Seletuskiri
riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Riikliku pensionikindlustuse esmane eesmärk on tagada inimestele pensionipõlves piisav sissetulek ja olla vaesuse eest kaitstud. Ühest küljest on riikliku pensionikindlustuse puhul tegemist kindlustusega, mis tähendab, et inimene, kes süsteemi panustab, peab sealt ka tagasi saama. Teisalt on tegemist solidaarsuspõhimõttel tugineva süsteemiga, mis hõlmab nii põlvkondadevahelist kui ka põlvkonnasisest ümberjaotust.

Vabariigi Valitsuse 2016–2019 tegevusprogrammi aluspõhimõtetes nähakse ette riikliku pensioni baasosa suurendamine ja palgakomponendi osakaalu vähendamine eesmärgiga kujundada pensioni I sambast solidaarsem ja võrdsem sissetulek eakatele (punkt 11.1). Samuti on üheks aluspõhimõtteks viia ellu pensionireform, mis arvestab Eesti tööealiste inimeste vähenemist ning vanemaealiste arvu kasvu. See näeb ette, et tulevikus seome pensioniea eeldatava keskmise elueaga, võimaldame valida endale sobivaima aja pensionile minekuks, võtta pensioni välja osaliselt või pensioni maksmise peatada (punkt 11.2).

Eelnimetatud aluspõhimõtted kajastuvad riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsis ja ettepanekutes, mis esitati Vabariigi Valitsusele 2017. aasta jaanuaris.

Vabariigi Valitsus andis Sotsiaalministeeriumile koos Rahandusministeeriumiga ülesande esitada 2018. aasta I kvartalis Vabariigi Valitsusele ilma väljatöötamiskavatsuseta riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis sisaldab riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkust puudutavaid muudatusi.

Käesoleva eelnõu koostamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse 19.01.2017 otsustest. Oluline on märkida, et tehtud otsused annavad n-ö raamistiku, kuidas tuleks pensionisüsteemi muuta. Riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse muudatustega ei looda uut riiklikku pensionisüsteemi, kuid muudatused on suured, põhimõttelised ja uuendavad süsteemi, mistõttu võib seda nimetada pensionireformiks.

Käesoleva eelnõuga lükatakse pensionivalemi rakendamise tähtaeg 2020. aastalt 2021. aastale. Nimetatut arutati 21.11.2017 toimunud sotsiaalkindlustusreformi komisjonis, kes toetas ettepanekut. Kui Vabariigi Valitsus võttis 19.01.2017 pensionireformi otsustused vastu, ei olnud veel teada Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi olukord. Seetõttu tehti tookord otsus rakendada pensionivalem 2020. aastal, kuid infotehnoloogistel põhjustel saab selle rakendada 2021. aastal.

Pensionireformiga muudetakse pensionid solidaarsemaks, järk-järgult vähem sõltuvaks palgakomponendist ning rahvastikutrende arvestavamaks ja piisavalt paindlikuks, et seoses pensioniea tõusuga saaks inimene teha valiku, millal ta soovib pensionile jääda. Eelnõuga ei rikuta isikute õiguspärast ootust, sest eelnõu ei muuda juba väljateenitud õiguseid. Pigem vastupidi,

tänane süsteem muudaks täna kõrgemalt panustanud isikute väärtuse pensionis tulevikus madalamana, kuna baasosa kasvab kiiremini kui aastahinne. Eelnõu muudab ainult uusi õiguseid, seega pole isikutel veel õiguspärast ootust saanud tekkida. Õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.[1] Kuna õiguskorras veel selliseid õigusi ei ole, mida eelnõus sätestatakse, siis õiguspärast ootust rikkuda ei saa. Väljateenitud õigused, mis isikutele on enne eelnõu jõustumist tekkinud, jäävad isikutele – need väljenduvad tulevikus isikule pensioni arvutamisel.

Kui I sammas muutub solidaarsemaks, säilib tugevam seos palga suurusega edaspidi II pensionisamba ja vabatahtliku III pensionisamba kaudu. Pensioniea tõstmise kaudu paraneb töötajate ja pensionäride suhe, mis omakorda võimaldab parandada pensioni ja palga suhet. Pensioni paindlikumaks muutmine aitab leevendada võimalikke sotsiaalseid probleeme, mis võivad kaasneda pensioniea tõusuga. Pensionivalemi muutmisega, millega kindlustusosa asendatakse solidaarosaga, saab eelkõige vältida pensionide ebavõrdsuse kasvu, kuna kaob ära I samba pensionide sõltuvus palgast. Side töötamisega säilib I pensionisambas staaži kaudu, mida mõõdetakse miinimumpalgalt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa maksmisega. Seos palgaga säilib ka reformi järel kogumispensionis, mis sõltub täielikult palga suurusest ja sellelt makstud sotsiaalmaksust.

Pensioniindeks reguleerib riiklikus pensionikindlustuses pensionide taseme kasvukiirust ning tulude ja kulude tasakaalu. Olemasolev pensioniindeks ei võimalda pikemas perspektiivis pensioniea tõusuga kaasneva tulude suurenemise ja kulubaasi vähenemise (võrreldes kehtiva olukorra jätkumisega) positiive kogumõju edasikandmist pensionitele. Eelmainitud indeks oleks samuti pensionisüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse tagamisel oluline tegur, võimaldades süsteemi hoida paremini tasakaalus arvestades majandustsükli kulgu.

Uue indeksi rakendamisel on oluline riikliku pensionikindlustuse tulude ja kulude tasakaal, mistõttu on keeruline täpselt prognoosida uute reeglite rakendamise mõju mitu aastat ette. Pensioniindeksi muutmine on tulevikus siiski vajalik. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 lõike 8 kohaselt tuleb riikliku pensioni indeksi asjakohasust analüüsida iga viie aasta järel. Järgmine analüüsikohustus langeb 2022. aastale. Selleks ajaks on selge ka töövõimereformi mõju riikliku pensionikindlustuse kuludele, mistõttu on võimalik täpsemalt prognoosida uue indeksi rakendamise aastat. Seega eelnõus pensioniindeksi muudatusi ei käsitleta.

II pensionisamba avamine võimaldab sellega liituda ka neil, kes kehtiva korra kohaselt seda teha ei saa (aastatel 1970–1982 sündinud).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialist Liidia Soontak (liidia.soontak@sm.ee, 626 9236), Rahandusministeeriumi kindlustuspoliitika osakonna peaspetsialist Tõnu Lillelaid (tonu.lillelaid@fin.ee, 611 3786), Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna juhataja Katre Pall (katre.pall@sm.ee, 626 9230), pensionipoliitika juht Agne Nettan-Sepp (agne.nettan-sepp@sm.ee, 626 9225), sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialist Mare Jõeorg (mare.joeorg@sm.ee, 626 9239), analüüsi ja statistika osakonna juhataja Hede Sinisaar (hede.sinisaar@sm.ee, 626 9732) ning tööhõive

[1] Riigikohtu otsus nr 3-4-1-24-11.

osakonna nõunikud Õie Jõgiste (oie.jogiste@sm.ee, 626 9195) ja Kadi Kanarbik (kadi.kanarbik@sm.ee, 6269 235) ja Rahandusministeeriumi kindlustuspoliitika osakonna nõunik Kertu Fedotov (kertu.fedotov@fin.ee, 611 3048).

Eelnõu väljatöötamisel osalesid Sotsiaalkindlustusameti nõunikud Merle Sumil-Laanemaa ja Katrin Välling.

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeletoimetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee, 626 9320). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Susanna Jurs (susanna.jurs@sm.ee, 626 9329).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- riikliku pensionikindlustuse seadus (edaspidi RPKS);
- kogumispensionide seadus (edaspidi KoPS);
- sotsiaalhoolekande seadus (edaspidi SHS);
- sotsiaalmaksuseadus (edaspidi SMS);
- tööturuteenuste ja -toetuste seadus (edaspidi TTTS);
- töötuskindlustuse seadus (edaspidi TKindlS);
- väljateenitud aastate pensioni seadus (edaspidi VaPS).

Eelnõu on seotud valitsusliidu tegevusprogrammi peatüki „Sotsiaalpoliitika ja tervishoid“ punktidega 11.1 ja 11.2, mille kohaselt nähti ette Sotsiaalministeeriumil koos Rahandusministeeriumiga teha riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs ja ettepanekud ning esitada riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 2018. aasta märtsis Vabariigi Valitsuse istungile.

Valitsusliidu tegevusprogrammist lähtuvalt esitati 2017. aasta jaanuaris Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs“. Analüüsi koostamisel osalesid Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi eksperdid, Tallinna Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja mõttekoja Praxise eksperdid. Kaasatud olid Eesti Koostöökogu ning sidusrühmad, sh sotsiaalpartnerid. Analüüsis käsitleti pensioniea, pensionivalemi ja pensioniindeksiga seotud muudatusi ning paindliku pensioni võimalusi.

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuna Vabariigi Valitsus arutas esitatud analüüsi ja ettepanekuid 19.01.2017 ning Sotsiaalministeeriumile koos Rahandusministeeriumiga anti ülesanne esitada Vabariigi Valitsusele riikliku pensionikindlustuse seaduse ja kogumispensionide seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthäälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõus käsitletakse pensioniea ja pensionivalemiga seotud muudatusi ning paindliku pensioni loomist, samuti II pensionisambaga liitumise taasavamist.

Muudatuste eesmärk on muuta pensionid solidaarsemaks, rahvastikutrende arvestavaks ja piisavalt paindlikuks, et inimene saaks teha ise valiku, millal ta soovib pensionile jääda.

Muudatuste tulemina:
1) tagatakse pensionipõlves piisav sissetulek;
2) tagatakse isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides;
3) tagatakse pensionisüsteemi jätkusuutlikkus;
4) motiveeritakse inimesi püsima tööjõuturul ja suurendatakse seeläbi üldist tööjõu pakkumist.

Need eesmärgid on sarnased sellega, mida on välja toonud Euroopa Komisjon ELi liikmesriikide kohta. Euroopa Komisjoni pensionide valges raamatus[2] on pensionide ümberkorraldamise vajaduse kohta välja toodud järgmist: „Pensionipoliitika ees seisab keeruline ülesanne: luua süsteem, mis oleks rahaliselt jätkusuutlik, ja saavutada seeläbi pensionisüsteemide peamine eesmärk: pakkuda piisavat pensionitulu ja võimaldada eakamatele inimestele korralik elatustase ja majanduslik sõltumatus. Komisjoni 2011. ja 2012. aasta majanduskasvu analüüsis rõhutati pensionireformide peamisi suuniseid, mis aitavad kaasa majanduskasvu toetavale eelarve konsolideerimisele ning tagavad piisavad ja jätkusuutlikud pensionid. Nende eesmärkide saavutamiseks on majanduskasvu analüüsi kohaselt oluline kindlustada tasakaal töö- ja pensioniaastate vahel ning toetada täiendavaid pensionisääste."

Komisjoni soovitustes liikmesriikidele pensionide ümberkorraldamise kohta on muu hulgas välja toodud järgmist:
a) siduda pensionile mineku iga eeldatava eluea kasvuga;
b) piirata enneaegse pensionile mineku võimalusi ja muid võimalusi tööturult varakult lahkuda;
c) toetada pikemat tööelu, pakkudes paremat juurdepääsu pidevõppele, kohandades töökohti vastavalt eripalgelisema tööjõu vajadustele, luues töövõimalusi eakamatele töötajatele ning toetades aktiivset ja tervislikku vananemist;
d) toetada täiendavate pensionisäästude süsteemi väljakujunemist, et parandada pensionitulusid.

Riigikontroll on oma 2014. aasta auditis „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus" välja toonud, et riik vajab pikaajalist plaani, kuidas tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus tööealiste inimeste vähenemise, pensionäride arvu suurenemise ja eeldatava eluea kasvu tingimustes.

Alljärgnevalt tutvustame praegust pensionisüsteemi. Eestis kehtib kolmesambaline pensionisüsteem. Pensioni I samba (riiklik pensionikindlustus) osa makstakse pensionärile samal ajal töötavate inimeste sotsiaalmaksust. Seega peab pensionide maksmiseks olema piisavalt palju töötavaid inimesi. Pensioni II samba (kohustuslik kogumispension) osa kogub inimene ette ja sinna makstakse 2% inimese enda poolt ning riik suunab sotsiaalmaksust II sambasse veel 4%. Kohustuslik kogumispension moodustab esialgu küll marginaalse osa pensionäri sissetulekust, kuid tulevikus on selle osatähtsus märkimisväärne.
Pensioni III samba (vabatahtlik pensionikindlustus) osa kogub inimene oma pensionifondi ning see on vabatahtlik.

[2] Euroopa Komisjoni valge raamat. Piisava, kindla ja jätkusuutliku pensioni tagamise tegevuskava, 2012 http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752

Pensioni I sammas koosneb kolmest osast:
1) baasosast;
2) staažiosast, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate arvu ja aastahinde korrutisega;
3) kindlustusosast, mille suurus võrdub pensionikindlustatu kindlustusosakute summa ja aastahinde korrutisega.

Baasosa on 100% solidaarne ning on ajalooliselt moodustanud umbes 1/3 keskmisest vanaduspensionist. Kindlustusosas, mis kehtib 1999. aastast, puudub solidaarsus, kuna see sõltub 100% isiku eelnevast töötasust ja sellelt makstud sotsiaalmaksust. Staažiosa (enne 1999. a omandatud pensionistaaž) on nende kahe vahepeal, sest selle suurus sõltub küll töötamise ajast, kuid mitte töötasu suurusest. Aastahinne on kõigile pensionäridele võrdse suurusega ja näitab pensioniõigusliku staaži aastate ja kindlustusosakute väärtust pensioni arvutamise hetkel.

Igal kalendriaastal indekseeritakse arvutatud riiklikke pensione indeksiga, mille väärtus sõltub 20 protsenti tarbijahinnaindeksi aastasest kasvust ja 80 protsenti sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastasest kasvust. Selleks et suurendada pensionide solidaarsust, korrutatakse alates 2008. aastast pensioni baasosa saadud indeksiga, mille kasvuosa on eelnevalt läbi korrutatud koefitsiendiga 1,1, ning pensioni aastahinne korrutatakse läbi indeksiga, mille kasvuosa on eelnevalt läbi korrutatud koefitsiendiga 0,9.

Vaatamata 2008. aastal tehtud eelnimetatud muudatusele solidaarsuse suurendamiseks suureneb vanaduspensionide ebavõrdsus tulevikus enam kui 2,5 korda, kuigi I samba baasosa osakaal keskmisest I ja II samba pensionist jääb praegusele tasemele. Erinevus tuleneb eelkõige palgatulu suurest ebavõrdsusest, meeste ja naiste palgalõhest ning lünkliku või osalise staažiga töötamisest.

Töötajate ja pensionäride arvulise suhte vähenemisega ning inimeste eluea pikenemisega pikeneb pensioniiga tõstmata ka pensionil oleku aeg, mis tulevikus tooks kaasa pensionide vähenemise. Muudatusi tegemata langeks keskmine vanaduspension tulevikus alla 300 euro (2015. aasta vääringus). Praeguse olukorra jätkumisel väheneb ka mediaanvanaduspension ning pikas perspektiivis on oodata märkimisväärselt suurt pensioni ja palga suhte vähenemist. Vähenemine tuleneb järjest pikemast pensionil oleku ajast ja sellest, et pensioniindeks kasvab aeglasemalt kui palgad. Samuti muutub pensionide jaotus võrreldes praegusega oluliselt ebavõrdsemaks, kuna palkade erinevus kandub üle pensionidele.

Praegu saadakse vaid üksikutel juhtudel absoluutse vaesuse piirist (2016. aastal 200 eurot) madalamat vanaduspensioni. Tegemist on enamasti inimestega, kes vahetult enne vanaduspensioni said töövõimetuspensioni ning kellel ei olnud vanaduspensioniks nõutavat 15-aastast pensionistaaži, kuid kellel oli omandatud piisav staaž töövõimetuspensioni saamiseks. Neile lisanduvad need, kes saavad vanaduspensioni rahvapensioni määras ehk need, kes on Eestis elanud vähemalt viis aastat, kuid kellel ei ole täidetud vanaduspensioni saamiseks ettenähtud staažinõue.

Vanaduspensionäride madal absoluutse vaesuse määr tuleneb peamiselt senisest suhteliselt võrdsest pensionide jaotusest, kus enamik pensionäre saab keskmise pensioni lähedast pensioni, mis on oluliselt suurem kui absoluutse vaesuse piir (nt viimastel aastatel on keskmine vanaduspension olnud *ca* 120–130 euro võrra kõrgem kui absoluutse vaesuse piir). Kui siiani on pensionide jaotust mõjutanud eelkõige baasosa ja pensioniõiguslik staaž, mis mõlemad on sissetuleku suuruse osas solidaarsed, siis tulevikus jääb kindlustusosakute osatähtsuse suurenemisega ja pensioniõigusliku staaži aastate vähenemisega solidaarsust mõjutama ainult

baasosa. Praeguse olukorra säilimisel suudab Eesti vaid kuni aastani 2060 tagada 15-aastase staažiga miinimumpalka saanud isikule tulevikus pensioni, mis on suurem arvestuslikust elatusmiinimumist ehk absoluutse vaesuse piirist.

Keskmise vanaduspensioni piisavus on määratletud aritmeetilise keskmise netovanaduspensioni ja keskmise netopalga suhtena, mille kohaselt peab aritmeetilise keskmise netopensioni ja Statistikaameti avaldatava keskmise netopalga suhe olema vähemalt 40%. Keskmise aritmeetilise netovanaduspensioni suhe keskmisesse netopalka oli 2016. aastal 41,6%. Nii lähitulevikus kui pikemas perspektiivis on oodata selle suhte vähenemist, kuna palgakasv peaks eelduslikult ületama pensionide kasvu, kuivõrd pensionide indekseerimisel lähtutakse praegu vaid 80%-lisest sotsiaalmaksust. Netopensioni ja netopalga suhe väheneb 2022. aastaks ilmselt allapoole seni kehtinud 40% eesmärki.

Keskmise netopensioni ja netopalga suhe iseloomustab keskmist pensioni ja ka pensionide üldkogumit suhteliselt hästi juhul, kui pensionide jaotus on ühtlane ja pensionide erinevus on väike. Kuna pensionide jaotus muutub tulevikus võrreldes praegusega oluliselt ebavõrdsemaks, võiks keskmise pensioni eesmärk tulevikus olla mediaankeskmise netovanaduspensioni ja mediaannetopalga suhte hoidmine vähemalt 60% tasemel. Viimase kümne aasta jooksul on keskmise mediaanpalga ja mediaanpensioni suhe olnud keskmiselt 60–70%. Praeguse olukorra säilimisel oleks see suhe juba kümne aasta pärast allpool seatud eesmärki. Selle hoidmiseks vajab pensionisüsteem eelkõige vanaduspensioniea tõusu, kuid ka pensionivalemi ja pensioniindeksi muutmist. Käesoleva eelnõuga pensioniindeksit ei muudeta.

Praegu on 20% rikkaima pensionäri ja 20% vaeseima pensionäri pensionide suhe ainult 1,5-kordne, kuid palgasaajate hulgas on see erinevus rohkem kui 10-kordne. Praeguse olukorra säilimisel jõuab pensionäride ülemise ja alumise kvintiili suhe prognoositavalt 30 aasta pärast ligi 4-ni.

Pensionide jaotuse eesmärgi sihttase on suuresti ühiskondliku kokkuleppe või poliitilise ideoloogia küsimus. Arvestades pensionide jaotuse prognoose ning võimalikke tulevikualternatiive muudatusteks, võiks olla pensionide jaotuse eesmärgiks kvintiilide suhe sihttasemega 2,5. Selline eesmärk tähendab, et pensionide ebavõrdsus tulevikus küll kasvab, kuid oluliselt vähem võrreldes praeguse olukorra säilimisega. Sihttaseme saavutamiseks tuleb muuta I samba pensionivalemit.

Vanaduspensionäride arv on püsinud ja prognoosi kohaselt püsib veel 2026. aastani suhteliselt stabiilselt 300 000 inimese juures. Stabiilsus tuleneb eelkõike senisest pensioniea pidevast tõusust[3].

Prognoosi kohaselt kasvaks praeguse olukorra säilimisel vanaduspensionäride arv aastaks 2056 üle 360 000 inimese ja hakkaks siis vähehaaval kahanema. Samal ajal väheneb pidevalt tööealiste arv.

Töötajate ja pensionäride suhet mõjutavad ka võimalused minna pensionile enne vanaduspensioniiga. Samuti mõjutavad pensionisoodustused oluliselt efektiivset pensionile mineku iga. Praegune pensionisüsteem ei taga, et inimesed töötaksid isegi vanaduspensionieani. Riigikontrolli audit näitas, et keskmiselt minnakse pensionile 59,6-aastaselt ning aastate jooksul see vanus oluliselt muutunud ei ole.

Seega hakkavad pea pooled vanaduspensionile minejad pensioni saama enne üldist pensioniiga.

[3] 2016. aastal oli 1953. aastal sündinute pensioniiga 63 aastat. 2017. aastast hakkab vanaduspensioniiga järk-järgult tõusma, jõudes 2026. aastaks 65 eluaastani.

Riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud ennetähtaegsele vanaduspensionile läks kuni kolm aastat enne üldist pensioniiga 2016. aasta jooksul 2464 inimest (1024 meest ja 1440 naist), mis on 15% uutest vanaduspensionäridest. Üle poolte (53%) juhtudest jäädi ennetähtaegsele pensionile 2,5 kuni 3 aastat enne vanaduspensioniiga.[4] Seejuures on ennetähtaegsele pensionile jääjate koguarv pidevalt kasvanud: kui 2015. aasta 1. jaanuari seisuga oli 24 231 ennetähtaegse pensioni saajat, siis 2016. aasta alguses oli neid 25 457 ning 2017. aasta alguses 27 121[5]. Ka uute ennetähtaegse pensioni saajate arv on suurenenud: nii lisandus 2014. aastal 1900 ja 2015. aastal 1917 uut ennetähtaegse pensioni saajat, kuid 2016. aastal juba üle 2400.

Riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud soodustingimustel vanaduspensionile kolme või enama lapse kasvatamise eest ning okupatsioonirežiimide poolt represseeritud inimeste seaduses sätestatud soodustingimustel vanaduspensionile läks 14% uutest vanaduspensionäridest. Nendele pensionidele saab minna kuni viis aastat enne vanaduspensioniiga. Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel läheb 5–10 aastat varem pensionile 10% pensionile minejatest. Väljateenitud aastate pensionide seaduse alusel on aga võimalik minna varem pensionile kuni 25 aastat enne üldist vanaduspensioniiga. Samuti on mitmetel riigiametnikel (nt politseinikud, kaitseväelased) võimalik minna pensionile kuni 13 aastat enne RPKS-is sätestatud pensioniiga.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse seisukohast on eelkõige oluline töötajate ja vanaduspensionäride suhtarvu muutus. Viimasel 20 aastal on olnud keskmiselt üle kahe töötaja ühe vanaduspensionäri kohta, majanduslanguse ajal oli see suhe ka alla kahe. Kuigi pensioniiga tõuseb kuni 2026. aastani, hakkab suhe vaatamata sellele lähiaastatel vähenema ning aastaks 2060 jõuab see alla 1,3 (seejuures ei ole arvestatud majanduse tsüklilisust, sh võimalikke majanduslanguse perioode). Ränne küll mõjutab rahvastiku struktuuri, kuid pikemas perspektiivis suureneb lisaks töötajate arvule ka pensionäride arv, mistõttu töötajate ja vanaduspensionäride suhtarv selle tõttu oluliselt ei muutu.

Varem on prognoositud pikas perspektiivis pensionikindlustuse eelarve defitsiiti *ca* 1% SKP-st. Töövõimereformiga lõpetatakse viie aasta jooksul suuremalt jaolt seniste töövõimetuspensionide maksmine pensionisüsteemi vahenditest ning see asendub Eesti Töötukassa poolt makstava töövõimetoetusega. Seega kaob riikliku pensionikindlustuse eelarvest teatud osa kuludest, mistõttu väheneb pikas perspektiivis ka prognoositud defitsiit. Pensioniindeks hoiab pensionide kasvutempo sotsiaalmaksu laekumise kasvutempo lähedal ning eelarve on sisuliselt tasakaalus. Samas ei ole praegune olukord pikas perspektiivis tervikuna jätkusuutlik, kuna demograafiline olukord mõjutab seoses maksutulu vähenemisega lisaks pensionidele oluliselt ka teisi valdkondi (nt tervishoid, pikaajaline hooldus).

Alates 2000. aastatest on paljud riigid hakanud aktiivselt pensioniiga tõstma (vt lisa 1 tabel 1). Pensioniea tõstmise eesmärk on parandada pensionisüsteemi sotsiaalset ja finantsilist jätkusuutlikkust, suurendades kogutud pensionistaaži ja töötajate arvu ning vähendades pensionikulusid. Pensioniea tõstmise alternatiiviks on maksukoormuse suurendamine, laenu võtmine või väiksemate pensionide maksmine. Pooled ELi riigid on sidunud pensioniea või pensioni suuruse eeldatava eluea muutusega (vt lisa 1 tabelid 2 ja 3). See tähendab, et praegusega võrreldava pensioni saamiseks tuleb hiljem pensionile minna.

[4] Sotsiaalkindlustusameti andmed, Sotsiaalministeeriumi arvutused.
[5] http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/statistika-ja-aruandlus#Pension%C3%A4ride%20statistilised%20aruanded

Pensionireformiga tuleb kindlustada, et inimene oleks vanaduspõlves vaesuse eest kaitstud ka erinevate riskide ilmnemisel – näiteks võib tööealise karjääri- ja palgavalikuid mõjutada järsult halvenev tervis. Seega peaks riiklik vanaduspension sõltuma vähem varasematest sissemaksetest ning sisaldama lisaks põlvkondadevahelisele ümberjaotamisele ka põlvkonnasiseseid ümberjaotusi.

Ühelt poolt tuleb arvestada, et suurem solidaarsus ei vähendaks motivatsiooni töötada (sh soov saada kõrgemat tasu) ja makse maksta. Teisalt tuleb arvestada, et vanemaealised, eelkõige madalapalgalised ja väiksema tööstaažiga inimesed ei satuks vaesusriski ning nende pension ei jääks allapoole minimaalseks toimetulekuks vajalikku piiri.

Käesoleva eelnõuga viiakse pensionisüsteem seatud eesmärkidega vastavusse. Eelnõuga muudetakse pensioniiga ja pensionivalemit ning nähakse ette pensioniea paindlikumaks muutmine. Pensioniea tõstmine suurendab eeldatavalt töötajate ja pensionäride suhet, mistõttu on võimalik suurendada ka pensioni ja palga suhet (keskmise pensioni eesmärk). Pensionivalemi muutmisega saab eelkõige reguleerida pensionide solidaarsuse ja palgast sõltuvuse taset. Seejuures kogutakse aastatel 2021–2036 ühendosa, millest pool sõltub kindlustusosakust ja pool solidaarosakust ehk töötamisest, ning alates 2037. aastast kogutakse vaid solidaarosakuid. Seos palgaga säilib reformi järel kogumispensionis, mis sõltub täielikult palga suurusest ja sellelt makstud sotsiaalmaksust. Pensioniea veelgi paindlikumaks muutmine leevendaks võimalikke sotsiaalseid probleeme, mis kaasnevad pensioniea tõstmisega, ja kohtleks kõiki pensionile jääjaid sõltumata pensionile mineku ajahetkest õiglaselt. Paindliku pensioniea korral saab inimene ise valida endale sobiva pensionile mineku aja ja vajaduse korral seda edasi lükata. Vältimaks ühiskondlikult mitteoptimaalset varasemat pensionile minekut, nähakse ette piirangud varasemale pensionile jäämisele (staažinõue, pensioniiga). Samas makstakse paindlikku pensioni ka töötamise korral, mille tulemusena eeldatavasti senisest enam pensionäre jääb tööjõuturule.

Arvestamaks vanemaealiste töötamise motivatsiooni ja tööturu võimalusi, pakutakse paindlikkuse suurendamiseks võimalust jääda pensionile osaliselt ning saada 50% ulatuses pensioni, seejuures võimaldatakse pensioni peatada ja sobival hetkel pensioni maksmist taas jätkata. Nii paindliku pensioniea kui osalise pensioni puhul rakendatakse aktuaarse neutraalsuse põhimõtet. Aktuaarse neutraalsuse kohaselt kogutud pensioniõiguste nüüdisväärtus ei muutu hiljem või varem pensionile minnes.

Suur osa nendest muudatustest on seotud automaatsete kohandumismehhanismidega. See tähendab, et pärast vastavate reeglite kehtestamist ei ole vaja teha igakordseid poliitilisi otsuseid. Pensionisüsteemi parameetrid seotakse teatud demograafiliste ja/või majandusindikaatoritega ning nende, nt keskmise eeldatava eluea muutumisel toimub pensionisüsteemi automaatne kohandumine.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse riikliku pensionikindlustuse seadust.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse RPKS § 7 lõiget 1 ja sätestatakse, et õigus vanaduspensionile on isikul, kes on saanud 65-aastaseks ja kellel on vähemalt 15-aastane Eestis omandatud RPKS 8. peatükis sätestatud pensionistaaž. Muudatus on tehnilise iseloomuga. Kehtivas sättes viidatakse seoses pensionistaažiga üksnes seaduse §-le 27, mis on ebapiisav. Põhjendatud on viitamine kogu 8. peatükile, kus käsitletakse pensionistaaži. Näiteks §-des 28, 28^1 ja 29 käsitletakse pensioniõiguslikku staaži ning selle tõendamist ja arvestamist. §-s 30 käsitletakse pensionikindlustusstaaži arvestamist. Seetõttu viidatakse eelnõus kogu 8. peatükile. Muid muudatusi ei tehta. Säte kehtib kuni 31.12.2026, kuivõrd 01.01.2027 hakkab kehtima sätte uus sõnastus (vt p 2).

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse RPKS § 7 tekst, mis hakkab kehtima 2027. aastal.

Paragrahvi 7 pealkirja „Õigus vanaduspensionile“ ei muudeta. Nimetatud paragrahvis sätestatakse vanaduspensioniea edaspidine tõus. Eesti meeste ja naiste pensioniiga on praegu (2017. aastal) 63 aastat ja 3 kuud ning pensioniiga tõuseb üheksa aasta jooksul 65-le. Eelnimetatud pensioniiga võimaldab naistel keskmiselt pensionil olla 21 aastat ja meestel 16 aastat. Kui pärast 2026. aastat pensioniiga enam mitte tõsta, saaksid mehed vastavalt eeldatava eluea prognoosidele olla 2060. aastal pensionil ligikaudu 21 aastat ja naised juba 25 aastat.

Väheneva tööjõu tingimustes ei ole võimalik lubada pikemat inimese pensionil oleku aega. Seetõttu on lahenduseks kõrgema pensioniea kehtestamine. Pensioniea tõstmisel seotakse see 65-aastaste eeldatava eluea pikenemisega. Selline pensioniea muutus põhineb statistikal ja seda tehakse automaatselt. Alljärgnevates lõigetes käsitletakse pensioniea tõusu.

Paragrahvi 7 lõikes 1 sätestatakse, kellel on õigus vanaduspensionile. Õigus vanaduspensionile on isikul, kes on vanaduspensionieas ja kellel on vähemalt 15-aastane Eestis omandatud RPKS 8. peatükis sätestatud pensionistaaž. Võrreldes kehtiva seadusega säte ei muutu.

Paragrahvi 7 lõige 2 sätestab alates 2027. aastast vanaduspensioniea muutuse sidumise 65-aastaste keskmise eeldatava eluea muutusega. Vanaduspensioniiga on 2026. aastal 65 aastat. Alates 2027. aastast hakkab see muutuma samas tempos 65-aastaste isikute keskmise eeldatava eluea muutusega. Vanaduspensioniea arvutamise aluseks on Statistikaameti andmed elada jäänud aastate arvu kohta vanuses 65 aastat (edaspidi 65-aastaste eeldatav eluiga), mida Statistikaamet avaldab igal aastal eelmise aasta kohta.

Tabel 1. 65-aastaste (mehed ja naised) keskmise eeldatava eluea muutus, 2000–2016

Aasta	**Eeldatav eluiga vanuses 65 aastat (aastat)**	**Muudatus võrreldes eelmise aastaga, kuudes**	**5 aasta keskmine (libisev keskmine)**			
			5 aasta keskmine eluiga (aastat)	**Muutus võrreldes 2000–2004 keskmisega (aastat)**	**Muutus võrreldes 2000–2004 keskmisega kuudes**	**Muutus võrreldes eelmise aastaga kuudes**
1	2	3	4	5	6	**7**
2000	15,4					
2001	15,57	2				
2002	15,61	0				

2003	15,66	1				
2004	15,97	4				
2000–2004 keskmine	15,64					
2005	16,19	3	15,8	0,16	2	**2**
2006	16,33	2	15,95	0,31	4	**2**
2007	16,33	0	16,1	0,45	5	**1**
2008	16,74	5	16,31	0,67	8	**3**
2009	17,06	4	16,53	0,89	11	**3**
2010	17,24	2	16,74	1,1	13	**2**
2011	17,73	6	17,02	1,38	17	**4**
2012	17,80	1	17,31	1,67	20	**3**
2013	17,96	2	17,56	1,92	23	**3**
2014	18,06	1	17,76	2,12	25	**2**
2015	18,28	3	17,97	2,32	28	**3**
2016	18,41	2	18,10	2,46	30	**2**

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Nagu tabeli 1 veerust 3 näha, võib 65-aastaste eeldatava eluea muutus võrreldes eelmise aastaga kõikuda suhteliselt suurtes piirides, perioodil 2000–2016 null kuni kuus kuud aastas. Kõige suurem muutus oli 2011. aastal, mil eeldatav eluiga suurenes 0,49 aastat ehk 6 kuud. Seetõttu lähtutakse vanaduspensioniea arvutamisel mitte ühe aasta muutusest, vaid viie aasta keskmisest muutusest (viie aasta libisev keskmine) võrreldes baasperioodiga. Tabelis 1 on esitatud sarnase metoodika järgi arvutatud eeldatava eluea muutus perioodil 2005–2016, kusjuures baasperioodiks on võetud aastad 2000–2004.

Vanaduspensioniea kehtestamiseks alates 2027. aastast võetakse baasperioodiks aastate 2018–2022 keskmine 65-aastaste eeldatav eluiga. Pensioniea korrigeerimisel eeldatava eluea muutusega ei saa aluseks võtta vanaduspensioniea kehtestamise aastat, kuna neid andmeid ei ole veel selleks ajaks avaldatud. Samuti tuleb arvestada, et vanaduspensioniiga tuleb kehtestada kaks aastat enne selle kehtima hakkamist. Seetõtu on eeldatava eluea muutuse arvestamise lähteperioodiks aastate t-8 kuni t-4 keskmine eeldatav eluiga vanuses 65 (t on aasta, mille kohta vanaduspensioniiga arvutatakse). Näiteks vanaduspensioniea arvestamisel 2027. aasta kohta lähtutakse 2019. kuni 2023. aasta keskmisest eeldatavast elueast vanuses 65 aastat. Eeldatava eluea kasv teisendatakse kuudeks.

Tabelis 2 on esitatud pensioniea prognoos, mis on koostatud Eurostati eeldatava eluea prognoosi alusel vanuses 65 aastat. Võrreldes varasemate aastate kohta Statistikaameti poolt avaldatuga on Eurostat prognoosinud mõnevõrra väiksemat eeldatava eluea pikenemist vanuses 65 aastat, kuna aluseks olev baas on kõrgem.

Tabel 2. 65-aastaste keskmisest eeldatavast elueast lähtuv vanaduspensioniea prognoos[1] aastateks 2027–2060 (koostatud Eurostati eeldatava eluea prognoosi alusel)

Aasta	**OE 65***	**OE kasv**	**Pensioniiga**	**Aasta**	**OE 65***	**OE kasv**	**Pensioniiga**

Baas	18,44		65 a				
2027	18,52	0,08	65 a 1 k	**2044**	20,18	1,74	66 a 9 k
2028	18,61	0,17	65 a 2 k	**2045**	20,30	1,86	66 a 10 k
2029	18,70	0,26	65 a 3 k	**2046**	20,42	1,97	67 a
2030	18,78	0,34	65 a 4 k	**2047**	20,54	2,09	67 a 1 k
2031	18,87	0,43	65 a 5 k	**2048**	20,66	2,21	67 a 3 k
2032	18,96	0,52	65 a 6 k	**2049**	20,78	2,34	67 a 4 k
2033	19,05	0,61	65 a 7 k	**2050**	20,90	2,46	67 a 6 k
2034	19,14	0,70	65 a 8 k	**2051**	21,03	2,59	67 a 7 k
2035	19,24	0,80	65 a 10 k	**2052**	21,17	2,73	67 a 9 k
2036	19,34	0,90	65 a 11 k	**2053**	21,30	2,86	67 a 10 k
2037	19,45	1,00	66 a	**2054**	21,44	3,00	68 a
2038	19,55	1,11	66 a 1 k	**2055**	21,58	3,14	68 a 2 k
2039	19,65	1,21	66 a 3 k	**2056**	21,71	3,27	68 a 3 k
2040	19,76	1,32	66 a 4 k	**2057**	21,85	3,41	68 a 5 k
2041	19,86	1,42	66 a 5 k	**2058**	21,99	3,55	68 a 7 k
2042	19,96	1,52	66 a 6 k	**2059**	22,12	3,68	68 a 8 k
2043	20,07	1,63	66 a 8 k	**2060**	22,27	3,83	68 a 10 k

[1] Viie aasta keskmine perioodil t-8 kuni t-4. OE = eeldatav eluiga

Allikas: Eurostati eeldatava eluea prognoos, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Vanaduspensioniiga kehtestatakse alates 2027. aastast kalendriaasta, mitte sünniaasta kohta, nagu see toimub kuni 2026. aastani. Näiteks on praeguste prognooside järgi 2040. aastal vanaduspensioniiga 66 aastat ja 4 kuud ning 2041. aastal 66 aastat 5 kuud (tabel 3). Selline vanus täitub 2040. aastal 1973. või 1974. aastal sündinul ja 2041. aastal 1974. või 1975. aastal sündinul. Seega võib 1974. aastal sündinul sõltuvalt sünnikuust tekkida õigus vanaduspensionile kas vanuses 66 aastat ja 4 kuud või 5 kuud ning seetõttu ka erineval aastal.

