

Sisekaitseakadeemia
Finantskolledž

Kristina Tomson

**EESTI JA IIRIMAA PENSIONISÜSTEEMID
EUROOPA LIIDU PENSIONIPOLIITIKA
PÕHIMÕTETE KONTEKSTIS**

Lõputöö

Juhendaja:

Marika Kaselo, MA

Kaasjuhendaja:

Maret Güldenkoh, MBA

Tallinn 2019

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2019
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid Euroopa Liidu pensionipoliitika põhimõtete kontekstis</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: The pension systems of Estonia and Ireland in the context of the pension policy principles of the European Union</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 41 leheküljest. Lõputöö koostamisel on kasutatud 41 allikat. Töö on aktuaalne, sest demograafilised muutused Euroopas tingivad riikide pensionisüsteemide ümberkorraldamise vajaduse ning kodanike ootus sotsiaalkaitse, sh pensionide ühtsusele Euroopa Liidu liikmesriikides on kasvanud. Eestis tulumaksusüsteemi muudatused on mõjutanud Eesti pensionäride toimetulekut. Demograafilistest muutustest tekkiva olukorra lahendamiseks võib reformida pensionisüsteeme ja/või muuta maksusüsteeme pensionide maksustamise osas. Töö eesmärk oli välja selgitada Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide sarnasused Euroopa Liidu pensionipoliitikaga ja erinevused sellest, samuti anda soovitusi, kas ja mida võiks Iirimaa pensionisüsteemist Eesti pensionisüsteemi üle tuua. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anda ülevaade Euroopa Liidu pensionipoliitikast. 2. Anda ülevaade Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide põhiprintsiipidest. 3. Analüüsida Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavust Euroopa Liidu pensionipoliitikale ja erinevusi sellest ning anda soovitusi Eesti pensionäride majandusliku olukorra parandamiseks. <p>Töös antakse teoreetiline ülevaade Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemidest ja nende kujunemisest ning Euroopa Liidu pensionipoliitikast. Töö empiirilises osas kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit, et võrrelda Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme ning nende vastavust Euroopa Liidu pensionipoliitikale. Lõputöö kirjutamisel jõudis autor järeldusele, et Iirimaa pensionisüsteem on pensionide piisavuse osas Eesti omast edukam. Eesti võiks kaaluda Iirimaa eeskujul pensionide vabastamist tulumaksust, mille tulemusena paraneks Eesti pensionäride majanduslik olukord ja väheneks nende vaesusrisk.</p>	
Lisad:	
Võtmesõnad: <i>pensionisüsteem, pensionisüsteemi mudelid, pensioni reform, pensionisüsteemi tulemuslikkus</i>	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>pension system, pension models, pension reform, effectiveness of pension system</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: <i>Kristina Tomson</i></p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Marika Kaselo	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Kaasjuhendaja: Maret Guldenkoh	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor: Kerly Randlane	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. EUROOPA LIIDU PENSIONIPOLIITIKA NING EESTI JA IIRIMAA PENSIONISÜSTEEMIDE KIRJELDUS	7
1.1 Euroopa Liidu pensionipoliitika	7
1.2 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid.....	14
2. EESTI JA IIRIMAA PENSIONISÜSTEEMIDE VÕRDLUS	20
2.1 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide ja teostatud reformide võrdlus.....	20
2.2 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavus Euroopa Liidu pensionipoliitikale..	26
KOKKUVÕTE.....	33
SUMMARY	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	36

SISSEJUHATUS

Kõigist riigi sotsiaalpoliitika meetmetest on pension üks laiahaardelisemaid ja kõikihõlmavamaid. Enamik inimesi osaleb pensionisüsteemis kas pensionisaajana või panustab sellesse süsteemi maksumaksjatena.

Euroopa Liit on ühenduse oluliste eesmärkidenä sätestanud muu hulgas majandusliku ja sotsiaalse progressi edendamise ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvustunde suurendamise (Euroopa Liidu leping, 1992, artikkel 2). See tähendab, et riikide pensionisüsteemid kuuluvad Euroopa Liidu huvisfääri – tegemist on nii esmatähtsa sotsiaalmeetmega kui ka majanduse olulise elemendiga, sest esiteks moodustavad pensionimaksud paljude inimeste põhisissetulekuallika ja teiseks moodustavad pensionifondid oma mahult olulise osa finantsturgudest.

Euroopa Liidus kehtiv tööjõu vaba liikumise põhimõte on tekitanud vajaduse allutada liikmesriikide pensionisüsteemid ühtsetele põhimõtetele. Samuti tajutakse varasemast teravamalt liikmesriikide vahelisi erinevusi pensionisüsteemide arvnäitajates, näiteks pensionide suurus ja pensionäride vaesusrisk.

Seni on Euroopa Liidu pensionipoliitika ja liikmesriikide pensionisüsteemide vahelised erinevused otseselt mõjutanud suhteliselt väheseid eestlasi, sest inimesed, kes välisriikide tööturgude avanedes Eestist emigreerusid, olid harva pensionieelikud. See mõju on aga just praegu tugevnemas – 15 aastat pärast Eesti Euroopa Liiduga liitumist leidub üha rohkem Eesti pensionäre, kelle pensionimaksud sõltuvad vähemalt osaliselt ühe või mitme välisriigi pensionisüsteemist.

Eesti pensionisüsteemi võrdlusmaterjaliks on valitud Iirimaa pensionisüsteem, kuna Iirimaa on olnud eestlastele populaarne töörande sihtmaa, kuid samas erinevad Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid teineteisest määral, mis võib olla paljudele sinnarändajatele üllatavalt suur. See erinevus tuleneb esiteks Iirimaa kuulumisest angloameerika õigusruumi, mille paljud põhimõtted on teistsugused kui eestlastele harjumuspärasel kontinentaalses (Saksa) õigusruumis. Teiseks on Iirimaa pensionisüsteemi kujunemist mõjutanud pikka aega kestnud demograafiline olukord, kus suhteliselt kõrge iive – sh Euroopa Liidu kontekstis pretsedenditult noor rahvastik – figureerib paralleelselt suhteliselt suure väljarändega. Samal ajal on poliitiline olukord Iirimaa olnud suhteliselt stabiilne,

mis on võimaldanud individuaalset pensionikogumist. Eestis seevastu on domineerinud sisseränne ja suhteliselt madal iive koos poliitiliste kataklüsmidega, mis on individuaalset pensionikogumist takistanud.

Teema aktuaalsus tuleneb esiteks sellest, et demograafilised muutused Euroopas tingivad riikide pensionisüsteemide ümberkorraldamise vajaduse ning samal ajal on kasvanud kodanike ootus sotsiaalkaitse, sh pensionide ühtsusele Euroopa Liidu liikmesriikides. Teiseks on Eestis hiljuti (1. jaanuaril 2018) kehtima hakanud tulumaksusüsteemi muudatused mõjutanud Eesti pensionäride toimetulekut.

Töö on uudne, sest teadaolevalt ei ole Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide võrdlevat analüüsi lõputöö tasandil varem tehtud. Samuti ei ole akadeemilistes uuringutes Eesti pensionisüsteemi analüüsimisel kasutatud peamise kontekstina Euroopa Liidu pensionipoliitikat.

Probleemipüstitus tuleneb sellest, et puudub selge ülevaade, milles seisnevad Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide ülesehituse, läbiviidud reformide ja jätkusuutlikkuse sarnasused ja erinevused võrreldes Euroopa Liidu ühtse pensionipoliitikaga. Selline ülevaade oleks aga vajalik, sest võimaldaks Eestil Iirimaa pensionisüsteemist midagi üle võtta.

Töö eesmärk on välja selgitada Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide sarnasused Euroopa Liidu pensionipoliitikaga ja erinevused sellest, samuti anda soovitusi, kas ja mida võiks Iirimaa pensionisüsteemist Eesti pensionisüsteemi üle tuua.

Töö eesmärgisaavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade Euroopa Liidu pensionipoliitikast.
2. Anda ülevaade Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide põhiprintsiipidest.
3. Analüüsida Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavust Euroopa Liidu pensionipoliitikale ja erinevusi sellest ning anda soovitusi Eesti pensionäride majandusliku olukorraparandamiseks.

Lõputöö andmeid kogutakse ja analüüsitakse, kasutades kvalitatiivset analüüsi, võttes muu hulgas arvesse pensionifondide investeringute tootlust, asendusmäära ja pensioni

jätksuutlikkuse indeksit ning arvestatakse ka Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste koostööraamistike (nt European Semester) väljaantavaid hinnanguid ja soovitusi.

Uurimisülesannete täitmiseks on kavas analüüsida mõlema kõnealuse riigi pensionisüsteeme kehtestavaid õigusakte ning tutvuda neid käsitlevate analüüsidega ja muude metatekstidega, samuti Euroopa Liidu pensione puudutavate dokumentide ja analüüsidega. Pensionisüsteemide reaalse toimimise hindamiseks kasutan kättesaadavaid arvandmeid ja kolmandate osapoolte (nt Allianz, European Semester) hinnanguid.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis jagunevad kaheks alapeatükiks. Esimeses peatükis on välja toodud Euroopa Liidu pensionipoliitika aluspõhimõtted, vaadates seejuures nii põgusalt ajaloolist perspektiivi kui ka sünkroonselt ootusi pensionile kui sotsiaalpoliitilisele ja majanduslikule meetmele tänapäeva Euroopas. Analoogselt antakse ülevaade Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide põhiprintsiipidest, kirjeldatakse kummagi riigi pensionisüsteemidele mõju avaldavat õiguslikku ja ajaloolist tausta ning praegust situatsiooni.

Teises peatükis uuritakse, milliseid reforme on Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemides teostatud, mis on olnud nende reformide eesmärgid ning kuidas on reformid ennast õigustanud. Võrreldakse Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavust Euroopa Liidu pensionipoliitikaga ning võimalikke lahknevusi sellest. Juhitakse tähelepanu ohtudele ja kasutamata võimalustele kummagi riigi pensionisüsteemides ning tehakse sellest johtuvalt ettepanekuid pensionisüsteemide kohandamiseks.

Töös on kasutatud 8. aprillil 2019. aastal kehtivaid õigusaktide redaktsioone.

1. EUROOPA LIIDU PENSIONIPOLIITIKA NING EESTI JA IIRIMAA PENSIONISÜSTEEMIDE KIRJELDUS

1.1 Euroopa Liidu pensionipoliitika

Pensionite kaudu jagatakse ümber väga palju raha ning pensionisüsteeme kujundatakse poliitiliste otsustega. Seetõttu on riikide (ja riikide ühenduste) kui majanduslik-poliitiliste olemite jaoks pensionipoliitika üks tegevusvaldkondi.

Euroopa tänapäevased pensionisüsteemid ja muud sotsiaalkindlustusskeemid pärinevad otseselt sõjaväepensionidest kui sõjaväelaste tasustamise, lojaalsena hoidmise ja motiveerimise meetmest (Clark *et al.*, 2002, p. 2). Üheksateistkümnenda sajandi jooksul hakati riiklikku pensionit kohaldama ühe laiemale riigi ja kohalike omavalitsuse teenistujate kihile, näiteks politseinikele, tuletõrjujatele jms (Clark *et al.*, 2002, p. 4).

