



PENSIONISÜSTEEMIDE RAHVUSVAHELISE
PRAKTIKA ANALÜÜS: SOOME, ROOTSI,
TAANI, SUURBRITANNIA, IIRIMAA,
AUSTRALIA, LEEDU JA POOLA
VANADUSPENSIONISÜSTEEMIDE VÕRDLUS
NING EESTI PENSIONISÜSTEEM
RAHVUSVAHELISES VÕRDLUSES

LÜHIKOKKUVÕTE



ANALÜÜSI EESMÄRK

Pensionisüsteemide võrdlusuuringusse valiti kaheksa riiki: Soome, Rootsi, Taani, Suurbritannia, Iirimaa, Austraalia, Leedu ja Poola. Analüüsiti valitud riikide pensionisüsteeme, osapoolte vastust ja valikuid pensionisüsteemis ning pensionisüsteemide konkreetsemaid parameetreid. Lisaks vaadeldi pensionisüsteemide eesmärke, viimaste kümnendite jooksul rakendatud reforme ning pensionisüsteemide tulemeid ja mõju. Parimate praktikate põhjal valiti välja võimalikud poliitikavariandid Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse, adekvaatsuse ja usaldusväärsuse parandamiseks. Eesti pensionisüsteemi olukorra näitlikustamiseks ja teiste riikidega võrdlemiseks arvutati Eesti koondindeks Merceri indeksi eeskujul.

TEISTE RIIKIDE PRAKTIKAID EI SAA ÜKSÜHESELT EESTILE ÜLE KANDA, SEST RIIKIDE PENSIONISÜSTEEMIDE EESMÄRGID JA TAUSTSÜSTEEM ON ERINEVAD.

Valitud riigid esindavad eriilmelisi heaolurežiime: Soome, Rootsi ja Taani esindavad Põhja-Jamaade laiemal ühisvastutusega heaolurežiimi, Suurbritannia, Austraalia ja Iirimaa piiratud ühisvastutuse ja riigi väiksema sekkumisega liberaalset heaolurežiimi ning Leedu ja Poola (koos Eestiga) Ida-Euroopa postsotsialistlike hübriidrežiime, kus neoliberaalsed jooned põimuvad teatud konservatiivsete joontega.

Analüüsitud riikide pensionisüsteemide struktuurseid erinevusi põhjustavad keskmise pensionipoliitiliste küsimuste erisugused lahendused:

- kas riiklik vanaduspension on kõigi elanike universaalne, subjektiivne õigus või on riiklik pension vajaduspõhine ning sõltub isiku/leibkonna muudest tuludest ja/või varast;
- kas seadusjärgselt kohustuslik pensionisüsteem kannab ka asendussissetuleku pakkumise funktsiooni varasemast töötasust või sissetulekust sõltuvate pensionide kaudu või pakub kohustuslik pensionisüsteem üksnes minimaalset baasissetulekut pensionieas, et vältida eakate vaesusriski;
- milline roll on pensionisüsteemis kogumispensionidel ja kas kogumispensionisüsteemidega liitumine on vabatahtlik või kohustuslik, või vabatahtlik, ent automaatse liitumisega;
- milline on pensionide rahastamise korraldus (üldised maksutulud või sihtotstarbelised pensionikindlustusmaksed) ja pensionikulude tase.

