



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Pensionisambad mitmest vaatepunktist

Nr 12

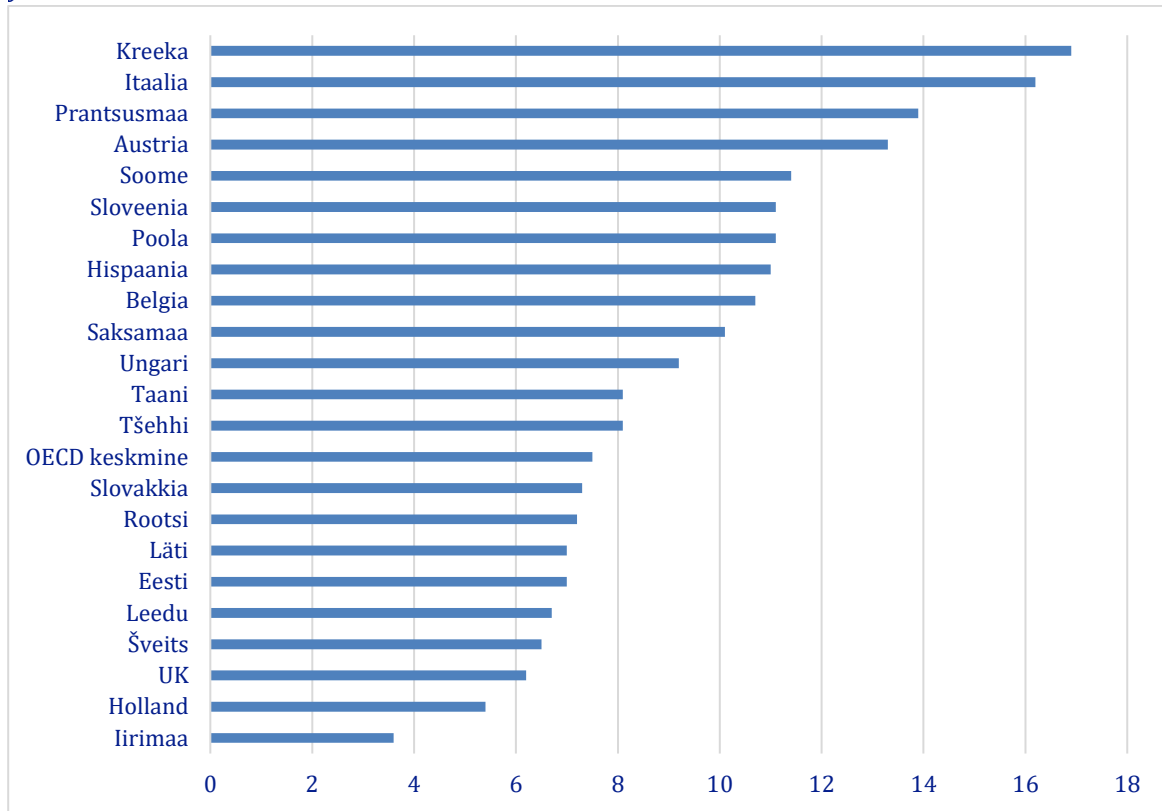
23.10.2019

Eesti seisab silmitsi tulevikus pensionide tagamiseks tähtsate valikute tegemisega. Meie praeguse pensionisüsteemi teoreetiline netoasendusmäär on Euroopa Liidu üks madalamaid, umbes 40%. Kogumispensioni fondide loomise algusesse jäi majanduskriis, kogumisperiood ise ei ole veel saavutanud pooltki inimese keskmise tööperioodi pikkusest. Rahulolematust fondide madala tootluse ja liiga kõrgete haldustasudega, eluea kasvuga seotud pensioniea järk-järgulise tõstmisel tekkivad piirid, aga ka mitmed muud asjaolud on sundinud Euroopa riike otsima uusi teid ja võimalusi olemasoleva (paljuski oma ülesehituselt sarnase) kolmesambalise pensionisüsteemi ümberkujundamiseks. Käesolev teemaleht pakub võrdluse teiste Euroopa ja OECD riikidega aastaste pensionikulude ja pensionifondide varade lõikes selleks, et hinnata Eesti võimalikku lähtepositsiooni muutuste kavandamisel pensionisüsteemis. Kuna peamine valupunkt ja tõukejõud nende muutuste tegemiseks on olnud fondide tootlikkus, siis on toodud valitud riikide kohta pensionifondide senine keskmine tootlus viie- ja kümneaastases ajavahemikus OECD enda andmete alusel. Lisaks OECD ja Eurostati andmetele on järeltuste tegemisel kasutatud ka Euroopa Keskpanka analüüsi ja võrdlusbaasi euroala riikide kohta selleks, et tuua esile nende organisatsioonide mõningaid erinevusi pensionisüsteemi kirjeldamiseks kasutatud andmete valikul ja hindamismetoodikas.