Tuntud verstapostiks riiklike pensionide kehtestamisel on 1889. aastal Bismarcki kasutusele võetud süsteem Saksamaal. See süsteem, mida on hiljem teiste riikide poolt suuremate või väiksemate muudatustega üle võetud, oli esimene kohustuslik vanaduspensionisüsteem, mis hõlmas suurt osa töötajatest. (Cutler & Johnson, 2003, p. 97)

Euroopa pensionisüsteemide kujunemisloos võib eristada kahte peamist mudelit. Esiteks kontinentaaleuroopa (Saksa) mudelit, milles peamine rõhk on inimese sissetuleku maksimaalsel säilitamisel, ja teiseks anglosaksi (angloameerika) mudelit, milles peamine rõhk on vaesuse leevendamisel. Saksa süsteem, mida nimetatakse ka „kindlustussüsteemiks” seab pensioni suuruse osaliselt vastavusse inimese palga suurusega. See soodustab pensionide suuruse ebavõrdsust, kuivõrd palkade erinevused kanduvad edasi ka pensionide erinevusse. Sellised süsteemid motiveerivad pensionikogumist eelkõige lootusega saada suuremat pensioni ning nende peamiseks õigustusteks on kaitse pikaajalisuse, finantsinstitutsioonide kokkuvarisemise või üksikindiviidi lühinägeliku majandamise vastu. Seevastu angloameerika süsteem, mida nimetatakse ka „miinimumsüsteemiks”, hoiab riiklikud pensionid võrdsed ja madalad ning motiveerib pensionikogumist eelkõige hirmuga jääda sõltuma riiklikust ebapiisavast pensionist. Samuti on üritatud kirjeldada kolmandat kategooriat, kuhu kuuluvad n-ö

segasüsteemid, mis sisaldavad nii garanteeritud miinimumpensioni kui ka sissetulekust sõltuvat pensioni komponenti. (Vill, 2016; Cutler & Johnson, 2003, pp. 89–90)

Peale selle on võimalik eraldi välja tuua Skandinaavia mudel, mis erineb Saksa mudelist selle poolest, et kuna süsteemi aluspõhimõteteks on universaalsus ning suurt tähtsust omistatakse võrdsusele, mõjutab inimese sissetulek tema pensioni suurust suhteliselt vähe. Angloameerika mudelist erineb Skandinaavia süsteem aga selle poolest, et on peamiselt rahastatud maksudest ja individuaalsete, erakindlustusel põhinevate skeemide maht on suhteliselt väike. (Voget, 2008, p. 3)

Pensionipoliitikate kujundamine on Euroopa Liidu õiguse järgi liikmesriikide pädevuses. Samas on vastavalt Amsterdami lepingule sotsiaalkaitse tagamine ja sotsiaalsete õiguste kaitse Euroopa Liidu liikmesriikide ühiseks eesmärgiks. (Vörk *et al.*, 2004, lk 3)

Seetõttu asus laienev Euroopa Liit 2000-ndate alguses välja töötama ühtseid pensionipoliitika põhimõtteid. Euroopa Nõukogu Göteborgi ja Laekeni tippkohtumistel (vastavalt 2001. aasta juunis ja detsembris) lepitati kokku kolmes pensioni üldpõhimõttes, mis jagunesid omakorda üheteistkümneks eesmärgiks. Need põhimõtted ja eesmärgid olid järgmised (Vörk *et al.*, 2004):

- Pensionide adekvaatsus (mille alla kuulusid sotsiaalse tõrjutuse vältimine, elatustaseme säilitamise võimaldamine ja solidaarsuse edendamine).
- Pensionisüsteemide finantsiline jätkusuutlikkus (mille alla kuulusid tööhõive taseme tõstmine, tööelu pikendamine, avaliku sektori finantsiline jätkusuutlikkus, hüvitiste ja sissemaksete kohandamine ja erapensionide adekvaatsus ja turvalisus).
- Pensionisüsteemide kaasajastamine vastavalt majanduse, ühiskonna ja indiviidide muutuvatele vajadustele (mille alla kuulusid ühildumine paindlikuma tööhõivega, naiste ja meeste võrdsuse suurendamine ja pensionisüsteemi kohanemisvõime suurendamine).

Nendest põhimõtetest ei ole loobutud ka käesoleval ajal. Võttes arvesse Euroopa spetsiifilisi väljakutseid pensionidega seotud sotsiaalkaitse tagamisel, millest olulisemad on vananev rahvastik ja tööjõu vaba liikumine liikmesriikide vahel, on liikmesriikide ühtse poliitika koordineerimiseks (nii pensionidega seoses kui ka majanduse muudes valdkondades) loodud ka muid algatusi. Neist üks märkimisväärsemaid on nn Euroopa Semester (*European Semester*), mis on iga-aastane makromajanduse, eelarvestamise ja

struktuursete poliitikate koordineerimise raamistik (Euroopa Komisjon, 2019b). Selle raamistiku üks väljundeid on iga-aastane raport koos soovitud konkreetsetele liikmesriikidele, mis rõhutab eelkõige pensionide piisavuse ja jätkusuutlikkuse aspekte. Pensionide jätkusuutlikkuse kindlustamisel on liikmesriigid teinud suhteliselt head tööd, kuid pensionide piisavuse tagamisel ei ole kõik ühiskonnagrupid võrdselt kaitstud. Näiteks on oluline parandada naiste oodatava pensioni suurust nende sissetulekuga ja meeste oodatava pensioniga võrreldes (Eatock, 2015, p. 1). Euroopa Semestri näol on tegemist soovitusliku iseloomuga dokumendiga – selles toodud seisukohtade ja nõuannete rakendamine ja rakendamise üksikasjad on iga liikmesriigi enda pädevuses.

Hoolimata sellest, et Euroopa Liidul üldiselt ei ole liikmesriikide pensionipoliitika mõjutamiseks sunnimehhanisme, on pensionisüsteemid liikmesriigiti sarnasemaks muutunud. Tehtud on ridamisi järjest radikaalsemaid pensionireforme, millest olulisima muudatusena viisid 1990ndate lõpus ja 2000ndate alguses traditsiooniliselt kontinentaalsüsteemi rakendanud liikmesriigid nagu Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia *pay-as-you-go* süsteemi kõrval, mille puhul pensione rahastatakse jooksvalt tööjõumaksudest, sisse vabatahtliku kogumispensioni kogumise võimaluse (Voget, 2008, p. 11).

Valdav enamus liikmesriike rakendab kolme pensionisamba süsteemi, kus esimest sammast finantseeritakse jooksvalt avalikest vahenditest, teist sammast finantseeritakse eelfinantseerimise kaudu ning see on seotud töösuhetega (vormistuslikult võib rahastus pärineda nii töötajalt kui ka tööandjalt ning sageli on (maksusoodustuste näol) oma toetav roll ka avalikul sektoril) ning kolmandat sammast eelfinantseerivad inimesed isiklike pensioniplaanidega (Eatock, 2015, p. 2). Seejuures samba arvudest ja skeemi tehnilistest nüanssidest olulisemgi on muudatus, mis on toimunud Kontinentaal-Euroopa mõtteviisis ja mida võib nimetada paradigmaatiliseks: nimelt peetakse sissetuleku ja staatuse säilitamise asemel nüüd peaaegu universaalselt fookuses liberaalse heaoluriigi mudelit, kus esmatähtis on vaesuse vältimine (Voget, 2008, p. 12).

Teine raamistik, millega Euroopa Liit oma ühist pensionipoliitikat reguleerib, on iga kolme aasta tagant koostatav „Pensionide piisavuse raport” (*Pension Adequacy Report*), mis on Euroopa sotsiaalkaitse komitee ja Euroopa Komisjoni ühistööna valmiv dokument ja sisaldab nii pensionide üle-euroopalise olukorra kirjeldust kui ka iga konkreetse liikmesriigi pensionisüsteemi piisavuse hinnangut koos ettepanekutega tulevasteks

reformideks. Seejuures sisaldab 2018. aasta väljaanne uudsusena Euroopa sotsiaalõiguste sambast tõukuvat analüüsi.

Pensionide piisavuse raporti peamiseks uurimisobjektiks on küsimused, kui hästi on eakad eurooplased kaitstud vaesuse vastu, millist sotsiaalkaitset saavad nautida tulevased pensionärid, kuidas muutub meeste ja naiste sissetulekute vahekord nende pensionile jäämisel ning kuidas leida tasakaal tööelu ja pensioniaastate vahel oodatava eluea jätkuva kasvu tingimustes. Vaadatakse kõiki vanaduspensioni liike, sh nii palgatöölise kui ka üksikisikust ettevõtjate pensione. (Euroopa Komisjon, 2018c, p. 7)

Pensioni piisavust hindab pensionide piisavuse raport kolme aspekti järgi, milleks on (*Pension Adequacy Report 2018*, 2018, p. 7):

- Vaesusevastane kaitse, mis keskendub eelkõige küsimusele, milline on *minimaalne* sissetulek pensionieas, st sissetulek, mida saavad inimesed, kes ei ole tööea jooksul pensioniskeemides kuigivõrd osalenud.
- Sissetuleku säilitamine, mille juures kasutatakse meetodina TRR (*theoretical replacement rate*) indikaatorit, hinnates praeguste pensionide piisavust teatud karjääripikkuse ja sissetuleku juures ning võrreldes seda sarnaste stsenaariumidega aastal 2056, et saada detailne hinnang selle kohta, kuidas praegused reformid mõjutavad tulevasi pensione.
- Pensionide kestvus, mille all vaadatakse nii seda, kui kaua inimene pensioni saab, kui ka seda, millal tal pensioni saamise õigus tekib. Tegemist on ühe peamise probleemiga tööea ja pensioniea vahelise piisava ja jätkusuutliku tasakaalu leidmisel.

Kolmandaks aktuaalseks Euroopa Liidu raamistikuks Euroopa Liidu pensionipoliitika põhimõtete saavutamiseks on üle-euroopalise pensionikindlustuse (*Pan-European Pension*) kava (edaspidi PEPP). Selle eesmärkideks on suurendada Euroopa Liidu investeringuid ja panustada kapitalituru saavutamisse, parandada inimeste individuaalseid pensionitooteid ning parandada individuaalsete pensionide piiriülesust (Eatock, 2018, p. 1).

See kava on motiveeritud asjaolust, et privaatpensionide turg Euroopa Liidus on fragmenteeritud, piiriülese müümise ja ülekandmise võimalused on piiratud. Ühtse pensionitoodete turu loomine tooks kaasa positiivse mastaabiefekti, parema riskide hajutatuse ja rohkem innovatsiooni, mis oleks kasulik paljudele tarbijatele. Seejuures leiti

Euroopa Komisjoni tellitud mõjuanalüüsis, et probleemi lahendamine Euroopa Liidu tasandil on vajalik, sest liikmesriikide reeglistikud on liiga erinevad. Kui aga valikus on, kas luua üle-euroopaliiduline raamistik või sundida liikmesriike pensionisüsteeme harmoniseerima, tuleb eelistada esimest, sest teine valik paiskaks segi olemasolevad süsteemid ning leiaks liikmesriikide poolt tugeva vastuseisu. (Eatock, 2018, p. 5)

Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) jõudis veebruaris 2019 Euroopa Parlamendiga ja liikmesriikidega PEPPi ettepanekus kokkuleppele (EIOPA, 2019). Samas on jätkuvalt ebaselged paljud ettepaneku administratiivsed küsimused, sh institutsionaalsete tööandjapensionide pakkujate kaasatus ning maksuküsimused (International Adviser, 2018).

