

Kogumispensionide seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu puudutab kohustuslikku kogumispensionit ja selle eesmärk on muuta II sammu tugevamaks. Selleks tehakse kogumispensionide seadusesse kolm muudatust, mis hõlbustavad pensioniks kogumist:

1. lubatakse sambaga kiiremini taasliituda – kümne aasta piirang muudetakse viieks aastaks, mis võimaldab sambast lahkunud inimestel soovi korral kogumisega kiiremini uuesti alustada, ja maksete peatamise korral kõnealust piirangut edaspidi enam ei rakendata;
2. taasliitudes uuesti II sambaga taastub ka põhimõte, et raha kogutakse pensionile jäämiseni;
3. võimaldatakse osalist väljamakset pensioni kogumise faasis, et sambaga liitunu ei oleks sunnitud võtma välja kogu oma kogutud raha, vaid saaks valida ka selle osa väljamaksmise, mida ta tegelikult vajab.

Ühtlasi täiendatakse II sambaga liitunud isikute suhtes õigusselguse huvides maksukorralduse seadust ja nähakse ette vähemalt viieaastane periood kohustusliku kogumispensioniga liitunud isiku kahjuks tehtava sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensioniga osa nelja protsendi määra muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele.

Eelnõu ei too inimestele ja tööandjatele kaasa täiendavat halduskoormust või see on väike. II sambast lahkumiseks ja taas liitumiseks peab ka praegu esitama sarnase avalduse. Tööandjad peavad kontrollima ka praegu inimeste liitumist ja nende maksemäära II sambas.

Eelnõu on kavandatud seadusena jõustuma 1. novembril 2026. Raha osalist väljavõtmist puudutavate muudatuste jõustumine on kavandatud 2028. aasta 1. jaanuarile, et oleks võimalik teostada selle uue võimaluse kasutamiseks vajalikud IT arendused pensioniregistris. Suuremaid arendusi eeldab ka raha väljavõtmise ja lihtsalt maksete peatamise järgse taasliitumise eristamine, mistõttu on ka selle muudatuse jõustumine, mis lubab pärast maksete peatamist ilma piiranguteta kogumisega uuesti alustada, planeeritud 2028. aasta 1. jaanuarile.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika osakonna nõunikud Kertu Fedotov (kertu.fedotov@fin.ee; 58 851 393) ja Tõnu Lillelaid (tonu.lillelaid@fin.ee; 58 851 488).

Eelnõu juriidilise kvaliteedi osas tegi ettepanekuid Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423, marge.kaskpeit@fin.ee). Eelnõu keelelise toimetamise ettepanekud tegi sama osakonna keeleteimetaja Heleri Piip (tel 5303 2849, heleri.piip@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse kogumispensionide seaduse (KoPS) redaktsiooni RT I, 03.12.2024, 16

ja maksukorralduse seaduse (MKS) redaktsiooni RT I, 02.10.2025, 4.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga 426¹.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusaktidega.

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse.

2. Eelnõu eesmärk

2.1. Kehtiv regulatsioon ja muudatuste vajalikkus

Teise samba reegleid on aja jooksul korduvalt muudetud ja praeguseks on sambal juba palju tugevusi:

1. Eksisteerib lai valik erineva investeerimisstrateegiaga pensionifonde, seejuures on paljudes fondides kõrge aktsiariski osakaal, mis võimaldab pikas ajahorisondis pakkuda kõrgemat tootlust.
2. Suuresti tulenevalt aktsiariski osakaalu kasvust on pensionifondide tootlused oluliselt paranenud – 2024. aasta tootlusega oli Eesti OECD riikide võrdluses esimesel kohal.
3. Pensionifondide tasud on tulnud alla – 2025. aastal oli keskmine valitsemistasu 0,5%.
4. Kui algselt olid loosifondideks konservatiivsed pensionifondid, siis alates 2019. aasta maist loositakse kõrge aktsiariskiga madalaimate tasudega fonde, mis arvestab noore II sambaga liituja investeerimishorisonti. Nii alustavad noored, kellel jääb kogumispensioni makse tasumise vanuse saabumisel ja sambaga liitumisel pensionifondi või pensioni investeerimiskonto valik tegemata, kogumist sobivas pensionifondis.
5. Iga pensionikoguja saab soovi korral oma panust tõsta – valida vaikimisi kehtiva 2% maksemäära asemele 4% või 6% ja võimendada sellega oma pensionikapitali kasvu.
6. II samm on maksuefektiivne investeerimisvõimalus – sissemaksleid tehakse enne tulumaksu kinnipidamist ehk II sambasse läheb rohkem raha kui oleks summa, mille inimene muidu kätte oleks saanud (tulumaksu vahe). Vähemalt keskmiselt elada jäänud aastatele jaotatud tähtajaline pension ja eluaegne pension on tulumaksuvabad, muud pensioni saamise viisid on maksustatud tavapärasest soodsama maksumääraga (10%).
7. Pensionile jäämine on paindlik – seda saab teha kuni 5 aastat enne riiklikku vanaduspensioniiikka jõudmist (so praegu alates vanusest 60), kuid pensionile jäämist võib ka edasi lükata.
8. Selle, kuidas pensionile jäädes raha välja võtta, saab igäüks ise valida. Valida võib eluaegse või tähtajalise pensioni või kogu summa või osa sellest korraga. Erinevaid

¹ VVTP p 426 aluseks on koalitsioonilepingu punktid 51, 315 ja 413, mis lubavad taastada kolmesambalise pensionisüsteemi algsest paindlikumana, parandamaks pensionisüsteemi pikaajalist jätkusuutlikkust ja tuleviku pensionäride toimetulekut. Täpsemalt säilitada ja tugevdada kolme sambaga pensionisüsteemi, et tulevikus pensionile jääjad saaksid inimväärset pensioni ja lubada II sambast lahkunutel taasliituda viie aasta möödumisel.

pensioni saamise viise saab ka omavahel kombineerida, näiteks võtta osa rahast välja korraga ja ülejäänud fondipensionina. Seda valikut saab ka pensioni saamise ajal muuta, näiteks alustada fondipensioni ehk tähtajalise pensioniga ja võtta hiljem vajalik summa korraga välja.

9. Kui pensionikogujal tuvastatakse puuduv töövõime, saab ta sõltumata vanusest jääda II sambast pensionile ja kõik väljamaksed talle on tulumaksuvabad. Kui töövõime peaks taastuma, on võimalik uuesti kogumist alustada.

II sammas on jätkuvalt populaarseim pensioniks kogumise võimalus Eestis, ületades kasutajate arvult ja vara mahult ka kõiki teisi investeerimisvõimalusi – seda kasutab ligi 600 tuhat inimest, kellel kokku on fondides umbes 7 miljardit eurot. Nende kõrval on paraku aga terve hulk inimesi, kellel investeringuid enam ei ole. 2026. aasta jaanuari seisuga on II sambast raha välja võtnud 267 tuhat inimest kogusummas 2,33 miljardit eurot. Avalduse sambast lahkumiseks on teinud umbes 32% II sambaga liitunudest, kel polnud veel käes õigust pensionile jääda.

