

Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator

Lauri Leppik (RiTo 9), Tallinna Ülikooli professor

Eripensionid, mille loomist on kannustanud valitsusliikmete ja rahvaesindajate soov kujundada stabiilset ja lojaalset ametnikkonda, haakuvad halvasti Eesti pensionisüsteemi teiste osadega.

Nõukogude pensionisüsteemi osaks olid teatavasti personaalpensionid, mida määrati NSV Liidu Ministrite Nõukogu 1977. aasta "Personaalpensionide määrustiku" alusel riigi ees erilisi teeneid omanud isikutele ja nende perekondadele. Eestis saavutas personaalpensionäride arv maksimumi 1990. aastate algul, ulatudes üle 4000. Uute personaalpensionide määramine lõpetati 1990. aasta 1. juulist Vabariigi Valitsuse korraldusega, personaalpensionide maksmine 1992. aasta 1. jaanuarist Ülemnõukogu otsusega Eesti Vabariigi pensioniseaduse rakendamise kohta (RT 1991, 12, 170).

Paraku tähendas riigikorra muutus ühtede pensionisüsteemis eriõigusi omavate isikute kategooriate asendamist teistega. Uute eripensionide puhul võetakse pensioni määramisel harilikult arvesse ka Nõukogude ajal vastaval ametikohal töötamist. Taasiseseisvunud Eesti esimesed eripensionid sätestas Ülemnõukogu kohtunikele 23. oktoobril 1991 vastu võetud Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seadusega (RT 1991, 38, 473), mis jõustus 1. jaanuaril 1992.

Enne põhiseaduse jõustumist jõudis Ülemnõukogu vastu võtta ka seaduse "Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta" (RT 1992, 28, 381). Hiljem on eripensionide kategooriad kasvanud välja peamiselt väljateenitud aastate pensionide seadusest eri teenistujagruppide eraldamise ja neile soodsamate pensionisätete kehtestamisega. Paraku haakuvad eripensionide põhimõtted ja korraldus halvasti Eesti pensionisüsteemi teiste osadega, tekitades sotsiaalseid, õiguslikke ja fiskaalseid küsitavusi ning probleeme.

Seadused sätestavad riiklike pensionide suhtes eriõigused järgmistele ametnikele ja teenistujatele:

1. kaitseväelased;
2. politseiametnikud;
3. piirivalveametnikud;
4. riigikontrolli ametnikud;
5. kohtunikud;
6. prokurörid;
7. õiguskantsler;
8. Vabariigi President;
9. Riigikogu liikmed.

Parlamendipensionile makstakse Ülemnõukogu XII koosseisu ning VII, VIII ja IX Riigikogu liikmetele. X Riigikogust alates parlamendipensionile õigust ei teki. Riigikontrolli ametniku

pensioni õigus on riigikontrolöri ja peakontrolöri ning neil riigikontrolli ametnikel, kelle praegu kehtiva riigikontrolli seaduse jõustumise ajaks 2002. aastal oli täitunud vähemalt 70% riigikontrolli ametniku pensioni saamiseks nõutavast staažist ning kui neil enne pensionile jäämist täitub kogu nimetatud staaž. Loetletud kategooriaist välja jäävaile avalikele teenistujaile on kehtestatud vanaduspensioni lisa avaliku teenistuse staaži pikkuse järgi.

Edasilükatud kohustus

Sisult võib eripensione käsitleda tööandja pensionina – riik kui tööandja tagab mõnele ametnikule ja teenistujaile vanaduspõlveks teistest kõrgema sotsiaalse kaitse. Tööandja pensioni keskne funktsioon on töötajate motiveerimine, samal ajal on tööandja pension töötajaskonna lojaalsuse suurendamise vahend (OECD 1997). Ametkondade huvi eripensione kehtestada kannustab soov kinnistada tööjõudu. Loodetakse, et eripension täidab seda eesmärki palgast tugevamalt. Ka suhteliselt kõrge töötasu ei pruugi iseenesest takistada tööjõu voolavust, sest avalik sektor on alati avatud erasektori palgasurvele.

Eripensioni õiguse tekkeks rakendatav staažinõue mõnevõrra kindlasti piirab tööjõu liikuvust. Riiklike vanaduspensionide üldist taset arvestades on ametist tulenev kõrgem pension teenistuja vaatenurgast märkimisväärne stiimul avalikus sektoris töötamiseks. Ametnike eripensionid ongi suletud avaliku teenistuse süsteemi ehk nn karjäärisüsteemi (Auer *et al* 1996) iseloomulikke elemente.

Erinevalt töötasust on eripensionid riigile kui tööandjale edasilükatud kohustus. Fiskaalpoliitiliselt on mõnele ametkonnale uusi eripensione palgatõusust lihtsamgi rakendada, sest riigieelarve lisakoormus on esialgu suhteliselt väike. Olemuselt on eripensioniõigused aga riigi varjatud võlg (*implicit debt*), mis tegelikult laenukoormusest erinevalt ei kajastu valitsemissektori võlatasemes (Holzmann *et al* 2001). Koormus kasvab sedamööda, kuidas eripensionide skeemid küpsevad, see tähendab, et eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud omandavad pensioniõigusi.

2000. aastal piirdus eripensioni saajate arv 113 inimesega, 2006. aasta lõpuks oli neid juba 1678 (tabel 1). Seega on viimase seitsme aastaga eripensioni saajate arv suurenenud ligi 15 korda, peamiselt uute eripensionile õigust omavate isikute kategooriate lisandumisega. Samal ajal on kõik eripensioniskeemid alles varases küpsusastmes. Praegu eripensionidele õigust andvatel ametikohtadel töötavate isikute hulka arvestades võib eripensionäre paarikümne aasta pärast olla üle kümne tuhande.

Tabel 1. Eripensioni saajate arv ja keskmine pension

Eripension	Pensioni saajate arv (aasta lõpus)			Keskmine pension (aasta alguses)		
	2000	2003	2006	2001	2003	2006

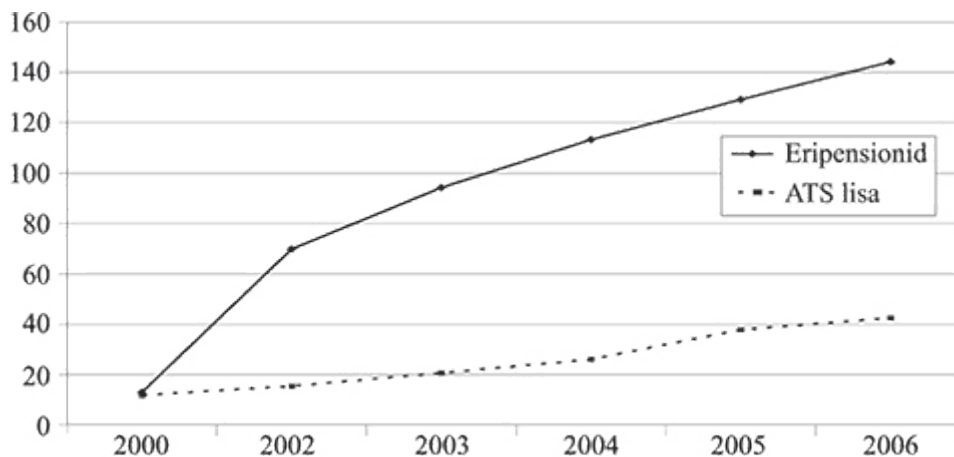
Politseiametnike pensionid	-	962	1168	-	5 061	5 494
Kaitseväelaste pensionid	-	190	302	-	4 718	5 305
Kohtunike pensionid	14	30	36	11 786	18 996	24 327
Kohtuniku toitjakaotuspension	3	2	-	...	...	-
Prokuröripensionid	15	19	19	9 067	9 026	14 342
Õiguskantsleri pension	-	1	1	-	22 500	30 000
Riigikontrolli ametniku pensionid	17	24	28	4 765	6 461	9 930
Riigikogu liikmete ja presidendi pensionid	64	82	124	...	...	...
Avaliku teenistuja vanaduspensioni lisa	1733	2687	3867	573	616	860
Eripensioni saajad kokku (ilma avaliku teenistuse pensionilisata)	113	1310	1678	...	...	...
Eripensioni ja avaliku teenistuse pensionilisa saajad kokku	1846	3997	5545	...	...	...

ALLIKAS: Sotsiaalministeerium.

Märkused: ... andmed puuduvad; - pensionisaajaid polnud.

Ajavahemikus 2000–2006 on kulutused eripensionidele kasvanud 13 miljonilt kroonilt 144 miljonile kroonile aastas (joonis 1). Avalike teenistujate vanaduspensionilisa kulud on samal ajal suurenenud 12 miljonilt kroonilt 42 miljonile kroonile.

Joonis 1. Eripensionide ja avalike teenistujate pensionilisade kulud aastail 2000–2006



ALLIKAS: Sotsiaalministeerium.

Märkus: ATS lisa – avaliku teenistuse seadusest tulenev ametniku vanaduspensioni lisa.

Kasvav eelarvekoormus ei pruugi iseenesest olla probleemne, kui on tugev avalik huvi toetada maksutuludest täiendavalt teatud ametnike ja teenistujate pensione. Paraku tunnetab avalik arvamus eripensione pigem sotsiaalse ebaõiglusena (juhtkiri “Ebavõrdsed pensionärid” – Postimees, 16.12.2005; Kai Kalamees “Eripensionide uus laine tuleb varasemate lubaduste kiuste” – Eesti Päevaleht 12.12.2006; juhtkiri “Pension maksuvabaks, aga eripension ajalukku” – Äripäev 11.12.2000).

Väga suured erinevused

Erakondade suhtumine eripensionidesse on olnud vastuoluline. Valitsuse poolt 2. juunil 1997 heaks kiidetud pensionireformi kontseptuaalsed alused võttis suuna eripensionide vähendamisele, nägemata ette nende kaotamist: “Pensionisüsteemis eriõigusi omavate isikute kategooriaid vähendatakse. /.../ õigused hüvitistele peaks olema võimalikult ühetaolised ja üldjuhul ei ole põhjendatud erinevate gruppide erinev kohtlemine. /.../ Uus pensionisüsteem peab olema võimalikult universaalne. Erandite tegemisel või pensionilisade määramisel peab nende finantseerimine toimuma väljaspool põhisüsteemi.”

Samal ajal sai Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate 1999. aasta koalitsioonileping aluseks politseiametnike ja kaitseväelaste eripensionide kehtestamisele, sest koalitsioon lubas “tõsta politseitöö kvaliteeti /.../ madalama pensionieaga ning täiendavate sotsiaalsete tagatistega” ja “tagada kutselistele sõjaväelastele konkurentsivõimelise palga ja sotsiaalsed garantiid”.

Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu 2003. aasta koalitsioonileping väljendas pigem kriitilist lähenemist eripensionidele, kuid ei olnud sõnastuses siiski konkreetne: “Vaatame läbi ametnike tulemuspalga, riigi ametikorterite ja eripensionide süsteemi.” 2007. aasta aprillis allkirjad saanud Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileping lubab hoiduda uute eripensionide

kehtestamisest: "Valitsusliit /.../ toetab töötajate võrdset kohtlemist ning ei toeta täiendavate eripensionide sisseseadmist", kuid ei võta seisukohta olemasoleva eripensionide süsteemi suhtes.

Pensionisummade suurte erinevuste kõrval (PRAXIS–e 2004. a pensioniuuringu järgi oli eripensionide mediaan 2,3 korda kõrgem üldise vanaduspensionide mediaanist (Tiit *et al* 2004)) põhjustab avalikkuse kriitilist suhtumist eripensionidesse ka asjaolu, et olukorras, kus pensionireformi järel on kasvanud indiviidi vastutus oma tulevase vanaduspensionide suhtes, tagatakse teatud ametnikele soodsad pensioniõigused üksnes ametikohtast tulenevalt. Samal ajal puudub erasektori töötajail lootus tööandjapoolsele lisapensionile. Ükski õigusakt ei keela eraõiguslikul tööandjal oma endisele töötajale lisapensionide maksta, kuid seadused käsitlevad sellist hüvitist maksustamisele kuuluva erisoodustusena. Riigi kui tööandja poolt ametnikele ja teenistujatele riigieelarvest makstavaid eripensionide erisoodustusena ei käsitleta. Seega on riigil tööandja pensionide maksmisel erasektori tööandjatega võrreldes oluline maksueelis.

Süsteemide erinevatest aluspõhimõtetest tulenevalt ei haaku eripensionid ka Eesti pensionisüsteemi uue, n-ö sambalise struktuuriga. Eripensioniskeemide alusprintsipiibid erinevad nii riiklikust vanaduspensionist (esimene samm) kui ka kohustuslikust kogumispensionist (teine samm), sest eripensionid on kindlaksmääratud hüvitised (*defined-benefit*), mida arvutatakse seaduses fikseeritud protsendina ametipalgast. Riiklik vanaduspension ja kohustuslik kogumispension sõltuvad aga kindlaksmääratud sissemaksetest (*defined-contribution*) – riiklik vanaduspension sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast ja kohustuslik kogumispension kogumispensionide maksetest. Samal ajal on kõik eripensionide õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud üldises korras pensionikindlustatud ning nende töötasudelt makstakse sotsiaalmaksu ja kogumispensionide makset.

Eripensionide mittehaakumine kolmesambalise pensionisüsteemiga on toonud kaasa pensionikindlustatute erineva kohtlemise kohustusliku kogumispensioniga (teise sambaga) liitumisel. Teise sambaga liitumisel isiklikule pensionikontole kantav sotsiaalmaksu osa (4%) vähendab riikliku vanaduspensionide kindlustusosakut. Eripensionide saajail teise sambaga liitumine eripensionide suurus ei mõjuta, sest riiklikust pensionist erinevalt ei sõltu eripensionide makstud sotsiaalmaksust. Seetõttu on eripensionide õigust andvatel ametikohtadel töötavatel isikuid olnud kogumispensioniga liitumise korral teiste kindlustatutega võrreldes märksa soodsamad tingimused.

Õiguslikult tõeline segapuder

Eripensionide süsteemi iseloomustab ka suur õiguslik fragmenteeritus. Erinevate eripensionide maksmise tingimused, pensionide õigust andev vanus, staažinõuded ja pensionide arvutamise kord erinevad suuresti, seejuures puudub erisustel enamasti ratsionaalne põhjendus. Pigem on põhjuseks asjaolu, et igal eripensionide sätestaval õigusaktil on olnud oma autorid ning ametkondadel on olnud võimalus kirjutada seadustesse sisse mõne konkreetse, sageli väikesearvulise isikuterühma erihuvideid.

Oluliste ebakõladena võib välja tuua järgmised asjaolud.

1. Terminoloogia ebäühtlus. Eripensioni liikide nimetused varieeruvad, peegeldades mõistelist ebaselgust, näiteks politseiametniku pension, kaitseväelase väljateenitud aastate pension, riigikontrolöri ametipension, prokuröri vanaduspension.
2. Pensioniea erinevused. Õigus kohtuniku ja prokuröri vanaduspensionile ning riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametipensionile tekib üldises vanaduspensionieas, õigus politseiametniku pensionile ja kaitseväelase väljateenitud aastate pensionile nõutava staaži olemasolu korral juba 50-aastaselt. Seega eeldatakse kohtunikul kutsealase töövõime säilimist üldise pensionieani, mitmete politseiametnike puhul eeldab aga seadus, et juba 50. eluaastast alates ei tule isik senise teenistuse jätkamisega toime. Mitme eripensioni liigi puhul on tegemist kahe soodustusega – varasem pensioniiga ja kõrgem pension. Sotsiaalministeeriumi andmeil on ligikaudu kaks kolmandikku politseiametniku ja kaitseväelase pensioni saajaist tööealised. Eripensionärid alandavad keskmist pensionile siirdumise vanust, valdav osa eripensionäridest jätkab aga töötamist mõnel muul ametikohal või kutsealal.
3. Pensionide suuruse ja kujunemise aluste erinevused. Politseiametniku pension ja kaitseväelase väljateenitud aastate pension 20-aastase eristatavuse korral moodustab 50% ametipalgast (kaitseväelasel arvutatakse pension palgataseme keskmise ja auastmetasu summast). Kohtuniku vanaduspension moodustab aga 15-aastase eristatavuse korral 75% ametipalgast, prokuröri vanaduspension 25-aastase eristatavuse korral 65% ametipalgast ja riigikontrolöri ametipension 15-aastase eristatavuse korral 60% ametipalgast (tabel 2). Sellest tuleneb ka eripensionide erinev teoreetiline lisandusmäär (accrual rate), s.t ühe aasta eripensionile õigust andval ametikohal töötamise väärtus protsendina ametipalgast. Politseiametniku ja kaitseväelase eripensionil on lisandusmäär 2,5% ja prokuröri pensionil 2,6% ametipalgast, riigikontrolöri ametipensionil kuni 4% ja kohtunikul kuni 5% ametipalgast. Erinevused peituvad ka asjaolus, et politseiametnikel ja kaitseväelastel on võimalik täiendada eristatavuse (kuni 10 aastat) korral eripensioni suurendada kuni 75% ametipalgast, kohtunikel, prokuröridel ja riigikontrolöridel miinimumnõudest pikema eristatavuse korral pension ei suurene.
4. Erinevused pensionistatavuse arvestamisel. Ühtede eripensionide puhul võetakse pensionile õigust andva staaži hulgas arvesse ka töötamist teatud teistel ametikohtadel avalikus teenistuses, teiste puhul läheb arvesse ainult konkreetsetel ametikohtadel töötamise aeg. Politseiametnikel arvestatakse teenistusstaaži 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini sooduskorras kolmekordselt. Et politseiteenistuse staaži hulka arvestatakse ka politseiõppeasutuses õppimine ja tegevteenistus kaitseväes, on politseiametnikuna töötamise tegelik ajavahemik sageli küllaltki lühike.
5. Finantseerimise alused. Politseiametnike, kaitseväelaste, piirivalveametnike, riigikontrolöri ametnike, Riigikogu liikmete ja presidendi pensione ning ametniku pensionilisasid finantseeritakse täies ulatuses riigieelarvest. Ülejäänud eripensione – kohtunike, prokuröride, õiguskantsleri, riigikontrolöri pensione – finantseeritakse kahest allikast, riikliku pensioni ulatuses sotsiaalmaksu vahendeist, riiklikku pensioni ületavat osa riigieelarvest. Mitmeid erisusi on ka muudes üksikasjades, näiteks

pensioni arvutamise aluseks oleva töötasu kindlaksmääramise reegleis ja eripensioni maksmises teatud ametikohtadel töötamise korral.

Tabel 2. Eripensionide tingimused ja arvutamise alused

Eripension	Pensioniliiga	Ametialase staaži nõue	Pensioni suurus
Kohtuniku vanaduspension	üldine	15 aastat	75% ametipalgast
Kohtuniku väljateenitud aastate pension	-	30 aastat	75% ametipalgast
Riigikohtu esimees	üldine	7 aastat	75% ametipalgast
		alla 7 aasta	50% ametipalgast
Prokuröri vanaduspension	üldine	25 aastat	65% ametipalgast
Riigikontrolöri ametipension	üldine	10 aastat	70% ametipalgast
		5 aastat	50% ametipalgast
Riigikontrolli peakontrolöri ametipension	üldine	15 aastat	60% ametipalgast
Õiguskantsleri ametipension	üldine	5 aastat	70% ametipalgast
Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametipension	üldine	5 aastat asetäitja-nõunikuna ja 15 aastat avalikus teenistuses	65% ametipalgast
Politseiametniku pension	50 aastat	20 aastat	50% ametipalgast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75% ametipalgast
	55 aastat koondamisel	25 aastat üldine pensionistaaž, sh 12,5 aastat politseis	30% ametipalgast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75% ametipalgast

Politseiameti või Kaitsepolitseiameti juhi pension	–	2 ametiaega	75% ametipalgast
Kaitsevälase väljateenitud aastate pension	50 aastat	20 aastat	50% ametipalgast ¹ + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest, kuni 75% ametipalgast
		25 aastat üldist pensionistaaži, sh 13 aastat kaitseväeteenistuses ²	30% ametipalgast + 3% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75%-ni
Piirivalveametniku väljateenitud aastate pension ³	55 aastat	20 aastat	50% ametipalga ja auastmetasu summast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest, kuni 75%-ni
		25 aastat üldist pensionistaaži, sh 12,5 aastat piirivalveteenistuses	30% ametipalga ja auastmetasu summast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75%-ni
Kaitsejõudude peastaabi ülema väljateenitud aastate pension	–	–	75% ametipalgast
Vabariigi Presidendi ametipension	–	5 aastat	75% ametipalgast
Parlamendiliikme vanaduspension ⁴	üldine ⁵	25 aastat üldist pensionistaaži, Riigikogu liige vähemalt 3 aastat	sõltuvalt Riigikogu liikmena töötamise ajast: 3 aastat – 40% ametipalgast, 6 aastat – 60% ametipalgast,

			9 aastat – 75% ametipalgast
--	--	--	-----------------------------

Märkused: Tabel kajastab vanuse ja/või staaži alusel makstavaid eripensione, välja on jäetud eriseaduste alusel makstavad töövõimetus- ja toitjakaotuspensionid.

¹ – pensioni arvutatakse aastmele vastava palgataseme keskmise ja aastmetasu summast.

² – alates 2008. a teenistusse astunuil see õigus puudub.

³ – jõustub 1.07.2007, seni kaitseväeteenistuse seaduse alusel.

⁴ – parlamendiliikme vanaduspension määratakse Ülemnõukogu XII koosseisu ning VII, VIII ja IX Riigikogu liikmeile, töötamise aega X ja järgmiste Riigikogude liikmena ei liideta parlamendiliikme vanaduspensionile õigust andva staaži hulka.

⁵ – v.a juhul, kui Riigikogu liikme volituste lõppemise ajaks puudus pensionieast kuni 2 aastat.

Eripensionide asemel riigi tööandjapension

On huvitav juriidiline küsimus, kas eripensionide puhul on tegemist põhiseaduse paragrahvis 28 nimetatud riigi abiga vanaduse korral. Selliselt küsimust püstitama suunab asjaolu, et eripensionid asendavad riiklikku vanaduspensionile. Kuigi põhiseaduse paragrahv 28 delegeerib seadusandjale pädevuse sätestada seadusega abi liigid, ulatus ning saamise tingimused ja kord, tekib siiski küsimus põhiseaduse 12 paragrahvi valguses, mis ütleb, et kõik on seaduse ees võrdsed, ning sätestab diskrimineerimiskeelu, sealhulgas sotsiaalse seisundi ja muude asjaolude alusel. Praeguses õiguskorras sätestavad seadused teatud ametnikele mõnel kutsealal või ametikohal töötamise eest vanaduse korral sisuliselt suurema riigi abi.

Kuigi põhiseadus ilmselt ei keela tööandjal täiendavaid pensione maksta, ei ole senised eripensionid juriidilises mõttes sätestatud tööandjapoolse lisapensionina (v.a avalike teenistujate vanaduspensionilisa), vaid riikliku pensioni erisustena teatud ametnikele ja teenistujaile.

Millised võiksid olla kujunenud probleemide lahendused? On selge, et õigusriigis tuleb tunnustada kõiki riigi antud lubadusi, kaasa arvatud juba omandatud pensioniõigust nii määratud eripensionide kui ka väljateenitud eripensionistaaži kujul. Eripensionide tuleviku kavandamisel tuleb esmalt leida vastus küsimusele, millisena soovitakse näha avaliku teenistuse üldist arengut. Kui avalikku teenistust või selle teatud osi soovitakse kujundada edasi suletud karjäärisüsteemina, siis eripensionid ilmselt säilivad. Ent eklektilise isevoolutee asemel tuleks soovitada süsteemset ja korrastatud lahendust, mis tugineb selgeile põhimõtetele ja haakub pensionisüsteemi muude osadega. Killustatud eripensione võiks asendada unifikatsioonitud riigi tööandjapension, mis lisandub riiklikule vanaduspensionile.

Kasutatud kirjandus

Auer, A., Demmke, C., Poltet, R. (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Holzmann, R., Palacios, R., Zviniene. A. (2001). On the Economics and Scope of Implicit Pension Debt: An International Perspective. – *Empirica*, Vol 28, No 1, pp 97–129.

OECD (1997). Civil Service Pension Schemes. SIGMA Papers, No 10, Paris.

Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. – PRAXISE Toimetised 14.