Riikide pensionisüsteemide analüüsimisel tuleb arvestada riikide tööturu näitajatega, eriti tööhõivega. Üks peamine parameeter, mille järgi hinnata pensione puuduvat tööhõivealast ülesannet, on 55–64-aastaste inimeste tööhõive määr. Kui selles vanuses töötajate tööhõive määr kasvab, paraneb inimeste võimalus enne pensioniikka jõudmist endale rohkem elatist teenida. Samuti tuleb tähelepanu pöörata töötatud eluea pikkusele, mis mõjutab otseselt pensionil oldud eluea ja töötatud eluea suhet. (Euroopa Komisjon, lk 5–6)

Pensioniea kujunemise ajaloolisest ülevaatest nähtub, et enamikul ajaperioodidel ja enamikus pensionisüsteemides oli pensionile mineku igakõrgem kui oodatavluiga vastaval perioodil vastavas ühiskonnas. See on aga viimastel aegadel muutunud. Sellest muutusest tulenev suurenenud surve tänapäevaste riiklike pensionisüsteemide rahastamisele on üks peamisiid probleeme, millega Euroopa Liidu pensionisüsteemid vastamisi seisavad.

Olukorra muudab komplitseeritumaks asjaolu, et vanaduspensionid ei ole eraldiseisev meede, vaid on süsteemselt põimunud pensionisüsteemi muude komponentidega (invaliiduspension, toitjakaotuspension jms) ning muude sotsiaalkaitse meetmetega (töötuskindlustus, ravikindlustus jms). Kuna sotsiaalkaitse on Euroopa kodanike heaolu ja õnnelikkust oluliselt mõjutav valdkond ning et inimestel on tavaks teha selles valdkonnas väga pikki, sageli eluaegseid plaane, on Euroopa riikide valitsused sageli kogenud, et pensionisüsteemi muudatuste planeerimine ja elluviimine põrkub rahva suure vastuseisu taha. Nii Alain Juppé valitsus Prantsusmaal (1995) kui ka Romano Prodi valitsus Itaalias

(1998) langesid võimult just nimelt tugeva rahulolematuse tõttu nende valitsuste kavandatud pensionireformidega. (Cutler & Johnson, 2003, p. 87)

Seejuures on Kontinentaal-Euroopa riigid ingliskeelsetest riikidest üldiselt väiksema võimega oma pensionisüsteeme reformida, nende pensionikulutused kasvavad keskel läbi kiiremini ja eriti kiiresti kasvavad pensionikulud riikides, mis lähevad üle diktatuurist demokraatlikule valitsemisvormile (Cutler & Johnson, 2003, p. 115). Sellest saab järeldada, et Ida-Euroopa riikidega laienuvad Euroopa Liidus on pensionisüsteem ja selle reformimine veelgi keerulisemad küsimused kui need muidu oleksid.

Pensionireformide läbiviimise keerulisus ei ole viimase aja nähe. Euroopa pensionisüsteemid, eriti kontinentaalsele mudelile vastavad, ongi traditsiooniliselt näidanud reformidele tugevat vastupanu, seda isegi siis, kui kõnealuste skeemide pikaajaline jätkusuutlikkus on olnud löögi all. (Voget, 2008, p. 1)

Teoreetilistest allikatest nähtub, et pensionide reformimine on vajalik, sest Euroopa rahvastik on drastiliselt vananenud ja lähitulevikus on oodata selle trendi jätkumist. See tähendab, et tööealiste inimeste ja vanaduspensionäride suhe muutub väiksemaks, mis muudab pensionäride tingliku ülalpidamise töötavate inimeste poolest järjest raskemaks. Survet pensionisüsteemidele on mõneti leevendanud tööhõive kasv (eelkõige naiste hõlmamine tööturul meestega sarnasel määral), kuid sellest leevendusest ei piisa enam, sest esiteks ei ole praeguseks enam võimalik tööhõivet kellegi arvelt märkimisväärselt kasvatada ja teiseks muutuvad tööturule sisenenud inimesed pensioniikka jõudes pensionärideks, kelle õigus vanaduspensionile on töö tegemise võrra suurem, nullides seega panuse, mille nad pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele annavad. Seejuures on *pay-as-you-go* pensionisüsteemid (jooksvalt rahastatavad süsteemid) ühtaegu rahvastiku vananemise suhtes eriti tundlikud (Voget, 2008, p. 4) ja samas ka eriti keerulised reformida, sest kuna töötajad peavad pidevalt maksma raha hetkel pensionil olevate pensionäride ülalpidamiseks, on neil väga keeruline koguda samal ajal raha ka iseenda pensioniks (nad peaksid siis maksma sisuliselt kahekordselt) (Voget, 2008, p. 21).

Peale selle tuleb Euroopa tänapäevaste pensionisüsteemide juurutamisel arvestada pensionile jäämise kontseptsiooni kultuuriliste muutustega. „Pensionile jäämine” on üldiselt tähendanud palgatöö tegemise täielikku lõpetamist (Costa, 1998, p. 6). See arusaam võib olla aegunud, sest tänapäeval on vähenenud inimeste valmisolek töötada suure

intensiivsusega kõrge eani, aga ka valmisolek töötamine pensionieas täielikult lõpetada. Üks põhjusi, miks töölkäimist ei taheta järsult lõpetada, on äkilise inaktiivsuse negatiivne mõju tervisele. On teada, et pensionilejäämine suurendab depressiooni ohtu 40% võrra ja vähemalt ühe füüsilise haiguse diagnoosi saamise ohtu 60% võrra (Parkinson, 2013). Pigem otsitakse võimalust töökoormust vähendada järk-järgult (Richards, 2016).

Lisaks on viimastel kümnenditel olnud probleemiks rahvusvaheline konkurents tööturul ja sellega seotud töötuse kõikumine. Tugev töötajatepoolne panustamine pensionisüsteemidesse kasvatab tööjõukulusid, mis viib töökohti Euroopast välja riikidesse, kus tööjõukulud on madalamad. See omakorda kasvatab töötust Euroopas, mis suurendab survet pensionisüsteemidele ja survestab kulutusi pensionile veelgi tõstma. Peale selle on üheks töötuse leevendamise meetmeks varakult pensionile jäämise soodustamine, mis samuti omakorda tõstab pensionäride suhtarvu töötajatesse. Suured maksed pensionisüsteemidesse ja kõrged töötuse määrad on seega teineteist võimendavad faktorid, mille tulemuseks on n-ö nõiarang. (Voget, 2008, p. 5)

Pensionisüsteemi struktuuri oluline küsimus seisneb avaliku raha ja eraskeemide vahekorras. Angloameerika maades, sh Iirimaal, on raha kogumist pensionifondidesse soodustatud peamiselt maksusoodustuste abil. Viimastel kümnenditel on sellised meetmed saanud populaarsemaks paljudes Euroopa Liidu maades, sest selles nähakse võimalust leevendada vananevast rahvastikust tulenevat survet pensionieelarvetele. (Hughes, 2003, p. 167)

Kokkuvõtvalt selgus, et sotsiaalkindlustussüsteemid Euroopa Liidu liikmesriikides on erinevad ega põhine ühel mudelil. Iga süsteem peegeldab riigi ajalugu, traditsioone ja kultuuritausta. Seega pole võimalik ega vajalik neid süsteeme ühtlustada. Küll on osutunud vajalikuks sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine liikmesriikide vahel. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine muutus Euroopa Ühendusele tähtsaks 1958. aastal Rooma lepingus sätestatud tööjõu vaba liikumise põhimõtte tõttu. Ühenduse piires liikuvate töötajate sotsiaalse kaitse tagamiseks oli konkreetne vajadus sotsiaalkindlustuse põhimõtted kooskõlastada. Samas annab Euroopa Liit vaid koordinatsiooniseadusandluse, mis ei määra täpseid summasid ega määrasid.

1.2 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid

Eesti ja Iirimaa erinevast ajaloost, kultuurist ja demograafiast tulenevalt võib eeldada, et nende riikide pensionisüsteemides on palju struktuurseid erinevusi. Järgnevalt kirjeldatakse töös Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme lähemalt.

Eestis on toimunud mitmeid pensionireforme, hetkel domineerib saksa mudel. Üldiselt kulges riikliku pensioni sisseseadmine Eestis samas järjekorras mis maailma ajaloos, kuid suhteliselt hiljem. Vabariigi algusaastatel oli riiklik pension ette nähtud ainult sõjaväelastele, 1924. aastast alates ka riigiametnikele ja omavalitsusametnikele ning õpetajatele. Samuti viidi sisse invaliidsuspension: pensioni hakkasid saama invaliidid, kes olid töötanud riigikaitstes või olnud põllumehed ja invaliidistunud tööõnnetuse läbi. Pensioni sai suhteliselt vähe inimesi - 1940. aastal oli Eesti riikliku pensioni saajate nimekirjas veidi üle 15 000 inimese. (Vill, 2016)

Nõukogude ajal iseloomustas Eesti pensionisüsteemi pensionide rahastamine riigieelarvest ning suhteliselt madal pensioniiga (naistel 55, meestel 60 eluaastat) (Mägi, 2016, lk 22), aga ka pensioniõiguse kujunemine varasema töötamise alusel ning suhteliselt kõrge seadusjärgne asendusmäär (50%–100%), sest pensionide suurus oli seotud varasema palgaga (Leppik, 2006, lk 8).

Pärast taasiseseisvumist viidi järk-järgult läbi reforme. 1990–1993 eralduti finantsiliselt ja pensionide arvutamise korra poolest Nõukogude pensionisüsteemist, kehtestati võrdse määraga pensionid, seoti pensionid miinimumpalgaga, diferentseeriti pensionid staaži alusel ja tõsteti pensioniiga (Leppik, 2006, lk 9). 1991. aasta 15. aprillil vastu võetud pensioniseadust ei saanud tegelikult rakendada, sest väga kõrge inflatsiooni tõttu ei saanud hindade tõusu reaalselt kompenseerida. 1993. aasta märtsis vastu võetud elatusrahade seadusega lõpetati varasema sissetuleku arvessevõtmine ning pensionide tõstmine hakkas toimuma põhiliselt rahvapensioni määra protsendipunktide tõstmise kaudu. (Valtri, 2016, lk 5–6)

1997. aasta pensionireformi kontseptsioon seadis eesmärgiks rakendada Eestis kolmesambalise pensionisüsteem. See süsteem rakendus etapiliselt aastatel 1998–2002 (Valtri, 2016, lk 6). Võrdsustati meeste ja naiste pensioniead ning pensionivalemisse lisati makstud sotsiaalmaksust sõltuvad pensioniosad. Samuti lisandus pensionide

indekseerimine, eesmärgiga pensionide tõstmise mehhanism depolitiseerida. Kõige olulisemaks muudatuseks oli aga eelfinantseeritava kohustusliku kogumispensioni sisseviimine 2002. aastal. (Leppik, 2006, lk 11)

Reformi iseloomustas pensionisüsteemi üldise maksemäära tõus. See asjaolu oli ebatavaline – teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides jagati kohustusliku kogumispensioni sisseviimisel süsteemi seni kehtinud maksemäär esimese ja teise samba vahel ning üldist maksemäära ei tõstetud. Peale selle on märkimisväärne reformi kohene populaarsusskeemiga liitunute protsenti arvestades. Ehkki reformi läbiviimise hetkel tööturul osalenud inimeste jaoks oli kohustusliku teise sambaga liitumine tegelikult vabatahtlik, liitus sambaga kolme aastaga 60% tööealistest isikutest, mis oli üks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kõrgemaid näitajaid. (Leppik, 2006, lk 11–12)

Eestis on siia maani kasutusel kolmesambaline süsteem, kus esimest sammast (riiklikku pensioni) rahastatakse jooksvalt, teine sammas (kohustuslik kogumispension) on eelfinantseeritav ning kolmas sammas on vabatahtlik kogumispension. Sellise pensionikindlustuse süsteemi kehtestab kogumispensioni seadus, millega on riikliku pensionikindlustuse seadusega kehtestatud riiklikule pensionile (esimene sammas) lisatud kohustuslik ja vabatahtlik kogumispension (teine ja kolmas sammas). Kogumispension on eelfinantseeritav: pensioni koguja omandab pensionifondi osakuid (või sõlmib vabatahtliku kogumispensioni puhul kindlustuslepingu) ning hakkab pensionile jäädes saama väljamakseid. (Kogumispensionide seadus, 2004)

Esimene sammas (riiklik pension) on jooksvalt rahastatav: tänaste töötajate palgalt arvestatavast sotsiaalmaksust jagatakse 20% tänaste pensionäride pensionideks. Riiklik pension jaguneb vanaduspensioniks, töövõimetuspensioniks, toitjakaotuspensioniks ja rahvapensioniks, selles lõputöös on vaatluse all vanaduspension ja rahvapension.