Selleks, et aidata sambast lahkunud inimesed kiiremini investeerimise juurde tagasi, muudetakse nõue, et sambast väljumisel ei või sellega uuesti liituda 10 aasta jooksul eelnõuga viieks aastaks. Suurem arv inimesi lahkus II sambast septembris 2021 ja neil täituks 5 aastat sambast eemal olemist juba septembris 2026. Kuivõrd eelnõu on kavandatud jõustuma 1. novembril 2026, saavad nemad ka kohe novembris teha soovi korral avalduse maksete tegemiseks. Novembrist saavad avaldusi esitama hakata ka need, kes lahkusid II sambast jaanuaris või mais 2022. Novembris 2026 tehtud avalduse puhul algavad uued sissemaksed maist 2027 (avalduse esitamise korda ega täitmise tähtaegu eelnõu ei muuda). Neil, kes lahkusid sambast septembris 2021, jääb sambast väljas olemise aeg seega minimaalselt 5 aasta ja 8 kuu pikkune ning neil, kes lahkusid jaanuaris 2022, jääb see minimaalselt 5 aasta ja 4 kuu pikkune. Alates 2022. aasta mai lahkumise lainest jääb sambast väljas olemise aeg 5 aasta pikkune. Kes taasliitumise avanemisel või hiljem viie aasta möödumisel lahkumisest kohe taasliitumise võimalust ei kasuta, saab seda teha ka igal ajal hiljem. Nagu ka praegu, saab avaldusi esitada kogu aeg, kuid vastavalt avalduse esitamise ajale hakatakse sissemaksed uuesti tegema, kas jaanuarist, maist või septembrist. Seega, kui avaldus jääb kohe novembris esitamata ja esitatakse näiteks märtsis 2027, hakatakse sissemaksed tegema lihtsalt septembrist 2027.

KoPS võimaldab peatada ka ainult maksete tegemise. Sellisel juhul jääb kogutud raha II sambasse ja seda saab II sambaga liitunud isik kasutada hiljem. Kehtiva seaduse kohaselt kaasneb ka maksete peatamisega piirang, et järgmised 10 aastat II sambas enam sissemaksed teha ei saa. Seoses piirangu muutmisega 10 aastalt 5 aastale vaadati üle selle piirangu otstarbekus ka maksete tegemise lõpetamise kontekstis ning antakse eelnõuga siia veel rohkem paindlikkust juurde. Kui lõpetatakse lihtsalt maksete tegemine, aga raha II sambast välja ei võeta, lubab eelnõu edaspidi maksetega uuesti alustada kohe, kui inimesel selline soov ja võimalus uuesti tekib. Kuivõrd antud juhul jäävad pensioniinvesteeringud alles, sealhulgas ka sotsiaalmaksu raha, ei ole põhjust ka rangemaid tingimusi rakendada. Maksetega uuesti alustamisel tuleb jätkuvalt siiski arvestada avalduste esitamise ja makse tasumise kohustuse tekkimise tähtaegu. Makseid saab tegema hakata jaanuarist, maist või septembrist ning vastav avaldus peab olema esitatud vähemalt 5 kuud ette. Seda eelnõu ei muuda.

Pensioniks valmistumise ja pikaajaliste investeeringute vaates ei ole raha varasem väljavõtmine õige – sellega võetakse endalt võimalus saada kasu liitintressist, mis just väga pikaajaliselt investeerides mõju avaldab, ja jäetakse end ilma osast tulevast pensionisissetulekust, kui väljavõetud raha muudel eesmärkidel ära kasutatakse. Selleks, et säilitada paindlikkus, mis sambal juba on, jätab eelnõu paika põhimõtte, et igapähe on kogumis perioodil vajadusel

võimalik koos kogumise peatamisega sambast raha välja võtta. Nii pensionisambaga liituvad noored kui olemasolevad investorid, kes on seni järjepidevalt oma tulevikku panustanud, võivad jätkuvalt arvestada, et kui selline möödapääsmatu vajadus peaks tekkima, saavad nad ühe korra kasutada võimalust võtta II sambast välja oma pensioniinvesteeringud.

Et hoida praegusest konkreetsemalt fookust pikaajalistel investeeringutel ja pensioniks kogumisel, jäetakse eelnõuga välja võimalus sambast veel teist korda lahkuda. Kehtiv seadus näeb ette, et sambast lahkumise järel tuleb 10 aastat olla sambast väljas, misjärel võib liituda uuesti. Kui nüüd on uuest liitumisest möödas omakorda vähemalt 10 aastat, lubab kehtiv seadus veel teist korda sambast lahkuda (kui selleks hetkeks pole juba jõudnud kätte õigust pensionile jääda). Seega ei ole teist lahkumisvõimalust ühelgi pensionikogujal seni veel tekkinud – sinna on veel kehtiva seaduse kohaselt aega rohkem kui 15 aastat. Pärast eelnõu seadusena jõustumist saavad need, kes sambaga nüüd uuesti liituvad (mis ka saab toimuma esmakordselt) teha oma teadliku valiku alustada uuesti investeeringuid oma pensionisse. Raha varasemal väljavõtmisel kehtib loogika, et seda kahjulikum see inimese tulevasele pensionile on, mida pikemat aega on sissemaksid tehtud. Kahjulikkus ei tulene ainult II samba kadumisest, aga seda väiksem on ka I samba pension (sissemaksed II sambasse vähendavad mõnevõrra esimese samba pensioniõigusi). Korduv raha väljavõtmise võimaldamine kogumisperioodil ei ole seega kuidagi mõistlik.

Säilitades õiguse võtta enne pensionile jäämise õiguse tekkimist ühel korral sambast sinna kogutud raha välja, kaotatakse eelnõuga piirang, et välja tuleb võtta kõik, mis II sambasse on kogutud. Kehtiv reeglistik ei arvesta sellega, kui palju raha tegelikult vajatakse. Kui igal pensionikogujal on õigus kogumisperioodil korra sambast lahkuda, siis saab tal olema õigus ka valida, milline summa ja millisest pensionifondist või pensioni investeerimiskontolt välja võtta. Muudatus võimaldab pensionikogujal kasutusele võtta just niipalju, kui on talle hädapärast vajalik, säilitades ülejäänud seni kogutud pensionikapitali II sambas. Sõltumata sellest, kas välja võetakse kogu raha või vaid osa, peatub maksete tegemine järgmiseks viieks aastaks.

Sõltumata sellest, kas varasemat raha väljavõtmise võimalust (osaliselt või kogu summas) on kasutatud või mitte, jääb kõigile õigus võtta kogumisperioodil raha maksuvabalt välja puuduva töövõime korral, mh näiteks, kui puuduv töövõime on määratud tähtajaliselt vähiravi ajaks (seda eelnõuga ei muudeta). Pärast töövõime taastumist saab kogumisega uuesti alustada ja nagu kehtiva seaduse kohaselt, ei tule ka eelnõu järgi siin viie aasta perioodi täitumist oodata.

Samuti säilib kõigile väljamaksete vaba valik pensionieas koos soodsama maksumääraga või lausa maksuvabastusega (raha võib võtta kasutusele korraga, vabalt määratud osade kaupa, eluaegse või tähtajalise pensionina või ka osa nii ja osa naa).

II sammu muutub seeläbi kokkuvõttes tugevamaks, kuid säilitab oluliselt suurema paindlikkuse võrreldes algse II sambaga.