PENSIONISÜSTEEMIDE RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

PENSIONISÜSTEEMI EESMÄRGID

Pensionisüsteemi eesmärkide sõnastamine ja täpsustamine muutub sageli aktuaalsemaks olukordades, kus süsteemi ees seisavad olulised väljakutsed, kaalutakse ulatuslikumaid reforme ning hinnatakse kriitiliselt seniseid arenguid. Näiteks Poola ja Leedu kirjeldasid pensionisüsteemi eesmärke vastavalt 1995. ja 2000. aastal kolmesambalisele pensionisüsteemile üleminekul. On märkimisväärne, et hilisemate kogumispensioniskeemi reformide kontekstis (mis Poolas senise teise samba skeemi suures osas tagasi pöörasid) ei ajakohastatud varasemaid pensionisüsteemi üldisi eesmärgipüstitusi ning ei seatud ka uusi eesmärke. Valdavalt jäävad eesmärgid üldsõnaliseks ning puudutavad vaid pensionisüsteemide klassikalisi teemasid – pensionide taseme piisavust (adekvaatsust) ning pensionisüsteemi jätkusuutlikkust. Vaadeldud riikidest on riiklike pensionide sihttaseme kõige selgemalt eesmärgistanud Iirimaa, kus riikliku pensioni eesmärgiks on tagada baassissetulek ja vältida vaesust vanaduspõlves ehk tagada riigipension 35% ulatuses keskmisest palgast.

Paljudes riikides ei ole pensionisüsteemi eesmärgid kirjalikult fikseeritud, kuid poliitikaotsustes juhendatakse ajaloolistest näitajatest või suulistest kokkulepetest. Näiteks Soomes oli kuni 2005. aasta pensionireformini tööpensioniskeemi sihiks tagada 60% asendusmäär ja ehkki pärast reformi sellist kindlat sihttasemet enam ei ole, siis mitteformaalselt mõjutab see pensionialaseid diskussioone endiselt. 2016. aastal tahtis Austraalia valitsus seadusse kirjutada kogumispensionide eesmärgi, mis sõnastati 2014. aastal korraldatud finantssüsteemi uuringus tehtud ettepaneku põhjal: „pakkuda pensionieas sissetulekut, mis täiendaks või asendaks riiklikust vanaduspensionist saadavat sissetulekut“. Seaduseelnõus ei jõutud kokkuleppele – osade meelest pidanuks eesmärk haarama kogu pensionisüsteemi või seadma konkreetsema kohustusliku kogumispensionide piisavuse taseme.

PENSIONISÜSTEEMIDE SEIRE JA HINDAMINE

Pensioniidikaatorite või -parameetrite numbrilisi sihttasemeid fikseerivad formaalsed otsused või kokkulepped on pigem erandlikud. Kvantitatiivsete sihttasemetega harv kasutamine viitab, et pigem on analüüsitud riigid soovinud jätta endale paindlikumaid võimalusi muutustele reageerimiseks. Pensionisüsteemi arengute jälgimise vaates eristuvad hea praktika näidetena Soome ja Rootsi, kus kokkulepitud pensioniidikaatorite monitooring on regulaarne, iga-aastane tegevus. Soome pensionikeskus avaldab igal aastal pensioniidikaatorite kogumiku, mis esitab ülevaate 32 kokkulepitud pensioniidikaatori 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.

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

PENSIONISÜSTEEMI ÜLDINE ÜLESEHITUS JA SAMMASTEVAHELISED PROPORTSIOONID

Põhjamaades (Soomes, Rootsis, Taanis), kus avaliku sektori pensionikulud on vaadeldud riikidest suurimad (üle 12% SKT-st), katab seadusjärgne kohustuslik pensionisüsteem nii eakate vaesuse vältimise kui ka varasema töötasu/sissemaksetega seotud asendussissetuleku pakkumise funktsioone. Ühtlasi on Põhjamaade pensionisüsteemid väljundindikaatorite järgi ka suhteliselt tõhusad mõlema eesmärgi saavutamisel. Austraalias ja lirimaal, 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 jäetud täielikult eelfinantseeritavatele kogumispensionisüsteemidele. Sarnase ülesehitusega on Suurbritannia pensionisüsteem pärast 2016. aastal jõustunud muudatusi (nn uus riigipension). Leedu ja Eesti, kus pensionikulud jäävad nende kahe grupi vahele (*ca* 7% SKT-st), on üritanud riikliku pensionikindlustusega katta mõlemat pensionide adekvaatsuse eesmärki – nii baas- kui ka asendussissetuleku funktsiooni –, ent väljundindikaatorite järgi ei olda kummagi osas eriti edukad – nii Leedus kui ka Eestis on eakate (65+) suhtelise vaesuse määr kõrge, samas kui keskmine asendusmäär on madal.

