

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
Riigikohus
Lossi 17
50093 Tartu
Eesti
kantselei@riigikohus.ee

Teie 25. 03.2020 nr 5-20-3/2
Meie 24.04.2020 nr 17.1/267-1

Arvamus Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)" kohta

25. märtsil 2020 saadetud kirjas küsis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Eesti Pangalt arvamust Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud "Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform)" põhiseaduspärasuse kohta. Kuna Eesti Pank ei kuulu praeguses menetluses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 10 lõikes 1 loetletud menetlusosaliste hulka, puudub meil pädevus võtta seisukoht selle kohta, kas kohustusliku kogumispensioni reform on põhiseadusega kooskõlas. Eesti Pank on analüüsinud selle reformi majanduslikke mõjusid ning järgnevalt esitame seisukohad, mis võivad meie hinnangul olla olulised selle põhiseaduspärasuse hindamisel.

Eesti Panga hinnangul vähendavad Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud seadusega sätestatud muudatused Eesti riikliku pensionisüsteemi jätkusuutlikkust.

Eesti Pangas 2019. aasta lõpul tehtud majandusanalüüsis jõudsime järeldusele, et mida rohkem väheneb seadusemuudatuste tõttu pensionisäästude kogumine teise pensionisambasse, seda rohkem kasvab tulevikus surve suurendada esimesest sambast makstavat pensioni ja tösta makse, mis seab kahtluse alla riikliku pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse.

2018. aasta lõpus kokku lepitud pensioniea tõusust hoolimata hakkab töötajate ja vanaduspensionäride suhtarv Eestis lähematel kümnenditel rahvastiku vananemise tõttu kahanema. Kõige kriitilisem hetk jõuab kätte 2060. aasta paiku, kui ühe vanaduspensionäri kohta on Eestis üksnes 1,6 töötajat (praegu on see arv 2,2 töötajat).

Töötajate ja vanaduspensionäride suhtarvu kahanemine kasvatab survet suurendada pensionikulutusi ja maksukoormust. Kui soovime, et Eestis esimesest sambast makstav keskmine vanaduspension moodustaks 40% keskmisest netopalgast, suureneks Eesti Panga analüüsi põhistsenaariumi kohaselt vanaduspensioniteks makstava summa suhe sisemajanduse koguprodukti (SKP) praeguselt veidi rohkem kui 6%lt 2060. aastaks 8%le. Kui vanaduspensione rahastatakse sotsiaalmaksust, suureneks see sotsiaalmaksu määra osa, mis on vajalik 40% suuruse asendusmäära (s.o keskmise vanaduspensioni suhe keskmisesse netopalka) hoidmiseks, praeguselt umbes 17%lt 2060. aastaks umbes 23%le. Kui peaks teostuma pessimistlikum stsenaarium, mille kohaselt sündimus Eestis on oodatust väiksem ning pensioniiga madalam, siis on surve pensionisüsteemile veelgi tugevam. Sellisel juhul peaks

vanaduspensioniteks makstava summa suhe SKPsse kasvama 2060. aastaks veidi rohkem kui 10%le ning 40% suuruse asendumäär hoidmiseks vajalik sotsiaalmaksu määr osa peaks suurenema umbes 30%ni. See tähendab riigile suurt survet tõsta maksukoormust, et riiklikku pensionisüsteemi rahastada.

Eesti Panga analüüs näitas, et kogumispension on Eestile kasulik eeskätt olukorras, kus meie rahvastik väheneb oodatust rohkem, Eesti majanduskasv on prognoositust väiksem või kui praegu kokku lepitud pensioniea tõusu ei suudeta aastakümnete jooksul täies ulatuses rakendada. Selline hinnang tuleneb seisukohast, et esimene ja teine pensionisamm täiendavad teineteist, kuna need vähendavad eri tüüpi riske ja tagavad seetõttu vanaduseaks piisava pensioni kindlamalt just koos.