2.3. Eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eelnõu on kiireloomuline, mistõttu ei ole sellele väljatöötamiskavatsust koostatud (hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punkt 5). Kiireloomulisus on tingitud nii poliitilistest kui sisulistest põhjustest. Soov on eelnõu vastu võtta praeguse Riigikogu koosseisuga, mistõttu väljatöötamiskavatsust koostada ei jõua. Kuna eesmärk on kiirendada taasliitumise võimalust kümnelt aastalt viiele, on ka oluline, et muudatused võimalikult kiiresti seadusena jõustuda saaksid – suurem arv inimesi lahkus II sambast septembris 2021 ja neil täituks 5 aastat sambast eemal olemist juba septembris 2026.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu § 1 – KoPS muutmine

KoPS § 27¹ lõiked 1 ja 4. Paragrahv reguleerib makse tasumisest vabastamist. Selguse huvides lisatakse lõikesse 1 täpsustus, et kohustatud isikul, kes ei ole kasutanud raha väljavõtmise võimalust, on õigus makset mitte tasuda, kui ta esitab sellekohase avalduse. Eelnõu säilitab sambast lahkumise kontekstis nii makse tasumise lõpetamise kui raha väljavõtmise võimalused, kuid kaotab teistkordse võimaluse sambast lahkuda. Kui sambast on enne pensionile jäämise õiguse tekkimist ühe korra võetud raha välja (see lõpetab automaatselt ka maksete tegemise), siis saab isik sambasse hiljem naasta, kuid uuesti raha välja võtta ega ka lihtsalt maksete tegemist lõpetada ta enam ei saa. II sambasse maksab liitunu oma palgast 2, 4 või 6% ja riik lisab sellele 4%, mis võetakse II sambaga liitunud inimese sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast. Sotsiaalmaksust 4% kandmine II sambasse tähendab, et selle inimese I samba osakud on väiksemad (vt ka seletuskirja mõjude osa), mistõttu juhul, kui ta võtab II sambast raha välja, pole tal enam seda raha pensionieas kasutamiseks ja tema I samba pension on samuti väiksem. Teise lahkumise võimaluse kaotamine tähendab inimesele pensionieas suuremat pensioni ja hoiab ühtlasi ka sotsiaalmaksu raha kasutamist eesmärgipärasemana. Sotsiaalmaksu kogutakse pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks. Pensionikindlustuse on riik omakorda korraldanud selliselt, et ühe osa sellest katab I sammu ja teise osa II sammu. Kummalgi sambal on omad jäikused ja omad paindlikkused ning need on mõeldud teineteist täiendada. Seejuures näiteks makstakse I samba pensionit elu lõpuni, II samba puhul saab aga pensionär ise otsustada, kas ta vajab ka sellest pensionisambast stabiilset sissetulekut tervel oma pensionil oleku ajal või sobib talle paremini kui II samba pension hakkab talle lisatuge pakkuma alles elukaare lõpus või vastupidi pensionile jäämise alguses, et aidata tasandada järsku üleminekut suuremalt teiselt sissetulekult väiksemale pensionile. Otsustades sambasse naasta tuleb arvestada, et edaspidi kogutakse raha siiski vaid pensioniks ja kogutud raha saab välja võtma hakata pensionieas või kui määratakse puuduv töövõime, siis selle määramise järgselt. Seega saab maksete tasumisest vabastamiseks avaldust esitada, kui sambast pole raha veel välja võetud. Lõpetades lihtsalt maksete tegemise jääb seni kogutud pensionikapital teise sambasse ja selle saab hiljem pensionile jäädes kasutusele võtta. Nagu kehtiva seaduse puhul, säilib eelnõu kohaselt maksete tegemise lõpetamise järel võimalus raha välja võtta ka enne pensionile jäämise õiguse tekkimist. Õigus kogumisperiodil ühe korra raha välja võtta on kõigil II sambaga liitunud inimestel. Maksete lõpetamise õiguse kasutamine ei võta õigust raha välja võtta. Praktikaks on seega võimalikud järgmised stsenaariumid:

- i) kasutatakse õigust võtta sambast välja osa raha või kõik ja 5 aasta möödumisel on võimalik uuesti II sambasse makseid tegema hakata;
- ii) kasutatakse õigust lõpetada üksnes maksete tegemine, misjärel on võimalik uuesti II sambasse makseid tegema hakata, endiselt saab kasutada raha väljavõtmise võimalust ja viimane võib aset leida pärast maksete lõpetamist, kuid enne kogumisega uuesti alustamist või ka alles pärast kogumisega uuesti alustamist, sellisel juhul maksete tegemine lõpeb jälle automaatselt ja makseid saab uuesti tegema hakata omakorda 5 aasta möödumisel.

Sama küsimust reguleerib ka lõige 4, mis uues sõnastuses välistab makse tasumisest vabastamise regulatsiooni kohaldamise pärast seda, kui isik on sambast lahkumise järel sambasse uuesti naasnud. Seejuures ei oma tähtsust, kas sambast lahkumisel võeti raha välja või lõpetati vaid maksete tegemine. Kui alustatakse kogumisega uuesti, siis maksete tasumisest end teist korda vabastada ei saa (ka raha väljavõtmisel lõpeb maksete tegemine – see toimub automaatselt ja eraldi KoPS §-s 27³ sätestatud avaldust selleks ei esitata).

KoPS § 27² lõiked 1 ja 2. Paragrahv reguleerib maksete tegemise jätkamist. See on teemaks, kui isik soovib pärast sambast lahkumist kogumisega uuesti alustada, kuid ka olukorras, kus isikul, kellele oli määratud puuduv töövõime, töövõime taastub. Kui isik on sambast lahkunud, st võtnud raha välja või lõpetanud üksnes sissemaksete tegemise (puuduva töövõime puhul on isikul õigus minna II sambast pensionile ja seda ei peeta sambast lahkumiseks), saab ta kehtiva seaduse kohaselt sambasse naasta, kui tema maksete lõppemisest on möödunud vähemalt 10 aastat. Selleks, et tuua inimesi kiiremini pensionikogumise juurde tagasi, lühendatakse eelnõuga 10-aastast tähtaega 5 aastale. Vastav muudatus tehakse lõikes 1.

Eelnõu muudab lõiget 1 veel ka teist korda ja eraldab siis sambasse naasmise pärast maksete tegemise lõpetamist sambasse naasmisest pärast raha väljavõtmist. Raha väljavõtmise korral jääb paika tingimus, et makseid saab uuesti tegema hakata, kui makse tasumise lõppemisest on möödunud vähemalt 5 aastat (raha väljavõtmine lõpetab automaatselt ka maksete tegemise). Piirangut ei kohaldata aga juhul, kui lihtsalt lõpetati maksete tegemine, kuid raha välja ei võetud. Sel juhul on isikul kohe õigus teha avaldus maksete tegemiseks, kui tal selline võimalus ja soov tekib. Avalduse esitamisel ja maksetega uuesti alustamisel kehtivad KoPS-s sätestatud tähtajad, mis tähendab, et maksetega saab alustada jaanuarist, maist või septembrist ja vastav avaldus peab olema esitatud vähemalt 5 kuud ette, so hiljemalt juuli lõpuks, novembri lõpuks või märtsi lõpuks. Inimeste jaoks, kes on vaid lõpetanud sissemaksete tegemise, kuid ei ole raha välja võtnud, muudab eelnõu maksetega uuesti alustamise seega veelgi paindlikumaks. Kuivõrd antud juhul on pensioniinvesteeringud alles ja sotsiaalmaksu raha ei ole välja võetud, ei ole ka põhjust rangemaid tingimusi siin rakendada. Isiku pensionisissetulekut ohustab enim just raha ennetähtaegne väljavõtmine, mistõttu on siin ka olulisem, et selline otsus väga põhjalikult läbi oleks kaalutud. Kui lõpetatakse üksnes maksete tegemine, jääb ka II sambasse kantud sotsiaalmaksu osa oma eesmärgipärasest kasutust ootama. Muudatusega kaasneb aga suurem arendusvajadus, mistõttu on selle jõustumine planeeritud hilisemaks – 2028. aasta 1. jaanuariks.

Lõige 2, mis välistab pärast sambast teistkordset lahkumist sambasse naasmise, tunnistatakse kehtetuks. Eelnõuga kaob teistkordne lahkumise võimalus, mistõttu ei ole sellise sätte järele enam vajadust.