Samasugune on olukord siis, kui isikul on õigus pensionile enne vanaduspensioniiga. Ta saab jääda 3 või 5 aastat varem pensionile, kui on pensionile jäämise aasta vanaduspensioniiga. Näiteks on 2040. aastal õigus 5 aastat varem jääda pensionile 1978. või 1979. aastal sündinud isikul, kui tal täitub vanus 61 aastat ja 4 kuud, ning 2041. aastal 1979. või 1980. aastal sündinud isikul 61 aasta 5 kuu vanuselt.

Kui 1973. aastal sündinud isikul on õigus pensionile 5 aastat varem (soodustingimustel vanaduspension, paindlik vanaduspension), saab ta jääda pensionile 2033. või 2034. aastal, kui pensioniiga on prognooside kohaselt 65 aastat ja 7 kuud ning 65 aastat ja 8 kuud, kuna siis täitub tal vanus 60 aastat ja 7 kuud või 8 kuud ehk 5 aastat enne siis kehtivat vanaduspensioniiga.

Kui 1973. aastal sündinud isikul on õigus pensionile 10 aastat varem, saab ta jääda pensionile 2028. või 2029. aastal, kui pensioniiga on prognooside kohaselt 65 aastat ja 2 kuud ning 65 aastat ja 3 kuud, kuna siis täitub tal vanus 55 aastat ja 2 kuud või 3 kuud ehk 10 aastat enne siis kehtivat vanaduspensioniiga.

Tabel 3. Sünniaasta ja pensionile jäämise aasta (alates 2027. a Eurostati prognooside alusel)

Vanaduspension			**Paindlik, 5 aastat varem**			**10 aastat varem**		
Pensionile jäämise aasta	**vanus**	**sünniaasta**	**Pensionile jäämise aasta**	**vanus**	**Sünniaasta**	**Pensionile jäämise aasta**	**vanus**	**sünniaasta**
2016	63	1953	2016	58	1958	2016	53	1963
2017/18	63 a 3 k	1954	2018/19	59 a 6 k	1959	2019	55	1964
2018/19	63 a 6 k	1955	2019/20	59 a 9 k	1960	2020	55	1965
2019/20	63 a 9 k	1956	2021	60	1961	2021	55	1966
2021	64	1957	2022	60	1962	2022	55	1967
2022/23	64 a 3 k	1958	2023	60	1963	2023	55	1968
2023/24	64 a 6 k	1959	2024	60	1964	2024	55	1969
2024/25	64 a 9 k	1960	2025	60	1965	2025	55	1970
2026	65	1961	2026	60	1966	2026	55	1971
2027	65 a 1 k	1961/62	2027	60 a 1 k	1966/67	2027	55 a 1 k	1971/72
2028	65 a 2 k	1962/63	2028	60 a 2 k	1967/68	2028	55 a 2 k	1972/73
2029	65 a 3 k	1963/64	2029	60 a 3 k	1968/69	2029	55 a 3 k	1973/74
2030	65a 4k	1964/65	2030	60 a 4 k	1969/70	2030	55 a 4 k	1974/75
2031	65 a 5 k	1965/66	2031	60 a 5 k	1970/71	2031	55 a 5 k	1975/76
2032	65 a 6 k	1966/67	2032	60 a 6 k	1971/72	2032	55 a 6 k	1976/77
2033	65 a 7 k	1967/68	2033	60 a 7 k	1972/73	2033	55 a 7 k	1977/78
2034	65 a 8 k	1968/69	2034	60 a 8 k	1973/74	2034	55 a 8 k	1978/79
2035	65a 10k	1969/70	2035	60 a 10 k	1974/75	2035	55 a 10 k	1979/80
2036	65 a 11 k	1970/71	2036	60 a 11 k	1975/76	2036	55 a 11 k	1980/81
2037	66 a	1971	2037	61 a	1976	2037	56 a	1981
2038	66 a 1 k	1971/72	2038	61 a 1 k	1976/77	2038	56 a 1 k	1981/82
2039	66a 3k	1972/73	2039	61 a 3 k	1977/78	2039	56 a 3 k	1982/83
2040	66 a 4 k	1973/74	2040	61 a 4 k	1978/79	2040	56 a 4 k	1983/84

2041	66 a 5 k	1974/75	2041	61 a 5 k	1979/80	2041	56 a 5 k	1984/85
2042	66 a 6 k	1975/76	2042	61 a 6 k	1980/81	2042	56 a 6 k	1985/86
2043	66a 8k	1976/77	2043	61 a 8 k	1981/82	2043	56 a 8 k	1986/87
2044	66 a 9 k	1977/78	2044	61 a 9 k	1982/83	2044	56 a 9 k	1987/88
2045	66 a 10 k	1978/79	2045	61 a 10 k	1983/84	2045	56 a 10 k	1988/89
2046	67 a	1979	2046	62 a	1984	2046	57 a	1989
2047	67 a 1 k	1979/80	2047	62 a 1 k	1984/85	2047	57 a 1 k	1989/90

Allikas: Eurostati eeldatava eluea prognoos, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Paragrahvi 7 lõike 3 alusel kehtestab vanaduspensioniea arvutamise korra valdkonna eest vastutav minister ehk sotsiaalkaitseminister määrusega. Määruses sätestatakse, milliste andmete alusel pensioniiga arvutatakse ning selle arvutamise valem. Täpsem selgitus on eelmise lõike juures. Määruse kavand on lisatud seletuskirjale.

Paragrahvi 7 lõike 4 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus iga aasta 1. jaanuariks vanaduspensioniea, mis hakkab kehtima vähemalt kahe aasta pärast (ehk kaks aastat varem). See tähendab, et 2027. aasta vanaduspensioniiga kehtestatakse vähemalt 2025. aasta 1. jaanuariks, 2030. aasta vanaduspensioniiga 2028. aasta 1. jaanuariks. Kaks aastat varem kehtestatakse pensioniiga selleks, et pensionile jääjatel oleks see varem teada. Õigustatud ootuse ja õiguskindluse tagamiseks peab isikutel olema teada, millal neil tekib õigus vanaduspensionile. Kaks aastat varem on piisav aeg pensioniea teadmiseks ning oma elukorralduse planeerimiseks. Eelnõu sätte sõnastus „vähemalt kahe aasta pärast“ lubab vajadusel hiljem üle minna ka pikemale ette teatamisele. Muudetud paragrahv 7 jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, kuna 2026 .aastal kehtib veel sünniaastast sõltuv vanaduspensioniiga. Kuna 2027–2029. aasta vanaduspensioniiga on vaja arvutada ning kehtestada varem, täiendatakse seadust §-ga 7^1, mis sätestab vanaduspensioniea aastatel 2027–2029.

Samuti sätestab lõige 4, et vanaduspensioniiga ei või tõusta rohkem kui kolm kuud aastas. Kui arvutuste järgi tõuseb pensioniiga rohkem kui kolm kuud aastas (ümardatuna), tõstetakse vanaduspensioniiga sel aastal 3 kuu võrra ning arvestamata jäänud kuude võrra korrigeeritakse järgmiste aastate vanaduspensioniiga. Tabeli 1 veeru 7 järgi on 65-aastaste eeldatava eluea tõus (libisev keskmine) olnud ainult 2011. aastal neli kuud, teistel aastatel sellest vähem. Eurostati andmete alusel ei ole prognoositud kolmekuulist eluea tõusu.

Paragrahv 7 lõikes 5 sõnastatakse, et isikul, kellel on töövõimetoetuse seaduse alusel tuvastatud osaline või puuduv töövõime, vähendatakse pensionistaaži nõuet ühe aasta võrra iga kolme täisaasta kohta, millal tal oli tuvastatud osaline või puuduv töövõime.

Näiteks kui isik oli kokku kolm täisaastat osalise või puuduva töövõimega, vähendatakse tal pensionistaaži nõuet ühe aasta võrra. Kui isikul oli tuvastatud osaline või puuduv töövõime kokku kuueks aastaks, vähendatakse tema pensionistaaži nõuet kahe aasta võrra (6 : 3 = 2). Kui isikul oli tuvastatud osaline või puuduv töövõime kokku kaheksaks aastaks, vähendatakse tema

pensionistaaži nõuet samuti kahe aasta võrra (8 : 3 = 2,67). Kui isik oli osalise või puuduva töövõimega alla kolme aasta, siis temal pensionistaaži nõuet ei vähendata.

Paragrahvi 7 lõikes 6 sätestatakse, et eelmises lõikes sätestatud pensionistaaži nõuet ei vähendata aja eest, millal isik samal ajal nii töötab kui on osalise või puuduva töövõimega. Pensionistaaži kindlakstegemisel arvestatakse esmalt töötamise aega. Kui töötamise aja arvestamine ei täida vanaduspensioni määramiseks nõutavat pensionistaaži, arvestatakse ka aega, mil isikul oli osaline või puuduv töövõime (vt eelmine punkt).

Näiteks isik on kokku 9 aastat osalise või puuduva töövõimega, kuid nendest kolmel aastal ta töötab. Pensionistaaži nõude kindlakstegemisel võetakse esmalt töötamisena arvesse kolm tööaastat ning seetõttu lahutatakse nõutavast 15-aastasest pensionistaaži nõudest kolm aastat (15-3=12). Edaspidisel pensionistaaži vähendamisel vähendatakse tema pensionistaaži nõuet kahe aasta võrra, kuivõrd arvestatakse aega, mil isikul oli osaline või puuduv töövõime (6:3=2). Pensionistaaži nõue on sel isikul 10 aastat (12-2=10).

Paragrahvi 7 lõikes 7 täpsustatakse, et vanaduspensioni määramisel lähtutakse käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatud vanaduspensionieast sellel aastal, millal isikul esimest korda tekkis õigus vanaduspensionile. Täpsustus on vajalik selguse mõttes, kuna kehtivas seaduses sõltub pensioniiga sünniaastast, muudatuse tulemusena kehtestatakse alates 2027. aastast igaks kalendriaastaks uus vanaduspensioniiga, mis ei sõltu isiku sünniaastast.

Seetõttu võib tekkida olukord, kus isikul on ühel aastal pensioniiga täitunud, kuid järgmise aasta algul seoses pensioniea tõusuga see täitunud ei ole, kuid mõne aja pärast täitub uuesti, st pensioniiga võib täituda rohkem kui üks kord. Nii pensioniõiguse tekke kui paindliku pensioni arvutamisel on vaja isiku konkreetset pensioniiga.

Kuna vanaduspensioniiga tõuseb aastas kuni 3 kuud, puudutab see neid, kelle pensioniiga täitub aasta kolmel viimasel kuul. Kui uuest aastast tõuseb pensioniiga 1 kuu võrra, siis puudutab see neid, kelle pensioniiga täitus esimest korda eelmise aasta detsembris. Kuu võrra vanemaks saavad nad jaanuaris, seega on pensioniigade vahe 1 kuni 30 päeva.

Näiteks tabeli 3 järgi täitub 1970. a veebruaris sündinul pensioniiga (65 a ja 10 kuud) esimest korda prognoosi järgi 2035. a detsembris. 2036. a on pensioniiga 65 a 11 kuud, mis täitub tal sõltuvalt sünnipäevast 2036. a jaanuaris. Nii kaua tal ilma lõikes 6 esitatud täpsustuseta jaanuaris õigust pensionile ei oleks.

Kui pensioniiga tõuseb uuel aastal 2 kuu võrra, tekib pensioniigade vahe neil, kellel pensioniiga täitus esimest korda eelmise aasta novembris-detsembris, ent kes otsustavad pensionile jääda järgmise kalendriaasta alguses. Vahe tähendab, et järgmisel kalendriaastal tekiks neil õigus jääda pensionile teatud aeg hiljem – järgmise aasta jaanuaris ning veebruaris kuni sünnikuupäevani. Näiteks puudutaks see tabeli 3 järgi 1969. a märtsis-aprillis sündinuid.

Analoogselt, kui pensioniiga tõuseb 3 kuu võrra, on pensioniigade vahe järgmise aasta jaanuaris kuni märtsis neil, kellel esimest korda pensioniiga täitus eelmise aasta oktoobris kuni detsembris.

Lõige 6 sätestab üldise põhimõtte, et kui isiku pensioniiga täitus eelmisel aastal, siis loetakse see tal ka järgmisel aastal (aasta algul) täitunuks, kuigi selle aasta vanaduspensioniiga tal täis ei ole.

Seega saab isik jääda pensionile ka järgmise aasta algul, st tema vanaduspensioniiga konkreetse pensioniliigi puhul on isiku esimest korda pensioniikka jõudmise päeval kehtiv vanaduspensioniiga.

Kuna vanaduspension määratakse käesoleva seaduse alusel pensioniikka jõudmise päevast, kui pensioniavaldus on esitatud kolme kuu jooksul pensioniikka jõudmise päevast arvates RPKS § 32 lõike 2 punkti 1 alusel, katab tavapensioni puhul tagantjärele selle maksmine tegelikult nimetatud pensioniea vahed maksimaalselt 3-kuuse vanaduspensioniea tõusu korral ning probleemi ilma selle sätteta ei tohiks üldjuhul tekkida.

Oluline on see säte juhul, kui pension määratakse taotluse esitamisest või muude tingimuste täitumisest, nt pensioniõigust andval kutsealal töötamise lõpetamisest. Need on näiteks pensionid, kus õigus pensionile tekib enne üldist pensioniiga, kuid pensioni suurus ei sõltu sellest, kui palju isik vanaduspensionieast varem pensionile läheb, vaid staažist (eripensionid, soodustingimustel vanaduspension, väljateenitud aastate pension). Nende pensioniliikide puhul tuleksid pensioniigade vahed ka tegelikult esile, kui isik nt eelmisel aastal, kui pensioniiga täitus, veel töötas, ning soovib pensionile jääda uue aasta algul, kui pensioniiga on tõusnud. Lõige 6 lubab neil jääda pensionile ka järgmise aasta algul.

Konkreetse isiku pensioniiga on oluline ka edasilükatud pensioni ning pärast pensioniiga määratud paindliku pensioni puhul. Nende pensionide suurus sõltub sellest, kui palju isik seda edasi lükkab. Ka siin on oluline tema enda, mitte selle aasta pensioniiga, kui ta pensionile läheb, st tema vanaduspensioniiga on see vanus, millal tal esimest korda vanaduspensioniiga täitus ning sellest arvestatakse, kui palju ta pensionile jäämist edasi lükkas. See on isikule positiivne, kuna ei teki pensioniigade vahesid ning vanaduspensioni suurust suurendava kordaja rakendamisel lähtutakse madalamast vanaduspensionieast.

Paragrahvi 7 lõige 8 sätestab, et enne vanaduspensioniiga paindliku pensioni määramisel lähtutakse sellel aastal kehtivast vanaduspensionieast, millal isik pensioniavalduse esitab.

Kui isik jääb enne vanaduspensioniiga paindlikule pensionile, on pensioni suuruse arvutamisel oluline, mitu aastat enne kehtestatud vanaduspensioniiga isik paindlikule pensionile tegelikult jääb. Seetõttu tuleb nii õiguse tekkel kui pensioni suuruse arvutamisel lähtuda pensionile jäämise aasta vanaduspensionieast. Siinjuures võib mõnel juhul tekkida olukord, kus isikul oli eelmisel aastal võimalik jääda viis aastat enne vanaduspensioniiga paindlikule pensionile, kuid uue aasta algul seoses pensioniea tõusuga tal seda õigust ei ole. See periood sõltub isiku sünniajast ja kestab maksimaalselt nii kaua, kui palju vanaduspensioniiga võrreldes eelmise aastaga muutus, s.o ühest päevast kuni kolme kuuni. Õigust paindlikule pensionile ei saa tekkida, kui isikul on vanaduspensionieani rohkem kui viis aastat.

Paragrahvi 7 lõike 9 kohaselt määratakse vanaduspension eluajaks. Kui isik on kord vanaduspensionile läinud ning talle on pension määratud, siis pensionäri staatust ei saa enam ära võtta ega ära anda. Pensioni maksmise osas saab teha erisusi, peatada pensioni maksmine või saada seda osaliselt, kuid isiku pensionäri staatus ei muutu.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse seadust §-ga 7[1], mis kehtestab vanaduspensioniea aastatel 2027–2029. Olemuslikult on tegemist rakendussättega, kuid kuna paragrahv on aluseks kahele määrusele, siis ei saa seda rakendussätteks kirjutada ning on paigutatud seaduse põhiteksti.

2027–2029. aasta vanaduspensioniiga tuleb kehtestada vastavalt 2025, 2026 või 2027. aasta 1. jaanuariks. Muudetud § 7 (eelnõu § 1 punkt 2) jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, sest 2026. aastal kehtib veel sünniaastast sõltuv vanaduspensioniiga. Kuni 2027. aasta 1. jaanuarini on seaduse tasandil vastavalt sünniaastale kehtestatud pensioniiga. 2027. aastal muutub pensionivanus sõltuvaks eeldatavast elueast. Kuna 2027–2029. aasta vanaduspensioniiga on vaja arvutada ning kehtestada varem (tagamaks isikutele õiguspärane ootus), täiendatakse seadust paragrahviga, mis sätestab vanaduspensioniea aastateks 2027–2029. See on ajutine paragrahv ning kehtib aastatel 2024–2030, kuna 2024. aastal on vaja arvutada 2027. aasta vanaduspensioniiga ning 2030 aasta pensioniea saab arvutada ja kehtestada juba § 7 alusel. Paragrahv 7^1 ei saa muutuda kehtetuks aastal 2027, kui uus § 7 jõustub, sest § 7^1 alusel on antud Vabariigi Valitsuse määrused, millest viimane peab kehtima aastani 2030. Paragrahv 7^1 kordab vajalikke § 7 sätteid (vt § 7). Paragrahv 7^1 jõustub aastal 2024. 2025. aasta 1. jaanuariks kehtestab Vabariigi Valitsus esimese pensionivanuse määruse, mis jõustub kahe aasta pärast ehk 2027. aasta 1. jaanuaril.

Paragrahvi 7^1 lõige 1 sätestab sarnaselt § 7 lõikele 2 vanaduspensioniea, milleks on alates 2027. aastast 65 aastat, millele on lisatud 65-aastaste isikute eeldatava eluea muutus.

Paragrahvi 7^1 lõike 2 kohaselt kehtestab vanaduspensioniea arvutamise korra valdkonna eest vastutav minister määrusega. See on sama määrus, mis kehtestatakse tulevikus § 7 lõike 3 alusel alates 2027. aasta 1. jaanuarist. Käesoleva paragrahvi alusel jõustub määrus 1. jaanuaril 2024. Määrust on tarvis, et Vabariigi Valitsus saaks aastaks 2027 kehtestada pensioniea. Määrust kasutatakse pensioniea arvutamiseks. Vt eelmise eelnõu punkti selgitus lisaks.

Paragrahvi 7^1 lõike 3 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus sarnaselt § 7 lõikega 4 iga aasta 1. jaanuariks vanaduspensioniea. 2025. a jõustuv määrus võimaldab kehtestada vanaduspensioniea aastate 2027–2029 kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse alates 2027. aasta 1. jaanuarist § 7^1 lõiget 2 ning sätestatakse, et vanaduspensioniea arvutamine toimub § 7 lõike 3 alusel, kuna selle alusel kehtestatud määrus on jõustunud. Paragrahv 7^1 lõike 2 alusel vastuvõetud määrus on alates 2027. a 1. jaanuarist kehtetu, kuna pensioniea arvutamise korra kehtestamise säte jõustub §-s 7.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks RPKS §-d 8 ja 9.

RPKS § 8 käsitleb ennetähtaegset vanaduspensioni. Eelnõu seadusena jõustumisel ennetähtaegseid vanaduspensione enam ei määrata. Põhjenduseks on asjaolu, et ennetähtaegse vanaduspensioni asemel kehtestatakse paindlik vanaduspension, mille saamise tingimused ja pensioni arvutamise kord erinevad ennetähtaegsest vanaduspensionist.

Tõenäoliselt on teatud hulk inimesi oodanud võimalust minna ennetähtaegsele vanaduspensionile, kuid pole veel jõudnud selle pensioni määramiseks nõutavasse pensioniikka. Arvestades eeltoodut ning tagades isikute võrdse kohtlemise, määratakse ajutiselt, kuni 2025. aasta 31. detsembrini, eelnõu rakendussätte alusel veel viis aastat ennetähtaegset vanaduspensioni.

Ajutiselt määratava ennetähtaegse vanaduspensioni erisuseks on asjaolu, et pensioni taotlemiseks vajalik pensionistaaži nõue hakkab järk-järgult kasvama. Iga aasta kohta suurendatakse pensionistaaži nõuet ühe aasta võrra – nõuet suurendatakse 15 aastalt 20 aastani. Nimetatu tuleneb

asjaolust, et ka paindliku pensioni puhul on kõrgendatud staažinõuded, mistõttu on põhjendatud ka ennetähtaegse vanaduspensioni puhul staažinõude järkjärguline suurendamine.

RPKS § 9 käsitleb edasilükatud vanaduspensioni. Uue seaduse jõustumisel enam edasilükatud vanaduspensione ei määrata, kuivõrd selle asemel kehtestatakse paindlik vanaduspension, mida määratakse samuti pärast vanaduspensioniiga.

Edasilükatud vanaduspensioni taotlemiseks ei pea isik vanaduspensioniikka jõudmisel esitama taotlust. Edasilükatud pension määratakse ajast, kui isik esitab pärast vanaduspensioniikka jõudmist esmakordse taotluse. Tulenevalt eeltoodust võib paindliku vanaduspensioni sätete jõustumisel 2021. aastal olla inimesi, kes on soovinud taotleda tulevikus edasilükatud vanaduspensioni.

Seetõttu on nendel inimestel õigus üks kord valida, kas nad soovivad taotleda pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse § 8 „Edasilükatud vanaduspension“ alusel või käesoleva eelnõu sätete alusel. Vt täpsemalt rakendussätetest.

Eelnõu § 1 punktiga 6 kehtestatakse uus § 9^1. Paragrahvi pealkiri on „Paindlik vanaduspension“.

Kehtivas seaduses on riiklikeks pensionideks vanaduspension, toitjakaotuspension ja rahvapension. Vanaduspensionil on alaliigid ja nendeks on käesoleval ajal edasilükatud vanaduspension, ennetähtaegne vanaduspension ja soodustingimustel vanaduspension.

Praegune pensionisüsteem ei võimalda pensioni maksmist peatada ega pensioni suurust muuta. Inimesel on üksnes võimalus minna ennetähtaegsele vanaduspensionile kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiga ja sel juhul tema pensioni suurust vähendatakse kuni 14,4%. Kuid ennetähtaegse vanaduspensioni valik ei soodusta tema edaspidist tööle asumist, kuivõrd enne vanaduspensioniiga töötamise korral seda pensioni ei maksta. Üldjuhul ennetähtaegse vanaduspensioni saajad tööjõuturule ei naase.

Praeguses pensionisüsteemis on ka edasilükatud vanaduspension, kuid nimetatud pensioni valivad vähesed (praegu veidi üle 1000 pensionäri), vaatamata sellele, et nende pension suureneb iga kuu 0,9%.

Eelnõu jõustumisega tunnistatakse kehtetuks edasilükatud ja ennetähtaegne vanaduspension ning kehtestatakse paindlik vanaduspension. Eelnimetatu on samuti vanaduspensioni alaliik, mis loob inimestele soodsamad võimalused valida endale paindlik pensionile mineku aeg lähtuvalt tema isiklikest motiividest (palga langus, halvenenud tervis, pensioniea tõus jmt) või vastupidi, lükata pensionile mineku aeg edasi ja minna vanaduspensionile pärast standardset pensioniiga.

Minnes enne standardset vanaduspensioniiga paindliku pensionile, pensioni suurus väheneb, kuivõrd pensioni väljamaksmist alustatakse enne standardset pensioniiga. Samuti võib inimene minna pensionile pärast pensioniiga ja seeläbi hoopis suurendada oma pensioni suurust.

Paragrahvi 9^1 lõikes 1 sätestatakse, et isikul on õigus paindlikule vanaduspensionile kuni viis aastat enne ja mistahes ajal pärast RPKS §-s 7 sätestatud vanaduspensioniikka jõudmist. Paindliku vanaduspensioni valimisel on inimesel endal otsustusõigus, kas ta soovib minna pensionile kuni viis aastat enne vanaduspensioniiga või hoopis pärast vanaduspensioniiga. Nagu eespool märgitud,

siis varem pensionile mineku korral isiku igakuist pensioni vähendatakse. Pensioni vähendamise koefitsientide eesmärk on tagada inimese jaoks olukord, kus ta saaks sõltumata pensionile mineku ajast summaarselt kogu pensionil oleku aja jooksul kätte sama suure pensioni, kui see oleks olnud täpselt pensionieas pensionile minnes.

Kui inimene soovib, siis tal on võimalus jääda pensionile hiljem. Sellisel juhul suurendatakse aktuaarselt tema pensioni suurust.

Paragrahvi 9[1] lõikes 2 sätestatakse, et isikul on õigus paindlikule vanaduspensionile enne RPKS §-s 7 sätestatud pensioniikka jõudmist järgmiselt:
1) vähemalt 20-aastase pensionistaaži korral kuni üks aasta enne;
2) vähemalt 25-aastase pensionistaaži korral kuni kaks aastat enne;
3) vähemalt 30-aastase pensionistaaži korral kuni kolm aastat enne;
4) vähemalt 35-aastase pensionistaaži korral kuni neli aastat enne;
5) vähemalt 40-aastase pensionistaaži korra kuni viis aastat enne.

On oluline, et pensionikindlustussüsteem ise toetaks inimeste kauem töötamist, st ei soodustaks inimeste varasemat pensionile jäämist. Seetõttu on paindlikule vanaduspensionile kehtestatud kõrgemad staažinõuded kui tavalisele vanaduspensionile (15 aastat). Eeltoodust tulenevalt on paindlikule vanaduspensionile enne vanaduspensioniiga õigus inimestel, kes on rohkem töötamisse panustanud. Samuti eeldatakse, et kõrgema pensionistaaži nõude tõttu ei jääks nendele enne standardset iga määratud pension ka liiga madalaks.

Staažinõude suurus sõltub sellest, mitu aastat enne vanaduspensioniiga soovib isik paindlikule pensionile minna. Kui isik soovib minna paindlikule pensionile kuni üks aasta enne vanaduspensioniiga, on staažinõude suurus 20 aastat. Pensionistaažinõue kasvab iga varem pensionile mineku aasta kohta viis aastat. Seetõttu saab vähemalt 25-aastase pensionistaaži korral inimene minna paindlikule vanaduspensionile kuni kaks aastat enne vanaduspensioniiga; vähemalt 30-aastase pensionistaaži korral kuni kolm aastat enne, vähemalt 35-aastase staaži korral kuni neli aastat enne vanaduspensioniiga. Minnes kuni viis aastat varem pensionile, on nõutav pensionistaaž vähemalt 40 aastat. Inimene saab ise valida, mis ajal ta soovib vanaduspensionile minna, näiteks kui inimesel on 40 aastat pensionistaaži, kuid ta ei soovi veel minna paindlikule vanaduspensionile, vaid teeb valiku minna paindlikule vanaduspensionile üks aasta enne vanaduspensioniiga, arvestatakse tema pensioni vähendust üksnes üks aasta varem pensionile mineku osas. Loomulikult võib inimene teha ka muid valikuid.

Pensionistaaži kindlakstegemisel peab isikul olema vähemalt 15 aastat Eesti pensionistaaži ning muu staažina arvestatakse sel juhul ka endise NSV Liidu territooriumil omandatud staaži kuni 1991. aasta 1. jaanuarini, tingimusel et nimetatu eest ei maksa mõni teine riik pensioni. Vastav säte on kajastatud RPKS § 28 lõikes 4 ning selles sättes muudatusi ei tehta.

Praktikas võib kerkida küsimus, kas inimestel on võimalik täita paindliku pensioni taotlemiseks kehtestatud staažinõudeid.

2017. aastal oli uute vanaduspensionäride keskmine pensionistaaž 39,5 aastat.

Keskmine vanaduspensionäride staaž seisuga 01.01.2016 oli 44,2 aastat ja keskmine ennetähtaegsele vanaduspensionile jäänute staaž sama aasta seisuga oli 28,5 aastat. Seega on

ennetähtaegsele vanaduspensionile jäänute staaž võrreldes vanaduspensionäridega mõnevõrra väiksem, kuivõrd nad valdavalt enne pensioni taotlemist enam ei tööta. Eeldatavasti ei soovi need inimesed ka tööjõuturule naasta.

Tulevikus võib keskmine pensionistaaž hakata mõnevõrra vähenema. Näiteks 1999. aastast ei arvestata pensionistaažina õppimise aega kutseõppeasutuses või kõrgkoolis. Teisalt, sotsiaalmaksuseaduse § 6 alusel on sätestatud hulk perioode, mille eest makstakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osas ja mida arvestatakse pensionistaažina. Nende aastad jällegi suurendavad pensionistaaži.

Euroopa Liidu liikmesriikides on samuti ennetähtaegse vanaduspensioni puhul suuremad staažinõuded. Näiteks Lätis on staažinõue 15 aastat, kuid ennetähtaegse vanaduspensioni puhul on staažinõue 30 aastat, Austrias on vanaduspensioni staažinõue 15 aastat, ent ennetähtaegse vanaduspensioni staažinõue on 45 aastat. Detailsemat informatsiooni staažinõuete kohta ELi liikmesriikides on lisa 1 tabelis 4.

Paragrahvi 9[1] lõikes 3 sätestatakse, et isikul on õigus paindlikule vanaduspensionile pärast RPKS §-s 7 sätestatud vanaduspensioniikka jõudmist, kui tal on vähemalt 15 aastat Eestis omandatud RPKS 8. peatükis sätestatud pensionistaaži. Sel juhul tema paindliku vanaduspensioni suurus suureneb. Kui inimene valib paindliku vanaduspensioni näiteks kolm aastat pärast vanaduspensioniikka jõudmist, kasvab tema pensioni suurus pensioni suurendava koefitsiendi võrra.

Paragrahvi 9[1] lõikes 4 sätestatakse, et paindlikku vanaduspensioni ei arvutata ümber soodustingimustel vanaduspensioniks ega eriseaduse alusel määratud pensioniks.

Näiteks on isikul õigus kolme lapse kasvatamise eest taotleda üks aasta enne vanaduspensioniiga soodustingimustel vanaduspensioni. Samas sooviks see inimene saada ka paindlikku vanaduspensioni kolm aastat enne vanaduspensioniiga, kuivõrd tal on vähemalt 30 aastat pensionistaaži. Sel juhul peab inimene otsustama, kumma pensioni ta valib. Kui ta valib paindliku vanaduspensioni, siis talle üks aasta enne vanaduspensioniiga soodustingimustel vanaduspensioni enam ei määrata.

Eriseaduse all mõeldakse siinjuures kõiki teisi seadusi, mille alusel pensionit määratakse (soodustingimustel vanaduspensionide seadus, väljateenitud aastate pensionide seadus, politsei- ja piirivalve seadus, kaitseväeteenistuse seadus, prokuratuuriseadus jne.).

Kui inimene on taotlenud enne vanaduspensioniiga paindlikku vanaduspensioni, ei ole põhjendatud, et tal on vanaduspensionikka jõudmisel õigus saada soodustingimustel vanaduspensioni või eriseaduse alusel määratavat pensioni, mille mõlema puhul pensioni suurust ei vähendata. Kui see oleks lubatud, oleks juba tegemist vähendatud pensionieaga. Sel juhul saaks pensionär enne standardset vanaduspensioniiga paindlikku pensioni ja kui ta seejärel siirdub eripensionile, siis selle pensioni vähendamist enam ei toimuks.

Kehtivas RPKS-s on samasugune põhimõte, et ennetähtaegset vanaduspensioni ei arvutata ümber vanaduspensioniks ega soodustingimustel vanaduspensioniks.

Paragrahvi 9[1] lõikes 5 sätestatakse, et isikul, kellele on eriseaduse alusel juba pension määratud või kellele on määratud RPKS-i alusel soodustingimustel vanaduspension, ei ole õigust paindlikule vanaduspensionile.

Säte tähendab, et soodustingimustel vanaduspensioni või eriseaduse alusel pensioni saajatele ei määrata paindlikku vanaduspensioni. Seega peab inimene ise valima, millist pensioni ta soovib saada.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse RPKS § 10 lõiget 3. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 5-17-9[6] tunnistas riikliku pensionikindlustuse seaduse § 24 lõiked 7 ja 8 ning § 28 lõike 2 punkti 12 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei võimalda täiendavat pensioniõiguslikku staaži jagada § 28 lõike 2 punktis 12 nimetatud isikute vahel olukorras, kus mõlemad isikud vastavad sättes esitatud täiendava pensioniõigusliku staaži saamise eeldustele, kuid nad ei jõua selle omavahelises jagamises kokkuleppele.

Kehtivas RPKS §-s 10 käsitletud soodustingimustel vanaduspensioni kasutamise õigus riivab võrdsuspõhiõigust – sarnases olukorras olevaid isikuid peab kohtlema võrdselt. Tuginedes eelnimetatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusele 5-17-9, on põhjendatud ka soodustingimustel vanaduspensioni saamise õiguse jagamine isikute vahel, kes omavad õigust sellele pensionile, kuid nad ei jõua selle omavahelises jagamises kokkuleppele. Seetõttu muudetakse RPKS §10 lõiget 3 ja sätestatakse võimalus pensioniaastate jagamiseks.

Eelduseks on, et isikud lepivad kokku, kumb kasutab õigust soodustingimustel vanaduspensionile. Kui ei jõuta omavahelisele kokkuleppele soodustuse kasutamisel ning mõlemad isikud tahavad kasutada soodustingimustel vanaduspensioni ning kummalgi on sellele pensionile õigus, määratakse soodustingimustel vanaduspension mõlemale isikule. RPKS §-s 10 sätestatud aastad, kui palju on õigus enne vanaduspensioniikka jõudmist soodustingimustel vanaduspensionile, jaotatakse võrdselt mõlema vanema vahel, lähtudes mõlema isiku vanaduspensionieast.

Näide: emal ja isal on neli last ning mõlemad vanemad on lapsi kasvatanud vähemalt kaheksa aastat. Ei ema ega isa ei soovi, et emb-kumb saab soodustingimustel vanaduspensioni kasutamise õiguse täiesti endale. Vanemad soovivad pensioniaastaid omavahel jagada ehk et mõlemal oleks õigus soodustingimustel vanaduspensionile. RPKS § 10 lõike 1 punkti 2 kohaselt on emal või isal, kes on kasvatanud nelja last vähemalt kaheksa aastat, õigus pensionile kolm aastat enne vanaduspensionikka jõudmist. Kuivõrd mõlemad vanemad soovivad kasutada soodustingimustel vanaduspensioni, jagatakse kolm aastat võrdselt mõlema vanema vahel ning soodustingimustel vanaduspension määratakse mõlemale vanemale.

Seega tekib olukord, kus üks vanematest saab minna soodustingimustel vanaduspensionile poolteist aastat enne oma vanaduspensioniiga ja teine vanem samuti poolteist aastat enne oma vanaduspensioniiga. Oluline on see, et mõlemale vanemale määratakse soodustingimustel vanaduspension, kuid määrama ei pea korraga. Määramisel vaadatakse kummagi isiku vanust eraldi.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse RPKS § 11 lõiget 1 punktiga 4 (taasesitatakse kogu lõige 1 normitehnilistel eesmärkidel) ning nähakse ette, et alates 1. jaanuarist 2021 on pensioni neljandaks

[6] https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-9&sortVaartus=LahendiKuulutamiseAeg&sortAsc=false&kuvadaVaartus=Pealkiri&pageSize=25&defaultPageSize=25

osaks ühendosa, mille suurus võrdub poole kindlustusosakute (§ 12) ja poole solidaarosakute (§ 13^1) summaga, mis korrutatakse läbi aastahindega. Ühendosa arvutatakse aastatel 2021–2036 ning tegemist on üleminekusammuga uuele pensioniosale – solidaarosale.

