



PENSIONISÜSTEEMIDE
RAHVUSVAHELISE PRAKTIKA
ANALÜÜS

LÕPPARUANNE



Pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika analüüs. Lõpparuanne.

Autorid: Lauri Leppik, Magnus Piirits, Johanna Vallistu

Tellijad: Sotsiaalministeerium ja Rahandusministeerium

Keeletoimetus: Siiri Omblar

Esikaane ja lühikokkuvõtete kujundus: Pille Kose

SISUKORD

Sisukord	3
Sissejuhatus	5
Riigipõhised lühiülevaated	6
Soome	6
Rootsi	8
Leedu	13
Poola	15
Suurbritannia	17
Iirimaa	19
Austraalia	21
Pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika teemapõhine süntees	23
Pensionisüsteemide eesmärgid ja indikaatorid	23
Pensionisüsteemide eesmärgid	23
Pensionide indikaatorid ja sihttasemed, pensionisüsteemi monitooring	25
Pensionisüsteemi üldine ülesehitus ja sammastevahelised proportsioonid	26
Pensionisüsteemi komponentide parameetrilised lahendused	28
I samba miinimumpension	28
Töötasu ja pensionisaamise ühildamine	29
Laste arvu ja lastekasvatamise aja arvestamine	29
Kogumispensioniga liitumine	30
Kogumispensioni makse määr ja vabatahtlikud lisamaksud	31
Kogumispensioni väljamaksud	31
Maksustamine	32
Iseendale tööandjate pensionikindlustus	34
Eesti pensionisüsteem võrdluspildis ja rahvusvahelise praktika õppetunnid Eesti jaoks	35
Eesti Merceri pensioniindeks	35
Eesti võrdluses valitud riikidega	39

Rahvusvahelisele praktikale tuginevad poliitikaideed Eesti pensionisüsteemi adekvaatsuse ja jätkusuutlikkuse tõstmiseks	41
Kasutatud kirjandus	53
LISAD	54
Lisa 1. Ülevaade juhtumiuuringute intervjuudest	54
LISA 2. Valitud riikide olulisemad pensionisüsteemi ja sotsiaalmajandusliku kontekstiga seotud näitajad	55
LISA 3. Valitud riikide pensionisüsteemide mõju olulisemad näitajad	57
LISA 4. Aruteluseminaril osalenud eksperdid	61

SISSEJUHATUS

Käesolev uuring valmis Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi tellimusel. Tellija on leidnud, et adekvaatse ja jätkusuutliku pensionisüsteemi tagamiseks Eestis on vaja arvesse võtta teiste sarnaste pensionisüsteemidega riikide kogemusi tervikuna (I, II ja III samm; pensionisüsteemi korraldus), sh reformide läbiviimisel. Käesolev juhtumiuuringute analüüs on üks osa iga viie aasta tagant koostatavast pensionisüsteemi finantsilise ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse analüüsist.

Juhtumiuuringute riikideks on valitud Soome, Rootsi, Taani, Leedu, Poola, Suurbritannia, Iirimaa ja Austraalia. Valitud riigid esindavad erinevaid heaolurežiime: Soome, Rootsi ja Taani esindavad Põhjamaade laiemat ühiskondlikku heaolurežiimi, Suurbritannia, Austraalia ja Iirimaa piiratud ühiskondlikku heaolurežiimi ning Leedu ja Poola Ida-Euroopa postsotsialistlikke hübriidrežiime, kus neoliberaalsed jooned põimuvad teatud konservatiivsete joontega. Ehkki heaolurežiimid ei määra üheselt pensionisüsteemi ülesehitust (nt Rootsi ja Poola esimese samba skeemidel on sarnased aluspõhimõtted), mõjutavad need siiski laiemat taustsüsteemi, millesse pensionisüsteem paigutub, nt vaated indiviidi vastutusele, muude avalike teenuste pakkumine, sotsiaalkulude tase jms.

Pensionisüsteemide rahvusvahelise praktika analüüsi eesmärgid on:

- kirjeldada valitud riikide pensionikindlustussüsteeme, neile seatud eesmärgid (sh indikaatoreid) ja tuua välja nende tugevused ja puudused;
- kirjeldada neis riikides läbi viidud reformide tulemusi: nii negatiivseid kui ka positiivseid mõjusid, milliseid eesmärgid reformidele seati, kuidas eesmärkide täitmist hinnatakse;
- esitada teiste riikide parimale praktikale tuginedes soovitusi Eesti pensionikindlustussüsteemi eesmärkide seadmisel ning süsteemi korralduse parendamiseks ja tõhustamiseks, et tagada tasakaalu adekvaatsuse ja rahalise jätkusuutlikkuse vahel;
- hinnata teiste riikide näidete alusel esitatud pensionipoliitikat puudutavate ettepanekute Eestis rakendamise võimaluste sobivust Eesti konteksti ning nende võimalikku mõju adekvaatsusele ja jätkusuutlikkusele, samuti potentsiaalseid kaasnevaid riske.

Riikide juhtumiuuringute pikk versioon on esitatud eraldi uuringuaruandes. Käesolevas analüüsis oleme lühidalt edasi andnud iga valitud riigi pensionisüsteemi ülevaate. Lisaks esitatakse aruandes valitud riikide pensionisüsteemide võrdluse alusel sünteespilt läbivate teemade lõikes. Eesti pensionisüsteemi olukorra näitlikustamiseks ja teiste riikidega võrdlemiseks oleme arvutanud Eesti koondindeksi Merceri indeksi eeskujul. Merceri indeks on olemas kõikide juhtumiuuringu riikide kohta, v.a Leedu.

Juhtumiuuringute, nende sünteesi ja Eesti pensionipoliitika analüüsi põhjal oleme sõnastanud soovitusel Eesti süsteemi adekvaatsuse, jätkusuutlikkuse ja usaldusväärsuse parandamiseks. Pensionipoliitika ettepanekute osas tuleb mõista, et pensionisüsteemid on kujunenud pika aja vältel ning poliitikamuudatused on rajasõltuvuslikud. Eesti pensionisüsteemi eripärane kontekst Ida-Euroopa heaolurežiimide hulgas loob ka valikuruumi soovitusteks. Kuigi näiteriikide seas on mitmeid riike, mis on rahvusvahelistes võrdlusindeksites saavutanud häid kohti, on nende süsteem tervikuna selliseks kujunenud aja jooksul. Eesti pensionisüsteemi soovitusel on seotud olemasoleva süsteemi ja seniste valikutega.

RIIGIPÕHISED LÜHIÜLEVAATED

SOOME

Riigipension

- Rahvapension (*kansaneläke*) – jooksvalt rahastatav
- Garantiipension (*takuueläke*) – jooksvalt rahastatav

Tööpension, kohustuslik

- Sissetulekupõhine kohustuslik pensioniskeem palgatöötajatele (TyEL); meremeestele (MEL); üksikettevõtjatele (YEL); talupidajatele (MYEL) – 67% jooksvalt rahastatud ja 33% eelfinantseeritud.
- Sissetuleku-põhine kohustuslik pensioniskeem avaliku sektori töötajatele (JuEL) – 70% jooksvalt rahastatud ja 30% eelfinantseeritud.

Tööpension, vabatahtlik

- Ettevõtte- ja sektoriüleised pensionifondid
- Pensioni grupikindlustuse lepingud elukindlustusettevõttes
- Reservfondi pensioniplaan

Isiklik pension, vabatahtlik

- Tööandja pakutav individuaalne pensionikindlustus
- Inimese enda valitud pensionikindlustus

Joonis 1. Soome pensionisüsteemi erinevad osad

Soome pensionisüsteemi olulisemad osad on riigi pakutav baaspension rahvapensioni ja garantiipensioni näol ning osaliselt eelfinantseeritav tööpension (erinevad skeemid töötajatele, avaliku sektori teenistujatele, meremeestele, üksikettevõtjatele ja talupidajatele). Tööpensioni kindlustusmaks määr on alamskeemide lõikes mõnevõrra erinev. Erasektori töötajate puhul on töötaja maksemäär 7,15% (53–62-aastatel töötajatel 8,65%) ja tööandja maksemäär keskmiselt 16,95%. FIE-de ja talupidajate maksemäär on 24,1% (53–62-aastatel 25,6%). Tööpensioni väljamaksed on varasema töötasu põhised (DB skeem) – 1,5% aastalust iga töötatud aasta kohta (alates 15. eluaastast kuni sätestatud vanusepiirini). Tööpensioniskeemis (TyEL, JuEL, MEL, YEL ja MYEL) osalemine on kohustuslik ja kaetud on kõik tasustatavad (minimaalselt 61,37 eurot kuus 2021. aastal) tööd. Seetõttu saab öelda, et tegu on universaalse hõlmatusega (2020. aasta lõpus oli hõlmatud 3,7 miljonit inimest).

Rahvapension ja garantiipension on residentsuspõhised ja jooksvalt finantseeritavad üldistest maksutuludest. Rahvapensionile on õigus Soome elanikel, kes on elanud Soomes vähemalt kolm aastat pärast 16-aastaseks saamist. Rahvapension on põhimõtteliselt muude pensionitulude alusel kaalutav hüvitis. Rahvapensioni määr 2021. aastal on üksielavatele pensionäridele 665,29 eurot ja abielus/partnerluses elavatele pensionäridele 593,97 eurot. Täisrahvapensioni makstakse tingimusel, et isik on elanud Soomes vähemalt 40 aastat vanusevahemikus 16 kuni 65. Garantiipensionile on õigus elanikel, kelle muudest allikatest saadav igakuine kogupension on väiksem kui 830,83 eurot (2021). Garantiipensioni väljamakse on muude pensionitulude alusel kaalutav.

Kogumispensionide rolli ei hinnata Soomes väga suureks, sest tööpensioni roll on niivõrd universaalne ja ilma laeta (Euroopa Komisjon 2021). Kohustusliku kogumispensioni, mis on tööpensioni osa ja

eelfinantseeritud, hõlmatus on Soomes 93%. Tööandja vabatahtliku kogumispensioniga on hõlmatud 7% tööelistest (vanuses 15–64) ja isikliku kogumispensioniga 18% tööelistest elanikkonnast (OECD 2021). Individuaalne kogumine pensionieaks ei ole Soomes kuigivõrd soodustatud, sest maksusoodustuste osakaal on väike ning sõlmida tuleb kõrgema pensionieaga leping.

Tabel 1. Pensioni saajad liikide järgi, 2020 detsembri lõpu seisuga

Pensioni liik	Keskmine väljamakse (eurodes)	Pensioni saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
Tööpension	1838	1 517 045	93,8%
Rahvapension		598 849	37,0%
Garantiipension	192	111 000	6,9%
Talupidajad	706	8409	0,5%
Erapensionid*	454	100 000	6,2%
Kõik pensionid kokku	1762	1 617 561	100%

Allikas: Soome pensionikeskus 2021; Soome pensionikeskuse andmebaas, Räsänen & Simanainen, 2021

* 2019. aasta andmed

Inimesed koguvad pensioniõigusi ka mittetöiste perioodide eest, mil neile makstakse sotsiaaltoetust (nt töötus, vanemapuhkus). Kui sotsiaaltoetus tugineb varasemale palgale, siis arvutatakse selle põhjal ka pensionimaksud (sõltuvalt makstavast toetusest on see piiratud teatud määraga palgast). Iseendale tööandjate panuse määra arvestamine erineb teiste riikide praktikast, kus seda arvestatakse reaalselt sissetulekult.

Merceri pensioniindeksi kohaselt on Soome pensionisüsteem B-kategoorias (pärast A ja B+ kategooriate riike). Merceri indeksi järgi saab Soome 73,3 punkti – adekvaatsuse eest 71,4 punkti, jätkusuutlikkuse eest 61,5 punkti ja usaldusvääruse eest 93,1 punkti.

Pensionisüsteemi tulemiks on vanemaealiste suhtelise vaesuse väike osakaal. Suhtelises vaesuses elavate vanemaealiste (65+) soomlaste osakaal on arenenud riikide väiksemaid – 13,9%. Hoolimata tugevast ja stabiilsest pensionisüsteemist seisab ka Soome pensionisüsteem rahvastiku vananemise ja madala sündimuse tõttu silmitsi pensionisüsteemi rahastamise küsimustega. Praegu arutatakse, kas pensionide väljamaksud peaksid olema tulevikus painedlikud, et säilida saaks tänapäevasega samas osakaalus sissemaksete tase – ligikaudu 24% inimese palgast TyEL skeemi. Kuigi sissemaksete osakaalu eesmärk ei ole seaduses kirjas, on sõlmitud põhimõtteline kokkulepe, et sissemaksete osakaal võrreldes inimese palgaga ei peaks lähiajal suurenema. Nendest muredest lähtuvalt on Soome vanemaealiste poliitika üks

olulistest eesmärkidest olnud vanemaealiste töötama julgustamine. Ka viimase, 2017. aastal ellu viidud reformi üheks keskseks eesmärgiks oli tagada tööpensioni skeemi kohandumine pikeneva elueaga ja seda konkreetsemalt nii, et pensionipõlve pikkuse ja tööaastate suhe ei halveneks.

ROOTSI

Riigipension

- Tööpension (*inkomstpension*) – jooksvalt rahastatav ent määratud sissemaksetega
- Garantiipension – jooksvalt rahastatav

Isiklik pension, kohustuslik

- Preemiumpensioni süsteem – täielikult eelfinantseeritav määratud sissemaksega kohustusliku kogumispensioni skeem

Kutsealane pension, kohustuslik

- Kutsealased pensioniettevõtted (alates 2020 – *tjänstepensionsföretag*)
- Kutsealased pensioniühendused (alates 2020 – *tjänstepensionsföreningar*)
- Pensionifondid (*pensionsstiftelser*)
- Elukindlustusettevõtted
- Reservfondid

Isiklik pension, vabatahtlik

- Individuaalsed pensionisäästud (IPS)
- Individuaalne pensionikindlustus

Joonis 2. Rootsi pensionisüsteemi erinevad osad

Rootsi kohustuslik vanaduspensionisüsteem koosneb kolmest osast: 1) varasema töötasu põhine vanaduspension (*inkomstpension*); 2) kohustuslik kogumispension (*premiepension*); 3) garantiipension (*garantipension*). Lisaks on olemas täiendavad kutsealased pensioniskeemid, mis tuginevad sektoripõhiste kolektiivlepingutele. Individuaalselt on pensionieaks võimalik koguda vabatahtlike pensionisäästude (IPS) ja individuaalse pensionikindlustuse kaudu.

Varasem töötasupõhine vanaduspension (*inkomstpension*) on jooksva finantseerimise (vt Tabel 5), ent määratud sissemaksetega pensioniskeem (NDC). Kohustuslik kogumispension (*premiepension*) on aga täielikult eelfinantseeritav, määratud sissemaksetega pensioniskeem. Kohustusliku pensionikindlustusmakse määr on 18,5% (brutopalgast 17,21%), millest 16% (14,88%) läheb töötasupõhiseks vanaduspensioniks ja 2,5% (2,33%) kogumispensioniks. Seega, suurem osa vanaduspensionist (86%) on seotud jooksvalt finantseeritud süsteemiga. Makse on jagatud töötajate ja tööandjate vahel. Töötasupõhise vanaduspensioni (NDC) skeemis on pensioniiga paindlik, pensionile on võimalik siirduda alates 62 aasta vanusest. Vanuse alampiir tõuseb 2023. aastal 63 eluaastani ja 2026. aastal 64 eluaastani. Lisaks rakendatakse 2026. aastast pensioni sihtvanust (*target retirement age*) ehk soovituslikku pensioniiga, et nügida inimesi kauem töötamise poole.

Kohustusliku kogumispensioni skeem on individuaalsetel kontodel põhinev säästmisskeem. Kindlustatud isik võib valida enam kui 700 investeerimisfondi vahel ja suunata oma pensionimaksed kuni viide fondi. Pensionile siirdumisel on väljamakseks kohustuslik annuiteet, ent see võib olla kas kindla või muutuva suurusega.

Garantiipension on tööpensioni summade alusel kaalutav residentsuspõhine jooksva finantseerimisega pensioniskeem, mida rahastatakse üldistest maksutuludest. Garantiipension tagab sissetuleku vanaduses, kui isikul ei ole õigust sissemaksedel põhinevale pensionile või see on väga väike. Täisgarantiipensioni makstakse tingimusel, et isik on elanud Rootsis vähemalt 40 aastat vanusevahemikus 25 kuni 65 aastat. Lisaks garantiipensionile on olemas veel sissetulekute alusel kaalutav vanadustoetus (*äldreförsörjningsstöd*), mis on miinimumsissetuleku tagatis 65-aastastele ja vanematele, kes ei ole elanud Rootsis 40 aastat ja ei kvalifitseeru seetõttu täisgarantiipensionile.

Täiendavate kutsealaste pensioniskeemidega on kollektiivlepingute alusel hõlmatud ca 90% Rootsi töötajatest. Suurem osa palgasaajatest on hõlmatud nelja kollektiivlepinguga: erasektori sinikraede, erasektori valgekraede, riigitöötajate ja kohalike omavalitsuste töötajate kollektiivlepingutega. Hõlmatud ei ole mitmed kollektiivlepingutega katmata ettevõtete töötajad ja FIE-d. 2017. aastal erakondade vahel sõlmitud kokkuleppe kohaselt tõuseb osamakselise pensioni pensioniea alampiir 63 eluaastale aastaks 2023 ning 64-le aastaks 2026. Garantiipensioni pensioniiga peaks tõusma 65 eluaastalt 66-le aastaks 2023 ja 67-le aastaks 2026.

Kuigi kohustuslik pensionisüsteem on veel domineeriv sissetulek, on selle roll ajas kahanenud. 2018. aastal oli kohustusliku süsteemi osa kogu pensionist 68%, kutsealaste skeemide osa 27% ja individuaalsete pensionide oma 5% (Euroopa Komisjon 2021).

Tabel 2. Pensioni saajad liikide järgi, 2022 jaanuari seisuga

Pensiooni liik	Keskmine väljamakse (Rootsi kroonides)	Pensiooni saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
Tööpension (NDC)	8429	1 928 782	84,1%
Lisapension (endine ATP**)	6702	1 839 593	80,2%
Kogumispension	1022	1 800 200	78,4%
Garantiipension	1715	662 829	28,9%
Tööpensioni lisa	408	1 243 086	54,2%
Kutsepensionid*	5841	1 993 717	86,9%

Erapensionid*	3490	617 300	27,2%
Kõik pensionid kokku	13 976	2 294 785	100%

Allikas: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/>

* 2020. aasta

** Skeem, mis oli kasutusel enne tööpensionisüsteemi, kuid mis kohaldub veel olulisele hulga Rootsi pensionäridele

Rootsis arvutatakse pensioniõigusi lapsehooldusaastate, kõrgkoolis või kutseõppeasutuses õppimise, sõjaväeteenistuse või asendusteenistuse ja haiguslehel olemise aja eest. Iseendale tööandjad peab tavatöötajatega sarnasel määral pensioniõiguste teenimiseks oma tulu välja võtma palga või kasumina ning tegema sellelt pensionimaksed ja tasuma maksud.

Merceri pensioniindeksi kohaselt kuulub Rootsi B-grupi pensionisüsteemide hulka (paremuselt kolmas grupp) ja on paremuselt kaheksas. Rootsi pensionisüsteem saab indeksis 72,9 punkti – 67,8 punkti adekvaatsuse, 73,7 jätkusuutlikkuse ja 80 usaldusväarsuse eest. Rootsi pensionide brutoasendusmäär on 58,9% ja netoasendusmäär 55,2%. Suhtelises vaesuses elab 15,3% Rootsi vanemaealistest. Rootsi vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2020. aastal suhtelises vaesuses 15,3% inimestest. Kogu rahvastikust oli suhtelises vaesuses 16,1% inimestest, aga vanuses 65–74 oli suhtelises vaesuses vähem inimesi (10,7%).

Alates 1994. aasta reformist on Rootsi pensionisüsteemi keskne eesmärk olnud finantsiline jätkusuutlikkus. Iga põlvkond kannab oma pensionikulud ise – süsteemist makstakse välja nii palju raha, kui seal on, ja järgmistele põlvkondadele ei jäeta laenukoormat. Siiski on vähe arutatud finantsturgude toimimisega seotud riske. Samuti ei ole toiminud inimeste motiveerimine pikemaks tööeluks ning seetõttu plaanitakse tulevikus pensioniiga tõsta.

