

Kogumispensionide seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

1. sambaga taasliitumise kümne aasta piirang muudetakse viieks aastaks, mis võimaldab sambast lahkunud inimestel soovi korral kogumisega kiiremini uuesti alustada;
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 kogumispensionini osa nelja protsendi määra muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele.

Eelnõu on kavandatud seadusena jõustuma 1. juulil 2026. Erandiks on raha osalist väljavõtmist puudutavad muudatused, mille jõustumine on kavandatud 2028. aasta 1. jaanuarile, et oleks võimalik teostada selle uue võimaluse kasutamiseks vajalikud IT arendused pensioniregistris.

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 õigussakonna 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, 03.06.2025, 14.

1.4. Eelnõu seotus muu menetluses oleva eelnõuga

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktidega 51, 315 ja 413.

1.5. Eelnõu seotus Euroopa Liidu õiguse rakendamisega

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusaktidega.

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

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 – 2024. aastal oli keskmine valitsemistasu 0,5%.
4. Kui II sambaga liitumisel jääb pensionifondi või pensioni investeerimiskonto valik tegemata, loositakse noor tema investeerimishorisonti arvestades sobivasse pensionifondi – kõrge aktsiariskiga madalaimate tasudega fond.
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 – sissemaksed 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 igaüks ise valida. Valida võib eluaegse või tähtajalise pensioni või kogu summa või osa sellest korraga. Erinevaid pensioni saamise viise saab ka omavahel kombineerida, näiteks võtta osa rahast välja korraga ja ülejäänu fondipensionina. Seda valikut saab ka pensioni saamise ajal muuta, näiteks alustada fondipensioniga 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 samm 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 liitunutest, 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. juulil 2026, saavad nemad ka kohe juulis teha soovi korral avalduse maksete tegemiseks. Juulist saavad avaldusi esitama hakata ka need, kes lahkusid II sambast jaanuaris 2022. Juulis 2026 tehtud avalduse puhul algavad uued sissemaksed jaanuarist 2027 (avalduse esitamise korda ega täitmise tähtaegu eelnõu ei muuda). Neil, kes lahkusid sambast septembris 2021, jääb sambast väljas olemise aeg see minimaalselt 5 aasta ja 4 kuu pikkune ning alates 2022. aasta jaanuari lahkumise lainest 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 sissemakseid uuesti tegema, kas jaanuarist, maist või septembrist. Seega, kui avaldus jääb juulis esitamata ja esitatakse näiteks septembris 2026, hakatakse sissemakseid tegema maist 2027.

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 tulevase pensionisissetulekust, kui väljavõetud raha muudel eesmärkidel ära kasutatakse. Selleks, et säilitada paindlikkus, mis sambal juba on, jätab eelnõu paika põhimõtte, et igaühel on kogumisperioodil 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 selline võimalus neil II sambas on.

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 möödunud 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 sissemakseid 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 ka vaid 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.

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 samm muutub seeläbi kokkuvõttes tugevamaks ja samas veelgi paindlikumaks.

2.3. Eelnõu väljatöötamiskavatsus

Kiireloomulisuse tõttu ei ole eelnõule väljatöötamiskavatsust koostatud (hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punkt 5).

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 lahkumisel on võetud raha välja (see lõpetab automaatselt ka maksete tegemise), siis saab isik sambasse hiljem naasta, kuid uuesti raha välja võtta ega lihtsalt maksete tegemist lõpetada ta enam ei saa. 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 ka eelnõu kohaselt maksete tegemise lõpetamise järel võimalus raha välja võtta enne pensionile jäämise õiguse tekkimist. Õigus kogumisperioodil ühe korra raha välja võtta on kõigil II sambaga liitunud inimestel. Praktikas 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 ja 5 aasta möödumisel 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 (raha väljavõtmisel lõpeb maksete tegemine samuti – 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.

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 teadmise, 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 lõiked 4¹ ja 5². 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. Pensioni investeerimiskonto puhul tuleb vajalikud andmed registripidajale edastada konto avanud krediidasutusel. Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2028.

Tulenevalt osalise väljamakse võimaluse lisamisest vajab täpsustamist ka lõike 5² sõnastus, mis reguleerib avalduse muutmist. Kehtiva seaduse järgi, kui ennetähtaegselt sai välja võtta vaid kogu raha, raha väljavõtmise avaldust muuta ei saa, sellise avalduse saab vaid tagasi võtta. Osalise väljamakse valiku lisandumisega antakse II sambaga liitunud isikule võimalus ka oma avaldust muuta – see osutub vajalikuks, kui on soovi muuta summat, mida soovitakse välja võtta või nt pensionifondi, kust seda summat võtta soovitakse. Nagu teiste avalduste puhul, saab ka raha väljavõtmise avaldust muuta kuni avalduse esitamise kuu viimase kuupäevani (so 31. märtsini, 31. juulini või 30. novembrini sõltuvalt sellest, millal avaldus, mida muuta soovitakse esitati) ja selleks tuleb lihtsalt esitada uus raha väljavõtmise avaldus. Muudatus jõustub 2028. aasta 1. jaanuaril.