Praegu koosneb vanaduspension kolmest osast:
1) baasosast;
2) staažiosast, mille suurus võrdub pensioniõigusliku staaži aastate ja aastahinde korrutisega;
3) kindlustusosast, mille suurus võrdub pensionikindlustatu kindlustusosakute summa ja aastahinde korrutisega.

Järk-järgult suureneb pensionide sõltuvus palgast kindlustusosakute osakaalu kasvamise tõttu. Kindlustusosaku leidmiseks jagatakse isiku isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa (16% II sambaga liitunutel ja 20% II sambaga mitteliitunutel) isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmise suurusega (20%), mille kehtestab Vabariigi Valitsus igaks kalendriaastaks. Kindlustusosaku suurus arvutatakse iga kalendriaasta kohta. Kui II pensionisambaga mitteliitunud isiku eest tasuti sotsiaalmaksu I pensionsambasse keskmiselt palgalt, siis on tema kindlustusosak 1,0. Kui isiku eest tasuti sotsiaalmaksu poolelt keskmiselt palgalt, siis on tema kindlustusosak 0,5 ja kui sotsiaalmaksu tasuti kahekordselt keskmiselt palgalt, on tema kindlustusosak 2,0. Kõikide aastate kindlustusosakud liidetakse ja nii saadakse kindlustusosakute summa, mis võetakse arvesse pensioni kindlustusosa suuruse arvutamisel. Kui isik on liitunud II pensionisambaga, siis lähtutakse kindlustusosa suuruse arvutamisel 16%-lisest sotsiaalmaksust, kuivõrd 4 protsendipunkti suundub II pensionisambasse. Sel juhul on tema kindlustusosak keskmise palga puhul 0,8, poole keskmise palga puhul 0,4 ja kahekordse keskmise palga puhul 1,6.

Kokkuvõtvalt – kindlustusosaku suurus sõltub palgast ehk sellelt makstud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast.

Senine kindlustusosakute statistika näitab, et suur ebavõrdsus palkades, tööturult erinevatel põhjustel eemalolek, maksude mittemaksmine jms kandub tulevikus üle vanaduspensionidesse, mis omakorda tooks tulevikus kaasa pensionide suuruse järkjärgulise vähenemise. Suurenev pensionide ebavõrdsus tähendab vaesusriski mitmekordistumist pensionäride seas. Praeguse olukorra jätkudes on tulevikus, kui pension sõltub lisaks baasosale ainult sissetulekust, saab väga suur osa pensionäre just 200–300 euro suurust pensioni (2016. a vääringus). Selline pensionide jaotus tähendaks, et paljusid pensionäre ähvardaks vaesusrisk. See omakorda tähendab, et riigil võivad suureneda kulutused sotsiaaltoetustele, mis paneb täiendava surve finantsilisele jätkusuutlikkusele.

Lähtudes eelnevast kehtestatakse alates 1. jaanuarist 2021 vanaduspensioni neljas ehk ühendosa, mille suurus võrdub poole kindlustusosakute ja poole solidaarosakute summa ning aastahinde korrutisega.

Seega, ühendosa suuruse arvutamisel lähtutakse kahest komponendist – esmalt arvutatakse isikule kindlustusosakute summa, mille arvutamine toimub eelkirjeldatud praeguste reeglite alusel. Samuti arvutatakse välja ka solidaarosakute (detailsemalt vt p 6) summa. Solidaarosaku leidmisel võrreldakse iga kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa (16% või 20%) vastava aasta jaanuarikuu kaheteistkümnekordselt töötasu alammääralt arvutatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga (20%). Lisaks eeltoodule arvestatakse ka

sotsiaalmaksuseaduse § 6 alusel makstud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa, mida võetakse arvesse samaväärselt töötasu alammääraga.

Kui kindlustusosakute summa ja solidaarosakute summa on välja arvutatud, võetakse ühendosa arvutamisel arvesse mõlemast 50%. Saadud kogusumma korrutatakse läbi aastahindega, mis kehtestatakse iga kalendriaasta 1. aprilliks.

Näide ühendosa arvutuskorra selgituseks:
Eeldatavalt on II pensionisambaga mitteliitunud inimene töötanud miinimumpalgaga. Sel juhul on tema kindlustusosak 0,4 (tema sotsiaalmaks jagatakse riigi keskmise sotsiaalmaksuga) ja tema solidaarosak on 1,0 (tema sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa jagatakse aasta töötasu alammääralt makstava sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga).

Ühendosa arvutamiseks võetakse mõlemast suurusest arvesse pool suurust – vastavalt 0,2 ja 0,5. Saadud suurus kokku on 0,7, mis korrutatakse läbi aastahindega. Seega säilitakse poole kindlustusosaku ulatuses seos inimese personaalse palgaga.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse RPKS § 11 lõiget 1 punktiga 5 – vanaduspensioni uue, viienda osana kehtestatakse solidaarosa, mille suurus võrdub solidaarosakute summa ja aastahinde korrutisega. Solidaarosa säte jõustub 2037. aastal, kuivõrd inimesed on saanud kogumispensioni (II pensionisammas) koguda üle 30 aasta ning selle osakaal väljamakstavas pensionis on saavutanud arvestatava taseme, st II sambasse kogutud pensionisumma on piisava suurusega.

Käesolevas punktis kirjeldatakse solidaarosa arvestamist detailsemalt.

Solidaarosa ühe komponendi – solidaarosaku – arvutamismehhanismi kindlakstegemisel arutleti mitmeid variante. Küsimus oli, kas kehtestada solidaarosaku ühesugune arvutamiskord, arvestamata, kas isik on II pensionisambaga liitunud või mitte, või arvestada II sambaga liitumist ja vähendada II sambaga liitunutel solidaarosakut 4 protsendipunkti võrra.

Esmalt selgitame sotsiaalmaksu maksmist. Sotsiaalmaksu (33%) suurusest suunatakse 20% pensionikindlustusse ja 13% ravikindlustusse. 20%-list osa nimetatakse isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaks. II sambaga liitunutel on isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osaks 16%, kuivõrd 4% suundub II sambasse (+ isiku enda panus 2%) ja mitteliitunutel on see 20%.

Solidaarosaku suuruse arvutamine seotakse aasta töötasu alammääralt makstava sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga**.**

Arutati alljärgnevaid variante:

1) arvestada solidaarosak I ja II sambaga liitunutel 20%-lise sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa alusel.

Selle tulemusel oleks nii I kui ka II sambaga liitunute solidaarosaku suuruseks 1,0, kui nad on maksnud vähemalt aasta töötasu alammääralt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa.

Tulenevalt ühesugusest suurusest – 1,0 – kerkis küsimus selle põhjendatuse ning ebavõrdse kohtlemise kohta. II pensionisambaga liitunud panustavad I pensionisambasse vähem – 16%, kuid nad saavad vastu sama palju kui mitteliitujad. Lisaks võrdsele solidaarosakule saavad nad pensioni ka II sambast (II sambasse siirdub 4% ja inimese panus 2%).

Lisaks isikute ebavõrdsele kohtlemisele suureneksid ka riigi kulud. Esialgsetel aastatel on täiendav kulu väike, kuid aastaks 2050 on 1,0-se süsteemi puhul kulud SKP-st 0,17%. Aastaks 2060 on kulud 0,33% SKP-st. Kuid väga pikas perspektiivis on kulud hinnanguliselt umbes 0,7% SKP-st.

2) arvestada solidaarosak II sambaga liitunutel 16%-lise sotsiaalmaksu alusel ja mitteliitunutel 20%-lise sotsiaalmaksu alusel. Selle variandi eeliseks on asjaolu, et süsteem arvestab sotsiaalmaksu jagamist I ja II samba vahel – see on analoogne kehtiva ja kuni 2036. aastani kehtima jääva kindlustusosaku arvutamisega. Nii koheldakse liitujaid ja mitteliitujaid õiglasemalt – II sambaga liitujad panustavad I sambasse 4 protsendipunkti võrra vähem ja seetõttu saavad nad I sambast ka väiksema pensioni. Sel juhul oleks II pensionisambaga mitteliitunud isiku solidaarosak 1,0 ja II pensionisambaga liitunud isiku solidaarosak 0,8 eeldusel, et aasta töötasu alammääralt on makstud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa (20% või 16%).

Praktikas võib teatud hulgale inimestele olla raskesti vastuvõetav, et nende tööaasta väärtus on näiliselt väiksem (0,8) kui teisel (1,0), kuid see on eelkõige tunnetuslik argument, kuivõrd neile lisandub pension II pensionisambast**.**

Eelnõu koostamisel on lähtutud teisest variandist ehk võetakse arvesse, kas isik on liitunud II pensionisambaga või mitte.

Eelnõuga tagatakse isikutele, kes ei ole II pensionisambaga liitunud ja on aasta jooksul maksnud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa vähemalt töötasu alammäära aastasummalt, selle aasta solidaarosakuks 1,000. Kui isik on liitunud kohustusliku kogumispensioniga, arvestatakse isiku solidaarosakuks 0,8.

Solidaarosakud on kohustusliku kogumispensioniga liitujal ja mitteliitujal erinevad, kuna 20% liituja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast kantakse kohustuslikku kogumispensionisse.

Seega on ka liituja osak 20% võrra väiksem (1,00 × (1 - 0,2) = 0,8). Sarnane olukord on ka kehtivate kindlustusosakutega, kus keskmist palka saav isik saab kindlustusosakuks 0,800, kui ta on liitunud kohustusliku kogumispensioniga, ja 1,000, kui ta ei ole liitunud kohustusliku kogumispensioniga. Erinevus tuleneb sellest, et enam ei võeta hindamise aluseks keskmist palka, vaid lähtutakse töötasu alammäärast, mille tulemina suurenevad väiksemat palka saavate inimeste solidaarosakud.

Seega on maksimaalne solidaarosak ühe aasta kohta 1,0 või 0,8. Kui aga isik on maksnud aasta jooksul sotsiaalmaksu vähem kui aastatöötasu alammääralt, arvutatakse tema solidaarosak proportsionaalselt.

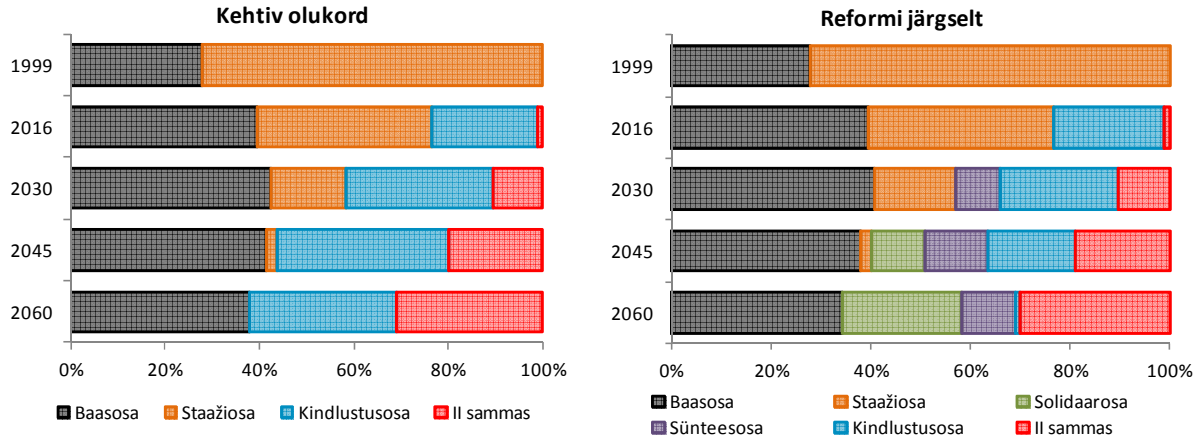
Solidaarosaku arvutamisel ei ole tähtsust, kas isiku eest maksti sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa igal kuul või maksti seda maksu mõnel kuul aastas. Oluline on aastasumma, mille alusel hakatakse arvutama solidaarosakut.

Alates 2037. aastast hakkab kehtima pensionivalem, mis koosneb viiest osast:

1) baasosast;
2) staažiosast;
3) kindlustusosast;
4) ühendosast (2021–2036);
5) solidaarosast (alates 2037).

Alljärgnevalt on selgitatud riikliku pensioni kujunemist keskmise pensionäri näitel pensionile minemise hetkel. Keskmise pensionäri I ja II samba netopension on umbes 40% keskmisest netopalgast. Esimesel joonisel on praeguse olukorra jätkumine ja teisel joonisel olukord reformi järel. Praeguse olukorra jätkumisel on näha, et senine staažiosa jaguneb tulevikus võrdselt kindlustusosa ja II samba vahel. Seega muudetakse I samba pensionivalemi reformimisel ainult kolmandikku keskmisest riiklikust pensionist. Reformi järel asendub küll kindlustusosa solidaarosaga, kuid üleminekuprotsess on väga pikk ja veel 2060. aastal on mitmetel uutel pensionäridel ka kindlustus- ja ühendosa. Sõltuvalt kogutud pensioniõigustest on nende osakaal erinev. Keskmisest suuremate pensioniõigustega inimestel on kindlustusosa ja II samba osakaal suurem ja väiksemate pensioniõiguste korral vastupidi.

Joonis 1. Keskmise vanaduspensioni komponentide osakaalud erinevatel aastatel

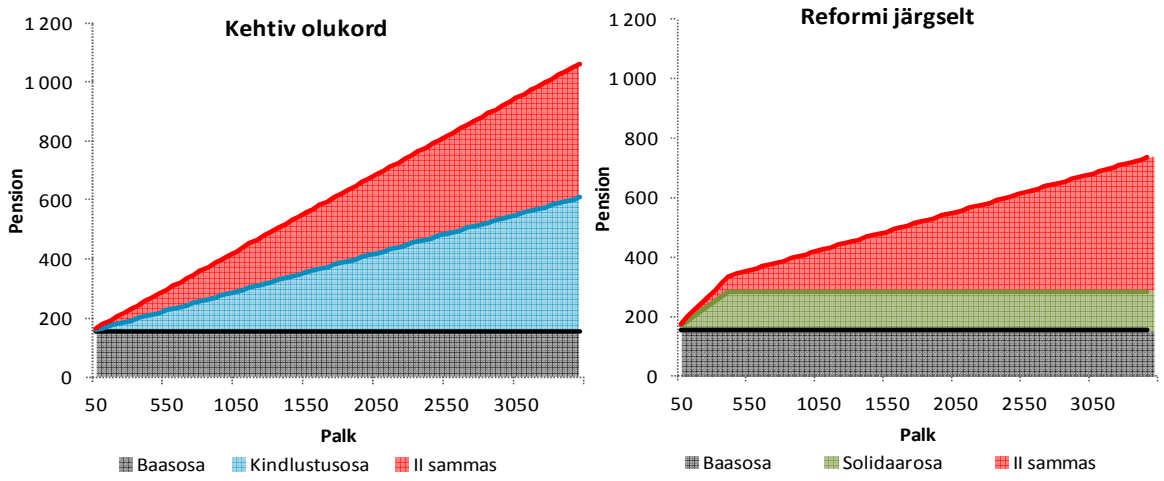


Pensionivalemi muudatused mõjutavad inimesi, kes töötavad pärast muudatuste jõustumist. See tähendab, et aastatel 2021–2036 töötavaid inimesi mõjutab ühendosa kogumine ning 2037. aastal ja hiljem töötavaid inimesi solidaarosaku kogumine. Varem kogutud pensioniosad jäävad inimestel kõik alles.

Enim puudutab pensionivalemi muutus neid, kes alles hakkavad järgmise 20 aasta jooksul ja hiljem tööturule suunduma.

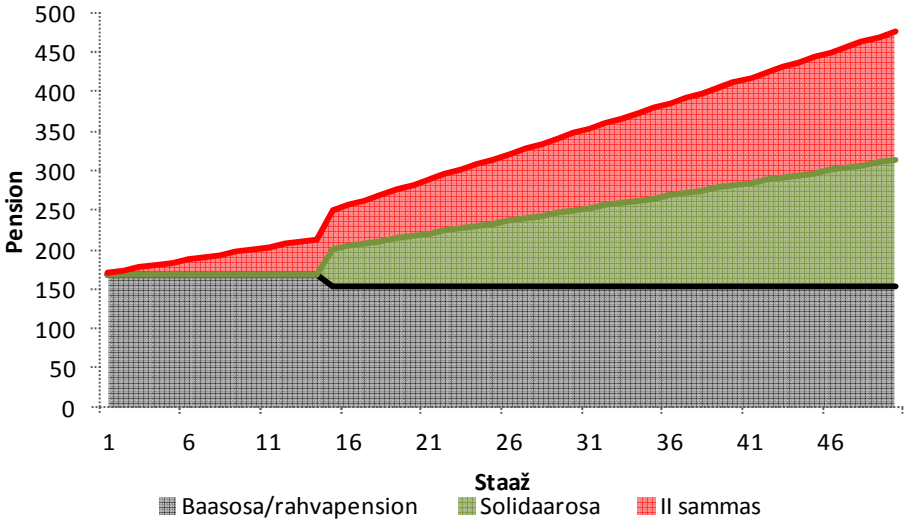
Pensionivalemi muudatused ei puuduta praegusi pensionäre ega neid inimesi, kes lähima paari aasta jooksul pensionile lähevad. Ka neid, kes lähevad pensionile kümne aasta pärast, puudutab valemi muudatus väga vähe.

Joonis 2. Pensioni ja palga seos tulevikus kehtiva olukorra jätkumisel ja tulevikus



Eesti riikliku pensioni kulud on umbes 6–7% SKP-st ja prognooside kohaselt jäävad sellele tasemele ka tulevikus. Selline pensionikulude tase tähendab, et riik suudab tagada ainult n-ö minimaalse sissetuleku pensionieas ning nt 60–70% asendusmäära saavutamine ei ole realistlik. See omakorda välistab suure erinevuse lubamise pensionides, mis võib viia paljud pensionärid vaesusriski. Reformi tulemusena muutub I sammas n-ö garantiipensioniks ning palga erinevus tuleb II sambast. Eesti n-ö garantiipension arvestab siiski olulisel määral ka töötamist ja ei ole kõigile ühesuurune nagu paljudes teistes riikides. Vaadates ainult palga ja pensioni seost (40-aastase staaži korral), tekib reformi järel juurde üks kiht pensioni, mis ei sõltu palga suurusest ja on sellest seisukohast solidaarne. Jooniselt 3 on näha, et sõltuvus töötamisest staaži kaudu jääb siiski alles.

Joonis 3. Pensioni sõltumine tööstaažist reformi järel



Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse RPKS § 11 lõikeid 2 ja 3. RPKS § 11 lõiget 2 ja sätestatakse, et pensioni aastahinne on ühe pensioniõigusliku staaži aasta, kindlustusosaku ja solidaarosaku

1,000 rahaline väärtus. Säte antakse küll uues sõnastuses, kuid muutmise sisu seisneb selles, et ka ühe solidaarosaku jaoks kehtestatakse samasugune väärtus nagu pensioniõiguslikul staažil ja kindlustusosakul.

RPKS § 11 lõiget 3 ja sätestatakse, et kui pensionitaotlejal puudub mõni pensionivalemi pensioniosa, määratakse pension olemasolevate pensioniosade alusel. Tegemist ei ole uue sättega. Ka kehtivas RPKS-is on reguleeritud, et kui pensionitaotlejal ei ole pensionikindlustusstaaži või pensioniõiguslikku staaži, ei saa pensioni määramisel neid staaže arvestada ja pension määratakse olemasolevate pensioniosade alusel. Kuivõrd pensionivalemis on tulevikus viis pensioniosa, on otstarbekas kehtestada üldine säte, märkides, et pension määratakse olemasolevate pensioniosade alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 11 tunnistatakse RPKS § 11 lõige 4 kehtetuks. Nimetatud muudatuse põhjendus tuleneb eelmisest muutmispunktist, kuivõrd varem reguleeriti sätteid kahes lõikes.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse RPKS § 11 lõige 5 ja sätestatakse, et kindlustusosaku, kindlustusosa ja ühendosa arvutamise juhendi kehtestab valdkonna eest vastutav minister ehk sotsiaalkaitseminister määrusega. Vanaduspensioni valemit täiendatakse alates 1. jaanuarist 2021 uue pensioniosaga – ühendosaga. Seetõttu on selle arvutamiseks vaja kehtestada juhend, mis kehtib 2036. aasta 31. detsembrini.

Eelnõu § 1 punktiga 13 muudetakse RPKS § 11 lõige 5 ning sätestatakse, et kindlustusosaku, kindlustusosa, ühendosa ja solidaarosa arvutamise juhendi kehtestab valdkonna eest vastutav minister ehk sotsiaalkaitseminister määrusega. Vanaduspensioni valemit täiendatakse alates 1. jaanuarist 2037 uue, viienda pensioniosaga – solidaarosaga. Seetõttu on vaja kehtestada uus juhend ning eelmise punktiga kehtestatud juhend muutub samast ajast kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse RPKS-i uue §-ga 11^1 „Vanaduspensioni suuruse arvutamisel suurendava ja vähendava kordajaga arvestamine“. Paragrahv kehtestab üldpõhimõtted pensioni suurendava või vähendava kordaja arvestamiseks, kui isik läheb pensionile kas hiljem või varem RPKS §-s 7 sätestatud pensionieast ning pensioni maksmise peatamise korral, samuti volitusnormi kordaja arvutamise tingimuste ja korra kehtestamiseks.

Pensioni suurust suurendava ja vähendava kordaja eesmärk on tagada inimese jaoks olukord, kus ta saaks sõltumata pensionile mineku ajast summaarselt kogu pensionil oleku aja jooksul kätte sama suure pensioni, kui see oleks olnud täpselt pensionieas pensionile minnes. Samuti tähendab see, et pensionikulud inimese kohta on riigi jaoks samad, sõltumata inimese pensionile mineku ajast. Antud hüvitise samaväärsuse põhimõte on vajalik eelkõige paindliku pensioniea rakendamisel, et ei tekiks olukorda, kus inimene võib oma otsustega pensionis kaotada või hakata süsteemi ära kasutama, tekitades sellele täiendavaid kulusid. Sellega tagatakse pensionisüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus ka paindliku pensioniea korral.

Hüvitise samaväärsus on tagatud, kui pensioni suurust suurendav ja vähendav kordaja on n-ö aktuaarselt neutraalsed. Kehtivad pensioni suurendamise ja vähendamise koefitsiendid aga ei ole aktuaarselt neutraalsed. Aktuaarselt neutraalsed koefitsiendid sõltuvad eeldatavast elueast (suremuskordajad) ja intressimäärast. Arvutus põhineb siiski *ex ante* arvutusel ja tegelik olukord võib sellest erineda, kuna arvutused põhinevad tõenäosustel, mineviku andmetel ja on n-ö keskmise inimese kohta. Individuaalsed tulemused on küll erinevad, kuid praktikas on ka võimatu

surmajuhtude arvu eraldi hinnata. Aktuaarselt neutraalne kordaja on erinevatel ajahetkedel erinev, kuna suremuse statistika pidevalt muutub. Seega ei ole pensioni suurust suurendav või vähendav kordaja tulevikus fikseeritud nagu praegu, vaid ajas muutuvad.

Paragrahvi 11[1] lõige 1 sätestab, et paindlik vanaduspension arvutatakse või arvutatakse ümber või peatatakse käesoleva seaduse § 11 alusel nii nagu tavaline vanaduspensiongi arvestades vanaduspensioni suurendavat või vähendavat kordajajat.

Paragrahvi 11[1] lõike 2 järgi rakendatakse vanaduspensioni suurust suurendavat kordajat, kui isik taotleb paindlikku pensionit esmakordselt pärast käesoleva seaduse §-s 7 sätestatud pensioniiga.

Paragrahvi 11[1] lõike 3 järgi rakendatakse vanaduspensioni suurust vähendavat kordajat, kui isik läheb paindlikule pensionile kuni viis aastat enne §-is 7 sätestatud vanaduspensioniiga. Enne vanaduspensioniiga paindlikule vanaduspensionile jäämise tingimused on toodud § 9[1] lõikes 2.

Paragrahvi 11[1] lõige 4 sätestab, et vanaduspensioni suurust suurendavat kordajat rakendatakse, kui isik on pensioni maksmise peatanud käesoleva seaduse § 25[1] alusel, ja hiljem selle maksmist jätkatakse. Seda sätet rakendatakse, kui isik on taotlenud pensioni maksmise peatamist. Pensioni suurendavat kordajat ei rakendata juhul, kui pensioni peatamine on sätestatud seaduses. Näiteks on pensioni peatamine sätestatud RPKS-s välisriiki elama asumise, vangistuse või välisriigis elava pensionäri puhul elusoleku tõendi esitamata jätmise, isiku kadumise korral ja muudel juhtudel (§-d 39[1], 42[3], 42[4], 46[1]).

Paragrahvi 11[1] lõige 5 annab volituse pensioni suurust vähendava ja suurendava kordaja ulatuse ja selle arvutamise korra kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega.

Paragrahvi 11[1] lõige 6 sätestab, et pensioni suurendavat ja vähendavat kordajat ei rakendata eriseaduse alusel määratud pensioni arvutamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 15 tunnistatakse RPKS § 12 lõiked 1, 2, 3 ja 4 ning § 13 kehtetuks.

Alates 2037. aastast ei sõltu vanaduspensioni suurus enam isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa alusel arvutatud kindlustusosakust. Seetõttu tunnistatakse nimetatud tähtajast vastavad sätted kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 16 muudetakse RPKS § 12 lõike 2[1] esimest lauset ja sätestatakse, et pensionikindlustatu kindlustusosaku arvutamisel võetakse arvesse summad, mis on laekunud pensionikindlustatu kohta riikliku pensionikindlustuse vahenditesse vastavalt nõukogu määrusele (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT L 56, 04.03.1968, lk 1–7). Seega, nende isikute pensionide arvutamise korras ei tehta muudatusi, vaid seda arvutatakse samadel alustel nagu praegugi.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse RPKS-i uue §-ga 13,[1] mis reguleerib pensionikindlustatu solidaarosakut.

Paragrahvi 13[1] lõikes 1 sätestatakse, et pensionikindlustatu solidaarosaku suuruse leidmisel võetakse aluseks sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud andmed isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa kohta antud kalendriaastal. Analoogsel viisil toimub ka kindlustusosaku arvutamine, seega tehnilist mehhanismi ei ole muudetud.

Paragrahvi 13[1] lõikes 2 sätestatakse, et solidaarosaku suuruse arvutamiseks liidetakse pensionikindlustatu isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa summad ja võrreldakse neid vastava aasta jaanuarikuu kaheteistkümnekordselt töötasu alammääralt arvutatud isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga. Seega, kui isik on II pensionisambaga liitunud, võrreldakse tema töötasult makstud 16% isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa 20%-lise isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga. Kui isik ei ole II pensionisambaga liitunud, siis võrreldakse tema töötasult makstud 20% isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa 20%-lise isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga.

Paragrahvi 13[1] lõikes 3 sätestatakse, et riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt sotsiaalmaksuseaduse § 6 ja füüsilisest isikust ettevõtja poolt sotsiaalmaksuseaduse § 6[1] alusel makstav sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa võetakse arvesse samaväärselt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa tasumisega töötasu alammääralt.

Paragrahvi 13[1] lõikes 4 sätestatakse, et kui pensionikindlustatu isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa on väiksem kui jaanuarikuu kaheteistkümnekordselt töötasu alammääralt arvutatud isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa, arvestatakse tema solidaarosaku suurus proportsionaalselt isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osaga. Eeldame, et isik on töötanud kuuel kuul kalendriaasta töötasu alammääraga, sel juhul on tema solidaarosak 0,5.

Paragrahvi 13[1] lõikes 5 kehtestatakse, et solidaarosaku väärtust arvestatakse täpsusega kolm kohta pärast koma.

Paragrahvi 13[1] lõikes 6 sätestatakse, et solidaarosaku väärtus ühe kalendriaasta kohta on kuni 1,000.

Paragrahvi 13[1] lõikes 7 sätestatakse, et kohustusliku kogumispensioniga liitunutel on solidaarosaku väärtus ühe kalendriaasta kohta kuni 0,800.

Eelnõu § 1 punktiga 18 muudetakse RPKS § 21 lõike 1 punkti 1 ja sätestatakse, et toitjakaotuspensioni arvutamisel võetakse arvesse toitja RPKS § 11 alusel arvutatud vanaduspension. Tegemist on tehnilise muudatusega. Kuivõrd uued pensioniosad – ühendosa ja solidaarosa jõustuvad erinevatel aegadel, ei ole otstarbekas viidata üksikutele pensioniosadele, vaid tuleb viidata riikliku pensioni suuruse arvutamise sättele, s.o §-le 11.

Eelnõu § 1 punktiga 19 asendatakse § 24 lõike 1[1] punktides 1, 1[1] ja 2 sõnad „ühel vanematest“ sõnaga „vanemale“. Muudatused tulenevad Riigikohtu otsusest 5-17-9, vt selgitusi eelnõu § 1 punktist 17 jm. Isikud lepivad kokku, kellele arvestatakse laste kasvatamise eest saadavat pensionilisa. Kui kokkulepet ei saavutata, kuid on tõendatud, et mõlemad vanemad on last kasvatanud vähemalt kaheksa aastat, siis on Sotsiaalkindlustusametil õigus lisa pooleks jagada.

Eelnõu § 1 punktiga 20 muudetakse RPKS § 24 lõiget 8 tulenevalt Riigikohtu otsusest nr 5-17-9. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistas riikliku pensionikindlustuse seaduse § 24 lõiked 7 ja 8 ning § 28 lõike 2 punkti 12 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei võimalda täiendavat pensioniõiguslikku staaži jagada § 28 lõike 2 punktis 12 nimetatud isikute vahel olukorras, kus mõlemad isikud vastavad sättes esitatud täiendava pensioniõigusliku staaži saamise eeldustele, kuid nad ei jõua selle omavahelises jagamises kokkuleppele. Üldreeglina lepivad isikud kokku, kumb neist saab pensionilisa seoses laste kasvatamisega. Juhul kui nad kokkulepet ei saavuta, on õigus Sotsiaalkindlustusametil pensionilisa mõlema vanema vahel pooleks jagada.

Eelnõu § 1 punktiga 21 täiendatakse RPKS 7. peatüki pealkirja ning teksti pärast sõna „ümberarvutamine“ sõnaga „maksmise peatamine“ vastavas käändes. Eelnõu kehtestab lisaks pensioni ümberarvutamisele ka pensioni maksmise peatamise, mida varasemas seaduses ei olnud. Seetõttu on vaja täpsustada kehtivat sõnastust ja täiendada paragrahvi sõnaga „peatamine“.

Eelnõu § 1 punktiga 22 jäetakse RPKS § 25 lõike 1 sissejuhatavast lauseosast välja sõna „määratud“. Eelnõu lubab nii pensioni maksmist vähendatud suuruses kui ka pensioni maksmise peatamist. Kui pensionär avaldab soovi välja võtta näiteks 50% pensionisummast, siis on temale määratud pensioni suuruseks 50% pensionist, mis on arvutatud seaduse § 11 reeglite alusel. Igal aastal indekseeritakse isiku kogu pensionisummat ehk täispensionisummat, millest arvutatakse isikule 50%, mida talle ka makstakse. Kui pensionär soovib pensioni maksmise peatamist, siis talle pensioni ei maksta, kuid pensionide indekseerimisel, 1. aprillil, suurendatakse talle arvutatud 100%-list pensioni uue indeksiga. Muudatus on tehnilise eesmärgiga, kuivõrd sõna „määratud“ ei näita üheselt, kas peetakse silmas RPKS § 11 alusel arvutatud pensioni, osalist pensioni või peatatud pensioni.

Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse RPKS-i uue §-ga 25^1, milles nähakse ette vanaduspensioni suuruse ümberarvutamine ja maksmise peatamine. Paragrahvi pealkiri on „Vanaduspensioni suuruse ümberarvutamine ja maksmise peatamine“.

Paragrahvi 25^1 lõike 1 kohaselt on pensionäril õigus valida, et talle makstakse vanaduspensioni, mille suurus erineb eelnõu § 11 alusel arvutatud vanaduspensionist. See tähendab, et pensionär võib taotleda osalist pensioni (50% pensionist) või pensioni maksmise peatamist. Kuid pensionilisa suurust ei ole õigust muuta. Kui pensionilisa maksmine peatatakse või makstakse osalises suuruses, hakkaks välja võtmata pensionilisa suurus kasvama. Kuivõrd pensionilisa ei ole seotud isiku töötamisega, on otstarbekas, et pensionilisa suurust pensioni maksmise peatamisel või osalisel maksmisel ei muudeta.

Paragrahvi 25^1 lõikes 2 sätestatakse, et isiku avalduse alusel suurendatakse või vähendatakse talle arvutatud vanaduspensioni. Pensioni suuruseks saab isik valida 50% või 100% enda pensioni suurusest. Kui isik taotleb pensioni esmakordset määramist, arvutatakse välja tema vanaduspension. Vastavalt isiku enda soovile saab ta taotleda 50% arvutatud pensioni maksmist, näiteks juhtumil, kus isik teenib tööga või muul viisil (nt üüritulu, pärandus vms) elatist ning ei soovi välja võtta kogu pensioni. Samuti võib isik taotleda pensioni maksmise peatamist. Välja võtmata pensioniosa või välja võtmata pensioni suurendatakse. Samuti võib isik taotleda pensioni maksmist täies suuruses.

Paragrahvi 25[1] lõikes 3 sätestatakse, et isik võib talle arvutatud vanaduspensioni üks kord kalendrikuus ehk kaksteist korda kalendriaastas suurendada või vähendada, kui seadus ei sätesta teisiti.

Pensioni suuruse muutmine sõltub isiku vabast valikust. Igakuise pensioni ümberarvutamise võimaluse täiendavaks ajendiks on ka asjaolu, et tulumaksuvabastuse suurust võib isik samuti muuta üks kord kuus. Seetõttu on otstarbekas kehtestada pensionärile samasugused võimalused ümberarvutamise tähtaegade osas.

Pensioni suurust muudetakse kuu alguses. See tuleneb asjaolust, et vanaduspensioni makstakse isikule jooksval kuul sama kuu eest. Eeldame, et isikule on 5. kuupäeval vastava kuu pension välja makstud. Isik pöördub 6. kuupäeval ja soovib pensioni suuruse vähendamist. Sel juhul tehakse ümberarvestus järgmisest kuust. Kõik pensioni suuruse ümberarvutamise juhud lahendab Sotsiaalkindlustusamet kooskõlas sotsiaalseadustiku üldosa sätetega.

Paragrahvi 25[1] lõikes 4 sätestatakse, et isik võib esitada avalduse vanaduspensioni maksmise peatamiseks üks kord kalendrikuus. Nimetatu puhul kehtib eelnevas lõikes sätestatu.

Võttes kokku § 25[1] lõigetes 3 ja 4 sätestatud võimalused, on pensionäril õigus igal kuul pensioni maksmist vähendada või suurendada (vastavalt 50% või 100% pensioni) või pensioni maksmine peatada. Tegemist on esmakordse võimalusega, kui pensionär saab oma avalduse alusel oma pensioni summat muuta või selle maksmist peatada. See annab võimaluse kombineerida töötamist ning pensioni saamist vastavalt igaühe individuaalsetele vajadustele ja töötamise võimalustele.

Paragrahvi 25[1] lõikes 5 sätestatakse, et isiku avalduse alusel jätkatakse peatatud vanaduspensioni maksmist. Vanaduspensioni maksmise jätkamiseks peab isik esitama Sotsiaalkindlustusametile avalduse, mille saab esitada elektrooniliselt digiallkirjastatult, pöördudes Sotsiaalkindlustusametisse või posti teel.

Paragrahvi 25[1] lõikes 6 reguleeritakse, et Sotsiaalkindlustusamet teeb vanaduspensioni suurendamise või vähendamise, maksmise peatamise või jätkamise otsuse vastava avalduse esitamisest viie tööpäeva jooksul. Kui üldjuhul määratakse pension 15 tööpäeva jooksul, lähtutakse selles sättes asjaolust, et tegemist on juba määratud pensioniga ning suurendamise, vähendamise või peatamise otsuse tegemine ei ole enam nii ajamahukas. Seetõttu tehakse otsus viie tööpäeva jooksul.

Eelnõu § 1 punktiga 24 asendatakse RPKS § 27 lõikes 4 sõnad „Vabariigi Valitsus“ sõnadega „valdkonna eest vastutav minister määrusega“. Tegemist on määruse andja vahetamisega. Olemuslikult ei pea volitusnormi alusel antav määrus olema Vabariigi Valitsuse tasemel. Sellise määruse tohib kehtestada sotsiaalkaitseminister. Määrusega kehtestatakse pensionistaaži arvestamise kord, milles ei tehta sisulisi muudatusi.

Eelnõu § 1 punktiga 25 ja 26 muudetakse RPKS §-i 28. Muudatused tulenevad Riigikohtu otsusest 5-17-9, vt selgitusi eelnõu § 1 punktist 20. Isikud lepivad kokku, kellele arvestatakse laste kasvatamise eest saadavat pensioniõiguslikku staaži. Kui kokkulepet ei saavutata, kuid on tõendatud, et mõlemad vanemad on last kasvatanud vähemalt kaheksa aastat, siis on Sotsiaalkindlustusametil õigus staaž pooleks jagada.