TAANI

Riigipension, kohustuslik

- Residentsuspõhine rahvapension (*folkepension*) – jooksvalt rahastatav

Töölane pension, kohustuslik

- Täiendav sissetulekutega seotud pensioniskeem (ATP) (*arbejdsmarkedets tillægspension*) – eelfinantseeritav

Töölane pension, poolkohustuslik

- Kollektiivsete lepingute pensioniplaan
- Ettevõtete pensioniplaan

Individaalne pension, vabatahtlik

- Individaalsed pensioniplaanid

Joonis 3. Taani pensionisüsteemi erinevad osad

Taanis on kaks kohustuslikku pensioniskeemi – residentsuspõhine rahvapension ja tööpõhine lisapension. Neid täiendavad vabatahtlikud kutsealased pensioniskeemid ja individaalsed pensionisäästud (Euroopa Komisjon, 2021, MISSOC 2021).

Riiklik vanaduspension ehk rahvapension (*folkepension*) on universaalse katvusega, residentsusel põhinev ja üldistest maksudest jooksvalt rahastatud. Rahvapension moodustab keskmiselt ca kaks kolmandikku kogupensionist. Täisrahvapensioni saamiseks peab isik olema elanud Taanis 40 aastat vanusevahemikus 15 kuni pensionieani. Tööpõhine lisapension ATP (*arbejdsmarkedets tillægspension*) on täielikult eelfinantseeritav, määratud sissemaksetele tuginev (DC) pensioniskeem. ATP pension moodustab valdavalt ca 10–25% rahvapensioni baasosast. Täiendavad kutsealased pensioniskeemid tuginevad peamiselt sektoripõhiste kollektiivlepingutele, mis katavad kohustuslikult kõiki hõlmatud töötajaid. Kutsealastes pensioniskeemides osaleb ca 94% täistööajaga töötajatest ja ka enamik osaajaga töötajatest. Hõlmatus on madal sektorites, kus ametiühingute esindatus on vähene või puudub (põllumajandus, müügitöö, toitlustus). FIE-d ei ole hõlmatud. Kutsealased pensioniskeemid on enamasti täielikult eelfinantseeritud ja määratud sissemaksetega (DC) pensioniskeemid. Sissemakse moodustab valdavalt 12% töötajate brutopalgast (õdedel 14%, õpetajatel 17–19%). Väljamakse on reeglina kohustuslik eluaegne annuiteet. Rahvapensionile ja tööpõhisele lisapensionile (ATP) õigust andev vanus 2021.–2022. aastal on 66,5 aastat 1.1.1955–30.6.1955 sündinud inimestele. 1.7.1955–31.12.1962 sündinud inimeste pensioniiga on 67. 2030. aastast seotakse pensioniea edasine areng eeldatava eluea muutusega. Riigipensioni iga tõuseb 2021.–2022. aastal 67 eluaastani ja aastaks 2030 68 eluaastani. OECD (2021) toob

välja, et tulevikus on 2020. aastal tööturule sisenenud mehe pensionile siirdumise iga Taanis OECD riikidest eranditult kõrgeim (74 eluaastat).

Tabel 3. Pensioni saajad liikide järgi, 2021 jaanuari seisuga

Skeem	Keskmine väljamakse (DKK)	Pensioni saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
Rahvapension	10 810	1 079 665	100%
Tööpõhine lisapension (ATP)	1400	1 045 000	96,8%
Erapension*	8787	910 000	84,3%
Kokku		1 079 665	100%

Allikas: Statistics Denmark, ATP 2021, Greve & Hussain, 2021

* 2019. aasta andmed

Vabatahtlikes täiendavates pensioniskeemides osalevad peamiselt need, kes ei ole hõlmatud kutsealaste pensioniskeemidega, sh ebatüüpilistes töövormides töötavad inimesed ja FIE-d. Mittetöised perioodid koguvad pensioniõigusi tööpõhise lisapensioni ATP skeemi, kuid ei tehta makseid täiendavatesse kutsealastesse pensioniskeemidesse. Kompenseerimaks töötuskindlustusmaksete, ravikindlustusmaksete ja vanemahüvitise saajate kutsealastesse pensioniskeemidesse maksmata jäämisest tekkivat lünka, tehakse nende ATP pensioniskeemidesse makseid kindlustus- või hüvitisperioodil topelt.

Merceri pensioniindeksi kohaselt kuulub Taani kõrgeimasse ehk parima pensionisüsteemiga (A) riikide gruppi. Taani üldine punktisumma indeksis on 82. Ühtlaselt kõrged punktid saab riik adekvaatsuse (81,1), jätkusuutlikkuse (83,5) ja usaldusväarsuse (81,4) eest. Taani pensionisüsteemi keskmes on majapidamiste suured säästud, mis on pensionifondide kaudu investeeritud aktsiatesse ja võlakirjadesse. Taani pensionifondide varad on juhtumiuuringu riikide lõikes kõige suuremad – 229,5% SKP-st. Taani vanemaealiste (65+ vanuste inimeste) suhtelise vaesuse osakaal on väike – meestel 2,1% ja naistel 3,7% (Mercer 2021). Taani viimaste kümnendite pensionisüsteemi reformide keskmes on olnud tööelu pikendamise püüdlused. Sel eesmärgil on tõstetud pensioniiga ning muudetud ennetähtaegse pensioni reegleid. Kvist (2017) toob Taani pensionisüsteemi teise keskse probleemina välja nn hõlmatuse probleemi: 20–25%-l tööealistest inimestest, kes ei ole hõlmatud kutsepensionidega, on sageli palju väiksemad täiendavad pensionisäästud (kui üldse). Süsteemi väljakutsena on esile tõstetud ka seda, et vajaduspõhine riigipension on kaudselt individuaalsete säästude kõrgem maksustamine, mis töötab seega vastu eesmärgile suurendada individuaalse säästmise osakaalu pensionides.

LEEDU

Riigipension, kohustuslik

- Riiklik sotsiaalkindlustuspension (*socialinio draudimo pensija*) – jooksvalt rahastatud

Vabatahtlik kogumispension

- Teise samba avatud pensionifondid
- Kolmanda samba avatud pensionifondid

Joonis 4. Leedu pensionisüsteemi erinevad osad

Leedu vanaduspensionisüsteemi kesksed osadeks on riiklik sotsiaalkindlustuspension (*socialinio draudimo pensija*) ja vabatahtlik kogumispension (European Commission 2021, MISSOC 2021).

Riikliku sotsiaalkindlustuspensioni skeemiga on hõlmatud kõik töötajad ja FIE-d ning see on ülekaalukalt kõige olulisem sissetulekuallikas pensionieas. Riiklik pensionikindlustus on jooksva finantseerimisega, pensionikindlustusmakse määr on 8,72% ning seda maksavad töötajad ja FIE-d. Vanaduspension koosneb kahest osast: 1) baasosa, mis sõltub isiku kindlustusstaazi suhtest kohustusliku kindlustusperioodi pikkusesse (2021. aastal 32 aastat); 2) individuaalosa, mis sõltub isiku töötamise aastate vältel teenitud pensionipunktide arvust. Sotsiaalkindlustuspensioni baasosa finantseeritakse üldistest maksutuludest, individuaalosa pensionikindlustusmaksetest. Sotsiaalkindlustuspensioni skeemi kõrval on Leedus riigieelarvest rahastatavad riiklikud eripensionid, mis täiendavad riikliku sotsiaalkindlustuse pensione. Eripensione on peamiselt kahte tüüpi:

- teenetepõhised (vabadusvõitlejad, Nõukogude korra poolt represseritud isikud);
- kutsealased (sõjaväelased, politseinikud, kohtunikud, teadlased, artistid jm).

Eripensione saab ca 16% pensioniealisest rahvastikust.

Sotsiaalabipension on miinimumpensioni tagatis isikutele, kellel ei teki õigust sotsiaalkindlustuspensionile nõutava (vähemalt 15-aastase) kindlustusstaazi puudumise tõttu.

Kogumispensioni skeem on täielikult eelfinantseeritav, määratud sisse maksetele tuginev (DC) pensioniskeem. Kogumispensioniga on automaatselt hõlmatud alla 40-aastased töötajad, ent neil on õigus skeemist väljuda või maksed ajutiselt peatada. Vanemad töötajad võivad skeemiga liituda vabatahtlikult, ent liitumisel ei ole neil õigust skeemist väljuda enne pensioniiga. Töötaja kogumispensioni makse on 3% tema brutopalgast, millele riik lisab 1,5% riigi keskmisest palgast. 2019. aastal oli kogumispensioni skeemiga hõlmatud ca 60% töötajatest. Tööandjal ja ka töötajal on võimalus teha lississe makseid, mis on maksustatavast tulust mahaarvatavad. Kolmanda ehk vabatahtliku pensionisamba makseid käsitletakse kuludena ja neid võetakse arvesse maksusoodustuse arvutamisel iga-aastases kulude arvestuses tuludeklaratsiooni esitamisel.

2021. aastal oli pensioniiga Leedus 63 aastat ja 4 kuud naistel ja 64 aastat ja 2 kuud meestel. Aastani 2026 tõuseb pensioniiga iga aastaga naistel neli kuud ja meestel kaks kuud, mõlemal 65. eluaastani. Sellest hoolimata on OECD (2021) hinnangul Leedu üks madalaima pensionieaga riike tulevikus.

Tabel 4. Pensioni saajad liikide järgi, 2021 jaanuari seisuga

Skeem	Keskmine väljamakse (€)	Pensioni saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
Riiklik sotsiaalkindlustus	412,7	600 841	97,6%
Eripensionid		94 930	15,4%
Sotsiaalabipension		46 300	7,5%
Kogumispension			
Vabatahtlik kogumispension*	181	6000	1,0%
Kokku		615 900	

Allikas: Navickė & Čižauskaitė, 2021; [Sodra](#); [Statistics Lithuania](#)

* 2018. aasta. EUROMOD-i hinnang

Nii rasedus- ja sünnituspuhkuse kui ka vanemapuhkuse ajal tehakse sissemaksid nii I samba pensionisse kui ka II sambasse. Leedu maksab ka riiklikku eripensioni ühele vanemale, kes on kasvanud viit või enam (bioloogilist või lapsendatud) last vähemalt kaheksa aasta vanuseni. Iseendale tööandjate jaoks on kohustuslik pensionikindlustus koos ravi- ja vanemapuhkuse kindlustusega. Leedu kohta ei ole Merceri pensioniindeksit seni arvatud, kuid süsteemi ilmestavad mõningad eelised ja mitmed probleemid. Pea kõik Leedu vanemaealised on koduomanikud (95,2%). Vanemaealiste toimetulekut toetavad ka täiendavad toetuskeemid (nt küttetoetus). Leedu pensionid on aga madalad – 2019. aastal oleks Leedus 40 aastat keskmise palgaga töötanud inimese brutopensioni asendusmäär riigi keskmisesse palka olnud 39,9% (netoasendusmäär 52,4%). See soodustab vanemaealiste osalemist tööturul, et teenida lisasissetulekut. Leedu vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2020. aastal suhtelises vaesuses 36,0% inimestest. Kogu rahvastikust oli suhtelises vaesuses 20,9% inimestest, aga vanusegrupis 65–74 oli suhtelises vaesuses vähem inimesi (32,5%) (Eurostat 2022a). Leedu pensionide brutoasendusmäär on vaid 38,1% ja netoasendusmäär 50%. Samaväärset keskmist asendusmäära projitseeritakse ka aastaks 2059. Leedu pensionifondide varad on ühed uuritavate riikide väikseimad – 9,5% SKP-st. Leedukate rahulolu eluga on juhtumiuuringu riikidest madalaim – 6,3. Vanemaealiste rahulolu on sellest keskmiselt 5,8

punktiga veelgi kehvem. Viimase kümnendi jooksul on süsteemis tehtud suur hulk muudatusi – näiteks pensioniea tõstmine, aga ka paljud parameetrilised muudatused II samba osas.

POOLA

Riigipension, kohustuslik

- Jooksva finantseerimisega arvestuslike pensionikontodega pensioniskeem: NDC1 ja NDC2 kontod

Tööalane pension, vabatahtlik

- Töötaja pensionifondid (PPE)
- Töötajate kapitalikonto skeemid (PPK)

Isiklik pension, vabatahtlik

- Avatud pensionifondid (OFE)
- Individuaalsed skeemid (IKE)
- Individuaalsed pensionikindlustuse kontod (IKZE)

Joonis 5. Poola pensionisüsteemi erinevad osad

Poola pensionisüsteemis on eraldi skeemid töötajatele ja FIE-dele ning talupidajatele. Töötajate ja FIE-de kohustuslik pensionisüsteem on määratud sissemaksetega (DC). Pensionikindlustusmakse määr on 19,52% brutopalgast, mida maksavad võrdsetes (9,76%) osades tööandja ja töötaja (European Commission 2021, MISSOC 2021). Makse laekumised jagatakse omakorda kas kahe või kolme pensionikonto vahel.

Esimene samm on jooksva finantseerimisega, arvestuslike pensionikontodega (NDC) pensioniskeem, kus iga kindlustatu kohta on kahte tüüpi pensionikontod:

- 1) NDC1 konto, kuhu laekub 12,22% brutopalgast. Konto saldod indekseeritakse igal aastal palgakasvu indeksiga. Sellel kontol on ka enne 1999. aastat omandatud pensioniõigused, mis arvestati ümber konto algkapitaliks;
- 2) NDC2 konto, kuhu laekub kas 7,3% brutopalgast (kui isik ei osale kogumispensionis skeemis) või 4,38% brutopalgast (kui isik osaleb kogumispensionis skeemis). Konto saldod indekseeritakse igal aastal SKT 5-aastase keskmise kasvuindeksiga. Kontoomaniku surma korral on konto jääk päritav.

Eelfinantseeritavas kogumispensioniskeemis osalevate töötajate puhul laekub 2,92% brutopalgast nende kolmandale pensionikontole avatud pensionifondis. 2014. aastast on kogumispensionis skeem vabatahtlik. Vaikeseade lahendusena osalevad kõik töötajad NDC2 skeemis, ent neil on õigus 2,92% suurune makseosa kanda kogumispensionis kontole. Alates 10 aastast enne pensioniiga kantakse kogumispensionikontole kogutud summad osade kaupa tagasi NDC2 kontole ning pensioni makstakse NDC1 ja NDC2 kontodelt. Pensionile siirdumisel jagatakse NDC kontode saldo kohordipõhise sooneutraalse (*unisex*) eeldatava elueaga. Talupidajatel on eraldi sotsiaalkindlustuspensionis skeem, mida rahastatakse suuremas osas riigieelarvest ja väiksemas osas talupidajate kindlustusmaksetest. Talupidajate pension sõltub

kindlustusperioodi pikkusest talupidajana, kuid ei sõltu sisse maksetest. Pensioni eriskeemid on sõjaväelastele, politseinikele, kohtunikele, prokuröridele ja vangivalvuritele.

Täiendavaid vabatahtlikke pensioniskeeme on kahte tüüpi: kutsealased ja individuaalsed skeemid (IKE), mis on eelfinantseeritavad, määratud sisse maksetega kogumispensioniskeemid. 2019. aastal oli kutsealaste skeemidega (PPE + PPK) hõlmatud ca 6% sotsiaalkindlustatud töötajatest, ent hõlmatus eeldatavalt kasvab, kuivõrd 2019. aastal jõustunud töötajate kapitalikontode skeemis (PPK) on vaikesadena automaatne liitumine. 2021. aastaks oli liitunud 32,6% töötajatest (Chłoń-Domińczak, 2021). Individuaalsetes pensioniskeemides olid 2020. aastal pensionikontod ligi 9%-l kõigist sotsiaalkindlustatud töötajatest, ent neist vaid ca 40% olid aktiivsed kontod, kuhu laekus sisse makseid. Kogumispension (FDC) konto oli 98,1%-l NDC skeemiga kaetud inimestest ehk kaetus tööealistes hulgas oli OECD hinnangul 66,3%, aga sisse makseid tegi nendest 16,7%. Individuaalne vabatahtlik kogumispension oli 2020. aastal 6,3%-l tööealistest inimestest ja kutsealane kogumispension 2,7%-l (Euroopa Komisjon 2021, OECD 2021).

Tabel 5. Pensioni saajad liikide järgi, 2020 keskmine

Skeem	Keskmine väljamakse (PLN)	Pension saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
NDC skeem	2474	5 995 243	76,5%
Talupidajate sotsiaalkindlustusskeem (KRUS)	1384	835 364	10,7%
Kokku	2390	7 835 300	

Allikas: Statistical Information 2021

Poola on üks viiest OECD riigist, kus meestel ja naistel on erinev pensioniiga. Poola pensioniiga on meestel 65 ja naistel 60 eluaastat. 2012. aasta reformi käigus plaaniti tõsta meeste pensioniiga 67 eluaastani 2020. aastaks ja naiste pensioniiga samale tasemele 2040. aastaks, kuid muudatus pöörati tagasi valitsuse vahetudes juba 2017. aastal. OECD riikide hulgas kuulub Poola tulevikus madalaima pensionieaga riikide hulka.

Töötaoleku ajal teeb riik inimese eest sisse makseid pensionisüsteemi. Rasedus- ja sünnituspuhkuse ning vanemapuhkuse ajal tehakse inimese pensionisüsteemi sisse makseid riigieelarvest ja nende suurus sõltub vanemahüvitise summast. 2019. aastast maksab ZUS Poolas täiendavat vanemapensioni inimestele, kes on üles kasvanud vähemalt neli last ja kellel ei ole piisavalt toimetulekuvahendeid. Iseendale tööandjad peavad Poolas tasuma pensionimakseid, mille suuruse nad saavad ise etteantud vahemikus valida ning mis ei sõltu nende tegelikust sissetulekust.

Merceri pensioniindeksi järgi kuulub Poola C-kategooria pensionisüsteemide gruppi. See tähendab, et pensionisüsteemil on mõningad head omadused, kuid see sisaldab ka märkimisväärseid riske ja puudujääke. 2019. aastal oleks Poolas 40 aastat keskmise palgaga töötanud inimese brutopensioni asendumäär riigi keskmisest palgast olnud 66,4% (netoasendumäär 66,1%). Poola vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2020. aastal suhtelises vaesuses 18,2%. Kogu rahvastikust oli suhtelises vaesuses 14,8% inimestest ja vanuses 65–74 oli suhtelises vaesuses sarnases määras inimesi (18,3%) (Eurostat 2022a). Poola viimaste aastate reformid on olnud vastandsuunalised – osa varasemaid reformiotsuseid on peatatud või tagasi pööratud. Sagedased muudatused on toonud kaasa usalduse olulise languse pensionisüsteemi suhtes. Seetõttu ootavad Poola pensionäre tulevikus praegusest palju madalamad asendumäärad.

SUURBRITANNIA

Riigipension

- Uus riigipension (*New state pension*) – jooksvalt rahastatav
- Pensionikrediit (*Pension credit*) – jooksvalt rahastatav

Kutsealased, kohustuslikud

- Kutsealased pensioniskeemid (automaatse liitumisega) – eelfinantseeritud

Personaalsed, vabatahtlikud

- Personaalsed pensioniskeemid (individuaalsed või grupipõhised)
- Osanikupensioni skeemid (*stakeholder pension*)

Joonis 6. Suurbritannia pensionisüsteemi erinevad osad

Suurbritannia riiklik pensionisüsteem sisaldab kahte komponenti (pärast 6. aprilli 2016 pensionile jäänud isikutele): 1) uus riigipension (*new State Pension*); 2) sissetulekute alusel kaalutav pensionikrediit (*Pension Credit*). Riiklikule pensionile lisanduvad töökohapõhised kutsealased pensioniskeemid (*workplace pensions*) ja individuaalsed kogumispensionid (*personal pensions*) (Euroopa Komisjon 2018, MISSOC 2019/07). Pensionäridele makstakse ka erinevaid lisatoetusi, sh jõuluboonus (10 Suurbritannia naelsterlingit, makstakse detsembris), 80-aastaste ja vanemate pensionäride lisatoetus (0,25 Suurbritannia naelsterlingit nädalas), talvine küttetoetus (100–300 Suurbritannia naelsterlingit), külma ilma tasu (25 Suurbritannia naelsterlingit iga miinuskraadidega nädala eest).