Pensionikulutused aastas Euroopa riikides

Euroopa riigid on asunud oma pensionisüsteeme ümber kujundama. Stardipositsioonid on aga väga erinevad ja nende erinevuste mõõtkava kirjeldab joonis 1. Pensionikulutustena on alljärgnevas võrdluses käsitletud kõik rahakulutused (sealhulgas ühekordsed väljamaksed) vanadus- ja toitjakaotuspensionidele. Sellesse kategooriasse kuuluvad ka ennetähtaegsed vanaduspensionid – pensionid, mida makstakse enne, kui toetusesaaja on jõudnud vastavas riigis kehtiva pensionieani. Erapensionikulutused sisaldavad selles võrdluses väljamakseid erapensionikava liikmetele või ülalpeetavatele pärast pensionile jäämist ning hõlmavad nii avalikus kui ka erasektoris töötavaid isikuid. Joonis 1 näitab, et riigid asuvad kaks kuni kolm korda erinevatel positsioonidel pensionikulutuste osakaalult SKT-sse. Samuti kõnelevad need andmed pensionikulutuse märgatavatest struktuuri erinevustest (kogumisaeg, maksusoodustused, era- ja tööandja rahastatud pensioonid jne) riikide lõikes.

Joonis 1. Pensionikulude osakaal % SKT-st, 2016–2017



Allikas: Pensions at a Glance, 2017.

Reformide erinev ulatus

Reformid kogumispensioni süsteemi loomisel ja selle korrastamisel kulgesid riikides erineva eduga, mahus ja ulatuses. Kui näiteks Ungari, Leedu, Eesti ja Slovakkia võimaldasid kogumispensioni kõigile töötajatele, siis ülejäänud riigid seadsid kogumisperioodile vanuselised jm piirangud, samas kui Rootsis oli see kohustuslik kõigile alla 62-aastastele. Kõige suuremat osa töötajatest puudutas kogumispensioni kehtestamine sealjuures Bulgaarias ja Poolas. Mõlemad riigid finantseerisid uuele süsteemile üleminekut riigieelarvest ja mitmel juhul saadi vajalikud summad reservidest ja Ungari kasutas selleks koguni laenust saadud vahendeid. Kogumispensioni läbi kogutud summa moodustas suurima osa SKT-st Poolas ja Ungaris, ning ka Eestis ja Slovakkias oli see näitaja üle 1%.

Praxise viidatud analüüsist võib järeldada, et rakendatud reformidel on olnud uuritud riikides pensionite tasemele väga piiratud vahetu mõju, mis näitab, et pensioni saajad ei ole üleminekust kogumispensioni süsteemile kaotanud. Küll aga väheneb pension reformi tagajärjel neil Bulgaaria, Eesti ja Leedu tulevastel pensionäridel, kes on olnud tööturust mingil perioodil eemal (nt töötus), mis puudutab seoses väikelaste kasvatamisega eriti naisi. Kas kogumispension tagab pensionipõlves piisava sissetuleku, sõltub Praxise hinnangul sellest, kui edukad on selleks tehtud investeeringud, millega omakorda kaasnevad aga mitmed riskid. Alljärgnevalt võrdleme valitud OECD riikide pensionifondide aasta keskmisi tootlusi, jättes kõrvale riskianalüüsi, kuna selleks läheks omakorda vaja fondide varade paigutuse analüüsi. OECD on kasutanud oma 2018. aasta ülevaadetes viie ja kümne aasta pikkusi perioode. Neist viimane hõlmab ka 2008. aasta kinnisvarakriisi aegu ja on sellevõrra enamikus vaatluse all olnud riikides umbes kaks korda madalam ja Ida- Euroopa riikides reaalnäitajates ka negatiivne. Reaaltootluse näitaja on inflatsiooni näitajate võrra korrigeeritud ja sedajagu madalam kui nominaaltootlus.