Kõigi analüüsitud riikide pensionisüsteemid sisaldavad eelfinantseeritavaid kogumispensionisüsteeme, 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 tööpensioni skeem on osaliselt eelfinantseeritav, moodustavad pensionifondide varad *ca* 65% SKT-st. Teisalt, väikseimad – alla 10% SKT-st – on pensionifondide varad seni Poolas ja Leedus. Lirimaal on olulisim roll osamakselisel jooksvalt rahastataval riigipensionil (kokku 15,05% maksed inimese palgast) ning kutsealaseid pensioniskeeme on peamiselt kahte tüüpi – riigiteenistujate kutsealased pensioniskeemid on valdavalt kohustuslikud ja jooksva finantseerimisega, erasektoris aga vabatahtlikud ja eelfinantseeritavad.

PENSIONISÜSTEEMI KOMPONENTIDE PARAMEETRILISED LAHENDUSED

I SAMBA MIINIMUMPENSION

Mitmes riigis võtavad miinimumpensioni tagamise skeemid – Austraalia vanaduspension, Suurbritannia pensionikrediit, lirimaa sotsiaalabipension, Soome rahvapension ja Rootsi garantiipension – arvesse pensionisaaja leibkonna koosseisu, seda, kas pensionisaaja elab üksi või koos abikaasa/partneriga. Üksielava pensionäri miinimumpensioni tagatis on abielus/partnerluses elava pensionäri pensionimäärast Austraalias kõrgem kolmandiku (33%), Suurbritannias *ca* 30%, Soomes ja Rootsis *ca* 12% ja lirimaal *ca* 8% võrra.

Austraalias on riiklik pension nii muude sissetulekute kui ka vara alusel kaalutav, ehkki nii tulude kui ka varade arvestamise osas on teatud erandeid. Suurbritannias, kus riiklik pension sõltub vaid kindlustusstaaži pikkusest, lisanduvad staažipõhisele riigipensionile teatud vajaduspõhised pensionilisad ehk nn pensionikrediit. Õigus pensionikrediidile sõltub seejuures nii jooksvatest sissetulekutest kui ka isiku säästude ja varade suuruselt, samas kui raske puue, hoolduskoormus ja teatud piirides eluasemekulud annavad õiguse lisatoetusele. Sarnast skeemi rakendab ka lirimaa, kus vajaduspõhist sotsiaalabipensioni makstakse isikutele, kes ei kvalifitseeru staažipõhisele riigipensionile või kelle vastav riigipension on väike.

Soomes on miinimumpensioni tagamise süsteem sisuliselt kaheastmeline. Residentsuspõhine rahvapension on kaalutav tööpensioni ja muude pensionitulude alusel, st rahvapension tagab kindla sissetulekutaseme inimestele, kelle tööpension ja muud täiendavad pensionid on madalad. Inimesele, kelle elanikustaatus on lühike, tagab rahvapensionist madalama miinimumi garantiipension, mille suurus on kõigi muude pensionitulude alusel kaalutav.

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

TÖÖTASU JA 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 sotsiaalkindlustuspensionide suurus ning Suurbritannias ja lirimaal osamakselise riigipensionide suurus. Lisaks ei mõjuta saadav töötasu Soomes rahvapensioni ja Rootsis garantiipensioni (kui rahvapensioni analoogi) suurus. Ka Taanis on töötasu rahvapensioniga ühildatav, ent kehtestatud tulupiirist (*ca* 46 000 eurot aastas) suurema töötasu korral rahvapensioni teatud osas vähendatakse.

Vajaduspõhiste pensionide – Austraalia vanaduspension, Suurbritannia pensionikrediit, lirimaa sotsiaalabipension ja Rootsi vanadustoetus – määramisel võetakse saadav töötasu sissetulekute kaalumisel sissetulekuna arvesse. Samas on Austraalia ja lirimaa kehtestanud teenitava töötasu osas erandeid, et soodustada väiksema pensioni saajate töötamist.

Soome ja Poola rakendavad vanaduspensioni määramisel tingimust, et isiku senine töösuhe peab olema lõppenud, ehk vanaduspensioni määramise ajal ei tohi isik olla töösuhtes. Samas võib isik pärast pensioni määramist alustada uut töösuhet.

KOGUMISPENSIONIGA LIITUMINE JA MAKSE MÄÄR

Rootsis, Taanis ja Austraalias on kogumispensioniga liitumine kohustuslik. Rootsis ja Taanis on kohustusliku kogumispensioni osatähtsus pensionisüsteemi tervikpildis suhteliselt väike ja kohustusliku makse määr pigem madal (Rootsis 2,5% isiku palgast, Taanis ca 1% keskmisest palgast). Teisalt on Rootsis ja Taanis suurem roll kutsealastel pensioniskeemidel, milles osalemine ei ole küll seadusjärgselt kohustuslik, ent millega valdav osa töötajatest on hõlmatud. Näiteks Taanis on kutsealase pensioniskeemi makse keskmiselt 12% inimese palgast (vahemikus 10–19%). Suurbritannia, Leedu ja Poola kasutavad kogumispensioniga automaatse liitumise skeemi, mis jätab töötajatele võimaluse kogumisest loobuda. 2024. aastast kavandab ka Iirimaa sarnast süsteemi rakendada.

Kõrgeim – 10% palgast – on kohustusliku kogumispensioni makse määr Austraalias (see tõuseb 12%-le aastaks 2025). Nii Austraalia, Leedu kui ka Suurbritannia lubavad samas täiendavaid vabatahtlikke sissemaksid kogumispensioni kontodele lisaks kehtestatud minimaalsele sissemakse määrale. Kõigist Austraalia töötajatest teeb regulaarseid lisamakseid ca veerand – sagedamini kõrgema haridusega, suurema sissetulekuga ja vanemaalised inimesed. Leedu rakendab 2019. aastast teise samba makse puhul 3 + 1,5 skeemi, kus töötaja tasub kogumispensioniks 3% palgast, millele riik lisab 1,5% riigi keskmisest palgast. Suurbritannias peab töökohapõhise kogumispensioni (*workplace pension*) sissemakse moodustama vähemalt 8% palgast, millest tööandja osa peab moodustama vähemalt 3% palgast.

KOGUMISPENSIONI VÄLJAMAKSED

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

ISEENDALE TÖÖANDJATE PENSIONIKINDLUSTUS

Enamjaolt jäävad iseendale tööandjad välja kutsealastest skeemidest (*occupational schemes*). Rootsis ei osale iseendale tööandjad ametialastes pensioniskeemides, kuid neid julgustatakse oma palgast säästma 4,5%, et nende pension oleks lõpuks sama suur kui tavatöötajatel. Taanis on iseendale tööandjatel võimalus teha makseid kollektiivsesse pensionikindlustusse *ATP Livslang Pension*. Austraalias ei ole iseendale tööandjatel kohustust pensionieaks koguda, kuid neile on antud see võimalus. Siiski tegi vaid 27% iseendale tööandjatest 2017. aastal kogumispensioni sissemakseid (OECD 2019). Huvitav praktika on kasutusel Taanis, kus vähemalt 55-aastased inimesed, kes on olnud iseendale tööandjad või enamusosanikud viimasest 15 aastast 10 aasta jooksul, 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.

EESTI EELDATAV POSITSIOON MERCERI INDEKSI PAREMUSJÄRJESTUSES

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

RAHVUSVAHELISELE PRAKTIKALE TUGINEVAD POLIITIKAIDEED EESTI PENSIONISÜSTEEMI ADEKVAATSUSE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE TÕSTMISEKS

- **Idee 1. I samba selgem eesmärgistamine ja pensionivalemi põhimõttelised arengustenaariumid:** selgemalt otsustada, millist I samba arenguteed Eesti eelistab: 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 võrdsel määral baasosa ning madala lisandusmääraga sotsiaalmaksust/maksetest sõltuvat kindlustusosa.
- **Idee 2. Pensionistaaži aastate juurdeostmine I sambas:** kui inimesel ei ole täidetud riikliku vanaduspensionile õigust andev staažinõue, ent nõutavast staažist jääb puudu suhteliselt vähe, siis oleks võimalik puuduolev pensionistaaži osa juurde osta.
- **Idee 3. I ja II samba maksete eraldamine:** senine tööandja sotsiaalmaksukoormus jagatakse tööandja ja töötaja vahel ning II samba makse osa määratletakse töötaja maksena.
- **Idee 4. I ja II samba asendusmäärade arvulise eesmärgi seadmine:** koos I samba eesmärkide seadmisega ning I ja II samba maksete eraldamisega määrab riik arvulise sihttaseme, mis näitab, milline peaks olema kummagi samba tulem asendusmäärade osas, näiteks suhtena riigi keskmisesse palka.
- **Idee 5. II samba väljamaksete sihipärasuse suurendamine:** sarnaselt Austraaliaga kehtestada reegel, et kogumispensioni väljamaksed enne pensioniiga on võimalikud vaid kindlatel erijuhtudel, näiteks haigus, töövõimetus, maksevõimetus jne.
- **Idee 6. II sambaga automaatse liitumise reeglite muutmine:** II sambast loobunute automaatne taasliitmine teatud regulaarsusega või aktiivne nügimine uuesti liitumise poole.
- **Idee 7. II samba sissemaksete suurem paindlikkus:** võimalus teha täiendavaid sissemakseid II samba pensionikontodele nii töötajatel, FIE-del kui ka tööandjatel.
- **Idee 8. Elukaarefondid II samba vaikelahendusena:** tõhusa madalate kuludega vaikelahenduse pakkumine neile pensionikogujatele, kes erinevate fondide strateegiaid ja tootlusi regulaarselt hinnata ei oska või ei soovi – elukaarepõhist investeerimisstrateegiat järgivate pensionifondide investeerimisriski tase langeb koos osaleja vanuse kasvuga.

- **Idee 9. Sotsiaalkindlustusamet kui keskne annuiteedipakkuja:** keskne riiklik annuiteedipakkuja Sotsiaalkindlustusamet võiks suurendada huvi ja usaldust valida II samba väljamakseteks eluaegne annuiteet, isegi kui see jääb üheks vabatahtlikuks valikuks teiste väljamakselahenduste (ühekordne makse, regulaarsed väljamaksed pensionifondist) kõrval.
- **Idee 10. Kogumispensioni maksepuhkus:** selline võimalus võiks vältida II sambas osalemisest loobumist lühemaajaliste täiendavate finantskohustuste või ajutiste finantsraskuste tõttu, võimaldades mõnevõrra suuremat paindlikkust II samba maksete tegemisel.
- **Idee 11. Pensione puudutav nõustamine:** individuaalne nõustamine kõigile võimalikult kättesaadaval kujul ja ligipääsetavas vormis, lisaks nõustamisele ka nügimine.
- **Idee 12. Pensione puudutav regulaarne teavitamine:** inimene saab regulaarselt (nt kord aastas) oma Eesti.ee postkasti ülevaate eeldatava sissetuleku kohta pensionieas.
- **Idee 13. Tööandjapensioni soodustamine Eestis:** tööandja sissemaksed individuaalsetele pensionikontodele toetatakse maksusoodustuste või nügimisega.