KoPS § 52⁵ lõiked 3 ja 5. 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 käitutakse 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.

KoPS § 52⁶ lõiked 5 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 investeringud peavad olema realiseeritud, ei ole põhjust rakendada osalise raha väljavõtmise puhul, millest tingituna täpsustus lõikes 5 tehaksegi. 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.

Eelnõus oleva viieaastase etteteatamise aja rakendamist ei eeldata sotsiaalmaksu kohustusliku kogumispensioni osa määra tõstva muudatuse puhul. Seda põhjusel, et antud muudatus oleks II samba 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. juulil. Samba 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 on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. juulil. Suuremaid arendusi pensioniregistris eeldab raha osalise väljavõtmise lubamine, milleks vajaliku aja eelnõu ka ette näeb, jõustades kõnealused seaduse muudatused veel aasta hiljem – 2028. aasta 1. jaanuaril.

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 samba 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 samba 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 samba 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 samba 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 samba liitunud isikuid kaitsva iseloomuga.

Eeltoodut 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. Teist korda raha väljavõtmise võimaluse kaotamise mõjusid on keeruline numbriliselt hinnata, sest praegu ei ole saanud seda veel keegi kasutada ja pikaajalistes pensioniproгноosis ei ole seda otseselt arvestatud, kuna puudub kogemus, kas seda võimalust üldse keegi kasutaks. Seetõttu saab hinnata, et selle muudatuse mõju ulatus ja suurus on väga väike.

Sihtrühmaks 1 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. aasta jaanuaris 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. Kõikide potentsiaalsete liitujate 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 nõ täiendav mõju oluliselt väheneb võrreldes kehtiva olukorraga, sest vastavalt tänastele reeglitele saaksid siis 2021. aastal raha välja võtnud inimesed II sambaga taasliituda (täitub 10 aastat lahkumisest).

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 kogumisperioodil välja vaid osa II samba raha rakendub eelnõu kohaselt aastal 2028.

Kokku suureneks pensionifondide maht võrreldes praeguse olukorraga 2030. aasta lõpuks umbes 231 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 negatiivselt, kuivõrd need mahtude kasvades 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)	35	86	151	231
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)	35	86	151	231

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 suurendab näiteks sotsiaalministeerium pensioninõustamisega ja rahandusministeerium rahatarkuse edendamise koordineerimisega.

Sihtrühmaks 2 on II sambas raha koguvad inimesed ja II sambast lahkunud inimesed, kes ei ole veel II samba pensionieas. 2025. aasta juuli alguse seisuga oli neid vastavalt 460 ja 240 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 lisas 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 ja võimalik on välja võtta ka osa summast. Teisest küljest jääb alles ainult üks kord raha väljavõtmise võimalus, 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 suurust 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 raha välja võtnud 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. 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. Pensioniteadlikkust suurendab näiteks

sotsiaalministeerium pensioninõustamisega ja rahandusministeerium rahatarkuse edendamise koordineerimisega.

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, et 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. Vajalike IT-arendustega pensioniregistris riigieelarve kulu ei kaasne, sest Pensioniregistris ei finantseerita riigieelarvest. Pensionikeskuse tegevust finantseeritakse turuosalistelt võetud tasudest.

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 mõjuhinna muudatustele

Andmekaitsemääruse GDPR artikli 35 kohaselt tuleb koostada andmekaitse mõjuhinna, 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 veebilehelt¹.

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.

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 sissemakse, millelt ta

¹ <https://www.pensionikeskus.ee/meist/isikuandmete-tootlemine/>

edaspidi tasub tulumaksu. 2028. aastal on mõju veel väike (umbes 4 miljon 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 sissemakseid II sambasse, mistõttu vähenevad tarbimismaksude ja tulumaksu laekumine ning sotsiaalmaksu laekumine I sambasse. 2027. aastal on mõju kokku umbes -31 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 lahkub.

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	-31,3	-43,7	-55,4	-68,6
<i>sh tulumaksu laekumine</i>	-3,2	-4,5	-5,7	-7,0
<i>sh sotsiaalmaksu laekumine I sambasse</i>	-26,7	-37,2	-47,2	-58,5
<i>sh tarbimismaksude laekumine</i>	-1,4	-2,0	-2,5	-3,1
KOKKU	-31,3	-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 (pensioniiga 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. juulil. 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. juulil. Suuremaid arendusi pensioniregistris eeldab raha osalise väljavõtmise lubamine, milleks vajaliku aja eelnõu ka ette näeb, jõustades kõnealused seaduse muudatused veel aasta hiljem – 2028. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu koostöölastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitatakse koostöölastamiseks ministeeriumidele, Finantsinspeksioonile ja Eesti Pangale ning selle suhtes küsitakse arvamust AS-lt Pensionikeskus, Eesti Pangaliidult, FinanceEstonialt ja Eesti Kindlustusseltside Liidult.

Algatab Vabariigi Valitsus2026

(allkirjastatud digitaalselt)