Riigipension on jooksvalt rahastatav riiklikest sotsiaalkindlustusmaksetest, millest finantseeritakse lisaks pensionidele ka tervishoidu, töötuskindlustust jm. Töötaja maksemäär on üldjuhul 12% nädalapalgast, mis jääb vahemikku 184 kuni 967 Suurbritannia naelsterlingit (220–1158 eurot), ning 2% seda ületavalt osalt. Tööandja maksemäär on samas 13,8% nädalapalgast, mis ületab 170 Suurbritannia naelsterlingit (204 eurot). Riigipensioni iga tõusis 2020. aastal 66 eluaastani nii meestel kui ka naistel. Plaanis on pensioniiga veelgi tõsta – aastaks 2046 peaks pensioniiga olema 68 eluaasta juures (inimestel, kes on sündinud aprillis 1977 või hiljem). Praegu on Suurbritannia pensioniiga seega võrdne OECD keskmisega, kuid tulevikus tõuseb üle selle. Riiklik pensionikrediit (*Pension Credit*) on jooksvalt rahastatav sissetulekute alusel kaalutav lisatoetus pensioniealistele väikeste tuludega inimestele.

Töökohapõhised kutsealased pensioniskeemid on eelfinantseeritud ja enamasti määratud sissemaksetega (DC) skeemid. Kuivõrd töökohapõhiste kutsealaste pensioniskeemidega vabatahtlikult liitunud inimeste arv vähenes, siis alates 2012. aastast liidetakse töötajad kutsealaste pensioniskeemidega automaatselt, ent töötajal on võimalik pensioniskeemis osalemisest loobuda. Individuaalseid kogumispensione on erinevat tüüpi, sealhulgas on levinuimad: 1) osanikupensioni skeemid (*stakeholder pension*), milles pensionifond järgib kindlat investeerimisstrateegiat; 2) pensioni investeerimiskontoga skeemid (*self-invested personal pensions, SIPP-s*), mille puhul pensionikoguja valib ja haldab ise investeringuid, ent võib kasutada ka finantsnõustaja abi.

Riigipensioni staaži omistatakse inimesele Suurbritannias ka mittetöisel riigilt toetuse saamise ajal, mida loetakse töötamise ja võrdsustatud ajaks, mis läheb arvesse sissetuleku teenimise ajana ja kvalifitseerub seeläbi riigipensioni staaži osana – näiteks emadustoetuse, töötuse või haiguse ajal. Kui inimese palgast või toetustest saadav sissetulek ei ole olnud piisav, et kvalifitseeruda riigipensioni staaži kogumisse, on võimalik maksta täiendavaid vabatahtlikke riikliku kindlustuse makseid. Töötaolek, kellegi hooldamine ja lapsega kodus olemine vähendavad 2056. aasta pensioni asendusmäära – kolm aastat töötust 2,4% võrra (netoasendusmäära 2,6%), kolm aastat lapsega kodus olemist 2,6% võrra (2,7%) ja kolm aastat kellegi hooldamist 1,8% võrra (1,9%) (Euroopa Komisjon 2018). Iseendale töötajate (*self-employed*) sotsiaalkindlustuse panus sõltub Suurbritannias nende sissetulekust. Sarnaste pensionihüvede saamiseks maksavad iseendale töötajad kokkuvõttes vähem kui töötajad (Bradshaw & Bennett, 2021).

Riiklik pension ja pensionikrediit on loodud minimaalse pensioni tagamiseks. OECD hinnangul tagab pensionikrediit 21,6% asendusmäära ja riiklik pension minimaalselt 16,7% riigi keskmisest palgast. Riiklikku pensioni sai enam inimesi kui Suurbritannias üle 65-aastaseid inimesi kokku on (105%). Pensionikrediiti, mis on sissetulekust sõltuv, sai võrreldes 65+ inimeste hulgaga 16%.

Merceri pensioniindeksi kohaselt kuulub Suurbritannia paremuselt kolmandasse ehk pensionisüsteemide B-gruppi, saades 73,9 punkti adekvaatsuse, 59,8 punkti jätkusuutlikkuse ja 84,4 punkti usaldusväarsuse eest. Järgmise paarikümne aasta jooksul võib eeldada asendusmäära langust. 2016. aastal oleks Suurbritannias 40 aastat keskmise palgaga töötanud inimese brutopensioni asendusmäär riigi keskmisest palgast olnud 70,5% (netoasendusmäär 80,6%). Samal ajal oleks brutoasendusmäär 2056. aastal 59,2% (netoasendusmäär 62,7%). Suurbritannia vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2018. aastal suhtelises vaesuses 20,4% inimestest. Kogu rahvastikust oli suhtelises vaesuses 18,6% inimestest ja vanuses 65–74 oli suhtelises vaesuses vähem inimesi (16,0%) (Eurostat 2022a).

Suurbritannia viimaste kümnendite pensionireforme tõstetakse esile kui sidusale poliitikamuutuste raamistikule tuginevaid reforme, mis hõlmasid nii riiklikke pensione kui ka tööpõhiseid erapensione. Reformide tulemusel on näiteks loodud kutsealaste pensionisüsteemidega automaatselt liitumise süsteem (2012. aastal) ja tõstetud pensioniiga (2014 ja 2017).

IIRIMAA

Riigi kohustuslik sotsiaalkindlustuspension

- Osamaksline riigipension (*state pension (contributory)*)
- Sissetulekute alusel kaalutud sotsiaalabipension (*state pension (non-contributory)*)

Töölane, vabatahtlik

- Töölased pensioniskeemid

Isiklik, vabatahtlik

- Pensioni annuiteedilepingud (RAC)
- Personaalsed pensionisäästukontod (PRSA)

Joonis 7. Iirimaa pensionisüsteemi erinevad osad

Iirimaa pensionisüsteemi keskmes on kohustuslik sotsiaalkindlustuspension, mis koosneb kahest osast (European Commission 2021, MISSOC 2021): 1) osamaksline riigipension (*state pension (contributory)*), SPC); 2) sissetulekute alusel kaalutud sotsiaalabipension (*state pension (non-contributory)*, SPNC). Osamaksline riigipension on jooksva finantseerimisega, pensionikindlustusmaks määr on 15,05% palgast, millest 4% on töötaja ja 11,05% tööandja osa. Osamakslise riigipensioni suurus sõltub kindlustusstaži pikkusest, ent ei sõltu osamaksete suuruselt (s.t. varasemast töötasust). Osamakselist riigipensioni makstakse maksimummääras (248,30 eurot nädalas) isikule, kelle kindlustusstaž on vähemalt 520 nädalat ja on töötamise algusest arvates olnud keskmine vähemalt 48 nädalat kalendriaasta kohta. Sissetulekute alusel kaalutud sotsiaalabipensioni rahastatakse üldistest maksutuludest. Seda makstakse isikutele, kes ei kvalifitseeru osamakslisele riigipensionile või kes saavad seda vähendatud määras. Pensioni suuruse arvutamisel võetakse arvesse leibkonna tulud (teatud eranditega) ja varade (v.a koduks oleva elukoha) väärtus. Sotsiaalabipensioni maksimummäär on 237 eurot nädalas. Riigipensioni iga on 66 eluaastat. See oleks pidanud tõusma 2021. aastal 67 eluaastani ja 2028. aastal 68 eluaastani, kuid muudatus pöörati 2020. aastal jõustunud sotsiaalhoolekande seadusega tagasi. Seetõttu on Iirimaa praegu OECD riikide võrdluses keskmisest kõrgema pensionieaga riik, kuid kui pensioniiga ei tõuse, siis tulevikus OECD riikide keskmise pensionieaga.

Riigipensioone täiendavad kutsealased ja individuaalsed pensioniskeemid, sh nii määratud sissemaksetega (DC) kui ka määratud väljamaksetega (DB) või hübriidvormis (DB/DC) skeemid. Riigiteenistujate kutsealased pensioniskeemid on valdavalt kohustuslikud ja jooksva finantseerimisega, erasektoris aga vabatahtlikud ja eelfinantseeritavad. Täiendavate pensioniskeemidega on hõlmatud 50–60% töötajatest.

Tabel 6. Pensioni saajad liikide järgi, 2019 keskmine

Skeem	Keskmine väljamakse (eurot)	Pensioni saajate arv	Osakaal kõigi pensionisaajate seas
Osamakseline riigipension (SPC)	1080	431 000	66,9%
Sissetulekute alusel kaalutud sotsiaalabipension (SPNC)	915	95 000	14,7%
Erapensionid* (kutsealane ja individuaalne pensioniskeem)	840	60 000	9,3%
Kokku		644 544	100%

Allikas: Doorley & McTague, 2021; Eurostat 2022d

* EUROMOD-i arvutused 2018. aasta kohta

Iirimaa mõlemad riiklikud pensioniskeemid on mõeldud minimaalse sissetuleku tagamiseks. Sotsiaalabipensioni asendusmäär oli 2020. aastal 26,6% riigi keskmisest palgast. Samal ajal oli osamakselise riigipensioni asendusmäär 27,7%. Kuigi asendusmäärad on üsna sarnased, siis hõlmatused on erinevad. Sotsiaalabipensioni, mis on sissetulekust sõltuv, sai 2020. aastal 14% üle 65-aastaste inimeste arvuga võrreldes. Riiklikku pensioni sai aga 61% (OECD 2021).

Merceri 2021. aasta pensioniindeksis on Iirimaa tugeva pensionisüsteemi kategoorias ehk B-grupis (paremuselt kolmas grupp), jagades kohta näiteks Soome, Singapuri ja Suurbritanniaga. Kokku on Iirimaa indeksis 68,3 punkti. Iirimaa süsteemi eeliseks võib pidada pigem väikesi kulusid (kuigi SKP näitaja eripärade tõttu on seda keeruline teiste riikidega võrrelda), kuid pikemas plaanis võib keskmise eluea kasv pensionikulud oluliselt suurendada, kui pensioniiga ei tõsteta. 2019. aastal oleks Iirimaa 40 aastat keskmise palgaga töötanud inimese brutopensioni asendusmäär riigi keskmisesse palka olnud 43,5% (netoasendusmäär 56,9%).

Iirimaa vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2020. aastal suhtelises vaesuses 17,0% inimestest. Kogu rahvastikust oli suhtelises vaesuses 13,9% inimestest, aga vanuses 65–74 oli suhtelises vaesuses vähem inimesi (13,7%) (Eurostat 2022a). Iirimaa vanemaealiste seas on võrdlemisi suur kinnisvaraomanike osakaal – koduomand on 79,6%-l 65+ vanuses inimestel. 2021. aasta sügise seisuga on Iirimaa elanike eluga rahulolu Euroopa Liidu riikidest esikohal 8,1 punktiga 10-st (koos Soomega). Vanemaealiste rahulolu oli keskmisest isegi veidi kõrgem – 8.2.

AUSTRALIA

Riigipension

- Riiklik vanaduspension (*Age pension*) – sissetulekute alusel kaalutud, jooksvalt finantseeritud

Töölane, kohustuslik

- Ettevõtte, tööstuse ja avaliku sektori kohustusliku kogumispensioni (*superannuation*) fondid

Isiklik, kohustuslik

- Isejuhitavad kogumifondid, hoisefondid, väiksed APRA fondid jne

Isiklik, vabatahtlik

- Pensioni säästukontod
- Vabatahtlikud maksed kogumispensioni fondidesse (*superannuation*).

Joonis 8. Austraalia pensionisüsteemi erinevad osad

Austraalia pensionisüsteem tugineb kolmele sambale: 1) sissetulekute alusel kaalutud riiklik vanaduspension (*Age Pension*); 2) kohustuslik kogumispension (*superannuation*); 3) vabatahtlikud pensionisäästud (sh kinnisvara omamine).

Riiklik vanaduspension on jooksvalt finantseeritav. Vanaduspensioni suurus sõltub isiku sissetulekust (sh töötasu, muu pension, intressid jm) ning vara (sh finantsvara ja reaalarv) väärtusest teatud erisuste ja piirmääradega. Vanaduspensioni maksimummäär aasta kohta (2021 seisuga) on 25 155 Austraalia dollarit (15 957 eurot) üksielaval pensionäril ja 18 962 Austraalia dollarit (12 028 eurot) abielus/partneriga elaval pensionäril. Vanaduspensionile ei ole õigust, kui sissetulek või vara väärtus ületab sätestatud ülempiiri, mis on erinev üksi elaval pensionäril ja pensionäripaaril. Riiklikule vanaduspensionile (*Age Pension*) õigust andev vanus sõltub inimese sünniajast. 2021.–2022. aastal saavad vanaduspensionile jääda 1.7.1955–31.12.1956 sündinud inimesed vanuses 66 aastat ja 6 kuud. Kogumispensioni skeem on eelfinantseeritav. Kõik töötajad on kogumispensioniga automaatselt hõlmatud. Kohustuslikke kogumispensioni sisse makseid teevad tööandjad. Tööandja makse määr on 1. juulist 2021 vähemalt 10% töötaja palgast. Makse määr kasvab: 2002. aastal oli see 9%, mis kasvab 12%-ni aastal 2025. Töötajad võivad teha täiendavaid vabatahtlikke sisse makseid (neid teeb u 25% töötajatest). FIE-del ei ole makse kohustust, ent nad saavad teha vabatahtlikke sisse makseid. Kohustusliku kogumispensioni (*superannuation*) väljamaksete alguse valiku vanusekriteeriumid sõltuvad samuti isiku sünniajast ning tema tööalasest staatusest (kas isik jätkab töötamist või lõpetab töötamise). Vabatahtlikku kogumist loetakse Austraalias pensionisüsteemi kolmandaks sambaks. Sinna kuulub ka kodu omamine.

Austraalias ei kompenseerita kohustusliku kogumispensioni skeemi (*superannuation*) raames mittetöiseid perioode, sh ei vanemapuhkust ega töötust.

OECD (2019) toob välja, et mittetöistel perioodidel on märkimisväärne negatiivne mõju pensioni asendumääradele. 5-aastane paus töötamises lapsehoolduse või töötuse tõttu vähendab pensioni asendumäära 12% võrra (OECD keskmine on samal ajal vastavalt 4% ja 6%). Vajaduspõhine riigipension

võib hiljem neid puudujäike kompenseerida. Austraalia kuulub nende riikide hulka, kus iseendale tööandjatel ei ole kohustust pensionieaks koguda, kuid neil on võimalus osaleda vabatahtlikus pensionikogumises. ASFA (2018) toob välja, et suurel osal Austraalia iseendale tööandjatest puuduvad pensionisäästud üleüldse ning paljud on kogunud vähesel määral. Vaid 27% iseendale tööandjatest tegi 2017. aastal kogumispensioni sissemaksid (OECD 2019).

Merceri pensioniindeksi 2021. aasta paremusjärjestuses sai Austraalia hindeks B+ ja jagab A-grupi (Island, Holland, Taani) järel Iisraeli ja Norraga paremusjärjestuses teist kohta. Adekvaatsuse kategoorias sai Austraalia 67,4 punkti, jätkusuutlikkuse kategoorias 75,7 punkti ja usaldusväärse kategoorias 86,3 punkti. Austraalia pensionisüsteemi keskmes on 1980. aastate keskel loodud kohustusliku kogumispensioni süsteem Super (*superannuation*), millesse suunatava palga osakaal on aja jooksul järkjärgult kasvanud. Kuigi praegu pensionil olevad inimesed saavad suure osa oma sissetulekust endiselt riigipensionist, siis aja jooksul peaks valdav osa sissetulekust tulema kogumispensionist. Koos teistest riikidest aeglasemalt vananeva elanikkonnaga vähendab inimeste endi kogutud pension survet finantssüsteemile. Austraalia riiklik vanaduspension tagab minimaalselt 27% asendusmäära võrreldes riigi keskmise palgaga. Maksimaalses määras sai vanaduspensioni 60% selle saajatelt (OECD 2021). 2065. aastal oleks Austraalias 45 aastat keskmise palgaga töötanud inimese brutopensioni asendusmäär riigi keskmisesse palka olnud 31,3%. Austraalia vanemaealistest (vanuses 65+) oli 2018. aastal suhtelises vaesuses 43,3%¹ inimestest. Kogurahvastikust oli suhtelises vaesuses 20,4% inimestest.

¹ Hinnang erineb teiste riikide omast, sest kasutatud on OECD statistikat, mille järgi on kõikidel riikidel suhtelise vaesuse määr kõrgem kui Eurostati järgi.

PENSIONISÜSTEEMIDE RAHVUSVAHELISE PRAKTIKA TEEMAPÕHINE SÜNTEES

Selles peatükis esitame teemapõhise ülevaate juhtumiuuringus käsitletud riikide pensionipoliitikatest, tuues välja nii üldisi suundumusi kui ka konkreetsemaid huvitavamaid praktikaid. Eeskätt on tähelepanu pööratud sellistele pensionipoliitika ideedele, mis võiks olla põhimõtteliselt kohandatavad ka Eesti pensionisüsteemi konteksti. Selles vaates ei ole peatüki eesmärgiks esitada põhjalikku ja detailirohket võrdluspilti juhtumiuuringus käsitletud riikide pensionisüsteemidest, vaid pigem pakkuda valikut õpetlikest näidetest ning poliitikaideedest, millel võiks olla teatavat kasutuspotentsiaali Eesti pensionisüsteemi edasiarendamisel.

PENSIONISÜSTEEMIDE EESMÄRGID JA INDIKAATORID

PENSIONISÜSTEEMIDE EESMÄRGID

Pensionisüsteemi eesmärkide sõnastamine ning seniste eesmärkide täpsustamine või korrigeerimine muutub sageli aktuaalsemaks olukordades, kus süsteemi ees seisavad olulised väljakutsed, kaalutakse ulatuslikumaid reforme ning hinnatakse kriitiliselt seniseid arenguid. Juhtumiuuringutes käsitletud riikide pensionisüsteemid on valdavalt suhteliselt pika ajalooga (välja arvatud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid). Ehkki kõigis vaadeldud riikides on pensionisüsteemi ja selle üksikosade eesmärgid ühel või teisel moel sõnastatud, siis jäävad eesmärkide sõnastused valdavalt küllaltki üldiste/abstraktsete kategooriate tasemele ning puudutavad pensionisüsteemide klassikalisi teemasid – pensionide taseme piisavust (adekvaatsust) ning pensionisüsteemi jätkusuutlikkust.

Näitena võib tuua 2008. aastal Soome valitsuse sõnastatud pensionipoliitika eesmärgid: „Soome pensionisüsteemi peamine eesmärk on kindlustada elanike toimetulek vanaduse, töövõimetuse ja perekonna ülalpidaja surma korral. Kõigile riigi elanikele tagatav seadusjärgne kohustuslik pensionikindlustus hõlmab tööpensioni skeemi ja rahvapensioni skeemi. Tööpensioni skeem tagab kõigile töötajatele ja ettevõtjatele varasemate tuludega seotud kindlustuspõhise pensioni, mis vastab mõistlikul määral varasemale tarbimistasemele. Rahvapensioni skeem tagab kõigile elanikele täiendava miinimumpensioni.“ 2019. aastal tööturu osapoolte vahel sõlmitud pensionipoliitika kokkuleppes nägid ametiühingud ja tööandjad tööpensionisüsteemi keskse eesmärgina „majandusliku sõltuvusmäära püsivuse, pensionide piisava taseme, rahastuse jätkusuutlikkuse ja põlvkondadevahelise õigluse“ tagamist.

On iseloomulik – ja seda läbivalt kõikide analüüsitud riikide osas –, et sellistes eesmärgisõnastustes väljendatud mõisteid nagu „piisav tase“, „mõistlik määr“, „püsivus“ või „õigus“ detailsemalt ei konkretiseerita ning nende hindamisel valitseb teatav tõlgendusruum ja paindlikkus. Siiski on mõnel juhul olemas mitteformaalseid tõlgendusi ja sihttasemeid. Näiteks Soomes oli kuni 2005. a pensionireformini tööpensioniskeemi sihiks tagada 60% asendusmäär, ja ehkki pärast reformi sellist kindlat sihttasemist enam ei ole, siis mitteformaalselt mõjutab see pensionidiskussioone endiselt. Teisalt, ehkki Soome kehtestas 2011. aastal garantiipensioni, pole fikseeritud, millise toimetulekutaseme see peaks tagama, ning garantiipensioni taseme tõstmine sõltub seadusandja ühekordsetest otsustest.