Eelnõu § 1 punktiga 27 asendatakse RPKS § 42^2 lõike 1 punktis 1 sõna „ennetähtaegne“ sõnaga „paindlik“. Eelnõu seadusena jõustumisel 2021. aastal ennetähtaegset vanaduspensioni ei määrata ning seetõttu tuleb termin asendada paindliku pensioniga. Üleminekusätted perioodil 2021–2026 ennetähtaegse pensioni määramise kohta on esitatud eelnõu § 1 punktis 36.

Eelnõu § 1 punktiga 28 täiendatakse RPKS § 46 lõikega 6, mille kohaselt juhul, kui pensionärile makstakse RPKS § 25^1 alusel vanaduspensioni, mille suurus on 50% talle määratud vanaduspensionist, või kui talle pensioni maksmine on peatatud, määrab Sotsiaalkindlustusamet talle vanaduspensioni, mille suurus on 100%. Nimetatud säte kehtib juhul, kui pensionär on kas vangistuses või vahi all või tema suhtes kohaldatakse meditsiinilise iseloomuga mõjutusvahendit ning kui on vaja tema ülalpeetavatele maksta teatud osa pensionist**.** Muudatuse eesmärk on tagada, et pensionäri ülalpeetavad lapsed saaksid RPKS § 46 lõikes 4 sätestatud osa pensionist, mille suurus on 25%, 50% või 75% pensionist, mis omakorda sõltub laste arvust. Seega, ühe lapse korral makstakse 25% pensionist, kahe lapse korral 50% pensionist ja kolme ning enama lapse korral 75% pensionist. Seetõttu suurendataksegi vanaduspension täissummani, s.o 100%-ni.

Eelnõu § 1 punktiga 29 täiendatakse RPKS § 47 lõikega 2^2 . Kui isikule makstakse RPKS § 25^1 alusel vanaduspensioni, mille suurus on 50% talle määratud vanaduspensionist, või kui pensioni maksmine on peatatud, määrab Sotsiaalkindlustusamet isikule 100%-lise suurusega pensioni. Kui pensionäri suhtes on algatatud täitemenetlus, siis RPKS-i ja täitemenetluse seadustiku koostoimes sõltuvalt saab pensionäri pensionile sissenõude pöörata. Pensionär võib oma avalduse alusel pensioni maksmise peatada või pensioniosa suurust vähendada. Kohtutäitur peab vaatama kõiki isiku sissetulekuid ja kui selgub, et isikul muud sissetulekud puuduvad, tuleb kinnipidamist teha pensionist. Kui isik saab pensioni pooles ulatuses või on pensioni maksmise peatanud ning tal puuduvad muud sissetulekud, võib tekkida olukord, mil kohtutäituril puudub võimalus sissenõudeks.

Teoreetiliselt on võimalik olukord, kus pensionärid võivad taotleda osalist pensioni või pensioni maksmise peatamist, vältimaks kohtutäituri kinnipidamisi. Sätte eesmärk ongi vältida eespool kirjeldatut, kuivõrd võlausaldajad väärivad kaitset.

Eelnõu § 1 punktiga 30 tunnistatakse kehtetuks RPKS § 54 „Pensionikindlustatu informeerimine“. Iga kalendriaasta 10. aprilliks võimaldatakse pensionikindlustatule ligipääs tema kohta kogutud andmetele ning vajaduse korral väljastatakse selle kohta tõend. Nimetatud sätte regulatsioon peaks olema RPKS § 39 alusel koostatud määruses, mis reguleerib riiklike pensionide määramist, ümberarvutamist ja maksmist.

Eelnõu § 1 punktiga 31 jäetakse RPKS § 57 lõike 1 punktist 1 välja tekstiosa „(sealhulgas soodustingimustel, ennetähtaegsed ja edasilükatud vanaduspensionid)“. Vanaduspensionide liike muudetakse – kehtestatakse uus paindlik vanaduspension. Samas jätkatakse ka varem määratud ennetähtaegsete ja edasilükatud vanaduspensionide maksmist. Samuti lubatakse ajutiselt määrata veel erandkorras ennetähtaegseid vanaduspensione ning teatud juhtudel ka edasilükatud vanaduspensione. Seetõttu ei ole põhjendatud vanaduspensioniliike eraldi nimetada. Piisab, kui viidata vanaduspensionile, mis hõlmab kõik eelnimetatud pensioniliigid.

Eelnõu § 1 punktiga 32 loetakse paragrahvi 61^5 tekst lõikeks 1 ning paragrahvi täiendatakse lõikega 2.

Eelnõu muudab riikliku pensioni valemit senisest oluliselt solidaarsemaks ning vähendab pensioni ja makstud sotsiaalmaksu vahelist seost. Pensionivalemi muudatuste pikaajalist mõju riikliku pensionikindlustuse eesmärkide täitmisele, osapoolte käitumisele ja maksude laekumisele (sh „ümbrikupalkade“ levik) on eelnõu valmimise hetkel keeruline ette prognoosida. Seetõttu on riikliku pensionikindlustuse seadusesse lisatud analüüsikohustus, mis 2030. aastaks analüüsiks pensionivalemi muudatuste sotsiaalseid, fiskaalseid ja majanduslike mõjusid ning teeks vajadusel ettepanekud pensionivalemi ümbervaatamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 33 täiendatakse RPKS §-i 61^8 lõikega 3 ning sätestatakse, et kui kohustatud isik ei ole kogumispensionide seaduse § 72^3 lõike 7 alusel valinud täiendava sissemakse tegemist II pensionisambasse, siis arvestatakse iga 2020. aasta 1. juuli ja 31. detsembri vahel sündinud lapse kohta, keda ta on vähemalt kaheksa aastat kasvatanud, pensionilisa kolme aastahinde suuruses. Nendel isikutel on valikuõigus, kas nad taotlevad täiendavat sissemakset II pensionisambasse või pensionilisa. Täiendava sissemakse tegemise avalduse saab teha KoPS § 72^3 lõike 7 alusel (vt selgitusi eelnõu § 2 juurest).

Eelnõu § 1 punktiga 34 muudetakse RPKS §-s 61^{11} viidet §-le 7. Vähenenud töövõimega isikutele kehtib staažisoodustus nagu eelnõu § 1 punktis 2 selgitatud. Sama õigus on ka töövõimetuspensionäridel. Tegemist on kehtiva õigusega, kuid kuna RPKS § 7 tekst muutub aastast 2027 tervikuna, siis muutub ka lõike asukoht ning on tarvis viidata õigele § 7 lõikele 5.

Eelnõu § 1 punktiga 35 muudetakse paragrahvi 61^{19} pealkiri normitehnilistel põhjustel, et saaks sinna sättesse lisada lõikeid juurde.

Eelnõu § 1 punktiga 36 täiendatakse paragrahvi 61^{19} lõikega 3. sätte eesmärk on kindlustada neile isikutele, kellel on omandatud enne 2037. aasta 1. jaanuari kindlustusosakuid nende kättesaamine. Kui isikul on enne seda tähtaega kogunenud kindlustusosakuid, siis kohaldatakse talle pensioni määramisel ja maksmisel enne 2037. aasta 1. jaanuari kehtinud seadust. Juba kogutud ja tulevikus kogutavaid palgast sõltuvaid kindlustusosakuid arvestatakse pensionivalemis ka edaspidi, need ei kaota oma kehtivust ka tulevikus.

Eelnõu § 1 punktiga 37 täiendatakse seadust rakendussätetega.

Paragrahv 61^{21} sätestab ennetähtaegse vanaduspensioni määramise alates 1. jaanuarist 2021 kuni 2025. aasta 31. detsembrini.

Paragrahvi 61^{21} lõikes 1 sätestatakse, et ennetähtaegse vanaduspensioni määramisele ja maksmisele kohaldatakse enne 2021. aasta jaanuari kehtinud ennetähtaegse vanaduspensioni määramise redaktsiooni, arvestades RPKS-is sätestatud erisusi.

Kehtiva seaduse alusel on inimesel õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiga, kui tal on vähemalt 15 aastat Eesti pensionistaaži. Alates 1. jaanuarist 2021 jõustub uus vanaduspensioni liik – paindlik vanaduspension. Praktikas võib olla pensionikindlustatuid, kes sooviksid minna kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiga ennetähtaegsele vanaduspensionile. Kuid soovitud pensionivanusesse jõuavad nad alles 2021. aastal või hiljem, seega pärast uue seaduse jõustumist. Seetõttu on seaduses rakendussäte, mille kohaselt kohaldatakse nendele isikutele viieaastase perioodi jooksul ennetähtaegse vanaduspensioni saamise võimalust. Samas tuleb arvestada, et ennetähtaegse vanaduspensioni

puhul on praegu nõutav staaž vähemalt 15 aastat, kuid paindliku pensioni puhul on staažinõue suurem (20–40 aastat). Seega ei pruugiks nendel inimestel olla võimalust minna paindlikule pensionile puuduoleva staaži tõttu. Ennetähtaegse vanaduspensioni saajatel hakkab staažinõue suurenema ühe aasta võrra iga kalendriaasta kohta.

Paragrahvi 61[21] lõikes 2 sätestatakse, et 2021. aastal on õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile isikul, kellel on vähemalt 16-aastane Eestis omandatud pensionistaaž.

Paragrahvi 61[21] lõikes 3 sätestatakse, et 2022. aastal on õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile isikul, kellel on vähemalt 17-aastane Eestis omandatud pensionistaaž.

Paragrahvi 61[21] lõikes 4 sätestatakse, et 2023. aastal on õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile isikul, kellel on vähemalt 18-aastane Eestis omandatud pensionistaaž.

Paragrahvi 61[21] lõikes 5 sätestatakse, et 2024. aastal on õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile isikul, kellel on vähemalt 19-aastane Eestis omandatud pensionistaaž.

Paragrahvi 61[21] lõikes 6 sätestatakse, et 2025. aastal on õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile isikul, kellel on vähemalt 20-aastane Eestis omandatud pensionistaaž.

Paragrahvi 61[22] pealkiri on „Ennetähtaegse pensioni maksmise jätkamine“. Kui isikule on määratud vanaduspension enne 2021. aasta 1. jaanuari kehtinud seaduse alusel, makstakse ennetähtaegset vanaduspensioni enne 2021. aasta 1. jaanuari jõustunud seaduse alusel. Kehtiva seaduse järgi ei maksta nendele pensioni, kui nad töötavad enne vanaduspensioniiga. Nimetatu osas ei tehta muudatusi.

Paragrahv 61[23] on uus paragrahv pealkirjaga „Edasilükatud vanaduspensioni suuruse arvutamine“. Sätte kohaselt on nendel isikutel, kellel on Eestis omandatud vähemalt 15 aastat pensionistaaži ja kes ei ole enne 2021. aasta 1. jaanuari taotlenud edasilükatud vanaduspensioni, õigus üks kord valida, kas nad soovivad minna paindlikule vanaduspensionile uue seaduse alusel või enne 2021. aasta 1. jaanuari kehtinud seaduse alusel. Edasilükatud vanaduspensioni taotlemiseks ei pea inimene vastavat taotlust esitama. Praktikas võib olla inimesi, kes ei ole edasilükatud vanaduspensioni veel taotlenud, kuid soovivad seda teha alles uue seaduse jõustumisel või hiljem. Samas nad soovivad, et nende edasilükatud vanaduspensioni suurendatakse 0,9% võrra kuus kehtiva seaduse reeglite kohaselt. Vaatamata uue seaduse jõustumisele on põhjendatud, et inimestel on ühekordne õigus taotleda edasilükatud vanaduspensioni. Kui nad seda ei soovi, on õigus taotleda paindlikku vanaduspensioni uue seaduse sätete alusel. Sel juhtumil arvutatakse nende pensioni suurus uue seaduse sätete kohaselt.

Paragrahv 61[24] sätestab varem määratud vanaduspensioni ümberarvutamise.

Enne 2021. aasta 1. jaanuari jõustunud seaduse alusel määratud vanaduspension arvutatakse isiku avalduse alusel ümber või selle maksmine peatatakse 2021. aasta 1. jaanuaril jõustunud seaduse §-s 25^1 sätestatud korras. Seega kehtestatakse ka varem määratud vanaduspensionidele uues seaduses sätestatud võimalused. Samasuguseid võimalusi ei kehtestata toitjakaotuspensionile, töövõimetuspensionile ega rahvapensionile. Toitjakaotuspensioni määratakse valdavalt lastele ja pensioni suurus arvutatakse toitja pensioniandmete alusel ning seda maksab riik n-ö vanema asemel. Seoses töövõimereformiga makstakse töövõimetuspensioni veel ajutiselt. Rahvapension ei ole seotud isiku töötamisega, vaid elamisõigusega. Kuna tegemist on eriliiki pensionidega, ei ole

põhjendatud nende pensionide aktuaarne suurendamine, kui pensioni maksmine on teatud perioodiks peatatud või pensioni on välja võetud osaliselt.

Paragrahv 61[25] sätestab ülemineku töövõimetuspensionilt paindlikule pensionile.

Kui isikule maksti töövõimetuspensioni ja talle määrati töövõimetuse kestuse ajal paindlik vanaduspension, jätkatakse paindliku vanaduspensioni maksmist. Kui töövõimetuspension lõpeb enne, kui isik jõuab vanaduspensioniikka, jätkatakse paindliku vanaduspensioni maksmist ilma pensioniavaldust nõudmata töövõimetuse lõppemise päevale järgnevast päevast.

Eelnõu § 1 punktiga 38 muudetakse seaduse jõustumissätet. Käesoleva eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse seadust §-ga 7^1. Seda paragrahvi on tarvis aga vaid kuni aastani 2030. Aastal 2027 jõustub uues sõnastuses § 7, mis sätestab pensioniea. Kuna pensioniiga hakatakse kehtestama kaks aastat ette, siis on üleminekuperioodiks vaja ajutist sätet, mille alusel kehtestada pensioniiga aastateks 2027–2029. Nii kaua peab ka ajutine säte kehtima. Vt selgitusi täpsemalt § 1 punktide 3 ja 4 juurest.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse kogumispensionide seadust.

Eelnõu § 2 punktid 6 ja 7: Eelnõu muudab I samba pensioni senisest solidaarsemaks. I samba kindlustusosa asendub alates 2021. aastast ühendosaga ja alates 2037. aastast solidaarosaga. Võrreldes kehtiva olukorraga võtab ühendosa palga suurust arvesse ainult poole ulatuses ja solidaarosa ei arvesta seda üldse (v.a juhul, kui isik teenib alla miinimumpalga). Pensioni ja palga suuruse sõltuvus säilib tulevikus ainult II sambas. Kohustusliku kogumispensioniga ehk II sambaga liitumine on kohustuslik inimestele, kes on sündinud peale 1983. aastat. Aastatel 2002–2010 said vabatahtlikult II sambaga liituda inimesed sünniaastaga 1942–1982.

Siiski ei ole kõik tööeas inimesed II sambaga liitunud, mistõttu kaoks neil solidaarosaku rakendamisel ära uute tööaastate pensioniõiguste ja palga suuruse seos. Selle seose säilitamiseks avatakse eelnõuga II sambaga liitumise võimalus 2020. aastal. Liitumine avatakse ainult 1970–1982 sündinud inimestele. Neil, kes on sündinud enne 1970. aastat ja kes pole II sambaga liitunud, säilib pensioni ja palga suuruse seos ühendosa kaudu kuni prognoositava pensionieani. II sambaga on võimalik liituda alates 1. jaanuarist 2020 kuni 30. novembrini 2020. II samba makseid hakatakse tegema 2021. aastast. Liitumiseks tuleb esitada vastav avaldus kontohalduri juures (pangad, kindlustusseltsid).

Sünniaastad 1970–1982 on valitud selle järgi, et inimestel jääks piisavalt pikk kogumisperiood ning pensionile mineku hetkeks oleks kogutud summa eest võimalik saada eluaegset pensioni (st kogutud summa peab olema vähemalt 50-kordne rahvapensioni määr). Arvutused on tehtud keskmise sotsiaalmaksustatud palga alusel ja eeldusel, et inimene töötab kogu perioodi alates 2021. aastast kuni pensionieani. Kuigi ka enne 1970. aastat sündinud isikutel oleks võimalus pensionile mineku hetkeks 50-kordne rahvapensionimäära suurune summa koguda, juhul kui neil on keskmisest kõrgem sotsiaalmaksustatud palk ja ka muud eeldused on soosivad (kõrge tootlus jm), jääks selles vanuses suuremal osal inimestest see eesmärk siiski täitmata. Viimane tähendaks, et sotsiaalmaksu raha, mis kanti II sambasse, ei kasutataks sihipäraselt eluaegse vanaduspensionina.

II sambaga liitujate potentsiaalset arvu saab tuletada erinevalt. Eesti Väärtpaberikeskuse ja Statistikaameti andmete võrdluse järgi ei ole umbes 35 000 inimest ning Maksu- ja Tolliameti andmete kohaselt *ca* 41 000 sotsiaalmaksu maksjat II sambaga liitunud.

Vastavalt muudetakse KoPS § 66 pealkirja ja täpsustatakse, et see paragrahv kohaldub makse maksmise kohustuse rakendamine ja valikuavalduse esitamise erisuste suhtes aastatel 2002–2010. Seadust täiendatakse uue paragrahviga 72^3, milles sätestatakse valikuavalduse esitamise erisused aastaks 2020, mis hakkavad, nagu eespool kirjeldatud, kohalduma aastatel 1970–1982 sündinud inimeste suhtes, kes II. sambaga veel liitunud ei ole.

Paragrahv 72^3 lõigetes 6–8 reguleeritakse KoPS §-s 10 kehtestatud täiendavate sissemaksete tegemise erisusi 2020. aastal valikuavalduse esitanud isikute suhtes. Üldine põhimõte on, et KoPS § 10 kohaldamisel lähtutakse lapse sünniajast. Kui laps on sündinud 2021. aasta 1. jaanuaril või hiljem, on vanemal, kes on nüüd kohustatud isik, õigus taotleda KoPS § 10 kohaseid täiendavaid sissemakseid (lõige 6). Üldreegel on, et varem sündinud laste eest on vanemal õigus RPKS § 24 lõike 1^1 punkti 2 alusel makstavale pensionilisale. Et KoPS § 10 lõike 8 teise lause kohaselt tehakse täiendavaid sissemakseid ka tagantjärele – avalduse esitamisele eelnenud kalendrikuude eest, kuid kõige rohkem avalduse esitamisele eelnenud kuue kalendrikuu eest – nähakse lõikes 7 ette erisus lastele, kes sünnivad ajavahemikus 2020. aasta 1. juulist kuni 31. detsembrini. Nende laste suhtes tekib uutel II sambaga vabatahtlikult liitunud inimestel õigus valida II samba täiendavate sissemaksete ja I samba pensionilisa vahel. Kui valik langeb täiendavate sissemaksete kasuks, tuleb esitada KoPS § 10 lõikes 3 nimetatud avaldus (lõige 8), misjärel hakatakse tegema täiendavaid sissemakseid. Vastavalt KoPS § 8 teises lauses sätestatule tehakse täiendavaid sissemakseid ka siis tagantjärele perioodi eest, mis jääb lapse sünni ja avalduse esitamise vahele, kuid mitte rohkem kui kuue kalendrikuu eest. Kui avaldust II samba täiendavateks sissemakseteks ei esitata, jääb inimesele I samba pensionilisa, mida taotletakse juba pensionile minnes (RPKS-i täiendatakse rakendussättega § 61^8 lõikega 3).

Eelnõu § 2 punktid 1–3: Lisaks muudetakse ka II samba pensionile minemise aega. Kui siiamaani oli võimalik II samba pensioni välja võtta ainult alates isiku pensioniea saabudes, siis paindliku vanaduspensioni rakendamisel on võimalik II samba pensioni välja võtta ka siis, kui inimene on läinud paindlikule vanaduspensionile enne riiklikku pensioniiga. Seega peavad tal olema täidetud paindliku vanaduspensioni staažinõuded ja ta peab olema selle ka Sotsiaalkindlustusametist taotlenud. Juhul kui inimene hiljem I samba pensioni näiteks peatab (peatab osaliselt), siis see II samba pensioni saamist enam ei mõjuta. Enne riiklikku pensioniiga ei ole võimalik II samba pensioni saada ilma I samba pensionita, kuna II samba kontohalduritel puudub võimalus kontrollida pensionistaaži suurust (paljudel juhtudel on vajalik ka tööraamatute valideerimine jne). Varem II samba pensioni väljavõtmisel kehtivad kõik samad reeglid, mis praegu. Inimene peab muu hulgas arvestama, et ka II samba eluaegse pensionilepingu korral kehtib aktuaarne neutraalsus, st mida varem pensionile minna, seda väiksem on ka pension.

Seepärast muudetakse KoPS § 40 lõiget 1, kus on sätestatud, millal tekib osakuomanikul õigus kohustuslikule kogumispensionile. Nagu öeldud, lisaks riiklikku vanaduspensioniikka jõudmisele võib II. sambast pensionile minna ka siis, kui osakuomanikule on määratud paindlik vanaduspension.

Täpsustatakse ka KoPS § 47 lõiget 3, mis reguleerib seda, millal tekib õigus kohustuslikku kogumispensioni saada ühise pensionilepingu kindlustatud isik, kes lepingu sõlmimise ajal ei pea

olema veel vanuses, mis lubaks talle II. sambast pensioni maksta. Kui kindlustusvõtja sureb, makstakse pensioni edasi kindlustatud isikule. Seepärast täpsustatakse, et pensioni saamiseks peab kindlustatud isikule olema määratud paindlik vanaduspension, kui ta pole jõudnud juba vanaduspensioniikka.

KoPS § 49 lõige 6 reguleerib pensionilepingu sõlmimisel kindlustusandja poolt registripidajale kindlustusmakse ülekandmiseks avalduse vastuvõtmisest keeldumise aluseid. Muu hulgas keeldub registripidaja avalduse vastuvõtmisest, kui osakuomanik ei ole vanaduspensioniealine. Seoses paindliku pensioniea rakendamisega II samba suhtes muudetakse kõnealust punkti ja täpsustatakse, et avalduse vastuvõtmisest keeldutakse, kui osakuomanik ei ole jõudnud vanaduspensioniikka ja talle ei ole määratud paindlikku vanaduspensioni.

Eelnõu § 2 punktid 4 ja 5: Seoses paindliku pensioni rakendamisega II samba pensioni suhtes täiendatakse ka KoPS § 52^3 lõigetes 3 ja 4 esitatud fondipensioni arvestuslikku kestust puudutavaid sätteid, lisades sinna tähtajad, mis kehtivad, kui osakuomanik läheb pensionile varem, st alates vanusest 59 aastat. Kui fondipension lepitakse kokku olukorras, kus raha oli kogutud alla 50-kordse rahvapensioni määra, on fondipensioni minimaalseks arvestuslikuks kestuseks 12 aastat, kui osakuomanik on 59- või 60-aastane. Kui fondipension lepitakse kokku pärast seda, kui on juba sõlmitud eluaegset pensioni pakkuv pensionileping vähemalt summas, mis vastab 700-kordsele rahvapensioni määrale, on fondipensioni minimaalne arvestuslik kestus kuus aastat, kui osakuomanik on 59-aastane.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse sotsiaalhoolekande seadust (SHS).

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse SHS § 59 lõike 1 punkti 6. Kehtiva seaduse alusel on ennetähtaegsele vanaduspensionile jäänud isikul, kellel on puue ja tuvastatud sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse vajadus, õigus sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmisele. Muudatusega kehtestatakse sama õigus isikule, kes jääb paindlikule vanaduspensionile. Kuna teatud ajal on nii ennetähtaegsel kui paindlikul vanaduspensionil olevaid isikuid, sisaldab säte mõlemat isikute ringi. Aastani 2025 määratakse ennetähtaegseid vanaduspensione. Kuna ennetähtaegset vanaduspensioni määratakse kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiga, siis tähendab, et kuni aastani 2028 saab olla isikuid, kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension.

Eelnõu § 3 punktiga 2 täiendatakse SHS § 59 lõiget 2 paindliku vanaduspensioni terminiga. Tööealiseks isikuks loetakse pärast muudatuse jõustumist mh isikut, kellele ei ole määratud paindlikku vanaduspensioni. Säte sisaldab mõlemat isikute ringi samal põhjusel, mis eelmises punktis kirjeldatud.

Eelnõu § 3 punktiga 3 jäetakse SHS § 73 lõikest 2 viide RPKS-ile. Erihoolekande teenust saava isiku omaosalusel arvestatakse riiklik pension sissetulekuks. Riiklikuks pensioniks võib olla mingi muu kui RPKS-i, näiteks soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel makstav pension. Seega on tarvis jätta seaduse tekstist välja viide RPKS-ile.

Eelnõu § 3 punktiga 4 täiendatakse SHS § 73 lõikega 2^1. Kui isikule on määratud vanaduspension, aga ta peatab pensionimaksed või vähendab neid, antakse muudatusega SKA-le õigus määrata isikule ikkagi 100% tema pensionisummast. Muudatus on vajalik, sest vastasel juhul ei arvestata isiku omaosalust õigesti.

Eelnõu § 3 punktiga 5 täiendatakse SHS § 134 lõiget 4 punktiga 9. Täiendatakse kohaliku omavalitsuse õigust mitte määrata toimetulekutoetust vanaduspensionil olevale isikule, kes on esitanud avalduse enda pensioni vähendamiseks või pensioni maksmise peatamiseks.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse sotsiaalmaksuseadust (SMS).

Eelnõu § 4 punktiga 1 muudetakse SMS § 6 lõike 1 punkti 6^1. Selle sätte järgi maksab riik töötute eest sotsiaalmaksu (13% st sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa). Töötute eest sotsiaalmaksu maksmist rahastatakse riigieelarvest ja arvestust peab töötukassa. Eelnõu kohaselt ei maksta sotsiaalmaksu nende töötute eest, kellele on määratud paindlik vanaduspension, sest pensionäridel on ravikindlustus. Ravikindlustuse seaduse § 4 lõike 3 punkti 3 järgi on pensionär kindlustatuga võrdsustatud isik, st isik, kes saab Eestis määratud riiklikku pensioni ja kelle eest ei maksta sotsiaalmaksu. Eelnõuga välistatakse sotsiaalmaksu maksmine nende töötute eest, kellel juba on ravikindlustus.

Kui nende isikute eest, kellele on määratud paindlik pension, makstaks töötuna arveloleku ajal sotsiaalmaksu, siis rahastaks riik nende ravikindlustust topelt: nii SMS § 6 lõike 1 punkti 6^1 alusel töötute eest sotsiaalmaksu maksmisega kui kindlustatuga võrdsustatud isikute eest Eesti Haigekassale riigieelarvest vahendite eraldamisega.

Eelnõu § 4 punktiga 2 muudetakse SMS § 6 lõike 1 punkti 11. SMS § 6 lõike 3^1 järgi makstakse SMS § 6 lõike 1 punkti 6^1 alusel töötute eest sotsiaalmaksu alates arveloleku 31. päevast. SMS § 6 lõike 1 punktis 11 on sätestatud asjaolud, mille korral makstakse töötute eest sotsiaalmaksu enne töötuna arveloleku 31. päeva möödumist: kui isik osaleb tööturukoolituse, tööpraktika või tööharjutuse teenuses. Eelnõu järgi ei maksta sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punkti 11 alusel, kui isik, kes osaleb tööturukoolituse, tööpraktika või tööharjutuse teenuses, saab paindlikku vanaduspensioni (vt eelmise punkti selgitust).

Eelnõu § 4 punktiga 3 täiendatakse SMS § 13 lõikega 16. Kehtiv SMS on sõnastatud, kasutades terminit „riikliku pensioni saaja“. Kui vanaduspensionär peatab või vähendab enda pensionimakseid, siis ta enam faktiliselt pensioni ei saa ega vasta SMS-i terminile. Seega on tarvis rakendussätet, mis võrdsustab riikliku pensioni saaja SMS-i tähenduses isikuga, kellele on vanaduspension määratud.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse tööturuteenuste ja -toetuste seadust (TTTS).

Eelnõu § 5 punktiga 1 täiendatakse TTTS § 26 lõikega 9. Eelnõu kohaselt ei maksta töötutoetust töötule, kellele on määratud paindlik vanaduspension, sest talle on tagatud sissetulek vanaduse riski realiseerumise korral. Lähtutud on põhimõttest, et kahe sotsiaalse riski (vanadus ja töötus) realiseerumise korral makstakse vaid ühte asendussissetulekut. Kui isik on taotlenud ja talle on määratud paindlik vanaduspension, siis ei ole tal õigust lisaks pensionile saada töötuse riski realiseerumise korral makstavat töötutoetust. Eelnõuga muudetakse analoogselt töötuskindlustuse seadust. Muudatuse järgi ei ole töötul, kellele on määratud paindlik vanaduspension, õigust ka teisele töötuse korral makstavale asendussissetulekule – töötuskindlustushüvitisele (vt eelnõu § 6 muudatusi).

Erandina on töötul õigus saada töötutoetust ja paindlikku vanaduspensioni siis, kui pension määratakse tagasiulatuvalt selle perioodi eest, mille eest isik on juba saanud töötutoetust. Selline olukord võib tekkida seetõttu, et isik esitas töötutoetuse saamise ajal paindliku vanaduspensioni avalduse. Kuna paindlik pension määratakse avalduse esitamise ajast, võib kattuda pensioni ja toetuse maksmise aeg. Isikult ei nõuta sellisel juhul töötutoetust tagasi. Üldjuhul on pensioni ja toetuse maksmise võimalik kattuvuse aeg kuni 15 tööpäeva.

Töö kaotamise korral on inimesel, kellel on vanaduspensionieani jäänud vähem kui viis aastat, võimalus valida:
1) paindlik vanaduspension (kui staažinõue täidetud) või
2) töötushüvitis (töötutoetus või töötuskindlustushüvitis).
Kui isik ei taotle paindlikku vanaduspensioni, on tal õigus töö otsimise ajal saada nii tööturuteenuseid kui ka töötushüvitist. Kui ta aga taotleb paindlikku vanaduspensioni, puudub tal õigus töötushüvitisele, kuid tal on õigus töö leidmist soodustavatele tööturuteenustele.

Eelnõuga ei muudeta nende isikute töötuna arvele võtmise tingimusi, kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension või kes saavad vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust (edaspidi päästeteenistuja toetus). TTTS § 6 lõike 5 punktide 2 ja 11 järgi ei võeta neid isikuid töötuna arvele, sest nad on soovinud saada vanaduse riski realiseerumisel ettenähtud vanaduspensioni kuni kolm aastat enne vanaduspensionikka jõudmist. Töötamise korral ennetähtaegset vanaduspensioni ei maksta. Päästeteenistujana töötamise korral toetust samuti ei maksta. Nii ennetähtaegse vanaduspensioni kui päästeteenistuja toetuse maksmise eesmärk on tagada sissetulek isikule, kes on mingil põhjusel otsustanud enne vanaduspensionikka jõudmist töötamisest loobuda.

Erinevalt isikutest, kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension, võetakse paindliku vanaduspensioni saaja töötuna arvele. Paindlik vanaduspension erinevalt ennetähtaegsest vanaduspensionist ei välista töötamist. Seda makstakse nii tööturult lahkumise, töötamise jätkamise kui tööturule naasmise korral. Samuti võib isik ise otsustada, millises määras talle pensioni makstakse. Kui isik, kellele on määratud paindlik vanaduspension, otsustab tööturule naasta ja vajab töö leidmisel abi, siis seda talle ka antakse (ta võetakse töötuna arvele ja talle osutatakse tööturuteenuseid). Muudatuse tegemisel on arvestatud ka elanikkonna vananemise negatiivse mõjuga tööturule ja kogu ühiskonna heaolule ning vajadusega soodustada inimeste tööelus osalemist. Paindlikku vanaduspensioni saav isik võib olla töötuna arvel ja saada abi töö leidmisel võrdselt teiste töötutega kuni töö leidmiseni või vanaduspensionikka jõudmiseni.

Kuigi ennetähtaegse vanaduspensioni saajat ei võeta töötuna arvele, ei tähenda see seda, et ta ei saa üldse abi, kui ta soovib tööle minna ja loobuda selleks ajaks pensioni saamisest. Tööturuteenuseid osutatakse ka tööotsijale ja inimesele, kes ei ole töötu ega tööotsijana arvele võetud. Kuid neil on õigus väiksemale hulgale teenustele võrreldes töötutega. Sotsiaalministeeriumil on 2018. aastal kavas analüüsida vanemaealistele tööturuteenuste osutamist, sh neile, kes on vanaduspensioni ealised ja saavad ennetähtaegset vanaduspensioni. Analüüsis saab kaaluda, kas ja milliste teenuste osutamist laiendada ennetähtaegse vanaduspensioni saajatele.

Ennetähtaegseid vanaduspensionäre ja paindliku vanaduspensioni saajaid koheldakse seega töötuna arvele võtmise ning tööturuteenuste ja -toetuste saamise seisukohalt erinevalt. Ennetähtaegsed vanaduspensionärid on võrreldavad paindliku pensioni saajatega, kuna mõlemad

isikutegrupid võivad jääda pensionile enne vanaduspensioniikka jõudmist. Igasugune ebavõrdne kohtlemine ei ole siiski põhiseadusvastane. Ebavõrdselt tohib kohelda, kui see on õigustatud ja selleks on mõistlik põhjus. Erineval kohtlemisel siinkohal on mõistlik põhjus – ennetähtaegse vanaduspensionäri puhul eeldatakse, et ta ei tööta (töötamise korral talle ennetähtaegset vanaduspensioni RPKS § 43 lõike 1^1 alusel ei maksta, kui ta läheb tööle enne vanaduspensioniealiseks saamist). Seega peab isik tegema selge valiku, kas soovib teha tööd või saada pensioni. Kui ennetähtaegse vanaduspensioni saaja on otsustanud saada pensioni ja mitte teha tööd, siis tema töötuna arvelevõtmine ja talle töö leidmiseks abi andmine ei ole põhjendatud. Paindliku vanaduspensioni saaja võib üheaegselt töötada ning saada pensioni. Seetõttu on tema töötuna arvele võtmine ja töö leidmisel abi andmine põhjendatud. Töötuna võetakse arvele isik, kes on ilma tööta, otsib tööd ja on valmis kohe tööle asuma. Paindliku vanaduspensioni saaja, kes ei tööta, tööle asumise motivatsioon on tõenäoliselt ka suurem, sest ta ei kaota õigust pensionile, kui ta tööle asub. Lisaks on oluline, et seadusandjal on sotsiaalsetes küsimustes avar otsustusruum.

Eelnõu § 5 punktiga 2 täiendatakse TTTS § 33 lõiget 1 punktiga 7, millega sätestatakse töötutoetuse maksmise lõpetamise aeg, kui töötule määratakse paindlik vanaduspension. Eelmise muudatuse kohaselt ei maksta töötule, kellele on määratud paindlik vanaduspension, töötutoetust. Samas ei ole välistatud võimalus, et töötu, kes juba saab töötutoetust, taotleb paindlikku vanaduspensioni töötuna arvel oleku ajal. Kui talle määratakse paindlik vanaduspension, lõpetatakse töötutoetuse maksmine samast päevast, millest alates tal on õigus saada pensioni.

Töötutoetust makstakse töötukassasse vastuvõtule pöördumiste vaheliste päevade eest (see ajavahemik ei või olla pikem kui 30 päeva) tagasiulatuvalt. Ka pension määratakse tagasiulatuvalt. Seetõttu ei ole alati võimalik lõpetada töötutoetuse maksmist sellest päevast, millest alates isikul on õigus pensionile. Kui isikul on teatud perioodi jooksul õigus saada järjest nii töötutoetust kui pensioni, siis lõpetatakse töötutoetuse maksmine paindliku vanaduspensioni määramise otsuse tegemise päevale eelneva viimase töötutoetuse arvutamise päevale järgnevast päevast.

Normitehnilistel põhjustel muudetakse kogu § 33 tekst. Muudatus võrreldes kehtiva §-iga 33 väljendub aga vaid lisatavas lõike 1 punktis 7 ja lõikes 4. Muu sisuliselt ei muutu.

Eelnõu §-ga 6 muudetakse töötuskindlustuse seadust (TKindlS).

Eelnõu § 6 punktiga 1 muudetakse TKindlS § 3 lõike 2 punkti 5. Muudatuse kohaselt ei ole inimene, kellele on määratud paindlik pension, töötuskindlustusega enam kaetud. See tähendab, et alates paindliku vanaduspensioni määramisest ei pea inimene enam maksma töötuskindlustusmakset ja tal ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele. Kehtiva TKindlS-i kohaselt ei ole kindlustatuks isik, kes on jõudnud vanaduspensioniikka või kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension.