KoPS § 43¹ lõiked 1, 3 ja 6. Paragrahv reguleerib raha väljavõtmist sambast lahkumisel. Kuivõrd eelnõuga kaotatakse teistkordne sambast lahkumise võimalus, siis sõnastatakse lõige 1 uuesti ja sätestatakse konkreetselt, et kui isikul ei ole veel õigust pensionile jääda on tal üks kord siiski õigus oma kogutud raha välja võtta, kui selline vajadus peaks tekkima. Lõikele 1 antakse eelnõuga veel ka teist korda uus sõnastus ja lisatakse sinna viide ka osalisele raha väljavõtmisele. Nimelt toob eelnõu juurde võimaluse valida, kas võtta välja kõik, mis on sambasse kogutud või ainult osa sellest, mille järele praktikas tegelikult vajadus võib olla. Kehtiv seadus on raha väljavõtmise küsimuses jäik ja nõuab, et välja võetaks kõik. Kui eesmärgiks on pensioniks kogumisest üldse loobuda, siis on mõisteta kogu pensionikonto tühjaks tegemine, samas võivad elulised olukorrad olla erinevad ja kehtiv regulatsioon liiga jäik. Eelnõu parandab selle koha. Raha osalist väljavõtmist võimaldav muudatus jõustub eelnõu teistest sätetest hiljem – 2028. aasta 1. jaanuaril.

Lõikes 3 on pensioni investeerimiskontolt raha väljavõtmist täpsustav säte, millesse samuti lisatakse osalisest raha väljavõtmise võimalusest tingitud viide sellele, et raha väljavõtmiseks pensioni investeerimiskontolt, peab ka olema see osa finantsvarast võõrandatud ja vastav summa pensioni investeerimiskontole laekunud, mis on vajalik osalise väljamakse tegemiseks.

Lõige 6, mis näeb ette õiguse veel teist korda raha välja võtta ja selle tingimused, tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv seadus lubab sambast lahkunud isikul sambaga uuesti liituda 10 aasta möödumisel, pärast kogumisega uuesti alustamist eeldab kehtiv seadus omakorda veel

vähemalt 10-aastast kogumist, pärast mida on isikul veel võimalik teist korda lahkuda (kui tal pole vahepeal tekkinud õigust pensionile minna). 2026. aasta septembris täitub esimestel sambast lahkunud isikutel alles 5 aastat sambast lahkumisest, seega ei ole kellelgi veel praktikas tekkinud õigust sambast teist korda lahkuda ega pole keegi saanud sambasse ka naasta teadmisega, et tal on veel üks kord võimalik sambast lahkuda. Teise sambasse ei kogune mitte ainult isiku enda palgalt kinnipeetavad maksed, aga sinna kantakse ka sotsiaalmaksu raha, mille eesmärgiks on pensioni maksmine tulevikus. Raha ennetähtaegne väljaviimine vähendab pensionit. Pensionivaesuse vähendamiseks piiratakse sambast lahkumist ja jäetakse võimalus ühe korra seda teha.

KoPS § 52⁴ lõige 4¹. Paragrahvis on reguleeritud erinevad avaldused, mida kasutatakse raha väljavõtmiseks II sambast. Tulenevalt sellest, et raha ennetähtaegse väljavõtmise juurde lisandub võimalus valida, kas võtta välja kõik või vaid osa kogutud rahast täiendatakse eelnõuga lõikes 4¹ sätestatud raha väljavõtmise avaldusel esitatavate andmete sätet. Sarnaselt pensionieas tehtavale ühekordsele väljamaksele, kus samuti on võimalik valida kogu raha või osa väljamaksmine, sätestatakse, et osalise väljamakse puhul tuleb avaldusele märkida ka summa, mida isik soovib välja võtta ning vastava pensionifondi nimetus. Kui isik kasutab pensioni investeerimiskontot või mõlemaid ja raha soovitakse välja võtta pensioni investeerimiskontolt, tuleb avaldusele märkida ka selle konto number koos krediidasutuse nimetusega ja summaga, mida sellelt kontolt soovitakse välja võtta. Korraga saab avaldusele märkida seega mitu pensionifondi ja pensioni investeerimiskontot, kust raha välja võtta soovitakse. Sellisel juhul tuleb ka eraldi näidata summad iga pensionifondi ja pensioni investeerimiskonto kohta. Erinevalt osalisest ühekordsest väljamaksest pensionieas ei tule pensioni investeerimiskonto puhul neid andmeid registripidajale edastada konto avanud krediidasutusel, aga need esitab oma avaldusel II sambaga liitunud isik ise, nagu ta teeks seda juhul, kui sooviks osalist väljamakset pensionifondist. Nagu raha väljavõtmisel pensioni investeerimiskontolt ka praegu, tuleb II sambaga liitunud isikul esmalt ühendust võtta talle pensioni investeerimiskonto avanud krediidasutusega ja korraldada selle konto kaudu tehtud investeeringute realiseerimine. Pensioni investeerimiskontolt saab väljamakse teha, kui kontol on vastav summa rahas olemas. Erisuseks võrreldes kogu raha väljavõtmisega jääb see, et viimasel juhul on avalduse esitamise eeltingimuseks, et kõik pensioni investeerimiskonto kaudu tehtud investeeringud on realiseeritud (erandiks on KoPS § 52⁶ lõikes 6 sätestatud olukorrad, kus investeeringute realiseerimine ei ole võimalik). Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

KoPS § 52⁵ lõiked 3, 5, 7¹ ja 7². Paragrahv reguleerib raha väljamaksmist pensionifondist. Lõike 3 esimene lause sätestab, et väljamakse tegemisel võetakse kõik osakuomanikule kuuluvad pensionifondi osakud tagasi ning neile vastava summa eest tehakse väljamakse. Seoses osalise väljamakse lisandumisega täpsustatakse, et tagasi võetakse kõik osakud või neist osa. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Lõikes 5 on reguleeritud, kuidas käitatakse rahaga, mis laekub sambast lahkunud isiku pensionikontole pärast seda, kui ta on väljamakse juba saanud või mida teha osakutega, mille tagasivõtmine oli väljamakse tegemise ajal keelatud, kuid enam ei ole. Sellisel juhul näeb kehtiv seadus ette uue väljamakse tegemise. Juhul, kui välja sooviti võtta kogu raha, mis sambasse oli kogutud, on selline korraldus õigustatud. Eelnõuga täpsustatakse aga, et sellist uut väljamakset ei tehta, kui välja võeti vaid osa rahast. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Paragrahvi lisatakse lõiked 7¹ ja 7², millega täpsustatakse, kuidas toimub osaline väljamakse pensionifondist arvestades, et II sambaga liitunud isik märgib avaldusele summa, mida ta soovib välja võtta, väljamakse tegemiseks tuleb aga tagasi võtta kindel arv pensionifondi osakuid. Lõige 7¹ käsitleb ümardamist osakute arvu leidmisel vastavalt avaldusel märgitud summale. Pensioniregistri pidaja jagab summa, mille II sambaga liitunud isik on avaldusele

märkinud, vastava pensionifondi osaku väärtusega ja saab nii osakute arvu, mis tuleb pensionifondis tagasi võtta, et väljamakse teha. Kui nüüd on vajalik ümardamine, siis vastavalt lõikele 7¹ tuleb siin kasutada täisarvuni ülespoole ümardamist. See tähendab, et summa, mis välja makstakse võib olla pisut suurem sellest, mille osakuomanik avaldusele märkis. See kehtib nii pensionieas tehtava osalise ühekordse väljamakse puhul kui eelnõuga lisatava ennetähtaegse osalise raha väljavõtmise puhul. Kuivõrd väljamakselt peetakse kinni ka tulumaks (pensionieas 10%, kui osakuomanikul pole just kasutada ka II samba osalise väljamakse puhul oma maksuvaba tulu; ennetähtaegsel raha väljavõtmisel 22%), siis osakuomanikule laekub tulumaksu võrra väiksem summa.

Juhuks, kui peaks juhtuma, et osakute tagasivõtmise ajaks ei olegi osakuomanikul avaldusel märgitud pensionifondis nii palju osakuid, et talle soovitud summas väljamakse teha, lisatakse selguse huvides lõikega 7² täpsustus ka selleks puhuks. Väljamakse tehakse siis summas, mida osakuomanikule selles pensionifondis kuuluvad osakud võimaldavad. Ka see kehtib nii pensionieas tehtava osalise ühekordse väljamakse puhul kui eelnõuga lisatava ennetähtaegse osalise raha väljavõtmise puhul. Selline olukord võib aset leida, kui osakute väärtus peaks olema oluliselt kukkunud ja välja sooviti võtta suurem summa või ka juhul, kui osakuomanik on vahepeal pensionifondi osakuid vahetanud ja selle tõttu on osakuid konkreetses fondis vähemaks jäänud või ei olegi neid enam. Iseenesest mõistetavalt viimasel juhul sellisest pensionifondist väljamakset teha ei saagi.

Mõlemad muudatused jõustuvad 1. jaanuaril 2028.

KoPS § 52⁶ lõiked 5, 6¹, 6² ja 7. Pensioni investeerimiskontolt väljamaksete tegemist puudutavas paragrahvis täpsustatakse lõikes 5, et kogu II sambasse kogutud raha väljavõtmiseks peab pensioni investeerimiskonto kasutamisel olema kogu konto kaudu soetatud finantsvara võõrandanud ja vastav raha olema pensioni investeerimiskontole laekunud. Selline põhimõte kehtib ka praegu. Nõuet, et kõik investeeringud peavad olema realiseeritud, ei ole põhjust rakendada osalise raha väljavõtmise puhul, millest tingituna täpsustus lõikes 5 tehaksegi. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Lisatava lõikega 6¹ sätestatakse, et kui II sambaga liitunud isik soovib osalist väljamakset pensioni investeerimiskontolt, tuleb tal sellest kõige pealt teavitada selle pensioni investeerimiskonto avanud krediidiastutust. Pensioni investeerimiskontolt saab väljamakset teha, kui vastav summa on pensioni investeerimiskontol rahas olemas. Seega tuleb vajadusel realiseerida enne ka investeeringuid. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Lõikega 6² tehakse eelnõuga lisatava KoPS § 52⁵ lõikele 7² analoogne täpsustus ka pensioni investeerimiskonto kohta. Pensioni investeerimiskontolt ennetähtaegse osalise väljamakse tegemisel kehtib samuti põhimõte, et kui pensioni investeerimiskontol ei ole soovitud summas (so avaldusel märgitud summa) väljamakse tegemiseks piisavalt raha, makstakse välja summa, mida sellelt kontolt välja maksta saab. Põhjuseks võib olla, et II sambaga liitunu on jätnud osa finantsvara võõrandamata või vastupidi – on pärast osaliseks väljamakseks avalduse esitamist suunanud osa rahast investeeringutesse – või on soovinud välja võtta suurema summa ja finantsvara võõrandamisel selgub, et soovitud summat kokku ei tule (vara väärtus on vähenenud). Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Analoogselt KoPS § 52⁵ lõike 5 täiendamisele lisatakse ka KoPS § 52⁶ lõikesse 7 teine lause, mis välistab kõnealuse lõike kohaldamise olukorras, kus II sambast võeti välja osa rahast. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028. Vt täpsemalt KoPS § 52⁵ lõike 5 muudatuse selgitust.

3.2. Eelnõu § 2 – MKS muutmine

MKS § 4¹ lisatakse uus lõige (senine tekst loetakse lõikeks 1). Kui üldiselt kehtib MKS § 4¹ kohaselt, et maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma vähemalt kuus kuud, kui just ei ole tegemist maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse või selle muudatusega, siis eelnõuga kehtestatakse kohustusliku kogumispensioniga liitunud isikute kaitseks pikem etteteatamise aeg. Kui tahetakse vähendada sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensioni osa määra, peab sellise muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma vähemalt viis aastat. Kohustusliku kogumispensioni kehtestamisega on riik pannud isikutele täiendava kohustuse tasuda kogumispensioni makset (määras 2, 4 või 6 protsenti) ja lubanud seejuures kanda sotsiaalmaksust 4 protsenti isiku kohustuslikku kogumispensionisse. Isikutel, kes on otsustanud II sambaga liituda või teevad pärast eelnõu jõustumist otsuse II sambaga taasliituda, on õiguspärane ootus, et II sambasse laekub ka lubatud sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensioni osa, määras 4 protsenti. PS § 28 järgi sätestab seadus küll selle, kuidas on tagatud riigi pakutav abi vanaduse korral (abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus), sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensioni osa määra muutmine on aga sedavõrd kaaluka mõjuga isikutele, et siinkohal on põhjendatud piisavalt pika etteteatamise aja rakendamine. See arvestab muu hulgas ka asjaoluga, et tegemist on äärmiselt pikaajaliste investeeringutega, millest väljumine on pensionikoguja jaoks seadusega suhteliselt piiratud. Määra vähendamine hõlmab ka maksete kinni panemist, mida valitsus on senise II samba ajaloo jooksul kahel korral ajutiselt teinud.

II samba puhul on vaieldamatult esimesel kohal pensionikogujate huvid, millest lähtuvalt on ka pensionifondide eesmärgiks investoritele riskile vastava parima tootluse pakkumine. Jätmata kõrvale pensionikogujate huve, vaadatakse kogumispensioni puhul ka selle panust kohalikkude majandusse. Kohustuslike pensionifondide Eesti investeeringute osakaal kasvas tugevalt 2022. aastani, mil Eesti ettevõtete aktsiatesse ja võlakirjadesse ning Eestisse suunatud investeeringuid tegevatesse fondidesse investeeriti ligikaudu 20% fondide varast. 2021. aasta muudatused, mis võimaldasid II sambast raha väljavõtmist on muutnud pensionifondide „pika raha“ „lühikeseks“, mis on omakorda mõjutanud oluliselt ka pensionifondide edasist investeerimisstrateegiat ja otsuseid. Kohalikud investeeringud, sh Tallinna börsil noteeritud aktsiad, on madalama likviidsusega ja üldiselt pikaajalised, pensionifondide likviidsusvajadus on raha väljavõtmise tõttu, aga suurenenud. See tähendab, et investeeringuid tuleb juhtida lühiajalisema horisondiga, mis omakorda pärsib pikaajaliste ja madala likviidsusega kohalike investeeringute tegemist. Seega on pensionifondidel oluliselt keerulisem jätkata Eesti majandusse investeerimist samal tasemel kui enne 2021. aasta muudatusi, isegi kui seda peetakse strateegiliselt kasulikuks nii pensionikogujatele kui ka riigi majandusarengule tervikuna. 2025. aasta lõpu seisuga oli kohustuslike pensionifondide Eesti suunaliste investeeringute maht (ilma hoiuseid arvestamata) kukkunud 10,8%-le, mis teeb 734,4 miljonit eurot.

Likviidsuse probleemi lahendaks ilmselgelt see, kui raha ei saaks II sambast välja võtta enne pensionile jäämise õiguse tekkimist (so II samba pensioniea saabumine või puuduva töövõime määramine). Võimalus kasutada ühe korra viimase õlekõrrena II sambast raha väljavõtmist eelnõuga säilib. Likviidsuse probleemi aitaks teatud määral vähendada ka pensionifondide mahtude oluline suurenemine, sest nii suureneks ka vara maht, mida saab paigutada mittelikviidsetesse instrumentidesse. Ja vastupidi – sissemaksete oluline vähenemine koosmõjus raha väljavooluga (raha ennetähtaegne väljavõtmine II sambast) annaks laastava hoobi Eesti suunalistele investeeringutele. Seega ei anna eelnõus esitatud MKSi muudatus mitte ainult suuremat kindlust pensionikogujatele üksi, aga püüab vähemalt teatud määralgi pakkuda leevendust ka likviidsuse probleemile – järsku sissemaksete vähenemist ei saa toimuda piisava ettehoiatamiseta – ja anda natukegi juurde Eesti majandusse investeerimiseks vajalikku stabiilsust.

Eelnõus oleva viieaastase etteteatamise aja rakendamist ei eeldata sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensionini osa määra tõstva muudatuse puhul. Seda põhjusel, et antud muudatus oleks II sambaga liitunud isiku kasuks.

3.3. Eelnõu § 3 – seaduse jõustumine

Eelnõu on planeeritud seadusena jõustuma kahes osas. MKS-i muudatus ei eelda IT-arendusi ja on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. novembril. Sambaga uuesti liitumise ooteaja lühendamine 10 aastalt 5 aastale ka ei vaja eraldi arenduse aega. Samuti ei vaja eraldi rakendusaega teise lahkumisvõimaluse väljajätmine. Kehtiva seaduse kohaselt oleks selline võimalus tekkinud esimest korda alles enam kui 15 aasta pärast. Need muudatused on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. novembril. Suuremaid arendusi pensioniregistris eeldavad raha osalise väljavõtmise lubamine ja muudatus, mis lubab maksetega kohe uuesti alustada pärast maksete peatamist (raha välja ei võetud), milleks vajaliku aja eelnõu ka ette näeb, jõustades kõnealused seaduse muudatused 2028. aasta 1. jaanuaril. Taasliitumise puhul kehtiks siis 5-aastane ooteperiood 2026. aasta 1. novembrist kuni 2028. aasta 1. jaanuarini kõigi sambast lahkunud isikute puhul. Alates 2028. aasta 1. jaanuarist jääb 5 aasta piirang kehtima raha väljavõtmisel. Maksete peatamise järel 5 aastat (kehtiva seaduse 10 aastat) siis enam ootama ei pea.

3.4. Muudatuste kooskõla põhiseadusega

Kohustuslik kogumispension kuulub põhiseaduse (PS) § 28 kaitsealasse, mille kohaselt on Eesti kodanikul muu hulgas õigus riigi abile vanaduse korral, samuti ka PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse kaitsealasse. Siinkohal on PS jätnud seadusandjale küllaltki laia kaalutusõiguse. PS § 28 kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus ning PS § 32 kohaselt sätestab omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendused seadus.

Eelnõus esitatud KoPS-i muudatustest kaks on paindlikkust juurde andvad ja üks paindlikkust vähendav. Eelnõu võimaldab sambast lahkunud inimesel kiiremini sambaga uuesti liituda, kuid kaotab võimaluse sambast enne pensioniiga veel teist korda lahkuda. Lisaks annab eelnõu neile, kes pole sambast lahkumise võimalust veel kasutanud, õiguse valida kogu raha väljavõtmise asemel osalise väljamakse. Kiirem sambaga uuesti liitumise ja raha osalise väljavõtmise võimalused on paindlikkust juurde andvad muudatused. Teistkordse sambast lahkumise kaotamist saab käsitleda täiendava piiranguna. Pikaajalise investeerimise ja pensioniks valmistumise kontekstis ei ole raha varasem väljavõtmine õige – see võtab ära võimaluse lõigata kasu liitintressist ja kui väljavõetud raha kasutatakse muudeks väljaminekuteks, jääb tulevane pension väiksem. II sambaga liitumise järel suunatakse osa isiku eest tasutavast sotsiaalmaksust tema II sambasse, seega kogub ta I sambas pensioniõigusi mõnevõrra vähem. Nii on kahju pensionile seda suurem, mida pikema aja jooksul kogutud raha II sambast enne pensioniiga kokkuvõttes välja võetakse. Võimalust sambast veel teist korda lahkuda ei ole ühelgi isikul veel tekkinud. Kehtiva seaduse kohaselt tekiks selline võimalus esimest korda alles enam kui 15 aasta pärast. Neile, kes ei ole sambast lahkunud, säilib õigus vajaduse korral seda teha. Sambast lahkunud inimestele avab eelnõu võimaluse sambaga kiiremini uuesti liitumiseks. Otsustamisel saavad nad teha teadliku valiku oma pensionisse investeerimisel – tingimused, et kogutud raha saab nüüd kasutama hakata pensionile jäädes, sh kui isikut peaks tabama puuduv töövõime, on ette teada.

Eelnõus esitatud MKS-i muudatus on II sambaga liitunud isikuid kaitsva iseloomuga.

Eeltoodud arvesse võttes tuleb eelnõus kavandatud muudatusi pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

4. Terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Eelnõul puudub puutumus Euroopa Liidu õigusaktiga.

6. Seaduse mõjud

6.1. II samba tugevdamine

Eelnõuga tugevdatakse II sammast – lühendatakse II sambast lahkunud isikute sambaga uuesti liitumise aega, võimaldatakse osalist raha väljavõtmist ja kaotatakse võimalus võtta raha teist korda välja enne pensionile jäämise õiguse tekkimist. Neil muudatustel on majanduslikud mõjud.

Suurima mõjuga on uuesti liitumise perioodi lühendamine 10 aastalt 5 aastale ja osalise raha väljavõtmise võimaluse andmine. 2028. aastal jõustuv võimalus hakata pärast maksete lõpetamist raha II sambas uuesti koguma ilma 5 aasta piirangu rakendumiseta avaldab positiivset mõju küll inimese enda tulevasele pensionile (kui see toob ka praktikas kiirema maksetega uuesti alustamise), kuid selle muudatuse laiem mõju jääb tagasihoidlik, sest maksete lõpetamist (raha välja võtmata) on kasutatud väga vähe. Teist korda raha väljavõtmise võimaluse kaotamise mõjusid on keeruline numbriliselt hinnata, sest lühiajaliselt see sihtrühmasid ei mõjuta (selline võimalus tekiks alles pika aja pärast). Pikaajalistes pensioniproгноosides ei ole võimaliku teise lahkumise mõju seni otseselt arvestatud, kuna puudub kogemus, kas ja kui palju seda võimalust kasutatakse. Teist korda raha väljavõtmine mõjutab juba oluliselt inimese I ja II samba kogupensioni, sest tõenäoliselt on tal sel juhul I samba pensioniosakud vähendatud väga pikal perioodil ja II sambast ta ka enam ei saa pensionieas pensioni.

Sihtrühmaks 1 on II sambas raha koguvad inimesed ja II sambast lahkunud inimesed, kes ei ole veel II samba pensionieas. 2025. aasta lõpu seisuga oli neid vastavalt 466 ja 268 tuhat inimest. Lisaks ka kõik noored, kes tulevikus liituvad II sambaga. Täpsem prognoos inimeste arvust, kes eelnõus pakutud võimalusi võiksid lähiaastatel kasutada, on toodud tabelis nr 1. Seletuskirja lisa on toodud statistikaülevaade II sambast raha väljavõtnud inimeste profiili kohta.

Mõju ulatus ja suurus. II sambaga liitunud inimestel suureneb paindlikkus II sambast raha väljavõtmisel, sest enam ei pea kogu kogutud summat välja võtma, välja saab võtta selle osa summast, mida tegelikult vaja on. Teisest küljest jääb alles võimalus võtta raha välja ainult üks kord, mistõttu tuleb otsust senisest veelgi põhjalikumalt kaaluda. Osalise raha väljavõtmisega jääb ülejäänud raha pensionifondi alles ning seda saab kasutada pensionieas. Kui palju jäetakse raha pensionifondi alles ja mil määral mõjutab see pensioni suurus on väga individuaalne ja seega keeruline prognoosida. Mõju sõltub summast, mis jääb pensionifondi, inimese vanusest, kas ta liitub uuesti II sambaga või mitte, palgast, tootlusest jm teguritest.

II sambast lahkunud inimesed saavad eelnõu kohaselt liituda uuesti II sambaga viie aasta pärast senise 10 aasta asemel. Sõltuvalt vanusest tähendab see kuni viis aastat täiendavat kogumist pensioniks. Keskmise palga korral võib see tähendada umbes 10 000 euro suurust summat viie aasta pärast. Juhul, kui inimene tõstab II samba maksemäära, siis veelgi rohkem. II sambaga liitumine vähendab küll I samba pensioniosakuid, kuid arvutused näitavad, et kaotus I samba pensionis on väiksem võrreldes II sambast saadava pensioniga. I samba ühendosak 20% võrra, sest osa sotsiaalmaksust kantakse II sambasse. Samas keskmise pensioni korral moodustab

osakute väärtus umbes pool või natuke rohkem keskmisest pensionist. Ülejäänud on kõigile võrdne baasosa, mille väärtus ei sõltu inimese palgalt makstud sotsiaalmaksust. Seega väheneb I samba pension ainult umbes 10% võrra, kuigi tema sotsiaalmaksust läks I sambasse 20% võrra vähem. II sambaga liitumine vähendab lisaks inimese palka 2–6% võrra, sõltuvalt valitud maksemäärast.

Ebasoovitavat mõju inimese jaoks II sambaga liitumisel otseselt ei ole. Arvestades I samba pensioni suurust on täiendav kogumine pensioniks kindlasti vajalik. Ebasoovitav mõju tekib, kui inimesed hakkavad II sambast rohkem raha välja võtma kui see on praegu ning sel juhul on nende pensionid tulevikus väiksemad. Antud riski aitab maandada inimeste teadlikkuse suurendamine pensioniks kogumise vajalikkusest. Pensioniteadlikkuse suurendamisega tegelevad Sotsiaalministeerium, pakkudes pensioninõustamist, ja Rahandusministeerium, koordineerides rahatarkuse edendamist.

Sihtrühmaks 2 on kohustusliku pensionifondi valitsejad, keda Eestis on viis.

Mõju ulatus ja suurus. Mõju pensionifondi valitsejatele tekib eelkõige pensionifondide mahtude muutusest, mis omakorda sõltub inimeste käitumisest – II sambaga liitumisest ja II sambast raha väljavõtmisest. Baasstenaariumi kohaselt on eeldatud, et 2027. aastal taasliitub II sambaga 26 tuhat inimest, mis on 16% inimestest, kes saavad potentsiaalselt uuesti II sambaga liituda, sest neil on viis aastat möödunud II sambast raha väljavõtmisest. Potentsiaalsete liitujate koguarvu hulka on arvatud ainult inimesed, kes on elus, elavad Eestis ja kes pole veel II samba pensionieas (so vanaduspensioniga miinus 5 aastat). 2030. aastaks on taasliitujate arv suurenenud 22%-ni potentsiaalsetest liitujatest. Alates 2031. aastast eelnõust tingitud nõu täiendav mõju oluliselt väheneb, sest 2021. aastal raha välja võtnud inimestel täituks siis 10 aastat lahkumisest, mis tähendab, et nad oleksid siis nagunii saanud II sambaga taasliituda.

II sambast osalise raha väljavõtmise lubamine tõenäoliselt mõnevõrra suurendab inimeste arvu, kes võtavad raha välja, sest võib eeldada, et osale inimestest on praegune kogu II samba raha väljavõtmise tingimus siiski olnud piiranguks, mille tõttu nad pole soovinud seda teha. Baasstenaariumi kohaselt on nende arv kokku 17 tuhat inimest 2030. aastaks. Samas on eeldatud, et inimeste arvu suurenemine ei mõjuta II sambast väljavõetavat kogusummat, sest paljud võtavad välja senise kogu summa asemel ainult osa ja ülejäänud raha jääb neil II sambasse alles. Mõju hindamisel on arvestatud, et võimalus võtta kogumisperiodil välja vaid osa II samba raha rakendub eelnõu kohaselt aastal 2028.

2028. aastal on planeeritud jõustuma ka muudatus, mis lubab maksete tegemise lõpetamise järel taasliituda kohe, kui inimesel selleks soov ja võimalus tuleb. Arvestades, et 2026. aasta novembrist saavad juba taasliituda need maksete tegemise lõpetajad, kellel hiljemalt maist 2027 täituks 5 aastat maksete lõppemisest, ja neid, kes on lõpetanud ainult maksete tegemise, on sambast lahkunud isikutest vaid väga väike osa (umbes 1 490 inimest 2025. aasta lõpu seisuga, so u 0,6% II sambast lahkunutest), on selle muudatuse mõju prognoosimisel ebaoluline.

Kokku suureneks pensionifondide maht võrreldes praeguse olukorraga 2030. aasta lõpuks umbes 223 miljoni euro võrra. Täpne suurus sõltub tegelikust liitujate ja lahkujate arvust, nende sissetulekust, pensionifondide tootlusest, valitud maksemäärast ja muudest teguritest. Pensionifondide mahtude suurenemine mõjutab omakorda ka fondide valitsemistasu määrasid, sest mahtude kasvades tasumäärad vähenevad. Lühiajaliselt on tegemist siiski väikese mõjuga (kuni 0,1% tasumäärade vähenemine). Teisalt mõjutab mahtude kasv ka fondivalitsejate valitsemistasu tulu, mis 2030. aastal on hinnanguliselt +1 miljon eurot kõigi fondivalitsejate

peale kokku. Varasematel aastatel jääb mõju alla 1 miljoni euro.

Tabel nr 1. „Mõju II sambaga liitunute arvule ja II samba pensionifondide mahule (kumulatiivne)“

	2027	2028	2029	2030
II sambaga uuesti liitujad (tuhat inimest)	26	33	40	46
II samba fondide täiendav maht (miljon eurot)	28	79	144	223
II sambast täiendavad lahkujad (tuhat inimest)	0	-7	-12	-17
II sambast täiendavalt väljavõetud raha (miljon eurot)	0	0	0	0
Liitujate ja lahkujate vahe (tuhat inimest)	26	26	28	29
Fondi maht kokku (miljon eurot)	28	79	144	223

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Ebasoovitav mõju võib tekkida kui II sambast raha väljavõtjate arv prognoositust oluliselt suureneb ja II sambaga liitujate arv jääb oodatust oluliselt väiksemaks. Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus mõju pensionifondide mahule on kokkuvõttes negatiivne. Antud riski aitab maandada inimeste teadlikkuse suurendamine pensioniks kogumise vajalikkusest. Pensioniteadlikkust suurendavad Sotsiaalministeerium, pakkudes pensioninõustamist, ja Rahandusministeerium, koordineerides rahatarkuse edendamist.

Sihtrühmaks 3 on II samba kontohaldurid ja AS Pensionikeskus. II samba kontohaldureid on Eestis kuus – SEB, Swedbank, Tuleva, Compensa, Luminor ja LHV.

Mõju ulatus ja suurus. Kontohaldurite roll II samas on avalduste vastuvõtmine ja edastamine registrile (Pensionikeskus). II sambast lahkumise ja taas liitumise süsteem ja vastavad avalduste vormid on juba praegu olemas. Täiendada tuleb raha väljavõtmise avalduse vormi, kus tuleb edaspidi osalise raha väljavõtmise korral täita ka lahtrid selle kohta, millist summat soovitakse välja võtta ja millisest pensionifondist või pensioni investeerimiskontolt seda teha tahetakse. Pensionikeskus, kes on II sambas keskne register, peab edaspidi arvestama, et inimesed saavad II sambasse tagasi tulla senise 10 aasta asemel 5 aasta järel, mis eeldab nende infosüsteemis väikest muudatust. Suuremaid muudatusi pensioniregistris eeldavad raha osaline väljavõtmine ja võimalus pärast maksete lõpetamist kogumisega uuesti alustada ilma 5 aasta piirangu rakendumiseta. Vajalike IT-arendustega pensioniregistris riigieelarve kulu ei kaasne, sest Pensioniregistrit ei finantseerita riigieelarvest. Pensionikeskuse tegevust finantseeritakse turuosalistelt võetud tasudest ja hinnakirja kooskõlastab rahandusminister.

Ebasoovitavat mõju kontohalduritele ja Pensionikeskusele ei ole.

6.2. Muudatuste mõju halduskoormusele

Muudatused ei too inimestele ja tööandjatele kaasa täiendavat halduskoormust või see on väike. II sambast lahkumiseks ja taas liitumiseks peab ka praegu esitama sarnase avalduse. Tööandjad peavad kontrollima ka praegu inimeste liitumist ja nende maksemäära II sambas.

6.3. Andmekaitse mõjuhinnang muudatustele

Andmekaitsemääruse GDPR artikli 35 kohaselt tuleb koostada andmekaitse mõjuhinnang, kui andmetöötluse tulemusel võib tõenäoliselt tekkida suur oht isikute õigustele ja vabadustele. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta isikuandmete töötlemise ulatust, konteksti ega eesmärke. Asjaolud, et sambast lahkumise võimalust saab kasutada vaid ühel korral,

lahkumisel saab välja võtta ka vaid osa kogutud rahast ja II sambaga saab varem taasliituda, ei kätke täiendavat ohtu isikute õigustele ja vabadustele. Pensioniregistris rakendatavad privaatsuspõhimõtted ja isikuandmete töötlemise reeglid on kättesaadavad pensioniregistri pidaja veebilehelt².

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

Mõju riigieelarvele saab hinnata lühikeses ja pikas perspektiivis. Lühikeses perspektiivis on hinnatud 10 aasta taas liitumise piirangu viiele aastale muutmise mõju ja II sambast osalise raha väljavõtmise mõju. Teist korda raha väljavõtmise kaotamise mõju lühiajaliselt ei hinnata, kuna sellist võimalust ei olnud järgmise viie aasta jooksul ka praeguste reeglite kohaselt. Mõju hindamisel on lähtutud seletuskirja punktis 6 toodud eeldustest. Samuti ei hinnata eraldi mõju muudatusel, mis võimaldab alates 2028. aastast maksete tegemise lõpetamise järel maksetega jätkata ilma viie aasta piirangu rakendumiseta (arvestades maksete lõpetamise võimaluse vähest kasutust, on mõju eelarvele ebaoluline).

II sambast osaliselt raha väljavõtmise lubamine mõjutab alates 2028. aastast tarbimismaksude ja tulumaksu laekumist ning sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa jagunemist I ja II samba vahel. Baasstsenaariumi kohaselt II sambast väljavõetud summad kokku ei suurene ja seega tulumaksu laekub väljavõetud summadelt sama palju nagu praeguse olukorra jätkudes. Samas suureneb inimeste arv, kes võtavad II sambast raha välja (vt tabel 1). Raha väljavõtmisega peatuvad ühtlasi ka sissemaksed II sambasse, mis tähendab, et riik ei kannu nende eest enam sotsiaalmaksu II sambasse ja inimesele endale jääb alles tema enda sissemaks, millelt ta edaspidi tasub tulumaksu. 2028. aastal on mõju veel väike (umbes 4 miljonit eurot), kuid 2030. aastaks suurenevad I sambasse laekuva sotsiaalmaksu ja tulumaksu tulud kokku prognoositavalt 17 miljoni euroni.

II sambaga taas liitumisel hakkavad riik ja inimene ise tegema sissemaksid II sambasse, mistõttu vähenevad tarbimismaksude ja tulumaksu laekumine ning sotsiaalmaksu laekumine I sambasse. 2027. aastal on mõju kokku umbes -22 miljonit eurot, mis 2030. aastaks suureneb -69 miljoni euroni.

Mõlema muudatuse mõjud osaliselt tasakaalustavad üksteist, kuid prognoositavalt maksutulud siiski vähenevad (vt tabel 2 rida „Kokku“), sest II sambaga liitub rohkem inimesi, kui sealt lahku.

Tabel nr 2. „Muudatuste mõju sotsiaalmaksu ja tulumaksu laekumistele (miljon EUR, miinus märgiga on kulu“

	2027	2028	2029	2030
II sambast osalise raha väljavõtmine		3,8	9,8	16,8
<i>sh tulumaksu laekumine</i>		0,4	1	1,7
<i>sh sotsiaalmaksu laekumine I sambasse</i>		3,2	8,4	14,4
<i>sh tarbimismaksude laekumine</i>		0,2	0,4	0,7
II sambaga taasliitumine	-22,1	-43,7	-55,4	-68,6
<i>sh tulumaksu laekumine</i>	-2,3	-4,5	-5,7	-7,0
<i>sh sotsiaalmaksu laekumine I sambasse</i>	-18,8	-37,2	-47,2	-58,5

² <https://www.pensionikeskus.ee/meist/isikuandmete-tootlemine/>

<i>sh tarbimismaksude laekumine</i>	-10	-2,0	-2,5	-3,1
KOKKU	-22,1	-39,9	-45,6	-51,7

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Pikas perspektiivis on numbriliselt täpset mõju keeruline hinnata. II sambaga taas liitumise mõju eelarvele vähendab asjaolu, et alates 2031 saab ka praeguste reeglite kohaselt taas liituda, mis tähendab, et sotsiaalmaksu ja tulumaksu laekumine oleks ka siis vähenenud. Eeldatavalt on selleks ajaks siiski rohkem inimesi taas liitunud, kui praeguste reeglite järgi, sest vanuse tõttu poleks hiljem liitumine paljudele enam mõistlik (pensioniga on saabunud) ja seega on eelarve mõju siiski olemas. II sambast osaliselt raha väljavõtmise eelarve mõju on keerulisem hinnata ja pigem on see pikas perspektiivis väike. Eelduslikult peaksid mõlema meetme tulemusena siiski II sambasse kogutud summad olema suuremad võrreldes praeguse olukorra jätkumisega, mis tähendab, et ka inimeste pensionid II sambast on suuremad. Viimane tähendab omakorda, et tulevikus väheneb surve I samba pensionide tõstmiseks.

Riigiasutustele täiendavaid kulusid ei kaasne.

Eelnõuga kaasnevat kulu ei ole arvestatud kehtivas riigi eelarvestrateegias.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei anta uusi volitusnorme määruste kehtestamiseks. Samuti ei too see kaasa vajadust muuta olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on planeeritud seadusena jõustuma kahes osas. MKS-i muudatus ei eelda IT-arendusi ja on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. novembril. Sambaga uuesti liitumise ooteaja lühendamine 10 aastalt 5 aastale ka ei vaja eraldi arenduse aega. Samuti ei vaja teise lahkumisvõimaluse väljajätmine eraldi rakendusaega. Kehtiva seaduse kohaselt oleks selline võimalus tekkinud esimest korda alles enam kui 15 aasta pärast. Need muudatused kavandatud jõustuma samuti 2026. aasta 1. novembril. Suuremaid arendusi pensioniregistris eeldavad raha osalise väljavõtmise lubamine ja muudatus, mis lubab maksetega kohe uuesti alustada pärast maksete tegemise lõpetamist (raha välja ei võetud), milleks vajaliku aja eelnõu ka ette näeb, jõustades kõnealused seaduse muudatused 2028. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Finantsinspeksioonile ja Eesti Pangale ning selle suhtes küsiti arvamust AS-lt Pensionikeskus, Eesti Pangaliidult, FinanceEstonialt ja Eesti Kindlustusseltside Liidult. Ülevaate märkustega arvestamise või mitteamvestamise kohta leiab seletuskirja lisas esitatud märkuste tabelist.

Algatab Vabariigi Valitsus2026

(allkirjastatud digitaalselt)