Sarnase üldistuse tasemega on Taani valitsus kirjeldanud Taani pensionisüsteemi eesmärgi: „Riiklikud pensionid peavad tagama, et kõigil pensionäridel on adekvaatne baassissetulek, mis ei sõltu tööturul osalemisest. Kutsealased pensioniskeemid tagavad, et inimese sissetulek pensionieas ei oleks palju väiksem sellest sissetulekust, mida inimene teenis tööelu ajal. Individuaalsed pensioniskeemid katavad erisoovid pensioniea sissetuleku suhtes.“ Nii abstraktselt sõnastatud eesmärgid ei tähenda siiski tingimata seda, et eesmärkide püstitus oleks sisutu. Väljakujunenud heaolurežiimiga ühiskonnas nagu Taani, täidab eesmärkide konkretiseerimise rolli arengute monitooring. Eakate suhtelise vaesuse määr on madal ja kui see peaks hakkama märgatavalt tõusma, tekiks poliitiline probleem.

Rootsis on kokku lepitud teatavad aluspõhimõtted, millele pensionisüsteem peaks vastama, sh:

- iga põlvkond peaks kandma ise oma pensionikulud;
- fikseeritud maksemäär;
- vahetu seos sissemaksete ja pensioni vahel tööpensioni skeemis;
- automaatsed kohanemismehhanismid majandusolude ja rahvastikuarengutega seoses;
- pensioniea vaesuse vähendamine garantiipensioni abil;
- indiviidi otsustusvabadust võimaldav täielikult eelfinantseeritav komponent.

Barr (2013) on osutanud, et sellised printsiibid tõstavad sisuliselt rahalise jätkusuutlikkuse eesmärgi kõrgemale pensionide taseme piisavuse eesmärgist, mh kuivõrd saab süsteemi kohanemine fikseeritud maksemäära korral toimuda eeskätt pensionide suhtelise taseme languse või pensioniea edasilükkamise kaudu.

Poola ja Leedu kirjeldasid pensionisüsteemi eesmärgi vastavalt 1995. ja 2000. aasta kontseptsioonides, mis kirjeldasid kolmesambalise pensionisüsteemile üleminekut. On märkimisväärne, et hilisemate reformide kontekstis (mis Poolas senise teise samba skeemi suures osas tagasi pöörasid) pensionisüsteemi varasemaid üldisi eesmärgipüstitusi ei ajakohastatud ega seatud ka uusi eesmärgi.

Vaadeldud riikidest on riiklike pensionide sihttaseme kõige selgemalt eesmärgistanud Iirimaa. Riikliku pensioni eesmärgiks on Iirimaa tagada baassissetulek ja vältida vaesust vanaduspõlves. 2010. a riikliku pensioniraamistiku kohaselt: „Riiklik pension moodustab pensionisüsteemi põhialuse. Valitsus püüab tagada, et riiklik pension püsib tasemel 35% keskmisest palgast.“ 2018. a pensionireformi tegevuskava tegi ettepaneku see eesmärk ametlikult fikseerida ja „seada riikliku osamakselise pensioni asendusmääraks 34% keskmisest palgast“. See ei tähendaks siiski riiklike pensionide tõstmist, kuivõrd riiklike pensionide senine tase Iirimaa sellele sihttasemele vastab, vaid pigem senise taseme hoidmist ning avalikkusele teadmise ja kindlustustunde pakkumist, millise riigipoolse sissetulekuga pensionipõlves arvestada saab. Teisalt on siiski tegemist vaid poliitilise eesmärgiga, sest puudub niisuguse asendusmäärata tagamise mehhanism. Iirimaa pensionisüsteemi eripäraks on olnud see, et seni puudub pensionide indekseerimine ja riiklike pensionide tase on kehtestatud igal aastal riigieelarve vastuvõtmisel.

PENSIONIDE INDIKAATORID JA SIHTTASEMED, PENSIONISÜSTEEMI MONITOORING

Pensionisüsteemi arengute jälgimise vaates eristuvad hea praktika näidetena Soome ja Rootsi, kus kokkulepitud pensioniindikaatorite monitooring on regulaarne, iga-aastane tegevus. Teistes vaadeldud riikides toimub pensionisüsteemi detailsem analüüs pigem vajaduspõhiselt ja ebaregulaarselt.

Soome pensionikeskus avaldab igal aastal pensioniindikaatorite kogumiku, mis esitab ülevaate 32 kokkulepitud 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;
- pensionikulusid ja rahastamist kirjeldavad indikaatorid.

Jälgitavate põhiindikaatorite hulgas on:

- oodatav keskmine tööjätuiga;
- aktiivse tööelu keskmine pikkus;
- tööhõive määr;
- uute pensionile siirdujate tööelu kestus;
- töötavate pensionäride osatähtsus;
- keskmine vanaduspension;
- vanaduspensionide jaotus suuruse järgi sugude lõikes;
- keskmise vanaduspensioni suhe keskmisse töötasusse;
- keskmise pensioni suhe keskmisse töötasusse, prognoos aastani 2085;
- pensioni asendusmäär erinevates tulurühmades ja sugude lõikes;
- keskmine pensionitulu detiilide lõikes;
- pensionikulude suhe SKT-sse;
- tööpensioni kulude suhe brutotöötasufondi;
- tööpensioni kulud võrreldes maksemääraga;
- omandatud pensioniõiguste eelfinantseerimise määr.

Rootsi pensioniagentuur avaldab igal aastal pensionisüsteemi aastaaruande (nn Oranži raporti), mis keskendub nende tööpensioni skeemi (NDC, *inkomstpension*) finantsilise jätkusuutlikkuse indikaatoritele, sh pensionisüsteemi aktivad (maksete tulu ja puhverfond), pensionikohustused ja süsteemi tasakaalu määr (*balance ratio*), ning kohustusliku kogumispensioni skeemi (*premiumpension*) varadele ja kohustustele.

Teisalt on pensioniindikaatorite või -parameetrite numbrilisi sihttasemeid fikseerivad formaalsed otsused või kokkulepped pigem harvad. Selliste näidetena võib välja tuua:

- Soome 2014. aastal tööturu osapoolte vahel sõlmitud pensionireformi kokkuleppes seati eesmärgiks, et aastaks 2025 tõuseb pensionile siirdumise keskmine vanus 62,4 aastale;
- Rootsi 1999. aasta pensionireformi raames lepiti parlamendierakondade vahel kokku, et kohustusliku pensionimakse määr on 18,5% ning seda ei muudeta;
- Taani 2011. aasta pensionireformi raames lepiti kokku, et pensioniea kohandamisel/indekseerimisel lähtutakse oodatava eluea muutuste põhjal sihist, et iga vanuskohordi vanaduspensionipõlve keskmine pikkus oleks 14,5 aastat;
- Iirimaa 2018. aasta pensionireformi tegevuskava seadis sihiks, et riiklik pension tagaks 34% asendusmäära keskmisest palgast;
- Austraalia 2009. aasta pensionireformi kava seadis eesmärgiks, et üksielava pensionäri riikliku vanaduspensionimäär moodustaks kaks kolmandikku abielus/partnerluses elava pensionäripaari vanaduspensionimäärast.

Kvantitatiivsete sihttasemete harv kasutamine paistab osutavat, et pigem on analüüsitud riigid soovinud jätta endale paindlikumaid võimalusi muutustele reageerimiseks, kui fikseerida kindlad parameetrite või indikaatorite sihttasemed.

PENSIONISÜSTEEMI ÜLDINE ÜLESEHITUS JA SAMMASTEVAHELISED PROPORTSIOONID

Vaadeldud kaheksa riiki esindavad küllalt erineva ülesehitusega pensionisüsteeme. Seejuures on olulisi erinevusi ka samasse heaolurežiimi kuuluvate riikide pensionisüsteemide vahel.

Analüüsitud riikide pensionisüsteemide struktuurseid erinevusi põhjustavad kesksete pensionipoliitiliste küsimuste erinevad lahendused:

- kas riiklik vanaduspension on universaalne, kõigi elanike subjektiivne õigus või on riiklik pension vajaduspõhine, mis sõltub isiku/leibkonna muudest tuludest ja/või varast;
- kas seadusjärgselt kohustuslik pensionisüsteem kannab ka asendussissetuleku pakkumise funktsiooni varasemast töötasust või sissetulekust sõltuvate pensionide kaudu või pakub kohustuslik pensionisüsteem üksnes minimaalset baassissetulekut pensionieas, et vältida eakate vaesusriski;
- milline roll on pensionisüsteemis kogumispensionidel ja kas kogumispensionide skeemidega liitumine on vabatahtlik või kohustuslik, või on vabatahtlik, ent automaatse liitumisega.

Võib panna tähele, et Põhjamaades (Soomes, Rootsis, Taanis), kus avaliku sektori pensionikulud on vaadeldud riikidest kõrgeimad (üle 12% SKT-st), katab seadusjärgne kohustuslik pensionisüsteem nii eakate vaesuse vältimise kui ka varasema töötasuga/sissemaksetega seotud asendussissetuleku pakkumise funktsioone. Ühtlasi on Põhjamaade pensionisüsteemid väljundindikaatorite järgi ka suhteliselt tõhusad mõlema eesmärgi saavutamisel. Riikide lõikes on konkreetsemad pensionipoliitilised lahendused siiski erinevad.

Teisalt, Austraalias ja Iirimaa, kus avaliku sektori pensionikulud on väikesed (ca 4–5% SKT-st), piirdub riikliku pensioni roll baassissetuleku tagamisega. Riiklik pension neis riikides ei sõltu isiku varasemast töötasust ning asendussissetuleku pakkumise funktsioon on täielikult jäetud eelfinantseeritavatele kogumispensionide skeemidele. Sarnase ülesehitusega on Suurbritannia pensionisüsteem pärast 2016. a jõustunud muudatusi (nn uus riigipension).

Leedu ja Eesti, kus pensionikulud jäävad nende kahe riikide 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 edukas – nii Leedus kui ka Eestis on eakate (65+) suhteline vaesus suur, samas kui keskmine asendusmäär on madal.

Kõigi analüüsitud riikide pensionisüsteemid sisaldavad eelfinantseeritavaid kogumispensioniskeeme, ent nende suhteline roll erineb riikide lõikes, mis väljundindikaatorina peegeldub 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 tööpensionide skeem on osaliselt eelfinantseeritav, moodustavad pensionifondide varad ca 65% SKT-st. Teisalt, väikseimad – alla 10% SKT-st – on pensionifondide varad seni Poolas ja Leedus.

Eraldi tähelepanu väärib küsimus kas ja kuidas on pensionisüsteemi erinevad pensionisambad omavahel seotud/integreeritud või toimivad need eraldiseisvatena/autonoomsetena, üksteist täiendades. Pensionisambad võivad seejuures olla omavahel seotud makselahenduste, halduse või väljamaksete süsteemi kaudu.

Integreeritud väljamaksete lahenduse näiteks on Soome ja Rootsi. Soomes on pensionisüsteemi keskmiselt osaliselt eelfinantseeritav tööpension, millele madalama tööpensioniga inimeste puhul lisandub pensionitulude alusel kaalutud suurusega rahvapension.

Leedus, kus teise sambaga liitumine oli vabatahtlik, oli 2019. aastani Eestiga mõnevõrra sarnane teise samba makse lahendus – kogumispensioniga liitunud isikutel suunati 2% suurune osa sotsiaalkindlustusmaksetest nende pensionikontole erapensionifondis (millele lisaks maksis isik 2% oma palgast ja riik lisas veel 2% riigi keskmisest palgast). See tähendab, et teise samba kontodele suunati ümber osa senisest (esimese samba) sotsiaalkindlustusmaksetest ehk teine samm asendas osaliselt senist esimest sammast. 2019. aastal viidi läbi sotsiaalkindlustusmaksete reform, millega senine tööandja sotsiaalkindlustusmaksete koormus kandus üle töötajale (töötaja sotsiaalkindlustusmaks määr on 19,5%, sh 8,72% pensionikindlustuseks), samas tõsteti ühekordselt kõigi töötajate brutopalka, nii et töötajate netotöötasu ei muutunud, samuti ei muutunud tööandja brutopalgakulud. Samaaegselt siirdus sotsiaalkindlustuspensionide baasosa rahastamine riigieelarvesse, pensionikindlustusmaks määr langes ja üksikisiku tulumaksu määr tõusis. Reformi tulemusel kujunes töötaja teise samba makseks 3%

brutopalgast, millele riik lisab 1,5% riigi keskmisest palgast, mis on praktiliselt ekvivalentne enne reformi (aastatel 2016–2019) kehtinud teise samba maksemääradega; samas muutus sellise reformi tulemusel teise samba makse nähtavalt töötaja (vabatahtlikuks) makseks, mis on eraldatud sotsiaalkindlustusmaksest (sh esimese samba pensionimaksest).

PENSIONISÜSTEEMI KOMPONENTIDE PARAMEETRILISED LAHENDUSED

I SAMBA MIINIMUMPENSION

Miinimumpensioni tagamise skeemide seas kohtab mitmekesiseid lahendusi. Enamasti sisaldavad need vajaduspõhiseid elemente, ent lahendused erinevad selles osas, milliseid sissetulekuallikaid tulude kaalumisel arvesse võetakse: kas võetakse arvesse ka isiku/leibkonna vara, kas ja milliseid täiendavaid vajadusi/kulusid arvesse võetakse, kas miinimumpensioni tase on individuaalne või võetakse arvesse ka leibkonnaseisu (kas elatakse üksi või koos abikaasa/partneriga) jm.

Austraalias on riiklik pension kaalutav nii muude sissetulekute kui ka vara alusel, ehkki nii tulude kui varade arvestamise osas on teatud erandeid. Sissetulekute kaalumisel ei võeta üksi elava pensionäri puhul arvesse kuni 180 Austraalia dollari (114 euro) suurust tulu ning lisaks on pensionäride töötamise soodustamiseks kehtestatud töötamise boonus (*work bonus*), mis tähendab, et teenitava töötasu esimesed 300 Austraalia dollarit (190 eurot) kahe nädala kohta ei mõjuta samuti vanaduspensioni suurust. Samas on võimalikud ka teatud vajaduspõhised pensionilisad, mis tähendab, et sisuliselt ei ole miinimumpensioni garantii päris ühel tasemel, vaid teatud ulatuses diferentseeritud.

Suurbritannias, kus riiklik pension (2016 ja hiljem pensionile jäänud inimestel) ei sõltu varasemast töötasust, vaid kindlustusstaaži pikkusest, lisanduvad staažipõhisele riigipensionile teatud vajaduspõhised pensionilisad ehk nn pensionikrediit. Õigus pensionikrediidile sõltub seejuures nii jooksvatest sissetulekutest kui ka isiku säästude ja varade suuruselt, 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 on vastav riigipension väike. Seejuures ei võeta Iirimaaal vajaduste kaalumisel arvesse esimest 30 eurot muudest tuludest ning lisaks 200 euro ulatuses töötasu, et motiveerida väikese pensioniga inimesi töötamist jätkama, samuti ei võeta varade hindamisel arvesse eluasemeks oleva kodu väärtust.

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 kestnud lühikest aega, tagab rahvapensionist madalama miinimumi garantiipension, mille suurus on kõigi muude pensionitulude alusel kaalutav. Samas ei sõltu õigus rahvapensionile ega garantiipensionile isiku muudest võimalikest sissetulekutest ega võeta arvesse leibkonna vara. Sarnast süsteemi, kus tööpensioni täiendab kaheastmeline (residentsuspõhine ja vajaduspõhine) miinimumpensionide skeem, rakendab ka Rootsi, ehkki vastavate hüvitiste nimetused on erinevad.

Väärrib märkimist, et mitmes riigis võtavad miinimumpensioni tagamise skeemid – Austraalia vanaduspension, Suurbritannia pensionikrediit, Iirimaa sotsiaalabipension, Soome rahvapension ja Rootsi

garantiipension – arvesse pensionisaaja leibkonna koosseisu, st kas pensionisaaja elab üksi või koos abikaasa/partneriga. Üksielava pensionäri miinimumpensioni tagatis on abielus/partnerluses elava pensionäri pensionimäärast kõrgem – Austraalias kolmandiku (33%), Suurbritannias ca 30%, Soomes ja Rootsis ca 12% ja lirimaal ca 8% võrra.

Taanis ja Leedus seadusjärgne miinimumpension puudub, mis tähendab, et pensioniealised inimesed, kellel puudub õigus sotsiaalkindlustuspensionile või kelle vastava pensioni suurus on väike, peavad toetuma sotsiaalabile.

Poolas tagatakse isikutele, kelle sotsiaalkindlustuspension jääb fikseeritud tasemest (1200 Poola zlotti ehk 264 eurot) madalamaks, samal tasemel miinimumpension, seejuures kaetakse miinimumpensioni ja sotsiaalkindlustuspensioni vahe riigieelarvest (mitte sotsiaalkindlustusmaksetest). Samas laieneb selline garantii vaid staažinõude (meestel 25 aastat, naistel 20 aastat) täitnud isikutele.

TÖÖTASU JA PENSIONISAAMISE ÜHILDAMINE

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 lirimaal 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 vähendatakse rahvapensioni suurust teatud osas.

Vajaduspõhiste pensionide – Austraalia vanaduspension, Suurbritannia pensionikrediit, lirimaa sotsiaalabipension ja Rootsi vanadustoetus – määramisel võetakse sissetulekute kaalumisel sissetulekuna arvesse saadav töötasu. Samas on Austraalia ja lirimaa kehtestanud erandeid teenitava töötasu osas, et soodustada väiksema pensioni saajate töötamist (vt eespool). Lisaks on Austraalias töötamise boonuse (ehk töötasu, mida arvesse ei võeta) summad üle aja kumuleeritavad ehk kui pensionär ei kasuta mõnel perioodil kogu töötamise boonuse summat täies ulatuses ära (st töötasu on sellest piirist väiksem või puudub), saab ta need kasutamata osad edasi kanda ja akumuleerida n-ö virtuaalsel kontol (kindlaksmääratud ülempiirini), et neid hiljem kasutada.

Soomes ja Poola rakendavad vanaduspensioni määramisel tingimust, et isiku senine töösuhe peab olema lõppenud ehk vanaduspensioni määramise ajal ei tohi isik olla töösuhtes. Samas võib isik pärast pensioni määramist alustada uut töösuhet ning saadav töötasu ei mõjuta pensioni saamise õigust ega pensioni suurust. Intervjueeritud pensionieksperdid (vastavalt Marjukka Hietaniemi Soomest ja Agnieszka Chłóć-Domińczak Poolast) selgitusel on selline reegel pigem ajalooline jäänuk, mis on seni muutmata jäänud.

LASTE ARVU JA LASTEKASVATAMISE AJA ARVESTAMINE

Nii töötasust sõltuvates riiklikes tööpensioni/sotsiaalkindlustuspensioni skeemides (Soomes, Rootsis, Leedus, Poolas) kui ka tööstaažist sõltuvates riigipensioni skeemides (Suurbritannias ja lirimaal) tehakse vanemapuhkuse ja väikelapse kodus kasvatamise ajal reeglina sissemaksid ühe vanema eest, et tagada nende perioodide arvestamine hilisemas vanaduspensionis.

Soome tööpensioni skeemis tehakse vanemapuhkuse ajal sissemaksid 1,17-kordselt referentstulult, mille põhjal vanemahüvitis on arvutatud. Koduhooldustoetuse ajal tehakse sissemaksid kindlas igakuises summas kuni lapse kolmanda eluaastani.

Rootsi tööpensioni (NDC) ja kogumispensioni (*premiumpension*) skeemides tehakse sissemaksid väikelapse kasvatamise ajal kuni lapse nelja-aastaseks saamiseni. Seejuures tasub lapsevanem ise 7% vanematoetuse summalt (töötaja makse) ning riik tasub ülejäänud makse tööandja eest, nii et kogumakse moodustab 18,5%. Rootsi kutsealastes pensioniskeemides soovitatakse tööandjatel jätkata kutsepensioni maksid vanemahüvitise saamise 13 kuu jooksul.

