

Vabariigi Valitsuse määruse „2027. aasta vanaduspensioniea kehtestamine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Riikliku pensionikindlustuse seadusega (RPKS) on sätestatud riikliku vanaduspensioniea arvutamise alused ja valem. Vabariigi Valitsuse kohustuseks on kehtestada määrusega iga kalendriaasta kohta vanaduspensioniea, mida rakendatakse nende isikute suhtes, kes sel aastal jõuavad vanaduspensioniea. Käesoleva määrusega kehtestatakse vanaduspensioniea 2027. aastaks, kuna õigustatud ootuse kaitseks tuleb pensioniea kehtestada kaks aastat enne pensionile minemist. Alates 2027. aastast ei ole vanaduspensioniea enam sünniaasta, vaid kalendriaasta põhine. See tähendab, et iga kalendriaasta kohta kehtestatakse uus vanaduspensioniea.

Määrus kehtestatakse riikliku pensionikindlustuse seaduse § 7¹ lõike 6 alusel.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Sotsiaalministeeriumi hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna nõunik Liidia Soontak (liidia.soontak@sm.ee), sotsiaalkindlustuse ja majandusekspert Magnus Piirits (magnus.piirits@sm.ee) ja pensionipoliitika juht Merle Sumil-Laanemaa (merle.sumil-laanemaa@sm.ee).

Mõjude analüüsi koostas Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Elo Reitalu (elo.reitalu@sm.ee).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Sotsiaalministeeriumi õigusnõunik Susanna Jurs (susanna.jurs@sm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga kehtestatakse uus määrus. Eelnõu ei ole seotud muude menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestab, et 2027. a vanaduspensionieaks kehtestatakse 65 aastat ja üks kuu.

Vanaduspensioniea alused ja valem on sätestatud RPKS §-is 7¹. Alates 2027. aastast on vanaduspensioniea 65 aastat, millele lisatakse 65-aastaste isikute (meeste ja naiste) eeldatava eluea muutus, mida avaldab iga-aastal Statistikaamet.

Vanaduspensioniea kehtestamisel võetakse baasperiodiks aastad 2018–2022 ja lähteperiodiks ajavahemik neli kuni kaheksa aastat enne 2027. aastat, mille kohta vanaduspensioniea arvutatakse. Seega arvutatakse eeldatava eluea kasv viie kalendriaasta

libiseva keskmisena vältimaks üksikute aastate statistika kõikumist. Baasperioodiks on alati aastad 2018 kuni 2022, igal kalendriaastal muutub vaid viie aasta libisev keskmine.

Baasperioodil oli Statistikaameti andmete järgi 65-aastaste eeldatavad eluead 18,41, 18,71, 18,76, 17,47 ja 18,23. Baasperioodil on 65-aastaste keskmiseks eeldatavaks elueaks 18,316 aastat.

2027. aasta vanaduspensioniea arvutamisel on lähteperioodiks aastad 2019–2023. Nendel aastatel olid 65-aastaste eeldatavad eluead 18,71, 18,76, 17,47, 18,23 ja 18,99 aastat. Lähteperioodi keskmiseks väärtuseks on 18,432 aastat. Lähteperioodi erinevus baasperioodist on 0,116 ehk 1,4 kuud. Kuna vanaduspensioniiiga on väljendatud kuu täpsusega, siis ümardatult on lähteperioodi ja baasperioodi erinevuseks üks kuu.

$$\begin{aligned} & \text{Vanaduspensioniiiga}_{2027} \\ &= 65 + \frac{(18,71 + 18,76 + 17,47 + 18,23 + 18,99)}{5} \\ & \quad - \frac{18,41 + 18,71 + 18,76 + 17,47 + 18,23}{5} = 65 + 18,432 - 18,316 = 65 + 0,116 \\ & \quad 0,116 \times 12 = 1,4 \text{ kuud ehk ümardatult 1 kuu} \end{aligned}$$

Kooskõlas RPKS § 7¹ lõikega 5 leitakse vanaduspensioniiiga ühe kuu täpsusega. Eeldatava eluea muutuses olevad komakohad teisendatakse kuudeks.

Eeltoodust tulenevalt on 2027. aasta vanaduspensioniiiga 65 aastat ja üks kuu. Näiteks 2027. aastal jõuavad vanaduspensioniiikka 1962. aastal sündinud inimesed, v.a need, kes on sündinud detsembris. Detsembris sündinud inimesed saavad 65 aasta ja ühe kuu vanuseks 2028. aasta jaanuaris ja nende pensioniiiga saabub 2028. aastal, mille täpne aeg selgub järgneva aasta, 2025. aasta, vanaduspensioniea määruse alusel.

Paragrahv 2 sätestab määruse rakendamise aja – 1. jaanuar 2027. a. Vabariigi Valitsus peab kehtestama vanaduspensioniea iga aasta 1. jaanuariks, mis hakkab kehtima kahe aasta pärast, so alates 1. jaanuarist 2027. aastast.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Määruses esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju järgmistes valdkondades: sotsiaalne mõju, sh demograafiline mõju ja mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning eelarvele. 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 regionaalarengut, elu- ja looduskeskkonda ega avalda mõju välissuhetele ja julgeolekule ning seetõttu ei ole mõju olulisust nendes mõjuvaldkondades hinnatud. Kavandatav muudatus hakkab kehtima alates 2027. aastast.

Mõjuanalüüsi koostamiseks on kasutatud peamiselt Sotsiaalkindlustusameti ja Statistikaameti andmeid ning Rahandusministeeriumi pikaajalist majandusprognosi.

4.1. Sihtrühma suurus ja mõju avaldumise sagedus

1. jaanuari 2024.a seisuga oli Eestis 326 000 pensionäri (sh 310 000 vanaduspensionäri). Rahandusministeeriumi prognoosi järgi tõuseb 2060. aastaks pensionäride arv umbes

340 000-ni. Seejärel hakkab pensionäride arv mõnevõrra langema. Rahandusministeeriumi baasstsenaariumi kohaselt väheneb tööealiste ja pensionäride arvu suhe 2070. aastal 1,64-ni¹ (2023. aastal 3,09²).

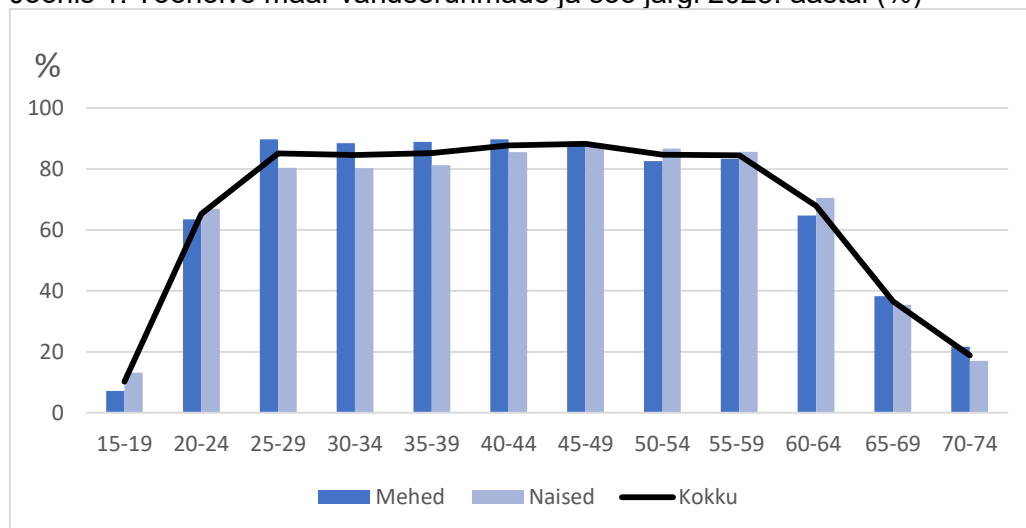
Kaudselt puudutab muudatus kõiki tulevikus pensionile jäävaid tööealisi inimesi. Statistikaameti andmetel oli 2024. aasta alguses 1 004 000 tööelist inimest (15–74-aastased), mis moodustas kogu elanikkonnast 74% (sh 20–63-aastaseid oli 796 479 ehk 56,7%). Prognooside kohaselt tööealiste arv ja osakaal aja jooksul väheneb ning pensioniealiste osakaal suureneb. Seetõttu mõjutavad eelnõus toodud muudatused suurt osa Eesti elanikkonnast. Eelnõu muudatuse mõju avaldumise sagedus on hinnanguliselt keskmine, kuna vanemaealised puutuvad muudatusega kokku reeglipäraselt, st pensioniea saabumisel, kuid mitte iga päev.

4.2. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

Muudatuse peamine sotsiaalne mõju seisneb selles, et soodustab meeste ja naiste tööturul osalemist ning seeläbi ka tööjõupakkumise kasvu. Kaudselt avaldab muudatus mõju vanemaealiste majanduslikule toimetulekule, sest kauem töötamine aitab suurendada sissetulekuid. Eesti elanikkond vananeb ja samal ajal on inimeste eluiga pikenenud ning inimesed elavad kauem tervena. Eurostati andmetel oli 65-aastaste keskmine oodatav eluiga 2022. aastal 18,7 aastat ja prognoosi järgi³ 2070. aastal 24,17.

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 kasvab⁴, on oluline, et inimesed säilitaksid oma töövõime ja soovi tööd teha ka vanemas eas ning panustaksid seeläbi tööjõu hulga suurendamisse. 2023. aastal oli Statistikaameti andmetel Eestis 60-64-aastaste tööhõive määr 67,9%. Meeste ja naiste võrdluses on meeste tööhõive määr mõnevõrra madalam (meestel 64,7% ja naistel 70,5%). (joonis 1)

Joonis 1. Tööhõive määr vanuserühmade ja soo järgi 2023. aastal (%)



Allikas: Statistikaamet

¹ https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-12/Eesti%20pensionis%C3%BCsteemi%20j%C3%A4tkusuutlikkuse%20anal%C3%BC%C3%BCs_sotsiaalmini steerium.pdf (lk 46 p 112)

² Statistikaameti andmetel oli seisuga 01.01.2023 tööelisi (vanuses 15-74) 1 004 000 ja pensionäre 324 586

³ EuroPop2023, Eurostati prognoos

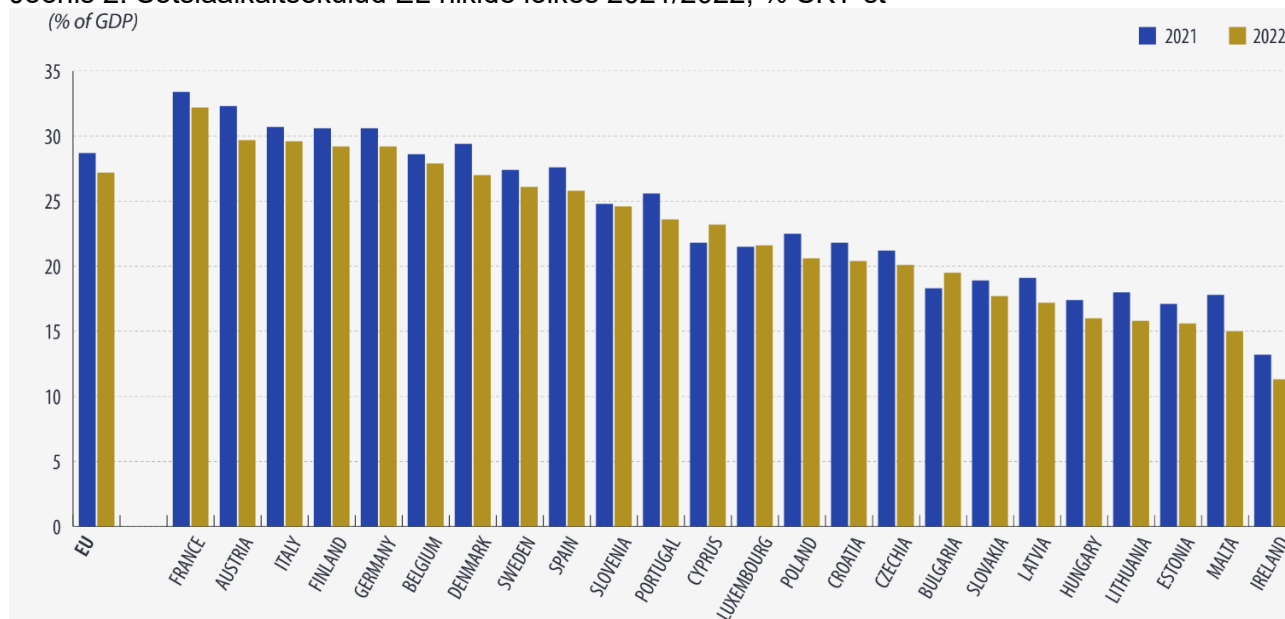
⁴ Statistikaameti rahvastikuprognoosi järgi suureneb 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal 2040. aastaks 25,6%-ni (2023.aastal 21%).

Vanemaealiste tööhõive määr on Eestis võrreldes Euroopa Liidu keskmisega küll kõrgem⁵ (selle peamiseks põhjuseks on suhteliselt madalad vanaduspensionid), ent vanuse suurenemisel langeb see kiiresti hoolimata sellest, et valmisolek vanaduspensionieas töötamist jätkata on. Vanemad inimesed on tööealise elanikkonnaga võrreldes madalama sissetulekuga, sest nende peamine sissetulek on pension. Statistikaameti andmetel oli 2023. aastal keskmine vanaduspension 680 eurot kuus, keskmine brutokuupalk aga 1833 eurot. Eesti eakate vaesusrisk on ka üks Euroopa Liidu kõrgemaid. 2022. aastal elas Eestis suhtelises vaesuses 46,8% eakatest (65-aastased ja vanemad) ja 79,1% üksi elavatest eakatest⁶. OECD uuringu järgi on Eestis pensioni neto asendusmäär⁷ 34,4 protsenti ehk üks madalaimaid (OECD keskmine on 61,4 protsenti⁸).

Pensioniea tõstmine aitab mõnevõrra kaasa vanemaealiste majandusliku toimetuleku paranemisele. Kuna kauem töötamisega suureneb pensioni arvutamise aluseks olev staaž ning suurenevad kindlustusosakud, mis loob pensionisaajale eelduse suuremale pensionile. Samuti pikeneb II samba kogumisperiod ja lüheneb väljamaksete period.

Ühtlasi aitab pensioniea tõstmine osaliselt leevendada tööealise elanikkonna vähenemisest tekkivat tööjõupuudust ning parandab sotsiaalkaitstesüsteemi jätkusuutlikkust. Eesti sotsiaalkaitstesüsteemi iseloomustab sotsiaalkaitsekulude madal osakaal. Eurostati andmetel moodustasid Eesti sotsiaalkaitsekulud 2022. aastal 16% SKT-st, samas kui EL-i keskmine oli 27,2% (joonis 2).

Joonis 2. Sotsiaalkaitsekulud EL riikide lõikes 2021/2022, % SKT-st



Allikas: Eurostat

Pensioniea tõstmine on Euroopa Liidu liikmesriikides laialdaselt kasutusele võetud meede, et leevendada demograafilist survet riiklikele pensionisüsteemidele. Mitmes riigis on vanust

⁵ 2020.aastal oli 64-74 aastaste tööhõive määr Eestis 26% , Euroopa Liidus keskmiselt aga 9,5%

⁶ Kogu elanikkonna suhtelise vaesusemäär oli Statistikaameti andmetel 2022. aastal 22,5%

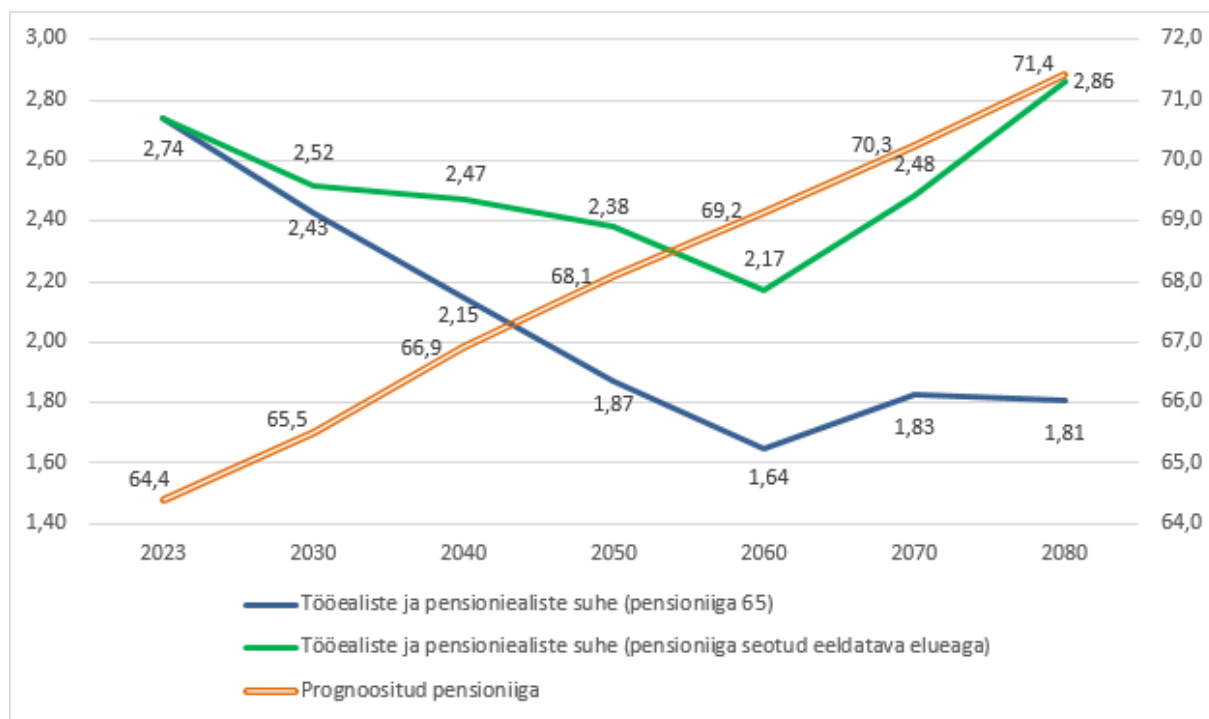
⁷ Netopension asendusmäär on määratletud kui individuaalne netopension, mis on jagatud pensionieelse netopalgaga, võttes arvesse üksikisiku tulumaksu ning töötajate ja pensionäride tasutud sotsiaalkindlustusmaksid.

⁸ [Net pension replacement rates | OECD](#)

tõstetud või järk-järgult tõusmas 67. eluaastani. Lisaks on ELi 27 liikmesriigist 11 otsustanud siduda pensioniea edasise tõusu automaatselt eeldatava eluea pikenemisega⁹.

Vanaduspensioniea muutmine mõjutab tööealiste ja pensioniealiste suhet. Kehtiva vanaduspensioniea järgi väheneks prognoositavalt tööealiste ja vanaduspensioniealiste suhe 2023. aasta 2,74-lt 2080. aasta 1,81-ni. Eelnõus esitatud pensioniea tõstmise muudatus parandab tööealiste ja pensioniealiste suhet ning aastaks 2080 on suhe eeldatavalt taas üle 2,8 (joonis 3).

Joonis 3. Tööealiste ja pensioniealiste suhe aastatel 2023-2080.



Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

Märkused: Tööealised 2023. aastal 20-63, pensioniealised 64+ ning muudetud vastavalt pensioniea tõusule, st 2080-aastal tööealised 20-70, pensioniealised 71+

Ebasoovitavate mõjude risk

Pensioniiga seotakse eeldatava elueaga, nii et pensioniea tõus sõltub 65-aastaste inimeste eeldatava eluea kasvust. Et vältida eeldatava eluea kõikumise mõju (st eeldatava eluea muutus võib kõikuda aasta varasemaga võrreldes suhteliselt suurtes piirides), võetakse pensioniea tõstmisel 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 saa tõusta rohkem kui kolm kuud aastas.

Ebasoovitav mõju võib ilmnedagi 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 tunduvat raskem kui noorematel töötajatel. Vanemaealiste töötuse määr on küll madalam üldisest töötuse määrast, kuid teisalt on nende töötusingud

⁹ [The 2024 pension adequacy report-KE0224568ENN.pdf](#)

pikaajalisemad või langetakse üldse tööturul välja¹⁰. Riski maandamiseks on olulised vanemaealiste töötajate hõives püsimiseks töötuse ennetamise meetmete arendamine, nt töövõime jätkusuutlikkuse tagamine, täiend- ja ümberõppe soodustamine, koondamistele reageerimine, elukestva õppe põhimõtete ja tööandjate vajadustele vastavate koolituste arendamine ning tööturuteenuste osutamine pensionieas töötajatele tööturul väljalangemise vältimiseks¹¹. Ka võib suurenda vajadus osaajaga töötamise võimaluste järele.

Mitmed teadusuuringud toovad välja, et vanaduspensioniea tõus peegeldub tööhõive määra tõusus, kuid kasvab ka töötus. Näiteks Austrias läbiviidud pensionireform (pensioniga meestel tõsteti 60-lt 62-le ja naistel 55-lt 58,25-le) suurendas küll tööhõivet meestel 9,75 protsendipunkti ja naistel 11 protsendipunkti, kuid kasvas ka töötus (meeste seas 12,5 protsendipunkti ja naistel 11,8 protsendipunkti)¹². Tööhõive kasv oli suurim kõrgpalgaliste ja tervete töötajate seas, samas madalapalgalised valisid rohkem ennetähtaegse pensioni, töövõimetoetuse või töötushüvitise.

Lisaks toovad mitmed uuringud välja vanaduspensioniea tõstmise võimalikest negatiivsetest mõjudest mõju inimese tervisele¹³ ja heaolule¹⁴ või tervisealase ebavõrdsuse suurenemisele¹⁵. Erinevad uuringud viitavad ka puudetoetuste saajate arvu kasvule¹⁶.

Kokkuvõttes võib ebasoovitavate mõjude riski hinnata keskmiseks. Muudatusel on oluline mõju, kuna puudutab kõiki 1962. aastal ja hiljem sündinud Eesti elanikke¹⁷. Samas aitab muudatus kaasa tööjõu pakkumise suurenemisele ning pensionisüsteemi finantsilisele jätkusuutlikkusele (sh paraneb tööealiste ja vanaduspensioniealiste suhe).

4.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning riigieelarvele

Määruse muudatus mõjutab riigiasutustest Sotsiaalkindlustusametit ja Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskust (TEHIK). Sotsiaalkindlustusametis mõjutab muudatus pensionimenetlusega tegelevaid töötajaid ja klienditeenindajaid, kes nõustavad sihtrühma. See nõuab muudatusi nii töökorralduses kui ka infosüsteemides, kuid nende muudatustega ei kaasne kohanemiskulusi, kuna vanaduspensionieaga on Eestis alates 2002. aastast järkjärgult tõusnud. Muudatusega ei kaasne halduskoormuse suurenemist tulevastele pensionäridele. TEHIKut mõjutab muudatus infosüsteemi uuendamise kaudu, kuid selle mõju on väike ja mõju avaldumise sagedus ühekordne. Määruses toodud muudatus ei mõjuta kohalike omavalitsuste korraldust.

¹⁰ [Vanemaealised tooturul loppraport 0.pdf](#)

¹¹ <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Heaolu%20arengukava%202023-2030.pdf>

¹² Staubli,S., Zweimüller,J.(2013) [Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers? - PMC \(nih.gov\)](#)

¹³ Barschkett, M.,Geyer, J., Haan, P.(2022) [A higher retirement age has negative health effects](#)

¹⁴ Pilipiec,P., Groot,W., Pavlova,M. (2020) [The Effect of an Increase of the Retirement Age on the Health, Well-Being, and Labor Force Participation of Older Workers: a Systematic Literature Review](#)

¹⁵ Bellaby,P. (2006) [Can They Carry on Working? Later Retirement, Health, and Social Inequality in an Aging Population \(researchgate.net\)](#)

¹⁶ Duggan,M.,Singleton,P.,Song,J.(2005) [Aching to Retire? The Rise in the Full Retirement Age and its Impact on the Disability Rolls \(nber.org\)](#); Finnish Centre for Pensions (etk.fi; 15.06.2023) [„Rising retirement age reflected in rising employment rate – unemployment and disability have also increased“](#); Soosaar,O., Puur,A., Leppik,L. [Kas pensioniea kergitamine pikendab tööelu? Eesti pensionireformi näitel](#), Eesti Pank, Publikatsioonid 3/2020

¹⁷ 1962. aastal sündinud on esimesed, kellel vanaduspensionieaga tõuseb seoses eeldatava eluea pikenedamisega

Pensionisüsteemi finantsilist jätkusuutlikkust mõjutavad nii majandusareng kui ka rahvastiku vananemine. Rahvastiku vananemisega on oodata tööealise elanikkonna olulist vähenemist võrreldes pensioniealistega. Praeguse olukorra jätkumisel suureneb pensionäride arv, mis tähendab survet pensionikindlustuse eelarvele ja pensioni suurusele. Seetõttu on pensioniea tõusu peamine eesmärk parandada pensionisüsteemi jätkusuutlikkust, suurendades muudatuse kaudu töötavate inimeste arvu ja vähendades pensionäride arvu.

Eestis rahastatakse vanaduspensione (I sammast) peamiselt jooksvast sotsiaalmaksust, aga ka riigieelarve muudest tuludest. Riikliku pensionikindlustuse kulud olid 2023. aastal kokku 2,7 miljardit eurot¹⁸. Oluline tegur, millega saab mõjutada pensionikindlustuse jätkusuutlikkust, on pensioniiga. Pensioniiga saab tõsta ühekordsete otsustega, kuid samas on võimalik ja otstarbekam kasutada automaatselt kohandavaid mehhanisme (AKM), mis kohandavad pensioniiga vastavalt objektiivsele statistikale¹⁹.

Pensioniea tõusu põhjalik mõju riigi tuludele ja kuludele on toodud Riikliku vanaduspensionijätkusuutlikkuse 2016. aasta analüüsis²⁰. Kui muud tegurid jäävad samaks, on pensioniea tõusu mõju eelarvele eeldatavalt positiivne, sest inimesed töötavad kauem, mis suurendab maksutulu ja vähendab pensionikulutusi.

Samas juhib Orsolya Soosaare, Allan Puuri, Lauri Leppiku uuring „Kas pensioniea kergitamine pikendab tööelu? Eesti pensionireformi näitel”²¹ tähelepanu sellele, et Eestis võib pensioniea tõstmise mõju olla väiksem võrreldes teiste riikidega. 2002–2011 toimunud reform, kus naiste pensioniiga tõusis Eestis 3,5 aasta võrra, suurendas küll tööhõivet, kuid reformi mõju oli väiksem kui teistes riikides. Pensioniea tõstmise mõju nõrgestas Eestis pensionide madal tase ja pensionisüsteemi reeglid, mis võimalasid jääda ennetähtaegse pensionile madalama pensioniga. Samuti näitas uuring, et tööturult lahkumine toimus tihti juba enne pensioniikka jõudmist töövõimetuspensioniga kaudu. Lisaks leiti, et ennetähtaegse pensioniea tõstmine mõjutas vähem kõrgharidusega inimesi ja maapiirkondade elanikke, kuid rohkem neid, kellel sisserändaja taust. Töötushüvitiste väljavõtmine suurenes samuti, mis vähendas pensionireformist tulenevat eelarvekokkuhoidu.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega kaasnevad SKA IT (SKAIS) arenduskulud ligikaudu 300 000 eurot, milleks taotletakse vahendid RES 2026-2029 koostamise protsessis.

6. Määruse jõustumine

Vastavalt määruse §-le 2 rakendatakse määrust alates 1. jaanuarist 2027. aastal kuna Vabariigi Valitsusel on kohustus kehtestada pensioniiga kaks aastat varem.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Sotsiaalkindlustusametile ja Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule.

¹⁸ [Statistika | Sotsiaalkindlustusamet](#)

¹⁹ [Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs_sotsiaalministeerium.pdf \(sm.ee\)](#)

²⁰ [Vanaduspensionijätkusuutlikkuse analüüs 2016.pdf \(sm.ee\)](#)

²¹ Soosaar, O., Puur, A., Leppik, L. [Kas pensioniea kergitamine pikendab tööelu? Eesti pensionireformi näitel](#), Eesti Pank, Publikatsioonid 3/2020