Erinevad sotsiaaltoetused ja hüvitised tagavad inimesele sissetuleku töise sissetuleku puudumise korral. Töötuskindlustuse üks eesmärk on kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine. Vanaduse riski realiseerumise korral tagab vanaduspension inimesele sissetuleku. Kehtiva seaduse kohaselt töötuskindlustushüvitist ja vanaduspensioni või ennetähtaegset vanaduspensioni samal ajal ei maksta. Samamoodi ei saa eelnõu kohaselt inimene töötuskindlustushüvitist samal ajal paindliku vanaduspensioniga. Sissetulekut asendavad töötuskindlustushüvitis ja paindlik vanaduspension võivad koos olla suuremad võrreldes võimaliku saadava töötasuga. Seetõttu võib mõlema asendussissetuleku samaaegne maksmine vähendada

inimese motivatsiooni tööd leida ja sobiva töö leidmisel tööle asuda. Näiteks 2016. aastal oli keskmine töötuskindlustushüvitise suurus 366 eurot ning keskmine vanaduspensioni suurus 409 eurot. Kui maksta mõlemat asendussissetulekut koos, on inimese sissetulek 775 eurot, mis oleks peaaegu sama suur kui inimese sissetulek enne töötuks jäämist (töötuskindlustushüvitise suurus on 50% hüvitise maksmise esimesel 100 päeval). Poliitikauuringute Keskus Praxis on analüüsinud Eesti sotsiaalkaitsesüsteemis pakutavate sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste omavahelisi seoseid ning mõju inimeste töömotivatsioonile. Analüüsides kitsaskohti töötusriskihüvitiste ja vanadusriskihüvitiste samaaegsel maksmisel leiti, et töötutele mõeldud hüvitiste ja toetuste maksmine erinevate pensioniliikidega samal ajal võib olla põhjendamatu muu hulgas ka eeltoodud põhjustel.

Lähtudes põhimõttest, et riski ilmnemisel (nt töötus- või vanadusrisk) ning sissetuleku kaotuse korral tuleb tagada üks asendussissetulek, anname inimesele võimaluse valida, kas ta soovib pensionile jääda kuni viis aastat enne vanaduspensioniiga ja valida paindlik vanaduspension või teha seda hiljem. Kui inimene valib paindliku vanaduspensioni ehk asendussissetuleku varem, peab ta arvestama, et töö kaotuse korral ei ole paindliku vanaduspensioni saajal õigust töötuskindlustushüvitisele. Inimene on paindliku vanaduspensioni valimisega määratlenud oma staatuse vanaduspensionärina. Kui inimene on otsustanud pensionile jääda hiljem ja jätkab töötamist, on talle tagatud asendussissetulek töötuskindlustushüvitisena.

Eelnõu § 6 punktiga 2 täiendatakse TKindlS § 13 lõiget 1 punktiga 6. Eelnõu kohaselt lõpetatakse töötuskindlustushüvitise maksmine inimesele, kellele on määratud paindlik vanaduspension. Inimesel on õigus paindlikule vanaduspensionile kuni viis aastat enne ja mistahes ajal pärast riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiga. Jätkates töötamist ja mitte valides paindlikku vanaduspensioni, on inimesel töö kaotamisel õigus olla töötuna arvel ja saada töötuskindlustushüvitist. Kui inimene on töötuna arvel ja saab töötuskindlustushüvitist, kuid soovib jääda paindlikule vanaduspensionile, ei maksta talle samal ajal töötuskindlustushüvitist ja paindlikku vanaduspensioni. Töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetatakse, kui inimesele määratakse paindlik vanaduspension. Paindlik vanaduspension määratakse pensioni taotlemise ajast ehk pensioni makstakse tagantjärele. Seetõttu võib tekkida olukord, kus inimene saab töötuskindlustushüvitist ja paindlikku vanaduspensioni samal ajal. Vastavalt TKindlS § 46 lõikele 1 on töötukassal õigus kaalutlusõiguse alusel tagasi nõuda alusetult saadud töötuskindlustushüvitis perioodi eest, millal isik sai tagantjärele paindlikku vanaduspensioni.

Eelnõu § 6 punktiga 3 täiendatakse TKindlS § 42 lõike 1 punkti 1 paindliku vanaduspensioni terminiga. Paindliku vanaduspensioni saaja ei ole sarnaselt vanaduspensioniikka jõudnud töötajaga kindlustatu, kuid tööandjal tuleb tema töötasult, palgalt ja muudelt tasudelt maksta tööandjale kehtestatud töötuskindlustusmakse määras töötuskindlustusmakset. Seda seetõttu, et sarnaselt vanaduspensionärist töötajaga või teiste töötajatega on paindliku vanaduspensioni saajal võrdselt teiste töötajatega õigus hüvitistele koondamise ja tööandja maksejõuetuse korral.

Eelnõu §-ga 7 muudetakse väljateenitud aastate pensionide seaduse §-i 14. Kehtivas sättes (§ 14 punktis 7) on viide RPKS § 7 lõigetele 1 ja 2. Kuna eelnõus muutub RPKS § 7 sõnastus, siis on asjakohane viidata kogu RPKS §-le 7.

Eelnõu §-ga 8 sätestatakse seaduse jõustumise aeg. Eelnõu kohaselt jõustub seadus erinevatel aegadel. Vt seaduse jõustumise selgitusi all seletuskirja peatükist nr 9. Seadus jõustub eeldatavast vastuvõtmise ajast tunduvalt hiljem, et sihtrühmad saaksid muudatustega kohaneda, et oleks

tagatud õigusselgus ning et oleks võimalik teha sotsiaalkaitse infosüsteemi infotehnoloogilised muudatused.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse uusi termineid.

Paindlik pension – vanaduspension, mida nõutava pensionistaažiga inimene saab taotleda vähemalt viis aastat enne vanaduspensioniiga ja mistahes ajal pärast üldist vanaduspensioniiga ning mida makstakse vastavalt inimese soovile kas täies suuruses või pooles suuruses või mille maksmist võib ka peatada.

Ühendosa – vanaduspensioni osa, mille suurus tehakse kindlaks kahe komponendi alusel – sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa ja staaži (isiku töötatud aeg) alusel. Mõlemat suurust arvestatakse pooles ulatuses.

Solidaarosa – vanaduspensioni osa, mille suurus sõltub solidaarosakute summa ja aastahinde korrutusest.

Solidaarosak – vanaduspensioni osa, mille suurus sõltub isiku staažist ehk sellest kui kaua isik on töötanud ning mille eest on makstud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa aasta miinimumpalgalt.

Kindlustusosak – vanaduspensioni suuruse osa, mille suurus sõltub isiku eest tasutud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa suurusest.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Tulenevalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 4 lõike 2 punktist b on EL-il liikmesriikidega jagatud pädevus sotsiaalpoliitika valdkonnas ning tulenevalt ELTL artiklist 48 on EL-il õigus reguleerida liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist liidu territooriumil. Sellele tuginedes on Euroopa Parlament ja nõukogu vastu võtnud EL-i koordinatsioonimääruse ja selle rakendusmääruse. Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu koostamisel on arvestatud järgmiste EL-i õigusaktide ja neis lubatud eranditega:

1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, 30.04.2004);
2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (ELT L 284, 30.10.2009).

6. Seaduse mõjud

Vabariigi Valitsuse 2016–2019 tegevusprogrammi aluspõhimõtetes nähakse ette viia ellu pensionireform, mis arvestab Eesti tööealiste inimeste vähenemist ning vanemaealiste arvu kasvu. Põhimõte näeb ette, et tulevikus seotakse pensioniiga keskmise eeldatava elueaga, võimaldatakse valida endale sobivaim aeg pensionile minekuks ja võtta pensioni välja osaliselt või pensioni maksmine peatada.

Eelnõus sisalduvate muudatuste eesmärk on muuta kehtivat regulatsiooni selliselt, et see tagaks pensionipõlves piisava sissetuleku ja isikute võrdse kohtlemise pensioniskeemides, aitaks tööturule

tuua rohkem inimesi ja suurendaks seeläbi üldist tööjõu pakkumist ning tagaks pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse.

Valitsusliidu tegevusprogrammist lähtuvalt esitati 2017. aasta jaanuaris Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs“[7]. Analüüsis käsitleti lisaks hetkeolukorrale ja baasstsenaariumile ka pensioniea, pensionivalemi ja pensioniindeksiga seotud võimalikke muudatuste alternatiive ning paindliku pensioni võimalusi.

Eelnõus esitatud muudatused lepiti kokku Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel ning seetõttu ei käsitleta mõjuanalüüsis Vabariigi Valitsusele esitatud analüüsis toodud alternatiive. Mõjuanalüüsis ei hinnata õiguslikku selgust parandavaid ega muid tehnilisi muudatusi. Täpsemalt hinnatakse järgmiste eelnõus esitatud peamiste muudatuste mõju:
1) siduda alates 2027. aastast vanaduspensioniiga keskmiselt elada jäänud aastate arvu muutusega vanuses 65 aastat;
2) muuta alates 2021. aastast pensionile minek paindlikumaks, tagades aktuaarse neutraalsuse;
3) muuta alates 2021. aastast riikliku vanaduspensioni valemit selliselt, et lõpeb kindlustusosa ja algab staažiosa kogumine eesmärgiga kujundada pensioni I sambast solidaarsem ja võrdsem sissetulek vanemaealistele;
4) võimaldada kõikidele ligipääs II pensionisambale.

Eelnõus esitatud peamiste muudatuste mõju analüüsimise eesmärk on hinnata mõju vanaduspensionäride majanduslikule toimetulekule ja tööturul osalemisele ning riigieelarvele. Peamisteks uurimusküsimusteks on: 1) kas ja millisel määral mõjutavad eelnõus esitatud peamised muudatused vanaduspensionäride majanduslikku toimetulekut ning aitavad tööturule tuua rohkem inimesi võrreldes olukorraga, kui muudatusi ei tehtaks; 2) milline on eelnõus esitatud muudatuste eeldatav mõju riigieelarvele (pensionikindlustuse eelarvele). Eelnõus esitatud muudatuste mõju hindamiseks kasutatakse kvantitatiivseid analüüsimeetodeid.

Oluliste mõjude ilmnemisel on vaja lisada HÕNTE § 46 nõuetele vastavalt põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on koos Rahandusministeeriumiga põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud. See sisaldub seletuskirja mõjude osas ning Vabariigi Valitsusele 2017. aasta jaanuaris esitatud „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsis“. Mõju analüüsi koostamiseks on peale nimetatud analüüsi kasutatud ka Sotsiaalkindlustusameti, Statistikaameti jt asutuste andmeid.

Eelnõus esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, ning mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele. Mõju majanduslikule toimetulekule ja tööturul osalemise suurendamisele ja seeläbi tööjõu pakkumise soodustamisele käsitletakse sotsiaalse, sh demograafilise mõju all. Muudatused ei avalda mõju ainult kindlatele piirkondadele ning mõju ei ilmne selgelt erineval viisil ja ulatuses mõnes kindlas piirkonnas, kuid kaudselt võivad muudatused (peamiselt 1–3) avaldada mõju eri piirkondade elanike heaolule, sest võivad mõjutada eri piirkondade vahelisi tööturu ning sissetulekute erinevusi. Seetõttu on vastavate muudatuse all kirjeldatud ka mõju regionaalarengule. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta majandust, elu- ja looduskeskkonda ega

[7] https://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaal/vanaduspensioni_jatkusuutlikkuse_analuus_2016.pdf

avalda mõju välissuhetele ja julgeolekule ning seetõttu ei ole mõju olulisust nendes mõjuvaldkondades hinnatud.

6.1. Muudatus 1 – alates 2027. aastast vanaduspensioniea sidumine keskmiselt elada jäänud aastate arvu muutusega vanuses 65 aastat

6.1.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju ulatus

Muudatuse peamine sotsiaalne mõju seisneb selles, et soodustada meeste ja naiste tööturul osalemist ning seeläbi ka tööjõupakkumise suurenemist. Kaudselt avaldab muudatus mõju vanemaealiste majanduslikule toimetulekule, kuna kauem töötamine aitab suurendada sissetulekuid ning seeläbi aitab vähendada eeldatavat soolist pensionilõhet.

Eesti on vananeva ja väheneva rahvaarvuga riik, kus samal ajal on pikenenud inimeste eluiga ja inimesed elavad kauem tervena. Statistikaameti rahvastiku statistika näitab, et aastate võrdluses on Eesti rahvastikus eelkõige vähenenud alla 18-aastaste laste ja noorte osakaal, samas on kasvanud 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal (14,9%-lt 2000. aastal 19,3%-ni 2017. aastal)[8]. Vastavalt Statistikaameti rahvastikuprognoosile suureneb 65-aastaste ja vanemate elanike osakaal veelgi.

Rahvastiku vananemine mõjutab väga tugevalt ka tööturgu. Arvestades 5–14-aastaste ja 55–64-aastaste inimeste arvu suhet rahvastikus, lahkub juba eeloleval kümnendil Eesti tööturult hinnanguliselt rohkem inimesi, kui sinna suundub (st tööturusurve indeks on alla 1). Analüüside kohaselt on 2024. aastaks Eestis pea 50 000 tööealist inimest vähem[9]. Demograafiline tööturusurveindeks väljendab seega üha suuremat survet tööga hõivatutele, et rahuldada tööjõuturu vajadused ja samas kindlustada ka näiteks avalike teenuste ja toetuste tase[10].

Eesti vanemaealist rahvastikku iseloomustab naiste suurem osakaal eakate hulgas, millega võivad kaasneda erinevad sotsiaalmajanduslikud mõjud ja riskid (nt suurem vaesusrisk). Kui 2017. aasta 1. jaanuari seisuga oli 65–74-aastastest 61% naised, siis 75-aastaste ja vanemate hulgas oli see näitaja 71%. Selle peamine põhjus on suur erinevus naiste ja meeste eeldatavas[11] elueas – Eesti naised elavad meestest keskmiselt ligi üheksa aastat kauem. Kui Statistikaameti andmetel oli 2016. aastal oli Eestis naiste keskmine eeldatav eluiga sünnil 81,9 aastat, siis meestel 73,2 aastat. Varasemate aastatega võrreldes on nii meeste kui naiste keskmine eeldatav eluiga sünnihetkel pikenenud ning ka erinevused naiste ja meeste eeldatavas elueas on mõnevõrra vähenenud.

Keskmine eeldatav eluiga pensionieas (keskmiselt elada jäänud aastate arv vanuses 63) on viimase 20 aasta jooksul suurenenud 16,4 aastalt 19,9 aastani. Naistel on see olnud mõnevõrra kõrgem ning see on pikenenud 18,1 aastalt 22,1 aastale. Meeste keskmine eeldatav eluiga vanuses 63 oli 1997. aastal 13,5 ning see on suurenenud 2016. aastaks 16,7 aastani. (Statistikaamet).

[8] Vt ka heaolu arengukava 2016–2023 hetkeolukorra analüüs. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalse_turvalisuse_kaasatuse_ja_vordsete_voimaluste_arengukava_2016_2023/heaolu_arengukava_hetkeolukorra_ulevaade_2015.pdf

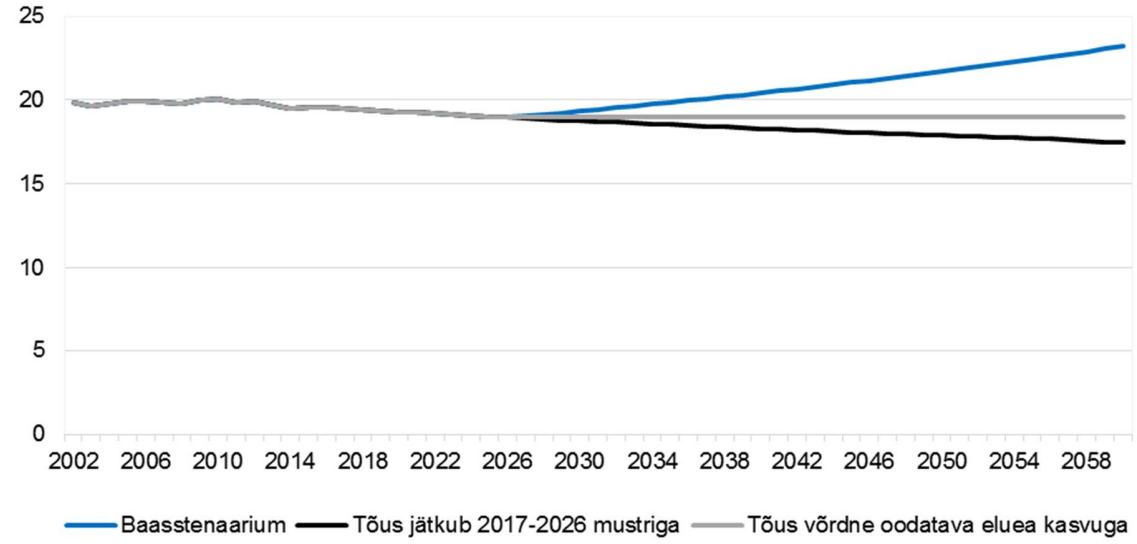
[9] http://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/02/T%C3%B6%C3%B6turu_uuring_terviktekst.pdf

[10] Krusell, S. (2010). Vanemad inimesed tööturul. Sotsiaaltrendid 5. Statistikaamet.

[11] Keskmine eeldatav eluiga, mis näitab keskmist eeldatavat eluiga sünnihetkel, kui suremus ei muutu. Keskmise eeldatava eluea sünonüümina kasutatakse ka oodatava eluea mõistet, kuid rahvatervishoiu jt määratluse alusel on korrektsem kasutada mõistet eeldatav eluiga.

2026. aastaks suureneb pensioniiga ning pensioniea vanus mõjutab ka keskmiselt elada jäänud aastate arvu pensionieas. Rahandusministeeriumi „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsis“ esitatud prognoosi kohaselt on keskmine eeldatav eluiga pensionieas 19 aastat. Sama mustriga pensioniea tõusuga jätkates langeks see 17,5 aastani aastal 2060. Naised elavad keskmisest mõned aastad kauem ja mehed vähem. Kõrgemas vanuses ja kaugemas tulevikus on see vahe väiksem ning vastupidi.

Joonis 4. Eeldatav eluiga pensionieas, 2002–2060



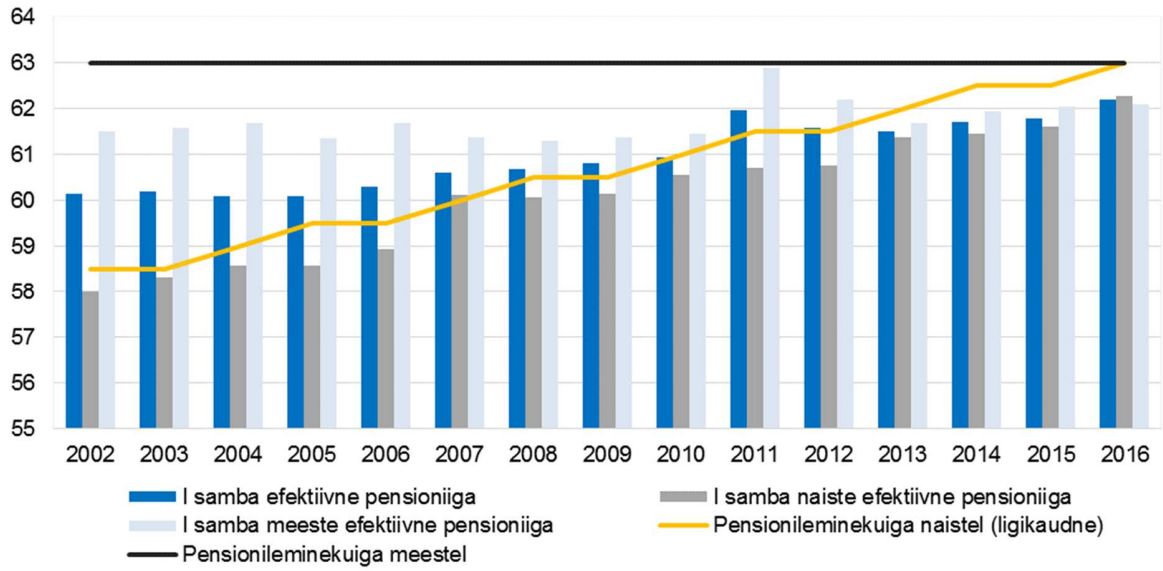
Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused, riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs

Kuigi eeldatav eluiga on pidevalt pikenenud ning ka tööturul aktiivsena olemise aeg on aastate 2007–2016 jooksul 2,7 aasta võrra pikenenud[12], on efektiivne vanaduspensioniiga (ei arvesta erinevaid sooduspensioneid) sõltuvalt aastast olnud meestel umbes 1–1,5 aastat ja naistel 0,5–1 aastat madalam seadusega sätestatud vanaduspensionieast[13]. Meeste ja naiste pensioniiga ühtlustus 2016. aastal (63 aastat) ning alates 2017. aastast tõuseb nii meeste kui naiste pensioniiga 65 eluaastani aastaks 2026.

[12] Eurostati andmetel oli Eestis tööelu kestus aastates 2016. aastal 37,8 aastat (naistel 36,9 ja meestel 38,7). Tööelu kestus näitab demograafilistele ja tööturu andmetele tuginedes aastaid, kui kaua 15-aastane inimene keskmiselt tööturul aktiivne on.
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde420&plugin=1

[13] OECD kasutab efektiivse pensionile jäämise ea arvutamiseks tööjõu-uuringu andmeid 40–74aastaste elanike tööjõus osalemise kohta viieaastase vahemikuga vanuserühmades.

Joonis 5. Meeste ja naiste efektiivne pensioniiga ning seadusega sätestatud pensioniead, 2002–2016



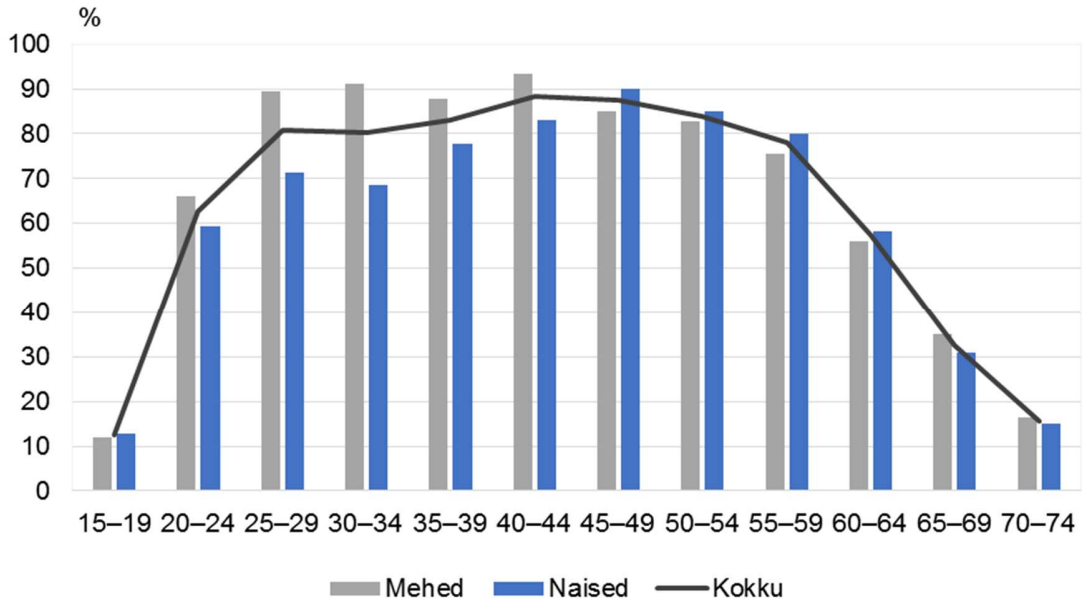
Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeeriumi arvutused

Tulenevalt rahvastiku üldisest vananemisest pööratakse vanemaealiste (55–64 aastased) tööturule toomisele ja nende tööhõive suurendamisele erilist tähelepanu kõikides Euroopa Liidu riikides. Kuna üle 65-aastaste inimeste osatähtsus kogurahvastikus kasvab, on oluline, et inimesed säilitaksid oma töövõime ja soovi tööd teha ka vanemas eas ning panustaksid seeläbi tööjõu hulga suurendamisse. Vanemaealiste tööhõive määr on Eestis võrreldes Euroopa Liidu keskmisega küll kõrgem[14], ent vanuse suurenemisel langeb see kiiresti hoolimata sellest, et valmisolek vanaduspensionieas töötamist jätkata on suur[15].

Statistikaameti andmetel oli 2017. aastal Eestis 55–64-aastaste tööhõive määr 67,9% (2016. aastal 65,1%). 55–64-aastaste meeste ja naiste võrdluses on meeste tööhõive määr mõnevõrra madalam kui naistel (meestel 66,3% ja naistel 69,2%). Kuigi vanemaealiste tööhõive määr on Eestis suhteliselt kõrge, nähtub vanuserühmade võrdlusest, et tööhõive määr langeb Eestis vanusega suhteliselt kiiresti. Kui 50–54-aastaste seas oli 2017. aastal tööhõive määr 83,8%, siis 55–59-aastaste vanuserühmas 77,9%. Suurim langus ilmneb pensioniea saabumisel – nii oli 2017. aastal 60–64-aastastest hõivatud veidi enam kui pooled (57,3%), 65–69-aastastest 32,6% ja 70–74-aastastest 15,5%. Seejuures on 70–74-aastaste seas tööhõive määr oluliselt kõrgem kui näiteks kümme aasta tagasi (2007. a 8,9%). Meeste ja naiste võrdluses on meeste tööhõive määr oluliselt kõrgem kuni 44 eluaastani. Seejärel tööhõive määrad ühtlustuvad või on naiste tööhõive määr mõnevõrra kõrgem.

[14] 2016. aastal oli 65-aastaste ja vanemate inimeste tööhõive määr Eestis 12,9%, Euroopa Liidus keskmiselt aga 5,6%, sh meestel vastavalt 14,1% ja 8% ning naistel 12,3% ja 3,7%.
[15] Heaolu arengukava 2016–2023. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/heaolu_arengukava_eelnou_0.docx

Joonis 6. Tööhõive määr vanuserühmade ja soo järgi, 2017



Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring

Pensioniea tõstmise üks eesmärke on tuua tööturule rohkem inimesi ja suurendada seeläbi üldist tööjõu pakkumist. Sotsiaalkindlustusameti andmete järgi töötas (laekunud sotsiaalmaksu järgi) näiteks 2017. aasta aprillis 17,6% kõigist vanaduspensionäridest[16].

Eesti elanike valmisolekut püsida tööturul ka pärast vanaduspensioniikka jõudmist kinnitab asjaolu, et suur osa vanaduspensionäridest soovib töötada. Uuringute[17] kohaselt kavatseb 76% tasustatud või tasustamata tööd tegevatest vanemaealistest vanaduspensioniikka jõudes töötamist jätkata. Töötamist jätkata soovijaid on enim meeste seas (84%) ning nende seas, kes on jõudmas kohe vanaduspensioniikka ehk 60–64-aastaste seas (90%). Nendest, kes soovivad töötamist jätkata, toob enamik (90%) peamiseks põhjuseks sissetulekute langusest tingitud majandusliku toimetuleku halvenemist ning elustandardi säilitamise soovi. Seega mõjutab soovi pensionieas töötamist jätkata hirm elatustaseme languse ja elukvaliteedi halvenemise ees[18]. Sellest võib järeldada, et eeldatavalt oleks Eesti puhul oluliseks motiveerivaks teguriks pensioniealistele inimestele võimalus saada vanaduspensioni samal ajal töötamisega või minna vanaduspensionieast hiljem pensionile, suurendades seeläbi oma pensionivara.

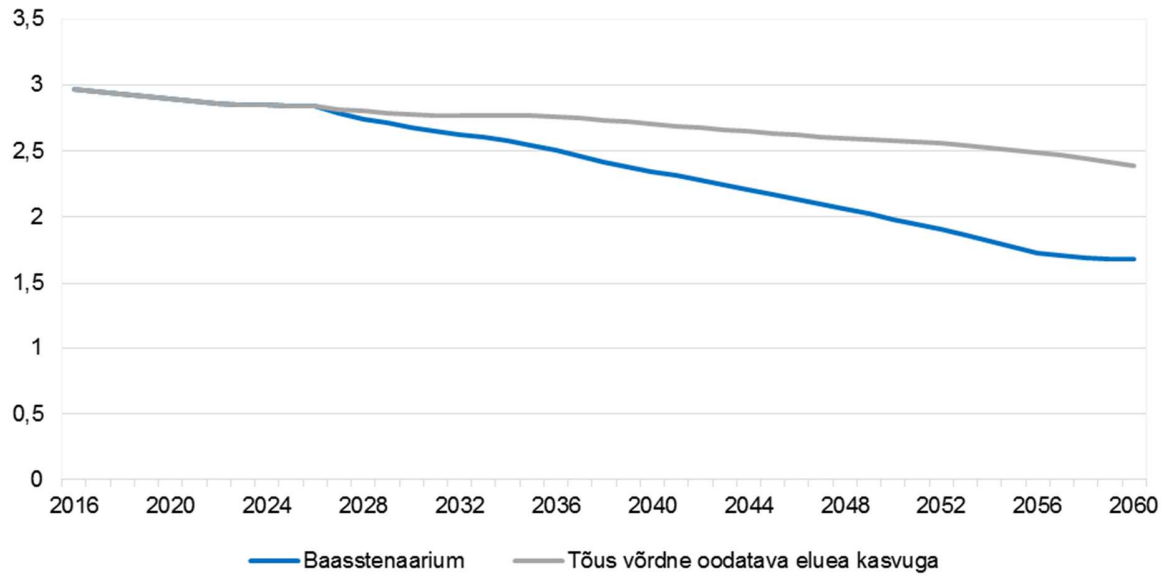
Pensioniea muutmine mõjutab tööealiste ja pensioniealiste suhet. Kehtiva vanaduspensioniea järgi väheneks prognoositavalt tööealiste ja vanaduspensioniealiste suhe ligi kaks korda. Praeguse tööealiste ja pensioniealiste suhte säilitamiseks peaks pensioniiga tõusma 2060. aastaks 72 eluaastani. „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsi“ kohaselt on vanaduspensionäride arv püsinud ning püsib praeguse süsteemi prognoosi kohaselt veel 2026. aastani suhteliselt

[16] Koos kõikide eriseadustega ning kaitseväe ja piirivalve pensioni saajatega.
[17] TNS Emor. (2015). Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraxis_final.pdf
[18] Rosenblad, Y. (2014). Tööjõu vananemine ja vanemaealise tööjõu siirdumine pensionile. Muutuv majandus ja tööturg. Statistikaamet.

stabiilselt 300 000 inimese juures. Stabiilsus tuleneb eelkõike senisest pensioniea pidevast tõusust[19]. Prognoosi kohaselt kasvab praeguse olukorra säilimisel vanaduspensionäride arv aastaks 2056 üle 360 000 inimese ja hakkab siis vähehaaval kahanema. Samal ajal väheneb prognooside kohaselt nii tööealiste arv kui ka elanikkond kokku. Ka Statistikaameti prognoosi kohaselt tööealiste arv ja osakaal aja jooksul väheneb ning pensioniealiste osakaal suureneb.

Eelnõus esitatud pensioniea tõstmise muudatus vähendab eeldatavalt tööealiste ja pensioniealiste suhte vähenemist ja näiteks aastani 2030 jääks suhe praegusele tasemele (vt riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs). Ka OSKA[20] analüüside[21] kohaselt väheneb Eesti tööealiste inimeste arv 2025. aastaks 100 000 inimese võrra – 23 000 läheb Eestist ära, 24 000 väheneb iibe tõttu ning 55 000 väljub tööturult elanikkonna vananemise tõttu, mistõttu vajadus pikema tööelu järele suureneb pidevalt.

Joonis 7. Tööealiste ja pensioniealise rahvastiku suhe pensioniea kasvu sidumisel eeldatava elueaga, 2016–2060



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused, riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkuse analüüs

Eelnõus esitatud pensioniea muudatus algab üheksa aasta pärast. Kuna praegu pole veel olemas 2017–2026 toimuva pensioniea tõusu tulemusi, on raske hinnata tööjõuturu käitumist ka eelnõus esitatud muudatuse kohta. Eeldatavalt töötavad inimesed pensioniea tõusu võrra kauem, kuid see eeldab tööjõuturu paindlikkuse kasvu, mida peaks toetama järjest kaasaaegsemaks arenevad täiskasvanuhariduse võimalused ning aktiivsed tööturumeetmed.

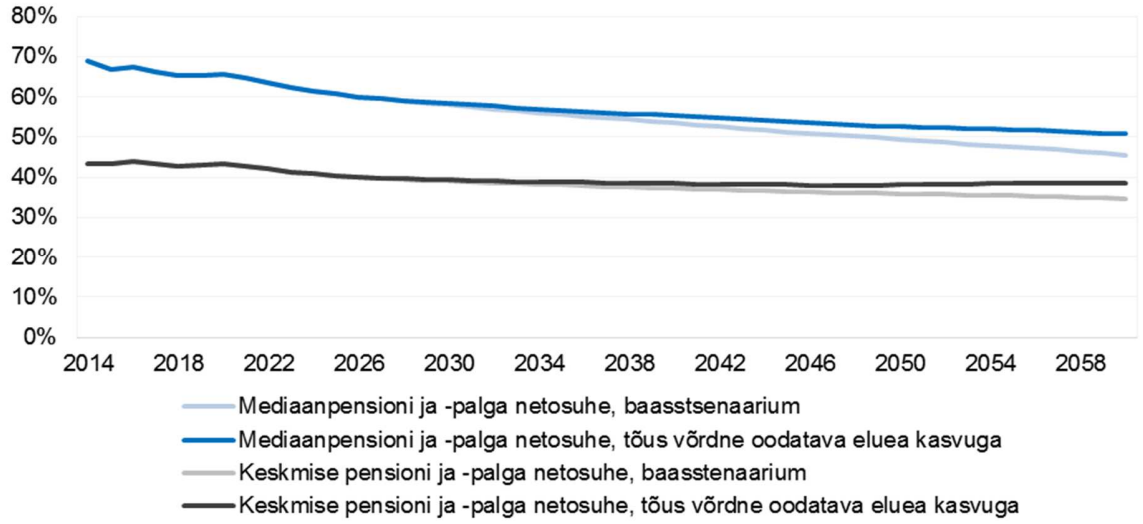
Pensioniea tõusuga lisandub tööturule enam üle 65-aastaseid. 65–69-aastastest on praegu hõivatud 32,6% (Statistikaamet), kuid nagu eespool öeldud, töötavate pensionäride arv vanuse kasvades

[19] 2016. aastal oli 1953. aastal sündinute pensioniiga 63 aastat. 2017. aastast hakkab vanaduspensioniiga järk-järgult tõusma, jõudes 2026. aastaks 65 eluaastani.
[20] Vt ka http://oska.kutsekoda.ee/oska-valdkonnad/
[21] Kutsekoda (2017). Eesti tööturg täna ja homme. Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest. tulenevast koolitusvajadusest. OSKA uuringuaruanne. http://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/12/Eesti-t%C3%B6%C3%B6turg-t%C3%A4na-ja-homme2017.pdf

väheneb. Varasemate pensioniea tõusude kogemusele tuginedes võib eeldada, et pensioniea tõus avaldab positiivset mõju vanemaealiste tööhõive suurenemisele[22]. Seega aitab pensioniea tõstmine osaliselt leevendada tööealise elanikkonna vähenemisest tekkivat tööjõupuudust.

Kauem töötamine loob eelduse ka majandusliku toimetuleku paranemisele ehk töötatud aastate kasvuga suureneb üldjuhul ka pensioni arvutamise aluseks olev töötamise staaž ning suurenevad kindlustusosakud, mis loob pensionisaajale eelduse suuremale pensionile. Samuti pikeneb II samba kogumisperiood ja lüheneb väljamaksete periood. Teisalt on oluline arvestada, et mõju avaldub eelkõige uutele pensionäridele, sest nendel on võimalus töötada kauem ja teenida täiendavaid pensioniõigusi. Kokkuvõttes aitab muudatus kaasa sellele, et võrreldes praeguse olukorra jätkumisega ei vähene mediaanpensioni ja mediaanpalga suhe sellisel määral – prognoosi kohaselt oleks 2060. aastal mediaanpensioni ja mediaanpalga netosuhe pensioniea tõusu sidumisel eeldatava elueaga *ca* 5 protsendipunkti võrra suurem ning keskmise pensioni ja keskmise palga suhe *ca* 4 protsendipunkti võrra suurem kui praeguse olukorra jätkumisel. Arvutused on tehtud eeldusel, et võimalik pensionieaga kaasnev I samba eelarve ülejääk makstakse välja pensionideks.

Joonis 8. Mediaanpensioni ja -palga ning keskmise pensioni ja palga netosuhe pensioniea sidumisel eeldatava elueaga, 2014–2060



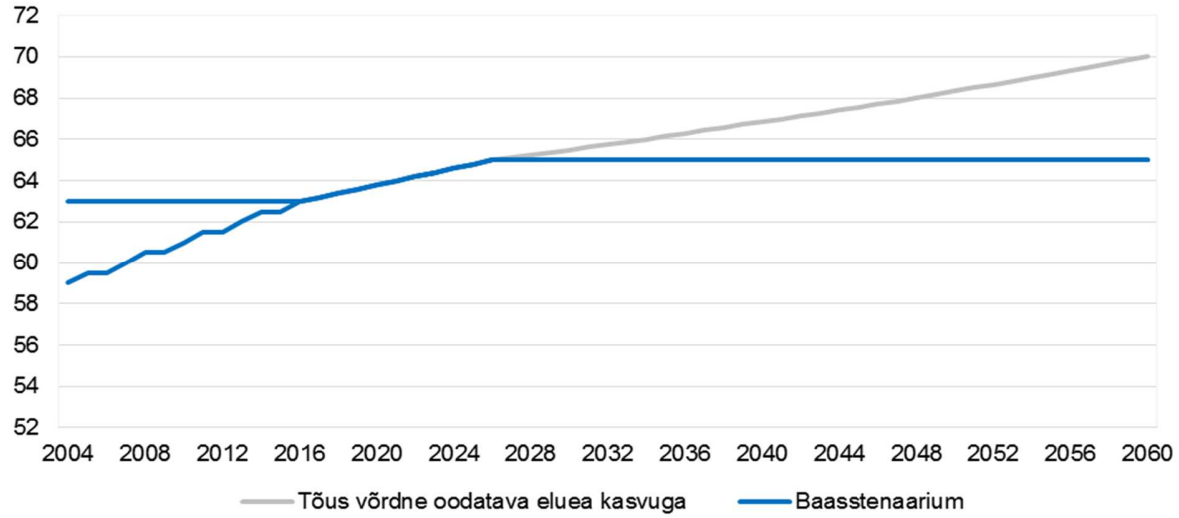
Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused; riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs

Sihtrühma suurus ja mõju avaldumise sagedus

Eelnõu kohaselt seotakse pensioniea tõus eeldatava elueaga alates 2027. aastast ning selleks ajaks on pensioniiga jõudnud 65 aastani. Muudatuse täpsemaks sihtrühmaks on eelkõige need Eesti elanikud, kes on sündinud 1962. aastal või hiljem ning kes jõuavad pensioniikka pärast 2026. aastat.

[22] Võrk, A. (2009) „Labour Supply Incentives and Income Support Systems in Estonia“, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2009-Labour-supply-incentives-and-income-support-systems.pdf

Joonis 9. Pensioniea kasv ja prognoos, 2004–2060



Allikas: Rahandusministeerium, riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs

Seega ei mõjuta muudatus neid, kes on enne 2027. aastat jõudnud pensioniikka ehk kes selleks ajaks on vanemad kui 65. Statistikaameti rahvastiku prognoosi[23] kohaselt on 2027. aastal üle 65-aastaseid elanikke umbes 277 600, mis on *ca* 22% kogu elanikkonnast. Täpsemalt puudutab muudatus uusi vanaduspensioni saajaid. Sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal lisandus näiteks 2016. aastal mõnevõrra enam kui 13 300 inimest, kellele esmakordselt määrati vanaduspension (nn tavakorras ehk ilma ennetähtaegse ja edasilükatud pensioni saajateta). Statistikaameti prognoosi kohaselt on 2027. aastal 65-aastaseid inimesi ligikaudu 17 000, mis on *ca* 1% 2027. aasta elanikkonnast.

Pikemaajaliselt mõjutab muudatus aga kõiki neid, kes 2027. aastal ja hiljem jõuavad vanaduspensioniikka ehk kõik need, kes on 2027. aastal vanuses 0–65. Statistikaameti rahvastikuprognoosi järgi on nende osakaal *ca* 78% kogu rahvastikust. Kokkuvõttes mõjutab 2027. aasta algusest jõustuv muudatus olulist osa Eesti elanikkonnast.

Eelnõu muudatusega puutuvad vanemaealised kokku pensioniea saabumisel ehk tegemist on ühekordse sündmusega ning mõju avaldumise sagedust võib hinnata väikeseks.

Ebasoovitavate mõjude risk

Pensioniiga seotakse eeldatava elueaga nii, et pensioniea kasv sõltub 65-aastaste inimeste eeldatava eluea kasvust. Vältimaks eeldatava eluea muutuse kõikumiste mõju (st eeldatava eluea muutus võib võrreldes eelmise aastaga kõikuda suhteliselt suurtes piirides) pensioniea tõusule, võetakse aluseks viie aasta libisev keskmine. Võimalike teadlikkusega seotud riskide maandamiseks kehtestatakse vanaduspensioniiga kaks aastat varem, et pensionile jääjatele oleks see enne teada (iga aasta detsembris kehtestatakse üle-ülejärgmise aasta vanaduspensioniiga). Samuti sätestatakse, et vanaduspensioniiga ei või tõusta rohkem kui kolm kuud aastas.

[23] Statistikaameti avalik andmebaas. Prognoositav rahvaarv (aluseks 1. jaanuari 2012 rahvaarv), variant 1.

Ebasoovitava mõju võib ilmneda sel juhul, kui tööturg ei ole piisavalt paindlik ning sellest tulenevalt jäävad vanemaealised tööturult eemale ja vajavad täiendavat abi majandusliku toimetuleku tagamisel. Analüüsid näitavad, et vanemaealistel (55–64-aastased) on töötuks jäämisel uue töökoha leidmine tunduvalt raskem kui noorematel tööotsijatel. Vanemaealiste töötuse määr on küll madalam üldisest töötuse määrast, kuid teisalt on nende tööotsingud pikaajalisemad või langetakse üldse tööturult välja.[24] Riski maandamiseks on olulised vanemaealiste töötajate hõives püsimiseks töötuse ennetamise meetmete arendamine, nt töövõime jätkusuutlikkuse tagamine, täiend- ja ümberõppe soodustamine, koondamisele reageerimine, elukestva õppe põhimõtete ja tööandjate vajadustele vastavate koolituste arendamine ning tööturult väljalangemise ennetamiseks vanaduspensionieas tööotsijatele tööturuteenuste osutamine.[25] Ka võib suureneda vajadus osaajaga töötamise võimaluste järele. Kokkuvõttes ei kaasne muudatusega siiski olulisi uusi riske ning ebasoovitavate mõjude riski võib hinnata keskmiseks.

Kokkuvõttes on muudatusel oluline mõju, kuna puudutab üle 20% Eesti elanikest ning aitab kaasa tööjõu pakkumise suurenemisele ning vanemaealiste majandusliku toimetuleku paranemisele.

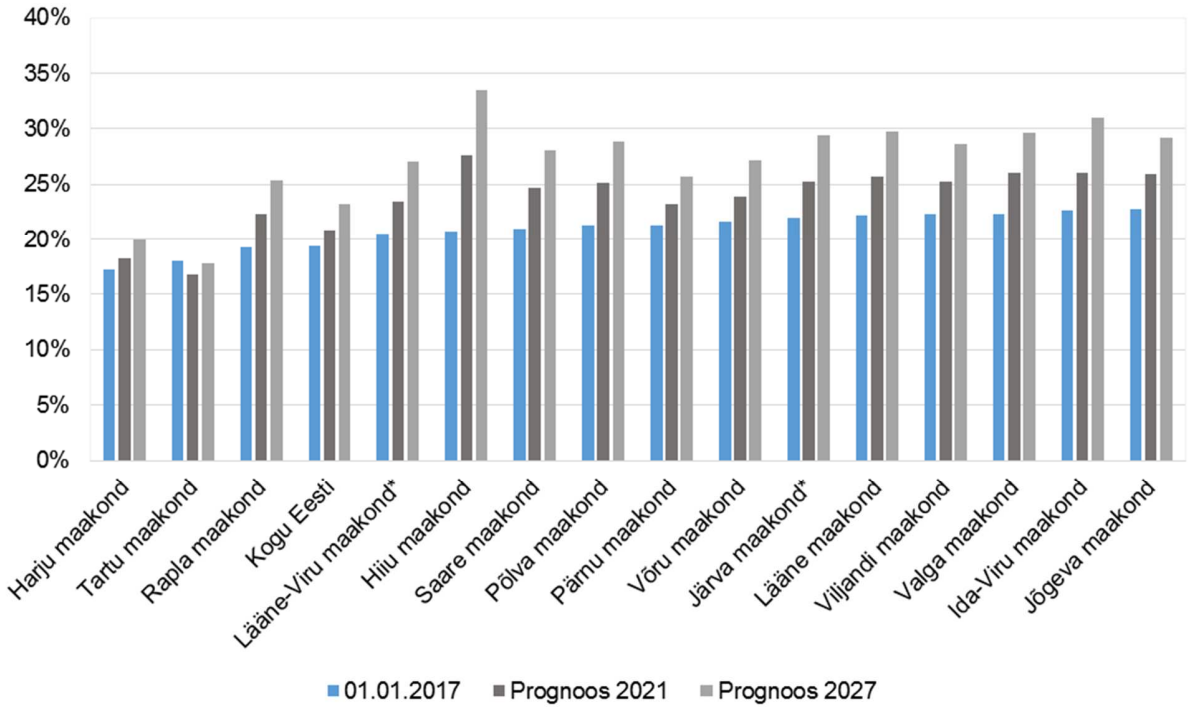
6.1.2. Mõju regionaalarengule

Muudatus ei ole otseselt suunatud regionaalarengule, kuid võib mõjutada erinevates piirkondades elavate vanemaealiste inimeste tööturul osalemist ning suurendada seeläbi tööjõu pakkumist. Statistikaameti rahvastiku statistika näitab, et aastate võrdluses on Eesti rahvastikus kasvanud 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal. Statistikaameti andmetel oli 2017. aasta jaanuari seisuga piirkondade lõikes kõige suurem 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal Jõgeva maakonnas ning kõige madalam Harju maakonnas. Vastavalt Statistikaameti rahvastikuprognoosile suureneb edaspidi kõikides piirkondades 65-aastaste ja vanemate elanike osakaal.

[24] Heaolu arengukava 2016–2023. Hetkeolukorra analüüs. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalse_turvalisuse_kaasatuse_ja_vordsete_voimaluste_arengukava_2016_2023/heaolu_arengukava_hetkeolukorra_ulevaade_2015.pdf

[25] Heaolu arengukava 2016–2023. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/heaolu_arengukava_eelnou_0.docx

Joonis 10. 65-aastaste ja vanemate elanike osakaal maakonniti 2017. aasta alguses ja 2021. ja 2027. aasta prognoos

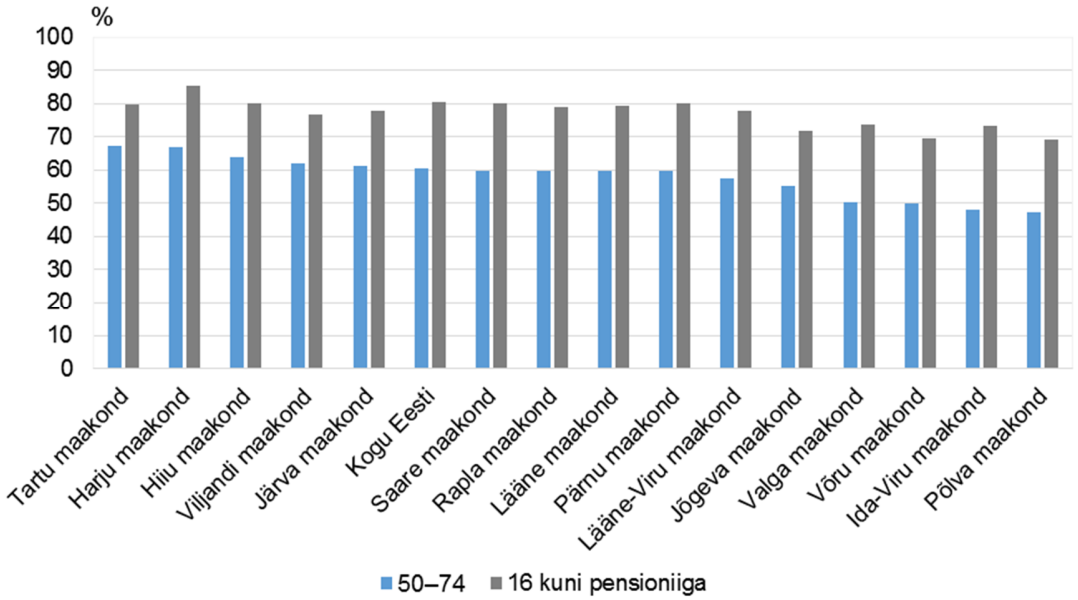


Allikas: Statistikaamet

Vanemaealiste arvu kasv rahvastikus mõjutab ka piirkondlikke tööturu näitajaid. Nii oli Statistikaameti andmetel 2017. aastal tööturusurve indeks maakondade võrdluses kõige madalam Hiiu ja Ida-Viru maakonnas (0,55), samas vaid Tartu maakonnas oli indeks üle 1 ehk eeloleval kümnendil lahkub enamikes piirkondades vanaduse tõttu tööturult enam inimesi kui sinna siseneb. Statistikaameti andmete kohaselt oli 16-aastaste kuni pensioniealiste tööhõive määr kõige suurem Harju maakonnas olles 2017. aastal 81,1%, samas Ida-Viru maakonnas oli see vaid 64% (Eesti keskmine 75,8%). Uuringu valimi suuruse tõttu ei ole avaldata töötuse määra kõikide maakondade kohta, kuid avaldatud maakondade võrdluses oli 2017. aastal 16-aastaste kuni pensioniealiste töötuse määr suurim Ida-Viru maakonnas (13%) ning madalaim Tartu maakonnas (4,1%).

Vanemaealiste tööturul osalemist maakondade võrdluses on võimalik kirjeldada ka 50–74-aastaste tööjõus osalemise määra kaudu. Statistikaameti andmetel oli 2017. aastal 50–74-aastaste tööjõus osalemise määr kõige suurem Tartu maakonnas (67,4%) ning kõige madalam Põlva maakonnas (47,3%). 16-aastaste kuni pensioniealiste tööjõus osalemise määr oli aga oluliselt suurem ning ulatus 69,2%-st Põlva maakonnas 85,3%-ni Harju maakonnas.

Joonis 11. Tööjõus osalemise määr vanuse ja maakonna järgi, 2017



Allikas: Statistikaamet

Eeldatavalt[26] mõjutab eelnõus toodud muudatus vanemaealisi kauem töötama ning võib vähendada ka piirkondlike tööturu näitajate erinevust. Kauem töötamine loob eelduse ka majandusliku toimetuleku paranemisele ehk loob eelduse suuremale pensionile (töötatud aastate kasvuga suureneb üldjuhul ka pensioni arvutamise aluseks olev tööstaaž ning suurenevad kindlustusosakud) ning võib seetõttu vähendada ka vanemaealiste sissetulekute erinevusi piirkondade lõikes. Tööea pikenemisel ning kauem töötamise eelduseks on lisaks tööturu paindlikkusele olulised nii koolitusvõimalused kui ka vabade ametikohtade olemasolu erinevates piirkondades. Statistikaameti andmetel[27] oli Eesti ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides 2017. aasta IV kvartalis ligi 10 600 vaba ametikohta ning nende seas on endiselt kõige suurem osa töötleva tööstuse (20%), kaubanduse (15%) ja hariduse (10%) valdkonna ametikohtadel. Piirkondlikult oli enamik vabadest ametikohtadest Harjumaal (68%), sh Tallinnas (53%), järgnesid Tartu (9%) ja Ida-Viru maakond (5%). Vabade ametikohtade arv oli väikseim Hiiu, Jõgeva ja Võru maakonnas.

Kokkuvõttes võivad eelnõus toodud muudatused mõjutada kõiki neid kohalikke omavalitsusi ja piirkondi, kus on pensioniikka jõudvaid elanikke, kuid samas ei kaasne muudatusega spetsiifilisi tegevusi mõne konkreetse piirkonna suhtes. Võib küll eeldada, et teatud piirkondades suureneb tööjõus osalemine, kuid täpsemalt ei ole võimalik muudatuse mõju hinnata. Eri piirkondades elavad inimesed puutuvad muudatusega kokku pensioniea saabumisel ning sellest tulenevalt on mõju avaldumise sagedus väike (ühekordne sündmus).

[26] Piirkondade lõikes pole täpsemalt võimalik eelnõus toodud muudatuste mõju hinnata, sest vastavate hinnangute andmiseks on vaja piisavalt esinduslikke ja detailseid andmeid. Seetõttu on eelnõus toodud muudatuste mõju hindamisel eeldatud, et sarnane mõju avaldub ka regioonide lõikes.
[27] http://www.stat.ee/pressiteade-2018-029

Ebasoovitav mõju võib ilmneda sel juhul, kui tööturumeetmed ning tööturu paindlikkus ei ole piisav, et toetada vanemaealiste pikemat tööelu, mis suurendab piirkondlikke erinevusi. Samas ei ole tegemist uute riskidega, mistõttu võib ebasoovitava mõju riski hinnata keskmiseks.

6.1.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõus esitatud muudatus avaldab mõju riigiasutustele ja riigieelarve kuludele (vt seletuskirja punkt 7).

Sotsiaalkindlustussüsteemi finantsilist jätkusuutlikkust mõjutab peale majanduse arengu ka rahvastiku struktuur. Viimase puhul on seoses rahvastiku vananemisega oodata tööealise elanikkonna olulist vähenemist võrreldes pensioniealistega. Praeguse olukorra jätkumisel suureneb kiiresti pensionäride arv, mis tähendab tugevat survet pensionikindlustuse eelarvele ja pensioni suurusele.[28] Seetõttu on pensioniea tõusu peamine eesmärk parandada pensionisüsteemi jätkusuutlikkust, suurendades muudatuse kaudu töötavate inimeste arvu ja vähendades pensionäride arvu.

Vanaduspensione (I sammas) rahastatakse Eestis eelkõige jooksvalt laekuvast sotsiaalmaksust, aga ka riigieelarve muudest tuludest. Kulud riiklikule pensionikindlustusele moodustasid 2016. aastal kokku 1,7 miljardit eurot[29].

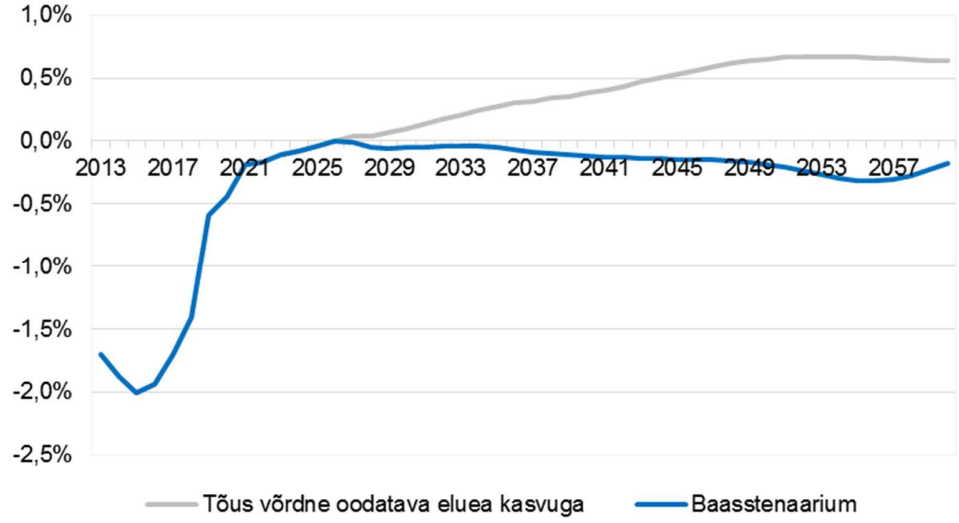
Peamine tegur, millega saab mõjutada pensionikindlustuse jätkusuutlikkust, on pensioniiga. Pensioniiga saab tõsta ühekordsete otsustega, kuid samas on võimalik ja otstarbekam kasutada automaatselt kohanduvaid mehhanisme (AKM), mis kohandavad pensioniiga vastavalt objektiivsele statistikale. Täpsemalt on automaatselt kohanduvaid mehhanisme kirjeldatud „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsis“.

Pensioniea kasvu mõju majandusele ning riigi tuludele ja kuludele on täpselt keeruline hinnata. Kui muud tegurid jäävad samaks, on mõju eelarvele eeldatavalt positiivne, kuna inimesed töötavad kauem (rohkem tulu) ning ka pensionide kulud on sellest tulenevalt väiksemad. „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsi“ kohaselt võib riikliku pensionikindlustuse defitsiit väheneda pikemas perspektiivis 1–1,5% SKP-st võrreldes praeguse olukorra jätkumisega. See võimaldab edaspidi muuta pensioniindeksit selliselt, et pensionid kasvaksid kiiremini kui kehtiva indeksi järgi. Indeksi muutmist võib kaaluda siis, kui I samba tulud ja kulud on enam-vähem tasakaalus (hinnanguliselt aastal 2023).

Kokkuvõttes mõjutavad eelarve tasakaalu esiteks kulude vähenemine, sest inimesed lähevad hiljem vanaduspensionile; teiseks kulude suurenemine, kuna kauem töötamine suurendab inimeste kindlustusosakuid; kolmandaks tulude suurenemine, kui inimesed töötavad kauem ning tööjõus osalemise vanuseline määr paraneb. Samas ei ole eelnõu mõju prognoosimisel arvestatud võimalike majanduslanguse perioodidega, mis võivad suurendada näiteks töötute arvu.

[28] Vt riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontroll 2014.
[29] Sotsiaalkindlustusamet. 2016. a riikliku pensionikindlustuse kassalise täitmise aruanne. http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Statistika/Penisonikindlustus/kassakulu_2016detsember.pdf

Joonis 12. Riikliku pensionikindlustuse tulude ja kulude vahe pensioniea sidumisel eeldatava elueaga, 2013–2060



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused, riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüs

Kuna eelnõus esitatud muudatused mõjutavad riigiasutustest ainult Sotsiaalkindlustusametit, on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, sest eelnõus esitatud muudatuse kohaselt hakkab pensioniiga tõusma eeldatavast elueast lähtuvalt (iga aasta detsembris kinnitatakse üle-ülejärgmise aasta pensioniiga) ning sellega seoses on vaja teha vastavaid muudatusi Sotsiaalkindlustusameti protseduurides ja infosüsteemis. Samas on mõju väike, sest ka praegu on vaja arvestada pensioniea tõusuga ning ka muudatusi infosüsteemides on vaja teha üks kord. Sotsiaalkindlustusameti töökorraldust mõjutab klientide esitatud küsimuste arvu kasv ning selleks on oluline suurendada pensioniealiste teadlikkust.

Ebasoovitavate mõjude risk

Pensioniea tõusuga võivad riigile kaasneda täiendavad sotsiaalkulutused, samuti võib suurenda abi vajadus vaesusriski korral, kui tööturg ei ole piisavalt paindlik. Analüüsid näitavad, et vanemaealistel (55–64-aastased) on töötuks jäämisel uue töökoha leidmine tunduvalt raskem kui noorematel tööotsijatel. Vanemaealiste töötuse määr on küll madalam üldisest töötuse määrast, kuid teisalt on nende tööotsingud pikaajalisemad või langetakse üldse tööturult välja.[30]

Kokkuvõttes on eelnõus esitatud muudatusel oluline mõju riigieelarvele, kuna aitab vähendada pensionikindlustuse defitsiiti pikemas perspektiivis.

6.2. Muudatus 2 – muuta alates 2021. aastast pensionile minek paindlikumaks, tagades aktuaarse neutraalsuse

[30] Heaolu arengukava 2016–2023. Hetkeolukorra analüüs. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalse_turvalisuse_kaasatuse_ja_vordsete_voimaluste_arengukava_2016_2023/heaolu_arengukava_hetkeolukorra_ulevaade_2015.pdf

6.2.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

6.2.1.1. Sihtrühm 1 – vanaduspensioniikka jõudvad inimesed

Mõju ulatus

2016. aastal oli nii meestel kui naistel vanaduspensionieaks 63 aastat. Alates 2017. aastast pikeneb pensionile jäämise iga järk-järgult kuni 2026. aastal on pensionile mineku iga 65 aastat. Vanaduspensionile on õigus inimesel, kellel on täitunud 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži. Soovi korral võib minna vanaduspensionieast kuni kolm aastat varem ennetähtaegsele vanaduspensionile, kui isikul on täitunud nõutud 15 aastat pensionistaaži ning sellisel juhul arvutatakse inimesele välja tema vanaduspension ja seda vähendatakse iga kuu eest, mis ta vanaduspensionieast varem pensionile läks. Kui ennetähtaegset vanaduspensioni saav isik soovib enne vanaduspensioniealiseks saamist töist tulu teenida, siis ennetähtaegse pensioni maksmine selleks ajaks peatatakse. Kui aga inimene, kellel on vähemalt 15-aastane pensionistaaž, soovib pensioniealiseks saamisel pensionile jäämist edasi lükata, siis edasilükatud pensioni arvutamiseks arvutatakse inimesele välja tema vanaduspension ja seda suurendatakse iga kuu eest, mis on möödunud isiku jõudmisest vanaduspensioniikka. Samas on praegu kehtivad ennetähtaegse pensioni vähendamise ja edasilükatud pensioni suurendamise põhimõtted püsinud muutumatutena aastaid ning need ei arvesta eeldatava eluea, pensionikasvu ega diskontomäärade muutustega.

Sotsiaalkindlustusameti andmetel jäi 2016. aastal ennetähtaegselt pensionile kuni kolm aastat enne üldist pensioniiga 18% ning edasilükatud pensionile 2% uutest pensionäridest. Kokku oli 2017. aasta jaanuari seisuga ennetähtaegse pensioni saajaid ligi 26 900 (neist veidi enam kui pooled on naised) ning edasilükatud pensioni saajaid mõnevõrra vähem kui 1200 (neist veidi enam kui pooled on mehed). Sotsiaalministeeriumi 2016. aasta vanemaealiste uuringu[31] järgi põhjendavad praegused vanaduspensionärid ennetähtaegsele vanaduspensionile minekut kõige sagedamini terviseprobleemi või puudega (39%), aga ka suutmatusega töökaotuse korral uut tööd leida (36%). Sama uuringu kohaselt kavatseb tasustatud või tasustamata tööd tegevatest vanemaealistest vanaduspensioniikka jõudes töötamist jätkata 76%.

Arvestades vanemaealiste töötamise jätkamise soovidega ning tööturu võimalustega, võimaldatakse võtta pension välja osaliselt (nt 50% ulatuses). Osalise pensioni võimaldamine võib vähendada täisajaga töötada soovivate vanemaealiste arvu, aga samas võib see motiveerida sobiva koormusega tööd otsima neid vanemaealisi, kes täiskoormusega enam töötada ei jaksa. Viimane eeldab aga osaajaga töökohtade kättesaadavuse suurenemist. Pensioni suuruses ei pruugi inimene hiljem kaotada, nt kui inimene võtaks 50% pensioni välja kolm aastat enne riiklikku pensioniiga ning lükkaks ülejäänud pensioni piisavalt edasi. Kehtiva süsteemi alusel saab inimene ennetähtaegsele pensionile minna kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiga (kui on olemas 15 aastat pensionistaaži) ning sellisel juhul vähendatakse välja arvestatud pensioni suurust iga kuu eest, mille võrra ta varem pensionile jäi (iga kuu 0,4%, aastas 4,8%). Näiteks kui pensioniea saabumisel pensionile jäämisel oleks pension 375 eurot, siis kolm aastat enne vanaduspensioniiga ennetähtaegsele pensionile jäämisel väheneb pension 14,4% võrra (36*0,4%) ehk pensioni suuruseks oleks *ca* 321 eurot (vt tabel 4). Kehtiva seaduse järgi on selline vähendus püsiv ning see

[31] TNS Emor. (2015). Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. Uuringu aruanne. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraxis_final.pdf

ei muutu ka siis, kui inimene saab pensioniealiseks. Lisaks on oluliseks erinevuseks see, et kehtiva süsteemi puhul ei ole võimalik saada töötasu samal ajal, kui saadakse ennetähtaegset pensioni.

Tabel 4. **Pensioni suuruse muutuse näited paindliku pensioni korral**

	Uue valemiga*	Kehtiv reegel
5 aastat varem	-26,0%	
4 aastat varem	-21,5%	
3 aastat varem	-16,6%	-14,4%
2 aastat varem	-11,4%	-9,6%
1 aastat varem	-5,9%	-4,8%
pensionieas	0,0%	0,0%
1 aasta hiljem	6,5%	10,8%
2 aasta hiljem	13,8%	21,6%
3 aasta hiljem	22,0%	32,4%
4 aasta hiljem	31,3%	43,2%
5 aasta hiljem	41,9%	54,0%
6 aasta hiljem	53,8%	64,8%
7 aasta hiljem	67,3%	75,6%
8 aasta hiljem	82,7%	86,4%
9 aasta hiljem	100,3%	97,2%
10 aasta hiljem	120,4%	108,0%

** aktuaarselt neutraalne pensioni suurendamise ja vähendamise valem, arvutused on tehtud seisuga detsember 2017.*

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Samuti võimaldatakse pensionäril lasta oma pensioni maksmine peatada ja sobival hetkel pensioni maksmist taas jätkata. Kehtiva seaduse alusel määratakse vanaduspension eluajaks ning selle maksmist inimene ise peatada ei saa. Pensioni maksmise peatab Sotsiaalkindlustusamet vaid üksikutel juhtudel, näiteks siis, kui ennetähtaegset vanaduspensioni saav isik hakkab teenima töist tulu või kui pensionär on kohtu poolt süüdi mõistetud ja karistatud vabadusekaotusega. Inimese enda poolt pensioni peatamise taotlemine on aga hea võimalus juhuks, kui inimene on lasknud määrata endale näiteks ennetähtaegselt pensioni, aga leiab mõne aja pärast tasuva töö, mis tagab talle ka ilma pensionita piisava sissetuleku. Sel juhul saab inimene pensioni maksmise lasta peatada, et tema pension peatatud aja jooksul suureneks. Paindliku pensioni saamise korral ei teki töötuskindlustusmakse maksmise kohustust. Samas on töötuskindlustusmakse osakaal isikule makstud töötasult või palgalt 1,6% ning seega ei oma selle mittemaksmine olulist mõju töötava isiku majanduslikule toimetulekule.

Paindliku pensioniea korral saab inimene ise valida endale sobiva pensionile mineku aja. See leevendab ka standardse pensioniea tõstmist ehk paindliku pensioni puhul on inimesel õigus valida, kas ta soovib pensionile jääda viis aastat enne vanaduspensioniiga või hoopis pärast vanaduspensioniiga. Kui inimene jääb varem pensionile, on tema igakuise pensioni suurus väiksem. Kui aga inimene jääb hiljem pensionile, siis tema pension suureneb. Paindliku pensioniea puhul on oluline rakendada aktuaarse neutraalsuse põhimõtet, mille kohaselt kogutud pensioniõiguste nüüdisväärtus hiljem või varem pensionile minnes ei muutu. Seega, olenemata

pensionile mineku ajast või sellest, kui suur osa pensionist korraga välja võetakse, on kogu inimese saadav pensionivara ühesuurune ning ka riigi finantsiline kohustus ei suurene.

Ka paindliku pensioni puhul on vajalik standardne pensioniiga ehk pensioni suurendamiseks või vähendamiseks on vaja nn nullpunkti, mille suhtes ollakse aktuaarselt neutraalsed. „Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse analüüsi“ kohaselt ei taga kehtivad pensionide vähendamise (ennetähtaegne pension) ja suurendamise (edasilükatud pension) protsendid pensionide samaväärsust erineval pensionile mineku hetkel.

Paindliku pensioni kasutamiseks kehtestatakse staažinõuded, et paindlikule pensionile jäämisel oleks pensionäril tagatud teatud suuruses sissetulek. Staažinõude suurus sõltub sellest, mitu aastat enne vanaduspensioniiga isik soovib paindlikule pensionile minna. Kui isik soovib pensionile minna kuni üks aasta enne vanaduspensioniiga, on staažinõude suurus 20 aastat. Pensionistaažinõue kasvab iga aasta kohta viis aastat, nt minnes viis aastat varem pensionile, on nõutav pensionistaaž vähemalt 40 aastat. Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 2016. aastal uute pensionäride keskmine staaž 39,5 aastat. Kuivõrd tegemist on keskmise staažiga, võib eeldada, et on piisavalt inimesi, kelle staažinõue on 40 aastat ja enam.

Soolisest aspektist lähtuvalt näitavad senised andmed, et ennetähtaegsele pensionile jääjate seas on enam naisi ning edasilükatud pensioni saajate seas enam mehi. Samas näitavad Statistikaameti andmed, et vanemaealistel naistel on suurem tõenäosus jääda suhtelisse vaesusesse. Sellest tulenevalt võib eeldada, et aktuaarse neutraalsuse põhimõtete rakendamine võib aidata kaasa vanemaealiste naiste majandusliku toimetuleku parandamisele, kui naised töötavad kauem või teenivad osalise pensioni saamise ajal töist tulu. Vastupidisel juhul võib sooline pensionilõhe tulevikus olla ikkagi väga suur ning meeste ja naiste vaesuse määrad erinevad endiselt oluliselt.

Sihtrühma suurus ja mõju avaldumise sagedus

Muudatusest on mõjutatud peamiselt need, kes jõuavad pensioniikka muudatuse jõustumise ajaks. Ehk muudatusega puutuvad kokku need vanemaealised, kes jõuavad pensioniikka või kellel tekib õigus paindlikule pensionile (vastavate staažinõuete täitmisel üks kuni viis aastat enne pensioniiga). 2021. aastaks tõuseb pensioniiga nii meestel kui naistel 64-aastani. Statistikaameti rahvastiku prognoosi[32] kohaselt on 2021. aastal 60–64-aastaseid elanikke umbes ligi 86 900, mis on *ca* 7% kogu elanikkonnast.

Samas kehtestatakse ka varem määratud vanaduspensionidele uues seaduses sätestatud võimalused ning isiku avalduse alusel arvutatakse enne 2021. aasta 1. jaanuari jõustunud muudatust määratud vanaduspension ümber või selle maksmine peatatakse. Seega võib muudatus puudutada ka neid, kellel on juba vanaduspension määratud. Statistikaameti rahvastikuprognoosi kohaselt on 2021. aastal vanaduspensioniealisi ligi 21% kogu elanikkonnast. Samas võib hinnata, et varem määratud pensione peatavad vaid vähesed.

Pikemaajaliselt mõjutab muudatus aga kõiki neid, kes 2021. aastal ja hiljem jõuavad vanaduspensioniikka ehk kõik need, kes on 2021. aastal kehtivast vanaduspensionieast nooremad. Statistikaameti rahvastikuprognoosi järgi on nende osakaal *ca* 79% kogu rahvastikust. Kokkuvõttes mõjutab 2021. aasta algusest jõustuv muudatus olulist osa Eesti elanikkonnast.

[32] Statistikaameti avalik andmebaas. Prognoositav rahvaarv (aluseks 1. jaanuari 2012 rahvaarv), variant 1.

Eelnõu muudatuse mõju avaldumise sagedus on reeglipärane, sest vanemaealised puutuvad muudatusega kokku pensioniea saabumisel või paindliku pensioniõiguse tekkimisel. Ehk inimesel on õigus valida, kas ta soovib pensionile jääda viis aastat enne vanaduspensioniiga või hoopis pärast vanaduspensioniiga. Samuti on tal võimalik oma pensioni maksmist peatada ja muuta. Kokkuvõttes puutub muudatustest mõjutatud sihtrühm muudatusega kokku reeglipäraselt, kuid mitte iga päev.

Ebasoovitavate mõjude risk

Eelnõus esitatud muudatuse kohaselt enam pärast üleminekuperioodi ennetähtaegseid vanaduspensione ei määrata. Ebasoovitavate mõjude vähendamiseks ning isikute võrdse kohtlemise tagamiseks määratakse ajutiselt, kuni 2025. aasta 31. detsembrini, ennetähtaegset vanaduspensioni. Selle pensioni erisuseks on asjaolu, et pensioni taotlemiseks vajalik pensionistaažinõue hakkab järk-järgult kasvama, suurenedes 15 aastalt 20 aastani. Samuti ei määrata eelnõu kohaselt enam edasilükatud vanaduspensione, kuid eelnõu rakendussättes tuuakse välja juhud, millal on õigus edasilükatud vanaduspensionile. Õigus edasilükatud vanaduspensionile on isikutel, kes on vanaduspensionieas ja kes ei ole enne käesoleva eelnõu jõustumist taotlenud edasilükatud vanaduspensioni. Seetõttu on neil õigus üks kord valida, kas nad soovivad taotleda pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse § 8 alusel või käesoleva eelnõu muudatuste alusel.

Kokkuvõttes on muudatusel oluline mõju, kuna puudutab üle 20% Eesti elanikest ning aitab kaasa töötamise jätkamisele pensionieas ning vähendab seeläbi eeldatavalt vanemaealiste meeste ja naiste pensionide erinevust.

6.2.1.2. Sihtrühm 2 – töötuna arvel olevad inimesed, kellel on vanaduspensionieani vähem kui viis aastat

Mõju ulatus

Paindliku vanaduspensioni jõustumise korral ei maksta eelnõus esitatud muudatuse korral inimesele, kellele on määratud paindlik vanaduspension, töötutoetust ega töötuskindlustushüvitist. Muudatuse aluseks on asjaolu, et mitme riski (ehk vanaduse ja töötuse risk) ilmnemisel makstakse vaid ühte asendussissetulekut. Erandiks jääb olukord kui pension määratakse tagasiulatuvalt selle perioodi eest, mille eest isik on juba saanud töötutoetust ning sellisel juhul ei nõuta töötutoetust tagasi. Selline olukord võib tekkida siis kui töötutoetuse saamise ajal esitab paindliku vanaduspensioni taotluse. Üldjuhul võib sellises olukorras pensioni ja töötutoetuse maksmise aeg kattuda kuni 15 tööpäeva.

Kokkuvõttes on töö kaotanud inimesel, kellel on vanaduspensionini jäänud vähem kui viis aastat, võimalus valida, kas taotleda paindlikku vanaduspensioni või saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist. Samas jääb inimesel õigus saada tööturuteenuseid. Kui nimetatud asendussissetulekuid makstaks koos, vähendaks see eeldatavalt motivatsiooni tööd otsida. Ka on oluline arvestada vastavate asendussissetulekute suurusega – nii näiteks oli 2016. aastal Eesti Töötukassa andmetel keskmine töötuskindlustushüvitis 366 eurot ning Statistikaameti andmetel keskmine vanaduspension 386 eurot kuus. Ka ei ole paindliku pensioni saamise järel töö kaotamise korral õigust töötutoetusele ega töötuskindlustushüvitisele, kuid samas säilib võimalus saada tööturuteenuseid.

Kokkuvõttes on mõju ulatus keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemisraskusi. Vajadus kohanemisele tuleneb sellest, et paindlikku pensioni saaval töötaval inimesel ei teki töö kaotuse korral õigust töötuskindlustushüvitisele (edaspidi TKH), kuigi isik võib seda eeldada, sest enne paindlikule pensionile jäämist tasus ta töötuskindlustusmakseid. Samas on inimesel võimalik saada edasi paindlikku pensioni ning sellest tulenevalt ei ole tegemist suure mõjuga.

Sihtrühma suurus, mõju avaldumise sagedus

Eelnõus esitatud muudatuse kohaselt on töötuks jäämise korral inimesel valida, kas ta soovib taotleda paindlikku vanaduspensioni või saada töötutoetust/töötuskindlustushüvitist. Potentsiaalseks sihtrühmaks saab lugeda kõik registreeritud töötud, kellel on vanaduspensionieani jäänud vähem kui viis aastat. Eesti Töötukassa andmetel oli 31.12.2016 seisuga töötukassas arvel 5763 55-aastast ja vanemat töötut, kes moodustasid registreeritud töötute koguarvust *ca* 20,3% (aastaga on nende osakaal kasvanud 1,7 pp võrra)[33] ning kogu elanikkonnast vähem kui 1%. 2016. aasta lõpu seisuga Eesti Töötukassas arvel olnud 55-aastastest ja vanematest inimestest 40%-l (2304 inimest) oli riikliku vanaduspensionieani jäänud vähem kui viis aastat. Neist kolmandikul oli vanaduspensionieani jäänud 4–5 aastat.

Tabel 5. 55-aastased ja vanemad töötuna arvelolijad riikliku vanaduspensionieani jäänud aastate järgi, 31.12.2016 seisuga

	Sihtrühm kokku	kuni 1 aasta	1–2 aastat	2–3 aastat	3–4 aastat	4–5 aastat
Inimeste arv	2304	387	339	382	440	756
Osakaal, %	100%	17%	15%	17%	19%	33%

Allikas: Eesti Töötukassa, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Eesti Töötukassa andmetel lõpetas 2016. aasta jooksul töötuna arvel oleku 9111 inimest, kes olid vanuses 55 kuni 63 aastat (korduvaid arvel oleku lõpetamisi oli 10 233). Neist 9111 inimesest 48% olid töötuskindlustushüvitise saajad, kelle keskmine hüvitise suurus esimesel kuul oli 403 eurot. Keskmine vanaduspensioni suurus oli 2016. aastal 386 eurot kuus, millest võib järeldada, et keskmisel vanemaealisel töötuskindlustushüvitise saajal ei teki tugevat rahalist stiimulit liikuda paindliku pensioni süsteemi. Küll aga võib oluline stiimul olla neil, kes ei saa töötuskindlustushüvitist.

2016. aastal 55-aastastest kuni vanaduspensioniealistest töötuna arvel oleku lõpetanutest 45%-l (4146) oli jäänud vanaduspensionieani vähem kui viis aastat, nende seas oli töötuskindlustushüvitise saajaid 55% (2304). Nende töötuskindlustushüvitise saajate seas, kellel oli jäänud vanaduspensionieani vähem kui viis aastat, oli vanaduspensionieani jäänud aeg keskmiselt lühem võrreldes nendega, kes ei saanud töötuskindlustushüvitist (2,3 aastat *vs.* 2,8 aastat).

[33] Eesti Töötukassa välisveebi statistilised aruanded seisuga 30.10.2017.

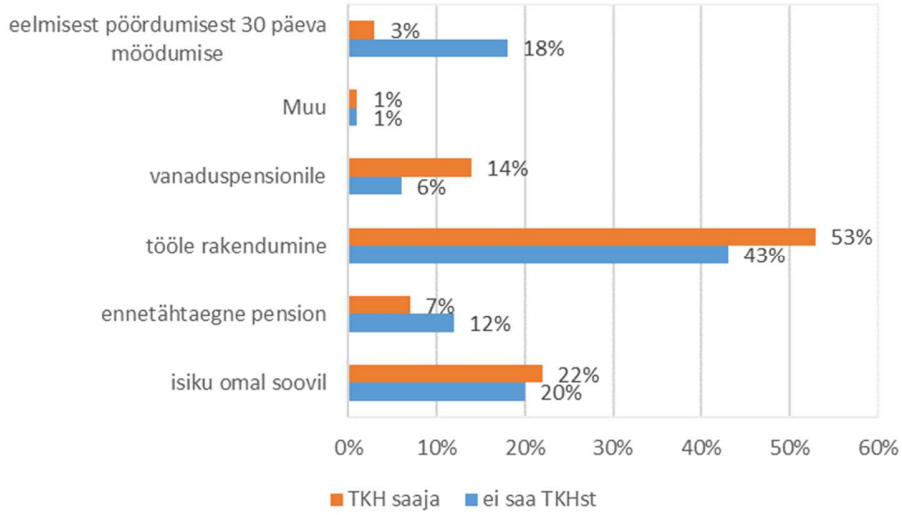
Tabel 6. 2016. aastal töötuna arvel oleku lõpetanute jaotus vanaduspensionieani jäänud aastate ja töötuskindlustushüvitise (THK) saamise järgi

	Kokku	kuni 1 aasta	1–2 aastat	2–3 aastat	3–4 aastat	4–5 aastat
Sihtrühm kokku, kellel on jäänud riikliku vanaduspensionieani vähem kui 5 aastat						
Inimeste arv	4146	966	652	746	972	915
Osakaal, %	100%	23%	16%	18%	23%	22%
sh TKH saajad						
Inimeste arv	2304	657	374	429	448	442
Osakaal, %	100%	29%	16%	19%	19%	18%

Allikas: Eesti Töötukassa, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Töötuskindlustushüvitise (TKH) saajate ja mittesaajate töötuna arvel oleku lõpetamise põhjused erinevad teatud määral. Töötuna arvel olek vanuserühmas 55 kuni pensioniiga lõppes 2016. aastal enamikul juhtudest tööle rakendumise tõttu (60%) või isiku soovil (18%). Kui analüüsida sihtrühma TKH saamise ja riikliku vanaduspensionieani jäänud aja järgi, ilmneb, et TKH-d mittesaanutest suurel osal (18%) lõppes arvel olek Eesti Töötukassasse pöördumata jätmise tõttu (eelmisest pöördumisest 30 päeva möödumisel või kolmandat korda mõjuva põhjuseta pöördumata jätmine), TKH-d saanutel vaid 3%. Seega ei ole *ca* viiendikul TKH-d mittesaanute sihtrühmas täpselt teada, mis põhjusel nad tööotsingud Eesti Töötukassa kaudu lõpetasid.

Joonis 13. Töötuna arvel oleku lõpetamiste jaotus põhjuste ja TKH saamise järgi sihtrühmas, kellel on vanaduspensionieani jäänud vähem kui 5 aastat, 2016

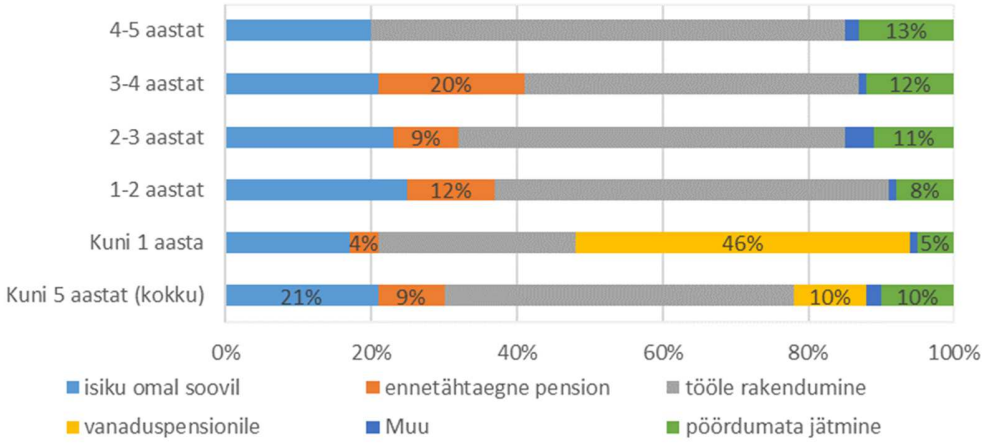


Allikas: Eesti Töötukassa, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Töötuna arvel olnud inimestest, kellel oli vanaduspensionieani jäänud vähem kui viis aastat, lõpetas töötuna arvel oleku ennetähtaegsele pensionile jäämise tõttu 9% (TKH-d mittesaanutest 12%) ning vanaduspensionile jäämise tõttu 10%. Kokkuvõttes võib eeldada, et paindliku pensioni saamise võimalus võib suurendada tööotsingute lõpetamist, kuna *ca* viiendik (9% ja 10%) sihtrühmast on tööotsingud lõpetanud ennetähtaegse vanaduspensioni või vanaduspensioni saamise tõttu ning kolmandiku puhul (21% ja 10%) ei ole teada, mis põhjustel nad Eesti Töötukassa kaudu

tööotsingutest loobusid. Teisalt on oluline arvestada, et viis aastat enne vanaduspensioniiga saavad paindlikule vanaduspensionile jääda vaid need, kellel on tööstaaži vähemalt 40 aastat.

Joonis 14. Töötuna arvel oleku lõpetamiste jaotus põhjuste ja aastate järgi nende seas, kellel on vanaduspensionieani jäänud vähem kui viis aastat, 2016



Allikas: Eesti Töötukassa, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Eelnõu muudatuse mõju avaldumise sagedus on reeglipärane (keskmine), sest kuigi töötuks jäämine on ebaregulaarne sündmus, siis on töö kaotanud inimesel, kellel on vanaduspensionini jäänud vähem kui viis aastat, võimalus valida, kas taotleda paindlikku vanaduspensioni või saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavate mõjude riski vähendamiseks ehk töötamise motivatsiooni mittevähendamiseks on oluline, et ühel ajal ei ole võimalik saada erinevate sotsiaalsete riskide realiseerumisel makstavaid asendussissetulekuid. Samas on inimestel võimalik valida, millise riski asendussissetulekut nad taotlevad – kui neil ei ole piisavalt tööstaaži, et paindlikule vanaduspensionile jääda, on neil võimalik töö kaotamise korral end töötuna arvele võtta ning saada vastavat toetust või hüvitist. Teisalt on neil võimalik valida paindlik pension ning kasutada tööturuteenuseid ja töö leidmisel osaliselt edasi töötada.

Paindliku pensioni saamisega lõpetatakse registreeritud töötule töötutoetuse ja TKH maksmine samast päevast, millest alates tekib õigus saada paindlikku pensioni. Seega võib isiku teadmatusest tekkida töötuskindlustushüvitise ja paindliku vanaduspensioni samaaegse maksmise perioode, millega kaasneb tagasinõude risk. See tähendab, et paindlikku pensioni saaval registreeritud töötul tuleb tagantjärele hüvitada talle paindliku pensioni saamise ajal makstud TKH summad, mis võivad moodustada olulise osa isiku vastava perioodi sissetulekust. Riski maandamiseks on oluline suurendada teadlikkust õigustest, mis seonduvad paindlikule pensionile jäämisega. Negatiivse riski maandamisel on oluline töötutoetuse puhul rakenduv erand, mille puhul ei nõuta töötutoetuse summat tagasi kui pension määratakse tagasiulatuvalt selle perioodi eest, mille eest isik on juba saanud töötutoetust. Ehk kui töötutoetuse saamise ajal esitab paindliku vanaduspensioni taotluse ja

pension määratakse taotluse esitamise päevast alates. Sellisel juhul võib pensioni ja töötutoetuse maksmise aeg kattuda kuni 15 tööpäeva.

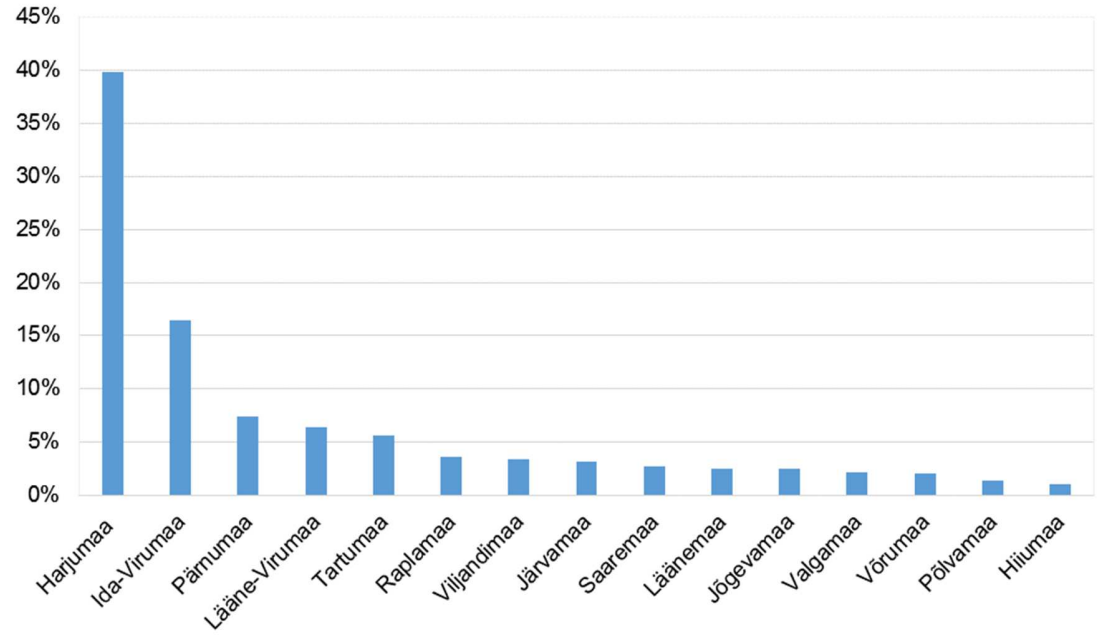
Kokkuvõttes kaasneb muudatusega mõju hindamise kriteeriumide alusel oluline mõju. Kuna paindliku pensioni maksmist jätkatakse nii tööturult lahkumise, tööturule naasmise kui töötamise jätkamise korral, ei too muudatus sihtrühma jaoks tervikuna kaasa suuri muutusi, küll aga võib luua stiimulid teatud juhtudel loobuma aktiivsetest tööotsingutest. Sellisteks juhtudeks, kus tööotsingutest loobumise ja paindlikule pensionile jäämise tõenäosus on suurem, on eeldatavalt siis, kui on tegemist registreeritud töötuga, kellel ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele. Kuna töötuskindlustushüvitise ja paindliku pensioni suurus on samas suurusjärgus, võib eeldada, et nende majanduslik stiimul oma tööturukäitumist muuta on väike.

6.2.2. Mõju regionaalarengule

Tänase süsteemi järgi võib minna vanaduspensionieast kuni kolm aastat varem ennetähtaegsele vanaduspensionile, kui isikul on täitunud nõutud 15 aastat pensionistaaži ning sellisel juhul arvutatakse inimesele välja tema vanaduspension ja seda vähendatakse iga kuu eest, mis ta vanaduspensionieast varem pensionile läks. Kui ennetähtaegset vanaduspensioni saav isik soovib enne vanaduspensioniealiseks saamist töist tulu teenida, siis ennetähtaegse pensioni maksmine selleks ajaks peatatakse. Kui Eestis kokku oli 2017. aasta alguses mõnevõrra vähem kui 26 900 ennetähtaegse pensioni saajat, siis neist *ca* 40% elab Harjumaal. Teiste piirkondadega võrreldes on ennetähtaegse pensioni saajate seas enam neid, kes elavad Ida-Virumaal. Võib eeldada, et ka piirkondlikult on peamiseks ennetähtaegsele pensionile jäämise põhjuseks terviseprobleemi või puude olemasolu või töökaotuse korral uue töö mitteleidmine. Samas sooviks uuringute kohaselt oluline osa vanemaealistest pensioniikka jõudmisel jätkata töötamist.

Pensionile jäämist on aga edasi lükanud väga väike osa vanaduspensioniealistest: 2017. aasta alguses oli edasilükatud vanaduspensioni saajaid vähem kui 1200 ning neist enam kui pooled (66%) elasid Harjumaal.

Joonis 15. Ennetähtaegse vanaduspensioni saajate jaotus maakonniti, 01.01.2017



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Eelnõus toodud muudatuse kohaselt on aga võimalik jääda kuni viis aastat enne pensioniiga paindlikule pensionile (kui vastavad staažinõuded on täidetud). Samuti võimaldatakse võtta pension välja osaliselt (nt 50% ulatuses). Osalise pensioni võimaldamine võib motiveerida sobiva koormusega tööd otsima neid vanemaealisi, kes erinevatel põhjustel ei saa või ei soovi täiskoormusega töötada. Viimane eeldab aga osaajaga töökohtade kättesaadavuse suurenemist erinevates piirkondades. Paindliku pensioniea rakendumine on oluline, et leevendada vajadusel muudatuse 1 mõju ehk üldise pensioniea suurenemise mõju kui näiteks vastavas piirkonnas ei ole vanemaealistele piisavalt rakendust tööturul või kui inimene ei saa või ei soovi kauem töötada. Teisalt on ka võimalus jääda pärast vanaduspensioniiga ning seeläbi suurendada oma pensioni suurust. Kokkuvõttes on töö kaotanud inimesel, kellel on vanaduspensionini jäänud vähem kui viis aastat, võimalus valida, kas taotleda paindlikku vanaduspensioni või saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist.

Piirkondlike tööturu ja sissetulekute erinevusi arvestades on oluline, et eelnõus toodud muudatus toetab läbi aktuaarse neutraalsuse põhimõtte seda, et vanemaealiste toimetulek paraneb. Ka võib eeldada, et kui suurenevad võimalused töötada kauem või töötada osaajaga ka nendes piirkondades, kus vanemaealiste tööturul osalemine on madalam kui Harjumaal või Eestis keskmiselt, siis vähenevad ka majandusliku toimetuleku erinevused piirkondades.

Ebasoovitavat mõju ei kaasne, sest muudatusega ei kaasne uusi riske eri piirkondade elanike toimetulekule ning vähendab paindlikkuse suurenemise läbi pensioniea tõusuga kaasnevat võimalikku negatiivset mõju.

6.2.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Aktuaarselt neutraalsete koefitsientide ning ka osalise pensioni ja pensioni peatamise mõju riigi eelarvele võrreldes olemasolevate koefitsientidega on keeruline täpselt hinnata, sest sõltub suuresti inimeste käitumisest, paindlikkuse ulatusest ning intressimäärade ja eeldatava eluea muutustest. Siiski saab väita, et mõju võib olla eelkõige lühiajaliste kõikumiste näol, pikas perspektiivis mõju eelarvele puudub, kui paindlikkus on finantsiliselt neutraalne.

Kuna eelnõus esitatud muudatused mõjutavad riigiasutustest peamiselt Sotsiaalkindlustusametit, on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Üksikutel juhtudel võivad eelnõus esitatud muudatused mõjutada ka Eesti Töötukassa töökorraldust. Inimese teadmatustest võib üksikutel juhtudel kattuda paindliku vanaduspensioni periood töötutoetuse või töötuskindlustushüvitise maksmise perioodiga, mistõttu võib olla töötukassal vaja isikule enammakstud töötutoetus/TKH tagantjärele tagasi nõuda. Arvestades aga võimalikku inimeste arvu, võib kaasnevate juhtumite esinemissagedust pidada väikeseks. Ka 2016. aasta Eesti Töötukassa majandusaasta aruande kohaselt esitas töötukassa tagasinõudeid toetuste ja teenuste eest 553 korral, mis puudutas isikule õigusliku aluseta makstud toetuste ja osutatud tööturuteenuste tagasimaksmiseks esitatud nõudeid.

Mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, sest eelnõus esitatud muudatuse kohaselt on vaja arvestada nii staažinõudeid kui pensioniiga, samuti aktuaarse neutraalsuse koefitsiente, millega seoses on vaja teha vastavaid muudatusi Sotsiaalkindlustusameti protseduurides ja infosüsteemis. Kui pensioni suuruse määramise otsused tehakse üldjuhul 15 tööpäeva jooksul, siis pensioni maksmise peatamise ja jätkamise puhul tehakse otsused avalduse esitamisest viie tööpäeva jooksul. Samuti on võimalike küsimuste vähendamiseks vaja suurendada pensioniealiste teadlikkust.

Muudatusega võib teatud määral väheneda töötuskindlustusmaksete laekumine, kui eelnõus esitatud muudatuse tulemusena jääb osa inimesi paindlikule pensionile. Samas on selle mõju siiski väike, kui arvestada võimalikku inimeste arvu ning makse suurust. Teisalt võib töötukassa kulu väheneda selles osas, kui töötuna arvel olnutele ei maksta vastava riskiga seotud hüvitisi ning inimene hakkab saama paindlikku pensioni.

Ebasoovitavate mõjude risk

Vältimaks võimalikku ebasoovitavat mõju ehk liiga varajast pensionile minekut, kehtestatakse staažinõuded, millisel juhul ja kui mitu aastat enne pensioniiga on võimalik pensionile jääda (nt vähemalt 20-aastase pensionistaaži korral kuni üks aasta enne).

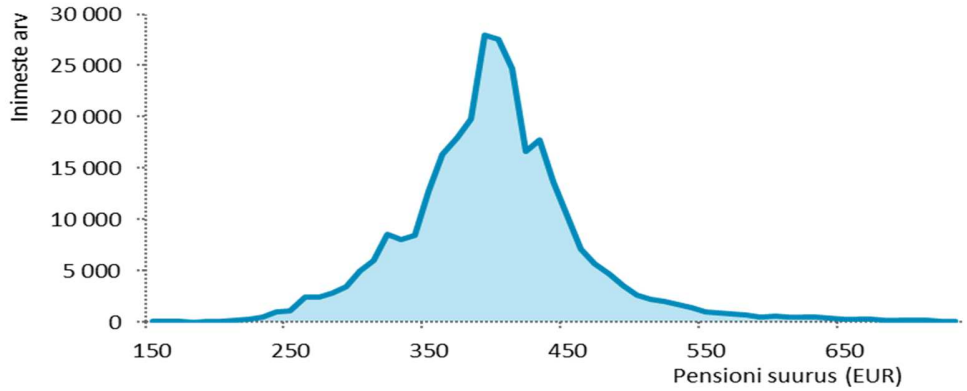
Kokkuvõttes on eelnõus esitatud muudatusel vähene mõju riigieelarvele. Muudatusel on mõju Sotsiaalkindlustusameti töökorraldusele, kuna eeldab muudatusi vastavates protseduurides ja infosüsteemis. Samas võib mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, sest muudatustega kaasneb vajadus muuta nii infosüsteeme kui ka protseduure, kuid tegemist on ühekordsete muudatustega. Muudatus ei avalda olulist mõju Eesti Töötukassa töökorraldusele.

6.3. Muudatus 3 − muuta alates 2021. aastast riikliku vanaduspensioni valemit selliselt, et lõpeb kindlustusosa ja algab staažiosa kogumine eesmärgiga kujundada pensioni I sambast solidaarsem ja võrdsem sissetulek vanemaealistele

6.3.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Kehtiva seaduse alusel koosneb vanaduspension kolmest osast: baasosast, staažiosast ja kindlustusosast. Igal kalendriaastal indekseeritakse riiklikke pensione, mille aluseks on 20% tarbijahinnaindeksi kasvust ja 80% sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastasest kasvust. Vaatamata 2008. aastal toimunud muudatustele, mille eesmärk oli solidaarsuse suurendamine, on vanaduspensionäride ebavõrdsus võrreldes teiste elanike rühmadega (lapsed, tööealised) endiselt suur.

Joonis 16. Vanaduspensionide (bruto) jaotus, 2016



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Rahandusministeeriumi arvutused

Vaesuse näitajate võrdluses on vanemaealiste, sh vanaduspensionäride absoluutse vaesuse määr küll üsna madal, kuid suhtelise vaesuse määr see-eest kõrge. Statistikaameti andmetel oli 2016. aastal vanemaealiste (65-aastased ja vanemad) absoluutse vaesuse määr 1% (2015. aastal 1,3%).

Vanemaealiste sissetulekute ebavõrdsust võrreldes teiste elanikega näitab suhtelise vaesuse määr. Teiste elanike rühmadega (lapsed, tööealised) võrreldes on vähemalt 65-aastaste elanike suhtelise vaesuse määr kõige suurem. 2016. aastal oli vähemalt 65-aastaste suhtelise vaesuse määr 41,8% (meestel 29,1% ja naistel 48,4%). Seega on suhtelisest vaesusest enim ohustatud vanemaealised naised. Hõiveseisundi järgi elas Statistikaameti andmetel 2016. aastal allpool suhtelise vaesuse piiri 46,5% (meestest 34,2% ja naistest 52,8%) ja allpool absoluutse vaesuse piiri 1,2% vanaduspensionäridest (naistest 0,9%[34]);.

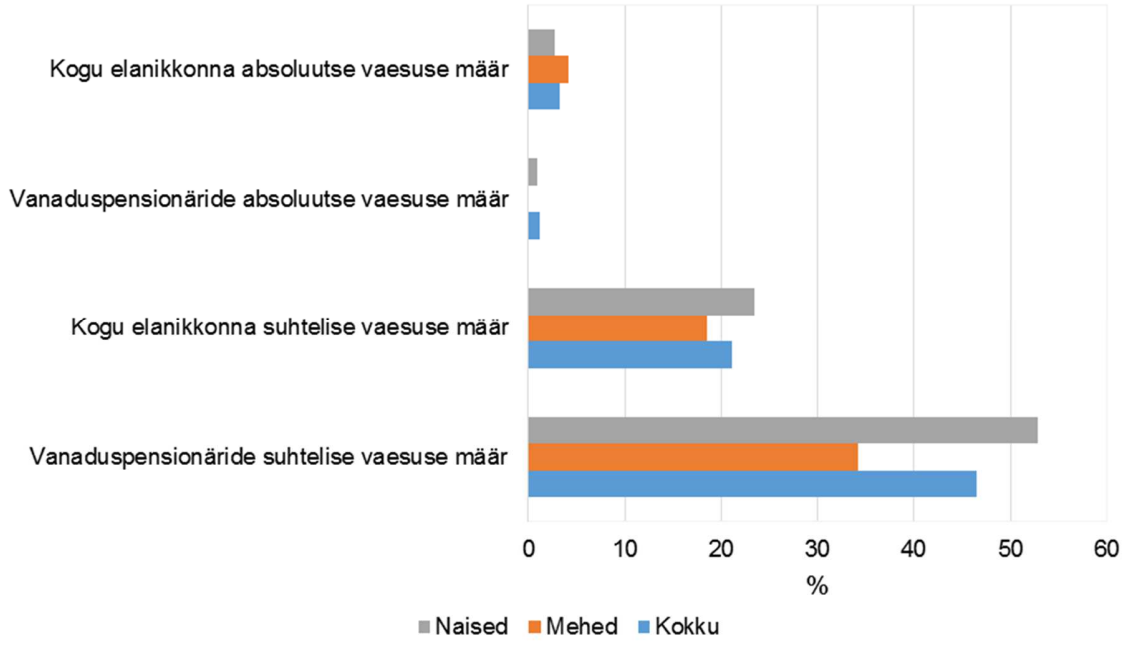
Kuna vanaduspensioni eesmärk on eakate toimetuleku toetamine, on vanaduspensionil oluline mõju vaesuse vähendamisele: 2016. aastal oleks ilma vanaduspensionita olnud 65-aastaste ja vanemate elanike suhtelise vaesuse määr 80,4% ehk vanaduspension vähendas suhtelist vaesust 38,6 pp ehk ligi poole võrra (48%). Allpool absoluutse vaesuse piiri oleks aga ilma vanaduspensionita olnud 68,9% 65-aastastest ja vanematest elanikest ehk vanaduspension vähendas absoluutses vaesuse olevate 65-aastaste ja vanemate elanike osakaalu 98,5% võrra (67,9 pp).

Vanemaealiste suhtelise ja absoluutse vaesuse määra erinevus on nii suur seetõttu, et vanemaealiste peamiseks sissetulekuks on pension, mille suurus jääb valdavalt üle absoluutse vaesuse piiri, kuid alla suhtelise vaesuse piiri. Vanemaealistel puuduvad tihti ka lisasissetulekuallikad, mida näitab ka

[34] Meeste vastavat näitajat 2016. a kohta ei avaldatud tulenevalt sellest, et andmed on vähe usaldusväärsed väikese valimi mahu tõttu.

väike töötavate vanaduspensionäride osakaal (sh on üheks olulisemaks mittetöötamise põhjuseks tervis). Samuti mõjutab vanemaealiste kõrget suhtelise vaesuse määra asjaolu, et vanemaealised elavad sageli üksi ning neil ei ole võimalik leibkonna kulutusi jagada.

Joonis 17. Absoluutse ja suhtelise vaesuse määr[1] kogu elanikkonnas ja hõiveseisundi[2] järgi, 2016



[1] Protsent näitab nende isikute osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek on vaesuse piirist madalam.
[2] Hõiveseisund on vanaduspensionär.

Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring 2017 (sissetulekuaasta 2016)

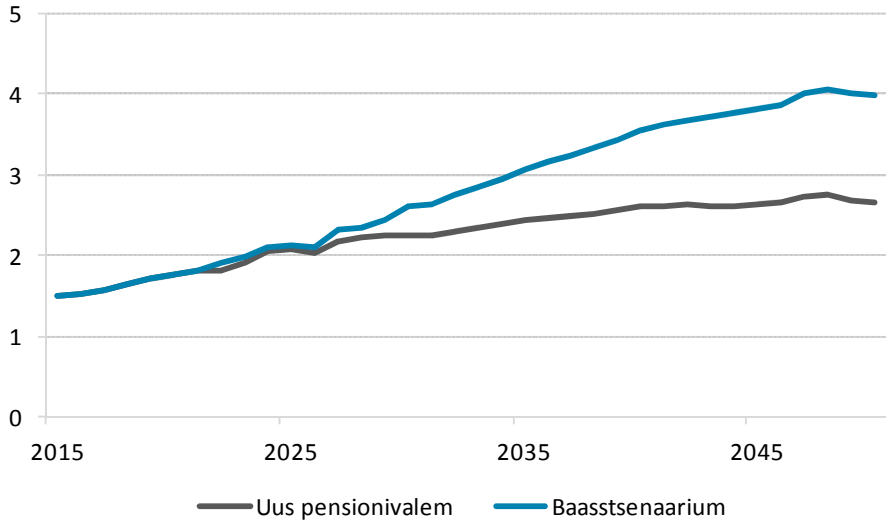
Ebavõrdsuse mõõtmiseks ühiskonnas kasutatakse kvintiilide suhte kordajat, mis leitakse kõrgeimasse kvintiili kuuluvate isikute summaarse aasta ekvivalentnetosissetuleku jagamisel madalaimasse kvintiili kuuluvate isikute omaga. Praeguste tööealiste (18–64) puhul erineb kõrgem sissetulekukvintiil madalamast 6,1 korda (Statistikaameti 2016. aasta andmed). Praegune sissetulekute erinevus kajastub tulevikus eeldatavalt ka soolises pensionilõhes. Kui praegu on sooline pensionilõhe Eestis üks väiksemaid ELi riikide seas, siis soolist palgalõhet arvestades see nii ei jää.

Analüüsi kohaselt suureneb vanaduspensionide ebavõrdsus tulevikus praeguse olukorra jätkumisel umbes 2,5 korda, vaatamata sellele, et I samba baasosa osakaal keskmises I ja II samba pensionis jääb praegusele tasemele. Erinevus tuleneb eelkõige ametliku palgatulu suurest erinevusest, kuid ka lünkliku või osalise staažiga töötamisest. II sammas, mille esimesed väljamaksed algasid 2009. aastal, moodustab praegu marginaalse osa pensionäri sissetulekust. Edaspidi on aga selle osatähtsus märkimisväärne ning seega suureneb pensionide sõltuvus palgast ja II sammas moodustab ligikaudu 1/3 keskmisest pensionist. Isegi kui I sammas oleks täielikult solidaarne, oleks pensionide varieeruvus suurem kui praegu, sest II samba varade hajuvus on oluliselt suurem võrreldes senise staažiosaga.

Pensionisüsteemi eesmärk on tagada piisavad rahalised vahendid vanaduspensionil olles. Praeguse olukorra jätkumisel (analüüsiperiood aastani 2060) suudame tagada minimaalse ehk 15-aastase staažiga miinimumpalka saanud isikule tulevikus pensioni, mis on absoluutse vaesuse piirist ehk arvestuslikust elatusmiinimumist[35] suurem. Nii keskmine kui mediaanvanaduspension väheneb aga olulisel määral ning pikemas perspektiivis on pensioni ja palga suhte vähenemine märkimisväärselt suur. Vähenemine tuleneb järjest pikemast pensionil oleku ajast ja sellest, et pensioniindeks kasvab aeglasemalt kui palgad. Kokkuvõttes väheneb keskmise netopensioni ja netopalga suhe tulevikus seniselt 43%-lt *ca* 35%-le ning mediaannetopensioni ja -netopalga suhe seniselt 70%-lt *ca* 45%-le.

Pensionivalemi muutmine mõjutab eelkõige pensionide jaotust, vähendades ebavõrdsust ning ka meeste ja naiste pensionide erinevust võrreldes sellega, kui tulevikus määrataks pensione praeguse valemi alusel. Analüüs näitas, et kindlustusosa staažiosaga asendades on sellel oluline mõju pensioni ja keskmise palga suhte vähenemisele. Kindlustusosakute asendamisel staažiosaga kaob I sambas ära sõltuvus palgast, kuid teisalt säilib seos töötamisega ning see ei mõjuta ka juba väljateenitud pensioniõigusi. Eelnõus esitatud muudatuse kohaselt muutub pensionivalem solidaarsemaks neile, kes hakkavad tulevikus pensioni saama ning neile praegustele pensionäridele, kes töötavad.

Joonis 18. I ja II samba pensionide ülemise ja alumise kvintiili keskmiste suhe pensionivalemi muutmise korral, 2015–2060



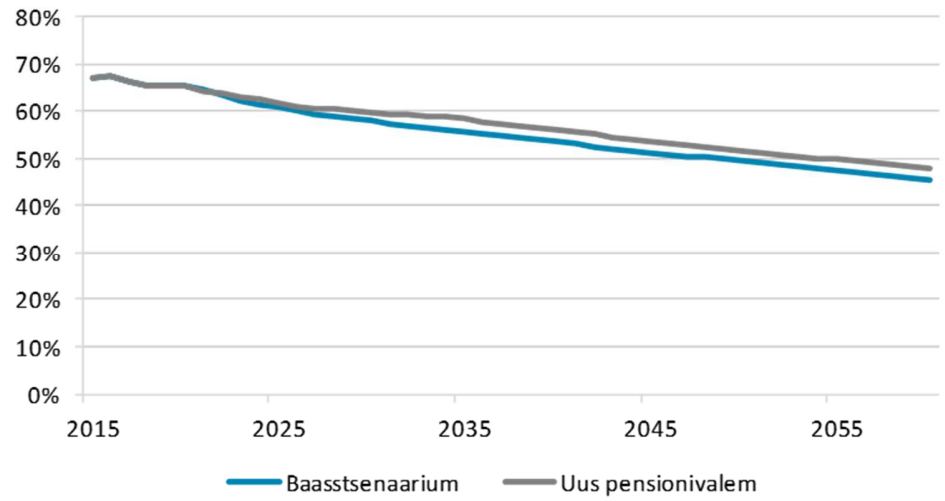
Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Eelnõus esitatud pensionivalemi muudatuse mõju mediaanpensioni ja mediaanpalga suhtele (samuti ka aritmeetiliste keskmiste suhtele) on suhteliselt väike (*ca* 2–4 protsendipunkti), kuna toimub eelkõige pensioni suuruse ümberjagamine ja keskmine pension oluliselt ei muutu. Kindlustusosa asendamisel staažiosaga on esialgu keskmisele pensionile väike positiivne mõju, mis kaugemas tulevikus kaob ära. Keskmise pensioni suurenemine tuleneb naiste pensioniõiguste suurenemisest, kuna naiste keskmine palk on mõnevõrra väiksem meeste omast, samas kui pensionieas on naisi oluliselt rohkem.

