

Arenguseire nõukoja mõttepaber

Arenguseire Keskuse üks uurimissuundadest 2019. aastal on Eesti tuleviku vanemaealiste rahaline heaolu. Uurimissuuna raames luuakse stsenaariumid, mis aitavad mõtestada poliitikakujunduse võimalusi pensioniealiste rahalise kindlustatuse loomisel aastal 2050+. Käesolev mõttepaber on valminud Arenguseire Keskuse nõukoja initsiatiivil ning arutleb teema olulisemate väljakutsete ja arengusuundade üle Eestis.

Eesti tuleviku vanemaealiste rahaline heaolu

Sarnaselt enamiku arenenud riikidega on Eesti võtnud kasutusele kolme sambaga pensionisüsteemi, mis kombineerib riiklikku vanaduspensioni isiklike maksete ja vabatahtliku kogumissüsteemiga. Viimastel aastatel on aga vanemaealiste rahalise heaolu määrang kerkinud Eesti ühiskondlikes aruteludes esile kui meie rahva üks olulisemaid tulevikuteemasid. Sellest annab tunnistust pensionisüsteemi fookusesse seadmine ka 2019. aasta valimistel koos lubadustega pensionisüsteemi radikaalselt reformida.

Samas on avalik debatt pensionisüsteemi üle tihti peale kitsapiirilise, keskendudes peamiselt teisele sambale ja kohustuslike sissemaksete vabatahtlikumaks muutmisele. Teine samm on üks lüli suuremast süsteemist. Selle olemuse muutumine puudutab esimest sammast, pensionisüsteemi ja tuleviku eakate finantstoimetulekut laiemalt. Seega tuleb keskenduda enam sotsiaalsetele tagatistele ja maksusüsteemile ning tõstatada põhimõtteline küsimus, kas 20. sajandi majanduse jaoks kujundatud süsteemil on tulevikku ka 21. sajandil.

Selles kontekstis tõstatuvad fundamentaalsed küsimused majanduse olemusest tulevikus. Millised saavad olema tuleviku töökohad? Kuivõrd kaotavad tehnoloogilised arengud teatud funktsioone ja loovad uusi? Kui võrdne või ebavõrdne on sissetulekute jaotus? Kuidas areneb hõivatus määr ja kas tulevikus on iseloomulik täishõive või alahõive, mis omakorda tuleviku eakate erinevate gruppide rahalist heaolu mõjutab. Lisaks kerkivad esile küsimused riigi rollist suuremas plaanis. Kui palju peaks riik sekkuma ja aitama neid, kes on jäänud tehnoloogilise

arengu hammasrataste vahele? Kas tuleviku eakate finantstuleviku kindlustamisel peaks rõhk olema iga indiviidi isiklikul panusel või solidaarsel ümberjaotamisel?

See mõttepaber on struktureeritud järgmiselt. Kõigepealt antakse ülevaade peamistest proovikividest, mis sunnib meid mõtlema ja tegelema tuleviku eakate finantstoimetuleku teemaga. Seejärel keskendub mõttepaber alternatiivsetele lähenemistele nendele probleemidele lahenduste otsimisel.

Peamised proovikivid

Tööealiste osakaalu vähenemine

Eestis on hakatud teadvustama seda, et kui pikaajalised rahvastikuprognosid tõeks osutuvad, kasvab ülalpeetavate osakaal võrreldes tööealiste osakaaluga järgmistel aastakümnetel oluliselt. Statistikaameti poolt 2014. aastal koostatud prognoosi kohaselt kahaneb Eesti rahvaarv analüüsitud ajavahemikus (aastani 2040¹) 125 000 inimese võrra.

Ülalpeetavate määr kasvab samal perioodil 50,9%-lt 70,2%-le ehk senise ühe ülalpeetava asemel iga kahe tööealise kohta on aastaks 2040 iga kahe ülalpeetava kohta kolm tööealist inimest. Isegi kui sündimuse ja sisserände trendid on pöördumas, mida on käsitletud Eesti Inimarengu Aruandes²; on oodata Eesti rahvaarvu langust ja ülalpidamissurve suurenemist.

Teatud ulatuses on nende trendide negatiivset mõju võimalik vähendada. Sellele aitab kaasa pensioniea edasilükkamine ja haridustaseme tõus. Eeldada võib ka olukorra paranemist erinevate rahvusrühmade integratsiooni vallas, mis võib viia vene- ja eestikeelsete kodanike hõivemäärade ühtlustumiseni.³ Kuid need eeldused ei pruugi täituda.

Pensionide langus

2016. aastal ilmunud „Riiklik vanaduspensionide jätkusuutlikkuse analüüs“ hindas riiklike pensionide finantsilist jätkusuutlikkust I ja II samba lõikes, pensionide piisavust ja solidaarsust.

¹ Statistikaamet 2014. Statistikaamet koostas uue rahvastikuprognosid aastani 2040. Tallinn: Statistikaamet. <https://www.stat.ee/pressiteade-2014-022>

² Eesti Inimarengu Aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu. <https://inimareng.ee/>

³ Puur, Allan *et al.* 2018. Hõivatud hõivestsenaariumite ja EIA rahvastikuprognosid taustal. Tallinn: Arenguseire Keskus. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/ASK_hõive_ja_rahvastik.pdf

20.02.2019

Analüüsi tulemused näitavad, et keskmine vanaduspension langeb juba 10 aasta pärast allapoole seatud eesmärged ning langus pensionide osas, võrreldes inimeste sissetulekuga, on suhteliselt suur.

Ka ebavõrdsus kõrgema ja madalama palga saajate pensionide osas kasvab kuni neljakordseks. Analüüsis ei võetud arvesse täiendavat survet sotsiaalkaitseüsteemile, mis tuleneb uute töövormide ja ebatüüpiliste töösuhete laiemast levikust Eesti tööturul (vt Arenguseire Keskus 2018).⁴

Madal tootlus

Eesti pensionisüsteemi eesmärk on: „/.../ aidata inimestel vanaduspensionile jäädes säilitada nende senine elustandard ja igakuine sissetulek.“⁵ Senised analüüsid näitavad, et praegu ei ole eesmärki saavutatud. Veelgi enam, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) 2018. aasta sügisel ilmunud analüüs näitas, et Eesti pensionifondide tootlus on olnud üks Euroopa Liidu madalamaid, mis veelgi enam toidab rahulolematust pensionisüsteemiga.

Osaliselt on tootlus sõltuvuses Eesti pensionifondidest, kuid samas võib ümberkorralduste elluviimine nende tegevuses ja juhtimises olla vajalik, kuid mitte piisav suurema tootluse saavutamiseks. Pensionifondide tootlus sõltub maailmamajanduse käekäigust laiemalt.

Kui maailmamajandusel läheb järgmistel aastakümnetel hästi, võib eeldada suurema tootluspotentsiaali realiseerumist. Kui seda ei juhtu ja püsima jääb sekulaarne stagnatsioon, ei ole tootlus probleemiks mitte ainult Eesti pensionifondide puhul, vaid laiemalt. Konsultatsioonifirma PwC on Hollandi pensionisüsteemi tulevikutsenaariumide analüüsis identifitseerinud just maailmamajanduse käekäigu ja sellest tulenevate intressimäärade muutumise kui ühe peamise võtmeteguri.⁶

Vähene paindlikkus

Eesti pensionisüsteemi puhul on kritiseeritud selle liigset jäikust, mis tuleneb just teenuse pakkujate huvide domineerimisest teenuse kasutajate huvide üle. Kui Tuleva tulekuga hakkasid

⁴ Arenguseire Keskus 2018. Tööturg 2035. Tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid.

https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf

⁵ Pensionikeskus 2019. Pensionisüsteem. <http://www.pensionikeskus.ee/eesti-pensionisusteem/pensionisusteem/>

⁶ PwC. Pension 2025. Scenarios for the future of the pension sector. PwC Netherlands. www.pwc.nl

20.02.2019

oluliselt vähenema fondide haldustasud, tekitavad süsteemi teised komponendid endiselt olulisi takistusi teenuse kasutajate valikuvabadusele.

Üheks oluliseks proovikiviks on olnud pensionisüsteemi teise samba väljamaksete jäikus, mis on pensionikindlustuse pakkujate keskne. 2018. aasta alguses muudeti seda süsteemi paindlikumaks, kus üle 8797 euro ulatuses vara kogunud inimestel on rohkem valikuvõimalusi väljamaksete osas (varem oli piirmäär 120 000 eurot).

Paindlikkuse küsimus on laiem kui üksikud muutused süsteemi sees ja see puudutab otseselt avalikkuses tõstatatud küsimust, kas kohustuslik kogumispension teise samba näol peaks olema vabatahtlik. Pensionikogumise paindlikkuse suurendamiseks võib kaaluda ka pensioni sissemaksete lahtisidumist töötasust, mis vajab eraldi analüüsi.

Laiemalt on küsimus selles, kuivõrd peab pensionisüsteem olema isikliku panuse põhine ja kuivõrd solidaarsuspõhine. Esimese lähenemisega on võimalik tagada suurem paindlikkus. Teine käsitlus sunnib paindlikkust paratamatult vähendama. PwC stsenaariumides Hollandi pensionisüsteemi tuleviku kohta on individuaalsuse-solidarsuse dimensioon üks kahest peamisest võtmetegurist, mille abil erinevad stsenaariumid loodi.⁷

Madal säästmiskultuur

Üheks peamiseks riskiks pensionisüsteemi paindlikumaks muutmisel ja inimeste valikuvabaduse suurendamisel on madal säästmiskultuur. Saar Polli uuringu järgi oli ainult seitse protsenti vastanutest kindel, et nende rahaasjad on pensioni jaoks planeeritud. Ligi viiendik ei ole üldse kindel. Igal kümnendal ei ole pensionieaks plaane.⁸

Säästmiskultuuri puhul ei ole küsimus vaid finantskirjaoskuses ja heades rahandusalastes teadmistes. Finantskirjaoskus võib, aga ei pruugi olla seotud parema võimega tulevikuks säästa.⁹ Ka kõrge finantskirjaoskusega professionaalsed finantseksperdid võivad isiklikus rahaplaneerimises teha mitteoptimaalseid otsuseid. See tuleneb sellest, et otsused ei ole

⁷ PwC. Pension 2025. Scenarios for the future of the pension sector. PwC Netherlands. www.pwc.nl

⁸ Saar Poll 2015. Finantsalase kirjaoskuse uuring Eesti elanike seas www.saarpoll.ee/UserFiles/File/Finantskirjaoskus_2015_ARUANNE_FINAL.pdf

⁹ Riitsalu, Leonore; Murakas, Rein 2019. Subjective Financial Knowledge, Prudent Behaviour and Income – the Predictors of Financial Well-being in Estonia. International Journal of Bank Marketing.

täielikult ratsionaalsed, vaid tihtipeale intuiitiivsed, kus mängivad rolli nii vasak kui ka parem ajupool.¹⁰ Otsused sünnivad alati spetsiifilises kontekstis, mida iseloomustab piiratud ratsionaalsus, mitte täielik ratsionaalsus.¹¹

Kõrgema säästmiskultuuri kontekst soosib kognitiivsete ja kultuuriliste mehhanismide arengut, mida inimesed suudaksid paindlikuma pensionisüsteemi puhul paremini ära kasutada. Seni kuni Eesti säästmiskultuur on madal, tekib küsimus, kas riik peab inimeste valikuid suunama ja mõned valikud ette määrama. Käitumuslikus rahandus- ja majandusteaduses nimetatakse sellist valikute ettemääramist „nügimiseks“. Nobeli preemia laureaat Richard Thaler ja ta kaasautor Cass Susstein on näidanud, et pensionipanuse automaatne mahaarvestamine inimeste palgast suurendab säästmist vanaduspõlveks.¹² Üheks nükkeks võib olla kohustusliku kogumismahu ettemääramine riigi poolt.

Madalale säästmiskultuurile on iseloomulik lühiajaline mõttemall, mis on otseselt seotud ebarealistlike ootustega tuleviku pensioni osas. 80 protsenti Saar Polli poolt küsitletutest nägi peamise pensioniallikana riiklikku pensioni. Kolmandik vastanutest kavatses pensionieas töötada, kuid pensionäride hulgas oli töötamisest saadud sissetuleku osakaal oluliselt väiksem.¹³

Ootuste osas tuleb läbi mõelda ja sõnastada realistlikud ootused. Kuivõrd on solidaarse ja kohustusliku pensionisüsteemi eesmärk tagada minimaalne toimetulek või kuivõrd on eesmärgiks tagada finantsiline heaolu nn väärrikaks vanaduspõlveks (näiteks 75 protsenti viimasest palgast). Esimese variandi puhul võib pensionisüsteemi siduda toimetulekutoetusega

¹⁰ McGilchrist, Iain 2010. *The Master and His Emissary. The Divided Brain and the Making of the Western World*. New Haven: Yale University Press.

¹¹ Simon, Herbert 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1. pp. 99–118 ja Conlisk, John. 1996. “Why Bounded Rationality?” *Journal of Economic Literature* 34, no. 2: 669–70.

¹² Thaler, Richard ja Sunstein, Cass 2008. *Nudge*. New Haven, CT: Yale University Press.

¹³ Saar Poll 2015. Finantsalase kirjaoskuse uuring Eesti elanike seas.

http://www.saarpoll.ee/UserFiles/File/Finantskirjaoskus_2015_ARUANNE_FINAL.pdf

ja maksta nn rahvapensioni. Teise variandi puhul tuleb paika panna ambitsioonitase ja analüüsida selle realistlikkust.

Pensioniootuste juhtimine peab algama juba maast-madalast, st hiljemalt keskkoolis, kus üheks majandusõpetuse põhiteemaks peab saama säästmiskultuuri edendamine, sh iga inimese finantselutsükli lahtimõtestamine ning pikaajalise perspektiivi võtmine finantstoimetulekuks tulevikus.

Pensionisüsteemi usaldusväärsus

Madala säästmiskultuuri ja lühiajalise mõttemalliga on otseselt seotud vähene teadlikkus pensionisüsteemist, sh see, kuidas pensionifondi valida või tagada endale alternatiivsed sissetulekuallikad selleks ajaks, kui töötamise aeg on läbi ja saabunud on pensionipõlv. See, millest teadlikkus ja arusaam on väike, tekitab paratamatult ebakindlust ning sellega kaasneb vähene usaldus pensionisüsteemi vastu. Selles mõttes on võimalik rääkida kaksikdefitsiidist – nii teadmise kui ka usalduse puudumisest.

Samas ei pruugi selline hoiak olla ainult nn ratsionaalse rumaluse, vaid ka ratsionaalse tarkuse tulemus.¹⁴ Majanduskriisi ajal muutis riik ühepoolset reegleid ja külmutas ajutiselt omapoolsed maksed teise sambasse. Mitmed Euroopa Liidu riigid on sisuliselt konfiskeerinud pikaajalise eesmärgiga kogutud pensionivara lühiajaliste eesmärkide, nagu näiteks võlakoormuse vähendamise täitmiseks. Seda on teinud Poola, Ungari, Iirimaa, Portugal ja Prantsusmaa.¹⁵

Üldine võlakoormuse kasv, mis viis viimase majanduskriisini ja on kriisijärgselt veelgi kasvanud,¹⁶ võib viia selliste sammude sagenemiseni eriti uue majanduskriisi tingimustes. Kuigi Eesti avaliku sektori võlakoormus on madal, tuleb võlakoormust vaadata tervikuna, kombineerides nii avaliku kui ka erasektori võlakoormust ning selle seotust teiste riikidega.

¹⁴ Downs, Anthony 1957. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*. Vol. 65, No. 2, pp. 135–150 ja Martinelli, Cesar 2007. Rational ignorance and voting behavior. *International Journal of Game Theory*, 2007, vol. 35, issue 3, 315–335.

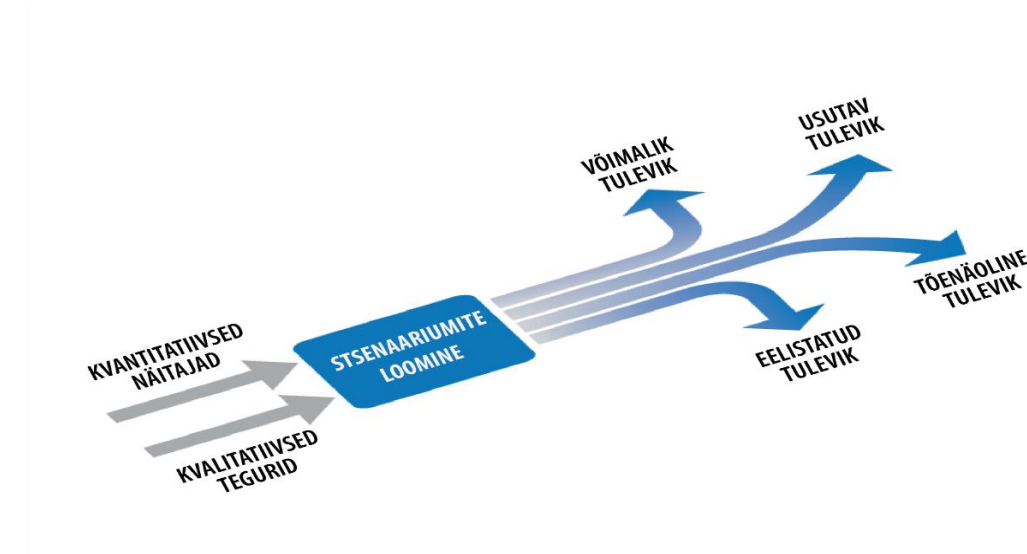
¹⁵ Altmann, Ros 2014. Polish Pension Confiscation – A Threat to Funded Private Pensions or A One Off. <https://pensionsandsavings.com/polish-pension-confiscation-how-can-we-protect-private-pensions/>

¹⁶ McKinsey Global Institute 2018. A decade after the global financial crisis: What has (and hasn't) changed? <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/a-decade-after-the-global-financial-crisis-what-has-and-hasnt-changed>

Stsenaariumid

Pensionisüsteemi tulevikust on võimalik mõelda erinevates ajaperspektiivides. Perspektiivis 5–10 aastat ette saab teha arvutusi erinevate andmejadade põhjal ja luua prognoose. Pikemas perspektiivis prognooside kasutegur ajas väheneb, kuna määramatus suureneb. Seega on mõistlikum mõelda tuleviku peale alternatiivsete stsenaariumide võtmes, mitte koostada üks prognoos või visioon. Arenguseire Keskus keskendub pikaajalisele perspektiivile ning sellest tulenevalt soovib ta tuleviku eakate rahalist heaolu käsitleda alternatiivsete stsenaariumide kaudu.

Seda eriti seetõttu, et kaugemat tulevikku on võimatu ette näha ning pensionisüsteemi ees seisvaid väljakutseid mõjutavad paljud määramatused. Stsenaariumid võimaldavad esile tuua põhimõttelisi valikukohti. Praegu on otsustajatel võimalik teha otsuseid, mis saavad viia soovitud tulevikuarengute realiseerimise tõenäosuse suurendamisele. Kui neid otsuseid ei tehta, suureneb tõenäosus, et realiseeruvad vähemsoovitud stsenaariumid. Allpool toodud joonis on stiliseeritud näide stsenaariumide loomisest.



Seega saab stsenaariumide planeerimise meetodi abil käia läbi erinevad, nii vähem kui ka rohkem tõenäolised tulevikustsenaariumid, mitte eeldada ajalooliste andmejadade põhjal, et tulevik on praeguse olukorra lineaarne edasiarendus.

„Mis siis, kui ...?“ küsimus on stsenaariumide loomisel kesksel kohal. Mis siis, kui meid tabab see või teine areng ja mida tähendab see Eesti tuleviku eakate finantsilise toimetuleku jaoks –

näiteks kui maailmamajanduse käekäik paraneb või sekulaarne stagnatsioon jätkub? Mis siis, kui Eesti riik muudab ühepoolset mängureegleid ja pensionisüsteemi usaldusväärsus langeb veelgi?

Alternatiivsed lahendused

Selle mõttepaberi esimeses osas toodud proovikivide põhjal kerkib esile järgmine küsimuste ring, mida tuleb alternatiivsete stsenaariumide ja otsustuskohtade väljapakkumisel analüüsida:

1) Milline on vanemaealiste rahalise heaolu standard tulevikus? Mis peaks olema eesmärk? Kas praegune olukord, kus vanemaealistele tagatakse minimaalne toimetulek *de facto*, kuna formaalselt seatud kõrgemaid eesmärke ei suudeta täita, on meie eesmärk ka tulevikus? Või me soovime, et pensionisüsteem suudaks tagada oluliselt parema heaolustandardi kui praegu?

2) Millised on võimalikud mudelid Eesti jaoks? Millised on kolme sambaga pensionisüsteemi täiendavad võimalused ja millised on võimalikud alternatiivid?

3) Kas ja kuidas saaks riik nn nügimise abil inimeste isiklikku panust rahalisse toimetulekusse suurendada? Millised on sellise riikliku sekkumisega kaasnevad plussid ja miinused?

4) Kuidas saab ühiskonnas säästmiskultuuri edendada ja seeläbi tuleviku eakate rahalise olukorra paranemisele kaasa aidata?

5) Kuidas maandada ebarealistlike ootusi tuleviku pensioni osas? Kuidas maandada pensionisüsteemi usaldusväärusega seotud riske inimeste silmis? Kuidas suurendada riigipoolsete kohustuste usutavust ja usaldusväärust, et erakorralised tingimused ei viiks pensionisüsteemi tingimuste ühepoolse muutmiseni ja erapensioni varade konfiskeerimiseni?

Eakate rahalise heaolu ja toimetuleku käsitlemine keskendub rohkemale kui vaid pensionisammastest lähtuvale süsteemile. Kuigi eeldame, et praegune süsteem jätkub, tuleb seda vaadata ka seoses teiste võimalustega tagada toimetulek eakusperioodil. Skeemid võivad varieeruda oma initsiatiivil investeerimisest ja kapitaliinvesteeringute tegemisest (näiteks kinnisvarasse investeerimine) kuni erapakkujate loodud lahendusteni välja.

Taustal ei saa kõrvale jätta ka inimeste endi hoiakuid, ootusi ja oskusi. Näiteks on oluline nii inimeste finantskirjaoskus üle elukaare, aga ka finantskäitumine vanemas eas (näiteks

20.02.2019

korteriomandi kinkimine sugulastele, selle asemel et omand müüa ja kindlustada vanaduspõlv väiksemal elamispinnal või hooldekodus). Olulist rolli mängivad hoiakud ja väärtused ning oskus oma vanaduspõlve ette kujutada – näiteks, kas inimesed eeldavad, et pensionieas tuleks ka võimaluse korral tööl käia või mitte?