

Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse edendamine

Kokkuvõtte arvamustest¹

Juuli 2015

SISSEJUHATUS

2.juunil 2015 käivitasid sotsiaalministeerium koostöös rahandusministeeriumiga ning Eesti Koostöö Kogu kaasabil laiemad arutelud, et analüüsida pensioniindeksi ning vanaduspensioniea asjakohasust ja mõju pensionikindlustussüsteemi finantsilisele ja sotsiaalsele jätkusuutlikkusele.

Sotsiaalministeerium ja Eesti Koostöö Kogu saatsid 4. juunil 2015 sotsiaalpartneritele ja huvitatud osapooltele üleskutse arvamuste esitamiseks pensioni adekvaatsuse ja solidaarsuse küsimustes (Lisa 1) ning lähteülesande püstitamiseks (Lisa 2). Esindusorganisatsioonide arvamused laekusid 2015 a juuni lõpuks. Kokku laekus 18 arvamust (Lisa 3), mis olid nii otsesed vastused esitatud küsimustele ja/või seisukohad riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse edendamise analüüsi ja ettepanekute väljatöötamise lähteülesandele.

Vastused esitasid: Eesti Kindlustusseltside Liit (EKSL), Eesti Folkloorinõukogu (EFN) / CIOFF® Estonia, Eesti Maksumaksjate Liit (EML), Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing (ERÜ), Eesti Üliõpilaskondade Liit (EYL), MTÜ Lastekaitse Liit (LKL), Eesti Kirikute Nõukogu (EKN), MTÜ Eesti Omastehooldus (EOH), Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon (ESA), Eesti Naisteühenduste Ümarlaud (ENÜ), Eesti Ametiühingute Keskkliit (EAKL), Sotsiaalkindlustusamet (SKA), Siiri Oviir, Teenusmajanduse Koda (TK), Eesti Pensionäride Ühenduste Liit (EPÜ), Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (EKTK), Riigikontroll (RK).

Käesolev kokkuvõtte annab ülevaate laekunud arvamustest ja peamistest ettepanekutest ning on mõeldud sisendiks analüüsi tegemisel.

LÄHEÜLESANNE

Kõik vastajad on nõus lähteülesande püstitajaga, et adekvaatsuse ja solidaarsuse küsimustes tuleb kokku leppida: mis eesmärki peaks riiklik vanaduspension, sh asendusmäär täitma. Toetudes mõjuanalüüsile saab otsustada, kuidas see eesmärk saavutada. **RK** märkis, et indikaatorite valik ei saa baseeruda erinevate osapoolte arvamustel vaid peab tuginema konkreetsetel arvutustel ja analüüsil, mille tulemusena oleks välja toodud muudatuste mõju nii pensionikindlustuse eelarvele kui ka praeguste ja tulevaste pensionäride pensionide adekvaatsusele.

Läbivaks soovitus oli analüüsi tegemisel vaadelda terviklikult kogu pensionisüsteemi ja nii sissekui väljamaksete poolt. **EKSL** ja **EAKL** on välja toonud, et käsitlema peaks esimest ja teist pensionisammast koos. **EML** ja **TK** poolt soovitakse vaadata kindlasti ka maksustamise poolt, eelkõige sotsiaalmaksu lae kehtestamise võimalust. **Pr Siiri Oviir** on arvamusel, et eelnimetatud ettepanek vajab mõjuanalüüsi, sest eeldatavalt saavutatakse pensionilae kehtestamisega küll pensionilõhe vähenemine aga samas ka pensionide eelarverea vähenemine. Kui soovitakse pensione tänase valemiga võrreldes rohkem võrdsustada, siis tuleks ka võrdsustada sissemakseid (st kehtestada sotsiaalmaksule lagi). **EML** on seisukohal, et kui sotsiaalmaksule lage ei kehtestata, siis peaks ka säilima võimalus saada suurema maksu eest suuremat vastuhüve. **SKA** soovib sooduspensionid asendada töandjapensioniga, kus keerukamad/raskemad/tervist kahjustavamate erialade korral töandja maksab vanaduses pensionile lisa. **TK** teeb ettepanekul kogu süsteemi käsitleda vähemalt 3-osalisena ja komplekselt, koos eripensionitega ning sotsiaalmaks tuleks jagada töandja ja töövõtja vahel. Väga oluliseks peetakse vajadust fikseerida põhimõtte, et väikeste täiendustega on süsteem isetasuv ning täiendavaid makseid riigieelarvest pensionikassasse ei tehta. **RK** on seisukohal, et analüüs peaks sisaldama nii kõikide pensionisammaste kui eriliiki pensionidega kaasnevaid kulusid

¹Kokkuvõtte koostas SA Eesti Koostöö Kogu

ning nende mõju pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele. **EAKL** märgib, et staažiarvestus ja sotsiaalmaks koosmõjust kohustusliku pensioniga peaks tagama pensioni, mis vastab inimese tööpanusele, on õiglane.