[35] Absoluutse vaesuse piir ehk arvestusliku elatusmiinimumi arvutamisel arvestatakse kolme kulukomponenti: toidukulutused, eluasemekulutused ja individuaalsed mittetoidukulutused. Toidukulutuste maksumuse arvutamise aluseks on minimaalne toidukorv.

Pensionivalemi solidaarsemaks muutmisel meeste ja naiste pensionide erinevus mõnevõrra väheneb. Kuna praeguse olukorra jätkumisel hakkaks meeste ja naiste palkade erinevus mõjutama pensionide erinevust alles paarikümne aasta pärast, poleks sellele mõju ka pensionivalemi muutmisel. Hiljem väheneks ebavõrdsus mõne protsendipunkti võrra.

Joonis 19. Netopensioni ja -palga mediaanide suhe pensionivalemi muutmise korral, 2015–2060



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Sihtrühma suurus ja mõju avaldumise sagedus

Pensionivalemi muutmine puudutab vanaduspensionäre ehk üle 20% Eesti elanikest. Muudatus hakkab mõjutama igakuist pensioni suurust, mistõttu on muudatusega kokkupuude regulaarne. Samas ei kaasne muudatusega kohanemiseks eraldi tegevusi.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavat mõju ei kaasne.

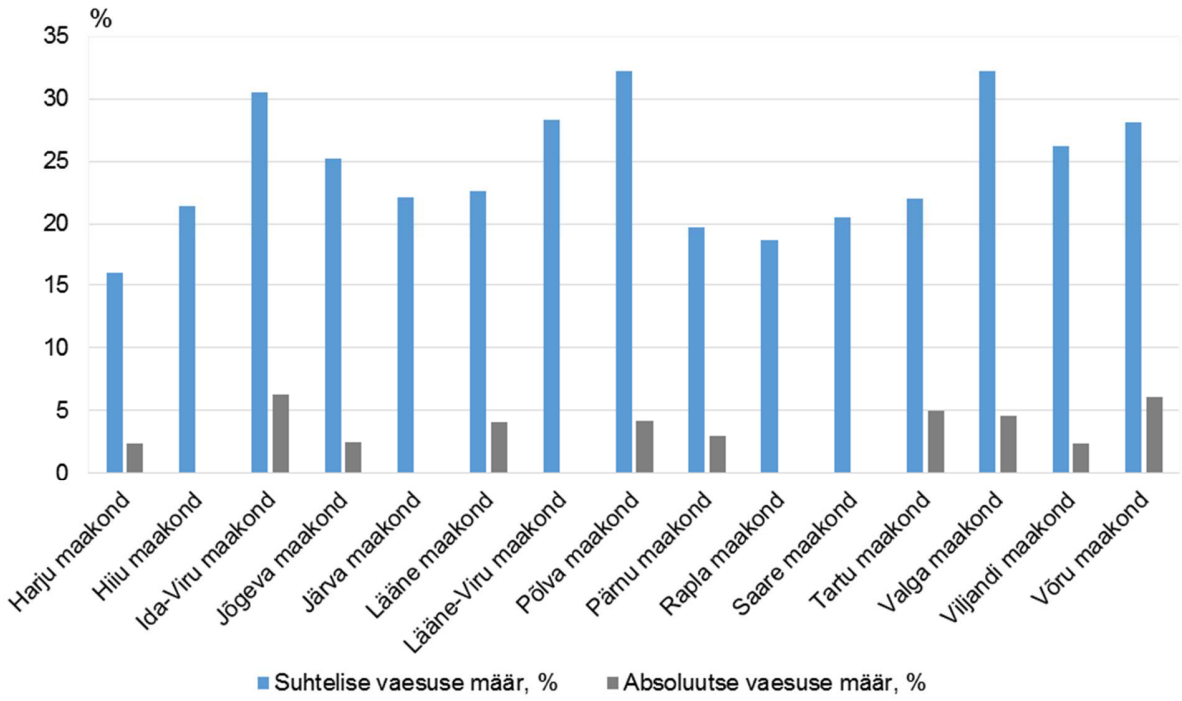
Kokkuvõttes on muudatusel oluline mõju, kuna puudutab üle 20% Eesti elanikest ning aitab vähendada vanemaealiste meeste ja naiste pensionide erinevust ning suurendab majanduslikku toimetulekut.

6.3.2 Mõju regionaalarengule

Eelkõige võib eelnõus esitatud muudatused mõjutada eri piirkondades elavate inimeste sissetulekuid ning nende majanduslikku toimetulekut (vaesuse määra). Maakondade võrdluses oli 2016. aastal suhtelise vaesuse määr kõrgeim Põlva ja Valga maakonnas (32,2%) ning madalaim Harju maakonnas (16%). Absoluutse vaesuse määr oli kõrgeim Võru maakonnas (6,1%). Ka vanemaealiste suhtelise ja absoluutse vaesuse määr on piirkonniti erinev ning sellest tulenevalt mõjutavad eelnõus toodud muudatused erinevate piirkondade elanike sotsiaal-majanduslikku

toimetulekut ning seda eelkõige nendes piirkondades, kus vanemaealiste leibkondade sissetulekud on madalad[36] .

Joonis 20. Suhtelise ja absoluutse vaesuse määr (kogu elanikkond) maakonniti, 2016



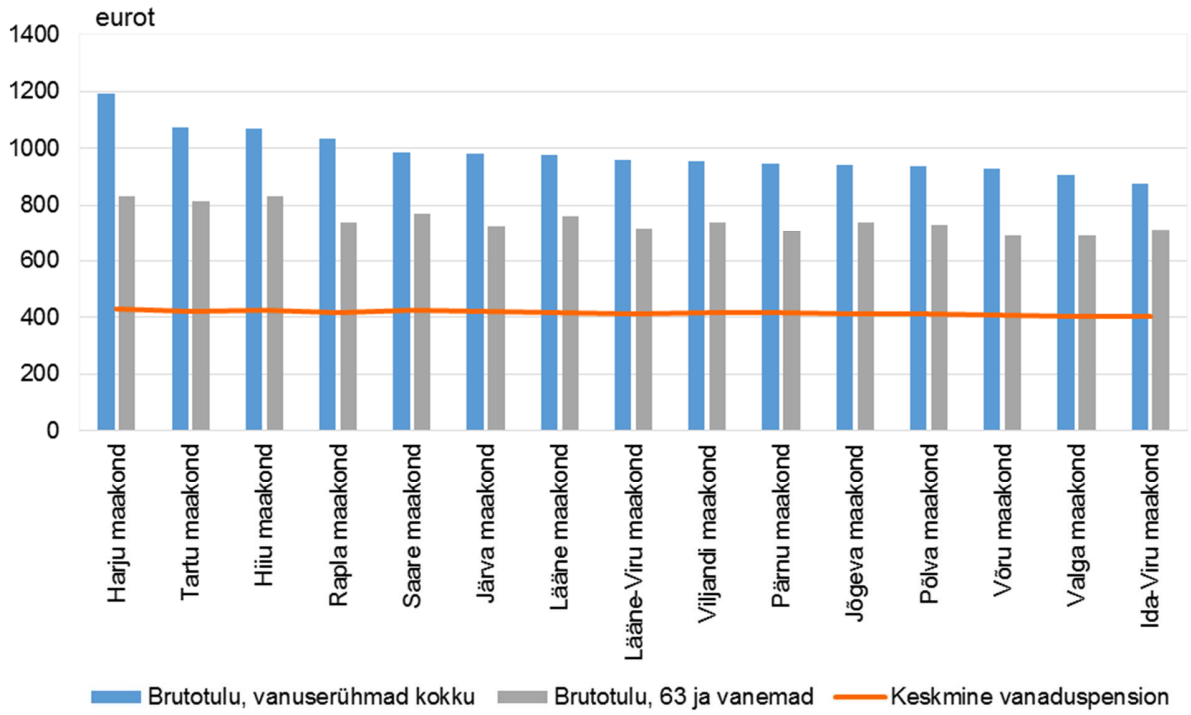
Allikas: Statistikaamet, Eesti Sotsiaaluuring 2017 (sissetulekuaasta 2016)

Leibkonnaliikme keskmine sissetulek on Statistikaameti andmetel olnud aastate jooksul kõige suurem Harju maakonnas, kus on ühtlasi üks madalaim suhtelise vaesuse määr[37]. Palgatöötaja kuukeskmine brutotulu on kõikides maakondades 63-aastaste ja vanemate elanike puhul oluliselt madalam kui palgatöötajatel keskmiselt. Sotsiaalkindlustusameti andmetel aga ei erine täna keskmine vanaduspension (ei sisalda väljateenitud aastate pensioni, eripensione) maakondade lõikes olulisel määral.

[36] Piirkondade lõikes ei ole täpsemalt võimalik eelnõus toodud muudatuste mõju vaesuse vähenemisele ning majandusliku toimetuleku paranemisele hinnata, sest vastavate hinnangute andmiseks on vaja piisavalt esinduslikke ja detailseid andmeid. Seetõttu on eelnõus toodud muudatuste mõju hindamisel eeldatud, et sarnane mõju avaldub ka regioonide lõikes.

[37] Statistikaamet. (2016). Eesti piirkondlik areng. 2016. Regional Development in Estonia. https://www.stat.ee/valjaanne-2016_eesti-piirkondlik-areng-2016

Joonis 21. Palgatöötaja kuukeskmine brutotulu vanuse ja maakonna järgi ning keskmine vanaduspension, 2016



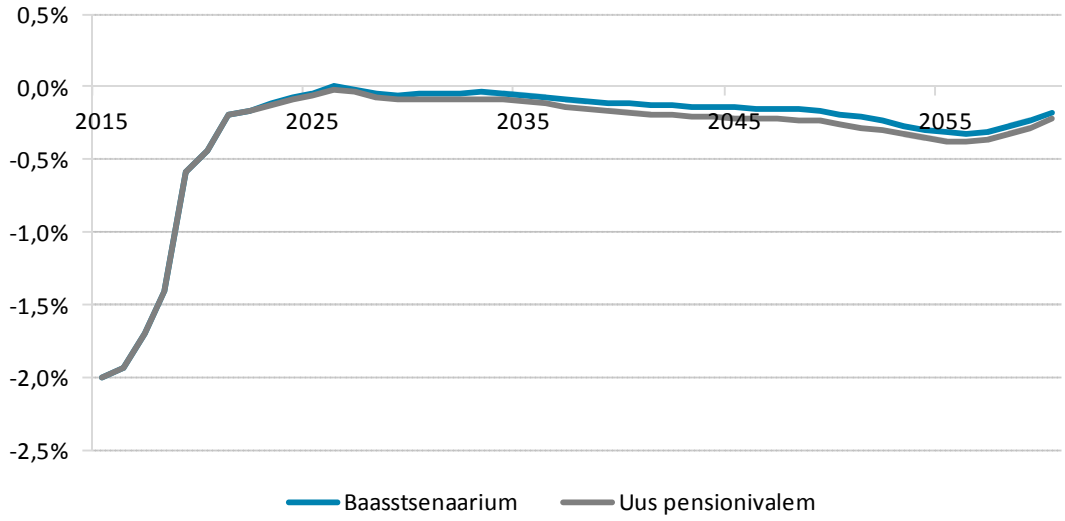
Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Võib eeldada, et palgatulu piirkondlikud erinevused ilmneksid praeguse pensioni süsteemi jätkumisel ka tulevikus makstavates pensionides ehk ebavõrdsus suureneks. Sellest tulenevalt mõjutab pensionivalemi muutmine eeldatavalt nii pensionide jaotust ja vanemaealiste sissetulekute ebavõrdsust ning vähendab seeläbi piirkondlikke majandusliku toimetuleku erinevusi. Muudatusega ei kaasne ebasoovitavat mõju.

6.3.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Kui keskmine pension ei muutu, siis pensionivalemi muutmisel eelarvele mõju puudub. Mõju pensioni ja palga suhtele peegeldub ka I samba tulude ja kulude vahes. Staažiosa rakendamisel on eelarve mõju suhteliselt marginaalne. Mõju tuleneb eelkõige naiste keskmise pensioni suurenemisest ja meeste keskmise pensioni vähenemisest võrreldes baasstsenaariumiga. Kuna pensionieas on naisi rohkem, siis I samba kulud mõnevõrra suurenevad.

Joonis 22. Riikliku pensionikindlustuse tulude ja kulude vahe (% SKP-st) pensionivalemi stsenaariumide korral, 2015–2060



Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Ebasoovitavate mõjude risk

Kindlustusosakute asendamisel solidaarosakutega võib väheneda inimeste motivatsioon maksta makse, kuna staažiosa ei arvesta inimeste töötasu suurust. Eeldatavalt on aga selle risk siiski väike, kuna rakendunud on töötamise register ning inimesed jäävad endiselt panustama II sambasse, kus sõltuvus palgast säilib.

Kokkuvõttes on eelnõus esitatud muudatusel vähene mõju riigieelarvele ning muudatusega kaasnev võimalik ebasoovitavate mõjude risk on väike.

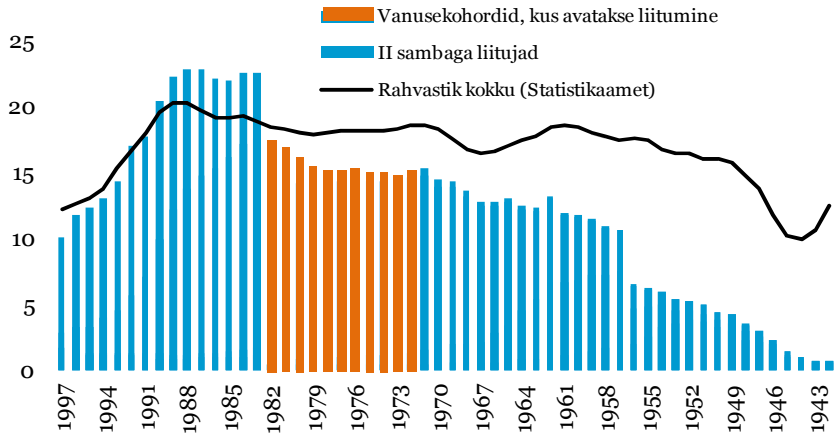
6.4. Muudatus 4 – võimaldada kõikidele ligipääs II pensionisambale

6.4.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Mõju ulatus

Kohustusliku kogumispensioniga ehk II sambaga liitumine on kohustuslik inimestele, kes on sündinud peale 1983. aastat. Aastatel 2002–2010 said vabatahtlikult II sambaga liituda inimesed sünniaastaga 1942–1982. Täpsemalt kirjeldab II sambaga liitumist vanuse järgi järgmine joonis.

Joonis 23. II sambaga liitujad ja rahvaarv sünniaastate järgi



Eelnõus esitatu kohaselt muutub I samba pension senisest solidaarsemaks ning I samba kindlustusosa asendub alates 2021. aastast ühendosaga ja alates 2037. aastast solidaarosaga. Võrreldes kehtiva olukorraga võtab ühendosa palga suurust arvesse ainult poole ulatuses ja solidaarosa ei arvesta seda üldse (v.a juhul, kui isik teenib alla töötasu alammäära). Pensioni ja palga suuruse sõltuvus säilib tulevikus ainult II sambas. Siiski ei ole kõik tööeas inimesed II sambaga liitunud, mistõttu neil kaoks solidaarosaku rakendamisel ära uute tööaastate pensioniõiguste ja palga suuruse seos. Selle seose säilitamiseks avatakse eelnõuga II sambaga liitumise võimalus. Liitumine avatakse ainult 1970–1982 sündinud inimestele. Neil, kes on sündinud enne 1970. aastat ja kes pole II sambaga liitunud, säilib pensioni ja palga suuruse seos ühendosa kaudu kuni prognoositava pensionieani.

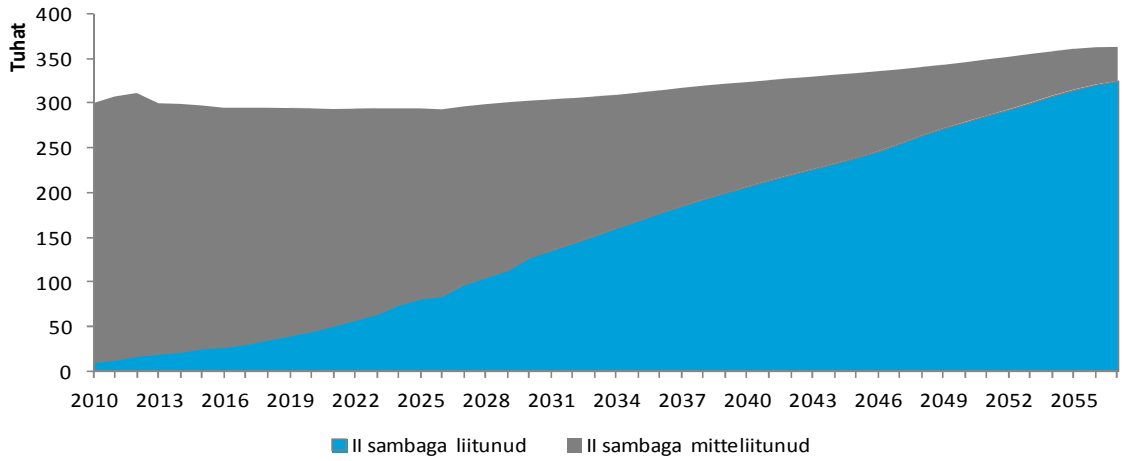
Et inimestel jääks piisavalt pikk kogumisperiood ning pensionile mineku hetkeks oleks kogutud summa eest võimalik saada eluaegset pensioni (st kogutud summa peab olema vähemalt 50-kordne rahvapensioni määr) avatakse liitumine neile, kes on sündinud aastatel 1970–1982. Arvutused on tehtud keskmise sotsiaalmaksustatud palga alusel ja eeldusel, et inimene töötab kogu perioodi alates 2021. aastast kuni pensionieani. Kuigi ka enne 1970. aastat sündinud isikutel oleks võimalus pensionile mineku hetkeks 50-kordne rahvapensionimäära suurune summa koguda, juhul kui neil on keskmisest kõrgem sotsiaalmaksustatud palk ja ka muud eeldused on soosivad (kõrge tootlus jm), siis selles vanuses jääks suuremal osal inimestel see eesmärk siiski täitmata. Viimane tähendaks, et sotsiaalmaksu raha, mis kanti II sambasse, ei kasutataks sihipäraselt eluaegse vanaduspensionina.

II samba maksed peatati ajutiselt aastatel 2009–2011 ning sellele vastukaaluks anti liitujatele võimalus jätkata enda 2% maksetega aastatel 2010–2011 ja teha suuremaid sissemakseid aastatel 2014–2017. Sealjuures juhul, kui inimene panustab enda 2% asemel 3%, lisab riik sotsiaalmaksust juurde 4% asemel 6%. II samba maksete jätkamise avalduse aastateks 2010–2011 esitas 220 353 inimest ehk 37% II sambaga liitunutest. 2013. aastal esitas 106 140 inimest II samba maksete suurendamise avalduse aastateks 2014–2017. Nendest 40 410 inimest esitas 2% makse jätkamise avalduse ka 2009. aastal. Ülejäänud ei olnud varem avaldust esitanud, kuid soovisid siiski suuremaid makseid (3% + 6%) järgmisel neljal aastal. Seega, senine praktika näitab, et üle 100 000 inimese oleks valmis suurendama oma 2%-list makset II sambasse ning selle põhjal võib eeldada, et eelnõus esitatud muudatus omab olulist mõju II sambaga liitumise suurendamisele.

Sihtrühma suurus ja mõju avaldamise sagedus

Kogumispensionide seaduse järgi ei pea kohustusliku kogumispensioni makset (II sammas) tasuma isikud, kes on sündinud enne 1983. aasta 1. jaanuari. II sambaga oli 2015. aasta keskel liitunud umbes 670 000 inimest, pensionieas oli nendest ainult 27 000 inimest ehk umbes 4%. Prognoosi järgi on eeldatavalt 2033. aastaks II sambaga liitunud vanaduspensionäre rohkem, kui mitteliitunuid. Samas on ka aastal 2060 veel teatud hulk pensionäre, kes pole II sambaga liitunud. Samuti tuleb arvestada, et esialgu on II sambaga liitujate kogumisperiood olnud suhteliselt lühike, mistõttu pole mõju pensionidele veel täies mahus avaldunud.

Joonis 24. II sambaga liitunud vanaduspensionäride osakaal kõikidest pensionäridest, 2010–2057



Allikas: Rahandusministeerium

Statistikaameti poolt avaldatud Eesti elanike arvu ja Eesti Väärtpaberikeskuse II sambaga liitujate andme võrdlusest ilmneb, et umbes 35 000 inimest ei ole II sambaga liitunud. Samas oli Maksu- ja Tolliameti andmetel 2016. aastal selles vanusevahemikus *ca* 41 000 sotsiaalmaksu maksjat, kes ei olnud II sambaga liitunud. Andmete erinevus tuleneb ilmselt maksuresidentidest, kes on kohustatud siin sotsiaalmaksu maksma, kuid samas ei ole Eesti alalised elanikud. Potentsiaalsete liitujate arvu prognoosimisel tuleks aga aluseks võtta just Maksu- ja Tolliameti (MTA) andmed. Eeldatavalt võib potentsiaalne maksimaalne inimeste arv olla veelgi suurem, kuna MTA andmetes ei sisaldu mittetöötajad. Kõikidest vastavas vanuses Eesti elanikest (Statistikaameti 2017. a rahvaarv) moodustavad II sambaga mitteliitunud seega hinnanguliselt *ca* 14%-16%, kuid kõikidest Eesti elanikest aga umbes 3%. Kokkuvõttes võib aga sihtrühm suurust mõju hindamise kriteeriumide alusel pidada väikeseks, sest moodustab kõikidest Eesti elanikest alla 5%.

Liitumiseks esitatakse avaldus üks kord ning liitumisega seoses või liitumisjärgselt ei ole vaja igapäevaselt otsustada, millist pensionifondi valida, vahetada jm tegevusi teha (ebaregulaarne). Kogumispensionide statistika[38] kohaselt ei ole pensionifondide vahetamine reeglipärane tegevus Alates 2011. aasta augustist saab pensionifondi vahetada kolm korda aastas ning sissemakseid ümbersuunata teise pensionifondi ilma ajalise piiranguta. Sissemaksete ümbersuunamiste arv ja

[38] http://www.pensionikeskus.ee/files/dokumendid/kogumispensioni_statistika_012017.pdf

osakute vahetamiste arv on viimastel aastatel oluliselt vähenenud. 2016. aastal vahetas pensionifondi osakuid umbes 60 024 ning sissemakseid suunas 59 615 inimest. Keskmiselt esitas iga pensionifondi vahetaja 1,3 avaldust ja sissemaksete suunaja 1,2 avaldust, millest tulenevalt võib mõju avaldamise sagedust hinnata ebaregulaarseks või harvaks.

Ebasoovitavate mõjude risk

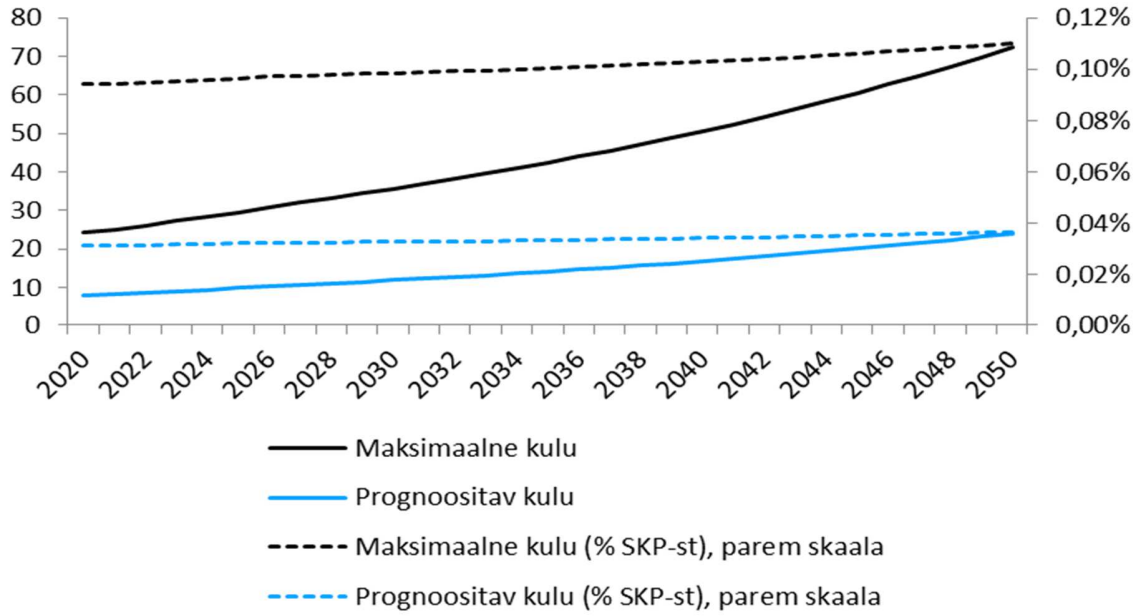
Muudatuse eesmärgiks on vähendada pensionivalemi muutmisest tulenevaid võimalikke ebasoovitavaid mõjusid. Rahandusministeeriumi analüüsi kohaselt on II sambaga mitteliitunu (võrdse sissetuleku korral) asendusmäär eelduslikult väiksem kui mitteliitunul tulevikus, mil pensionisüsteem on suuremal määral mõjutatud demograafilistest muutustest kui täna. I samba pensionivalemi muutmine suurendab eelduslikult enamike inimeste pensionit, kellele sissetulek on keskmisest madalam, sõltumata II sambaga liitumisest. Samas kõikide muudatuste koondina (sh pensioniea tõus) mõjutab kokkuvõttes positiivselt ka keskmisest mõnevõrra suurema palgaga inimeste pensioneid. Seega ainus sihtrühm, kelle pension võib olla väiksem võrreldes tänase olukorraga, on keskmisest oluliselt (3–4 korda) kõrgema sissetulekuga inimesed (sündinud aastatel 1970–1982), kes II sambaga ei ole liitunud. Nende uued pensioniõigused ei sõltu enam alates 2037. aastast palgast. Täpne kogumõju pensionile sõltub isiku palga suurusest ja töötamise ajast pärast 2037. aastat.

Kokkuvõttes on muudatusega kaasneva mõju ulatus keskmine (eelnõus esitatud muudatus omab olulist mõju II sambaga liitumise suurendamisele), kuid muudatustest mõjutatud sihtrühma suurus Eesti elanikkonnaga võrreldes on väike. Ka mõju avaldumise sagedust võib hinnata ebaregulaarseks või harvaks.

6.4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Maksimaalne võimalik kulu riigile on praeguste prognooside järgi umbes 24 miljonit eurot. Siiski on väheusutav, et kõik seni II sambaga mitteliitunud isikud sooviksid edaspidi II sambaga liituda. Kui eeldada, et II sambaga soovib liituda kolmandik potentsiaalsetest liitujatest (vt sotsiaalne, sh demograafiline mõju), siis on prognoositav kulu esimesel aastal 8 miljonit eurot ja pikas perspektiivis umbes 0,03–0,04% SKP-s.

Joonis 25. II sambaga liitumise mõju riigieelarvele ja SKP-s, 2020–2050



Muudatuste koondmõju halduskoormusele

Muudatused mõjutavad vanaduspensioniikka jõudnud või jõudvaid inimesi, kuid sellega ei kaasne võrreldes praegusega halduskoormuse suurenemist elanikele. II sambaga liitumisel on vaja esitada avaldus, kuid seda üks kord. Tänase statistika kohaselt ei ole pensionifondide vahetamisega jm sellega seonduv igapäevane tegevus. Kokkuvõttes võib muudatuse mõju elanike halduskoormusele pidada väikeseks. Kohalike omavalitsuste töökorraldust ei muudeta. Sotsiaalkindlustusameti töökoormus võib seoses pensionile jäämise peatamise ja jätkamise avaldustega suureneda, kuid eeldatavalt ei ole selle mõju suur.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Seaduse rakendamisega kaasnevad riigile infotehnoloogia arenduskulud summas 3,78 miljonit eurot.

Seaduse rakendamiseks on vaja välja arendada Sotsiaalkindlustusameti uus infosüsteem SKAIS2. Hinnanguliselt maksab käesolev pensionide arvutamise, määramise ja maksmise üleviimine olemasolevalt infosüsteemilt uuele platvormile SKAIS2 3 miljonit eurot (2020. a 2 miljonit eurot ja 2021. a 1 miljon eurot). Reformiga kaasnevate lisaarenduste maksumus on 780 000 eurot. Sealhulgas hinnatakse paindliku pensioni arenduskuluks 200 000 eurot ning iseteeninduse võimekuse väljaarendamise kuluks 580 000 eurot.

Kaaluti ka võimalust teha pensionivalemi muutmise arendused praegu kasutatavasse infosüsteemi SKAIS1. Selle arenduskulu oleks 270 000 eurot ning hilisem iseteeninduse ületõstmiskulu SKAIS2 oleks lisaks 190 000 eurot. Suuremahuliste uute tegevuste teostamine SKAIS1-s võib halvendada infosüsteemi tehnoloogilist võimekust.

Seetõttu on otstarbekas teostada uue seaduse rakendamine üksnes SKAIS2-s. See eeldab uue pensionivalemi kehtestamise edasilükkamist ühe aasta võrra, aastalt 2020 aastale 2021. RES 2019–2022 raames küsitakse lisavahendeid katmaks infotehnoloogia arendus- ja majandamiskulud.

Tegevus	2019.a kulu	2020.a kulu	Eeldatav maksumus kokku	Selgitus
Pensionide arvutamise, määramise ja maksmise üleviimine olemasolevalt infosüsteemilt uuele platvormile SKAIS2	1 400 000	1 600 000	**3 000 000**	Uus valem tehakse kohe ainult SKAIS2-s. Viiakse üle kogu vanadusepensioni funktsionaalsus, eripensionid jäävad SKAIS1.
Paindliku pensioni arenduskulud	-	200 000	**200 000**	Vastava arvutusloogika lisamine SKAIS2 menetlusse. Eeldus, et koefitsiente kasutatakse ainult 1 kord pensioni määramisel. Paindlik pension on uus vanaduspensioni liik. Paindliku pensioni arvutamise valem muutub, tuleb tagada neutraalsus. Paindliku vanaduspensioni puhul saab inimene ise valida omale sobiva pensionile minemise aja (1-5 aastat varem). Seda kõike saab ta teha nii, et ta kokkuvõttes pensionivaras ei võida ega kaota (aktuaarse neutraalsuse valem). Analoogset pensionide arvutamise korda täna ei ole.
Iseteeninduse võimekuse väljaarendamine	-	580 000	**580 000**	Iseteenindusse luuakse kalkulaatorid, mis töötavad SKAIS1 andmete peal. Iseteeninduse portaali väljaarendamine eeldab, et inimesel on võimalik saada eelinfot oma olemasolevate andmete, pensioniea, kui ta valiks paindliku pensioni jmt kohta.
Kokku			**3 780 000**	

Sotsiaalkindlustusameti infosüsteem SKAIS 2 2019-2022. a kulude lisataotlus esitati MKM-i 2018. a IKT taotlusvooru ning vastavalt MKMi tagasisidele on vastav arendus planeeritud struktuurivahenditest.

Pensionivalemi muutmise mõju eelarvekuludele on väga pikaajaline ning pigem marginaalne. Pensioniea sidumine eeldatava elueaga vähendab pensionikindlustuse eelarvekulusid alates aastast 2027. Ametlik kulude prognoosimine toimub aastast 2021 ja edasi.

Pensionikindlustuse II samba avamine võib hinnanguliselt vähendada sotsiaalmaksu pensioniosa laekumist *ca* 8 milj eurot aastal 2021.

Paindlikul pensionil pikaajaline mõju eelarvele puudub, lühikest aega võib kulu sõltuvalt inimeste käitumisest nii suureneda kui väheneda.

Tervikpaketina peaksid I samba tulud ja kulud olema enam-vähem tasakaalus.

7.2. Kommunikatsioonikulud kokku perioodil 2019 – 2021 on 150 000 eurot.

Kommunikatsioonikulud	2019.a	2020.a	2021.a
Teavitusleht erinevates perioodilistes väljaannetes, sh venekeelsetes	25 000	25 000	25 000
Teavitus sotsiaalmeedias eesti ja vene keeles selgitavate videoklippidega	10 000	10 000	10 000
SKA infotelefoni töötajad	1 500	1 500	1 500
Muud kommunikatsioonikulud (artiklid, piirkondlikud teavitamised jmt)	13 500	13 500	13 500
Kokku euordes	**50 000**	**50 000**	**50 000**

Kui RES 2019-2022 protsessis Vabariigi Valitsuse otsusega lisaraha kommunikatsiooniks ei eraldata, siis kommunikatsioonikulu kaetakse Sotsiaalministeeriumi valitsemisala olemasolevatest eelarvevahenditest minimaalses mahus.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga kehtestatakse järgmised rakendusaktid:

1) sotsiaalkaitse ministri määrus „Pensionistaaži arvestamise kord“;
2) sotsiaalkaitseministri määrus „Vanaduspensioniea arvutamise kord“;
3) sotsiaalkaitseministri määrus „Vanaduspensioni suurust vähendava ja suurendava kordaja arvutamise tingimused ja kord“;
4) Vabariigi Valitsuse määrus „Vanaduspensioniea kehtestamine“.

Eelnõuga muudetakse järgmiseid rakendusakte:

1) sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määrust nr 164 „Pensionikindlustuse kindlustusosaku ja kindlustusosa arvutamise juhend“;
2) sotsiaalkaitseministri 12. detsembri 2016. a määrust nr 70 „Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend“;
3) sotsiaalministri 27. detsembri 2012. a määrus nr 59 „Pensioniõigusliku staaži tõendamiseks vajalike dokumentide loetelu, nõuded dokumentidele ja pensioniõigusliku staaži arvestamise erisused“;
4) sotsiaalministri 12. novembri 2012. a määruse nr 43 „Pensionilisa taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu“;
5) rahandusministri 31. detsembri 2003. aasta määruse nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“;

6) Vabariigi Valitsuse 22. oktoobri 2015. a määrust nr 106 „Riikliku ühistranspordiregistri põhimäärus“.

9. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2021. aasta 1. jaanuaril. Nimetatud ajast jõustuvad paindlik pension ja vanaduspensioni uue valemi neljas osa – ühendosa ning nendega seotud sätted, samuti uus liitumine II pensionsambaga.

Hiline jõustumine on tingitud vajaliku *vacatio legis'*e andmisest. Samuti on oluline anda pikem aeg vajalikeks sotsiaalkaitse infosüsteemi arendustöödeks ning eelarve planeerimiseks.

Käesoleva seaduse § 1 punktid 7, 20, 25–27, 30, 33 ja § 2 punktid 6 ja 7 jõustuvad üldises korras. Eelnimetatud paragrahvid käsitlevad juhtumeid, mil vanemad soovivad jagada pensioniõiguslikku staaži omavahel, soodustingimustel vanaduspensioniõigust, 2020. aasta 1. juuli ja 31. detsembri vahel sündinud lapse eest pensionilisa maksmist, samuti pensionitunnistuse määruse ärakaotamist. Samuti on oluline KopS sätete jõustamine üldises korras, et isikud saaksid varakult teada enda tulevasest võimalusest liituda kogumispensioniga. Seetõttu sätted jõustuvad üldises korras, et isikutele oleksid need õigused kiiresti teada ja tagatud.

Käesoleva seaduse § 1 punktid 3 ja 38 jõustuvad 2024. aasta 1. jaanuaril. Tegemist on pensioniea sätetega, mis peavad jõustuma varem kui 2027, sest alates 2027. aastast on vaja, et oleks juba kehtestatud uus pensionivanus. Täpsemalt selgitusi vaata vastavate eelnõu punktide juurest.

Käesoleva seaduse § 1 punktid 2, 4 ja 34 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. Alates 2027. aastast on pensioniiga seotud keskmise oodatava elueaga, mis tingib vastavate sätete jõustamise eelnimetatud ajast.

Käesoleva seaduse § 1 punktid 9, 13, 15, 35 ja 36 jõustuvad 2037. aasta 1. jaanuaril. Sätted käsitlevad 2037. aastast rakendatavat pensionivalemi solidaarosa.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Muudatusi on tutvustatud Eesti Ametiühingute Keskliidu, Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO, Eesti Tööandjate Keskliidu ning Eesti Koostöö Kogu esindajatele. Aruteludel tehtud ettepanekutega on osaliselt arvestatud. Näiteks EAKL tegi ettepaneku vähendada paindliku pensioni puhul 45-aastast staažinõuet 40 aastani ning nimetatuga arvestati.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu, toimik 17-1419, ning arvamuse avaldamiseks Eesti Töötukassale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Koostöö Kogule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Õiguskantsleri Kantseleile ning Riigikontrollile.

Eelnõu kohta avaldasid arvamust ka Eesti Fondihaldurite Liit ja Tulundusühistu Tuleva.

Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Koostöö kogu, Eesti Pensionäride Ühenduste Liit ja Õiguskantsleri Kantselei arvamust ei avaldanud.

Esitatud märkused ja arvamused on koondatud koos vastustega seletuskirja lisasse 3.

Algatab Vabariigi Valitsus 9. aprillil 2018.a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik