



Villu Kõve
Riigikohus

Teie 25.03.2020 nr 5-20-3/2

Meie 24.04.2020 nr 6-2/20/836-2

Põhiseaduslikkuse järelvalve asi nr 5-20-3

Austatud Riigikohtu esimees

Väljendasin seisukohta kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta (108SE) Riigikogu rahanduskomisjonile 20.11.2019 saadetud kirjas nr 1-8/19/587 (lisatud). Seoses „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ põhiseadusele vastavuse kontrollimisega soovin rõhutada alljärgnevat.

1. Kohustusliku kogumispensioni reformi tulemusena võib tulevikus suureneda inimeste arv, kes ei saa äraelamiseks piisavalt suurt pensioni. Samuti võivad muudatused seada surve alla praeguste pensionäride pensionid.

Kehtiv pensionisüsteem on üles ehitatud tervikuna, mis koosneb riiklikust pensionist, kohustuslikust kogumispensionist ning täiendavast kogumispensionist. Kehtiva pensionisüsteemi osad on mõeldud toimima tervikuna ja sel viisil tagama isikute põhiõigused.

Riigikontroll on mitmetes auditites, sealhulgas 2014. aastal avaldatud aruandes „[Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus](#)“ leidnud, et riik vajab pikaajalist plaani, kuidas tööealiste inimeste vähenemise, pensionäride arvu suurenemise ja oodatava eluea kasvu tingimustes tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Vastasel korral on probleeme pensionide piisavuse ehk mõistliku elatustaseme säilimisega, mis survestab eelarvet ja piirab riigi võimalusi investeerida teistesse valdkondadesse. Seega on 2001. aastal kokku lepitud kolmesambalise süsteemi ühes komponendis muudatuste tegemine laia mõjuga pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele ja terviklikkusele.

Valitsuste senine eesmärk on olnud hoida keskmise pensioni ja keskmise palga suhet vähemalt 40% tasemel, sest seda on peetud mõistlikuks miinimumtasemeks teatud elatustaseme säilimiseks. Keskmine I ja II samba netopensioni suhe Eesti keskmisse netopalka oli 2019. aasta lõpus 41,4%.¹ [Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse \(kohustusliku kogumispensioni reform\) eelnõu seletuskirjas](#) (edaspidi eelnõu seletuskiri) esitatud prognoosi kohaselt langeb pensioni ja palga suhe planeeritud seadusemuudatuste tulemusel tõenäoliselt rohkem kui praeguse süsteemi jätkudes.

Eelnõu seletuskirja kohaselt võib valikuvabaduse andmine halvendada just madalapalgaliste inimeste pensionieas toimetulekut ja seda juhul, kui nad otsustavad II sambast väljuda. Eelnõu seletuskirjas on nenditud, et eriti madalat pensioni hakkavad tulevikus saada need, kes võtavad II sambast kogu töötamise ajal kogutud raha välja ning kulutavad selle ära (või investeerivad

¹ [Riikliku vanaduspensioni, kohustusliku kogumispensioni ja vabatahtliku kogumispensioni statistika seisuga 31.12.2019](#). Rahandusministeerium, lk 1.

ebaõnnestunult). Lisaks võib Rahandusministeeriumi tellimusel 2019. aastal tehtud uuringu järgi öelda, et II sambast lahkujad oleksid eelkõige kesk- ja vanemaealised, madalama haridus- ning palgatasemega või mittetöötavad inimesed.²

Eelnõu seletuskirjas on tõdetud: „Madalapalgalisele oleks seega kasulik lahkuda II sambast ainult siis, kui lahkub ka piisav hulk kõrgepalgalisi, sest see võimaldaks suuremat erakorralist pensionitõusu I sambas. Arvestades üksnes pensioni suurust ja mitte inimese põhimõttelisi hoiakuid pensionisüsteemi suhtes, siis pigem ei ole kõrgepalgalisel kasulik II sambast lahkuda [---], mistõttu ei peaks seda tegema ka madalapalgalised“ (eelnõu seletuskirja lk 91). Seega jääb eelnõu seletuskirjast mulje, et muudatus tehakse teadmises, et selle tulemusena võib suureneada inimeste arv, kes ei saa tulevikus äraelamiseks piisavalt suurt pensioni.