Õigus riiklikule vanaduspensionile on Eesti alalistel elanikel ning tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel, kes on pensioniealised ning omavad vähemalt 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži. Pensioniiga kasvab astmeliselt ja jõuab 65 aastani aastaks 2026. Vanaduspension koosneb baasosast, staažiosast (mille suurus oleneb muu hulgas pensionäri Eestis omandatud tööstaažist) ja kindlustusosast (mille suurus oleneb muu hulgas pensionäri pensionikindlustuse kindlustusosakute summast). Peale selle oleneb vanaduspensionide suurus sellest, kas isik jääb pensionile

ennetähtaegselt või edasilükatult. Ennetähtaegse vanaduspensioni korral vähendatakse pensioni 0,4% võrra iga varem pensionile jäädud kuu eest, edasilükatud vanaduspensioni korral suurendatakse pensioni 0,9% võrra iga hiljem pensionile jäädud kuu eest. (Valtri, 2016, lk 7–11)

Õigus rahvapensionile on samuti Eesti alalistel elanikel ning tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elavatel välismaalastel, kes on pensioniealised, kuid kellel puudub vanaduspensioni saamiseks vajalik pensionistaaž (Valtri, 2016, lk 11). Rahvapensioni määra (nagu ka vanaduspensioni baasosa ja aastahinde) arvutab Sotsiaalkindlustusamet tarbijahinnaindeksi ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise põhjal (Riikliku pensionikindlustuse seadus, 2001). Alates 1. aprillist 2019 on rahvapensioni määr 205,21 € (Sotsiaalkindlustusamet, 2019)

Pensioni teine samm ehk kohustuslik kogumispension on eelfinantseeritav. Iga teise sambaga liitunud füüsiline isik (liitumine on kohustuslik alates 1983. aastast sündinud inimestele ja oli vabatahtlik 1942.–1982. aastal sündinud inimestele) maksab 2% oma brutopalgast oma valitud pensionifondi. Riik lisab 4%, mis võetakse sotsiaalmaksust. Pensionifondid investeerivad aktsiatesse ja võlakirjadesse, aga ka krediitiasutuste hoiustesse. Neil on investeringute tegemiseks suhteliselt vabad käed – kui emitent asub Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) või Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) kuuluvas riigis, võivad pensionifondid investeerida kogu vara välismaale. Samas ei või ühe emitendi väljastatud väärtpaberitesse investeerida üle 10% ühe pensionifondi varadest. (Valtri, 2016, lk 12–17)

Pensioni kolmas samm ehk vabatahtlik (täiendav) kogumispension on samuti eelfinantseeritav. Selle samba eeliseks on paindlikkus: inimene saab sissemaksete suurust ise määrata ja jooksvalt muuta ning ta võib hakata kogutud summat kasutama juba 55. eluaastast alates. Peale selle kehtib maksetele 20% tulumaksusoodustus. (Valtri, 2016, lk 18–19)

Institutsionaalselt korralduselt vastavad Eesti pensionisüsteemi teine ja kolmas samm järgmistele tunnustele (Leppik, 2006, lk 11):

- inimeste pensioniarved on individuaalsed,
- sissemaksed on fikseeritud,
- skeem on eelfinantseeritav,

- skeemi korraldavad eraõiguslikud pensionifondivalitsejad.

Iirimaal on pensionisüsteemi ülesehituse ja muuõigussüsteemi juures domineerinud nn angloameerika mudel. Seejuures võib pensionide ajalugu Iirimaal tagasiulatuvalt vaadata varakeskaega, kui Iirimaal kehtiv kohalik kogukondlik õigus (nn brehoni õigus) kehtestas, et klann peab hoolitsema oma liikmete eest, kes on liiga haiged selleks, et ise enda eest hoolitseda. (Crawford, 2011, p. 278)

Normannide vallutuse ning pärast seda järk-järgult tugevnenud Inglismaa ülemvõimu perioodil brehoni õigus taandus ning asendus angloameerika õigusega (*common law*) koos selle juurde kuuluvate pensionipõhimõtetega. Angloameerika süsteemis nähti pensionit, sh vanaduspensionit, algusest peale eelkõige vaesuse leevendamise meetmena – pensionile kvalifitseerumisel polnud oluline mitte niivõrd see, millist tööd pensionisaaja oma tööea jooksul tegi, vaid see, kui võrd suutmatu ta oli kõrge vanuse või muu põhjuse tõttu ise oma sissetuleku eest hoolitsema. (Maher, 2016, pp. 21–22)

Oluliseks verstapostiks Iirimaa pensionisüsteemi kujunemisel oli Ühendkuningriigi (mille koosseisu Iirimaa tollal kuulus) 1908. aasta vanaduspensioniseadus (*Old-Age Pensions Act 1908*), millega anti väike sissetulek kõigile vähemalt 70-aastastele kodanikele, kes olid elanud Ühendkuningriigis vähemalt 20 aastat ning kelle aastasissetulek oli alla 31 naela. Seadus kehtis kõikjal riigis, kuid Iirimaal, kus vaeste osakaal oli tavapäraselt kõrge, oli selle mõju iseäranis suur.

Tänapäeval on Iirimaal kasutusel jooksva finantseerimisega (*pay-as-you-go*) kogumispensioniseaduse süsteem, mis on põhimõtelt sarnane teiste liberaalsete demokraatlike riikide pensionisüsteemiga. Selle täienduseks eksisteerivad arvukad era-pensioniskeemid.

Alates pensionieast, milleks on hetkel 66 eluaastat, ent mis tõuseb 2028. aastal 68 eluaastani, määratakse osamakseline riiklik vanaduspension (*State Pension (Contributory)*) kõigile kindlustatud isikutele, kes on alustanud sotsiaalkindlustusmaksete tasumist enne 56-aastaseks saamist, on teinud vähemalt 520 sobivat sisse makset ning on teinud keskmiselt vähemalt 10 nädalat makseid aastas, kusjuures õigus pensionile on ka nendel inimestel, kes töötamist jätkavad. Hoolimata terminist „osamakseline” on tegemist jooksvalt finantseeritava skeemiga. Need pensioniealised isikud, kellel ei ole õigust saada osamakselist vanaduspensionit, võivad saada mitteosamakselist riiklikku vanaduspensionit

(*State Pension (Non-Contributory)*), kui nende alaline elukoht ja sissetuleku suurus seda võimaldab. (Euroopa Komisjon, 2012, lk 13–14)

Iirimaa riikliku pensionisüsteemi eripäraks pensioniõiguse arvutamine osamaksete aasta keskmise põhjal. See süsteem pärineb 1961. aastast ja töötati välja, pidades silmas kaheksa aastat varem loodud üldist, osamaksetel põhinevat sotsiaalkindlustuse süsteemi. Kuna osamaksetel põhineva pensionisüsteemi loomisel ei olnud keegi teinud osamakseid rohkem kui kaheksa aasta vältel, oli pensioniõiguste arvutamisel aasta keskmiste kasutamine mõttekam kui osamaksete kogusumma kasutamine. Aasta keskmine osamaksete arv leitakse, jagades isiku poolt tasutud osamaksete arvu aastate arvuga, mis jääb isiku tööturule täiskohaga sisenemise ja pensionile jäämise vahele. Et saada täispensioni, peab sel viisil saadud aasta keskmine osamaksete arv olema vähemalt 48. 1960. aastatel võimaldas aasta keskmise kasutamine saavutada kergesti osamaksete pensioniõigust neil, kes olid suurema osa oma täiskasvanu-ajast töötanud. Süsteemi miinuseks on aga asjaolu, et see eelistab neid, kes on töötanud ilma oluliste pausideta (isegi kui töötatud on väike arv aastaid) ning seda nende arvelt, kes on töötanud pikalt, aga pausidega. (Iiri valitsus, 2018, p. 7)

Viimastel aastakümnetel on süsteemis läbi viidud järk-järgulisi reforme, mille eesmärkideks on olnud soodustada täiendavate lisa-pensioniskeemide kasutust ning ühtaegu nii kärpida riigi kulusid riikliku pensionisüsteemi ülalhoidmisel kui ka parandada riikliku pensioni piisavust. Sellegipoolest näeb Iiri valitsus pensionisüsteemi esimest sammast (riiklikku pensioni) pensionisüsteemi baasina ning näeb ette, et selle asendusmäär peaks olema 35%. Kinnitusena riikliku pensioni prioriteediks pidamisest võib vaadata asjaolu, et tegemist oli ainsate maksetega, mida 2000ndate lõpu majanduskriisis ei kärbitud. (Dukelow & Considine, 2014, p. 65)

2018. aastal avaldas Iiri valitsus ulatusliku pensionireformi kava (*A Roadmap for Pensions Reform 2018–2023*), millega soovitakse pensionisüsteemi moderniseerida. Kava keskendub kuuele olulisemale eesmärgile, mis on järgmised (Citizens Information Board, 2018, pp. 2–3):

- reformida riiklikku pensionisüsteemi nii, et aasta keskmise osamaksete arvu asemel hakataks arvestama osamaksete koguarvu;

- pensionile jäämiseks parema valmisoleku tagamiseks töötada välja uus automaatne eelfinantseeritav kogumispensioni süsteem;
- integreerida Iiri seadusandlusega Euroopa Liidu pensionide direktiiv;
- toetada kindlate väljamaksetega kindlustuskeemide toimimist;
- viia läbi avalike teenistujate pensionireform;
- toetada täisväärtuslikumat tööelu.

Iirimaa pensionisüsteemi teise samba moodustavad ametipensionid ja privaatpensionid, kusjuures tegemist on vabatahtliku sambaga, ehkki mõned tööandjad (nt riik) on teinud oma töötajatele selles osalemise kohustuslikuks. Avaliku sektori ametipensione rahastatakse enamasti jooksvalt, muud ametipensionid on eelfinantseeritavad. Era-pensioniskeemides osalemist soodustab Iirimaa peamiselt märkimisväärsete maksusoodustuste kaudu. Töötajate maksumäär langeb era-pensioniskeemides osaledes, tööandjad saavad need maha arvata ettevõtte kuludena. Pensioni-investeeringute toodetav tulu on maksuvaba. Teatud ühekordsed maksed pensionile jäämise ja surma korral on samuti maksuvabad. (Maher, 2016, p. 36)

Iirimaa ei maksusta välisriigi poolt makstavat pensioni, kui seda pensioni ei maksustata välisriigis, mis seda pensioni maksab (Taxes Consolidation Act, 1997, section 200). Sellele meetmele ei leidu analoogi Eesti maksu- ja pensionisüsteemis – Eestis maksustatakse välisriigist laekuvat pensioni Eesti tavaliste maksumäärade järgi.

