



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA



Riigikogu rahanduskomisjon
Lossi plats 1a
15165 Tallinn

Meie 21.11.2019 nr 4/254

Arvamuse esitamine kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) 108 SE eelnõu kohta

Lugupeetud Aivar Kokk

Rahanduskomisjoni menetlusse on võetud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) 108 SE eelnõu (edaspidi eelnõu), millega muudetakse kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Tööandjate Keskliit esitavad järgnevalt oma seisukohad eelnõu kohta, millega palume eelnõu edasisel menetlemisel arvestada.

I Riive põhiseadusega

Seletuskirjas tuleks hinnata eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Eelnõu järgi saavad II sambaga liitunud inimesed vanaduspensioniks mõeldud vahendeid (sotsiaalmaksu 4%) hakata kasutama endale sobival ajal enne pensioniiga, ainult I samba õigusi omavad inimesed seda aga teha ei saa. Seega oleks vaja analüüsida muudatuse kooskõla põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Riigieelarvest kogujate sotsiaalmaksu arvelt pensionisambasse tasutud nelja protsendi osa väljamaksmine võib olla vastuolus võrdsuspõhiõigusega, sest toob kaasa teise sambaga mitteliitunud isikute ebavõrdse kohtlemise. Miks saavad osad inimesed osa oma tasutud sotsiaalmaksust kasutamiseks kätte, teised aga mitte?

Lisaks võib teisest sambast esialgu välja võetava summa piiramine 10 100 euro tasemele rikkuda võrdsuspõhiõigust, sest kõiki sambast lahkujaid tuleks kohelda võrdselt. Eelnõuga kavandatu kohaselt ei saa need inimesed, kelle kogutud vara suurus ületab 10 100 eurot, enda raha kätte mitte korraka, vaid aasta peale jaguneva kolme osamaksena. Kuna teisest sambast väljumise tulemusel võib muutuda inimeste sambas olevate vahendite väärtus, näeme siin ohtu, et enam raha kogunute vara väärtus väheneb enne, kui neil on võimalus see kätte saada.



Kuidas on tagatud kaitse pensioniosakute tsiviilkäibesse (sh pankrotivarasse arvamise) sattumise eest? Pensionifondid ei tohi ühelgi juhul olla osa tsiviilkäibest st nende vastu ei tohiks saada pöörata nõuet, ei pandipidajate, pankrotihaldurite ega (muudest nõuetest tulenevalt) kohtutäiturite poolt.

Samuti ei ole analüüsitud seda, kas ja millisel moel eluaegsetena sõlmitud annuiteetlepingute ülesõtlemine on põhiseaduspärane. Ehk seoses kehtiva pensionisüsteemiga on inimestel tekkinud ootused ja õigused süsteemi kehtivuse ja pikaajalisuse (eluaegsuse) osas ning juhul kui II samm lakkab olemast või muutub perspektiivituks, siis on pensionikogujate õiguspärasest ootusest rikutud.

II Hea õigusloome

Eelnõu on tehtud kiirustades ja õigusloome eeskirju eirates. Peame vajalikuks juhtida Riigikogu tähelepanu nüanssidele, mida ilmselt ei ole reformi planeerides läbi mõeldud või on jäetud ühiskonda lahendustest informeerimata.

Eelnõu seletuskirjas on vaja välja tuua muudatuste tegelikud eesmärgid ehk soovitud tulemused (nõue tuleb ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast - HÕNTE). HÕNTE kohustab enne eelnõu väljatöötamist koostama väljatöötamiskavatsuse, milles sõnastatakse lahendamist vajava probleemi olemus, eelnõu koostamise eesmärk, analüüsitakse erinevaid alternatiive ja nende mõjusid. Samuti tuleb HÕNTE kohaselt kajastada seletuskirjas huvirühmade kaasamist, sealhulgas nende esitatud arvamusi ja ettepanekuid ning seda, mil määral nendega eelnõus arvestati.

III Mõju majandusele ja ettevõtluskeskkonnale

Eesti demograafiline olukord pole kiita. Sündimus on vaid ühel aastal peale taasiseseisvumist ületanud surmade arvu ja ka rändesaldo on olnud positiivne vaid viimased 4 aastat. Rahvastikuprognoside kohaselt on 40 aasta pärast tööealisi inimesi ehk pensionimaksjaid pensionäri kohta kaks korda vähem: 2018 oli 3 tööealist (20-64) pensioniealise (65+) kohta, aastal 2040 2 ja 2060 1,5 tööealist pensioniealise kohta. Statistika järgi on 80% pensionikogujate säästud pensionifondides alla 50% kogumahust, mis viitab sellele, et suurema osa pensionikogujate toimetulek vanemaealisena sõltub suuresti just pensionisammastest.

Selline trend näitab, et tulevikus oleks vaid esimese samba pensioni puhul valida oluliselt suurema maksukoormuse ja väikeste pensionide vahel. Seda peeti silmas ka teise ja kolmanda pensionisamba loomisel.



Nüüdseks on teine sammas osa Eesti pensionisüsteemist. Teiste riikide kogemus ning uuringud kinnitavad, et suurem osa võtaks oma teise pensionisambasse kogutud säästud välja kui selline võimalus tekiks (seda eriti majanduslanguse faasis). Eeldusel, et suurem osa teise samba varast välja võetaks, muutub pensionisüsteem jätkusuutmatuks ja toob kaasa investeringute vähenemise ning maksukoormuse tõusu ka ettevõtlussektorile.

Vaid riiklikule vanaduspensionile toetumine tähendaks juba 20 aasta pärast keskmise pensioni asendusmäära olulist langust (suhtena keskmisse palka 35%lt ca 27%le). Et seda vältida, tuleks pensioniiga tõsta 72.-73. Eluaastani juba 2040. aastaks või tõsta maksukoormust 35-40% (vaid sotsiaalmaksu panduna oleks uus määr üle 40%). Alternatiiv on demograafiline puudujääk katta välismaalastega, so 10 aasta peale ca 100000 või 20 aasta peale ca 140000 töötajat. Kuna ka see lahendus näib Valitsusele olevat vastumeelne, tekib küsimus, mis on Valitsuse strateegia pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Praeguse kohustusliku kogumispensioni puudusteks on peetud madalat tootlust ja kõrgeid teenustasusid. Killustunud väiksemahulises süsteemis oleks tulevikus tootlikkust veel keerulisem tõsta. Väiksemast fondist ei saa teha suuri ja tasuvaid investeringuid ning haldustasud jagunevad väiksema arvu klientide vahel – on suuremad. Kuna varad jagunevad suurema hulga pensioni- ja investeerimisfondide vahel ning suur osa väljuks süsteemist ja läheks tarbimisse, siis suurte investeringute jaoks ei pruugi vahendeid jätkuda. See on olnud osaliselt Eesti alustamisjärgus kogumispensioni probleemiks ka seni. Eestis on aastast 2015 tehtud rida muudatusi pensionifondide tegevuse regulatsioonis ja fonde on juurde tulnud. See on juba tootlusele ja teenustasudele kliendi vaatest positiivset mõju andnud. Viimased muudatused jõustusid alles 2019, mille mõju pole veel ühiskonnale teada.

Muudatuste mõjul Eestisse investeerimine väheneb. Pensionifondide tapmisega sisuliselt välistatakse pikaajalise kohaliku kapitali akumulatsioon, mille tagajärjeks on eesti ettevõtete veelgi viletsam võime kaasata raha.

Il samba vabatahtlikuks muutmine piirab kindlasti nii pensionifondide Eestisse tehtavaid investeringuid (LHV ja Swedbank on juba muutmas oma seniseid põhimõtteid Eestisse investeerimisel) kui selle kaudu ka Eesti ettevõtete finantseerimise allikaid. Fondi mahu vähenemisel ja liitujate-väljaastujate voo volatiilsuse suurenemisega tekib vajadus teisest pensionisambast tehtavaid investeringuid Eestisse vähendada, kuna likviidseid indeksifonde on Eestis vähe ning suuremahulised (ja tootlikumad) investeringud poleks piisavalt likviidsed. Eestisse on kohustuslikest pensionifondidest investeeritud 590 miljonit eurot ehk 13% pensionifondide koondportfellig, koos hoiustega 761 miljonit eurot. Seda on pea sama palju Euroopa struktuuritoetuste kogumaht Eesti 2018 aasta



riigieelarves (770 miljonit eurot). Paar aastat tagasi muutis riik investeerimispiirangud fondide jaoks vabamaks ja selle tulemusena kasvasid Eestisse tehtavad investeringud mitu korda.

Pensionifondide mõte on raha kasvatada, et pensionid oleksid suuremad. Fondidesse kogutav raha aitab kogujate elujärge parandada juba täna – investeerimine kohalikesse ettevõtetesse loob töökohti ja kasvatab majandust. See tähendab omakorda rohkem maksutulu riigile. Eesti majandusse investeerimist tuleks soodustada.

Ka Eesti Panga mõjuanalüüsi põhjal selgus, et valitsuse plaanitud muudatuste puhul on kolm suurt muret, millele oleks vajalik leida lahendus.

- Kui fondidest lahkub palju inimesi, siis tõenäoliselt tuleb mõnel fondil müüa varasid, mida kiiresti müüa on raske. Varade kiirmüügi korral kaotaksid raha nii fondidest lahkujad kui ka fondis jätkavad pensionikogujad.
- Pärast muudatusi on fondidel riskantsem osta varasid, mis on tootlikumad, kuid mida on raskem kiiresti müüa. Kuidas tagada, et edaspidi ostaksid fondid tulevaste pensionäride jaoks varasid, mis oleksid tootlikumad?
- Viimastel aastatel on pensionifondid teinud investeringuid Eesti ettevõtetesse ja mänginud kasvavat rolli ettevõtete rahastamises. Kuidas täita tekkivat tühimikku Eesti ettevõtete rahastamises, mis on võimaldanud ettevõtetel tootlikkust parandada ja uusi töökohti luua?

Reformiga kasvaks tööandjate halduskoormus, kuna kolm korda aastas võib iga töötaja kogumispensioniga liitumise staatus olla muutunud. Seda tuleks seega pidevalt kontrollida.

Majandusarengu seisukohalt pole ka vähetähtis, et reform vähendaks töötajate pingutamise/edasijõudmise stiimulit. Teise pensionisambaga on arvestatud ka riikliku vanaduspensioni hiljutiste reformide puhul, mille tulemusena muutus I sammu solidaarsemaks ja selles vähendati stiimulit rohkem püüelda kvalifikatsiooni ja suurema palga nimel. Ühiskonnas oluliselt paremini läbi arutatud riikliku vanaduspensioni reform arvestas, et suuremas osas säilib palga suurusest sõltuvus ja stiimulid teise sambasse kogumiseks. Teise samba kaotamisel see stiimul pensionisüsteemis kaoks. Neid stiimuleid tuleks hoopis suurendada, et toetada targemat tööd ja majandusarengut.

IV Investeerimiskonto

Me ei ole vastu ideele muuta pensioniks kogumine paindlikumaks, võimaldades lisaks pensionifondidesse investeerimisele ka võimalust investeerida läbi pensioni investeerimiskonto. Selleks on aga kindlasti vajalikud riigipoolsed tegevused elanike



finantskirjaoskuse arendamiseks. Lisaks eeldavad muudatused ka pensionilahenduste pakkujatelt veelgi suuremas ulatuses ressursside panustamist klientide nõustamiseks.

Kui pensionikoguja omab häid teadmisi finantsturgude toimimise kohta, siis pakub uus süsteem hea võimaluse ise pensionivara hallata. Pensionivarade investeerimiskontole suunamisega ei tule tasuda tulumaksu ning edasi jäävad kehtima II samba hüved – ehk riik maksab koguja panusele neli protsenti juurde.

Küll ei saa me aga toetada võimalust, et investeerimiskonto rakendub ajaliselt hiljem, kui rakendub üleüldine reform. Sellisel juhul võib tekkida olukord, et teistest sambast võetakse raha välja, aga investeerimiskontot kasutada veel ei saa. Arvestades eelnõus toodud põhimõtteid, ei saa siis aga kümne aasta jooksul uuesti teise sambasse raha koguma hakata.

See ei tekita uue süsteemi suhtes usaldust ja kindlasti ei saa siin rääkida valikuvabadusest. Siis ongi ainus valik, kas jätkata kogumist või võtta raha välja. Kui reformi eesmärk on tagada, et inimene peaks saama ise otsustada, kuidas pensioniks koguda, tekitades alternatiivne investeerimise viis investeerimiskonto näol, siis investeerimiskonto ajaliselt hiljem rakendumine on vastuolus reformi eesmärgi ja algse ideega. Ilma investeerimiskonto rakendumiseta kaotab niigi küsitav reform igasuguse mõtte.