Analüüsi tegemisel ei tohi keskenduda vaid fiskaalsetele eesmärkidele ja indikaatoritele, sest pensionisüsteem omab laiemat sotsiaalset mõju. Välja- ja sissemaksete põhimõtted mõjutavad ühiskonda ka muudes valdkondades, nagu näiteks töjõuturg, maksukäitumine, säästmine jne. Eesti on olukorras, kus peamiste pensionisüsteemi puudujääki süvendavate demograafiliste protsesside hulka kuuluvad rahvastiku vananemine, negatiivne loomulik iive ning pidev tööealiste inimeste ja laste väljaränne. Väga oluline on teiste sotsiaalkindlustussüsteemide tugi ning tööturu ja -suhete paindlikkuse suurendamine. **EAKL** märgib, et pensionisüsteemi suurim risk on töötajate sunnitud väljalangemine tööturult enne pensioniiga, peamisteks põhjusteks tööandjate eelarvamused vanemaealiste töötajate suhtes, ebapiisav tervis või vananenud tööoskustest. **TK** arvab, et kogu reform peab olema suunatud ja toetama põhimõtet, et motivatsioon tööturul osaleda püsiks kõrge eani. **LKL** arvab, et proportsioonide kehtestamisel, kus arvestatakse sissemaksete osakaalu tuleb ebavõrdse kohtlemise vältimiseks arvesse võtta ka sihtgrupe, kellel on oht sattuda sotsiaalsesse tõrjutusse, näiteks inimesed, kes on olnud hoolduskohustuse tõttu (nt omastehooldajad, puuetega laste vanemad) tööhõivest eemal.

Lähteülesandes soovitakse välja tuua soolise võrdõiguslikkuse aspekt ja töötada välja eraldi ettepanekud tulevase soolise pensionilõhe vältimiseks. **LKL** märgib, et ebavõrdne kohtlemine soo alusel on põhjus, miks ressursid on jagunenud ühiskonnas naiste ja meeste vahel ebaõiglaselt. Üks selline ressurss on töötasu, mis mõjutab otseselt kõiki sissetulekuvorme, sest nii pension, töötuskindlustus kui ka vanemahüvitis sõltuvad palga suurusest. Ka **ENÜ** märgib, et Eestis on EL suurim palgalõhe, mille kaotamisega riik ei ole süstemaatiliselt ja otsustavalt tegelenud. Praegu kehtiv pensionisüsteem on naiste jaoks kaudselt diskrimineeriv, kuna juba lähiaastatel pensioniikka jõudvate naiste pensionid hakkavad tulenevalt oluliselt väiksematest palkadest olema meestega võrreldes tunduvalt madalamad ja naiste vaesusrisk suureneb hüppeliselt. **TK** ettepanek hõlmab riigipoolseid makseid vanemapalga kasutamise perioodi eest.

ADEKVAATSUS

EYL, EKN, ESA, SKA, EOH, ETK, EAKL pakuvad **miinimumpensioni** mõõdikuks absoluutse vaesuse määra. SKA, ETK ja EYL arvavad, et **rahvapensioni** ja miinimumpensioni osas peaks olema vahe. Rahvapensioni makstakse isikule, kellele ei ole staažinõuded täidetud, kuid miinimumpensioni võiksid saada isikud, kellel on olemas pensioni määramiseks vajalikud tingimused, sh täidetud staažinõue, kuid selle alusel arvestatud pension jääb kehtestatud määrast väiksemaks. EYL lisab, et rahvapension peaks olema miinimumeesmärk ehk see peaks olema seotud absoluutse vaesuspiiriga. Kui inimene on aga töötanud 15 aastat miinimumpalgaga, siis ei tohiks tema pension olla võrdeline absoluutse vaesuspiiriga, vaid pension võiks olla miinimumpalga suurune. ETK arvab, et isikutel, kellel on olemas seaduses nõutav pensionistaaž, peaks pension olema ka kõrgem kui rahvapension ehk miinimumpension. EKN pakub miinimumeesmärgiks kahekordset absoluutse vaesuse määra, rahvapensioniks 1,4 kordset miinimumpensionit. EOH lisab, et rahvapension iseseisvalt ei võimalda toimetulekut, seega ei sobi miinimumpensioniks. ESA ja ELKL soovitavad, et rahvapension võrduks miinimumpensioniga.

EAKL pakub absoluutse vaesuse määra koefitsiendiga 1,2. Baasmäär on sisult rahvapensioni vaste. Riik peab tagama igale inimesele riikliku pensioni baasmäära sõltumata inimese tööpanusest. Staažipanus tagab igale töötajale täiendava pensionikindlustuse sõltuvalt töötatud aastate arvust (lisandub baasmäärale).

EKSL arvates peaks miinimumpension olema endiselt nagu rahvaspensionigi sõltuv ühikordsetest poliitilistest otsustest, s.t. riik otsustab kui suur see on. Peamiseks indikaatoriks oleks see, kui palju riigil raha on, et seda maksta.

EFN pakub indikaatoriteks töötatud aastaid, sissetuleku suurust ja laste arvu.

TALO arvates peaks miinimumpension peaks olema vähemalt 75% riigi miinimumtöötasust. Ühe miinimumtöötasuga töötatud aasta eest peaks arvestatama ühe pensioniaasta koefitsiendi. Rahvapension oleks väiksem ja selle suurust peaks diferentseerima makstes vähem kui 25 aastat töötanud isikutele proportsionaalselt tasutud sotsiaalmaksu alusel ja mittetöötanutele elatusmiinimumi.

ENÜ ja Siiri Oviir pakuvad indikaatoriks elatusmiinimumi koos vanaduspensionile õiguse tekkimiseks nõutava pensionistaažiga. ENÜ soovib kahekordset elatusmiinimumi. Rahvapension, mida saaksid alla 15 aastat töötanud kodanikud või sisserändajad võiks olla võrdne absoluutse vaesuse piiriga. Siiri Oviiri arvates sisserändajate puhul peaksid rahvapensioni indikaatorid olema teised, näit. Eestis elatud aastate arv, kõrgem vanusepiir jms.

EPÜ ja ERÜ soovivad suhtelise vaesuse näitajat, kuid selle sobivust oleks vaja kontrollida tarbimisstruktuuri uuringuga. ERÜ ei pea õigeks kasutada mitte mingi arvestuse alusena või eesmärgina absoluutse vaesuse määra ja märgib, et ei saa olla eesmärk, et riigi elanikud elavad vaesuses.

Staažipanuse osas on EKL, EYL, ENÜ, EPÜ, ETKK teatud mõõndustega arvamusel, et võiks säilida tänane 15 a staaži nõue, EFN, EKN ja Siiri Oviir peavad sobilikuks 20 aastat, TK 25 aastat. EOH arvab, et kuna pensionistaaži komponent asendub järk-järgult tasutud sotsiaalkindlustusmaksu kindlustusosaga oleks otstarbekas seada tasutud sotsiaalkindlustusmaksule miinimummäär, millest alates tekib õigus miinimumpensionile, vähemakstud sotsiaalkindlustusmaksu korral kehtiks vähendatud koefitsient. TALO arvates on vajalik vähemalt 25 aastat töötamist vähemalt miinimumtöötasuga ja sellelt arvestatava sotsiaalmaksuga. Lühema tööstaažiga töötajad saaksid pensioni proportsionaalselt töötatud ajaga, seda võiks nimetada rahvapensioniks ja rahvapensioni saajateks oleksid ka mittetöötanud isikud, toimetulekutoetuse saajad, Eestis pikemat aega elanud isikud. EAKL arvates on oluline, et kõik töötatud aastad on võrdse väärtusega sõltumata erialast vms.

Keskmise pensioni suuruse osas on arvamused polariseerunud: pole indikaatorit selle mõõtmiseks; ei tohi sõltuda keskmisest palgast; peaks sõltuma keskmisest netopalgast; suuruseks agregaatasendusmäära või sotsiaalmaksustatud palk; lähtuda mediaanpensionist; võrdluseks reaalne ostujõud; 25% eelmisel aastal riigis kehtinud töötasust; suhe elatusmiinimumiga; netovanaduspension ja keskmine netopalka suhe või suhteline vaesuse määr; edaspidi tuleks võrdlustes kasutada mõistet mediaanpension.

SOLIDAARSUS

EKSL arvates on pensionite suuruse sõltuvus sisse maksetest elementaarne. Kui seda ei oleks, oleks tulemuseks üks ja ühtne riiklik elatusraha. Sarnasus väljamaksetes eeldaks ka sarnaseid sisse makseid.

EYL arvab, et pensionite jaotust iseloomustaks eluea jooksul makstav pension, seda põhjusel, et tulevikus võiks olla mõeldav, et inimene ise otsustab, kui vanalt pensionile jääda ja vastavalt sellele kujuneb igakuine pensioni suurus.

EKN, EFN, EAKL seavad pensionite jaotuse sõltuvusse töötatud aastatest, TALO ja Siiri Oviir lisavad makstud sotsiaalmaksu suuruse. EPÜ võtaks aluseks keskmise palga. ETKK leiab, et pension peaks pigem sõltuma inimese varasemast sissetulekust kui olema kõikide jaoks peaaegu võrdne, kuid teatud osa pensionist peaks kõigile olema ühesuurune.

ENÜ, TK ja ELKL soovivad kindlasti arvesse võtta pensionäri sugu. Selleks tuleb tunduvalt suurendada baasosa kaalu. ELKL arvab, et ebavõrdse kohtlemise vältimiseks on vaja pöörata tähelepanu ka sihtgruppidele, kes on olnud hoolduskohustuse tõttu (nt omastehooldajad, puuetega laste vanemad) tööhõivest eemal. ELKL soovib kasutusele võtta nn. vanemapensioni, TK riigil maksta vanemapalga saajate eest sotsiaalmaksu.

SKA, TK ja EAKL arvates võiks baasosa, mille olulisus peaks tõusma olema suurus, mida tagatakse kõigile ja on solidaarne. Sellele lisandub isikliku panuse osa. Pensionistaaži nõuded täitnud isikutele, kelle palk on olnud pidevalt väike, lisandub baasosale nende isiklik panus. Solidaarsuskindlustus (sotsiaalmaks) ja pensioni II samm peavad pilti muutma, kuna see põhineb konkreetsetel sissetulekul. SKA arvates peaks pensioni suurusele kehtestama ülempiiri. Arvesse peaks minema ka töötatud aeg ehk asjaolu, kas inimene töötas täistööajaga või mitte. Praegu kehtivas süsteemis on suurimaks ebaõigluseks asjaolu, et erinevate sissetulekutega isikud töötavad ajaliselt sama kaua, kuid pensioni suurus on erinev. Sooduspensionid võiks asendada tööandjapensioniga, kus keerukamad/raskemad/tervist kahjustavamate erialade korral tööandja maksab vanaduses pensionile lisa. TK märgib veel, et kolmas samm peaks pensionisaajaid ergutama langetama pikaajalisi investeerimisotsuseid. Selle samba roll on tagada adekvaatse toimetuleku jätkumine ka pensionieas.

ERÜ, EKN, EFN, ENÜ, ESA; EAKL arvates peaks edaspidi pensionid olema **võrdsemad**, EFN pakub lõhe suuruseks 300€, EKN pakub kuni viie kordset vahe, EPÜ neljakordset vahe. TALO arvab, et maksimaalne vanaduspension (I samm) ei tohiks olla kõrgem kui 4-kordne miinimumpension. ENÜ leiab, et maksimaalne erinevus võiks olla kuni kahekordne ja tuleneda pigem töötatud aastate arvust kui teenitud palgast ning riiklikule pensionile tuleks kehtestada lagi. EKSL, EML, EKTK, EAKL ja EYL ei sea ülemist piiri, sest see sõltub suuresti inimese elueal panustatud osast näiteks II või kolmandasse sambasse, sisse maksetest ja tööstaažist. Pensionite suuruse ebavõrdsuse puhul on küsimus selles, kui väike võib olla riiklik miinimumpension. EML arvab, et kui sotsiaalmaksule lage ei kehtestata, siis peaks ka säilima võimalus saada suurema maksu eest suuremat vastuhüve. EOH ja ELKL nendivad, et ümberjagamine saab olema ebaproportsionaalne igal juhul, kuid iga inimese panust tuleb hinnata väärikselt ja peab olema tagatud inimeste toimetulekut võimaldav sissetulek. Siiri Oviir soovib läbi viia mõjuanalüüs, seejärel hakata kokkuleppeid sõlmima.

ETTEPANEKUD

Täiendada lähteülesannet:

1. täpsustada eesmärk,
2. analüüsi tegemisel vaadelda terviklikult kogu pensionisüsteemi,
3. analüüsi tegemisel tuleb arvestada võimalike muudatuste sotsiaalset mõju,
4. analüüside tegemisel vaadelda nii sisse- kui väljamaksete poolt,
5. viia sisse soospekt pensionilõhe vältimiseks.

Eesti Naisteühenduste Ümarlaud soovib edaspidi osaleda juhtrühma töös.

Teenusmajanduse Koda soovib juhtrühm edasise töö tõhustamiseks ja vastutuse konkretiseerimiseks see institutsionaliseerida, laiem kaasamine viiakse läbi täiendavalt.