Kokkuvõtvalt selgus, et Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemidel on erinevad arengulood ning arvukalt erinevusi pensionisüsteemi ülesehituses. Nii on Eestis vabatahtlik kogumispension (veel) suhteliselt ebapopulaarne ja selle väljamaksed moodustavad kõigist pensionimaksetest väikse osa. Iirimaaal seevastu mängivad pensionisüsteemis tähtsat rolli arvukad erapensioniskeemid. Peamiseks sarnasuseks on asjaolu, et mõlema riigi pensionisüsteemid rakendavad jooksva finantseerimisega ja eelfinantseeritavate pensioniskeemide segu.

2. EESTI JA IIRIMAA PENSIONISÜSTEEMIDE VÕRDLUS

2.1 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide ja teostatud reformide võrdlus

Selles töös võrreldakse Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme kvalitatiivse uurimisstrateegia abil, täpsemalt juhtumiuuringuna. Juhtumiuuringud jagunevad kaheks olenevalt sellest, kas juhtumeid on üks (ühe juhtumi uuringud) või mitu (mitme juhtumi uuringud) (Laherand, 2008, lk 77–79). Selles töös on tegemist mitme juhtumi uuringuga, kus üheks juhtumiks on Eesti pensionisüsteem ja teiseks Iirimaa pensionisüsteem.

Peale selle jagunevad juhtumiuuringud holistlikeks juhtumiuuringuteks, kus igas juhtumis on üks analüüsiüksus, ja hõlmavateks juhtumiuuringuteks, kus igas juhtumis on mitu analüüsiüksust, mis moodustavad antud juhtumi suhtes alamastmed (Laherand, 2008, lk 77). Selles töös on tegemist hõlmava juhtumiuuringuga: ei uurita mitte ainult kõnealuste riikide pensionisüsteemide üldist iseloomu, vaid vaadatakse ka nende süsteemide mõju inimestele ja riikide majandustele.

Andmetena kasutatakse selles töös peasjalikult kättesaadavaid dokumente. Nende hulka kuuluvad kõnealuste riikide pensionisüsteeme kirjeldavad teisesed tekstid. Viimaste hulka kuuluvad esmajoones riikide valitsuste publitseeritud infoteavikud ning kolmandate osapoolte koostatud analüüsid, näiteks Euroopa Komisjoni poolt välja antav „Pensionide piisavuse raport”, ning European Semesteri ja ettevõtte Allianz väljastatavad regulaarsed aruanded.

Dokumentide analüüsitulemusenavalminudjärel dusedvormistankirjalikult selletöösadena. Kuiselleprotsessitulemusenatekibvajakustutvudatäiendavatedokumentidega, mis on tõenäoline, sest kvalitatiivne uurimismeetod on olemuslikult iteratiivne protsess, kus andmete kogumise ja analüüsimise protseduurid on “spiraalselt” teineteisest sõltuvad (Laherand, 2008, lk 55), siis ma teen seda.

Eespool nimetatud andmeid kogusin vahemikus jaanuarist maini 2019. aastal. Peamised parameetrid, mida võrreldakse, on järgmised:

- pensionisüsteemide funktsioonid;
- pensionisüsteemide ülesehitus (nt sammaste arv ja ehitus);

- pensionide finantseerimise viisid;
- pensionide sõltuvus tarbijahinnaindeksist;
- pensionideebavõrdsus, sh sooline ebavõrdsus;
- kohustusliku ja vabatahtliku pensionikogumise osakaal pensionisüsteemides;
- pensionide jätkusuutlikkuse indeks.

Viimastel aastakümnetel on Eesti ja Iirimaa (nagu ka muude riikide) pensioniparadigmades toimunud mitmekesisustumine ja üksteisele lähenemine. Praegu ei ole Eesti pensionisüsteem enam selgelt saksa tüüpi, peale vanaduspõlve kindlustamise funktsiooni nähakse pensionides ka võrdsustavat ja vara ümber jagavat meedet. Iirimaa pensionid ei ole ammu enam madalad ja ühtlased, vaid kasvasid „Keldi tiigri” kiire majanduskasvu perioodil märkimisväärselt (Iiri valitsus, 2018, p. 10).

Esimene pensionisammas Iirimaal on pikka aega põhinenud aasta keskmisel osamaksete arvul, mis on seadnud halvemasse positsiooni inimesed, kes on töötanud pausidega. See süsteem on olnud iseäranis ebasoodne naistele, kes oma karjääri jooksul on traditsiooniliselt tööturult rohkem aega eemal kui mehed. Samuti takistab see süsteem tööturu paindlikkust, takistades osalise koormusega töötamist ja (näiteks enesetäiendamiseks) karjääris pauside tegemist. Eesti pensionisüsteemi esimene sammas vastab nende kriteeriumide järgi ühiskonna ootustele paremini – nii on naiste ja meeste pensionilõhe on Eestis Euroopa Liidu madalaim (vt tabel 1). (Euroopa Komisjon, 2018d, p. 60)

Riikliku pensioni suuruse määramisel tarbijahinnaindeksi arvestamise osas Eesti ja Iirimaa lähenemised vastassuunalised. Eestis on riiklik pensioni indekseerimisel tarbijahinnaindeksit arvesse võetud (selle muut on moodustanud 20% indeksi muutust, ülejäänud 80% on sõltunud maksulaekumisest), kuid tulevikus on kavas tarbijahinnaindeksi arvestamine lõpetada (vt alapeatükk 1.2)

Iirimaa riiklik pension, vastupidi, ei ole senini tarbijahinnaindeksist sõltunud, kuid selle töö alapeatükis 1.2 kirjeldatud kavandatavate reformide käigus kavatakse see ühe parameetrina indekseerimisse sisse võtta (Citizens Information Board, 2018, p. 4).

Jooksvalt finantseeritud skeemi kõrval on mõlemad riigid oma pensionisüsteemidele järkjärgult lisanud eelfinantseeritava komponendi. Selle on tinginud peamiselt rahvastiku

vananemine – kui töötajaid, kes teevad pensionisüsteemidesse sissemaksid, jääb suhteliselt vähemaks ja pensionäre, kellele tuleb teha väljamakseid, tuleb suhteliselt juurde, langeb jooksvalt finantseeritavate pensionisüsteemide piisavus ja jätkusuutlikkus. Osaliselt eelfinantseeritavale süsteemile üleminekuks on mõlemad riigid implenteerinud kolmesambalise pensionisüsteemi. Iirimaa tugines seejuures peamiselt Maailmapanga 1994. aasta soovitudele (Maher, 2016, p. 27) ning Eesti Euroopa Komisjoni poolt enne Eesti Euroopa Liiduga liitumist seatud prioriteedile (Leppik, 2006, lk 14). Sellest tulenevalt on riigid nende sammaste tõlgendamisel käitunud erinevalt.

Oluline erinevus peitub asjaolus, et Eesti pensionisüsteemi teine samm on täielikult eelfinantseeritav kogumispension. Inimestel on vabad käed valida, millisesse suhteliselt arvukatest era-finantsteenustel põhinevatest pensionifondidest oma sissemaksed paigutada. Samas sissemaksete suurus (2% brutopalgast + 4% brutopalgast) on rangelt paika pandud ja kõigile sama. Iirimaa pensionisüsteemi teise sambana käsitatakse nn ametipensione ja nende skeemide olemused on sektoriti ja isegi tööandjati erinevad, kusjuures sageli ei ole need isegi kohustuslikud. Nagu esimeses peatükis kirjeldati, on Iirimaal avaliku sektori töötajate ametipensionid reeglina jooksvalt finantseeritavad, erasektori ametipensionid eelfinantseeritavad. Seega on Eesti pensionireform selles aspektis olnud eelfinantseeritava komponendi sissetöötamises edukam ja järjekindlam (vt tabel 1).

Seejuures püsis Eesti pensionäride suhteline jõukus reformi aegadel stabiilne ning osalist üleminekut jooksvalt finantseeritavalt pensionisüsteemilt eelfinantseeritud pensionisüsteemile aitas rahastada Eesti riigi väga väike välisvõlg ja hea eelarvepositsioon (Leppik, 2006, lk 14). Iirimaa vähem otsustavat üleminekut eelfinantseeritavale teisele sambale võib osaliselt seletada riigi suhteliselt suure välisvõlga.

Kolmas samm, vabatahtlik kogumispension, on Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemides üldjoontes sarnased. Mõlemad riigid pakuvad skeemidega liitumise edendamiseks maksusoodustusi, kusjuures Iirimaal on soodustusi arvukamalt ja need on mitmekesisemad. Hinnang sellele meetmele oleneb kriteeriumidest. Kahtlemata soodustavad maksusoodustused eelfinantseeritava pensioni ülesehitamist. Samas tuleb maksusoodustustest tulenev negatiivne mõju avaliku sektori eelarvele kanda kõigil maksumaksjatel, kusjuures kolmanda samba liitunud inimesed, kes sellest võivad, on pigem jõukamad. Nii on kolmanda samba maksusoodustustel vara ümberjagamist takistav ja varanduslikku kihistumist süvendav mõju (vt tabel 1). (Hughes, 2003, p. 168)

Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavust üldistele raampõhimõtetele saab hinnata, määrates, kuidas üldse saab pensionisüsteeme (nende tulemuslikkust, jätkusuutlikkust jms) hinnata.

Pensionisüsteemide tulemuslikkust saab hinnata pensionifondide investeringute tootluse, asendusmäära ning pensioni jätkusuutlikkuse indeksi abil. Seejuures on hinnangu andmisel pensionifondi tootlusele oluline arvestada mitte ainult investeringute tulususega (kasumi ja kahjumi vahega), vaid ka fondihaldamisega seotud kuludega ning üldise inflatsioonimääraga. Pensioni asendusmäär on keskmise pensioni suhekeskmisesse netopalka ja näitab seega, kui suurel määral säilib inimeste sissetulek pensionile jäämisel. (Mägi, 2016, lk 13–14)

Investeringute tootluse analüüsimiseks on esmalt kasulik võrrelda, kui palju raha vastavate riikide pensionidesse üldse investeeritud on. 2017. aastal moodustasid varad Eesti finantseeritud ja erapensioniskeemides 17,5% Eesti sisemajanduse koguproduktist (SKP). Iirimaa pensionivarad moodustasid 35,9% Iirimaa SKPst. Iirimaa pensionivarad on suhtena SKPsse mõnevõrra suuremad kui Eesti omad, kuid mõlemal jääb see näitaja tugevalt alla OECD riikide kaalutud keskmise, mis on 133,6%, ja isegi alla OECD riikide aritmeetilise keskmise, mis on 50,7%. (Despalins, 2018, p. 9)

Pensionivarade suhteliselt väikesest suhtest SKPsse võib järeldada, et mõlema riigi pensionivaradel on ruumi kasvada. Kasvamine sõltub aga mitte ainult investeringute hulgast, vaid ka nende tootlusest.

2017. aastal globaalsed aktsiaturud üldiselt tõusid palju. See tõstis ka pensioniinvesteringute tootlust enamikus riikides. Iirimaa pensionivarade reaaltootlus 2017. aastal oli 6,3%, mis oli lähedal OECD kaalutud keskmisele (6,6%). Eesti kohustuslikesse kogumispensioni fondidesse kuuluvate pensionivarade reaaltootlus oli samal ajal aga -0,1%, mis on silmatorkavalt nõrk. (Despalins, 2018, pp. 18–19)

Eesti pensionivarade nõrk tootlus ei ole ühekordne ilming. Samast analüüsist ilmneb, et Eesti pensionivarade viimase 15 aasta keskmine aastane reaaltootlus on olnud -0,2%. (Despalins, 2018, p. 20)

Pensionide jätkusuutlikkuse indeksi (PSI) abil jälgitakse ja hinnatakse riikide pensionisüsteemides toimuvaid muutusi, arvestades riigi demograafiliste näitajatega,

pensionisüsteemi mudelitega ning riikliku finantseerimise ulatusega. Indeks kõneleb nii riigi pensionisüsteemi praegusest situatsioonist kui ka reformide vajadusest tulevikus ning selle leidmise ning avalikustamisega tegeleb ettevõtte Allianz. (Mägi, 2016, lk 14)

Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise koostöö raamistikud (nt Euroopa Semester) väljastavad samuti regulaarselt analüüse koos prognooside ja soovitudetega konkreetsetele liikmesriikidele, mis moodustavad võrdluseks väärtusliku alusmaterjali.

2016. aasta pensionisüsteemide jätkusuutlikkuse raporti järgi on Iirimaa pensionisüsteem 54 riigi pensionisüsteemide hulgas seas 37. kohal ning Eesti pensionisüsteem 8. kohal (Finke & Sabatini, 2016, p. 6). Seega on selle indeksi järgi Iirimaa pensionisüsteemi reformivajadus suurem kui Eesti pensionisüsteemi reformivajadus (vt tabel 1).

Seejuures on Iirimaa pensionisüsteemi indeks langenud kahe aastaga palju. ÜRO rahvastikuprognosis Iirimaa osas on muutunud oluliselt ebasoodsamaks. Selle tulemusena on langenud kohustusliku kogumispensioni asendusmäär ning tõusnud pensionäride vaesusrisk. Kui pensionäridel tekib raskusi baasvajaduste rahuldamisega, on valitsus lähiaastatel tõenäoliselt sunnitud olukorda leevendavate meetme raames kulutusi suurendama. (Finke & Sabatini, 2016, p. 10). Eesti pensionisüsteemi kõrget indeksit toetab pensioniea tõstmise protsessi jätkumine (Finke & Sabatini, 2016, p. 12). Samas tuleb PSI puhul meeles pidada, et tegemist kõigest ühe indikaatoriga paljude hulgast.

Tabel 1. Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide omadused (autori koostatud)

näitaja	Eesti	Iirimaa
Pensionisüsteemide funktsioonid	Vanaduspõlve kindlustamine, vara ümberjagamine	Vanaduspõlve kindlustamine, vara ümberjagamine
Pensionisüsteemide ülesehitus	Kolmesambaline	Kolmesambaline
Pensionide finantseerimise viisid	Osaliselt jooksvalt finantseeritav ja osaliselt eelfinantseeritav	Osaliselt jooksvalt finantseeritav ja osaliselt eelfinantseeritav
Pensionide sõltuvus tarbijahinnaindeksist	Pensione indekseeritakse mh osaliselt tarbijahinnaindeksi järgi, kuid kavandatava muudatuse järel enam mitte	Seni ei ole tarbijahinnaindeksit arvestatud, aga tulevikus plaanitakse hakata arvestama
Pensionide ebavõrdsus	Pensionide sooline ebavõrdsus äärmiselt väike	Pensionisüsteem on pikalt olnud ebasoodne inimeste suhtes, kes osalevad tööturul pausidega
Kohustusliku ja vabatahtliku pensionikogumise osakaal pensionisüsteemides	Kohustuslik esimene ja teine samm, vabatahtlik kolmas samm	Sarnane Eesti pensionisüsteemiga, aga teine samm osal töötajatel vabatahtlik
Pensionide jätkusuutlikkuse indeks	Pensionide jätkusuutlikkus kõrgem	Pensionide jätkusuutlikkus madalam

Pensioniinvesteeringute tootlus	Madal	Keskmine
---------------------------------	-------	----------

Tabelist 1 ilmneb, et Eesti ja Iirimaa on viimastel kümnenditel viinud läbi põhiolemuselt sarnaseid pensionireforme. Mõlemad riigid on võtnud üle kolmesambalise pensionisüsteemi, mis on osaliselt eelfinantseeritav. Eesti pensionireform on olnud põhjalikum selle poolest, et erinevalt Iirimaast on Eestis teine pensionisammas täielikult eelfinantseeritav ning (1983. aastal ja hiljem sündinud inimestele) kohustuslik. Pensionide jätkusuutlikkuse indeksi järgi on Eesti pensionisüsteem jätkusuutlikum kui Iirimaa oma, kuid samas on pensioniinvesteeringute keskmine tootlus Iirimaal kõrgem kui Eestis.

2.2 Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavus Euroopa Liidu pensionipoliitikale

Selles alapeatükis hinnatakse Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide vastavust Euroopa Liidu pensionipoliitikale, lähtudes deskriptiivsest uurimismetodist, nagu seda on kirjeldanud W. Lawrence Neuman (2011). Deskriptiivse uuringu korral on rõhk uurimisküsimusele detailse ja täpse kirjeldusliku vastuse andmisel ning see sobib iseäranis hästi poliitiliste otsuste suunamiseks (Neuman, 2011, pp. 38–39). Selles alapeatükis otsitakse vastust küsimusele, mille poolest Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid Euroopa Liidu pensionipoliitikale vastavad ja mille poolest mitte.

Üks võimalik andmete analüüsimise strateegiaid kvalitatiivse uuringu puhul on kasutada Max Weberi ideaaltüübi mudelit. Ideaaltüübid kujutavad endast norme, mille suhtes andmeid saab võrrelda. (Neuman, 2011, p. 517) Selles alapeatükis on ideaaltüübiks Euroopa Liidu pensionipoliitika ja sellega võrreldakse Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme kui reaalsust.

Kvalitatiivses uuringus kasutatakse alati märkmeid, mille hulka kuuluvad näiteks märkmed andmete kohta ja analüütilised memod (Neuman, 2011, p. 515). Selle uuringu koostamisel kasutati mõlemaid. Andmetega tutvumisel tegin märkmeid ja korrastatud memosid ning uurimuse lõpliku kirjutamise ja vormistamise käigus kirjutasin need ümber lõputöök.

Kvalitatiivse uuringu käigus paigutatakse andmed nende analüüsimise käigus kategooriatesse (Neuman, 2011, p. 510). Selles alapeatükis võrreldakse Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme Euroopa Liidu pensionipoliitikaga peamiselt järgmiste näitajate alusel:

- inimeste sotsiaalkaitse;
- pensionide asendusmäär;
- pensionäride vaesusrisk;
- pensionäride sotsiaalne tõrjutus;
- pensionäride redistributiivsus;
- pensionide ebavõrdsus.

2017. aastal võtsid Euroopa Parlament, Nõukogu ja Komisjon ühisdokumendina vastu nn Euroopa sotsiaalõiguste samba, mis kujutab endast ühte viimase aja olulisemat edasiminekut Euroopa integratsiooni edendamiseks sotsiaalvaldkonnas. Dokumendi eesmärk on anda Euroopa Liidule ja selle liikmesriikidele juhiseid selle kohta, kuidas reageerida praegustele ja tulevastele sotsiaalsetele probleemidele ning saavutada suurem ühtsus sotsiaalkaitse ja tööhõive küsimustes. (Amsterdami Ülikool, 2019)

Pensionide osas sätestab Euroopa sotsiaalõiguste sammas (punkt 15), et inimestel on õigus saada pensioni, mis vastab nende panusele ja tagab piisava sissetuleku, ning kõigil eakatel on õigus inimväarikat elu võimaldavatele toimetulekuvahenditele (Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon, 2018). See tähendab, et Euroopa Liidu pensionipõhimõtted on ühtaegu eristavad ja solidaarsed: inimesed, kes on tööea jooksul rohkem panustanud, peavad saama pensioni rohkem, kuid kõik peavad saama pensioni väarikaks toimetulekuks piisavalt.

Demograafiliste muutuste tõttu Euroopas, mis seisnevad eelkõige rahvastiku absoluutses ja ka suhtelises vananemises, on senisest teravamalt tõusetunud vajadus ümberkorraldusteks riikide pensionisüsteemides. Euroopa Liidu kontekstis lisandub siia ka tahe kujundada pensionisüsteeme ühtsete põhimõtete järgi ning niisugusel viisil, et need arvestaksid maksimaalselt tööjõu vaba liikumisega Euroopa Liidu liikmesriikide vahel. Olulise väljakutsena nähaksegi asjaolu, et nii vanade inimeste osakaal kui ka oodatav eluiga on kasvamas, mistõttu Euroopa pensionisüsteemid peavad finantsilise jätkusuutlikkuse säilitamiseks ennast muutuvate oludega kohandama. Samuti nähakse probleemina

riikidevahelisi erinevusi: pensionide suurused ning pensionäride vaesusriskid on liikmesriigiti erinevad. (Euroopa Komisjon, 2019a)

Pensionisüsteem ei jõua kunagi olekusse, kus see on lõplikult valmis, vaid seda tuleb pidevalt kohandada vastavalt muutuvale demograafilisele olukorrale ning muutuvatele majanduslikele võimalustele ja ühiskonnaliikmete ootustele. Üldiselt on pensionide tulemuslikkuse huvides kahandada riigi panust pensionides ja tõsta üksikisiku panust. (Mägi, 2016, lk 25)

Euroopa Komisjon rõhutab samuti elanikkonna kiire vananemise mõju, mis suurendab pikaajalise hoolduse vajadust ja kulusid. Kuna pensionid on jäänud majanduskasvust maha, on suurenenud eakate vaesusrisk. Tulevikus pensionide puuduliku piisavuse probleem tõenäoliselt suureneb, sest suureneb sõltuvusmäär. Piisavama pensioni tagamiseks on kasutusele võetud mõningaid meetmeid, kuid üha suurem osa elanikkonnast elab suhtelises vaesuses. Rahastamise ebapiisavus pensionide puhul on suur. (Euroopa Komisjon, 2018a, lk 1–2)

Olukorras, kus tööealiste inimeste osakaal rahvastikus kahaneb, on eelfinantseeritaval pensionisüsteemil olulisi eeliseid jooksvalt finantseeritava pensionisüsteemi ees (Mägi, 2016, lk 10). Eesti puhul ongi oodata, et 2070. aastani riiklike pensionikulude suhe SKPsse pidevalt väheneb, sest keskmise riikliku pensioni (esimese samba) ja keskmise palga suhe väheneb. Keskmise asenduse kogumäär peaks seejuures püsimatulevikus umbes stabiilne. Kuid pensionide ebapiisavus on eakate suhtelise vaesuse kõrge määratõttu probleem. (Euroopa Komisjon, 2018a, lk 9)

Euroopa Komisjoni hinnangul on Eesti pensionäride majanduslik olukord võrrelduna tööealise elanikkonna majandusliku olukorraga märkimisväärselt halvem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Pensionide asendusmäär (keskmise pensioni suhe keskmisesse palka) Eestis oli 2016. aastal 0,45 (Euroopa Liidu keskmine oli 0,58) ning kokkuvõttes ei ole see 2008. aastast saadik muutunud, kuigi naiste pensionide asendusmäär on veidi langenud ja meeste oma vastavalt tõusnud. Üle 65-aastaste isikute mediaansissetuleku suhe 0–64-aastaste mediaansissetulekuse on Eestis Euroopa Liidu madalaim. Samuti on Eestis üks Euroopa Liidu kõrgemaid üle 65-aastaste vaesusriski ja sotsiaalse tõrjutuse määrasid. (Euroopa Komisjon, 2018d, pp. 59–60)

Seevastu Iirimaa on pensionisüsteem silmatorkavalt tõhus, vältimaks pensionäride langemist vaesusesse. Üle 65-aastaste isikute mediaansissetuleku suhe 0–64-aastaste mediaansissetulekusse on Iirimaa Euroopa Liidu keskmise lähedal, kusjuures see tõusis ajavahemikus 2008–2016 märkimisväärselt, mis on osaliselt tingitud ka mitte pensionäride majandusliku olukorra paranemisest, vaid tööealise elanikkonna majandusliku olukorra halvenemisest majanduskriisi tõttu. Iiri pensionäride vaesusriski ja sotsiaalse tõrjutuse näitajad langesid samal perioodil samuti ja siingi on tähtis roll valitsuse otsusel majanduskriisi ajal pensionid külmutada (st neid mitte kärpida). (Euroopa Komisjon, 2018d, p. 69)

Eesti pensionisüsteem on tugevalt redistributiivne, mis tuleneb asjaolust, et suure osa pensionimaksest moodustab kõigi jaoks võrdne baasosa, mis ei sõltu otseselt ega kaudselt varasemast sissetulekust. Samuti vähendab pensionisissetulekute kihistumist asjaolu, et pensionistaaži sisse arvatakse mõned perioodid, mis inimene on olnud tööturul eemal (nt lapsi kasvatamas või sõjaväeteenistuses). (Euroopa Komisjon, 2018d, p. 61)

Iirimaa pensionisüsteem on samuti redistributiivne – võrreldes pensionisüsteemi väljamakseid süsteemi sissemaksetega, ilmneb, et sellest võidavad väikese sissetulekuga inimesed ja kaotavad suure sissetulekuga inimesed, võidavad naised ja kaotavad mehed (seda naiste pikema eluea tõttu) ning võidavad inimesed, kes teevad osamakseid vähem aega ja kaotavad need, kes teevad neid pikemalt. (Euroopa Komisjon, 2018d, p. 70)

Euroopa Liidu pensionipõhimõtete oluline komponent on pensionide soolise palgalõhe vastu võitlemine. Eesti sooline pensionilõhe on praegu Euroopa Liidu madalaim, sest praegused pensionärid kasvasid lapsi peamiselt Nõukogude ajal, mil see ei põhjustanud pikki karjäärikatkestusi, ning samuti kuna suurem osa pensioniõigusest tuleneb staažist ega sõltu palga suuruselt. Kuid 2016. aastal oli naiste osakaal, kes olid hoolduskohustuste tõttu tööturul eemal, üle 30%, mis on märkimisväärselt üle Euroopa Liidu keskmise, mis on 20%, ja seetõttu võib sooline pensionilõhe tulevikus suurenedada. Eesti on seda ohtu silmas pidades võtnud mõningaid meetmeid, nt arvestatakse pensioniikka jõudmisel inimeste varasema hoolduskohustusega, hüvitades osaliselt sellest tuleneva lõhe riiklikus pensionis. Samuti on oodata, et soolist palgalõhet (ja seetõttu pikemas perspektiivis soolist pensionilõhet) vähendab vanemapuhkuse süsteemi kavandatud reform. (Euroopa Komisjon, 2018a, lk 21)

Iiri pensionisüsteem on rahalises puudujäägis. Iirimaa on riiklike pensionikulude piiramiseks sätestanud laialdasi reforme, kuid sellegipoolest ennustatakse, et pensionisüsteemi puudujääk kasvab 1,7%-lt SKP-st 2,7%-ni aastaks 2070. (Euroopa Komisjon, 2018b, p. 20)

Iirimaa sotsiaalkaitse süsteem kaitseb pensioniealisi inimesi suhteliselt edukalt vaesusesse langemise vastu. 65-aastaste ja vanemate vaesusrisk 2015. aastal oli 16,5%, mis on märkimisväärselt madalam Euroopa Liidu keskmisest. (Euroopa Komisjon, 2018c, p. 7)

Pensionieelikute (55–64-aastaste inimeste) tööhõive poolest erinevad Eesti ja Iirimaa tööturu näitajad peamiselt tänu erinevusele naissoost pensionieelikute tööhõives. Tööhõive määr nimetatud vanuserühmas oli 2016. aastal Eestis 65,2% ja Iirimaal 57,2%, kuid seejuures oli naiste tööhõive selles vanuserühmas Eestis 66,5% ja Iirimaal kõigest 48,9%. (Euroopa Komisjon, lk 15)

Tööelu kestuse osas on olukord pensionieelikute tööhõivega sarnane. Eesti ja Iirimaa töötajate tööelu kestused erinevad peamiselt soolise erinevuse tõttu tööelu keskmises kestuses. 2016. aastal oli tööelu keskmine kestus Eestis 37,8 aastat ja Iirimaal 35,4 aastat. Naiste keskmine tööelu kestus oli Eestis 36,9 aastat ja Iirimaal 31,5 aastat. (Euroopa Komisjon, lk 15)

Euroopa Liidu pensionipõhimõtete oluline komponent on tööjõu vaba liikumise soodustamine ja selle liikumisega arvestamine. Et pensionisüsteemide ühildumatus ei takistaks kvalifitseeritud teadlaste liikuvust, kavandab Iirimaa kõrgharidus- ja uurimisasutuste osalemist EU RESAVER pensioniskeemis. (Euroopa Komisjon, 2018b, p. 50)

Uurimisprobleem sai lahendatud ja töö eesmärk sai täidetud, sest Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide ülesehitust, reforme ja jätkusuutlikkust sai võrreldud ning see asetati Euroopa Liidu ühtse pensionipoliitika konteksti. Erinevused ja sarnasused nähtuvad ka järgmisest tabelist.

Tabel 2. Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide sarnasused ja erinevused (autori koostatud)

näitaja	Eesti	Iirimaa
Sarnasused	<p>Kolmesambaline pensionisüsteem</p> <p>Pensionisüsteem sisaldab nii jooksvalt finantseeritavat kui ka eelfinantseeritavat osa</p> <p>Maksusoodustused kolmanda sambaga liitumise edendamiseks</p> <p>Pensionisüsteem on redistributiivne</p>	
Erinevused	<p>Teine sammas täielikult eelfinantseeritav</p> <p>Madalam sooline pensionilõhe</p> <p>Kõrgem pensioni jätkusuutlikkuse indeks</p> <p>Pensionäride majanduslik olukord halvem</p> <p>Pensionide asendusmäär madalam</p> <p>Pensionieelikute tööhõive kõrgem</p> <p>Tööelu kestus pikem</p>	<p>Teine sammas osaliselt jooksvalt finantseeritav</p> <p>Kõrgem sooline pensionilõhe</p> <p>Madalam pensioni jätkusuutlikkuse indeks</p> <p>Pensionäride majanduslik olukord parem</p> <p>Pensionide asendusmäär kõrgem</p> <p>Pensionieelikute tööhõive madalam</p> <p>Tööelu kestus lühem</p>

Tabelist 2 ilmneb, et Eesti pensionisüsteemi peamine lahknevus Euroopa Liidu pensionipoliitikast seisneb asjaolus, et Eesti pensionisüsteem kaitseb pensionäre halvasti vaesuse eest. Üks faktor, mis on Eesti pensionäride majanduslikku olukorda negatiivselt mõjutanud, on 1. jaanuarist 2018 kehtima hakanud tulumaksuseaduse muudatus, mis tõstis märgatavalt töötavate pensionäride maksukoormust. Sellest tuleneb valdkonnaekspertidele ettepanek Eesti pensionisüsteemi edasiseks reformimiseks nii, et pensionide pealt ei peaks maksma tulumaksu.

Selline muudatus parandaks Eesti pensionide piisavust, mis on üks Euroopa Liidu pensionipoliitika olulisi eesmärke. Samuti oleks see samm ühtsema ja ühetaolisema Euroopa pensioniruumi suunas, kuivõrd Iirimaal sarnane säte kehtib - Iirimaa ei maksusta välisriigi poolt makstavat pensioni, kui seda pensioni ei maksustata välisriigis, mis seda pensioni maksab (vt alapeatükk 1.2).

Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid on ülesehituselt sarnased ja lähtuvad sarnastest põhimõtetest. Nende pensionisüsteemide probleemid ja tulevikuperspektiivid on aga erinevad. Iirimaal on põhiküsimuseks süsteemi jätkusuutlikkuse tagamine ning Eestis süsteemi tõhustamine eesmärgiga parandada pensionäride majanduslikku olukorda. Sellest lähtuvalt teen ettepaneku tagasi pöörata 1. jaanuaril 2018 jõustunud tulumaksu seaduse muudatus, millega kaotas kehtivuse tulumaksuseaduse § 23², mis kehtestas täiendava maksuvaba tulu pensioni korral.

Soolise pensionilõhe erinevuse osas on üldjoontes teada ka selle põhjus – Eestis on sooline pensionilõhe väike, sest enamikul pensionäridel oleneb pension pigem staažist kui pensionile eelnenud sissetulekust. Iirimaal aga on sooline pensionilõhe suur, sest esiteks peegeldub pensioni suuruste soolises erinevuses palkade sooline erinevus ja teiseks on Iirimaa pensionisüsteem olnud pikka aega ebasoodus inimeste suhtes, kes on töötanud pausidega, mis on seadnud halvemusse pigem naised. Võrreldes Eestiga on Iirimaal naistel oluliselt madalam tööhõive pensionieelikute vanuserühmas ning oluliselt lühem üldine tööelu kestus (vt tabel 2).

Samas pensionide jätkusuutlikkuse indeksi erinevuse põhjusi ja pensionide asendusmäära erinevuse põhjusi analüüsist selgelt ei ilmne. Pensionisüsteemide osas prognooside tegemiseks ning pensionide jätkusuutlikkuse ja asendusmäära näitajate võimalikult kõrgena hoidmiseks tuleb neid erinevusi tulevikus põhjalikumalt uurida.

KOKKUVÕTE

Lõputöös võrreldi Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme, lähtudes nii pensionisüsteemi kui sotsiaalpoliitilise meetme ajaloost ja olemusest, kui ka Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilistest ja pensionidega seotud eesmärkidest. Pensionid on äärmiselt oluline sotsiaalset turvalisust pakkuv ja ressursse ümber jagav poliitiline meede, milles osaleb otsesemal või kaudsemal viisil praktiliselt kogu elanikkond.

Selles töös kasutati läbivalt kvalitatiivset uurimismeetodit, täpsemalt hõlmavat mitme juhtumi uuringut. Teostati dokumentide analüüs.

Pensionide arengulugu Eestis ja Iirimaal on kujunenud vastavalt kahe osaliselt vastandliku mõttelaadi mõjusfääris. Eestis on domineerinud nn Saksa (ehk Bismarcki) pensionimudel, mis näeb pensionide põhifunktsioonina tööelu-aegse sissetuleku võimalikult suurt säilitamist, mistõttu pensionide suurused olenevad eelnenud sissetuleku suurusest. Iirimaal aga on käibel olnud nn angloameerika mudel, milles põhirõhk on vaesuse leevendamisel, mistõttu pensionid on pigem ühtlased ja madalad.

