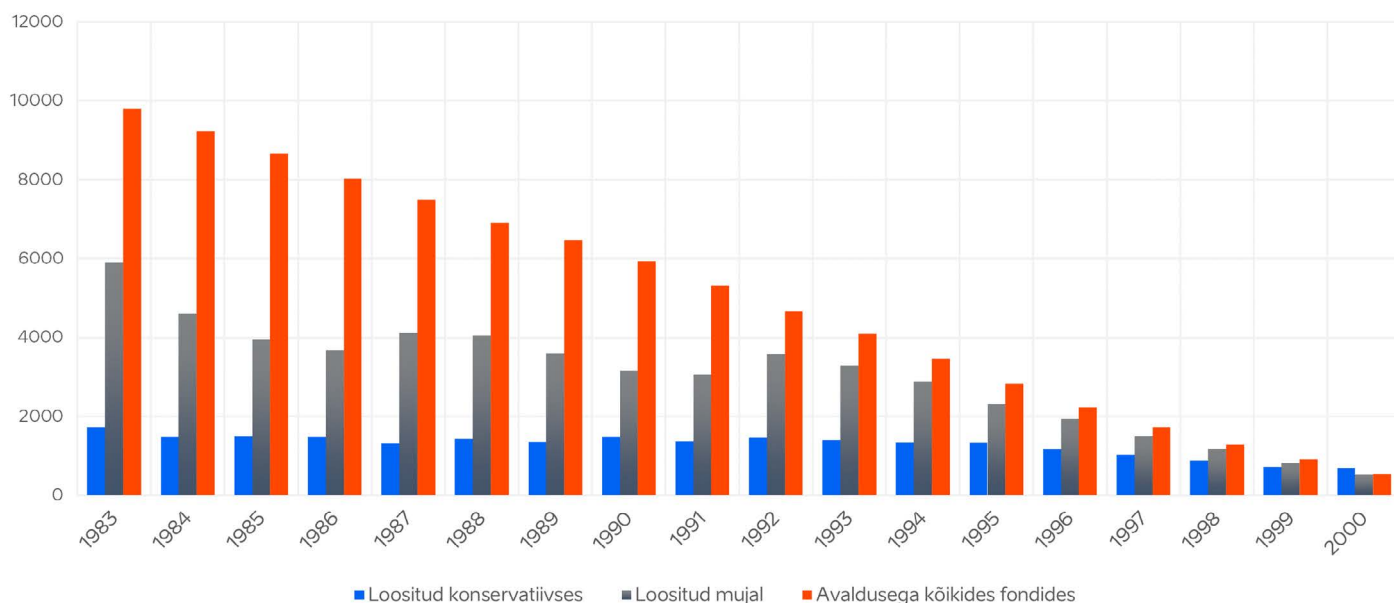


Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

312. Võrreldes loosi teel II samba fondi saanud II sambaga avalduse kaudu liitunutega, on esimestel keskmised kontojäägid oluliselt madalamad. Avalduse esitamisega endale pensionifondi valinud inimeste kontojäägid suurenevad vanuse kasvades, mis näitab, et enamik neist töötab pidevalt. Nende inimeste keskmised kontojäägid, kellele on pensionifond loositud, kuid kes ei ole enam konservatiivses fondis (kas on hiljem vahetanud konservatiivse fondi mõne muu fondi vastu või on loositud kohe mõnda suurema riskiga fondi), ei ole nende vanuse kasvades samaväärselt kasvanud kui neil inimestel, kes endale fondi kohe valisid. See näitab, et nende tööstaaz on olnud palju ebaühtlasem. Nende loositute keskmine kontojääk, kes on jätkuvalt konservatiivses pensionifondis, on kõikides vanustes enam-vähem sama suur (umbes 1500 eurot). See võib viidata, et enamik nendest inimestest on töötanud Eestis ainult lühikese perioodi, seega võib tegemist olla nii Eestis ajutiselt töötavate välismaalaste või ka Eestist ära kolinud eestlastega.



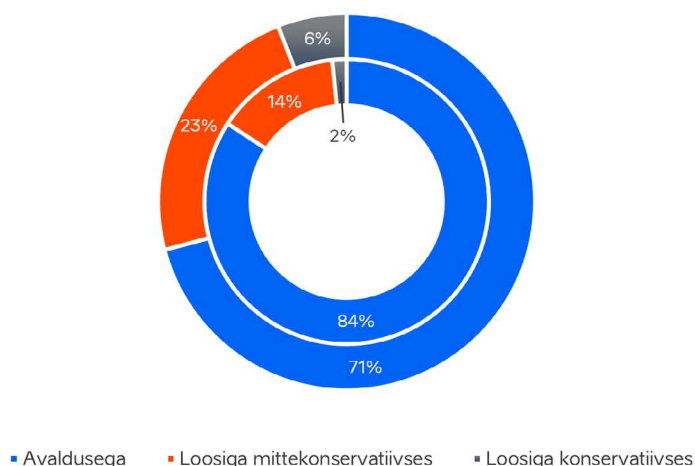
Joonis 96. 1983. aastal ja hiljem sündinud inimeste keskmine kontojääk II sambaga liitumise viisi järgi.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

313. Kokkuvõttes on konservatiivsetes fondides olevate loositud inimeste osakaal siiski suhteliselt väike (6% kohustuslikest II sambaga liitunutest) ja nende kogutud summad moodustavad ainult 2% samas vanuses II sambaga liitunute kogutud summadest kokku. Kogu see statistika võib viidata, et need inimesed ei ole aktiivsed pensionikogujad ja tegemist võib olla pigem välismaalastega, mistõttu nende fondivalik ei kujuta praktikas pensionisüsteemile tegelikult märkimisväärset probleemi. Isegi kui kaaluda konservatiivsetes pensionifondides püsivate loositud inimeste teavitamist, et nad oma fondivaliku üle vaataksid, võib see praktikas osutuda edutuks, sest isikute puhul, kellele pensionifond on loositud, puuduvad Pensionikeskusel 85% juhtudest elukoha- ja kontaktandmed.

Joonis 97. 1983. aastal ja hiljem sündinud inimeste arvu (välimine ring) ja kontojääkide summa (sisemine ring) jaotus liitumise viisi järgi.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

Järeldused pensionifondide tootluse kohta

314. **Pensionifondide tootluse statistika näitab, et fondide tootlused on viimastel aastatel paranenud ja ületavad enamasti nii inflatsiooni kui ka sotsiaalmaksu laekumise võrdlusindeksit.** 2019. aastal tehtud muudatused on seega ennast õigustanud ja hetkel pole täiendavad suured muudatused hädavajalikud. Tootluse suurust enim mõjutavat pensionifondide investeringute ja tasude regulatsiooni käesolevas analüüsis ei hinnata ja seda analüüsitakse põhjalikult 2024. aastal.
315. Nii II kui ka III sambas on pensionifonde, mis näitavad kõrget tootlust võrreldes turu keskmise ja võrdlusindeksitega, kuid samas ka pensionifonde, mis näitavad nendest madalamat tootlust. Madala tootlusega fondid on nii lühi- kui ka pikaajaliselt olnud eelkõige konservatiivsed ja suure võlakirjade osakaaluga fondid. Ka II ja III samba pensionifondide võrdluses on olnud III samba fondid kõrgema pikaajalise tootlusega eelkõige just kõrgema aktsiariski pärast.
316. **II sambasse kogujate pensionifondide jaotus sõltuvalt fondide aktsiate osakaalust ja riskitasemest vastab üldises plaanis inimeste investeerimishorisondile, kuid pea kõikides vanusegruppides võiks olla inimesi rohkem kõrgema riski ja tootlusega fondides.** Suurem inimeste arv nendes fondides suurendaks tõenäoliselt nii nende endi kui ka süsteemi keskmist tootlust. Ka pensionile jäädes on keskmine investeerimishorisont endiselt vähemalt 20 aastat ja võib ulatuda ka üle 40 aasta.
317. Nooremate inimeste jagunemist pensionifondidesse mõjutab suhteliselt palju pensionifondide loosimise kord. 2019. aastast see kord muutus ja pensionifonde loositakse varasema konservatiivse strateegia asemel kõrge aktsiaosakaalu ja madalate kuludega fondidest. Loosifondiga suunatakse noori nii praktikas kui ka eeskujuna nende jaoks õige riskitasemega fondidesse. Varasemast ajast on 14 700 inimest jäänud loositud konservatiivsetesse fondidesse. Nende inimeste profiili analüüs näitas siiski, et üldjuhul ei ole tegemist aktiivsete pensionikogujatega (näiteks on tegemist välismaalastega, kes enam Eestis ei tööta). Seega ei ole nende inimeste pensionifondi valiku küsimuse adresseerimine hetkel prioriteetne.

Ettepanekud tootluse kohta

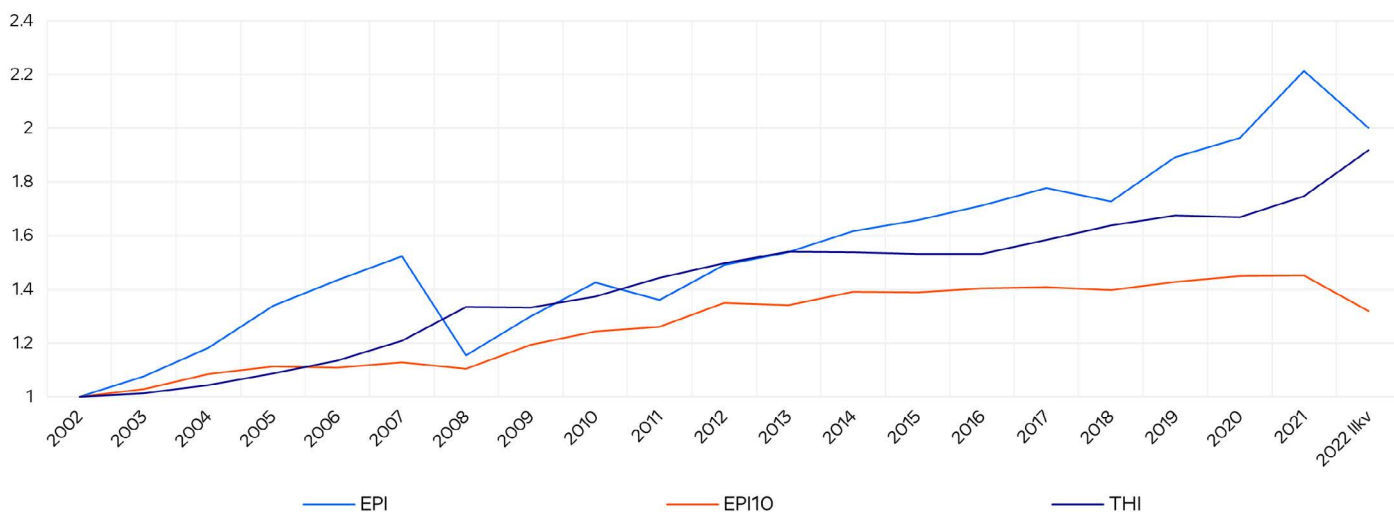
Konservatiivse pensionifondi kohustusliku pakkumise kaotamine

318. Konservatiivsed pensionifondid on olnud II sambas fondivalitsejate jaoks kohustuslikud alates II samba loomisest. Kuni 2019. aastani olid konservatiivsed fondid II sambas ka loosifondideks, mis hiljem asendati vähemalt 75% aktsiate osakaalu ja madalate tasudega fondidega. Konservatiivse fondi eesmärk II samba süsteemis on olnud eelkõige tagada madala riskiga (ja ka tootlusega) fond, kuhu osakuomanikud saavad minna juhul, kui soovitakse investeerimisriski teatud perioodil vähendada. Tavaliselt tehakse seda pensioniea lähenedes või pensionieas olles, aga harvem ka siis, kui on oodata suuremat turgude langust.
319. Konservatiivsete pensionifondide investeerimispiirangud on aja jooksul muutunud. 2008. aasta finantskriisi järel muudeti need piirangud oluliselt karmimaks, kuid 2019. aastal neid jällegi leevendati. Näiteks lubatakse sellistel fondidel nüüd aktsiariski võtta kuni 10% varast. Konservatiivsete pensionifondide keskmine tootlus on minevikus üldjuhul vastanud ka ootustele, see on olnud stabiilne ja madal. 2022. aasta turgude languses on aga konservatiivsete pensionifondide tootlus keskmiselt (mitte kõigil fondidel) langenud sama palju (01.01.2022 seisuga) kui ülejäänud fondidel. Kui ülejäänud fondidel langes keskmine osaku väärtus 2021. aasta märtsi tasemele, siis konservatiivsetel fondidel 2012. aasta tasemele. Põhjuseks on eelkõige investeeritud võlakirjade pikk kestus ja intressirisk. Kuna käesolev analüüs fondide spetsiifilisi investeerimispiiranguid ei vaata, siis ei analüüsita siinkohal ka detailsemalt investeringuid.
320. Konservatiivne pensionifond on olnud pensioniealiste ja pensionieelikute II sambaga liitunud inimeste peamiseks fondivalikuks. Inimesed on tõenäoliselt eeldanud, et konservatiivne fond tagab kogutud rahasumma kaitse ja

pensionieas on neile olulisem, et see pigem ei vähene, kui kasvab. Samas on inimesed pensionil keskmiselt 20 aastat, II sambas tulenevalt madalamast pensionieast isegi 24 aastat. Samas võivad pikema elueaga inimesed olla pensionil ka 40 aastat ja enam. Konservatiivsete pensionifondide pikaajaline tootlus on jäänud keskmiselt ca 1–2% juurde, mis on inflatsioonist madalam. Kui pensionär jääb aastakümneteks konservatiivsesse pensionifondi, väheneb tema kogutud raha ostujõud oluliselt.

321. Vahepealsete aastatega on mõnevõrra muutunud konservatiivsete fondide roll II sambas ja ka II samm ise on muutunud vabatahtlikuks. Võrreldes süsteemi algusaastatega on pensionifondide investeerimisstrateegiad ja investeeringud muutunud oluliselt mitmekesisemaks. Arvestades juurde praegust finantsturgude ja majanduse muutlikku olukorda, on pensionifondide investeerimiskid muutunud oluliselt komplekssemaks, mistõttu on seaduse tasemel keerulisem reguleerida konservatiivse pensionifondi investeeringuid, et säiliks konservatiivsus, aga oleks tagatud ka väike tootlus.

Joonis 98. EPI, EPI10 (konservatiivsed pensionifondid) ja THI muutused alates 2002. aastast.



Allikas: Rahandusministeerium, Pensionikeskus

Ettepanek: Kaotame konservatiivse pensionifondi kohustusliku pakkumise, et ei jääks ekslikku arusaama, et see on riigi poolt pakutud kindel valik pensionieaks. Fondivalitsejad otsustavad ise, kas ja millise investeerimisstrateegiaga madala riskiga pensionifonde nad pakuvad.

Ettepaneku plussid:

- fondivalitsejad on paindlikumad ja saavad konservatiivset strateegiat ise kujundada vastavalt turuolukorrale;
- pensionisüsteemi tootlus võib suurened;
- inimeste arv, kel ei ole mõistlik madala tootlusega konservatiivsetes fondides olla, võib väheneda.

Ettepaneku miinused:

- fondivalitsejad võivad loobuda konservatiivsemate fondide pakkumisest, mistõttu teatud osa inimestest, kellele selline fond võiks olla mõistlik valik, on halvemas olukorras. Selle ohu realiseerumise tõenäosus on ilmselt pigem väike.

322. III samba pensionifond – vabatahtlik pensionifond – on spetsiifiline fond, mille põhieesmärk on kogumispensioni võimaldamine pensionifondi osakuomanikule kogumispensionide seaduses ja investeerimisfondide seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Vabatahtliku pensionifondi sisse- ja väljamaksetele kehtivad ka tulumaksuseaduses ette nähtud maksusoodustused. III samba pensionifonde saab valitseda fondivalitseja, kellel on olemas vastav tegevusluba, st tegevusluba vabatahtliku pensionifondi valitsemiseks.
323. Nõuded vabatahtlikule pensionifondile ja selle fondi valitsejale on suures osas sarnased eurofondi ja selle valitseja suhtes kehtivate nõuetega (eurofond on fond, mis vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2009/65/EÜ sätestatud nõuetele ning mille osakuid või aktsiaid võidakse avalikkusele pakkuda kõigis Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriikides ja need võetakse osakuomaniku või aktsionäri nõudmisel tagasi), kuid pensionifondi valitseja peab täitma ka mitmeid investeerimisfondide seadusest tulenevaid erinõudeid.
324. Selleks, et fondiosakud kvalifitseeruksid III samba varaks, peavad need kehtiva seaduse kohaselt olema vabatahtliku pensionifondi osakud. Vabatahtlikke pensionifonde on 17. Pensionikogujate arv III sambas on küll kasvanud, kuid see on siiski veel suhteliselt väike ja sama kehtib III sambasse kogutud summade kohta. Nii pakuvad praktikas III samba pensionifonde ainult need fondivalitsejad, kes valitsevad ka II samba pensionifonde. **Konkurentsi suurendamiseks III sambas ja investeerimisvõimaluste avardamiseks võiks kaaluda avalike eurofondide ja alternatiivfondide eri liiki osakute tunnustamist III samba varana** eeldusel, et nende osakute ja vastavate investeeringute puhul on täietud kõik vabatahtliku pensionifondi suhtes sätestatud nõuded ja ka fondivalitseja ise vastab samuti nii euro- või alternatiivfondi valitseja kui pensionifondi valitseja suhtes kehtestatud nõuetele. Seeläbi tekiks võimalus pakkuda pensioni kogumiseks sobiva investeerimispoliitikaga eurofondi või alternatiivfondi osakuid III samba instrumendina. Investeerimisfondide seadus võimaldab iseenesest ka praegu kõigil neil kolme liiki fondil (vabatahtlik pensionifond, eurofond ja alternatiivfond) eri liiki osakuid pakkuda. Seadus ei takista ka seda, et eurofond või alternatiivfond oma teist liiki osakute pakkumisel kõiki vabatahtliku pensionifondi suhtes kehtivaid tingimusi täidaks või sellise fondi valitseja ise ka pensionifondi valitseja suhtes kehtestatud nõuetele vastaks. Lihtsalt täiendava kogumispensioni saamiseks on praegu lubatud kasutada vaid vabatahtliku pensionifondi osakuid (või sõlmida täiendava kogumispensioni kindlustusleping) ning maksusoodustused kehtivad vaid vabatahtliku pensionifondi (ja täiendava kogumispensioni kindlustuslepingu) sisse- ja väljamaksetele.
325. III sambasse eraldi pensioniosaku tekitamisel saaks omakorda ka vabatahtlike pensionifondide puhul lubada pensioniosakute kõrval pakkuda euro- või alternatiivfondi osakuid. Seda samuti eeldusel, et lisaks vabatahtlikele pensionifondidele kehtivatele nõuetele oleksid täidetud ka kõik eurofondi või alternatiivfondi ja vastava fondivalitseja nõuded.
326. Pakkudes pensioni kogumiseks sobivat instrumenti eri liiki osaku vormis, on võimalik fondi kulusid kokku hoida ja seeläbi pensionikogujale odavamalt teenust pakkuda. Suurem konkurents ja suurem fondi vara maht tähendavad omakorda ka potentsiaalselt suuremat tootlust. Lisaks tekivad pensionikogujatele võimalused investeerida III sambas teistsuguse investeerimisstrateegiaga fondidesse, mis võib olla osade investorite jaoks atraktiivne ja seeläbi kasvaks III sambaga hõlmatud inimeste arv.
327. Eraldi fondi loomise nõudest loobumine vähendab omakorda ka fondivalitsejate sisenemisbarjääri III samba turule. Eurofondi või alternatiivfondi valitseja, kes soovib hakata valitsema III samba pensionifondi, ei peaks enam looma selleks eraldi fondi – vabatahtlikku pensionifondi –, vaid saaks kasutada oma sobivat olemasolevat fondi ja lasta selles fondis välja III sambasse mõeldud pensioniosakuid.

Ettepaneku plussid:

- suureneb konkurents III sambas;

- III samba investorite jaoks suureneb investeerimisvõimaluste valik;
- väheneb uute fondide/fondivalitsejate sisenemisbarjäär III sambasse;
- suureneb kuluefektiivsus;
- kasvab inimeste hõlmatus III sambaga.

Ettepaneku miinused:

- investeerimisvõimaluste rohkus võib muuta võrreldavuse ja valiku tegemise keerulisemaks.

Võimalus koondada pensionieas II ja III samba väljamaksed

328. Üha enam suureneb nende inimeste arv, kes koguvad raha nii II kui ka III sambasse, III sambas võib vara olla omakorda nii pensionifondis kui ka täiendava kogumispensioni kindlustuslepingus. Erinevatel põhjustel võib aga II või III sambasse või neisse mõlemasse olla kogunenud suhteliselt väike summa, mida ei olegi pensionile jäädes mõistlik eluaegseks või tähtajaliseks pensioniks jaotada. Nii jääb ainsaks võimaluseks kogu raha korraga või paari osa kaupa välja võtta. Samal ajal võib pensioniks kogutud raha kahes sambas kokku olla aga piisavalt suur, et seda pikema perioodi jooksul pensionina välja võtta.
329. **Arvestades, et väljamaksete viisid (ühekordne või osaline ühekordne väljamakse, fondipension ja tähtajaline või eluaegne annuiteet) ja maksureeglid on II ja III samba väljamaksetel ühesugused, võiks kaaluda II ja III samba väljamaksete koondamist.** See tähendab, et väljamaksete faasis oleks kindlustuslepinguna üks kogumispensioni leping, kuhu oleks võimalik kanda raha II või III sambast, aga ka mõlemast sambast. Pensionilepingut ennast saaks pakkuda endiselt erinevatel tingimustel – see võib olla eluaegne või tähtajaline, garantiiperioodiga või ilma, investeerimisriskiga või garanteeritud tootlusega jne. Nagu praegu ei ole keelatud sõlmida mitut pensionilepingut II sambas või mitut täiendava kogumispensioni kindlustuslepingut III sambas, säiliks selline võimalus ka edaspidi, see tähendab, et pensionikogujal ei oleks kohustust oma II ja III samba väljamakseid ühte lepingusse koondada, soovi korral võib neid lepinguid olla mitu, sealhulgas eraldi lepingud II ja III samba väljamakseteks.
330. Kui raha on kogutud pensionifondides ja pensionile jäädes soovitakse seda välja võtta fondipensionina, siis oleks ka siin põhimõte sama, st fondipensionisse võiks olla võimalik hõlmata ainult II või ainult III samba raha, aga ka mõlema samba raha. Eraldi saab kaaluda, kas sellisel juhul oleks otstarbekam teha seda läbi fondivahetuse – eeldus olekski, et kohustuslike pensionifondide osakud vahetatakse esmalt vabatahtlike pensionifondide osakute vastu või vastupidi – või võiks fondipensioni lahendusel olla lihtsalt valmisolek hõlmata nii kohustusliku kui ka vabatahtliku pensionifondi osakuid. Viimasel juhul puuduks osakuomanikul kohustus fonde vahetada, Pensionikeskus aga korraldaks väljamakse tegemiseks osakute tagasivõtmise nii kohustuslikes kui ka vabatahtlikes pensionifondides, kui osakuomanik on nii soovinud.
331. Lisaks sellele, et kogutud summad võivad eraldiseisvana olla tähtajalise või eluaegse pensioni maksmiseks liiga väikesed, pakuks kahe samba väljamaksete koondamine pensionisaajale ka lisamugavust. See omakorda võiks suurendada motivatsiooni võtta raha nii II kui ka III sambast välja pikema perioodi jooksul, sest saadav pension ei oleks nii enam liiga väike. Väljamaksefaas muutuks pensionisaaja jaoks lihtsamaks ka seetõttu, et tegeleda tuleb siis vaid ühe „rahapotiga”, mitte erinevate sammaste ja toodetega.
332. Tähtajaliste ja eluaegsete annuiteetlepingute puhul suureneks II ja III samba väljamaksete koondamisel ühte lepingusse efektiivsus. Kindlustusandja ei peaks pakkuma enam eraldi lepinguid II ja III samba väljamaksete jaoks. Arvestades, et nii teenusepakkujate arv kui kindlustuslepingut valivate klientide arv on just II sambas oluliselt vähenenud, võiks selline muudatus parandada oluliselt ka pakkumise poolt.

Ettepaneku plussid:

- väljamaksefaas muutub inimese jaoks lihtsamaks;
- väiksemate summade puhul tekib praktiline võimalus vähemalt tähtjalise pensioni valikuks;
- ka suuremate summadega pensionile minevatel inimestel võib suureneda motivatsioon võtta raha välja pikaajaliselt;
- eelkõige kindlustusandjate jaoks, kus kaoks vajadus kahe samba jaoks eraldi lepinguid pakkuda, suureneb efektiivsus;
- II samba puhul, kus on praegu üks pensionilepingute pakkuja, suureneb pakkujate arv.

Ettepaneku miinused:

- võimalik IT-süsteemide arenduskulu.

Väljamaksefaasi pensionifondide valik

333. Statistikast on näha, et pensionieas on inimesed II sambas eelkõige konservatiivsemates fondides, mille tootlus on samas suhteliselt madal. Juhul kui raha võetakse välja pikema perioodi jooksul, ei pruugi antud fondide tootlus inflatsiooni kasvu ületada ja inimese kogutud raha ostujõud võib väheneda. Antud probleemile ei ole lihtsat ja kõigile sobivat lahendust, sest inimeste riskitaluvus, vajadused ja plaanid on erinevad. Inimese jaoks sobiva fondi valikut pensionieas aitaks parandada tõhusam nõustamine ja teavitus. Seda on võimalik teha nii turuosaliste, st fondivalitsejate ja kontohaldurite kui ka riigi poolt. Käesolev analüüs soovib eelkõige riigi nõustamisteenust, mida on täpsemalt käsitletud järgmises peatükis.
334. **Ühe alternatiivina saab kaaluda ka elutsükli fondi muutmist kohustuslikuks tingimusel, et elutsükli fondid arvestavad paremini inimeste pensionieas oleku keskmist aega, või siis muuta elutsükli fond alates teatud vanusest kohustuslikuks.** Elutsükli fondide kohustuslikkus oleks asjakohasem, kui väljamaksed oleksid peamiselt eluaegsed või vähemalt keskmise eluea pikkused. Sellisel juhul oleks võimalik ka elutsükli fondides riskitaset paremini juhtida. Kui väljamaksed on täiesti vabad, siis ei ole võimalik, et üks fond suudab vastata kõikide oma liikmete investeerimishorisonidile (osad soovivad võtta raha välja kohe, teised pikaajaliselt). Tulenevalt eelnevast ei tee käesolev analüüs ettepanekut muuta elutsükli fond kohustuslikuks. Antud teemat analüüsitakse täiendavalt eraldi.

Inimeste pensioniteadlikkuse suurendamine

335. Eesti elanike valdav suhtumine pensionipõlve on passiivne: pensionisüsteemi ei tunta ja oma pensioni teadliku kavandamisega pigem ei tegeleta. Pensionile jäädes kukub inimeste heaolutase märgatavalt. Pensionisüsteem pakub mitmeid valikuid ja võimalusi oma pensioni kasvatamiseks tööelu jooksul ning ka pensionil olemise ajal. Kuna pensionisüsteemi peab kohandama vastavalt ühiskonnas toimuvatele muutustele, siis on pensionisüsteem pidevas muutumises. **Samas kestab inimese pensioni kogumise aeg üle 40 aasta ja seega kohalduvad talle paljud pensionisüsteemi muudatuste üleminekud, mis teevad pensionisüsteemi mõistmise keeruliseks.** Keerulised ja pensioni puhul ka ajaliselt kauged teemad on lihtsam kõrvale heita.
336. **Kohustusliku kogumispension vabatahtlikuks muutmisega on inimeste vabadus oma pensioni kujundamisel oluliselt kasvanud, see aga tähendab, et inimesed vajavad oma pensionipõlveks valmistumiseks veelgi enam nõu ja teadmisi.** Eelnevates peatükkides tuli ka välja vajadus pakkuda inimestele nõustamisteenust kogumispensionide kohta, olgu see siis õige riskitasemega fondi valik pensionieas või sobiv toode väljamakseks.

Pensionieas suur ühekordsete väljamaksete osakaal kogumispensionides võib olla tingitud ka väljamakse detailsete võimaluste teadmatusest.

337. Pensionipõlveks valmistumine ei tohiks kindlasti piirduda vaid rahalise tuleviku planeerimisega, vaid on oluliselt laiem, aga käesoleva analüüsi fookuses püsimise nimel keskendume praegu vaid otseselt pensioniea rahalisele kindlustamisele.
338. Kõige suurema osa Eesti inimeste pensioni sissetulekust moodustab nii praegu kui ka järgmistel aastakümnetel pensioni I sammu. Lisaks sellele, et I sammu on kõige vanem ja kõige suurem, on see ka kõige keerulisem. I sambas on palju pensioniliike ja aegade jooksul on tehtud nii palju muudatusi, et selle põhjalikuks tundmiseks peab sellega põhimõtteliselt tegelema igapäevaselt. **Kuna I sammu on II ja III sambast niivõrd palju suurem ja keerulisem skeem, on leitud, et inimestele pensionisammasteülese informatsiooni ja pensioni planeerimiseks nõu andmisel on kõige optimaalsem kujundada pensionikompetentsikeskuseks Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi SKA).** Teel kompetentsikeskuse poole on SKA-s 2021. aasta algusest alustatud pensioninõustamise teenusega. Teenus on mõeldud peamiselt tööealistele inimestele, kes saavad oma pensionipõlve rahalise heaolu tagamiseks kõige enam ära teha. Pensioniealiste inimeste nõustamisega on SKA tegelenud juba pikka aega ja on selles vaidamatult riigi kõige pädevam asutus. 2021. aastal alustatud pensioninõustamise teenust on kavas järgnevatel aastatel edasi arendada ja sellega rohkemate inimesteni jõuda. 2021. aasta algusest on pensioninõustamisi tehtud üle 200 kollektiivile, kokku ligikaudu 5000 inimesele. Nimelt oli 2021. aasta pensioninõustamise eesmärgiks jõuda inimesteni peamiselt tööandjate kaudu ja teha infotunde gruppidele, et jõuda võimalikult paljude inimesteni. Siiski jõuti teha ka umbes 2000 individuaalset nõustamist e-kirja ja telefoni teel.
339. Enne I samba 2021. aastal jõustunud paindliku pensioni muudatusi ja ka enne II samba vabatahtlikuks muutmist käivitas Sotsiaalkindlustusamet Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi abil erilehe www.pensioniplaan.ee, kus on olemas ka pensionikalkulaator. Selle abil saab arvutada, kuidas mõjutab varem või hiljem pensionile minemine pensioni suurust, samuti saab sellega proovida, kuidas mõjutavad II ja III sambas tehtud otsused kogupensionide suurust. 2021. aastal külastati lehte ca 157 000 korda. Pensioniplaani lehe kalkulaator ei põhine isiku konkreetsetel andmetel, aga selle kalkulaatori all on link www.eesti.ee kalkulaatorile, kus inimesel on võimalik tutvuda just oma pensioniandmetega. Riigiportaali kalkulaatori negatiivne külg on aga selle liigne keerukus ja ebaatraktiivne kasutajaliides.
340. Sotsiaalkindlustusametil on plaanis pensioninõustamise teenust järgnevatel aastatel jätkata ja inimestele kättesaadavamaks muuta. Euroopa struktuurivahendite 2021–2027 perioodil on „Eesti inimeste pensionialase teadlikkuse suurendamine“ toetuse andmise kinnitatavate tingimuste seletuskirja järgi SKA-I plaanis korraldada inimestele infotunde, individuaalnõustamisi, vebinare ning teha pensionisütitusi ja iga-aastaseid pensionipäevi. Lisaks on kavas teha kasutajasõbralikumaks individuaalsetel pensioniõigustel põhinev pensionikalkulaator.
341. Infotundides tutvustatakse ette valmistatud slaidikava alusel Eestis kehtiva pensionisüsteemi üldisi aluseid, I, II ja III samba olulisemaid tunnuseid ning isikliku pensioniplaani loomise vajadust. Eelneva kokkuleppe alusel keskenduvad nõustajad mingile kindlale pensionispetsiifikale (näiteks I samba eripensionid, II ja III samba tingimused jms). Nõustajad on valmis infotunni jooksul ja selle järel vastama pensioni puudutavatele küsimustele. Broneeritud ajaga individuaalnõustamised toimuvad valdavalt veebi teel ja lähtutakse nõustatava küsimustest. Vajaduse korral töötatakse inimese isiklike pensioniandmetega ja luuakse isiklik pensioniplaan. Webinar annab infot konkreetsel pensioniteema kohta, näiteks pensioni lapselised, staaži tõendamine, pension välismaal töötamise korral jms. Pensionisütitus tähendab lühiklippe pensionist: millele mõelda ja mida võtta oma pensioni planeerimisel eesmärgiks. Kõige suuremat tähelepanu pensioni planeerimise vajalikkusele on plaanis tõmmata aga iga-aastaste pensionipäevadega, mille raames tutvustatakse elanikkonnale pensioni planeerimise vajalikkust ja õpetatakse seda tegema. Tehakse meediakampaania koos vajalike pensioni planeerimise tegevuste ja tööriistade tutvustamisega.

342. Lisaks on oluline, et inimestel ja pensioninõustajatel oleks pensioni planeerimiseks kaasaegne ja lihtsalt kasutatavate tööriistadega pensioni planeerimise veebikeskkond. Sotsiaalministeeriumi tellimusel viis Tartu Ülikool läbi uuringu „Enne vanaduspensioniga pensionile jäämise valikute nügimine”⁴⁵, milles jõuti tõdemuseni, et 50–64-aastaste inimeste soov töötamist jätkata suurenes oluliselt (38,2%-ni), kui inimestele näidati ja võimaldati kasutada pensionikalkulaatorit. Soov töötada suurenes isegi sel juhul, kui inimene kalkulaatorit ei avanud. Kontrollnimekiri suurendas töötamise soovi 33,9%-ni. Inimestest, kellele kontrollnimekirja ja kalkulaatorit ei näidatud, soovis töötamist jätkata 23,4%. Seega on kalkulaator ja kontrollnimekiri pensioni planeerimiseks väga vajalikud abivahendid.

343. Pensionisüsteemi teadlikkuse suurendamise üheks tahuks on ka pensionisüsteemi andmete suurem avalikustamine. Pensioniandmete peamiseks probleemiks on:

- Pensionisüsteemi andmete avaldamine on killustunud ja inimesed ei tea, kust avalikke pensionisüsteemi andmeid leida.
- Pensionisüsteemi andmed ei ole piisavalt kättesaadavad (st. hetkel avalikustatavad pensionisüsteemi andmed on ainult väike osa andmetest).
- Andmete avalikustamise kvaliteet on ebaühtlane (st. andmed on erineva struktuuriga, detailsusega, ei pruugi olla masintöödeldavad jmt).
- Erinevate andmekogude andmeid ei saa ühendada (eeltoodust tulenevalt ning tuginedes ka andmekaitsereeglitele, ei ole võimalik pensionisammaste andmeid omavahel andmetöötluks korrektselt ühendada).
- Andmete avalikustamine ei vasta kasutajate erinevale vajadusele.

344. Rahandusministeerium tellis 2020. aastal analüüsi „Pensionisüsteemi andmeportaali eel- ja ärianalüüsi teostamine“ Trinidad Wiseman OÜ-lt. Projekti eesmärk oli analüüsida olemasolevate pensioniandmete avalikustamist, pensionisüsteemi andmeportaali võimalikke kasutajaid, nende vajadusi ning töötada välja ettepanekud pensionisüsteemi andmeportaali loomiseks koos hinnangutega maksumusele. Projekt pakkus välja ka tehnilise lahenduse ja prototüübi ning hindas kulusid andmeportaali loomisel Statistikaameti juurde. Pensionisüsteemi andmetega seotud probleemide lahendamiseks soovitame jätkata Statistikaameti juurde vastava andmeportaali loomist.

Ettepaneku plussid:

- inimesed saavad riigilt sõltumatut pensioninõu ja oskavad selle abil teha kaalutletumaid otsuseid ja seeläbi suurendada oma pensioniea sissetulekuid;
- inimesed ei pea pensionisambast olenevalt pöörduma nõu saamiseks erinevate asutuste poole (I sambas Sotsiaalkindlustusamet ning kogumispensionides Pensionikeskus, kontohaldurid ja kindlustusseltsid).
- Ettepaneku miinused:
parima nõustamisteenuse pakkumiseks on vaja pensionisammasteülest isikustatud vaadet ja kalkulaatorit, ressursi leidmine selle arendamiseks Sotsiaalkindlustusameti pidevalt suurenevate arendusvajaduste kõrval on keeruline.

45 Enne vanaduspensioniga pensionile jäämise valikute nügimine – lõpparuanne: <https://sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid#tvaldkonna-uuringud-ja-analsid>

Kokkuvõte

Eesti pensionisüsteem on saanud täiskasvanuks. III pensionisambas on olnud võimalik koguda 1998. aastast, sissemaksetel põhinev I pensionisambas käivitus 1999. aastal ja II pensionisambas loodi 2002. aastal. Pensionisüsteem on küll täiskasvanud, aga veel mitte küps, pensionisüsteemid saavad küpseks umbes 80-aastaselt, mil kõik pensionärid saavad pensioni sellest süsteemist. Muidugi ei püsi ükski pensionisüsteem 40-50 aastat samasugusena nagu see loodi. Pensionisüsteemi tuleb muuta vastavalt sellele, kuidas muutub maailm meie ümber. Viimased suuremad muudatused jõustusid I ja II sambas 2021. aastal, mil I samba pensionivalem muudeti mõnevõrra solidaarsemaks ja inimesed said hakata paindlikult endale sobivat pensionile mineku aega valima ning raha kogumine II sambas muudeti vabatahtlikuks.

Maailmas on trend mitmesambaliste pensionisüsteemide suunas, seda eriti seetõttu, et jooksvalt rahastatavates pensionisüsteemides pensioni saajate arv järjest kasvab, panustajate arv aga väheneb, mistõttu langevad pensionide asendusmäärad. Inimesed ei tööta enam terve elu ühe tööandja juures ja see on üks põhjustest, miks tööandjapensionite skeemid on muutumas määratud väljamaksetega skeemidest määratud sissemaksetega skeemideks. Kuna palkade ebavõrdsus, katkendlik tööstaž ja uued töövormid tähendavad sissemaksetel põhinevates pensioniskeemides madalat pensioni, kehtestavad riigid miinimumpensione või tõstavad olemasolevaid. See omakorda ajendab riike järjest enam rahastama pensione tööjõumaksude asemel üldistest maksutuludest. Vanemas eas parema rahalise toimetuleku tagamiseks hõlbustatakse pensioni ja tööhõive ühendamist ning soodustatakse pensionieas töötamist. Selleks, et tagada vananevas ühiskonnas pensionisüsteemide finantsiline jätkusuutlikkus, kasutatakse järjest enam automaatseid kohandusmehhanisme nagu näiteks pensioniea sidumine eluea muutusega. Pensionisüsteemi tuleb hinnata koosmõjus teiste sotsiaalkaitse valdkondadega nagu näiteks pikaajaline hooldus ja tervishoid.

Pensionisüsteemi eesmärgid annavad aluse pensionipoliitika väljatöötamiseks ja reformimiseks, samas aga ka olulist infot üksikisikutele. Eesmärk peaks selgelt näitama, mis kuulub riigi poolt pakutava hulka ja mis mitte, et inimesed teaksid, mis on nende õigused ja kohustused. Levinuimad pensionisüsteemi adekvaatsuse eesmärgid on vaesuse leevendamine ja pensionipõlves elatusaseme säilitamine. Sellised üldised eesmärgid aga ei ütle konkreetset, kui suur on piisav pension, mille poole riik püüdleb. Lihtsasti mõistetavat ja avalikkuses laialt teadaolevat pensionisüsteemi eesmärki ei ole enamikes EL riikides, nii ka Eestis. Rahvusvahelistest organisatsioonidest on konkreetsemad standardid loonud Euroopa Nõukogu. Euroopa Sotsiaalharta sotsiaalõiguste komitee ütleb, et miinimumpension peab olema vähemalt 40% mediaanetsissetulekust. Eesti miinimumpension selleni ei küündi. Kui küsida inimestelt või huvirühmadelt, milline on nende arvates piisav pension, siis vastuseid tuleb mõistetavalt erinevaid, aga valdavalt arvatakse, et riik peaks tagama praegusest parema sissetuleku pensionäridele. Kõlama on jäänud suurused nagu pool keskmist palka või miinimumpalk. Poliitikakujundaja vaatest peaks riik tagama kõigile eakatele vähemalt arvestusliku elatusmiinimumi suuruse sissetuleku ehk rahvapensioni. Praegune elatusmiinimumi meetodika aga pärineb 2004. aastast ja vajab väga muutmist. 2020ndatel ei saa näha elatusmiinimumi enam ainult möödapääsmatute ning ellujäämiseks tarvilike kulutuste katmisena. Inimene peab olema ühiskonda kaasatud, ta peab saama näiteks soovi korral kultuuri tarbida või haridust omandada või täiendada. Keskmise pensioni peaks aga olema selline, mis tagab 40-aastase pensionistaažiga kogu elu mediaanpalgaga töötanud inimesele vähemalt 60% mediaantöötasust.

Euroopa Liidu riikide võrdluses on 27st riigist Eestil suurimad raskused pensioni asendusmäära tagamisel ja sellest tulenevalt on vanemaealiste eestimaalaste suhtelise vaesuse määr EL suurimaid. Eriti raskes olukorras on naised, kes elavad meestest kauem ja seetõttu tihti ükski. Süvavaesusega võitlemisel on Eesti pensionisüsteem praegu toime tulnud, materiaalse ilmajätuse määr on Eestis Euroopa Liidu keskmise lähedal. Seda seetõttu, et rahvapensioni saajaid on alla 1% pensionäridest, enamuse pensionäridest on elu jooksul piisavalt tööstaži kogunud ja suhteliselt väheste praeguste pensionäride pensionid sõltuvad tehtud sissemaksetest ehk palga suuruselt. Samal põhjusel on ka sooline pensionilõhe

praegu Eestis praktiliselt olematu. Eesti madalad pensionid tulenevad sellest, et pensioniteks kulutatakse EL riikidest pea kõige vähem, veel vähem SKP-st kulutab pensionitele vaid Iirimaa. Peamiselt madalate pensionite tõttu on aga Eesti 65-74-aastaste tööhõive Euroopa Liidu suurim.

Soome, Rootsi, Taani, Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Leedu ja Poola pensionisüsteemide võrdlusuuringut tehes pakkus Tallinna Ülikooli Eesti demograafia keskus Eesti pensionisüsteemi adekvaatsuse ja jätkusuutlikkuse tõstmiseks mitmeid poliitikaideid. Nendeks olid muuhulgas soovitus I sammast selgemalt eesmärgistada, I ja II samba maksed eraldada ning sotsiaalmaksukoormus tööandja ja töötaja vahel jagada ning I ja II samba asendusmääradele arvulise eesmärgi seadmine. Lisaks II sammast taas rohkem pensionitooteks tagasi muutvad ideed ja tööandjapensioni soodustamine. Oluliseks peab keskus inimeste pensioniteadlikkuse tõstmist.

Poliitikakujundajatel on tihti pensionisüsteemile täiendavaid ootusi nagu näiteks: pensionisüsteem peab investeerima Eestisse ja arendama majandust, suurendama sündimust, vähendama ümbrikupalkade levikut. Need kõik on olulised teemad, aga ei tohiks jääda ette pensionisüsteemi eesmärgi saavutamisele, milleks on inimestele adekvaatse pensioni tagamine. Niikaua kuni muud eesmärgid toetavad pensionisüsteemi peaesmärki või on selle suhtes neutraalsed, on kõik hästi, kui aga kõrvaleesmärgid hakkavad pensionisüsteemi kallutama peaesmärgist kõrvale, tuleb põhjalikult kaaluda, kas nende täitmine on ikka vajalik ning põhjendatud. Ehk on võimalik neid probleeme lahendada teisiti ja efektiivsemalt ning keskenduda pensionisüsteemis ainult peaesmärgi täitmisele, milleks on pensioni maksimeerimine.

Pensionisüsteemi kujundades peab arvestama inimestele omase käitumise ja uskumustega. Inimesed tihti alahindavad oma oodatavat eluiga või usuvad, et nad suudavad töötada elu lõpuni ja seega ei vaja nad mingit pensioni. Samuti peavad inimesed pensioniks kogumist vähemoluliseks kui tänaseid vajadusi. Lisaks ollakse inertsed ehk lähtutakse põhimõttest: otsusta ja unusta.

Analüüsi baasstsenaariumi pensionikindlustuse pikaajalised eelarve ja asendusmäära prognoosid põhinevad rahandusministeeriumi pensionimudelil, mis prognoosib etteantud eelduste korral rahvastikku, tööturгу ja pensioniõiguseid soo ja vanuse lõikes. Töötajate ja vanaduspensionäride suhe langeb seniselt 2,1-lt 1,7-ni aastaks 2060, pärast mida hakkab see taas kasvama. Töötajate ja pensionäride suhe langeb ka kõige positiivsemate riskistsenaariumite järgi. Väga madalat miinimumpensioni eesmärki suudab rahvapension nii praegu kui tulevikus ületada, kui ei toimu muudatusi arvestusliku elatusmiinimumi meetodikas. Selline madal miinimumpensioni eesmärk ei võimalda aga Eestil vastata Euroopa Sotsiaalharta miinimumpensioni nõudele. 40-aastase staažiga mediaanpalka saanud inimese I ja II samba netopension peaks olema vähemalt 60% netomediaanpalgast, aga baasstsenaariumi järgi jääb see 50-55% vahele. Seega keskmise pensioni eesmärk on ambitsioonikam.

Sarnaste inimeste korral (sissetulek, vanus, staaž) on II sambast raha väljavõtnud inimeste pensionid madalamad võrreldes nendega, kes pole üldse II sambaga liitunud olnud. Kui pärast 10 aastat II sambaga uuesti liituda, siis sõltuvalt kogumisperioodi pikkusest on võimalik asendusmäära suurendada. Teisalt keskmiselt (mitte sarnaste inimeste võrdluses) on II sambast lahkujatel suuremad I samba pensioniõigused võrreldes II sambaga mitte kunagi liitunud inimestega. Seega keskmiselt hakkavad kõige madalamat pensioni saama inimesed, kes on sündinud enne 1983. aastat ja kes ei liitunud II sambaga.

Ebavõrdsus pensionisüsteemis suureneb, st suureneb nii väga suurte pensioniõigustega kui ka väikeste pensioniõigustega inimeste arv ja praegustest pensionitest väiksemaid pensione on kogumas lausa 60% kindlustatutest. Laste olemasolu mõjutab II sambaga mitteliitunud inimese pensionit positiivselt, II sambaga liitunud inimese pensionit aga vähendab.

I samba kulud ületavad tulused järgmised 40 aastat, puudujääk on sel perioodil stabiilselt umbes 0,5% SKP-st aastas.

III samba mõju keskmisele pensionile on lähematel kümnenditel väike, pikemas perspektiivis võib see tõsta keskmist asendusmäära paari protsendi võrra. II sambast võetakse praegu 97% rahast ühekordse väljamaksena, siiski on vara veel pikemaid järeldusi teha, sest 50%-I pensionieas olevatest II sambaga liitunudest on raha veel sambas alles. II sambast raha väljavõtnute profiil on olnud suhteliselt sarnane keskmise II sambaga liitunud inimese omaga. Ainult nooremates vanuserühmades on lahkujaid vähem. Võrreldes II samba vabatahtlikuks tegemise muudatuste jõustumise eelsete küsitlustega on väljavõetud II samba raha kasutatud vähem laenude tagasimaksmiseks ja investeerimiseks ning rohkem tarbimiseks.

Pensionisüsteemi muutmise ettepanekud on jaotatud nelja peatükki - pensionisüsteemi raha juurde toovad, pensionisüsteemiga hõlmatud inimeste arvu suurendavad, kogumispensionide tulemuslikkust soodustavad ja inimeste teadlikkust parandavad ettepanekud. Ettepanekute jaotus pole siiski ühene, sest mõned ettepanekud täidavad mitut eesmärki. Kõik ettepanekud ei ole samal ajal realiseeritavad ja juhul kui neid soovitakse rakendada koos, tuleb nende koosmõju eraldi analüüsida.

Pensionisüsteemi raha juurde toovad ettepanekud:

- Tööandjapensioni loomine II või III sambasse
- II sambas inimese sissemaksete vabatahtliku tõstmise võimalus
- III samba tulumaksusoodustuse absoluutmäära (6000 eurot) indekseerimine palga kasvuga
- II sambaga liitunud lapsevanema laste eest tehtavate sissemaksete suurendamine
- Meelerahufondi kombineerimine III sambaga
- Miinimumpensioni adekvaatsemaks muutmise
- Rahvapensioni eesmärgi sidumine suurema elatusmiinimumi või Euroopa Sotsiaalharta miinimumnõudega
- Rahvapensioni ja baasosa ühendamine
- I samba osakute ostmise võimaldamine

Pensionisüsteemi hõlmatust suurendavad ettepanekud:

- II samba osakute pantimise lubamine kodu ostmisel
- III samba maksusoodustuse laiendamine investeerimiskontole

Kogumispensionide tootlikkust suurendavad ettepanekud:

- Konservatiivsete fondide kohustuslikkuse kaotamine
- III sambasse lubada eriliigiliste osakute kaudu ka teisi investeerimisfonde
- II ja III sambas on võimalik pensionieas raha kokku kanda

Pensioniteadlikkuse suurendamise ettepanek

Analüüsi kõige olulisemateks ettepanekuteks on:

- vaesuse vähendamiseks suurendada märgatavalt miinimumpensioni
- keskmise pensioni eesmärgi täitmiseks luua II või III sambasse tööandjapension.

Miinimumpensioni suurendamine on eelkõige eelarve küsimus ja selle jõustumine ei nõua infosüsteemide arendamist erinevalt tööandjapensionist. Seepärast on võimalik tõsta miinimumpensioni kiiresti, tööandjapensioni rakendamine võib võtta aega aga mitu aastat. Seetõttu on oluline 2060. aasta madalaimate asendusmäärade vältimiseks algatada

tööandjapensioni eelnõu väljatöötamiskavatsus esimesel võimalusel.

Lõpetuseks: on oluline, et inimesed mõistaks, mida pakub vanaduspõlves neile riik ja mis on inimese enda vastutus. Selleks tuleb riikliku pensioninõustamise abil luua igapäevale oma pensioniplaan.



Kõik fotod: Brand Estonia