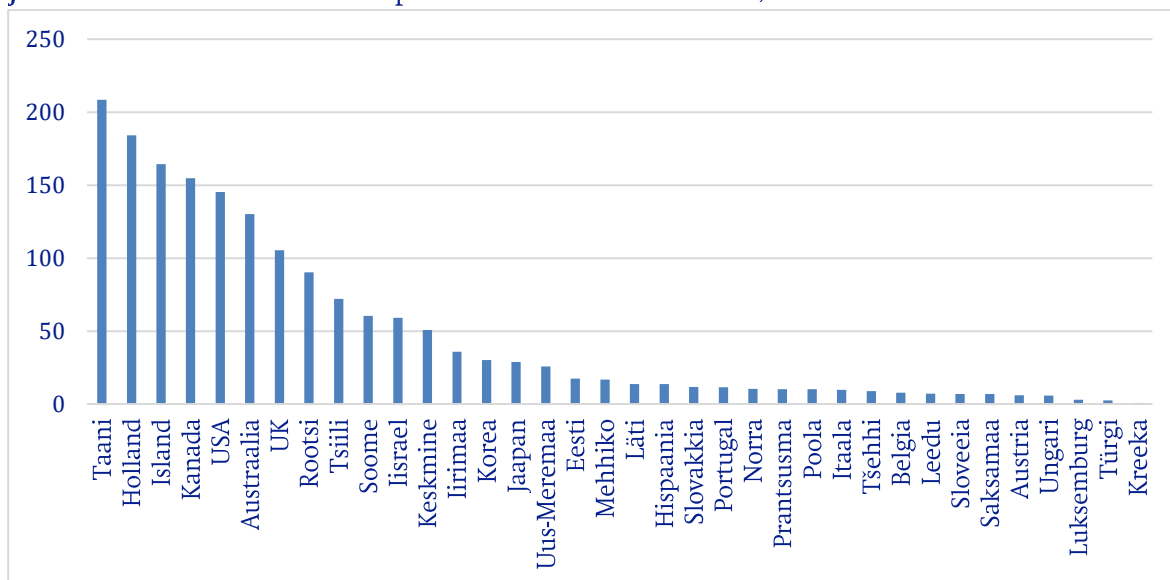
Tabel 1. Pensionifondide aasta keskmine tootlus (%) valitud OECD riikides, 2017

	5 aasta jooksul		10 aasta jooksul	
	Nominaal	Reaal	Nominaal	Reaal
Holland	8,2	6,7	5,5	3,8
Belgia	7,8	6,5	4,6	2,6
UK	8,2	6,1	7,3	4,7
Sloveenia	6,7	5,9	7	5,2
Taani	6	5,1	5,4	3,8
Austria	5,3	3,7	2,5	0,5
Itaalia	4,2	3,5	3	1,5
Eesti	4,3	3,2	1,1	-1,8
Läti	3,9	2,3	2,7	-0,6
Slovakkia	2,4	1,7	1,3	-0,4
Tšehhi	1,5	0,3	1,9	-0,2
Bulgaaria	4,8	4,5	2,3	-0,5

Allikas: OECD, *Pension Markets in Focus*, 2017.

Mõnevõrra teistsuguse pildi saame, kui kõrvutame OECD riikide pensionifondide varade mahtu (osakaaluna SKT-st). Eesti ja Taani pensionifondide varade maht näiteks erineb (% SKT-st) enam kui 12 korda, mis omakorda on tingitud esmajoonel kogumisperioodi pikkusest ja sissemaksete suuruse erinevusest. Lisaks avaldas oma mõju ka sissemaksete peatamine ning majanduskriisi erinev sügavus.

Joonis 2. OECD andmed riikide pensionifondide varade kohta, % SKT-st 2016–2017

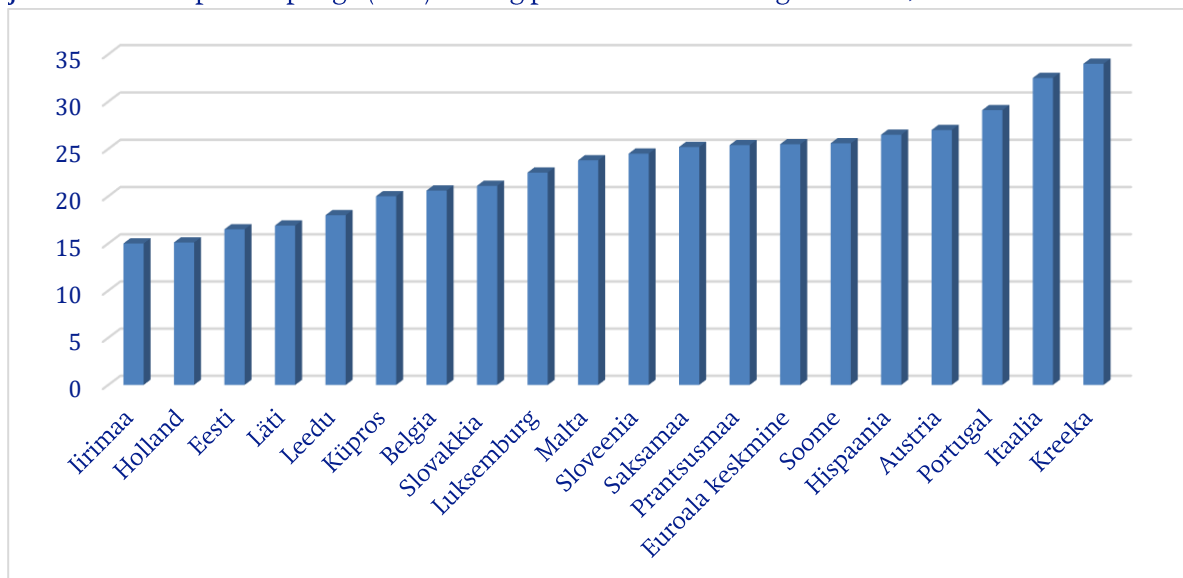


Allikas: *Pension Markets in Focus*, 2017.

Järeldused ja kokkuvõte

Kõigis euroala riikides mängivad valitsuse hallatavad pensioniskeemid (sisuliselt I samm) olulist rolli pensionihüvitiste pakkumisel. 2017. aastal jäid valitsuse kulutused vanadus- ja toitjakaotuspensionidele vahemikku 15,1% kogu valitsuse kulutustest Iirimaa kuni 33,5% Kreekas.

Joonis 3. Euroopa keskpanga (ECB) hinnang pensionikuludele riigieelarvest, 2017



Allikas: ECB, *Government Spending on Pension, as a part of ECB Economic Bulletin 5/2019*.

Pensionisüsteemide ülesehitus erineb euroalasse kuuluvates riikides märkimisväärselt. Selle põhjuseks võib pidada nii ajaloolisi erinevusi kui ka pensionisüsteemi reformi eri etappe. Elukõige mõjutab Euroopa Keskpanka hinnangul kogumispensionide jätkusuutlikkusega seotud riske aga see, kuidas pensionisüsteemid jagatakse avaliku ja erasektori skeemideks. Peale pensioniea tõstmise ja samal ajal eelpensionile jäämise võimaluste suurendamise on Soome näiteks suunanud oma reforme sissemaksete jõukohasemaks jagamiseks tööandja ja töövõtja vahel ning erasektori kaasamiseks. Rootsi näiteks aga keskendab oma jõupingutusi selleks, et muuta kogumispensionide fondide (neid on umbes 800) vahel valikute tegemist töötajatele arusaadavamaks ja lihtsamaks. Kui riigid ei kavanda piisavaid samme kogumispensionide süsteemi jätkusuutlikkuse suurendamiseks (Poola, Ungari jt näitel), siis võib Euroopa Keskpanka arvates ka teisi euroala riike ees oodata märkimisväärne eelarve kulutuste kasv. Lahendada tuleb küsimus, kuivõrd olemasolevasse süsteemi muutusi kavandades jääb vastutus töötajale endale, ja kui palju ning millal toetab riik ning millisel kujul solidaarsustoetus realiseerub neis poliitilistes ja majanduslikes oludes, mis praeguseks Euroopas välja on kujunenud.

Toivo Mängel

nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. OECD, [Pensions at a Glance](#), 2017
2. OECD, [Pension Markets in Focus](#)
3. Euroopa Keskpank, [Social spending, a euro area cross-country comparison](#)
4. Praxis, [Transition Costs of Reformed Pension Systems](#), 2007