



Majandus- ja  
Kommunikatsiooniministeerium  
Harju 11  
15072, Tallinn

Meie 21.07.10 nr 5.1-1/09-0772-008

Rahandusministeerium  
Suur-Ameerika 1  
Tallinn 15006

### **Konkurentsiameti ettepanekud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu muutmiseks**

Rahandusministeerium esitas oma 02.07.2010 kirjaga nr 1.1.10/9837 ministeeriumitele kooskõlastamiseks kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*), mis on ühtlasi kättesaadav aadressil <http://eoigus.just.ee>.

Konkurentsiamet soovib esitada oma ettepanekud nimetatud eelnõu kohta. Peame oluliseks märkida, et Konkurentsiamet on varasemalt kahel korral väljendanud oma arvamust<sup>1</sup> kehtiva kohustusliku kogumispensioniregulatsiooni kohta rõhutades vajadust muuta see tarbijate suhtes paindlikumaks ja fondivalitsete vahelist konkurentsi tõhustavamaks.

#### **1. Eelnõu paragrahvi 24 lõige 3 - kohustusliku pensionifondi osakute vahetamine**

Kehtiva kogumispensionide seaduse kohaselt on pensionifondi osakuid võimalik vahetada vaid üks kord aastas. Konkurentsiamet on seisukohal, et tegemist on tõsise piiranguga tarbijate valikuvabadusele ja sellest tulenevalt ka fondihaldurite vahelisele konkurentsile ning raskendatud on uute teenusepakkujate turule tulek. Rahandusministeeriumi poolt esitatud eelnõu kohaselt tekiks tarbijatel võimalus vahetada olemasolevaid kohustusliku pensionifondi osakuid 3 korda aastas ning suunata uusi sissemaksid teise fondi kolme tööpäeva jooksul. Konkurentsiamet tervitab Rahandusministeeriumi plaani leevendada pensionifondide vahetamisele seatud piiranguid, kuid peab vajalikuks nende piirangute veelgi ulatuslikumat vähendamist. Konkurentsiameti hinnangul piirab ka võimalus kolm korda aastas kohustuslikke pensionifonde vahetada oluliselt tarbijate valikuvabadust ja tõhusat

---

<sup>1</sup> Konkurentsiameti 06.10.2009.a. kiri Rahandusministeeriumile nr 5.1-1/09-0772-001 ja 09.02.2010.a. kiri nr 5.1-1/09-0072-006 (koopia Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile)

konkurentsi. Uutel teenusepakkujatel oleks keeruline turule tulla olukorras, kus klientide pärast on võimalik tõhusalt konkureerida vaid kolmel korral aastas.

Tõhusa konkurentsi eelduseks on tarbijate võimalus vahetada soovi korral võimalikult väikeste takistustega teenusepakkujaid. Uue teenusepakkuja turule tulek on keeruline

olukorras, kus tal on võimalik olemasolevate osakuomanike pärast juba tegutsevate fondivalitsejatega tõhusalt konkureerida vaid mõnel korral aastas. Tegemist on tõsise ja erandliku sekkumisega ettevõtlusvabadusse, sest teada olevalt ei ole üheski teises majandusharus Eestis sellist regulatiivset piirangut rakendatud.

Pensionifondide vahetamise piiramist on põhjendatud kesksena asjaoluga, et tihedama vahetamise lubamine kallutaks fondivalitsejate investeerimispoliitikat ebasoovitavalt lühiajalisele kasule orienteeritud suunas. Samas eksisteerib avalik huvi, et pensionifondid investeeriksid pigem pikemaajaliselt. Lisaks annaks sagedama vahetamise võimaldamine vale signaali osakuomanikele, kelle teadmised investeerimisest ei ole tõenäoliselt eriti kõrged.

Konkurentsiamet leiab, et kuna mis tahes konkurentsipiirangud võivad tarbijate huve tõsiselt kahjustada, on neid põhjendatud rakendada üksnes juhul, kui eksisteerivad ülekaalukad avalikud huvid, mida ei ole võimalik saavutada teisi, konkurentsi vähem kahjustavaid vahendeid kasutades. Pidades vähemalt teoreetiliselt võimalikuks, et teatud olukordades võib pensionifondide vahetamise piirangu tulemusena fondivalitsejate investeerimispoliitika tõepoolest pikemaajaliseks muutuda, võib selle tulemusena teiselt poolt langeda tarbijate heaolu kõrgeenenud hinnataseme ja/või halvenenud kvaliteedi näol. Seega, kuigi konkurentsipiirangutega võivad näiliselt kaasneda mõningad positiivsed tagajärjed, tuleb arvestada, et samal ajal mõjuvad need kahjulikult majanduse normaalsele funktsioneerimisele, mille tulemusena võib nende summaarne mõju negatiivne olla. Majanduse normaalse funktsioneerimise kahjustamist näitab kasvõi see, et fondihaldurite turuosad on olnud pigem staatilised. Konkurentsiameti hinnangul on ka raske ette kujutada, kuidas saaks mõni uus fondihaldur edukalt turule siseneda olukorras, kus ta saaks uusi kliente võita peamiselt vaid kolmel korral aastas.

Konkurentsiamet mõnab seega, et teatud olukordades võivad konkurentsipiirangud põhjendatud ja ka vältimatud olla, kuid sellisel juhul peab nende toime ja hädavajalikkus selgelt põhjendatud olema. Püüd lahendada erinevaid probleeme just nimelt konkurentsipiiranguid rakendades on Eesti õigusloomes kahetsusväärset levinud praktika. Ettevõtlusvabadust on põhjust kitsendada üksnes siis, kui selleks on selge vajadus, ja mitte vastupidi. Sealjuures on konkurentsipiirangud nii üldjuhul kui ka Konkurentsiameti hinnangul antud juhul suhteliselt kohmakad ja läbipaistmatud vahendid konkurentsiolukorraga otseselt mitteseotud eesmärkide saavutamiseks. Antud juhul, pensionifondide vahetamise piirang otseselt ei kohusta pensionifonde oma investeerimispoliitikat teatud suunas kujundama. Veelgi enam, selle tegelikku mõju pensionifondide investeerimispoliitikale on raske, kui mitte võimatu mõõta. Rahandusministeeriumi poolt antud eelnõu koostamisele eelnevalt koostatud

analüüsis<sup>2</sup> on tõdetud, et keskmist pensionifondide investeeringu pikkust on suhteliselt keeruline mõõta. Analüüsi kohaselt on investeeringute pikkused pigem näidanud langustendentsi. Lähtudes eeltoodust väärrib Konkurentsiameti hinnangul muuhulgas kaalumist, kas fondivalitsejate investeerimispoliitikat oleks võimalik ja otstarbekas reguleerida muude vahenditega. Siinkohal tuleb ka arvestada, et pidev valmisolek osakuid tagasi võtta ei ole takistanud paljudel investeerimisfondidel pikaajalist investeerimisstrateegiat omamast, mis aga heidab kahtlust vaadeldava konkurentsipiirangu hädavajalikkusele.

Konkurentsamet peab kaheldavaks, kas pensionifondide vahetusvõimaluste liberaliseerimine omaks ühesuunaliselt negatiivset mõju fondihaldurite investeerimispoliitikale. Mõju võib ka vastupidine olla – olukorras, kus fondihaldur teab, et ta turuosa kaotusega eriti ei riski, ei pruugi ta enam investeerimistulemuste nimel samaväärselt pingutada. Tegemist on üldise tõdemusega, et vähese konkurentsi tingimustes kalduvad ettevõtjad ebaefektiivsemaks muutuma ja seda mitte üksnes oma kulustruktuuri pinnal, vaid ka näiteks kvaliteedijuhtimise seisukohalt.

Teise olulisema kaalutlusena, miks pensionifondide vahetamist on olnud piiratud, on esile toodud asjaolu, et enamus osakuomanikke ei oma erialaseid teadmisi, mistõttu nende otsused fonde vahetada ei pruugi olla adekvaatsed. Jättes kõrvale küsimuse, kas selline vaba turumajanduse seisukohalt tavapäratult paternalistlik lähenemine on põhimõtteliselt kohane, on Konkurentsiameti hinnangul antud juhul põhiküsimuseks see, kas liberaliseerimine tõstaks tarbijate otsuste kvaliteeti. Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt on nende osakuomanike osakaal, kes on fondi vahetamise tulemusena kaotanud, erinevate meetodite ja ajaperioodide põhjal 30-63%. Konkurentsiamet nõustub analüüsist kooruva järeldusega, et osakuomanikud ei ole alati kõige paremaid otsuseid teinud, kuid samas jääb lahtiseks küsimus, kas pensionifondide vahetamisvõimaluste liberaliseerimise tulemusena õigete otsuste osakaal tõuseks või langeks. Teisisõnu, väärrib kaalumist, kas investoril on võimalik teha paremaid otsuseid, kui tal on võimalik erinevatele sündmustele vahetumalt ja piiranguteta reageerida? Või on tema otsused paremad, kui tal on võimalik neid teha vaid mõned korrad aastas? Lisaks, et vaatamata argumentidele, et suur osa tarbijatest ei oma siiski piisavaid teadmisi „õigete“ investeerimisotsuste tegemiseks, on ilmnenu, et ka Eesti suurimate fondivalitsejate erialane kompetents ei võimaldanud neil vältida investorite (antud juhul osakuomanike) vara väärtuse olulist kahanemist. Võttes tarbijatelt võimaluse sellistele väärotsustele adekvaatselt reageerida, ei kahane kindlasti väärotsuste tegemise tõenäosus tulevikus.

Konkurentsiameti hinnangul tuleks luua selline süsteem, mille kohaselt osakuomanik omaks õigust soovi korral mõistlikult lühikese aja jooksul ja takistamata vahetada oma osakud teise pensionifondi osakute vastu. Sellise süsteemi kehtestamine peaks omakorda avaldama positiivset mõju fondivalitsejate tegevusele ja tõhustama nendevahelist konkurentsi. Lähtudes eespool märgitust pooldab Konkurentsiamet pensionifondide vahetamise suhtes rakendatavate piirangute kaotamist võimalikult suures ulatuses. **Konkurentsiamet teeb eeltoodu pinnal ettepaneku võimaldada osakuomanikul vahetada pensionifondi 30 päeva möödudes peale vastava avalduse esitamist.**

---

<sup>2</sup> Kohustusliku kogumispensioni kogemused finantskriisist. Rahandusministeerium 2010

## 2. Personaalse aruandluse tõhustamine

Tõhusa hinnakonkurentsi üheks eeltingimuseks on läbipaistev tasustamine. Kuigi käesoleval ajal teavitavad fondihaldurid tarbijaid fondiga liitudes tasude protsentuaalsetest suurustest, on tarbijal hiljem keerukas teada saada, kui palju ta tasusid tegelikkuses maksnud on. Samuti ei saa välistada, et paljud tarbijad kaotavad peale pensionifondiga liitumist mõne aja möödudes huvi teenustasude vastu ning ei teadvusta endale, et tegemist võib olla arvestatavate summadega. Samas, kui neid läbipaistval viisil tegelikult tasutud teenustasude suuruselt teavitataks, oleksid tarbijad teenusepakkujate suhtes nõudlikumad. Konkurentsiametil puudub teave olukorrast kõikide kohustuslike pensionifondide fondivalitsejate osas, kuid näiteks kahe suurema fondihalduri internetilehekülgede põhjal ei õnnestunudki Konkurentsiametil tuvastada, kui palju on osakuomanik pensionifondi arvelt reaalselt tasu maksnud. Selline olukord erineb oluliselt tavapärasest pangateenuste tasude avalikustamise praktikast, kus lisaks pangateenuste hinnakirjaga tutvumisele on tarbijal võimalik saada oma pangakonto väljavõttest täielik ülevaade pangale makstud teenustasudest. **Konkurentsiamet teeb käesolevaga ettepaneku lisada eelnõusse sätte, mille kohaselt fondihaldurid oleksid kohustatud läbipaistval viisil teavitama tarbijaid makstud teenustasudest.**

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Margus Kasepalu  
Sideteenistuse juhataja - peadirektori asetäitja

Juhan Põldroos  
667 2450  
Anna Mazur  
667 2458