Leedus teeb riik lapsevanema eest sissemaksid nii I kui II sambasse nii rasedus- ja sünnituspuhkuse kui ka vanemapuhkuse ajal. II samba pensionikontodele teeb riik sissemaksid 1,5% eelmise aasta riigi keskmisest palgast ühele kuni kolmeaastast last kasvatavale vanemale.

Poolas teeb riik lapsevanema eest sissemaksid NDC skeemi, võttes aluseks vanema varasemast töötasust sõltuva vanemahüvitise summa. Samas kestavad rasedus- ja sünnituspuhkus (20 nädalat) ning vanemapuhkus (32 nädalat) Poolas kokku vaid ühe aasta.

Suurbritannias, kus õigus riiklikule vanaduspensionile ja selle suurus sõltuvad kindlustusstaažist (ehk mitte töötasust või sissemaksete suuruselt), omistatakse emadushüvitise ja lapsehooldustoetuse saamise aja eest pensionikindlustusstaaži nn kindlustuskrediidi vormis.

Analüüsitud riikidest kaks – Leedu ja Poola – maksavad eraldi pensionilisa lasterikka pere vanemale. Leedus makstakse riikliku eripensioni ühele vanemale, kes on kasvanud viit või enam (bioloogilist või lapsendatud) last vähemalt kaheksa aasta vanuseni. 2022. aastal on selle eripensioni määr 118,70 eurot kuus ning see lisandub vanema väljateenitud sotsiaalkindlustuspensionile. Poolas makstakse 2019. aastast täiendavat vajaduspõhist vanemapensioni pensioniealisele vanemale, kes on üles kasvanud vähemalt neli last ja kelle sotsiaalkindlustuspensioni summa jääb alla miinimumtaseme. Sellise meetme eesmärk on toetada lapsevanemaid, kes on loobunud töötamisest, et olla lastega kodus. Pensionilisa makstakse eeskätt emale, ema surma või vanemlike kohustuste mittetäitmise juhtudel makstakse pensionilisa isale. Lisatingimustena peab vanemapensioni saaja olema Poola kodanik või alaline elanik ning olema Poolas elanud vähemalt 10 aastat. Vanemapension kompenseerib lasterikkale vanemale miinimumpensioni garantiist (2022. aastal 1200 Poola zlotti ehk 264 eurot) puudu jääva osa; samas ei kohaldata sel juhul tavapäraselt kindlustusstaaži nõuet.

KOGUMISPENSIONIGA LIITUMINE

Vaadeldud riikidest on Rootsis, Taanis ja Austraalias kogumispensioniga liitumine kohustuslik. Samas on Rootsis ja Taanis 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 hõlmatud.

Suurbritannia, Leedu ja Poola kasutavad kogumispensioniga automaatse liitumise skeemi, mis jätab töötajatele võimaluse kogumisest loobuda. Samas rakendavad nii Suurbritannia kui ka Leedu küllalt tugevat nügimismehhanismi. Suurbritannias peab tööandja iga kolme aasta järel töökohapõhise

pensioniskeemiga uuesti liitma vahepeal sellises pensioniskeemis osalemisest loobunud töötajad. Leedus saadetakse kõigile kogumispensioniga mitteliitunutele iga kolme aasta järel kuni 40-aastaseks saamiseni uus ettepanek liitumiseks.

lirimaal on seni täiendavate pensioniskeemidega liitumine olnud vabatahtlik, ent hiljuti (2022. aastal) otsustas ka liri valitsus rakendada 2024. aastast automaatse liitumise süsteemi.

KOGUMISPENSIONI MAKSE MÄÄR JA VABATAHTLIKUD LISAMAKSED

Vaadeldud riikidest on kohustusliku individuaalse kogumispensionimakse määr madalaim Taanis, kus ATP sissemaks on fikseeritud summas ja moodustab ca 1% keskmisest palgast. Madal on kogumispensionimakse määr ka Rootsis – 2,5% brutopalgast. Samas, nagu märgitud, on nendes riikides lisaks laia hõlmatusega täiendavad kutsealased pensioniskeemid. Kõrgeim – 10% palgast – on kohustusliku kogumispensionimakse määr Austraalias.

Nii Austraalia, Leedu kui ka Suurbritannia lubavad samas täiendavaid vabatahtlikke sissemaksed kogumispensionimakse kontodele lisaks kehtestatud minimaalsele sissemaks määrale.

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. Riigi kaasmaks on seega kõigi töötajate puhul ühesugune ega sõltu töötaja palgatasemest. Samas on töötajal võimalik teha ka suuremaid sissemaksed kui 3% palgast ning töötaja eest võib teise samba makset tasuda ka tööandja.

Suurbritannias peab töökohapõhise kogumispensionimakse (*workplace pension*) sissemaks moodustama vähemalt 8% palgast, millest tööandja osa peab moodustama vähemalt 3%.

Austraalias peab kohustusliku kogumispensionimakse (*superannuation*) sissemaks moodustama vähemalt 10% palgast (maks määr tõuseb 12%-le aastaks 2025), samas kui töötaja võib teha vabatahtlikke lisamakseid. Regulaarseid lisamakseid teeb ca veerand kõigist töötajatest – sagedamini kõrgema haridusega, suurema sissetulekuga ja vanemaalised inimesed.

Leedu kehtestas 2019. aasta reformi raames kogumispensionimaksepuhkuse võimaluse. Teise samba sissemaksed on kogumisperiodi jooksul võimalik peatada kokku kuni 12 kuuks, ühe- või enamakuuliseks perioodiks, teatades maksepuhkuse soovist vähemalt üks kuu ette.

KOGUMISPENSIONI VÄLJAMAKSED

Rootsis, Taanis ja Leedus on teise samba kogumispensionimakse väljamakseks kohustuslik annuiteet, see tähendab, et teine samm katab eluea riski. Samas on nii Rootsis kui ka Leedus annuiteedi osutajaks riiklik sotsiaalkindlustusamet ja Taanis ATP fond (mis on avalik-õiguslik asutus). Need riigid on eelistanud ühte kesket annuiteediosutajat turupõhisele (kindlustusseltside konkurentsile tuginevale) lahendusele, mh turu väikese mahu kaalutlusel. Sisuliselt on kohustusliku annuiteediga tegemist ka Poolas, kus enne pensioniiga kantakse kogutud pensionivara pensionifondist tagasi riikliku sotsiaalkindlustuse kontole, nii et väljamakseid teeb üksnes sotsiaalkindlustus.

Austraalias on kogumispensioni väljamaksud teatud erijuhtudel (püsiv töövõimetus, fataalne haigus, ravikulude katmine, tõsised finantsraskused, kodulaenumaksud, et mitte kaotada eluaset, lähedase matusekulude katmine vm) võimalikud ka enne pensioniiga, ent selliste võimaluste kasutamine on piiratud.

MAKSUSTAMINE

Riigid kasutavad kahte tüüpi rahalisi stiimuleid, et ergutada inimesi pensionieaks säästma: maksustiimulid ja muud rahalised stiimulid. Tavapäraselt on muud säästud maksustatud sissetuleku ja tuluga samamoodi: sissemaksed tehakse maksujärgsest sissetulekust, investeringutulu maksustatakse ning väljamaksud on maksust vabastatud. Seda nimetatakse maksustatud-maksustatud-vabastatud ehk MMV (EET) maksurežiimiks. Maksustiimuleid luuakse sellisest tavapärasest praktikast erineva lähenemisviisi kasutamisega. Sageli kasutatakse pensionisäästude maksustamisel vabastatud-vabastatud-maksustatud (VVM) maksurežiimi, kus nii kogumispensioni sissemaksed kui ka investeringutulu on maksudest vabastatud ja maksustatakse vaid väljamaksud. Kasutatakse aga ka vabastatud-vabastatud-vabastatud ehk VVV lähenemist (vt Tabel 1). Muud rahalised stiimulid on näiteks inimese individuaalsetele sissemaksetele lisaks täiendavate sissemaksete tegemine riigi või tööandja poolt (*contribution matching*) kas fikseeritud maksemääraga või kindlas suuruses nominaaltoetusena inimese pensionikontole.

Muudest rahalistest stiimulitest kasutatakse juhtumiuuringu riikides:

- riigi poolt täiendavate kogumispensioni sissemaksete tegemine väiksemate tuludega inimeste vabatahtlikele lisamaksetele Austraalias (50% ulatuses inimese vabatahtlikust maksest);
- täiendavate sissemaksete tegemine tööandjate poolt Poolas;
- fikseeritud suuruses nominaaltoetused (1,5% riigi keskmisest palgast) Leedus.

Tabel 1. Sissemaksete, kasumi ja väljamaksete maksustamine sissemaks tüübi järgi, 2021

Allikas: OECD 2021

Riik	Plaani/sissemakse tüüp	Sissemakse allikas	Sissemakse maksustamine	Investeeringu tulu maksustamine	Väljamaksete maksustamine
Eesti	Kohustuslikud sissemaksed	Kõik inimesed	Vabastatud	Vabastatud	Vabastatud
	Vabatahtlikud sissemaksed	Individuaalne	20% maksukrediiti	Vabastatud	Vabastatud
Soome	Vabatahtlikud individuaalsed plaanid	Individuaalne	30% maksukrediiti	Vabastatud	30%–34%
	Teised plaanid	Kõik	Vabastatud	Vabastatud	Maksustatud

Rootsi	Preemiumpensi on	Individuaaln e	Vabastatud	Vabastatud	Maksustatud
	Teised plaanid	Kõik	Vabastatud	15%	Maksustatud
Taani	Vanaduspensio ni säästuskeem (<i>Age savings plan</i>)	Kõik	Maksustatud	15,3%	Vabastatud
	Teised plaanid	Kõik	Vabastatud	15,3%	Maksustatud
Leedu	II samba plaan	Kõik	Osaliselt vabastatud	Vabastatud	Vabastatud
	III samba plaan	Individuaaln e	Vabastatud	Vabastatud	Vabastatud
Poola	OFE plaanid	Individuaaln e	Vabastatud	Vabastatud	Maksustatud
	IKZE plaanid	Individuaaln e	Vabastatud	Vabastatud	10%
	PPK, PPE ja IKE plaanid	Kõik	Maksustatud	Vabastatud	Vabastatud
Suurbritannia	Kõik	Kõik	Vabastatud	Vabastatud	Osaliselt vabastatud
Iirimaa	Kõik	Kõik	Vabastatud	Vabastatud	Osaliselt vabastatud
Austraalia	Maksueelsest tulust tehtud sissemaksed (<i>concessional contributions</i>)	Kõik	0%/15%/30%	15%	Vabastatud
	Maksustatud tulust tehtud sissemaksed (<i>non- concessional contributions</i>)	Individuaaln e	Maksustatud	15%	Vabastatud

ISEENDALE TÖÖANDJATE PENSIONIKINDLUSTUS

Enamikus uuritud riikides on iseendale tööandjatel mingid takistused pensioniea sissetuleku kogumiseks sarnaselt tavatöötajatega. Isegi kui pensioniõigusi arvestatakse samamoodi nagu töötajatel (nt Leedu, Lirimaa), võib küsimuseks saada sissetulekute ebakindlus või nende madalam tase. Ka ei pruugi sissetulek olla kohustuslikud samas määras kui tavatöötajatel – näiteks Soomes ja Poolas on võimalik sissetulek suurendada ise valida, mis toob kaasa iseendale tööandjate madalama pensioni tulevikus, sest suur osa valib madalama sissetulekumäära. Seda kompenseerib asjaolu, et sageli on iseendale tööandjad samaaegselt ka palgalisel töökohal. Näiteks Soomes ei ole seetõttu nende pensionikindlustuse küsimus seni teravalt tõusetunud (Knuuti & Palomurtu, 2015).

Enamjaolt jäävad iseendale tööandjad välja ametialastest skeemidest (*occupational schemes*). Rootsis ei osale iseendale tööandjad ametialastes pensioniskeemides, kuid neid julgustatakse oma palgast 4,5% säästma, et nende pension oleks lõpuks sama suur kui tavatöötajatel. Iseendale tööandjad saavad maksusoodustust sarnaselt ametialastes skeemides osalevate töötajatega. Samamoodi ei kogu Taani iseendale tööandjad pensioniõigusi sissetulekutega seotud skeemides. Iseendale tööandjatel on võimalus teha makseid kollektiivsesse pensionikindlustusse ATP Livslang Pension. Kui iseendale tööandjad vabatahtlikult täiendavalt ei kogu, on neil õigus vaid rahvapensionile ja vajaduspõhiste toetustele. Ligikaudu 60% Taani iseendale tööandjatest panustab keskmiselt 7% oma sissetulekust kuus vabatahtlikku erapensioniskeemi (OECD 2021). Kuni 30% iseendale tööandja ettevõtte tulust saab säästa maksuvabalt.

Samuti ei ole Austraalias iseendale tööandjatel kohustust pensionieaks koguda, kuid neile on antud see võimalus. Siiski vaid 27% iseendale tööandjatest tegi 2017. aastal kogumispensionis sissetulekuid (OECD 2019). Seetõttu on isehõivatute hulgas enam neid, kes sõltuvad peamiselt riiklikust vanaduspensionist ja nende pensioni asendumäär on madalam. Sellest hoolimata ulatub iseendale tööandjate asendumäär 90%-ni võrreldes sama tulu teeninud tavatöötajatega, sest nad kvalifitseeruvad väiksemate varade (sh kogumispensionis varad) tõttu riigipensionile. See tähendab, et isehõivatute pension tugineb suuremal määral riigi üldistele maksutuludele ja nende endi panus on väiksem kui tavatöötajatel.

Huvitav praktika on kasutusel Taanis, kus vähemalt 55-aastased inimesed, kes on olnud iseendale tööandjad või enamusosanikud viimase 10 aasta jooksul 15 aastast, võivad oma ettevõtte või osakute müügist saadava maksustatava tulu kanda n-ö lõpetamisskeemi (2021. aastal 2 931 800 Taani krooni ulatuses) ning saada raha kätte pensionieas. Müügist saadav tulu maksustatakse sel juhul alles pensionide väljamaksel.

Kuigi intervjuudest selgus, et iseendale tööandjate sotsiaalkindlustuse probleemi on kõikides uuritud riikides teadvustatud ning enamikul juhtudel ka arutatud, siis konkreetseid reformiettepanekuid tehtud ei ole. Soomes on väljatöötamisel kalkulaator, kus inimene saab vaadata oma sissetulekust sõltuvaid pensioniea sissetulekuid.

EESTI PENSIONISÜSTEEM VÕRDLUSPILDIS JA RAHVUSVAHELISE PRAKTIKA ÕPPETUNNID EESTI JAOKS

EESTI MERCERI PENSIONIINDEKS

Merceri globaalne pensioniindeks võrdleb 43 riigi pensionisüsteemi ja seda on hinnatud alates 2009. aastast. Võrreldud on pensionisüsteemide adekvaatsust, jätkusuutlikkust ja usaldusväarsust. Viimati avaldati Merceri pensioniindeks 2021. aastal (Mercer 2021). Eesti kohta ei ole Merceri pensioniindeksit varem arvatud ja selles töös on seda tehtud esmakordselt.

Merceri pensioniindeksi kolmel osal on erinevad kaalud ja lisaks on allküsimustel erinev kaal. Kokku on indeksis üle 50 indikaatori. Alljärgnev tabel kirjeldab, millised on indeksi põhilised teemad.

Tabel 1. Merceri pensioniindeksi põhiosade kaalud ja iga osa põhilised indikaatorid

Adekvaatsus – 40%	Jätkusuutlikkus – 35%	Usaldusväarsus – 25%
<ul style="list-style-type: none">• Hüvitised• Süsteemi disain• Säästud• Maksusüsteem• Kodu omamine• Kasvupotentsiaali varad	<ul style="list-style-type: none">• Pensionisüsteemi katvus• Varade hulk• Demograafia• Kulutused• Riigivõlg• Majanduskasv	<ul style="list-style-type: none">• Regulaatsioonid• Valitsemine• Kaitse• Kommunikatsioon• Opereerimise kulud

Allikas: Mercer 2021

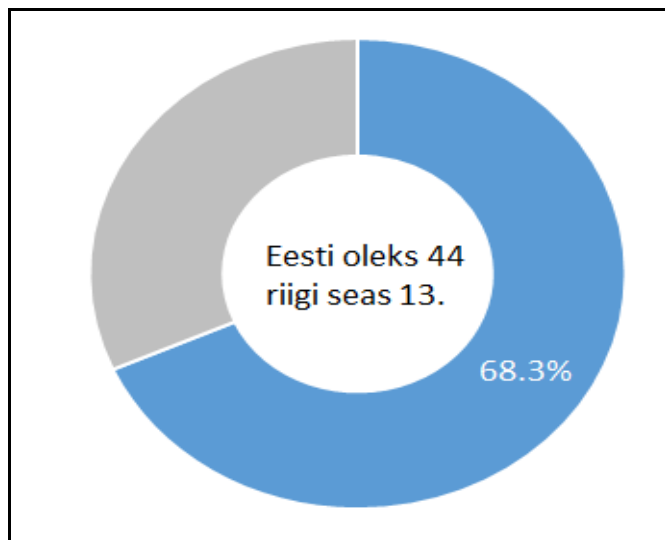
Pärast indeksi arvutamist jagatakse riigid skoori järgi seitsmesse gruppi: A: 80+ punkti (2021. aastal oli selles grupis kolm riiki); B+: 75–80 punkti (kolm riiki); B: 65–75 punkti (10 riiki); C+: 60–65 punkti (viis riiki); C: 50–60 punkti (14 riiki); D: 35–50 punkt (kaheksa riiki); E: alla 35 punkti (pole ühtegi riiki). Riikide keskmine koordineksi väärtus oli 2021. aastal 60,7 punkti. Adekvaatsuse keskmine oli 62,3 punkti, jätkusuutlikkuse oma 50,9 punkti ja usaldusväarsuse keskmine oli 71,8 punkti.

Eesti Merceri indeksi skooriks tuli 2021. aasta eeskirja järgi arvutades 68,3 punkti, mis on Merceri indeksi riikide hulgas kolme teistkümnese tulemus ja me kuuluksime B-gruppi koos Soome, Rootsi, Suurbritannia, Singapuri, Šveitsi, Kanada, Iirimaa, Saksamaa, Uus-Meremaa ja Tšiiliga. B-grupi süsteeme kirjeldatakse: hea struktuuriga süsteem, millel on mitmeid häid omadusi, aga on ka mõned valdkonnad, mis vajavad arendamist (Mercer 2021).

Adekvaatsuse allindeksis on Eesti tulemus kõige madalam nii üldskoori kui ka teiste riikidega võrreldes – skooriks on 61,9 punkti 100-st, mis on 44 riigi seas 24. tulemus. Parimad on adekvaatsuses Island (82,7 punkti), Holland (82,3 punkti) ja Norra (81,2 punkti). Jätkusuutlikkuse allindeksis on Eesti skooriks 65,0, mis on 44 riigi seas 10. tulemus. Parimad on jätkusuutlikkuses Island (84,6), Taani (83,5) ja Holland (81,6

punkti). Usaldusväärsuses on Eesti skoor suurim võrreldes teiste allindeksitega (83,2 punkti) ja koht on 10. Parimad on usaldusväärsuses Soome (93,1), Norra (90,2) ja Holland (87,9 punkti).

Joonis 1. Eesti Merceri indeks 2021. aastal



Allikas: Mercer 2021, autorite arvutused

Selles töös valitud võrdlusriikidest ei ole lisaks Eestile Merceri indeksi arvatud veel Leedu kohta. Teistest võrdlusriikidest on ainult Poola süsteem nii koondindeksina kui ka allindeksite lõikes madalamate skooridega kui Eesti oma. Samas on teiste riikide koondindeks suurem kui Eestil. Eesti erineb teistest võrdlusriikidest adekvaatsuse allindeksis, mis on palju madalam. Teisalt on jätkusuutlikkuse ja usaldusväärsuse allindeks osadest valitud võrdlusriikidest paremas seisus.