See hinnang langeb kokku ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja Maailmapanga vaatenurgaga. Näiteks OECD on oma hiljutises pensioniülevaates „OECD Pension Outlook 2018“ toonitanud, et jooksvalt rahastatav süsteem ja kogumispension täiendavad teineteist. OECD hinnangul vähendab pensionisammaste kombineerimine eri tüüpi riske, mis võivad inimesi nii enne kui ka pärast pensionile jäämist ohustada (nt demograafilised, sotsiaalsed, tööjõuga seotud, makromajanduslikud ja finantsriskid). Lisaks aitab see paremini saavutada pensionisüsteemi üldiseid eesmärgi (nt vaesuse leevendamine, tarbimise silumine, ümberjaotus, süsteemi jätkusuutlikkus jne). Seetõttu soovitabki OECD kasutada pensionisüsteemis nii jooksvalt rahastatavat kui ka kogumispension komponenti (vt OECD Pension Outlook 2018, OECD Publishing, 2018, lk 18 ja 24–25; <https://www.oecd.org/finance/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>). Samas toonitab OECD, et rahvastiku vananemine on peamine risk, mis tulevikus jooksvalt rahastatavaid riiklikke pensionisüsteeme ohustab. Organisatsiooni hinnangul võivad eelarve jätkusuutlikkusega seotud mured viia näiteks selleni, et poliitikakujundajad otsustavad demograafiliste tingimuste muutudes üle vaadata ka kriteeriumid ja valemid, mille põhjal pensioni suurus arvutatakse (vt ülaltoodud allikas, lk 37).

Kohustusliku teise samba kaotamine Eesti praegusest kolmesambalisest pensionisüsteemist paneb küsimärgi alla ka pensionisüsteemi võimekuse täita pikaajaliselt sellele pandud eesmärgi, pidades silmas sissetuleku tagamist pensionieas.

Kuna praegu on paljud teise pensionisambaga liitunud panustanud kogumispension fondidesse üsna lühikest aega, on ka nende pensionivarad väikesed. Kui praegune pensionisüsteem jääb kehtima, hakkaks Eesti Panga analüüsi kohaselt juba alates 2040. aastast teisest pensionisambast laekuva sissetuleku osakaal vanaduspensionis kasvama ning 2080. aastaks peaks teisest sambast makstav pension ulatuma meie põhistsenaariumi kohaselt umbes 30%ni vanaduspensionist. Kui teise pensionisambasse kogutud summad kohe ära kulutatakse, on vanaduspension tulevikus märkimisväärselt väiksem. Mida pikemat aega on inimesed teise pensionisambasse säästnud, seda rohkem mõjutab säästude väljavõtmine ja kohene ära kulutamine nende tulevast pensioni. Seega vähendab kohustusliku kogumispension kaotamine muude tingimuste samaks jäädes (st senise maksukoormuse ja kavandatud pensioniea säilides) Eesti Panga hinnangul riigi võimet tagada Eesti inimestele piisav sissetulek ja seeläbi riigi abi vanaduspõlves.

Lisaks selgus Eesti Panga analüüsist, et pole eeldust arvata, et kohustusliku kogumispension kaotamine suurendaks inimeste soovi säästa ja vabatahtlikult pensionipõlveks investeerida. Ühest küljest iseloomustab Eesti eraisikute säästmiskäitumist finantsvarade vähene hajutatuse. See tähendab, et valdav osa Eesti elanike finantsvaradest on paigutatud hoiustesse, samas kui riskantsemate ja pikaajaliselt suurema tulusust andvate finantsvarade (nagu aktsiad ja investeerimisfondid) roll on väga väike. Üks sellise finantskäitumise põhjus on inimeste hirm investeerides riskida. Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringu andmetel ei ole kolm neljandikku inimestest oma säästudega valmis üldse finantsriske võtma. Kui finantsriske ei soovita võtta, võib pensionivarade juurdekasv jääda tagasihoidlikuks. Teisest küljest koguvad inimesed vabatahtlikult pensionivara tunduvalt passiivsemalt kui automaatselt teise pensionisamba abil. Eesti Panga analüüs näitas, et teise pensionisambaga mitteliitunud ei ole 2% suurust lisatulu ka omal käel investeerinud.