Nii Eestis kui ka Iirimaal olid pensionid 20. sajandil valdavalt jooksvalt finantseeritud. Mõlemad riigid on viinud läbi reforme, liikudes osaliselt eelfinantseeritava pensionisüsteemi suunas. Detailides on Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemi reformid olnud erinevad. Eesti pensionireforme ilmestab nende edukus selles mõttes, et inimesed on läinud reformidega kaasa ja hakanud kogumispensioni skeemides aktiivselt osalema. Samas ei ole see (veel) materialiseerunud paremas pensionis. Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse näitajad on Iirimaa pensionisüsteemi omadest mõnevõrra positiivsemad.

Lõputöös anti ülevaade Euroopa Liidu pensionipoliitika arengusuundadest. Euroopa Liit tähtsustab ühelt poolt pensionide piisavust, et tagada pensionäride vaesusriski minimeerimine ühe ühiskondlikult olulise sotsiaalkaitse meetmena, teiselt poolt pensionide jätkusuutlikkust, et kindlustada pensionisüsteemi võime teha piisavaid väljamakseid ka tulevikus.

Praeguseks on Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemid oma põhiolemuselt sarnased – mõlemad koosnevad kolmest sambast, millest esimene on riiklik jooksvalt finantseeritav pension, teine eelfinantseeritav kohustuslik kogumispension ja kolmas vabatahtlik kogumispension. Üksikasjades on kahe riigi pensionisüsteemides erinevusi. Iirimaa pensionisüsteemile on

iseloomulik suur toetumine era-pensioniskeemidele, kohustuslik pensionikindlustus on sisse viidud ebajärjekindlalt ja pensionisüsteemi jätkusuutlikkuses on puudujääke. Eesti pensionisüsteem on üldiselt paremate jätkusuutlikkuse näitajatega, Iirimaa pensionisüsteem on aga seni taganud pensioniinvesteeringutele parema tootluse kui Eesti süsteem.

Kantuna Euroopa Liidu pensionipoliitika arengusuundadest võrreldi Eesti ja Iirimaa pensionisüsteeme, võttes arvesse Euroopa Liidu pensioni eesmärke. Iirimaa pensionisüsteemid on Eesti omadega võrreldes selgelt paremate piisavusnäitajatega – pensionäride vaesusrisk Iirimaal on silmatorkavalt madalam kui Eestis. Sooline pensionilõhe on Eestis madalam kui Iirimaal, ent tulevikuks ennustatakse selle lõhe kasvu.

Uurimisprobleemi lahendus seisnes pensionisüsteemide võrdlemises ja Euroopa Liidu pensionipoliitika konteksti paigutamises. Seeläbi paranes arusaam Eesti ja Iirimaa pensionisüsteemide olemusest ja nende ees seisvatest ülesannetest. Tehti ettepanekud Eesti pensionisüsteemi edasiseks parandamiseks, mis tähendab eelkõige meetmete võtmist pensionäride vaesusrisiki vähendamiseks.

Pensionisüsteem on põimunud riigi teiste majanduspoliitika süsteemidega, sh maksusüsteemiga. Seda arvesse võttes nimetati lõputöös ühe potentsiaalse meetmena Eesti pensionäride vaesusrisiki vähendamiseks maksusüsteemi muutmist nii, et pensionidelt ei peaks maksma tulumaksu.

Järgmistel uurijatel tuleb jälgida edasisi muutusi riikide majanduslikus ja demograafilises olukorras ning uurida, kas ja kuidas pensionisüsteemid nende muutustega kohanevad ning milliseid muutusi on vaja neis läbi viia. Samuti avaneb võimalus uurida, millist mõju avaldab riikide pensionisüsteemidele üle-euroopalise pensionikindlustuse (PEPP) rakendamine. Samuti väärib kaalumist läheneda samale või sarnasele uurimisprobleemile teistsuguste meetoditega. Näiteks on huvitav küsimus, kas kvantitatiivse uuringu või konfiguratsioonilise võrdluse korral oleksid uuringu tulemused ja lõppjärelused sarnased või erinevad.

Võimalik on kasutada täiendavaid andmeid, nt OECD kogutud infot liikmesriikide pensionide kohta, ning uurida valdkonnaga seotud näitajaid, millele keskendumine selle uurimistöö sisse ei mahtunud, nt töörande ja töökoormuse järk-järgulise vähendamise mõju pensionidele Euroopa Liidu liikmesriikides.

SUMMARY

Demographical changes in Europe create the need to reorganise countries' pension systems. Meanwhile, citizens' expectations for the coherence of social protection, including pensions, in the member states of the European Union have increased. The changes made to the Estonian income tax system have affected the well-being of Estonian pensioners. In order to solve the problems brought forward by demographical changes, the pension systems can be reformed and/or the tax systems can be changed with regards to how pensions are taxed. The aim of the thesis was to explore the similarities and the differences between the pension systems of Estonia and Ireland, as well as to make suggestions about what to bring over from the Irish pension system to the Estonian pension system. To meet this goal, the following research tasks were set:

1. To give an overview of the pensions policy of the European Union
2. To give an overview of the main principles of the pension systems of Estonia and Ireland
3. To analyse the compliance of pension systems of Estonia and Ireland to the pensions policy of the European Union and to give suggestions to improve the economical well-being of Estonian pensioners.

In the thesis, the author gives a theoretical overview of the pension systems of Estonia and Ireland, and of their developmental history, as well as of the pensions policy of the European Union. In the empirical section, qualitative research methods were used to compare the pension systems of Estonia and Ireland and their compliance with the pensions policy of the European Union. The author reached the conclusion that with regards to the sufficiency of the pensions, the pension system of Ireland has been more successful than that of Estonia. Estonia should consider taking Ireland's example of exempting pensioners from income tax which would improve the economical well-being of Estonian pensioners and reduce their risk of poverty.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Amsterdami Ülikool, 2019. *The European Pillar of Social Rights: Ambiguities, Possibilities, Implementation* [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://aissr.uva.nl/content/events/conferences/2018/10/the-european-pillar-of-social-rights.html?1549379015639> [Kasutatud 06. 02. 2019]

Citizens Information Board, 2018, *Relate. The journal of developments in social services, policy and legislation in Ireland* 45(10)

Clark, R. L., Lee, A. C. & Wilson, J. W., 2002, *A History of Public Sector Pensions in the United States*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press

Costa, D., L., 1998, *The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990*, Chicago & London, University of Chicago Press

Crawford, C., 2011, *Disease and Illness in Medieval Ireland*, Maynooth University, Ireland

Cutler, D. M. & Johnson, R., 2003, The birth and growth of the social insurance state: Explaining old age and medical insurance across countries. *Public Choice* 120, 2004, pp. 87–121

Despalins, R., 2018, *Pension Markets in Focus*, s. l. OECD

Dukelow, F.; Considine, M. (2014). Between retrenchment and recalibration: The impact of austerity on the Irish social protection system. *Journal of Sociology and Social Welfare* 41(2), 55–72

Eatock, D., 2015, *European Union pension systems – Adequate and sustainable?*, s. l. European Parliamentary Research Service

Eatock, D., 2018, *Framework for a pan-European personal pension product (PEPP)*, s. l. European Parliamentary Research Service

Euroopa Liidu leping (1992)

Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve, 2019. *EIOPA welcomes agreement on a Pan-European Personal Pension Product* [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://eiopa.europa.eu/Pages/News/EIOPA-welcomes-agreement-on-a-Pan-European-Personal-Pension-Product.aspx> [Kasutatud 24.03.2019]

Euroopa Komisjon, 2012, *Sotsiaalkindlustusõigused. Iirimaa*

Euroopa Komisjon, 2018a, *2018. aasta aruanne Eesti kohta*, Brüssel

Euroopa Komisjon, 2018b, *Country Report Ireland. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels

Euroopa Komisjon, 2018c. *Pension Adequacy Report 2018, Volume I*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Euroopa Komisjon, 2018d. *Pension Adequacy Report 2018, Volume II*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Euroopa Komisjon, 2019a. *Employment, Social Affairs & Inclusion* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752> [Kasutatud 06. 02. 2019]

Euroopa Komisjon, 2019b. *The European Semester* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en [Kasutatud 06.02. 2019]

Euroopa Komisjon, s. a., *Euroopa poolaasta temaatiline teabeleht. Pensionide piisavus ja jätkusuutlikkus*, s. 1.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon, 2018. *Euroopa sotsiaalõiguste samm*, Euroopa Liidu väljaannete talitus

Finke, R. & Sabatini, M, 2016, *2016 Pension Sustainability Index*, Munich: Allianz SE

Hughes, G., 2003. Private pensions and equity in Ireland and the UK, *Pensions* Vol. 8, 2, 167–178, Henry Stewart Publications

Iiri valitsus, 2018, *Total Contributions Approach. Consultation 2018. May to September 2018* TCA Consultation, Department of Employment Affairs and Social Protection

International Adviser, 2019. *European pension plan's 'elephant in the room'* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://international-adviser.com/european-pension-plans-elephant-in-the-room/> [Kasutatud 24.03.2019]

Kogumispensionide seadus (2004) RT I, 03.01.2019, 5

Laherand, M.-L., 2008, *Kvalitatiivne uurimisviis*, Tallinn: OÜ Infotrükk

Leppik, L., 2006. *Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. Analüütiline ülevaade* Tallinn: TLÜ Kirjastus

Maher, M. *The Politics of Pensions in Ireland*, 2016, Maynooth University, Ireland

Mägi, K.-G., 2016, *Pensionisüsteemide tulemuslikkus Eesti ja Põhjamaade näitel. Lõputöö*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Neuman, W. L., 2011, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, University of Wisconsin at Whitewater, Allyn & Bacon

Parkinson, C., 2013, *Why retirement can be bad for your health*, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.bbc.com/news/health-22553577> [Kasutatud 06. 02. 2019]

Richards, C., 2016, *A Retirement Plan With Less Golf but More Satisfaction*, [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.nytimes.com/2016/12/12/your-money/a-retirement-plan-with-less-golf-but-more-satisfaction.html?_r=0[Kasutatud 06. 02. 2019]

Riikliku Pensionikindlustuse Seadus (2001) RT I, 03.01.2019, 2

Sotsiaalkindlustusamet, 2019. *Pension, liigid ja soodustused* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/pension/pension-liigid-ja-soodustused> [Kasutatud 25.03.2019]

Statistikaamet, 2019. *Keskmine pension ja vanaduspension kuus, kvartal* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.stat.ee/58095> [Kasutatud 25.03.2019]

Taxes Consolidation Act, 1997 [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/39/section/200/enacted/en/html#sec200> [Kasutatud 12.05.2019]

Valtri, K., 2016. *Eestis pakutavate II ja III samba pensionifondide tulususe analüüs aastatel 2003–2014. Lõputöö*, Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool

Vill, A., 2016. *Pension läbi ajaloo* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://fp.lhv.ee/news/4938047?locale=et> [Kasutatud 06. 02. 2019]

Voget, T., 2008. *Bismarckian pension systems and their reform: what role has path dependence played?* Bachelor Assignment, University of Twente

Võrk, A., Tiit, E.-M., Leppik, L., Leetmaa, R., 2004, *Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile*, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS