

<b>MSI</b>	<b>RIIGIKOGU KANTSELEI</b> <b>Majandus- ja sotsiaalinfoosakond</b> E-mail: <a href="mailto:msi@riigikogu.ee">msi@riigikogu.ee</a>	<b>Tel 6 31 65 02</b> <b>Faks 6 31 65 04</b>
------------	---	---

Lühianalüüs

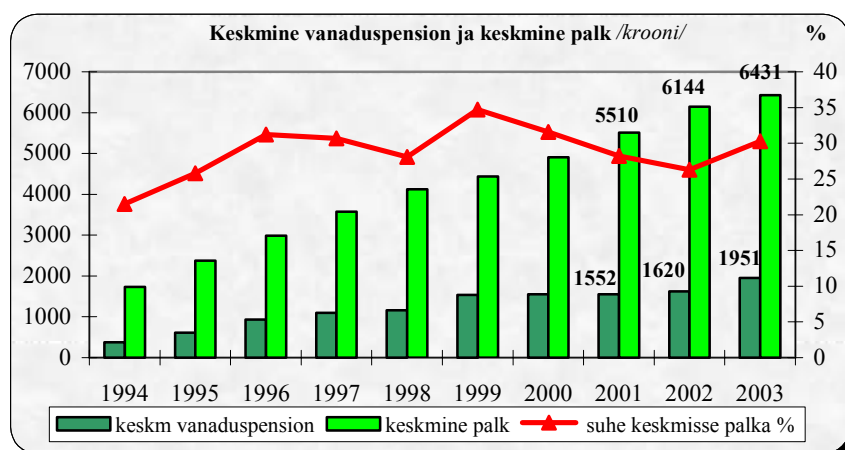
03.12. 2003 6-7/147

## Eesti pensionipoliitika areng ja probleemid

### 1.Eesti pensionikindlustuse hetkeseis

Riikliku pensionikindlustuse eesmärgel saab Eestis pensioni 370 588, neist mehi 35% ning naisi 65%. Sotsiaalkindlustusameti kaudu makstavateks pensioniteks on 2003.aastal ettenähtud 8,3 miljardit krooni. Keskmise brutopalgaga ja keskmise vanaduspensioniga arengut aastatel 1994 – 2003 kajastab joonis 1.

Joonis 1



allikas: Statistikaamet

\* 2003.a.III kv keskmist palk; 2003 9 kuu keskmine vanaduspension

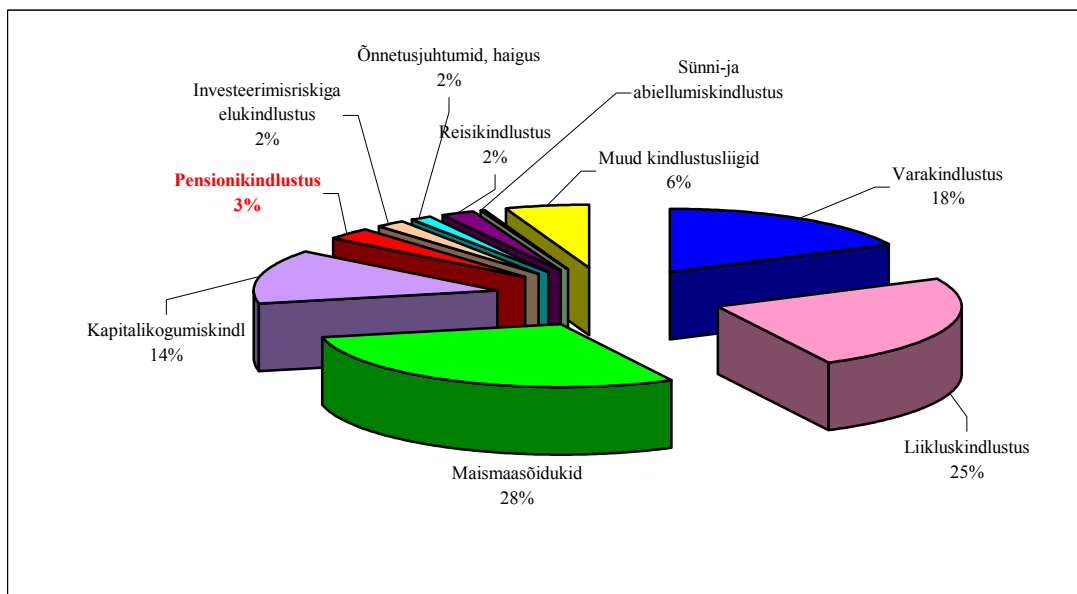
Kui 1994.aastal oli keskmine vanaduspension 373 krooni ja keskmine palk 1734 krooni ehk pension moodustas keskmisest palgast 21,5%, siis 2003. aasta 9 kuu keskmine vanaduspension 44 aastase tööstaaži korral oli 1951 krooni ning moodustas kolmanda kvartali keskmisest palgast 30,3 %. 1999.a. moodustas keskmine vanaduspension 34,7 % keskmisest palgast.

ILO sotsiaalkindlustuskonventsiooni (ILO Social Security Convention, 1952 No 102) järgi on pensioni suurusele seatud tingimus, mille järgi pension peab olema vähemalt 40% eelnevast sissetulekust 30 aastase teenistuse kohta (väiksema staaži korral proportsionaalselt vähem).

Eesti kindlustusturg on aasta-aastalt kasvanud. 2002.aasta kindlusturu maht oli 2,2 miljardit krooni ning 2003.a. 9 kuu maht 1,9 miljardit krooni. Samas pensionikindlustus moodustab sellest vaid tühise osa 4% (ehk 87 mln 2002.a.) ning 2,9 % (57

mln 2003.a 9 kuud) / vt joonis 2 /. Euroopa kindlustusturul moodustab elu-ja pensionikindlustus üle 50% kindlustusturu mahust.

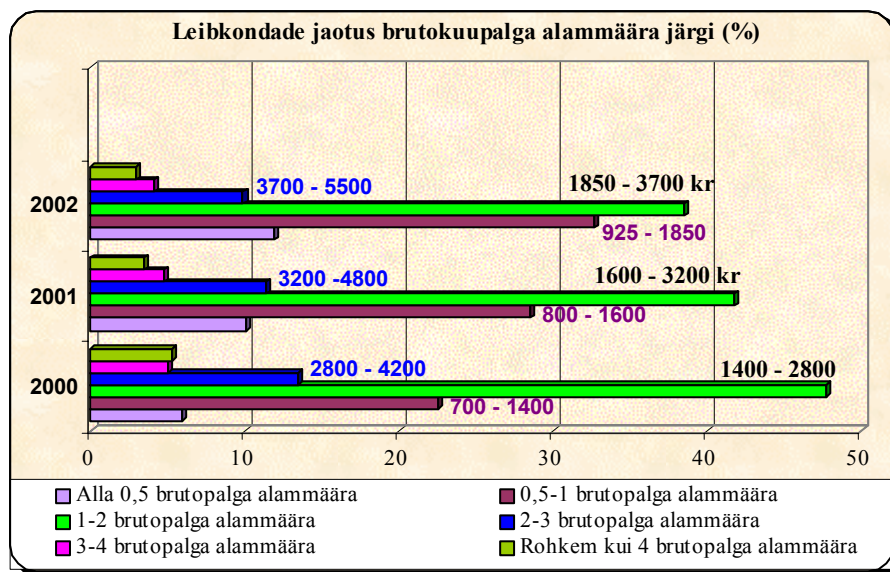
Joonis 2



allikas: Finantsinspeksioon

Eeltoodud andmetest nähtub, et Eesti elanikud on väga vähesel määral tagatud elu-ja pensionikindlustusega. Teatavasti arenenud riikides peetakse kindlustamatust väga suureks ühiskondlikuks riskiks. Samas ei oma Eesti inimesed piisavalt sisetulekut, et end kindlustada. Seda kinnitab ka leibkondade sissetulekute statistika, mille kohaselt 71% leibkondade sissetulek 2002.aastal oli vahemikus 925 – 3700 krooni (joonis 3).

Joonis 3

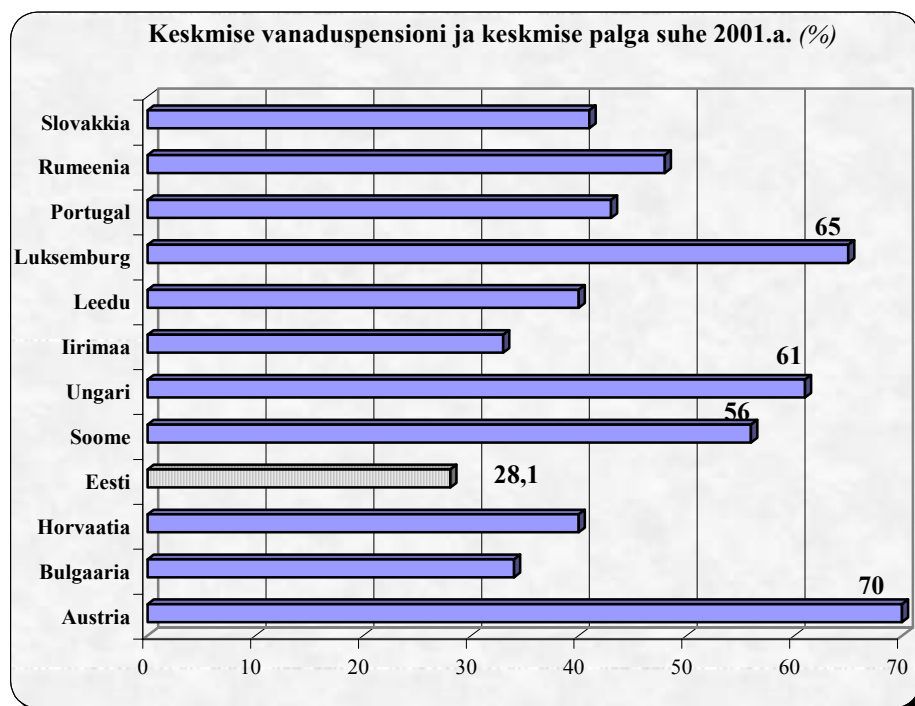


allikas: Statistkaamet; 2000.a.brutopalgala alammäär- 1400 EEK-i; 2001 – 1600; 2002 - 1850

Samas oli 2002.aasta 30 päeva arvestuslik elatusmiinimum 1389 krooni ja minimaalse toidukorvi maksumus 669 krooni.

Keskmise vanaduspensioni ja keskmise palga suhet mõnedes Euroopa riikides iseloomustab joonis 4.

Joonis 4



allikas: Maailmapank

## 2. Pensionikindlustuse arengutest

Eesti pensionikindlustusesüsteem on ülesehitatud nn kolme samba printsiibil.

### ***I sammas – riiklik pensionikindlustus.***

Vanaduspension koosneb kolmest osast:

- ⇨ baasosast (577,33 krooni - alates 1.juuli 2003.a);
- ⇨ staažiosakust, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega;
- ⇨ kindlustusosakust, mille suurus võrdub pensionikindlustatu aastakoeffitsientide summa ja aastahinde korrutisega.

Pensionioõiguslikku staaži arvestatakse kuni 31. detsembrini 1998. a. Aastahinde väärtus alates 01.04.2003 on 34 krooni ja 4 senti.

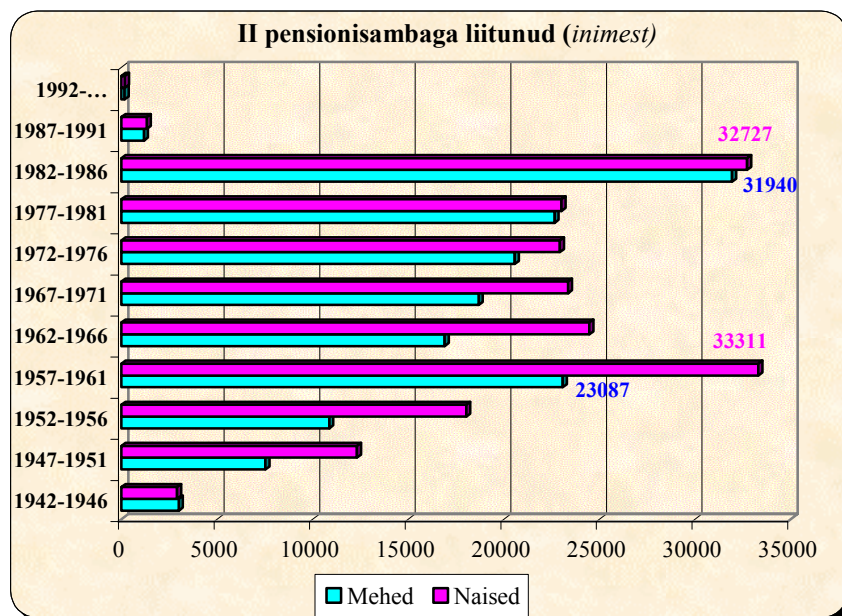
***II sammas – kogumispension.*** Kogumispensioniga võivad liituda kõik tööealised inimesed. II sambas osalemine on kohustuslik kõigile 1983.aastal ja hiljem sündinud inimestele.

Kogumispensioni II sammas toimib pensionifondide kaudu. Pensionifond on lepinguline investeerimisfond s.o. osakute avaliku väljalaske teel kogutud raha ja selle investeerimisest saadud muu vara kogum, mis on osakuomanike kaasomandis ja mida valitseb fondivalitseja. Eestis on õigusaktidega pensionifondile seatud kõrgendatud nõuded, mistõttu on pensionifondide moodustamine jõukohane vaid suurematele

pankadele ja kindlustusfirmadele. Käesoleva aasta 1.novembril oli Eestis 6 pensionifondide valitsejat ( *ERGO, Hansa Investeerimisfondid, LHV Varahaldus, Seesam Varahaldus, Sampo Varahaldus ja Ühispanga Varahaldus*). Suurima turuosaga pensionifondide valitsejad on Hansa Investeerimisfond ( 50,25%) ning Ühispanga Varahaldus (30,7 %).

Käesoleva aasta 31.oktoobriks oli kogumispensioniga liitunud 351 177 inimest.

Joonis 5



allikas: Pensionikeskus

Vanuseliselt (joonis 5) on liitujaid kõige rohkem kohustuslike liitujate s.o. 1983.aastal ja hiljem sündinute seas ning nad moodustavad 16,2% kõigist liitujates. Kõigist kogumispensioniga liitunutest moodustavad naised 55%.. Kui vaadelda liitujate pensionifondi eelistusi, siis 2/3 on valinud agressiivse strateegiaga aktsiafondi ( *risk lähemas perspektiivis suur* ) ning tasakaalustatud strateegiaga fondide kasuks vaid viiendik liitujatest. Võlakirjafondi kasuks on otsustanud vaid 12,5% liitujaid. Seega on enamus teise pensionisambaga liitujad investeerinud väärtpaberituru riskantsematesse instrumentidesse, mis seab finantsturu järelevalvele kõrged nõudmised.

**III samm – vabatahtlik kogumispension.** Vabatahtlikku kogumispensioniteenust pakuvad tegevuslube omavad kindlustusseltsid ja pensionifondid. Eestis on käesoleval ajal 5 (ERGO, Hansapanga Kindlustus, Sampo Elukindlustus, Seesam Elukindlustus, Ühispanga Elukindlustus) tegevusluba omavat kindlustusseltsi, kes pakuvad elukindlustusteenust (sh pensionikindlustus). Nagu juba eelpool nimetatud moodustab täiendav pensionikindlustus kogu Eesti kindlustusturu mahust vaid tühise osa ca 3%, millest võib üheselt järeldada, et Eestis pole ka III samm vajalikul määral rakendunud.

Põhjuseid on siin mitmeid:

- ⇨ inimestel puudub valmisolek kindlustamiseks;
- ⇨ inimeste sissetulekud ei võimalda;
- ⇨ vähene teave kindlustamise võimalustest;
- ⇨ seadusandluse puudused ( arvestatavate maksusoodustuste puudumine).

Eestis on kehtestatud, pensionifondi ( pensionikindlustusse ) tehtud sissemaksetelt, mis ei ületa 15% isiku aastasest maksustavast tulust, tagastab riik tulumaksu 26%.

Samas pole meil õigusaktidega antud tööandjale soodsat võimalust kindlustada oma töötajat, mis on mujal maailmas üsna levinud. Nii on Lääne –Euroopa riikides üldine reegel, et tööandja poolt tasutavate elukindlustusmaksete korral saab tööandja arvata need oma kulude hulka ning ka töövõtja ei tasu nendelt maksu.

Kui tööandja aga Eestis soovib täna oma töötajat kindlustada, siis loetakse seda erisoodustuseks, mis omakorda kuulub maksustamisele:

sotsiaalmaks – 20%;

haigekassa - 13%

üksikisikutulumaks - 26%


kokku: 59%

Seega tuleks tööandjal oma töötaja kindlustamisel peale kindlustusmakse maksta veel täiendavaid makse, mis pole loomulikult tööandjale enam majanduslikult vastuvõetav.

#### Probleemid:

1. Edukalt rakendunud pensionireformi II samm on tekitanud ( tekitamas) ka rida probleeme, kuna II samba mahu kasv toob samaaegselt kaasa I samba puudujäägi kasvu. Arvestuse kohaselt tekib terav olukord 2005.a.
2. Eestist on saanud üks väheseid riike maailmas, kus riigi finantsturul olevad vahendid investeeritakse teiste riikide majanduse arenguks. Ja seda seepärast, et Eesti riik pole leidnud pensionifondidele piisavalt võimalusi Eestisse investeerimiseks ( k.a. ca 1 miljard krooni). 2004.a.aasta lõpuks on oodatav pensionifondide maht 2,5 miljardit krooni. Antud olukorras võiks riik kaaluda pikaajaliste riigivõlakirjade emiteerimist, sest see ühelt poolt vähendaks pinget I sambale ja samaks aitaks pensionifondide vahendeid kaasata Eesti riigi arenguks.
3. Riik peaks tunduvalt rohkem rakendama meetmeid, mis soodustaks üksikisiku elukindlustamise levikut. Eestis kehtib jätkuvalt olukord, kus elukindlustusse tasutavaid kindlustusmakseid ei saa isikud oma maksustavast tulust maha arvata. Samuti ei tohi ettevõtted oma töötajate eest tehtud kindlustusmakseid kuludesse kanda, vaid seda käsitletakse erisoodustusena, millelt tuleb tulumaksu maksta. Peaaegu kõikides riikides on tehtud maksuvabastusi elukindlustuspoliiside ostmise, omamise või nende alusel tehtavate väljamaksete korral. Riik maksustab elukindlustusseltse jms. Eestis on paradoksaalne olukord – inimestel on vähe raha enda kindlustamiseks ( vt joonis 3) ja samas riik ei tee midagi selle parandamiseks. Elukindlustus on ka üks inimeste säästmise viis, mis teisalt aitab vähendada riigi koormust inimeste toimetuleku kindlustamisel.
4. Riiklikul tasandil oleks vajalik välja kujundada palgapoliitika, mis oleks suunatud rahva elujärje tuntavale parandamisele. Riigi koordineeriv roll peaks väljenduma regulatsioonide kehtestamises, mis võimaldaks töötavale inimesele sissetuleku normaalseks toimetulekuks.

*koostaja: Hilma Naaber*

 631 65 07

### 3. Demograafilised protsessid

**Ameerika demograaf Frank Notenstein** kirjutas 1954 aastal rahvastikuvananemisest: "... vaadates asjale tervikuna, pole "vananemisprobleem" üldsegi mitte probleem. See on hoopis pessimistlik vaatenurk tsivilisatsiooni suurimale triumfile". Pikk eluiga osutab ju tõesti kõrgemale elukvaliteedile, madalamale suremusele, vähematele terviseprobleemidele ja suuremale elujõule. Pigem on probleemiks ühiskonna suutmatuse kohaneda selle olukorraga, mitte rahvastikuvananemine iseenesest.

**Suremusarengu stagnatsioon.** Kui 20-nda sajandi keskel toimus pea kõigis Euroopa riikides keskmise eluea tõus, siis 60-datel on see areng seiskunud ning seda nähtust nimetatakse suremusarengu stagnatsiooniks. Selle nähtusega on samaaegselt toimunud sündimuskordaja langus. Kui beebibuumi aegadel ei olnud keskmise oodatava eluea tõus ja vanurrahvastiku kasv probleemiks, siis sündimuskordaja langedes avaneb, loomulikult, hoopis teistsugune vaade sellele protsessile.

**Ida-euroopa suremustüüp.** Kui Lääne-Euroopa riikides on meeste keskmine eluiga naistest umbes viie aasta võrra lühem, siis endistes idabloki riikides on meeste eluiga ligemale kümme aastat lühem (Eestis koguni 12 aastat lühem). Selline nähtus toob endaga kaasa seda, et naised ootab pensionipõlves oluliselt rohkem lesepõlveaastaid, nad jäävad oma elamispinnale üksinda elama, mis tähendab muuhulgas ka toimetulekuraskusi (nt karpmajas elav üksik naispensionär on iseenesestmõistetavalt kütteperioodil toimetulekutoetuse vajaduse riskigrupp). Teiselt poolt on aga ilmne, et ka Eesti meeste keskmine eluiga hakkab ühe või kahe põlvkonna pärast tõusma, ning see toob endaga kaasa pensionäride arvukuse ja osakaalu suurenemise, mis tähendab suuremaid kulutusi pensionikindlustusele, kuid samal ajal ka teatavat kergendust pensionäride toimetulematuse osas.

	mehed	naised	
Austria	65	60	<b>Pensionilemineku iga.</b> Kõrvalasivas tabelis on toodud pensionilemineku iga mõnedes Euroopa riikides. Väärib märkimist, et mitmetes riikides (nagu Eestiski) on hetkel teoksil pensioniea tõstmine, sellisel juhul on pensionilemineku vanus tabelis toodud käesoleva aasta seisuga. Slovakkia naiste pensionilemineku ea kõikumine 53 ja 57 eluaasta vahel tuleneb laste arvust – mida rohkem on emal lapsi, seda rutem saab ta pensionile. Samuti on oluline nimetada, et veel 70-datel langetasid paljud Euroopa riigid beebibuumist mõjutatuna pensionilemineku iga. Ning nüüd on kätte jõudnud aeg seda taas tõstma hakata, samas suurendatakse ka pensioniõiguslikkust tagavate tööstaaži aastate arvu.
Bulgaaria	63	60	
Horvaatia	65	60	
Tšehhi	62	60	
Eesti	63	58	
Soome	60	60	
Ungari	62	62	
Läti	62	62	
Leedu	62	60	
Luksemburg	65	65	
Portugal	65	65	
Rumeenia	56	51	
Slovakkia	60	53-57	
Rootsi	65	65	
Suurbritannia	65	60	

**Reformid Euroopas.** On üldistatud, et Kesk- ja Ida-Euroopa riigid korraldavad oma pensionisüsteeme ümber *paradigmaatiliselt*, ehk paradigmat vahetades ning et Lääne-Euroopa riigid on katsunud reforme korraldada *parameetriliselt*. Paradigmaatiline lähenemine tähendab siinkohal eelkõige teise ja kolmanda samba pensionikindlustuse

loomist. Parameetriline lähenemine on püüdnud kõigepealt tõsta pensioniiga, suurendada pensionikindlustuse sissetulekuid ja vähendada väljaminekuid. Pikemas perspektiivis ootab kõiki Euroopa riike pensioniea tõstmine ja vältimatuks muutub vajadus mitmekesistada vanaduspensionäride sissetulekuallikaid.

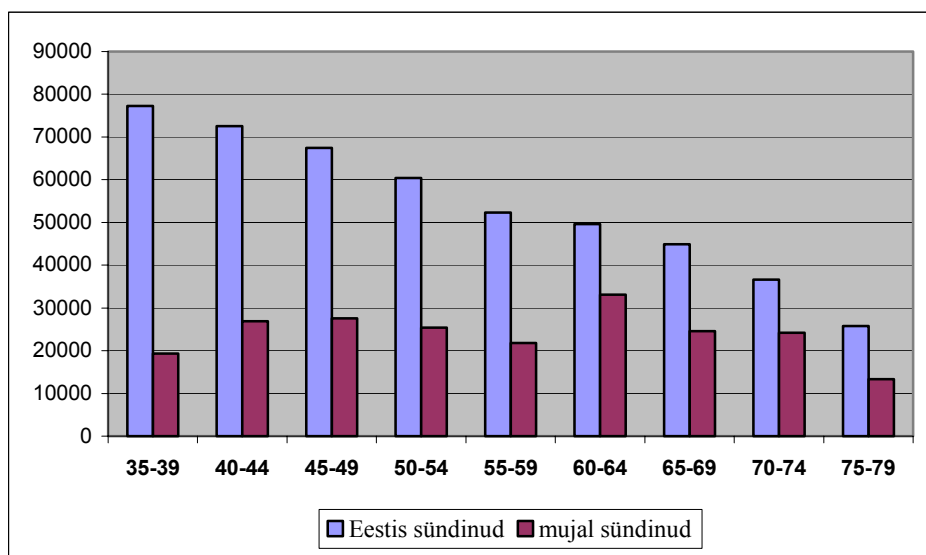
**Vananemisindeksid.** Et rahvastikuvananemine on inimkonna ajaloos ainukordne ja pöördumatu nähtus, siis peavad selle protsessi olemust kirjeldama ka spetsiifilised näitajad. Peter Laslett pakkus 1993 aastal välja kaks vananemisindeksit:

- 1) vanuriosakaal täisealises elanikkonnas (60-aastaste ja vanemate osakaal rahvastikus, kes on 25 ja rohkem aastat vana), Eestis on see näitaja hetkel ligemale 29%.
- 2) vanurieani elulejate osatähtsus täiseani elanud kohordis (70 aasta vanuseni elulejate osakaal 25 eluaastani elanute põlvkonnas), Eestis on see näitaja hetkel u 63%.

Laslett tuli välja ka kolmanda elufaasi kontseptsiooniga: kui vanuriosakaal täisealises elanikkonnas ületab 25% ja vanurieani elulejate osatähtsus 50%, siis on välja kujunenud kolmas elufaas põlvkonna elutsükklis. Eesti jõudis oma rahvastikuvananemisega kolmanda elufaasi rahvastiku tekkeni juba enne II Maailmasõda. Arusaadav, et sellise rahvastikuosa teke mõjutab ka kõiki muid protsesse ühiskonnas.

**Vananemise kumuleerumine** on spetsiifiline Eestile omane probleem. See on tingitud eelkõige sõjajärgselt sisse­rännanute vananemisest praegusel ajal – võrreldes eelneva rändega tekkis suur grupp pigem nooremas keskeas sisse­rändajaid ja just nemad on praegu jõudnud pensioniikka. Jooniselt on näha, et just praegu on vanaduspensionäride seas suurim osakaal sisse­rännanuid ning et hetkel astub pensionäristaatusesse absoluutnäitajatelt suurim sisse­rännanute grupp.

Joonis 6



**Avalik arvamus.** ES Turu-uuringute AS- i poolt 2002.aasta juunis läbiviidud küsitlusest selgub, et muret vanaduspäevade kindlustamatuse pärast tundis 61% küsitlevatest ning sellist muret ei tundnud üldse mitte vaid 14% vastanutest.

koostaja: Andres Siplane

☎ 631 65 13

Pensionide suuruse võrdlemisest  
(seos keskmise palgaga ja sh. tööstustöölise keskmise palgaga)

**Mida millega saab ja tuleb võrrelda**

Pensionide suuruse võrdlemisel on tõepoolest võimalik aluseks võtta väga mitmesuguseid kriteeriume. Nende valik sõltub arusaadavalt esmajoones sellest, millega mida täpselt võrrelda tahetakse. Pensionide suuruse võrdlemisel on tavaliselt probleemiks, et võrreldakse tänaseid suurusid (sh. tarbimine, hinnad, palgad vmst) kas tulevaste või ajas juba minevikus olnud majanduslike suurustega. Teiste sõnadega – ei ole ei sisuliselt ega ka tehniliselt kuigi kerge arvestada pensioni elutsüklilist iseloomu. Selline tänaste suuruste võrdlus ajas nõ. ees- või tagapool asuvate sündmustega ei ole probleemiks, kui seda tehakse teadlikult, ja selline ajas teineteisest kaugel asetsevate sündmuste võrdlemine ongi omaette eesmärgiks.

Veel tuleb arvestada, et võrdlus võib toimida üksikisiku tasandil ja kogu pensionisüsteemi rahastamise olukorra hindamiseks. Mõlema juhul on kasutusel erinevad arvutamise meetodid ja hindamise kriteeriumid. Eestis on paraku saanud tavaks hinnata üksikisiku pensioni suurust peamiselt võrdluses keskmise kas bruto või netopalgaga (detailsemal juhul – meeslihttöölise keskmise palgaga) või kogu Eesti praeguse pensionikindlustuse süsteemi üldkulude osakaalu võrreldes praeguse Eesti SKP-ga. Loomulikult on praeguse pensioni mistahes võrdlus praeguse keskmise palgaga üsna asjakohane, kui tahetakse näiteks esmajoones võrrelda vastavaid ostukorve või keskmist tarbimist. Pole aga keeruline taibata, et seesugusel lihtsal võrdlusel on ka märgatavaid puudusi – see suhe ei arvesta pensionäri ja töötaja erinevat perestruktuuri, ülalpeetavate arvu - esmajoones lapsi, - ega ka sellest erisusest lähtuvat loomulikku erinevat tarbimise struktuuri, püsitarbe-esemete (sh. elamispind, kui kõige kulukam meist) olemasolu jne.

Praeguste pensionide suuruse võrdlus praeguste palkadega omamoodi taastoodab kaudselt edasi majandusliku üleminekuga kaasnenud inimeste endi pensioniks kogutud säästude mitteamist. Teine märgatav puudus on, et see võrdlus ei arvesta aga hoopiski pensionisüsteemi moodustavate komponentide vahepeal aset leidnud muutust. St lisaks puhtalt solidaarsusprintsiiibil formee ruvale baaspensionile on lisandunud ka II samm, mille rahastamine kombineerub kogumis ja solidaarsusprintsiiibi rakendamisest.

**Keskmine palk võrdluse alusena.**

Keskmine palk, k.a tööstustöölise keskmine palk, kirjeldab ühel lihtsal ja üsna arusaadaval viisil praeguste töötajate keskmist sissetulekut võrreldes praeguste pensionäride omaga. Tänase tarbimise määra võrdluseks on selline suhe üsna sobiv, see näiteks arvestab hindade muutusega. Kui aga püüda detailsemalt võrrelda praeguste pensionäride pensioni, siis tuleks seda objektiivsuse huvides püüda võrrelda ka nendesamade pensionäride sissetulekutega nende töötamise ajal – st ca 20-30 aastat tagasi. Kuna on selge, et Eestis vahepeal toimunud nii majandusliku kui poliitilise struktuuri põhjaliku muutuse tõttu ei ole vastava objektiivse ja majanduslikult põhjendatud võrdluse tegemine üks lihtne ülesanne. Lihtsalt puudub vastav usaldusväärne andmestik.



Kõik need (vanadus)pensioni suuruse kirjeldamiseks sobilikud suhtarvud ei vasta aga näiteks otseselt küsimisele, kui suur peaks olema praeguse investeeringu optimaalne suurus, et tagada võimalikult sujuv üleminek teistsugusele tarbimise režiimile vanaduspõlves. Küll aga on vastavas majandus- ja rahvastikuteooria alases kirjanduses leida viiteid tarbimise määra muutustele alanemise suunas sõltuvalt inimese vanusest.

### **Mida Eestil on võimalik edaspidi arvestada.**

Kokkuvõttes pensionide suuruse võrdlemisel on võimalik arvesse võtta:

- pensionisüsteemi rahastamise viise;
- piiranguid ja soodustusi pensioni saamisel;
- piirangud ja nõuded pensionisaajale (elukoht, elamisluba, vanus jmst)
- väljamaksete suurust ja osakaalu mitmekomponendilise rahastamise korral;
- palgasõltuvuse komponendi määra pensionis;
- mitmesambalise pensionisüsteemi olemasolukorral ka süsteemisest solidaarsuspõhimõtte rakendust süsteemi eri osade vahel;
- keskmisest elueast sõltuv nn. soolise erisuse efekt


Miinimumpensioni saab ja tuleb võrrelda tavaliselt kas elatusmiinimumi vmt sarnaste sotsiaalmajanduslike näitajatega (ostukorv jm). Palgasõltuvusliku pensioni komponendi osas töötab hästi võrdlus inimese enda keskmise palgaga töötamise ajal või selle kohta andmete puudumisel ka keskmise vastava tööala palkadega. Ümberjaotuse efekt on eriti tugev briti süsteemi puhul, kus erakindlustuse osakaal on kõrgem. Eesti puhul on vabatahtliku pensionikindlustuse osakaal esialgu väike, kuid pankade hinnangul üsna kiiresti kasvav. Soolise erisuse määr liitumisel pensionisüsteemi erinevate sammastega on eriti märgatav III samba puhul – mehed on ligi poole võrra aktiivsemad, kui naised. Solidaarsuspensioni sisemaksete puhul tuleb arvestada naiste reeglina madalama palga (Eestis ca 20 %) ja lühema aktiivse tööeaga (sh. - laste kasvatamine), kuid teiselt poolt - pikema elueaga.

Pensionireformid Euroopa heaoluriikides liiguvad viiel järgmisel peasuunal:

- pensioni miinimummäära tagamine baaspensioni kaudu solidaarsusprintsiiibil
- pensionide sisemaksete individualiseerimine ja seostamine inimesega (palgasõltuvuse reaalne tagamine)
- pensionile mineku ea ja väljamaksete tegemise alguse maksimaalne mugandamine sõltuvalt inimese vajadusest
- riikliku kontrolli ja prioriteetide nihkumine pensionide nominaalse suuruse järgmiselt pensionifondide ja pensionisüsteemi üldise finants-julgeoleku tagamisele ja jätkusuutlikkusele
- uute pensionikomponentide järk-järguline juurutamine

Selle töö mahu piires ei olnud võimalik esile tuua erinevate pensionireformi olemuse seisukohalt iseloomulike riikide (Rootsi, UK, Saksamaa, Taani, Holland, Prantsusmaa) variatsioone reformide praktilisel kujundamisel, kuid see võib vajadusel olla järgmiste tööde teemaks.

*koostaja: Toivo Mängel*

 631 65 15