Eesti Panga hinnangul võivad Riigikogus 11. märtsil 2020 vastu võetud seadusesätetatud muudatused mõjutada teiste osakuomanike käitumise kaudu ka neid, kes pärast seaduse jõustumist kogumispensioniks säästmist ei lõpetaks.

Teise pensionisamba reform sunnib pensionifonde praegust varade jaotust muutma. Seadusega nähakse ette pensioniosakute omanikele erakorraliste ja ennetähtaegsete väljamaksete tegemise võimalus. 30. juuni 2019 seisuga moodustasid hoiused pensionifondide varadest 207 miljonit eurot. Sellest summast suuremas kogumahus väljamaksete tegemiseks peaksid fondivalitsejad pikaajalistest investeringutest väljuma. Varadest likviidsema osa – välisvarade ja Eestis noteeritud aktsiate – likvideerimine peaks olema mõistliku aja jooksul tehniliselt võimalik, kuid tähendaks ilmselt survet madalaks tootluseks. Eestisse tehtud vähelikviidsetest investeringutest väljumisel tuleks aga arvestada võrdlemisi pika ajaga ja ilmselt ka väärtuse kaotusega, sest mahukaima varaklassi – kinnisvaraportfelli – müük oleks keeruline.

Eesti Pank uuris ka Eesti pensionifondide varade paigutust ja investeerimisstrateegiat seisuga 30. juuni 2019. Fondide varade paigutus ja investeerimisstrateegia määravad ära varade müügi kiiruse ja õnnestumise. Analüüsi järgi peaks 12 Eestis tegutseval pensionifondil olema väljamaksete tegemine lihtne, sest nende portfellidest koosneb vähemalt pool hoiustest ja väga likviidsetest välisvaradest, põhiliselt aktsiatest. Ülejäänud 11 pensionifondist peaksid rohkem kui pooled (seisuga 30. juuni 2019 kuus fondi) hakkama aegsasti kavandama oma vähelikviidsete varade müüki, kuid nad oleksid ilmselt suutelised tegema jooksvaid väljamakseid järk-järgult müüdavate likviidsemate varade arvelt.

Kõige keerulisemaks võib kujuneda viie pensionifondi olukord, kus vähelikviidset varad moodustavad portfelist vähemalt kuuendiku. Nende fondide koondvarad ulatuvad 1,5 miljardi euroni (34,5% fondide koondvaradest), millest vähelikviidset varad moodustavad 300 miljonit eurot ning fondijuhid peaksid suhteliselt kiiresti tegema suuri jõupingutusi vähelikviidsete varade müügiks. Palju sõltub kindlasti fondijahi planeerimisvõimekusest, kuid näiteks olukorras, kus kinnisvaraportfelli müük peaks sattuma turu mõõnaperioodile, võib osakuomanik hinnas palju kaotada.

Kui muudatuste tulemusena loobuvad paljud pensionifondide kliendid kohustuslikust kogumispensionist, sunnib see pensionifonde muutma varade jaotust ja fondijooksu vältimiseks tuleks väljamaksed hajutada. Erakorraliste väljamaksete tagamiseks võib enamik fonde olla sunnitud alaliselt suurendama likviidsete varade osakaalu. Pikas vaates vähendaksid need muudatused fondide tootlust. Kogumispensionisüsteemi alles jäävad fondiosanikud võtaksid kanda Eesti (kinnisvara)riski, mida pole turu väiksuse tõttu võimalik hajutada ning väljumise juhul seataks surve alla varade hinnad.

Huvi korral on võimalik põhjalikumalt tutvuda Eesti Pangas tehtud pensionireformi mõjuanalüüsiga veebilingilt: <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/teemapaberid/2020/pensionisusteemi-muudatuste-mojuanaluus>. Täiendavate küsimuste korral olete teretulnud pöörduma Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja Martti Randveeri poole (martti.randveer@eestipank.ee, kontakttelefon 6680 887).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Müller
president

Martti Randveer, 6680 887
martti.randveer@eestipank.ee