Samuti võib muudatus seada surve alla praeguste pensionäride pensionid. Põhjus peitub selles, et muudatus võib motiveerida jõukamaid inimesi liituma II sambaga, sest nii saavad nad maksta riigile väiksemat sotsiaalmaksu (20% asemel 16%), koguda ülejäänud osa (4%) selle asemel II sambasse ja see sobival ajal välja võtta. Kui kogumispensioniga liituvad kõrgepalgalised, laekub nende arvelt I sambasse vähem sotsiaalmaksu.

Eelnõu seletuskirja arvutuste kohaselt kaotab I sammas juba näiteks 2021. aastal 36 miljonit eurot, kui II sambaga liituvate kõrgepalgaliste sissemaksed ületavad 10% võrra II sambast lahkuvate madalapalgaliste sissemaksed. Samas kui II sambaga liituvate kõrgepalgaliste sissemaksed ületavad 20% võrra II sambast lahkuvate madalapalgaliste sissemaksed, siis 2023. aastaks on I sambas juba 80,4 miljonit eurot vähem.

Põhiseaduse § 28 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse ja puuduse korral. Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (kohustusliku kogumispensioni reform) kavandatud muudatused võivad vähendada pensionisüsteemi suutlikkust tagada inimestele piisav sissetulek ning seavad inimese hakkamasaamise vanaduses ohtu. Kui pensionist ei piisa, siis tuleb riigil vanemaealiste toetamist rahastada muude kulude arvelt.

2. Kohustusliku kogumispensioni reform ei kohtle II sambaga liitunud ja mitteliitunud võrdselt.

II sambaga liitunud inimestel tekib võimalus kogutud raha (sh sotsiaalmaksu osa) vabalt valitud ajal välja võtta, kuid I sambas pensioni koguvad inimesed enda palgalt makstud sotsiaalmaksu osa kätte ei saa. Ühtlasi muudetakse nende inimeste puhul, kes enda palgalt kogutud sotsiaalmaksu osa II sambast välja võtavad ning vabalt valitud eesmärgil kasutavad, tagasiulatavalt sotsiaalmaksu sihtotstarvet.

Põhiseaduse § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ehk inimesel on õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Tulenevalt sellest, et II sambaga liitumise või mitteliitumise otsuse tegemisel ei osanud inimesed sellega arvestada, kohtleb kohustusliku kogumispensioni reform võrdsel alusel sotsiaalmaksu maksvaid inimesi ebavõrdselt. Erineva kohtlemise probleemi lahendamise üheks võimaluseks oleks, kui inimestel võimaldataks välja võtta ainult enda otsese panusena makstud 2%. Ühtlasi ei muudetaks sellega ülejäänud 4% sihtotstarvet.

3. Kogumist jätkavate inimeste vara väärtus võib kohustusliku kogumispensioni reformi tulemusel väheneda.

Kui kohustusliku kogumispensioni reformi tulemusel peaks suur osa inimesi otsustama raha välja võtta ning pensionifondid peavad seetõttu arvestatava osa varast müüma, võib see viia väiksema tootluse või kõrgemate tasudeni (valitsemistasud sõltuvad osaliselt fondivalitsejate varade mahust). Seega pole II sambas raha kogumist jätkavatele inimestele tagatud, et II samba vabatahtlikuks muutmine ei põhjusta nende kogutud vara väärtuse vähenemist või aeglasemat kasvu.

² [Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring](#). Turu-uuringute AS, lk 84.

Põhiseaduse § 32 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Kohustusliku kogumispensioni reform võib seada ohtu põhimõtte, et II sambas kogumist jätkavate inimeste vara oleks puutumatu ja kaitstud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Lisa: Riigikontrolli 20.11.2019. a kiri nr 1-8/19/587.