Tabel 2. Eesti ja valitud riikide Merceri indeksi skoor koos allindeksite tulemustega, 2021

Riik	Koondindeks	Grupp	Adekvaatsus	Jätkusuutlikkus	Usaldusväärsus
Taani	82,0	A	81,1	83,5	81,4
Austraalia	75,0	B+	67,4	75,7	86,3
Soome	73,3	B	71,4	61,5	93,1
Rootsi	72,9	B	67,8	73,7	80,0
Suurbritannia	71,6	B	73,9	59,8	84,4
Iirimaa	68,3	B	78,0	47,4	82,1
Eesti	68,3	B	61,9	65,0	83,2

Poola	55,2	C	60,9	41,3	65,6
-------	------	---	------	------	------

Allikas: Mercer 2021, autorite arvutused

Adekvaatsuse allindeks koosneb 11 küsimusest, millest kaks esimest moodustavad 42,5% allindeksi tulemustest. Küsimused A1 (Milline on miinimumpensioni suhe keskmisesse palka ning kas ja missuguse näitajaga on miinimumpension indekseeritud), A5 (kas kogumispensionidel on minimaalne vanus väljamaksete saamiseks ja milline see on?), A2 (netopensioni asendusmäär kolmel sissetulekutasemel) ja A6 (kui suurt osa kogumispensioni varadest peab kasutama pensionieas püsiva sissetulekuna ja kas seda on soositud maksusoodustustega) on need, mille tõttu Eesti adekvaatsuse alamindeks on väiksema skooriga. A3 (milline on leibkondade säästmismäär ja leibkondade võlg) ja A9 (mitu protsenti inimestest omavad kodu) on küsimused, millega Eesti positiivselt esile tõuseb.

Tabel 3. Adekvaatsuse allindeksi skoorid 10 palli skaalal Eestis ja valitud riikides

Küsimus	Kaal	Eesti	Taani	Austraalia	Soome	Rootsi	Suurbritannia	Iirimaa	Poola
A1	17,5	4	10	9	4,1	5,9	6,4	7,5	3,3
A2	25	7,3	10	5,6	8,7	8,2	8,8	7	2,5
A3	10	7,3	1,8	3,5	3,8	4,4	4,8	7,3	5,6
A4	5	10	4	7,0	7	2	10	10	10
A5	10	0	10	9,3	10	6,7	6,7	6,7	10
A6	10	5	7,5	2	7,5	7,5	3,5	10	10
A7	7,5	10	10	10	10	10	10	9	10
A8	3	5	0	10	0	2,5	10	7,5	10
A9	5	8,8	5,5	6,5	6,1	6,4	6,4	6,8	7
A10	5	10	10	10	10	9,7	10	10	8,3
A11	2	5	10	2,5	10	5	10	5	0

Allikas: Mercer 2021, autorite arvutused

Jätkusuutlikkuse allindeks koosneb üheksast küsimusest, millest kolm esimest moodustavad 55% kaalust. S2 (pensionivarade osakaal SKP-s), S3 (oodatav eluiga viimati ja aastal 2050, sündimuskordaja ning

vanemaealiste ja tööealiste suhtarv) ja S4 (milline on kohustuslike süsteemide ettekogumise protsentuaalne sissemakse) on küsimused, millega Eesti eristub teistest ja mis vajaksid Merceri indeksi järgi suuremat tähelepanu. Positiivselt eristume madala riigivõla ja väikeste pensionikuludega (S6) ning viimase nelja aasta ja järgmise kolme aasta SKP kasvuga (S8).

Tabel 4. Jätkusuutlikkuse allindeksi skoorid 10 palli skaalal Eestis ja valitud riikides

Küsimus	Kaal	Eesti	Taani	Austraalia	Soome	Rootsi	Suurbritannia	Iirimaa	Poola
S1	20	10	10	9,3	10	10	4,8	2,9	8,2
S2	15	1	10	8,3	5	7,4	6,2	2,2	0,6
S3	20	6	7	6,1	5,1	6,1	6,6	6,5	5
S4	10	5	10	8,3	3,7	5,7	6,7	0	0
S5	10	8,3	7,5	6,4	7	9,3	6,4	5,7	3
S6	10	7,8	6,4	7,8	4	6,9	5	6,6	5,2
S7	5	8,5	10	10	10	10	10	6	0
S8	8	7,6	4,5	5,1	3,9	4,4	3,3	10	7,4
S9	2	0	10	5	5	0	10	10	0

Allikas: Mercer 2021, autorite arvutused

Usaldusväarsuse allindeks koosneb 13 küsimusest. Kuna Eestis ei pea pensionikogujale saatma igaaastaselt kirja/infot (P6), eristub Eesti teistest võrdlusriikidest. Lisaks on küsimuses P6 uuritud, kas kirjas on kirjeldatud individuaalsel tasemel tuleviku pensioni prognoosi või seniseid pensionifondide kulusid.

Tabel 5. Usaldusväarsuse allindeksi skoorid 10 palli skaalal Eestis ja valitud riikides

Küsimus	Kaal	Eesti	Taani	Austraalia	Soome	Rootsi	Suurbritannia	Iirimaa	Poola
R1	7,5	10	10	10	10	8,3	10	10	6,7
R2	10	10	10	10	9,2	9,2	10	9	7,6
R3	12,5	10	7,4	8,4	10	7,2	9,2	7,8	7,2

R4	5	10	10	10	10	7,5	7,5	8,8	7,5
R5	15	7,1	8,7	8,3	9	8,9	7,5	7,4	4,6
P1	10	10	10	10	10	8	9	10	10
P2	5	10	10	10	10	10	10	10	7,5
P3	5	10	2,5	5	10	5	10	0	2,5
P4	5	10	10	10	10	10	10	10	10
P5	5	10	0	9	9	3,8	4,5	10	0
P6	7,5	0	5,3	7,3	8	10	7,3	10	6,3
P7	2,5	10	10	10	10	0	10	10	5
Kulud	10	5 ²	8,8	5,9	7,4	8,6	6,2	5,5	7,3

Allikas: Mercer 2021, autorite arvutused

Kokkuvõtvalt saab öelda, et Merceri indeksi järgi peaks Eesti pensionisüsteemis edasi tegelema miinimumpensioni suurendamisega, keskmise netoasendusmäära parandamisega ja kogumispensionide varadele vanusepiirangu seadmisega. Samas tuleb enam suunata kogumispensioni varasid pensionieas püsiva sissetulekuna kasutama (annuiteet või fondipension), suurendada ettekogumist (sissemaksete protsendi ja varade mahu suurendamise teel) ning luua süsteem, et iga-aastaselt inimesi nende kogumise tulemustest teavitada. On ka valdkondi, mis mõjutavad pensionisüsteemi, aga mida pensionisüsteem ise otseselt ei mõjuta, näiteks sündimuskordaja.

EESTI VÕRDLUSES VALITUD RIIKIDEGA

Järgnevalt on Eesti näitajaid võrreldud võrdlusriikidega ja arvulised tulemused on esitatud Lisades 2 ja 3.

Pensionisüsteemi mõjutavad tugevalt demograafilised tegurid ja need on olnud ka pensionireformide üheks oluliseks mõjutajaks. 2020. aastal oli 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal kogurahvastikus Eestist (20,0%) suurem ainult Soomes (22,3%). Eestiga sama osakaal oli Rootsil (20,0%), Taanil (19,9%) ja Leedul (19,9%). Osaliselt väiksem oli see Poolas (18,2%) ja Suurbritannias (18,4%), oluliselt väiksem Austraalias (16,3%) ja Iirimaa (14,4%). Osakaalu mõjutab pikaajaline sündimuskordaja, mis 2019. aastal oli sarnane teiste riikidega. Teine oluline muutuja on oodatav eluiga – teiste riikidega võrreldes on Eesti

² Eesti näitaja ei ole maksimaalne, sest meetodikas puudub selge arusaam, kuidas kulude poolt hinnata.

oodatav eluiga sünnihetkel pikem ainult Leedu ja Poola omast (3,5 ja 2 aastat pikem), aga teistest võrdlusriikidest 3–5 aastat lühem.

Enamasti on nii võrdlusriikides kui ka Eestis keskmine pensionil veedetud aeg 20 aastat – Eestis 19,8 aastat, Leedus 19 aastat, Iirimaa 19,7 aastat, Poolas 20,4 aastat ja Rootsis 20,9 aastat. Eristuvad Soome 21,6 aastaga ja Suurbritannia 25,5 aastaga.

Kuigi eeldatav tervena elatud aastate arv sünnihetkel (55,8) oli Eestis 2019. aastal kõige väiksem teiste riikidega võrreldes, oli hõivemäär vanusegrupis 55–64 sellest olenemata üks kõrgematest (Eestil 74,3% ja Rootsil 77,0%) ja vanusegrupis 65+ kõrgeim (Eestis 15,8% ja Iirimaa 14,0%). Vanusegrupis 75+ oli Eesti hõivemäär teisel kohal (Rootsis 6,9%, Eestis 4,6% ja Iirimaa 4,5%).

Pensionikulude poolest (kulude osakaal riigi SKP-s) jääb Eesti Leeduga (vastavalt 6,6% ja 7,0%) koos vahepealseks riigiks, sest kulud on üle 2% võrra suuremad kui Iirimaa ja Austraalias (vastavalt 4,5% ja 4,0%) ja 5% kuni 7% võrra madalam kui Soomes (13,6%), Rootsis (12,3%), Taanis (12,4%), Poolas (11,1%) ja Suurbritannias (11,3%).

Riikide keskmiste pensionide asendusmäärad on üsna tihedalt seotud pensionikuludega, sest 2019. aastal oli Eesti netoasendusmäär Euroopa Komisjoni arvutuste järgi madalaim (35%), teiste riikide asendusmäär jäi enamasti 52–66% vahele (Suurbritannial 86%). Euroopa Komisjon on ka hinnanud, missugune on asendusmäär 40 aastat hiljem ehk aastal 2059. EK arvutuste kohaselt ei ole Eesti 40 aasta pärast enam madalaima asendusmääraga – siis on see 41,5%.

Kuna Eesti pensionide asendusmäär on madal, on suur osa vanemaealistest (vanuses 65+) suhtelises vaesuses (41,4%). Sarnases suurusjärgus on suhtelises vaesuses vanemaealisi (36,0 %) ainult Leedus. Teistes riikides on suhtelises vaesuses 11–20% vanemaealistest. Eesti vanemaealiste vaesussüvik (17,8%) ei erine oluliselt teiste riikide vaesussüvikust nii nagu erines suhtelises vaesuses olevate inimeste hulk – teistes riikides varieerub vaesussüvik 9% ja 21% vahel.

Vanemaealiste hakkamasaamist mõjutab lisaks pensionile veel isikliku elukoha olemasolu, mille osakaal oli Eestis 2020. aastal 75,3%. Poolas (78,8%), Iirimaa (79,6%), Austraalias (81,7%) ja Leedus (95,2%) on koduomanike osakaal vanusegrupis 65+ suurem kui Eestis. Madalam on see Soomes (68,1%), Suurbritannias (67,2%), Rootsis (55,4%) ja Taanis (48,4%).

RAHVUSVAHELISELE PRAKTIKALE TUGINEVAD POLIITIKAIDEED EESTI PENSIONISÜSTEEMI ADEKVAATSUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE TÕSTMISEKS

Käesolevas peatükis esitatakse juhtumiuuringus vaadeldud riikide praktika põhjal valik pensionipoliitika ideid, mis võiks olla kohandatavad rakendamiseks Eesti pensionisüsteemi konteksti. Vastavalt tellija antud ülesandele lähtuvad poliitikaideed juhtumiuuringu riikide praktikatest. Sellest tulenevalt ei leia siit ettepanekuid suurema mastaabiga struktuursete reformide tegemiseks, sest see nõuaks teist tüüpi analüüsi. Eesti pensionisüsteemi ulatuslikumad, paradigmat muutvad reformid eeldaksid ilmselt ka muutusi pensionisüsteemi rahastamise põhimõtetes ja ulatuses. Selliste lahendusvariantide põhjalik analüüs ei olnud käesoleva töö fookus. Me ei esita ideid otseste poliitikasoovitustena, vaid pigem poliitikaalternatiividena, mille võimalikku rakendamist praeguses pensionisüsteemis täiendavalt kaaluda.

Esitatud poliitikavariandid keskenduvad:

- pensionisüsteemi läbipaistvuse ja selguse suurendamisele;
- muu hulgas ka pikaajaliste eesmärkide sõnastamisele;
- inimeste nügimisele paremate valikute tegemise suunas;
- pensionieaks täiendava kogumise toetamisele.

Olukorras, kus vastutus oma pensionipõlve heaolu eest (lisaks riigi tagatavale baassissetulekule) on Eestis sisuliselt jäetud suure osas inimese enda kanda, on oluline, et see sõnum oleks riigi poolt ka selgelt edasi antud. Selle eesmärgi täitmist toetab inimeste parem arusaam oma pensioniea sissetulekute suurusest. Lisaks võiks see teadmus aidata teha valikuid vastavalt isiklikele eesmärkidele – kui palju on ikkagi vaja pensionieaks säästa, et saavutada teatav sissetulekutase? Riik peaks kavandama pensionivalemi pikaajalise arengu plaani ja I samba selgemalt eesmärgistama (variant 1). Tuleviku pensionäri jaoks on oluline aru saada, millist eesmärki erinevad sambad täidavad ning mil määral võib tulevikus jooksvalt rahastatavale riigipensionile loota. Edukamates juhtumiuuringu riikides olid need rollid selgelt eristatud. I ja II samba maksete eraldamine aitaks paremini juhtida ootusi tuleviku osas (variant 3).

Pensionisüsteemi selguse ja läbipaistvuse parandamisele aitaks kaasa ka erinevate sammaste asendussuunade täpsem numbriline eesmärgistamine (variant 4). See annaks selge alusteabe pensionisüsteemi pikaajaliste eesmärkide tarvis ja oleks kindel mõõdupuu, mille järgi pensionisüsteemi hiljem hinnata. Lisaks annaks see täiendava ettekujutuse tulevastele pensionäridele, et oma ootusi seada ja otsustada, kas ja mil viisil oleks vaja oma pensioniea sissetulekuid täiendavalt kindlustada.

Teine oluline murekoht on ebapiisav valmisolek pensionieaks, mida hiljutine pensionireform pigem süvendab. Võib oodata, et sagenevad probleemid ebatüüpilistest töövormidest või piiriülesest tööst tingitud staažiaukudest pensionikindlustuses, mille lahendamiseks pakume välja I samba pensionistaaži juurdeostmise võimaluse (variant 2). Teiseks on aga ilmne, et Eesti (pool)kohustuslik kogumispension ei saa pakkuda pensionieas suurt asendussissetulekut madala sissemaksemäära tõttu. Nende inimeste jaoks, kes näevad seda hea võimalusena pensionieaks valmistuda, võiks II sammas olla paindlikum (variant 7) ning tööandjatele tuleks pakkuda soodsamaid võimalusi sissemaksete tegemiseks (variant 13).

Ühiskonnas on aga paraku ka selliseid inimesi, kes ei oska või ei soovi oma pensionile pikalt ette mõelda. Nende pensionipõlve heaolu toetamiseks saab riik rakendada käitumise vabatahtlikule muutmisele suunatud nügimist ja stiimuleid või seadusjärgseid kohustusi ja piiranguid. Suurbritannia ja Leedu kogemus osutab, et automaatne liitumine vabatahtliku kogumispensioniga (variant 6) on tõhus viis kogujate hulka suurendada. Eesti on teadaolevalt ka ainuke riik, mis lubab sihtotstarbeliselt pensioniks

kogutud raha enne pensioniiga mittesihipäraselt kasutada. Juhtumiuuringu riikidest pakub selles suhtes eeskujuga Austraalia, kus inimene võib kogutud pensionivara teatud juhtudel küll enne pensioniiga kasutada, kuid seda vaid juhtudel, kus selle vara varasem kasutuselevõtt kaalub kindlalt üles selle hoidmise pensionieani – näiteks pöördumatu töövõimekao või tõsise haiguse korral. Seetõttu on üheks poliitikavariandiks suurendada II samba väljamaksete sihipärasust (variant 5). Lisaks saab riik inimesi suunata pensionieaks valmistuma pehmemate meetmetega – enamikus uuritud riikides saadetakse inimesele kord aastas kiri oma pensionisäästude suuruse ja oodatava sissetuleku kohta pensionieas (variant 12). Keerukate pensioni puudutavate kaalutusotsuste korral võiks abiks olla riigi pakutav erapooletu nõustamine (variant 11). Inimestele, kel on ajutisi raskusi kogumispensioni maksete tegemisega, võiks võimaldada maksepuhkust (variant 10). Riik saab üle vaadata ka pensionisüsteemi korraldusliku poole. Väikese annuiteedituru tõttu võiks lahenduseks olla sotsiaalkindlustusameti määramine keskseks annuiteedipakkujaks sarnaselt Leedu ja Rootsi (variant 9). Teiseks vajavad kriitilist tähelepanu kogumispensioni vaikelahendused, kuivõrd on leitud, et märkimisväärne osa liitunudest jääb passiivseks ja vaikelahendusi ei vaheta. Eeskujuks võib tuua Austraalia, Leedu, Rootsi ja Suurbritannia, kus kogumispensioni vaikelahenduseks on elukaarefondid.

Iga poliitikavariandi puhul oleme seda lühidalt kirjeldanud, kaalunud variandi sobivust Eesti konteksti ja toonud välja lahenduse riskid ja võimalused.

1) I SAMBA SELGEM EESMÄRGISTAMINE JA PENSIONIVALEMI PÕHIMÕTTELISED ARENGUSTSENAARIUMID

Riikliku vanaduspensioni eesmärkide ja rolli täpsem defineerimine on oluline mitmest aspektist, sh selleks, et anda tööealistele inimestele selge sõnum, millist toimetulekutaset pensionieas nad riiklikust pensionikindlustusest oodata võivad ning millised ootused on ebarealistlikud. I samba eesmärkide selgema sõnastamise oodatavaks kaasmõjaks on täiendavate pensioniskeemide (II ja III samba) rolli selginemine – riiklikult korraldatava baaskaitse defineerimine loob konkreetsema ruumi täiendavatele pensioniskeemidele.

Riikliku pensionikindlustuse ehk I samba edasise arengutee osas võib esile tuua kolm võimalikku põhimõttelist stsenaariumi:

1. Põhjamaade tüüpi, residentsusperioodi pikkusest sõltuv mitte-osamakseline 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 võrdse määraga baasosa ning madala lisandusmääraga sotsiaalmaksust/maksetest sõltuvat kindlustusosa.

Arvestades Eesti I samba senist arenguteed, võiks üleminek Põhjamaade tüüpi residentsuspõhisele rahvapensionile olla liiga suur kursimuutus. Teisalt on Eesti senise I samba ülesehitus – kus vanaduspension sõltub võrdse määraga baasosast, pensionistaažist ning sissetulekust – ühtaegu nii keeruline kui ka eesmärke hägustav. Keskne pensionipoliitiline küsimus seisneb selles, kuivõrd suudab I samba suhteliselt väikeste pensionikulude kontekstis kanda samaaegselt ja tõhusalt eakate vaesuse leevendamise ning asendussissetuleku pakkumise eesmärke.

Kui soovitakse selgemalt eristada Eesti I ja II samba funktsioone, siis oleks võimalikuks lahenduseks Iirimaa ja Suurbritannia tüüpi I samba ehk osamakseline pensioniskeem, kus riiklik vanaduspension sõltub

kindlustusperioodi pikkusest (ehk tööaastatest) koos teatud vajaduspõhiste pensionilisadega. Sellise I samba põhieesmärk oleks tagada baassissetulek ja vältida eakate vaesusriski, ent see ei pakuks asendussissetuleku tagamise funktsiooni, mis jääks täielikult II ja III samba skeemidele. Tööaastate arvestamise kaudu tunnustaks selline I samba skeem siiski aktiivsust, hoides samas riiklike pensionide kulud suhteliselt madalal tasemel (võrreldes teiste Euroopa riikidega).

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Tööealistel inimestel tekiks selgem arusaam, millised on realistlikud ootused riigi pakutavale sissetulekule pensionieas ja kui palju tuleks ise panustada muudele sissetulekuallikatele, et tagada soovitud elatustase. II ja III pensionisamba roll saaks eesmärkide seadmise käigus samuti selgemaks.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Sagedased muudatused pensionisüsteemis võivad vähendada inimeste kindlustunnet ja usaldust süsteemi suhtes.	Tekib aruteluruum pensionisüsteemi eesmärkide ja riigi rolli üle mõtete vahetamiseks. Pensionisüsteem saaks kohaneda muutustega rahvastikus ning anda selgemaid lubadusi tuleviku suhtes.

2) PENSIONISTAAŽI JUURDEOSTMINE I SAMBAS

Selline võimalus võiks olla asjakohane juhtudel, kui inimesel ei ole täidetud riiklikule vanaduspensionile õigust andev staažinõue, ent nõutavast staažist jääb puudu suhteliselt vähe. Vajadus sellise meetme järele tuleneb mh suuremast riikidevahelisest mobiilsusest: põhjusteks võivad olla nt elama asumine Eestisse pensionieelses vanuses, vahepealne töötamine kolmandas (mitte EL-i) riigis, kellega Eestil ei ole sotsiaalkindlustuslepingut vms. Selline poliitikameede põhineks mh printsiibil, et ekvivalentse suurusega sissemaksed tagavad ekvivalentse pensioniõiguse sõltumata sissemaks tegemise aastast. Poliitikameede ühilduks Suurbritannias kasutatava kindlustusperioodide retrospektiivse ostmise (*back-purchase of insurance periods*) võimalusega, kus ühekordsete vabatahtlike maksetega saab teatud ulatuses täiendada kohustuslikke riiklikke pensionimakseid, et katta tekkinud auke kindlustusperioodis. Iirimaal saavad isikud, kes ei ole riikliku pensioniga kohustuslikult hõlmatud, teha teatud lisatingimustel vabatahtlikke makseid riiklikku pensioniskeemi, et saada riiklikule pensionile õigust andvat kindlustusstaaži.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Pensionisüsteemi maksete tegemine ja süsteemis osalemine muutuks paindlikumaks, olles paremini kohanenud uue töömaailma väljakutsetega.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Lahenduse atraktiivsus sõltub sellest, milline on miinimumstaažilt arvatava vanaduspensioni ja rahvapensioni määra suhe.	Ebatraditsioonilise karjäärimudeli ja ebapiisava staažiga inimesed saaksid võimaluse parandada vanaduspensioni määra hilisemate lisamaksetega.

3) I JA II SAMBA MAKSETE ERALDAMINE

I ja II samba funktsioonide eristamisele võiks aidata kaasa I ja II samba maksete selgem eraldamine. Seda oleks võimalik läbi viia nii, et senine tööandja sotsiaalmaksu koormus jagatakse tööandja ja töötaja vahel ning II samba makse osa määratletakse töötaja maksena.

Selline poliitikameede lahendaks mh senise ambivalenttsuse selles osas, kes tasub II samba makseid, samuti vastuolulise olukorra, kus sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa on seadusjärgne rahaline kohustus saada sihtotstarbeliselt vahendeid pensionikindlustuseks, ent II sambast on samas võimalik lahkuda ja kogutud pensionivara ka enne pensioniiga kasutada.

Meede tugineks Leedu 2019. a sotsiaalkindlustusmaksete reformi kogemusele. Meede eeldaks siiski mitmete kaasuvate küsimuste lahendamist, sh töötajate töötasu ühekordne tõus samaaegselt sotsiaalmaksu koormuse muutusega, I samba rahastuse ja maksemäära võimalikud muutused (arvestades ka II sambaga mitteliitunud isikute makseid), riigipoolsed stiimulid ja nügimised II sambas osalemise toetamiseks jms. Seepärast oleks meede rakendatav eeskätt komplektis muude I ja II sammast puudutavate poliitikameetmetega, mitte eraldiseisvana.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Suurem selgus I ja II samba maksete jagunemise ja sissemaksete tegijate osas. Inimesed tajuvad paremini erinevate pensionisammaste rolli pensioniea sissetuleku kujunemisel ja enda vastutust kogumispensioni eest.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Idee realiseerimine eeldaks mitmeid samaaegselt läbi viidavaid parameetrilisi muudatusi (nt töötasu ühekordne tõus) koos vastavate tehniliste lahendustega.	Tekib parem arusaam II samba olulisusest pensionieaks valmistumisel ning inimestel on suurem motivatsioon koguda.

4) I JA II SAMBA ASENDUSMÄÄRALE ARVULISE EESMÄRGI SEADMINE

Koos I samba eesmärkide seadmise ja I ja II samba maksete eraldamisega võiks riik määrata arvulise sihttaseme, mis näitaks, milline peaks olema kummagi samba oodatav tulem asendusmäärade osas, näiteks suhtena keskmisesse palka või detailsemalt erinevate palgatasemetega inimeste jaoks. Selline muudatus annaks selge signaali nii riigipensioni eeldatava suuruse kui ka selles osas, mil määral oodatakse inimese individuaalset panust kas kogumispensioni või muud tüüpi investeeringute abil, et pensionieas teatud sihttasemeni jõuda. Meetme rakendamine eeldab ka ühiskondlikku arutelu pensionisüsteemi eesmärkide üle ja peaks käima käsikäes inimeste teavitamisega. II samba eeldatava sihttaseme määratlemisel saab samas võtta arvesse ka väljavaadet teha II sambasse makseid võimalikult paindlikult.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Riigi taotlused I samba suuruse osas oleks pikaajaliselt ette teada ning inimestel tekiks parem ettekujutus, millise suurusega kogumispensioni sissemaksed oleks vajalikud soovitava pensionitaseme saavutamiseks pensionieas.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Väga ebasoodsate arengute korral ei pruugi riigil õnnestuda soovivat sihttasemet I samba osas saavutada. Kuivõrd II samba puhul on tegemist DC-tüüpi pensioniskeemiga, siis on raske kindlat asendusmäära eesmärki seada ja sellest tulenevalt ka kogujaid sihttaseme saavutamiseks vajalikust sissemaks määrast teavitada.	Inimesed aduksid senisest paremini, millise tasemega riiklikule pensionile nad võivad pensionipõlves loota ja kui suur on nende individuaalne vastutus pensioniks säästmisel, et saavutada soovitud sissetulekutase pensionieas.

5) II SAMBA VÄLJAMAKSETE SIHIPÄRASUSE SUURENDAMINE

Eesti II sammas eristub kõigi juhtumiuuringus vaadeldud riikide kogumispensioni skeemidest selle poolest, et II sambasse kogutud pensionivara on võimalik kogumahu piiranguteta välja võtta mistahes ajal enne pensioniiga. Sisuliselt ei täida II samba sisse- ja väljamaksed sel juhul pensionikindlustuse funktsiooni, vaid kujutavad endast pigem selgelt eesmärgistamata finantsinstrumenti.

Ehkki mitmes vaadeldud riigis on kogumispensioni skeemis ka eelpensioni võimalus, st võimalus valida väljamaksed mõned aastad (enamasti kuni viis aastat) enne üldist seadusjärgset pensioniiga, siis piiranguteta väljamaksed enne eelpensioniiga ei ole üldjuhul võimalikud. Vaadeldud riikidest on vaid Austraalias kogumispensioni osalised väljamaksed võimalikud ka teatud kindlatel erijuhtudel, sh ajutine või püsiv töövõimetus, fataalne haigus, ravikulude katmine, tõsised finantsraskused, kodulaenu maksed (et mitte kaotada eluaset), lähedase matusekulude katmine vm. Samas on intervjueeritud Austraalia eksperdi, professor Hazel Batemani sõnul sellised väljamaksed praktikas pigem erandlikud.

Arvestades Eesti II samba väljamaksete ulatuslikku liberaliseerimist 2020. a, ei pruugi läbi viidud reformi ulatuslik tagasipööramine olla realiseeritav. Samas suurendaks ka II samba väljamaksete piiramine Austraalia praktikas rakendatavatele juhtumitele oluliselt II samba eesmärgistatust ja sihipärasust. Sihtotstarbeliselt pensioniks kogutud vara väljamaksmine enne pensioniiga võiks olla põhjendatud vaid sellistel juhtudel, kus selle vara varasem kasutuselevõtt kaalub selgelt üles selle vara hoidmise pensionieani.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
II samba eesmärgipärase kasutamise taastamine paindlike väljamaksevõimalustega erijuhtudel.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused

Väljamaksete piiramise hirm võib mõjutada II sambasse kogutud raha välja võtma ka neid, kes seda muidu ei teeks. Riski maandamiseks oleks võimalik lahendust rakendada, seades pikema üleminekuperioodi või üksnes reformijärgselt kogutava pensionivara suhtes.	Inimestel on pensionieas suuremad sissetulekud ning väheneb poliitiline surve tõsta riiklikku pensioni. II samm muutuks paindlikumaks ning oleks reserv hädaolukorras.
--	--

6) II SAMBAGA AUTOMAATSE LIITMISE REEGLITE MUUTMINE

Eesti II samba skeemis ei ole isikul, kes on esitanud makse tasumisest vabastamise avalduse või kasutanud II samba raha väljavõtmise õigust, kümne aasta jooksul õigust uuesti II sambaga liituda. Selline reegel ei paista olema tõhus II sambast loobumist takistava sanktsioonina, samas jätab see pensionikogumisse suure augu koos olulise negatiivse mõjuga pensioniea tulude adekvaatsusele.

Tuginedes pigem Suurbritannia ja Leedu praktikale, võiks kaaluda II sambast loobunute automaatset taasliitmist teatud regulaarsusega või aktiivset nügimist uuesti liitumise poole. Eeskätt võiks meede olla asjakohane siiski vaid koos II samba väljamaksete piiramisega enne pensioniiga.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
II sambast välja astunud inimesed taasliidetakse automaatselt.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Vähenenud usaldus pensionisüsteemi suhtes võib II sambaga taasliitmise vastu trotsi tekitada.	Lühemaajalised finantsprobleemid lahendanud inimestel tekib kiirem võimalus taasliitumiseks, võimaldades neil pensionieaks koguda rohkem vara ja parandada oma rahalist kindlustatust pensionieas.

7) II SAMBA SISSEMAKSETE SUUREM PAINDLIKKUS

II samba pensionikontodele võiks olla võimalik teha täiendavaid sissemaksid nii töötajatel, FIE-del kui ka tööandjatel. Seadusega oleks sel juhul fikseeritud üksnes minimaalse sissemakse määr.

Ehkki isikul on vabatahtliku pensionikogumise võimalus ka III samba kaudu, siis mitme samalaadse pensionikontoga tegelemine (nt kui tegemist on indeksfondiga) võib tunduda inimestele tülikas, lisaks tuleb arvestada ka II ja III samba maksustamiserinevustega.

Suurema paindlikkuse lubamine II samba sissemaksete osas kätkeb küll teatud süsteemihalduslike arenduste vajadust, ent vastav IT-lahendus ei peaks olema liiga keeruline – kontrollida tuleks seda, et laekuv makse ei oleks väiksem seadusjärgsest miinimummäärast ega oleks suurem kehtestatavast maksuvabastuse piirmäärast.

Meede tugineb Austraalia, Suurbritannia ja Leedu kogemusele.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Paindlikum II sambasse sissemaksete tegemise võimalus. Inimesed, kes soovivad suuremat kindlustunnet pensionieas, saavad juurde lihtsa võimaluse pensioniks rohkem koguda.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Lahendus eeldab maksutehnilisi muudatusi. Kui paindlike lisamaksete võimalusi hakkaks kasutama suhteliselt väike osa liitunudest ja suurem osa piirduv minimaalse sissemaksiga II sambasse, siis tekib küsimus, kas keerulisemad süsteemihalduslikud muudatused oleks põhjendatud.	Adudes individuaalse vastutuse kasvamist koos ootuste suurenemisega rahalise toimetuleku osas pensionieas, kasvab inimeste valmisolek II pensionisamba makseid suurendada.

8) ELUKAAREFONDID II SAMBA VAIKELAHENDUSENA

Kuivõrd II sambaga seotud investeerimisriskide hindamine ja haldamine ei ole paljude liitunute jaoks ei tavapärane ega igapäevane tegevus, on oluline pakkuda tõhusaid väheste kuludega vaikelahendusi neile pensionikogujatele, kes regulaarselt erinevate fondide strateegiaid ja tootlusi hinnata ei oska või ei soovi. Selliseks võimalikuks vaikelahenduseks oleks elukaarepõhist investeerimisstrateegiat järgivad pensionifondid, kus investeerimisriski tase langeb koos osaleja vanuse kasvuga. Sellise lahenduse puhul ei pea II sambaga liitunud isik hakkama oma vanusele vastavalt fonde vahetama, vaid vastupidi, pensionifond kohandab ise oma investeerimisstrateegia liitunud isikute vanusele vastavaks.

Meede tugineb Austraalia, Leedu, Rootsi ja Suurbritannia kogemusele.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Pensionikogujad, kes ise aktiivset fondivalikut ei tee, suunatakse elukaarefondi, millel on eeldatavalt kõige mõistlikum inimese vanusest sõltuv riskimäär. Pikaajaliselt toob see tõenäoliselt kaasa kõrgema tootluse ja suurema pensionivara pensionieas.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Kui elukaarefondid luuakse liitunute sünniaastate (vahemike) põhised ja neid peaks looma kõik turuosalisel, siis kasvaks erinevate pensionifondide koguarv märgatavalt.	Passiivsema lähenemisega inimestele tagavad elukaarefondid optimaalsema riskitulususe suhte juures eeldatavalt suurema pensionivara pensionieas.

9) SOTSIAALKINDLUSTUSAMET KUI KESKNE ANNUITEEDIPAKKUJA

Sellist meedet toetab potentsiaalse annuitedituru väikus, mis ei ole kindlustusseltsidele annuiteditoodete pakkumiseks atraktiivne ega võimalda neil eluea riske tõhusalt jagada. Samas võiks keskne riiklik annuitedipakkuja Sotsiaalkindlustusameti näol 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.

Meede tugineb Rootsi, Taani ja Leedu sarnastele lahendustele.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Sotsiaalkindlustusametist saaks keskne riiklik annuitedipakkuja.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Vaatamata riikliku annuitedilahenduse pakkumisele võib inimeste huvi annuitedi vormis väljamaksete vastu jääda väikeseks. Sotsiaalkindlustusametile lisanduks uut tüüpi ülesanne, mille haldamine eeldab nii tehnilisi lahendusi kui ka erilaadset oskusteavet.	Annuitedi kasutamine väljamakselahendusena suureneks, mis tagab selle väljamaksevormi valinutele väljamaksed elu lõpuni.

10) KOGUMISPENSIONI MAKSEPUHKUS

Selline poliitikameede võiks vältida II sambas osalemisest loobumist lühemaajaliste täiendavate finantskohustuste või ajutiste finantsraskuste tõttu, võimaldades mõnevõrra suuremat paindlikkust II samba maksete tegemisel.

Meede tugineb Leedu sarnasele lahendusele.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
II sambas kahtlejalatel tekib alternatiiv loobumisele maksepuhkuse näol.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Meede ei pruugi vähendada II sambast loobujate hulka.	Suurema paindlikkuse pakkumine maksepuhkuse kaudu võimaldab ajutiste ja väiksemate finantsraskustega inimestel jääda II sambaga liitunuks.

11) PENSIONIDEALANE NÕUSTAMINE

Arvestades pensionisüsteemi keerukust, on oluline pakkuda pensionidealast informatsiooni ja individuaalset nõustamist kõigile võimalikult kergesti kättesaadaval kujul ja ligipääsetavas vormis. Sõltumatu nõustamise kättesaadavus paraneb olukorras, kus valikute hulk nii I sambas (nt paindliku pensioni kujul) kui ka II sambas on kasvanud. Ehkki suur valikute hulk muudab pensionisüsteemi paindlikumaks erinevate eelistuste ja eluliste olukordade arvestamisel, ei ole optimaalsete valikute tegemine lihtne kaalutusotsus, samas kui tehtud valikutel on sageli pikaajased olulised tagajärjed.

Eestis on Sotsiaalkindlustusamet alustanud sarnase teenuse arendamist, ent seni teenust aktiivselt ei reklaamita. Teenuse arendamisel vajab läbimõtlemit nõustamisteenuse nii sisuline kui ka vormiline kohandamine erinevatele sihtrühmadele. Teatud olukordades võiks kaaluda ka aktiivset nügimist nõustamisteenuse kasutamise poole.

Meede tugineb Suurbritannia PensionWise'i teenusele.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Pensionisüsteemi valikutest segadusse viidud inimesed saaksid nõustamisel selgema arusaama oma võimalustest. Lisaks aitaks nõustamine ümber lükata pensionisüsteemi kohta levivat väärinfot.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Pensionikogujad ei pruugi hakata teenust aktiivselt kasutama.	Pensionikogujad teevad teadlikumaid, kaalutletud otsuseid ja on pensionieaks paremini valmis.

12) PENSIONIDEALANE REGULAARNE TEAVITUS

Praegu on võimalik pensionikonto saldot jälgida Pensionikeskuse lehel ning pankade iseteeninduskeskkondades. Pensionikeskuse kodulehel saab arvutada fondipensioni suuruse. Sellest hoolimata on paljudel keeruline mõista, milliseks kujuneb nende pensioniea sissetulek ning milline on I ja II samba roll tulevases pensionis. Lisaks igakuise pensionisumma nominaalväärtusele on inimese jaoks oluline teada pensioni kogusuurust ja seda, milline on pensioni eeldatav suhe tema viimasesse palka. Ettepaneku järgi saaks inimene regulaarselt (nt kord aastas) oma eesti.ee postkasti ülevaate eeldatava sissetuleku kohta pensionieas. Regulaarne teatis annab inimesele ülevaate seni omandatud pensioniõiguste ja kogutud pensionivara kohta, aga pakub ka tulevikuvaadet pensioni eeldatava suuruse kohta selgitusega eeldatava asendusmäära võimaliku ulatuse osas. Teatises võiks kirjas olla ka see, milline peaks olema igakuine isiklik panus selleks, et saada tulevikus pensioni soovitavas määras (nt 60% asendusmäära ulatuses). Sellega võiks kaasneda III sambasse püsivaks tegemise viide.

Teistes riikides on see lahendatud erinevalt. Näiteks võib riik panna teavitamise kohustuse fondidele endile. Samuti võib riik ise teavitada, mis näeb ette eelduste tegemist pikaajalise majanduskasvu ja aktsiaturgude tootluse osas (nt Taanis on loodud selleks eraldi komisjon). Üks võimalus on panna teavitamise ja riigi poolt ette antud eelduste põhjal arvutuste tegemise kohustus fondidele. Fondidele võiks jääda võimalus esitada omapoolseid hästi argumenteeritud arvutusi.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Pensionikogujate parem arusaam oma sissetulekust pensionieas.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Eeldustel põhinevat pikaajalist prognoosi on keeruline teha. Teavitamist puudutava vastutuse jagamine riigi ja fondivalitsete vahel jääb ähmaseks. Inimesed ei saa teavitustest aru.	Tekib selgem arusaam sellest, kui suureks kujuneb pensioniea sissetulek ning kui palju oleks vaja täiendavalt panustada, et saavutada teatav elatustase pensionieas.

13) TÖÖANDJAPENSIONI LOOMINE

Riiklike pensioniskeemide kõrval on mitmes juhtumiuuringus vaadeldud riigis oluline roll täiendavatel mitteriiklikel pensioniskeemidel. Sellised täiendavad skeemid võib laiemalt jagada kahte tüüpi: kutsealased pensioniskeemid ja individuaalsed säästuskeemid. Neist esimesed on rohkem tööandjakesksed ja teised rohkem indiviidikesksed, ehkki selline jaotus ei ole päris mustvalge.

Taani ja Rootsi pensionisüsteemides on olnud olulisel kohal kutsealased pensioniskeemid. Töötajate laialdane, peaaegu universaalne (ca 90%) hõlmatus kutsealaste pensioniskeemidega on eeskätt sektoripõhiste kollektiivläbirääkimiste tulemus, kuivõrd nendes skeemides osalemine ei ole seadusjärgselt kohustuslik. Töötajate pensioniküsimuste lahendamine kollektiivläbirääkimiste kaudu eeldab omakorda kõrget ametiühingute liikmelisuse määra. Kui Taanis ja Rootsis kuulub ametiühingutesse ca kaks kolmandikku (65–67%) kõigist töötajatest, siis Eestis vaid 6% (ILOSTAT, 2019. a andmed). Suurbritannias ja Iirimaaal, kus ametiühingute liikmelisus on Põhjamaadest märgatavalt madalam (23–25%), on vastavalt väiksem ka kutsealaste pensioniskeemidega hõlmatus (ca 50–60%). Suurbritannias ja Iirimaaal on seejuures täheldatud nn sotsiaalkaitse dualismi – kutsealaste pensionidega hõlmatud töötajate sotsiaalkaitse tase on suhteliselt kõrge, samas kui selliste skeemidega hõlmamata töötajad peavad valdavalt piirduma madala riikliku baaspensioniga. Arvestades Eesti madalat ametiühingute liikmelisuse määra, ei ole selles kontekstis eriti tõenäoline saavutada suurt hõlmatus töötajate toetatud täiendavate pensioniskeemidega kollektiivlepingute kaudu.

Teisalt, kui kutsealased pensioniskeemid on ajalooliselt olnud peamiselt määratud väljamaksetega (DB-tüüpi), siis viimastel aastakümnetel on oluliselt kasvanud määratud sissemaksetega (DC-tüüpi) kutsealaste pensioniskeemide osakaal. See tähendab ühelt poolt, et kutsealastes pensioniskeemides on riskid nihkunud tööandjalt töötajatele, ning teisalt, et varasemad erinevused kutsealaste pensioniskeemide ja individuaalsete säästuskeemide vahel on vähenenud.

Kuivõrd mitteriiklikes pensioniskeemides on valdavaks saanud DC-tüüpi skeemid, siis jäävad kesksseteks küsimuseks:

- kuidas jagunevad sissemaksed nendes skeemidesse töötaja ja tööandja vahel;
- kui suur on selliste skeemidega hõlmatus ning millised töötajate kategooriad on hõlmatud ja millised mitte.

Kontekstierinevuste tõttu ei ilmne juhtumiuuringu riikide seas selliseid praktikaid, mis oleks otsesemalt Eesti konteksti ülekantavad. Seejuures tuleb ametiühingute madala liikmelisuse kõrval arvestada majanduse mastaabi- ja struktuurierinevusi. Eestis domineerivad ülekaalukalt väike- ja mikroettevõtted. Kõigist majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest on vähem kui 10 töötajaga ettevõtete osakaal 94,8%, samas kui 50 ja enama töötajaga ettevõtteid on vaid 0,9% ning 10–49 töötajaga ettevõtteid 4,3%. Muutunud on ka hõive struktuur ja töösuhete iseloom. Eestis on ca 68% kõigist töötajatest hõivatud teenindussektoris, kus töösuhed on sageli paindlikud ja tööjõu liikuvus suurem.

Soovides suurendada tööandjate rolli Eesti pensionisüsteemis, võib kaaluda järgmisi võimalikke lahendusvariante.

Võimalik oleks kehtestada tööandjapoolsetele sissemaksetele töötaja kogumispensioni kontole (II või III sambas) maksusoodustus, mis annaks tööandjale finantsstiimuli võrreldes palga maksmisega – näiteks vabastades tööandja pensionimaksud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa tasumise kohustusest. Samas, kui selline lahendus jääks tööandja jaoks täielikult vabatahtlikuks või tööandja ja töötaja vahel individuaalse töölepingu raames kokkulepitavaks, kätkeks see endas mitmeid potentsiaalseid ebasoovitavaid kõrvalmõjusid. Esiteks tekiks selektiivsuse ja ebavõrdse kohtlemise probleem, kui tööandja saaks valida, milliste töötajate eest ta sissemaksed tasub ja milliste eest mitte. Ettevõtte tasandil saaks selektiivsuse probleemi võimalikuks lahenduseks olla tingimus, et maksusoodustuse saamiseks peaks tööandja tegema sissemaksed selle ettevõtte kõigi töötajate eest. Samas vähendaks selline lisatingimus tõenäoliselt tööandjate huvi täiendavaid pensionimaksed teha. Teisalt oleks mõeldav sektoritevaheline selektiivsus, st tõenäoliselt kasutaksid täiendavate pensionimaksete võimalust sagedamini selliste sektorite tööandjad, kus palgad on kõrgemad, sh finants- ja IT-sektor. Sel juhul muutuks pensionipoliitiline meede aga pigem osaks talendipüüdja motivatsioonipaketist ning riigi pakutav maksusoodustus hoopis suurendaks sissetulekute ebavõrdsust pensionieas.

Kaasnevaks, lahendamist vajavaks probleemiks saaksid küsimused, kuidas tagada, et tööandjapoolsed pensionimaksud oleks püsivama, mitte ajutise iseloomuga, ning et väljamakseid kasutataks eeskätt pensionieas – selles osas võiks lahenduseks olla suletud väljumisega III samba fondid.

Tööandjapoolsete pensionimaksete levimuse edendamiseks saaks riik või avalik sektor laiemalt olla eestvedaja ja positiivse praktika levitaja rollis. Samas, arvestades eelarvepiiranguid, mis pärssivad avaliku sektori palgakasvu, paistab sellise aktiivse eestvedaja rolli võtmine pigem vähetõenäoline ning avaliku ja erasektori palgakonkurentsi kontekstis ka küsitav.

Riik saaks tööandjate rolli suurendamiseks kasutada ka nügimist, näiteks algatades kolmepoolse pensionileppe, millega osapooled võtavad kohustuse panustada teatava osa palgatõusust täiendavateks pensionimakseteks.

Mida lahenduse rakendamine Eesti pensionisüsteemi jaoks kaasa tooks?	
Luuakse täiendavad võimalused tööandjate osalemiseks pensionieaks kogumisel.	
Lahenduse riskid	Lahenduse võimalused
Tööandja saab selgelt valida, kelle puhul makseid teha. Sisuliselt on siin ebavõrdse kohtlemise risk. Tõenäoliselt kasutavad täiendavate sissemaksete tegemise võimalust sagedamini nende sektorite tööandjad, kus palgad on kõrgemad (sh finants- ja IT-sektor) Sel juhul suurendaks riigi pakutav maksusoodustus sissetulekute ebavõrdsust pensionieas.	Meede toetaks individuaalse asendusmäära eesmärki, sõltumata inimese varasemast palgast ja siludes sissetulekuid üle elukaare.

TAGASISIDE ARUTELUSEMINARILT

Eeltoodud poliitikavariantide arutamiseks viidi 22. aprillil 2022 läbi aruteluseminar, kus osalesid pensionisüsteemi kujundajad, turuosalised ja pensionieksperdid (vaata osalejate nimekirja Lisa 4). Enim olid osalejad nõus ettepanekutega, mis käsitlesid pensionisüsteemi pikaajaliste eesmärkide ja indikaatorite seadmist süsteemi selguse ja läbipaistvuse suurendamise eesmärgil. Seminaril ei jõutud üksmeelele selle osas, kas Eesti peaks jätkama parameetrilisi reforme pensionisüsteemi kohandamiseks või tuleks üle vaadata pensionisüsteemi aluspõhimõtted tervikuna. Peamiste Eesti pensionisüsteemi probleemidena tõid osalised välja inimeste madalat säästumäära ja säästmisharjumuse puudumist, madalaid asendusmäärasid, eluea pikenemisest tulenevaid sissetulekuriske praeguses pensionisüsteemis, demograafilist väljakutset (ülalpeetavate osakaalu kasvu), pensionisäästude kasutamist valedele eesmärkidel, tuleviku pensionäri õlgadel lasuvat liiga suurt vastutus- ja riskikoormat. Kuigi osalejad pidasid inimeste nügimist ja nõustamist oluliseks, leiti, et neid meetmeid tuleks täiendada suuremate kohustuslike sissemaksetega ning laiemalt läbi mõelda Eesti pensionisüsteemi rahastuspõhimõtted.

KASUTATUD KIRJANDUS

ATP (2021). Quarterly report for Q1 2021. <https://www.atp.dk/en/dokument/quarterly-report-q1-2021>

Barr, N. (2013). The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design, Finnish Centre for Pensions Eläketurvakeskus

Bradshaw, J. & Bennett, F. (2021). ESPN Thematic Report: Assessment of Pension Adequacy. United Kingdom 2021. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Chłoń-Domińczak, A. (2022). Autorite suuline intervjuu Zoomi keskkonnas 15.03.2022.

Doorley, K., McTague, A. (2021). EUROMOD Country Report: Ireland 2018–2021. https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-01/Y12_CR_IE_Final.pdf

Euroopa Komisjon (2021). Pension adequacy report. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

Eurostat (2022a). At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en

Eurostat (2022b). Relative at risk of poverty gap by poverty threshold – EU-SILC and ECHP surveys. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li11/default/table?lang=en

Eurostat (2022c). Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group – EU-SILC survey.

Eurostat (2022d). Pensions beneficiaries at 31st December. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_pns_ben/default/table?lang=en

Kvist, J. (2017). ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Denmark. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17690&langId=en>

Mercer ja Global CFA Institute (2021). Global Pension Index 2021. <https://www.mercer.com/our-thinking/global-pension-index-2021.html>

Navickė, J., Čižauskaitė, A. (2021). EUROMOD, country report: Lithuania, 2018–2021. https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-01/Y12_CR_LT_Final.pdf.

OECD (2019). Pensions at a Glance 2019. How does Australia compare? <https://www.oecd.org/australia/PAG2019-AUS.pdf>

OECD (2021). Pension Funds in Figures, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Funds-in-Figures-2021.pdf>

Vidlund, M. & Hietaniemi, M. (2022). Autorite suuline intervjuu Zoomi keskkonnas 25.03.2022

LISAD

LISA 1. ÜLEVAADE JUHTUMIUURINGUTE INTERVJUUEST

Riik	Intervjueeritava nimi	Ametikoht	Intervjuu kuupäev
Soome	Mika Vidlund ja Marjukka Hietaniemi	Soome pensionikeskus – suhete juht ja arendusjuht	25. märts
Rootsi	Ole Settergren	Rootsi pensioniagentuuri (Pensionsmyndigheten) analüüsiosakonna juht	14. märts
Taani	Prof Torben M. Andersen	Majandusteaduste professor (Aarhus School of Business and Social Sciences – Department of Economics and Business Economics)	7. märts
Leedu	Prof Teodoras Medaiskis	Vilniuse ülikooli professor	7. märts
Poola	Prof Agnieszka Chłoń-Domińczak	Varssavi majanduskooli statistika ja demograafia instituudi professor	15. märts
Suurbritannia	Carl Emmerson	Institute of Fiscal Studies asedirektor	10. märts
Austraalia	Prof Hazel Bateman	Professor UNSW Sydney ülikoolis	9. märts

LISA 2. VALITUD RIIKIDE OLULISEMAD PENSIONISÜSTEEMI JA SOTSIAALMAJANDUSLIKU KONTEKSTIGA SEOTUD NÄITAJAD

Valdkond	Indikaator	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Irish	Austraalia
1. Rahvastik										
	65+ osakaal kogurahvastikus	20,0%	22,3%	20,0%	19,9%	19,9%	18,2%	18,4%	14,4%	16,3%
	Summaarne sündimuskordaja	1,66	1,35	1,71	1,7	1,61	1,44	1,68	1,71	1,58
2. Tervis										
	Eeldatav eluiga sünnihetkel	78,6	82,2	82,4	81,6	75,1	76,6	81,3	82,8	83,4
	Tervena elatud aastad	55,8	56,4	73,3	58,9	57,5	62,5	61,2	69,6	70,6
3. Hõive										
	Hõivemäär, 20–64	78,8%	76,5%	80,8%	77,8%	76,7%	73,6%		73,4%	
	Hõivemäär, 15+	60,5%	56,4%	62,0%	59,9%	58,7%	55,1%	59,9%	61,4%	63,4%
	55–64 hõivemäär	74,3%	68,5%	77,0%	72,5%	68,9%	53,8%	65,5%	63,4%	65,3%
	65+ hõivemäär	15,8%	8,1%	13,4%	9,7%	11,5%	5,9%	10,8%	14,0%	

	75+ hõivemäär	4,6%	3,7%	6,9%	3,2%	2,0%	1,4%	3,7%	4,5%	
	Osajaga töötajate osakaal kõigis hõivatute seas, 20–64	11,9%	13,4%	20,9%	20,2%	6,0%	5,7%	16,8%	25,5%	
	FIE-de osakaal hõivatute seas	11,3%	13,5%	10,0%	8,6%	10,6%	17,2%	13,6%	13,7%	
4. Finantsiline jätkusuutlikkus										
	Sotsiaalkulud, % SKP-st	16,3%	30,0%	27,8%	31,3%	16,5%	21,3%	25,7%	13,6%	16,7%
	Pensionikulud, % SKP-st	6,6%	13,6%	12,3%	12,4%	7,0%	11,1%	11,3%	4,5%	4,0%
	Pensionikohustus	366%	347%	284%	94%	238%	292%	417%	186%	
5. Varad										
	Koduomand, 65+	75,3%	68,1%	55,4%	48,4%	95,2%	78,8%	67,2%	79,6%	81,7%
	Pensionifondide varad, % SKP-st	21,8%	64,1%	107,9%	229,5%	9,5%	8,0%	126,8%	35,6%	131,7%
6. Pensionile jäämine										
	Pensionipõlve kestus	19,8	21,6	20,9	17,4	19	20,4	25,5	19,7	
	Tööelu kestus	39,2	38,8	42	40	37,4	33,6	39,4	36,9	

LISA 3. VALITUD RIIKIDE PENSIONISÜSTEEMIDE MÕJU OLULISEMAD NÄITAJAD

Valdkond	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Iirimaa	Austraalia
1. Hõlmatus – tööealised									
Kogumispension – kohustuslik või poolkohustuslik	90,6%	93%	PPS: ~100% QMO: ~90%	ATP: 91,9% QMO: 65,3%	75,7%	6,3%	49%		75,2%
Kogumispension – vabatahtlik, tööandja	19,8%	7%				2,7%		56,7%	...
Kogumispension – vabatahtlik, isiklik		18%	24,2%	17%	4,2%	66,3%	5%	19,6%	
2. Hõlmatus – pensionieas									
1. aste – residentsuspõhine				103%	3%				
1. aste – sihistatud	1%	38%	35%		109%		16%	14%	63%
1. aste – sissetulekubaasil	117%						105%	61%	
1. aste – miinimum						2%			
3. Adekvaatus									

Valdkond	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Iirimaa	Austraalia
1. aste – residentsuspõhine				17,6%*	10,2%				
1. aste – sihistatud	16%	21,9%	22,2%	19,6%*			21,6%	26,4%	27%
1. aste – sissetulekubaasil	15,5% -				13,2%		16,7%	27,7% -	
1. aste – miinimum						23,6%			
4. Vaesus									
Suhteline vaesus, rahvastik	20,7%	12,2%	16,1%	12,1%	20,9%	14,8%	18,6%	13,9%	20,4%
Suhteline vaesus, 65–74	33,9%	10,1%	10,7%	5,6%	32,5%	18,3%	16,0%	13,7%	
Suhteline vaesus, 65+	41,4%	13,9%	15,3%	10,9%	36,0%	18,2%	20,4%	17,0%	43,3%
Vaesusüvik, 65+	17,8%	11,1%	10,8%	9,2%	19,9%	17,1%	21,0%	8,9%	23,8%
5. Ebavõrdsus									
Gini, kogu rahvastik	30,5	26,5	26,9	27,3	35,1	27,2	33,5	28,7	32,5
S80/S20, kogu rahvastik	5,03	3,72	4,12	4	6,14	4,07	5,63	4,13	5,6
S80/S20, 65+	3,83	3,18	3,41	3,06	4,59	3,38	4,7	3,98	5,4
S80/S20 erinevus	-24%	-15%	-17%	-24%	-25%	-17%	-17%	-4%	-4%

Valdkond	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Iirimaa	Austraalia
6. Adekvaatus									
2019									
Brutoasendusmäär (40 aastat kuni pensionieani)	28,8%	55,6%	58,9%	63,6%	39,9%	66,4%	70,5%	43,5%	
Brutoasendusmäär – 3 aastat töötust	27,6%	54,0%	58,1%	64,2%	38,9%	66,4%	-	42,8%	
Brutoasendusmäär – 3 aastat lapsega	30,1%	52,0%	59,4%	64,2%	39,9%	66,4%	-	42,3%	
Brutoasendusmäär – 3 aastat hoolduskoormust	27,6%	51,7%	54,8%	60,6%	37,6%	-	-	43,1%	
Brutoasendusmäär – 20 aastat töötamist	20,4%	35,0%	37,3%	52,5%	21,4%	35,1%	-	33,3%	
2059									
Brutoasendusmäär (40 aastat kuni pensionieani)	33,9%	51,4%	46,5%	71,9%	32,7%	34,9%	59,2%	55,1%	31,3%
Brutoasendusmäär – 3 aastat töötust	31,7%	49,3%	44,8%	70,7%	30,8%	32,7%	56,8%	53,5%	27,5%
Brutoasendusmäär – 3 aastat lapsega	32,3%	50,5%	45,8%	71,0%	32,1%	34,3%	56,6%	53,8%	27,2%
Brutoasendusmäär – 3 aastat hoolduskoormust	32,0%	48,3%	44,4%	68,9%	31,5%	-	57,4%	53,2%	

Valdkond	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Iirimaa	Austraalia
Brutoasendusmäär – 20 aastat töötamist	19,9%	25,8%	32,0%	58,9%	16,1%	17,7%	44,8%	37,2%	
Brutoasendusmäär – 5 aastat töövõimetu	30,9%	48,2%	45,9%	68,5%	36,2%	65,9%	56,4%	52,0%	
2019									
Netoasendusmäär (40 aastat kuni pensionieani)	35,0%	62,3%	55,2%	65,3%	52,4%	66,1%	86,0%	56,9%	
Netoasendusmäär – 3 aastat töötust	33,0%	60,9%	55,0%	65,8%	51,1%	66,1%	-	56,2%	
Netoasendusmäär – 3 aastat lapsega	36,0%	59,4%	55,3%	65,8%	52,4%	66,1%	-	55,7%	
Netoasendusmäär – 3 aastat hoolduskoormust	33,0%	59,0%	54,3%	62,5%	49,5%	-	-	56,5%	
Netoasendusmäär – 20 aastat töötamist	24,4%	45,4%	50,8%	54,8%	28,2%	35,5%	-	45,0%	
2059									
Netoasendusmäär (40 aastat kuni pensionieani)	41,5%	58,2%	45,3%	73,2%	50,7%	35,4%	62,7%	66,5%	40,5%
Netoasendusmäär – 3 aastat töötust	38,9%	56,6%	44,0%	72,1%	47,7%	33,2%	60,1%	65,4%	
Netoasendusmäär – 3 aastat lapsega	39,6%	57,5%	44,9%	72,3%	49,7%	34,7%	60,0%	65,6%	

Valdkond	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Leedu	Poola	Suurbritannia	Iirimaa	Austraalia
Netoasendusmäär – 3 aastat hoolduskoormust	39,2%	55,8%	43,5%	71,3%	48,8%	-	60,8%	65,1%	
Netoasendusmäär – 20 aastat töötamist	24,4%	34,9%	33,2%	60,8%	24,9%	18,4%	47,5%	49,9%	
Netoasendusmäär – 5 aastat töövõimetu	37,9%	55,7%	45,4%	70,0%	56,1%	65,9%	59,8%	64,3%	

LISA 4. ARUTELUSEMINARIL OSALENUD EKSPERDID

Osaleja	Organisatsioon
Kaspar Oja	Eesti Pank/ Presidendi kantselei
Orsolya Soosaar	Eesti Pank
Tõnu Lillemaid	Rahandusministeerium
Raul Aron	Eesti Tööandjate Keskliit
Kertu Fedotov	Rahandusministeerium
Heido Vitsur	LHV
Kristiina Selgis	Sotsiaalministeerium
Peep Peterson	Ametiühingute Keskliit
Tõnu Pekk	Tuleva
Heidi Reinson	Kantar Emor
Ulla Saar	Sotsiaalministeerium