V Muud tähelepanekud

Me ei toeta ideed, et inimene võib sihtotstarbeliselt pensioniks kogutud vara elu jooksul kuni kaks korda rahas välja võtta, st koguda pensioniks teadmise, et pikaajaline sääst on ühtlasi rahapuhver, mille saab ühe korraga ära kulutada. See idee on põhimõttelises vastuolus pensioniks säästmiseks vältimatu pikaajalisuse ja järjepidevusega ning suurendab väga oluliselt vaesusrisi pensionieas.

Kohustuslikesse teise samba pensionfondidesse kogujad on kaitstud fondijuhtide ebaseaduslike ja seejuures kahjulike investeeringute eest. Seega peavad inimesed, kes soovivad hakata investeerima iseseisvalt pensioni investeerimiskonto kaudu, arvestama sellega, et ebakorrektsed ja kahjulikke tehinguid neile riiklikult ei hüvitata.

Eelnõuga võimaldatakse inimesel esitada avaldus, et peatada kogumispensioni sissemaksete tegemine. Kui inimene sellise avalduse esitab, tekib tal õigus teha uuesti sissemaksid 10 aasta pärast. See piirang vähendab inimese võimalust riigi toel pensionieaks säästa. Selle piirangu eesmärki ei ole eelnõu seletuskirjas selgitatud. Vastupidiselt seaduseelnõu üldisele ideele muuta pensioniks kogumine paindlikumaks,



toob see põhimõtte kaasa olulise kitsenduse ja piirangu nende jaoks, kes seadusega võimaldatud vabadust, maksed peatada ja/ või raha välja võtta, kasutavad.

Mõistlik oleks võimaldada sissemaksete tegemise peatanud inimesel, kes ei ole esitanud avaldust kogunenud raha väljamaksmiseks, jätkata igal hetkel sissemaksete tegemist.

Samuti toome välja, et me ei toeta LHV ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekut, et II pensionsammast omavatel inimestel peaks võimalust kasutada oma pensionifondi tagatisena finantsasutusest laenu, liisingu või muu taolise taotlemisel. Pensionifonde ei peaks saama pantida, sest see läheb vastuollu nende eesmärgiga.

Nende oluliste puuduste kõrval näeme siiski ka positiivseid muudatusi, mida oleks võinud ka ilma teist sammast vabatahtlikuks muutmata teha. Kiidame muudatust, millega võimaldataks teise pensionisamba väljamakseid töövõime püsiva puudumise tuvastamise korral. Sellisel juhul, kui inimene ei ole võimeline enam töötama ega pensionifondi panustama, ei ole põhjendatud ka vahendite kinni pidamine kuni vanaduspensionieani. Samuti lahendaks see muudatus tööõnnetuste ning kutsehaiguste hüvitamisel ilmnunud puudujäägid praeguses süsteemis. Samas oleks seda saanud teha ka ilma kogu süsteemi vabatahtlikuks muutmiseta.

Kokkuvõttes, me ei poolda reformi eelnõus toodud kujul, kuna sellega kaasneb olulisi riske ühiskonnale tervikuna. Eelnõu on tehtud kiirustades ja õigusloome eeskirju eirates. Lisaks ei ole hinnatud eelnõu kooskõla põhiseadusega.

Me ei toeta ideed, et sihtotstarbeliselt pensioniks kogutud vara saab rahas välja võtta ja ära kulutada. See idee on põhimõttelises vastuolus pensioniks säästmiseks järjepidevusega ning suurendab väga oluliselt vaesusrisiki pensionieas. Kindlasti ei tohi pensioniks kogutud vara muutuda osaks tsiviilkäibest. Planeeritavad muudatused seda aga meie hinnangul tekitavad.

Loodame, et meie märkusi on võimalik sätete muutmisel või täiendamisel arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis oma seisukohti täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

/allkirjastatud digitaalselt/
Arto Aas
Tegevjuht

Koostanud: Merike Koppel merike.koppel@koda.ee; Raul Aron
raul.aron@employers.ee