

Kogumispensionide seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärgiks on pakkuda II samba pensionikogujatele võimalust makse määra tõstmiseks tavapäraselt 2%-lt 4 või 6%-le. II sambaga hõlmatus on püsinud kõrge ja seda ka vaatamata sellele, et raha kogumine on muutunud vabatahtlikuks. Pensionikoguja vaatest võib makse määra tõstmine osutuda vajalikuks ka põhjusel, et mingil hetkel on II sambas kogumine peatatud. Kui kogumisega hiljem uuesti alustada, siis selleks, et kaotatud aega tasa teha, on vaja suuremas summas makseid.

Eelnõu kohaselt jääb vaikumisi kehtima senine makse määr 2%. Kes soovib, võib oma makse määra tõsta 4 või 6%-le. Makse määra muutmiseks tuleb esitada vastav avaldus pensioniregistri pidajale või kontohaldurile. Makse määr kehtib, kuni pensionikoguja ei esita uut avaldust selle muutmiseks. Eelnõu kohaselt saab makse määra muuta kord aastas, uus määr rakendub alati 1. jaanuarist.

Muudatus aitab suurendada eestlaste pensionisääste, mis OECD riikide võrdluses jäävad keskmisest palju allapoole. 2019. aastal moodustasid pensionivarad OECD riikide SKP-st kokku üle 90%, Eestis oli vastav osakaal aga vaid 18%.

Eelnõu puudutab üksnes isiku palgalt kinnipeetavat 2% makset, sotsiaalmaksu kogumispensioni osa (4%) makse määra tõstmine ei puuduta. Seega ei mõjuta muudatused ka I samba eelarvet ega selles sambas teenitavaid pensioniõigusi.

Muudatused on kavandatud jõustuma 2024. aasta 1. jaanuaril.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi kindlustuspoliitika osakonna nõunik Kertu Fedotov (kertu.fedotov@fin.ee; 6113 048).

Eelnõu juriidilise kvaliteedi osas tegi ettepanekuid Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 611 3611, marge.kaskpeit@fin.ee). Eelnõu keelelise toimetamise ettepanekud tegi sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (tel 611 3638, sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse kogumispensionide seaduse (KoPS) (RT I, 31.03.2022, 3) 2023. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni.

Eelnõu ei ole seotud muude menetluses olevate eelnõudega ega Euroopa Liidu õigusaktidega, kuid on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 punktiga 2.17.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

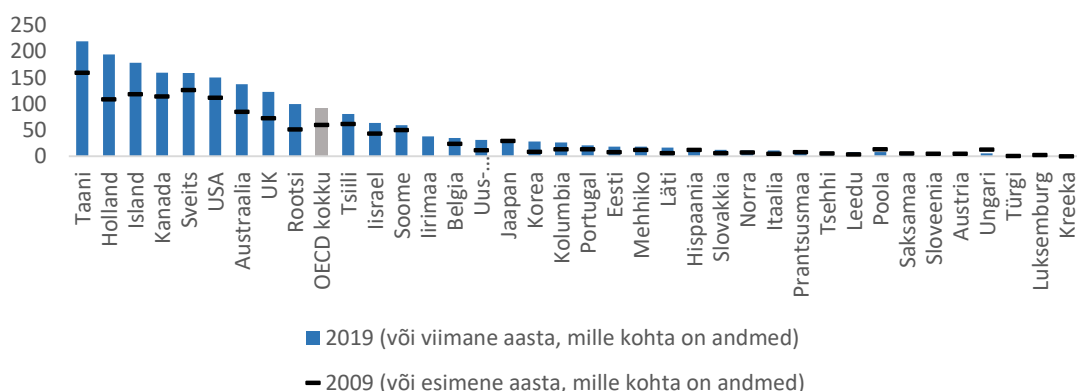
2. Eelnõu eesmärk

2.1. Kehtiv regulatsioon ja muudatuste vajalikkus

Eelnõu arvestab Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2021–2023 kokkulepitut (punkt 2.17), mis näeb ette II samba makse määra vabatahtliku tõstmise võimaldamist. Kohustusliku kogumispensioni makse määr on 2% ja see on kehtestatud KoPS §-s 9. Kuivõrd makse määr on kehtestatud seadusega ja pensionikoguja kehtiva seaduse kohaselt seda omal soovil muuta ei saa, ei oleks makse määra tõstmiseks mitteregulatiivsed lahendused kasutatavad.

Eesti pensionisüsteem koosneb kolmest sambast. I ja II sammas kokku peaksid tagama keskmise pensioni, mille suurus on 40% keskmisest palgast. Ülejäänud tuleks koguda III sambas või kasutades muid, pensionisüsteemi väliseid võimalusi. Keskmine I ja II samba vanaduspension kokku oli 2020. aasta lõpus 528 eurot. Seejuures oli I samba vanaduspensionäridel, kes ei ole liitunud II sambaga, keskmine pension 517 eurot, II sambast eluaegset pensioni saavate pensionäride keskmine pension koos I sambaga oli aga üle 620 euro. Keskmine I ja II samba brutopensioni suhe Eesti keskmise brutopalka oli 2020. aasta lõpus 36,5%, samade näitajate netosuhe aga 42,4%.

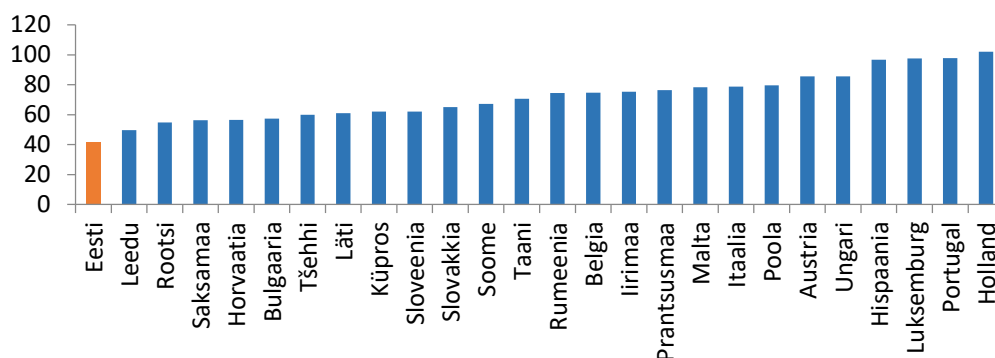
Vaadates pensionisääste tervikuna jääb Eesti OECD riikide võrdluses keskmisest palju allapoole (vt joonist 1). Kui 2009. aastal moodustasid pensionivarad OECD riikide SKP-st kokku 60%, siis 2019. aastal juba üle 90%. Eestis oli vastava osakaal 2019. aastal vaid 18%.



Joonis 1. OECD riikide pensionivarad aastatel 2009 ja 2019 (% SKP-st)

Allikas: *OECD Pension Markets in Focus 2020*

Ka vanaduspensionide asendusmäär (pensioni ja palga suhe) on Eestis Euroopa Liidus üks väiksemaid. Asendusmäärasid on võimalik küll erinevalt arvutada, kuid kõigi meetodikate järgi on Eesti viimaste seas. Joonisel 2 on võrreldud Euroopa Liidu riikide asendusmäärasid eeldades, et töötatakse riigi keskmise palgaga ja seda 40 aastat.



Joonis 2. Teoreetilised netoasendusmäärad Euroopa Liidu riikides 2016. aastal.

Allikas: European Commission (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*

Pensioniks raha kogumise üldiseks propageerimiseks saaks kaaluda ka inimeste suuremat teavitamist III samba võimalustest või pakkudes täiendavaid motiveerivaid meetmeid III sambasse, näiteks täiendavaid soodustusi töandjatele sissemaksete tegemiseks III sambasse. Eelnõus esitatud muudatused arvestavad aga Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 punkti 2.17, mis näeb ette II samba makse määra vabatahtliku tõstmise võimaldamist.

Kuigi III samba liitumine on viimasel ajal tõusnud, kasutatakse seda praktikas siiski veel vähe. 2020. aasta lõpu seisuga oli III samba liitunud umbes 167 200 inimest, neist 73 000 inimest liitus sambaga 2020. aastal. III samba liitumise hoogustumine oli tingitud seaduse muudatusest, mis säilitas III samba pensioniea vanuses 55 aastat neile, kes liitusid III sambaga enne 2021. aastat.

Keskmine III samba sissemakse oli 2020. aastal 2,7% ja 2019. aastal 3,5% sambaga liitunud isiku palgast (arvutusse ei ole hõlmatud isikuid, kes sissemakseid üldse ei teinud). Omakorda neist, kes tegid 2020. aastal sissemakseid, olid umbes 60% Eesti keskmist palka ületava palga. Keskmiselt oli III sambaga liitunud sambas vara pisut üle 3 200 euro.

III samba statistika näitab, et III samba hõlmatud on liialt väike, kogutavad summad pole piisavad ja III sambasse kogujad on eelkõige kõrgepalgelised. Tihti võetakse kogutud raha välja veel enne, kui pensioniikka üldse jõutakse – 2020. aastal olid 26% III sambast väljamaksete saajatest nooremad kui 55-aastased. Tulemusena ei panusta III sammas praegu piisavalt asendusmäära ehk pensioni ja palga suhte tõusu.

Võrreldes III sambaga on II samba eeliseks oluliselt kõrgem hõlmatud. Hõlmatud II sambaga on püsinud kõrge ka vaatamata sellele, et raha kogumine on muutunud vabatahtlikuks. Kogumise hoogustamise kontekstis räägib II samba kasuks ka automaatne liitumine – noored, kes tööturule sisenevad, liituvad automaatselt II sambaga. 2020. aasta lõpu seisuga oli II sambaga liitunud 765 tuhat inimest. 2021. aasta septembris ning 2022. aastal lahkusid ja olid seletuskirja koostamise seisuga II sambast kokku lahkumas 199 900 inimest (umbes 199 000 inimest võtab kogutud raha välja ja umbes 1 000 inimest lõpetab üksnes sissemaksete tegemise). 2021. aastal ja 2022. aasta I kvartalis avati kokku uusi pensionikontosid umbes 30 100 inimesele. Nii on sambasse seletuskirja koostamise hetke seisuga jäämas umbes 595 100 inimest (nende hulgas on ka II samba pensionärid). III sambaga liitunud on samal ajal umbes 3 korda vähem.

II sambas on ka küllaltki lai toodete valik – on palju erineva riskitaseme ja

investeeringupoliitikaga pensionifonde ning alates 2021. aasta septembrist on võimalik investeeringute tegemiseks kasutada pensioni investeeringukontot. Nii võiks pikaajalise jaeinvestori jaoks olla suhteliselt lihtne II sambas omale sobiv investeeringuinstrument leida.

Eelpool toodud arvestades võiks pensionisääste aidata kasvatada just see, kui pakkuda II sambaga liitunutele võimalust vabatahtlikult oma kogumispensioni makse määra tõsta. 40-aastase pensionikogumise juures tähendaks II samba maksemäära 1%-line tõus 2% asendusmäära tõusu eeldusel, et kogutud raha võetakse välja pensionieas ja pensionina. Sõltuvalt kogumisperioodi pikkusest, pensionile mineku ajast, teenitud tootlusest ja palga kasvust võib see mõju olla ka suurem või väiksem.

II samba kontekstis tuleb arvestada ka, et 2021. aasta jaanuarist alates on selles sambas raha kogumine vabatahtlik. See tähendab, et kõigil on võimalik II sambaga liituda ja teisalt, et liitunud on võimalik soovi korral sambast lahkuda – lõpetada sissemaksete tegemine ja võtta kogutud raha välja. Pensionikoguja vaatest võibki kohustusliku kogumispensioni makse määra tõstmine osutuda vajalikuks juba ainuüksi põhjusel, et mingil hetkel on II sambas kogumine peatatud (lõpetatud maksete tegemine või võetud ka raha välja). Kui II sambast väljumisest on möödunud vähemalt 10 aastat, on isikul soovi korral õigus uuesti II sambas raha koguda. Selleks, et kaotatud aega pensionikogumises tasa teha, oleks vaja aga suuremaid makseid teha.

Riigi pensionipoliitika eesmärk on olnud vähemalt senise pensioni ja palga suhte hoidmine. Erinevad küsitlused on siiski välja toonud, et inimeste ootused pensionile (60–80% palgast) on tegelikult suuremad kui riigi senised eesmärgid. Eelnõus esitatud muudatustega soovitakse tõsta tuleviku pensioni ja palga suhet võrreldes sellega, milliseks see prognooside kohaselt kujuneks, kui süsteemis muudatusi ei tehtaks. Riigi keskmise pensioni minimaalne eesmärk on, et 40-aastase staažiga mediaanpalka saava inimese pensioni suhe netomediaanpalka oleks vähemalt 50%.

Selleks, et tõsta mediaanpensioni ja mediaanpalga suhet, peaksid võimalikult paljud tööealised inimesed ja ideaaljuhul enamik neist pensioniks täiendavalt juurde koguma. Senine III samba praktika on näidanud, et sissemakseid teeb vaid kuni viiendik töötajatest ja sissemaksete tegijad on üldiselt keskmisest kõrgema palgaga. Mida rohkem inimesed koguvad täiendavalt pensioniks, seda väiksemad on käärid nende poolt soovitud pensioni suuruse ja tegelikult saadava pensioni vahel. Eelnõu pakub võimalusi kogumise suurendamiseks II sambas. Lisaks on Sotsiaalministeerium ja Rahandusministeerium analüüsimas pensionisüsteemi pikaajalist jätkusuutlikkust, kust võib tulla täiendavaid ettepanekuid pensionide adekvaatsuse parandamiseks.

II samba makse määra piisavust ja määra vabatahtliku muutmise lahenduse sobivust hinnatakse edaspidi pensionisüsteemi finantsilise ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse analüüsis, millise koostamise kohustus on Vabariigi Valitsusel vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 61⁵ lõikele 2. Praegu koostamisel olev analüüs valmib käesoleva aasta sügisel ning sealt edasi juba iga viie aasta järel. Seega valmib esimene analüüs, milles on võimalik juba ka eelnõuga tehtud muudatusi vaadata, 2027. aasta lõpuks.

2.2. Võimalus koguda II sambasse rohkem

Eelnõu võimaldab II sambaga liitunud isikutel tõsta soovi korral oma kogumispensioni makse määra 2%-lt 4 või 6%-le. Vaikimisi jääb kehtima senine makse määr – 2%. Etteantud makse määrade eeliseks on selle lihtsus. Kui makse määra valik oleks täiesti vaba, oleks makse korrektne kinnipidamine oluliselt keerukam tööandjate jaoks ja selle tasumise kontrollimine omakorda Maksu- ja Tolliametil. Kui väljakujunenud praktika viitab tulevikus, et etteantud makse määra valikud ei ole piisavad, saab vajadusel keerulisemale mudelile üle minna.

Kõrgem makse määr võimaldab pensioniks rohkem raha koguda, et makse määra tõstmise puhul on aga tegemist pensionikoguja vabatahtliku otsusega, peavad makse määrad olema ka realistlikud. Makse määr 4% on samas suurusjärgus III sambasse vabatahtlikult tehtavate sissetulekute keskmise määraga, mis 2019. aastal oli 3,5% kogu maksustatavast tulust. Isikud, kes soovivad ja kel on võimalik panustada rohkem, saavad valida makse määraks 6%.

Septembris 2021 Eesti Panga¹ tellitud eraisikute finantskäitumise uuringu tulemuste kohaselt oli 66% kõigist vastanuist valmis täiendavalt oma pensioniks säästma ühes kuus alla 100 euro. 100–200 eurot kuus oleksid valmis säästma 20% ja üle nimetatud summa üksnes väga väike osa elanikkonnast. Küsitluse tulemused erinesid mõnevõrra erinevate sissetuleku gruppide lõikes – madalaimas sissetuleku rühmas nõustus alla 100 euroga 85% ja 100–200 euroga 10% (kokku 95%), kõrgeimas sissetulekurühmas oli aga kuni 200 eurot valmis säästma 55% ja üle selle 45%. Arvestades, et keskmiselt brutopalgalt (1 586 eurot juunis 2021) makstav kogumispensioni 2% makse on umbes 32 eurot kuus ning eelnõus esitatud kõrgemad makse määrad 4% ja 6% annavad keskmiselt makseks vastavalt 63 ja 95 eurot kuus, jääksid uute määrade rakendamisel maksed sellesse suurusjärku, kus pensionikogujate valmidus panustada oli ülal viidatud küsitluse tulemusel ka kõige suurem.

Kõrgem makse määr võimaldab osaliselt tasandada ka varasema II sambast raha väljavõtmise mõju tulevasele pensionile. Kui II sambast lahkunu otsustab kümne aasta pärast uuesti sambaga liituda ja valib seejuures kõrgema sissetuleku määra, tekib tal eelkõige sõltuvalt sissetuleku suurusest ja järelejäänud kogumisajavahemest võimalus vahepealsest raha väljavõtmisest tekkinud pensioni kaotus uuesti tasa teenida.

Tabelis nr 1 on esitatud näitlikud arvutused kahe erineva sissetulekuga (pool keskmist palka ja kahekordne keskmine palk) ning kolme erineva vanusega inimese kohta. Tööturule siseneja on noor, kes töötab veel 40 aastat. 15 aastat töötanud inimene on keskealine, kes töötab veel 25 aastat. 30 aastat töötanud inimene hakkab vanuselt lähenema pensionieale, kuid töötab veel 10 aastat. Kõigi nende inimeste puhul on vaadatud kolme stsenaariumit: (i) nad võtavad II sambast raha välja ja enam uuesti ei liitu; (ii) nad võtavad raha välja, kuid liituvad 10 aasta pärast uuesti ja tasuvad tavapärasel määral makseid (2%) ja (iii) nad võtavad raha välja ja liituvad 10 aasta pärast uuesti, kuid teevad siis 2% asemel 6% määras makseid II sambasse. Tabelist on näha, et kahe esimese stsenaariumi korral I ja II sambast saadav pension kokku väheneb. Isegi, kui liituda 10 aasta pärast uuesti, jääb tavapärase makse määra (2%) puhul pension väiksemaks võrreldes olukorraga, kui II sambast ei oleks vahepeal lahkunud. Kaotus on mõnevõrra väiksem uutel tööturule sisenejatel, kuna neil ei teki raha väljavõtmisel ja maksete peatamisel suurt kaotust varem teenitud I samba pensioniõigustes.

Tabeli nr 1 viimases tulbas esitatud kolmanda stsenaariumi kohaselt saab kõrgema II samba maksega vähendada kaotust pensionis, mis tekib II sambast raha väljavõtmisest ja maksete peatamisest 10 aastaks. Noortel piisab kaotuse tagasitegemisest ka makse määra tõstmisest 2% võrra (makse määr 4%). Tõstes oma makse määra 4% võrra, saadakse isegi kõrgem pension, kui see olnuks siis, kui II sambast poleks lahkunud ja hiljem kõrgemat makset valitud. Keskealisel inimesel (15 aastat töötanud inimene tabelis nr 1) jääb hilisem 15-aastane kogumisajavahemik liiga lühikeseks, et II sambast lahkumise mõju tagasi teha. Selleks tuleks makse määra 4% asemel tõsta pigem 8–9%. Pensionieelik ehk 30 aastat töötanud inimene jõuab 10 aasta pärast juba pensioniikka või selle lähedale ning temal sisuliselt puudub võimalus uuesti II sambast raha koguda (va juhul, kui ta töötab edasi pensioneas). Seepärast ei ole tema puhul teist ega kolmandat stsenaariumit rakendatud.

¹ Uuringuga saab tutvuda pöördudes Eesti Panga poole.

Tabel nr 1 „Näited kõrgema makse määra mõjust II sambast varem raha välja võtnud inimeste I ja II samba pensionidele“

		Võtab kohe raha välja ja uuesti ei liitu	Võtab raha välja kohe ja liitub 10 aasta pärast uuesti (makse määr 2%)	Võtab raha välja kohe ja liitub 10 aasta pärast uuesti, kuid valib 4% kõrgema makse määra (kokku 6%)
Pool keskmist palka	Tööturule siseneja	-7%	-2%	6%
	15 a töötanud	-11%	-8%	-4%
	30 a töötanud	-9%		
Kahekordne keskmine palk	Tööturule siseneja	-26%	-6%	11%
	15 a töötanud	-28%	-19%	-10%
	30 a töötanud	-21%		

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Tabeli nr 1 arvutused on tehtud eeldusel, et palga kasv on tulevikus võrdne II samba tootlusega. Samuti on kõik prognoositud väärtused diskonteeritud tänasesse väärtusesse diskontomääraga, mis on võrdne palga kasvuga. Seeläbi on saavutatud, et arvutatud pensionide suurus on võrreldavad praegu makstavate pensionidega. II samba puhul on eeldatud, et pensionieas võetakse raha välja perioodi jooksul, mis on võrdne keskmise oodatava elueaga. Antud eelduste korral on nii makse määra tõstmise kui sambast lahkumise mõju inimese pensionile väljamaksete alguse hetkel ja hiljem väljamakseid saades sama. Arvestada tuleks, et tegemist on siiski lihtsustatud arvutusega ning praktikas võivad tulemused olla erinevad.

Makse määra vabatahtlik tõstmine puudutab üksnes isiku palgalt kinnipeetavat 2% makset. Sotsiaalmaksu kogumispensioni osa (4%) makse määra tõstmine ei puuduta². Seega ei mõjuta väljapakutud muudatused I samba eelarvet ega selles sambas teenitavaid pensioniõigusi.

Vaikimisi jääb kõigi II sambaga liitunud isikute jaoks kehtima senine makse määr 2%. Selleks, et tõsta oma makse määr 4%-le või 6%-le, tuleb esitada vastav avaldus. Uut avaldust saab esitada nagu teisi II samba avaldusi, kas kontohaldurile või otse pensioniregistri pidajale. Valitud makse määr jääb kehtima tähtajatult, kuni ei ole esitatud uut avaldust uue makse määraga. Kuni avalduse esitamise tähtpäev pole veel saabunud, saab esitatud avaldust muuta – so uue avalduse esitamine uue makse määraga.

Eelnõu ettevalmistamisel kaaluti lahendusi, kus makse määra saab valida kord aastas või kolmel korral aastas. Uue makse määra valik kolmel korral aastas oleks analoogne II sambaga liitumisele ja sambast lahkumisele, mis mõlemad saavad samuti toimuda kolmel korral aastas, so 1. jaanuaril, 1. mail ja 1. septembril. Pensionikoguja vaatest oleks tegemist paindlikuma lahendusega, sest uut makse määra on võimalik kiiremini rakendada. Teisalt aga tähendaks selline paindlikkus lisatööd tööandjatele ning Maksu- ja Tolliametile. Kontrollide selles osas, kas kohustusliku kogumispensioni makset üldse tuleb kinni pidada või mitte, tuleb neil küll nii või teisiti kolmel korral aastas teostada. Makse määra vabatahtliku tõstmise puhul lisanduks neile kontrollidele ka makse määra kontroll. Oluliselt keerulisemaks muutuks makse arvestamine

² II samba sissemakse koosneb kahest osast – kogumispensioni makse 2%, mida isik maksab oma palgalt ja sotsiaalmaksu kogumispensioni osa 4%, mis eraldatakse isiku eest tasutud sotsiaalmaksust tema II sambasse.

antud lahenduse puhul füüsilisest isikust ettevõtjatele, kelle makse tasumise periood on KoPS § 8 lõike 2 kohaselt kalendriaasta. Kui makse määr saaks muutuda mitu korda aastas, tuleks füüsilisest isikust ettevõtjale makse arvutamisel kasutada vastavaid proportsioone lähtuvalt sellest, millistel kuudel milline makse määr pidanuks kehtima.

Võimalus muuta makse määra kord aastas arvestab üldist maksuloogikat, et kalendriaastas kehtib üks maksumäär. Kohustusliku kogumispensioni makse ei ole küll maks, kuid KoPS § 13 lõike 1 kohaselt rakendatakse selle makse kohta siiski maksukorralduse seaduses maksu kohta sätestatud.

Eelnõus on valitud makse määra muutmise võimalus kord aastas. Uus makse määr rakenduks 1. jaanuarist ning kehtiks tähtajatult. Kui isik teeb hiljem uue avalduse, millega valib teistsuguse makse määra, rakendub see järgmise aasta 1. jaanuarist (kui avaldus esitatakse etteantud tähtajaks).

Antud lahendus on ka administratiivselt vähem koormav. Nii töandjate kui Maksu- ja Tolliametite jaoks on teada, et kalendriaasta sees makse määrad muutuda ei saa ning kohaldamisele kuuluvat makse määra tuleb kontrollida kord aastas. Nagu eespool viidatud, lihtsustab aastane lähenemine oluliselt kohustusliku kogumispensioni makse arvestust füüsilisest isikust ettevõtjatel, kelle puhul ongi makse tasumise periood kalendriaasta. Mida harvem saab makse määr muutuda, seda väiksem on ka võimalik vigade hulk. Kriitiline on, et töandjad rakendaksid õiget makse määra. Maksu- ja Tolliametile deklareeritakse maksed tagantjärgi ning kui siis selgub viga, tuleb töandjal inimeselt sisse nõuda liiga väikses summas kinnipeetud makse, et see Maksu- ja Tolliametile üle kanda või vastupidi – teha töötajale täiendav väljamakse liigselt kinnipeetud makse ulatuses.

Eelnõuga ei muudeta ettevõtlastu maksu määra ega selle maksu jaotust sotsiaal- ja tulumaksu ning kogumispensioni vahel. See tähendab, et kõrgemat kogumispensioni makse määra ettevõtlastu puhul praegu rakendada ei saaks. Ettevõtlastu maksu määra ja selle jaotuse võimalikku muutmist analüüsitakse eraldi ja konsulteeritakse vastava eelnõu väljatöötamiskavatsuses, mis on plaanis kooskõlastamisele saata käesoleva aasta kevadel. Arvestades, et käesoleva eelnõu jõustumine on planeeritud 1. jaanuarile 2024 ja kõrgemate makse määrade rakendumine 1. jaanuarist 2025, võimaldab selline ajakava võtta vajadusel enne vastu ka ettevõtlastu kontot puudutavad muudatused.

2.3. Eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eelnõu väljatöötamisele eelnesid eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine ja avalik konsultatsioon. Väljatöötamiskavatsus esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ning Finantsinspektsioonile, Eesti Pangale, Pensionikeskusele, Maksu- ja Tolliametile, FinanceEstoniale, Eesti Pangaliidule, Eesti Kindlustusseltside Liidule, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Maksumaksjate Liidule.

Eelnõu väljatöötamiskavatsuse suhtes avaldasid arvamust Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank, Maksu- ja Tolliamet, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Finance Estonia.

Justiitsministeeriumi märkustega on seletuskirja koostamisel arvestatud. Kuivõrd eelnõu ja seletuskiri on koostatud enne pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüsi valmimist, ei ole nende koostamisel kahjuks olnud võimalik nimetatud analüüsi tulemustega arvestada.

Eelnõus ei ole arvestatud FinanceEstonia ettepanekutega, et uued makse määrad võiksid olla rakendatavad juba aastal 2024, et makse määra saaks muuta kolmel korral aastas ja et

tööandjatele antaks võimalus soovi korral oma töötajate II sambasse sissemaksid teha, vabanedes neilt maksetelt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (20%) tasumisest.

Uute makse määrade rakendamine sõltub Maksu- ja Tolliametite valmisolekust. Eelnõu koostamisel on arvestatud vajalike arenduste teostamiseks kuluva ajaga, mistõttu on eelnõu jõustumine küll planeeritud 2024. aasta 1. jaanuarile, kuid uued makse määrad saavad kõige varem rakenduda alates 2025. aasta 1. jaanuarist. Eelnõu jõustumise ajal, so 2024. aastal saavad pensionikogujad, kes soovivad senisest kõrgemas määras makseid teha, hakata vastavaid avaldusi esitama. Kõige avalduste puhul, mis esitatakse enne 2024. aasta novembri lõppu, kohalduvad alates 2025. aasta jaanuarist uued makse määrad.

Tulenevalt soovist piirata nii tööandjatele kui Maksu- ja Tolliametile langevat koormust, on eelnõus jäädud väljatöötamiskavatsuses esitatud lahenduse juurde, kus makse määra saab muuta sagedusega kord aastas ja üks makse määr kehtib, nagu maksude puhul ka muidu üldiselt, vähemalt kalendriaasta. Nii tuleb tööandjate ning Maksu- ja Tolliametil kontrollida makse määra kord aastas, mitte kolmel korral aastas ja selle võrra on väiksem ka makse kinni pidamisel ja deklaratsioonide esitamisel esinev vigade hulk. Samuti on kalendriaastapõhine makse arvestus füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks oluliselt lihtsam (vt ka punkti 2.2. lõpus olevaid selgitusi). Ühtlasi arvestab eelnõu Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamust, mille kohaselt hoiab väljapakutud lahendus ettevõtjate halduskoormuse madalamal tasemel võrreldes sellega, kui isikutel oleks võimalik makse määra muuta kolmel korral aastas, ning millest tulenevalt toetavad nad makse määra muutmist sagedusega kord aastas.

Tööandjate roll pensionikogumises on põhimõttelisemat laadi küsimus, mida käsitletakse Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel teostatavas pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüsis. Kõnealune analüüs saab muu hulgas hõlmama ka rahastuse piisavuse küsimust, sealhulgas võimalikku tööandjate rolli. Analüüs valmib käesoleva aasta sügisel.

Maksu- ja Tolliamet rõhutas oma arvamuses arenduste kulukust, mille II samba muutuv makse määr kaasa tooks ning tegi ettepanekud kaaluda pensioni kogumise propageerimist ja täiendavate maksusoodustuste andmist III sambas. Kokkuvõttes ei oma küll tähtsust, kas pensioniks hakatakse rohkem koguma läbi II või III samba, arvestades aga kehtivaid maksusoodustusi ja tegelike sissemaksude suurust III sambas, ei ole maksuvabastuse piirmäärad praegu siiski suuremaid sissemaksid takistavaks. Jättes välja need III sambaga hõlmatud isikud, kes sissemaksid üldse ei teinudki, oli keskmine III samba sissemaks 2020. aastal 2,7% (2019. aastal 3,5%) sambaga liitunud isiku palgast. Tulumaksuvabalt on aga lubatud teha sissemaksid 15% ulatuses maksustatavast tulust, kuid mitte rohkem kui 6 000 eurot.

Miks eelnõu koostamisel on hinnatud II samba potentsiaali täiendava raha kaasamisel kõrgemaks III samba omast, on selgitatud seletuskirja punktis 2.1. Määravaks on II sambaga kõrgem hõlmatud ja sellest omakorda pensionikoguja jaoks mugavus makse määra tõsta. II samba valiku puhul ei ole vähetähtis ka võimaluse pakkumine neile, kes on vahepeal sambast lahkunud ja hiljem uuesti pensioni koguma hakata soovivad. Kõrgemas määras maksete tegemine võimaldab neil eemal oldud aega vähemalt osaliselt tagasi teha. Arvestades, et pensioniks kogutakse praegu ka üldiselt vähe, ei välista II sambas suuremate maksete tegemise võimaldamine kogumise laialdasemat propageerimist, sealhulgas III samba võimalustest täiendavat teavitamist või pakkudes näiteks täiendavaid soodustusi tööandjatele sissemaksude tegemiseks III sambasse. Nagu eelpool viidatud, on tööandjate rolli plaanis käsitleda pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüsis. Käesolev eelnõu aga arvestab koalitsioonilepet ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 (punkt 2.17), mis näevad ette II samba makse määra vabatahtliku tõstmise võimaldamist.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Eelnõu § 1 – kogumispensionide seaduse (KoPS) muutmine

KoPS § 9. Paragrahvis on kehtestatud kohustusliku kogumispensionide makse määr, mis praegu on 2%. Eelnõuga muudetakse paragrahvi senine tekst lõikeks 1 ja lisatakse täpsustus, et makse määr on 2% juhul, kui kohustatud isik ei ole valinud oma makse määraks 4% või 6%. Senise 2%-lise makse määra jätab eelnõu vaikimisi kehtivaks.

Eelnõuga lisatakse paragrahvi uued lõiked 2 ja 3. Lõikes 2 sätestatakse alternatiivsed makse määrad 4% ja 6%, mille kohaldumise saab kohustatud isik soovi korral valida. Makse määra on võimalik muuta kord aastas (vt KoPS § 17² selgitusi), mistõttu sätestab lõige 2 ka, et valitud makse määr kehtib kohustatud isiku suhtes vähemalt kalendriaasta.

Valitud makse määr rakendub kohustatud isiku suhtes ja korraga saab kehtida üks makse määr, so kas lõikes 1 sätestatud vaikimisi kehtiv 2% määr või eelneva aasta novembri lõpuks esitatud viimase avaldusega valitud makse määr 4% või 6%. Kui pensionikogujal on näiteks mitu töödandjat, rakendub tema suhtes sama makse määr kõigi nende töödandjate juures. Tööandjad saavad makse määra kontrollida pensioniregistris, nagu praegu kontrollitakse II sambaga liitumist ja maksete tegemise kohustust.

Lõikes 3 on täpsustatud, et lõikes 2 nimetatud makse määra ehk 4% või 6% valimine või sellest loobumine toimub KoPS §-s 17² toodud tingimustel ja korras (vt KoPS § 17² selgitusi).

KoPS § 11 lõike 1 punktid 1 ja 2 ning lõige 2¹. Paragrahv reguleerib makse tasumise korda. Selle lõike 1 punktides 1 ja 2 ning lõikes 2¹ on viidatud KoPS §-s 9 sätestatud makse määrale. Makse määra valikuvõimaluste lisandumisega seonduvalt täpsustatakse kõigis nimetatud sätetes, et KoPS §-s 9 sätestatud makse määra puhul mõeldakse määra, mille kohustatud isik on valinud. Valiku teeb kohustatud isik esitades KoPS §-s 17² nimetatud makse määra muutmise avalduse või jättes selle tegemata. Viimasel juhul kohaldub vaikimisi 2% makse määr.

KoPS § 17². Eelnõuga lisatakse KoPS 2. peatükki uus jagu 2¹: “Makse määra muutmise” ning täiendatakse seadust §-ga 17² „Makse määra muutmise avaldus“.

Kui isik soovib vaikimisi kehtivat makse määra muuta või muuta hiljem oma varasemat makse määra valikut, tuleb tal lõike 1 kohaselt esitada kontohaldurile või registripidajale vastav avaldus – makse määra muutmise avaldus.

Lõikes 2 on täpsustatud, et piiratud teovõimega isiku eest makse määra muutmise avalduse esitamisel, samuti nooremale kui 18-aastasele isikule avalduse esitamiseks seadusliku esindaja kirjaliku nõusoleku andmisel peab seaduslikul esindajal olema perekonnaseaduse § 131 lõikes 1 või § 188 lõike 1 punktis 8 sätestatud kohtu nõusolek. Vastavalt avalduse esitamise või selle esitamata jätmise tagajärgedele on osade kogumispensionide avalduste puhul piiratud teovõimega isiku eest avalduse esitamisel või nooremale kui 18-aastasele isikule avalduse esitamiseks nõusoleku andmisel perekonnaseaduses sätestatu kohane kohtu nõusolek vajalik või mitte. Näiteks valikuavalduse esitamisel kohtu nõusolekut vaja ei ole. Seda aga põhjusel, et valikuavalduse esitamata jätmisel jääb pensionifond või pensioni investeerimiskonto küll valimata, II sambaga liitumine toimub aga automaatselt ikka ja isikule loositakse sellisel juhul pensionifond ning ta hakkab pensionifondi osakuid omandama igal juhul. Makse määra muutmise avaldus on oma tagajärgedelt teistsugune – kui avaldust ei esitata, kehtib vaikimisi 2% makse määr. Avalduse esitamisega võetakse aga kohustus tasuda kõrgemas määras

makseid, mille võrra omakorda omandatakse ka rohkem pensionifondi osakuid või muud finantsvara, kui kasutatakse pensioni investeerimiskontot (hiljem muidugi on uue makse määra muutmise avaldusega võimalik oma makse määra ka langetada).

Lõige 3 sätestab andmete loetelu, mis makse määra muutmise avaldusel märgitakse. Sarnaselt muudele kogumispensioni avaldustele märgitakse ka siin isiku nimi ja isikukood, tema kontaktandmed, see, millised on tema eelistused talle teatise edastamise viisi kohta, samuti andmed vastavate volituste kohta, avalduse esitamise kuupäev ja isiku allkiri (kui avaldus ei ole esitatud kirjalikku taasesitamist ja isiku identifitseerimist võimaldaval kujul). Spetsiifiliselt sellel uuel avaldusel märgitakse siis ka valitud makse määr, so 2%, 4% või 6%.

Lõike 4 kohaselt annab makse määra muutmise avalduse vormi ette registripidaja ja avalduse esitamisele kohaldatakse KoPS § 14 lõigetes 2, 3 ja 5¹ ning §-s 16 sätestatud. Nii on see ka teiste kogumispensioni avalduste puhul. Noortel toimub II sambaga liitumine automaatselt, st kui isikul on sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, tekib tal makse tasumise kohustus 18-aastaseks saamisele järgneva aasta 1. jaanuarist (kui ta ei ole teinud avaldust maksete mitte tegemiseks). Makse määra muutmise avalduse esitamise puhul kohaldatakse samu vanusepiiranguid, mida valikuavalduse puhul. Nii tekib ka makse määra muutmise avalduse esitamiseks õigus isiku 18-aastaseks saamisega, kuid seadusliku esindaja kirjalikul nõusolekul võib makse määra muutmise avalduse esitada ka vähemalt 16-aastane isik. Seega, kui isik jõuab makse määra muutmise avalduse teha enne oma 18-aastaseks saamise aasta novembri lõppu, rakendubki tema puhul makse tasumise kohustuse tekkimisel kohe juba kõrgem makse määr – vastavalt valikule 4% või 6%.

Ka avalduse esitamise protsess on sarnane tavapärasele avalduste esitamise protsessile. Kui avaldus ei vasta KoPSis sätestatud nõuetele, siis registripidaja keeldub avalduse vastuvõtmisest. Näiteks võivad andmed olla avaldusel esitatud puudulikult ja sellist avaldust pole võimalik vastu võtta. Kontohalduri kaudu edastatud avalduse vastuvõtmisest keeldub registripidaja ka siis, kui selle avalduse esitamise kuupäev on varasem registripidaja poolt juba vastuvõetud makse määra muutmise avalduse esitamise kuupäevast (lõige 5). Selline olukord saab tekkida, kui isik esitab kontohaldurile näiteks kirjaliku avalduse, mille andmed jäävad registripidajale esialgu mingil põhjusel edastamata, ning sama isik jõuab läbi mõne teise kontohalduri või otse registripidajale esitada uue avalduse. Kuni avalduse esitamise tähtaja saabumiseni saab esitada uut avaldust ja kehtima jääb see, milline on esitatud neist kõige viimasena. Nii on isikul võimalik avalduse esitamise tähtaja saabumiseni veel ümber mõelda ja uus avaldus esitada. Uut makse määra saab muidugi valida ka hiljem, kuid sellisel juhul jääb vähemalt üheks aastaks kehtima makse määr, mille kasuks viimane avaldus tähtaegselt esitati (vt ka lg 8).

Kui registripidajal on tulnud makse määra muutmise avalduse vastuvõtmisest keelduda, on ta lõike 6 kohaselt kohustatud keeldumise põhjustest avalduse esitajat või kontohaldurit viivitamata teavitama. Selleks edastab registripidaja elektronile veateate oma infosüsteemi kaudu. Kui avaldus oli esitatud läbi kontohalduri, tuleb viimasel omakorda viivitamata teavitada avalduse esitanud isikut. Kui isik soovib siiski oma makse määra muuta, tuleb tal esitada uus nõuetekohane makse määra muutmise avaldus.

Lõige 7 täpsustab veateate sisu. Nagu üldiselt, peab see teade sisaldama nii avalduse vastuvõtmisest keeldumise õiguslikku alust kui keeldumise põhjendust ning veateate edastamise kuupäeva.

Lõikes 8 on sätestatud makse määra muutmise avalduse esitamise tähtaeg ning reguleeritud valitud makse määra rakendumist. Nimelt tekib isikul makse tasumise kohustus uues KoPS §-s 9 sätestatud makse määras alates makse määra muutmise avalduse esitamise aastale järgneva

aasta 1. jaanuarist tingimusel, et avaldus on esitatud ja avalduses märgitud andmed registripidajale laekunud hiljemalt 30. novembril. Kui avaldus saab esitatud detsembris, siis tekib isikul makse tasumise kohustus avaldusel märgitud makse määras (2%, 4% või 6%) alates ülejäämise aasta 1. jaanuarist. Nagu kogumispensioni avalduste puhul üldiselt, saab ka makse määra muutmise avaldust esitada kogu aeg. Avalduse esitamise ajast sõltub vaid see, millal valitud makse määr rakendub. Makse määr kehtib seni, kuni isik ei ole teinud uut avaldust oma makse määra muutmiseks. Makse määra on saab muuta sagedusega kord aastas. Seega kehtib valitud makse määr alati vähemalt ühe kalendriaasta.

Lõige 9: Nagu eespool juba viidatud on isikul kuni avalduse esitamise tähtaja saabumiseni võimalik oma avaldust veel muuta. Selleks tuleb esitada lihtsalt uus makse määra muutmise avaldus ja märkida sellel makse määr, mida soovitakse rakendada. Et avalduse esitamise tähtaeg on 30. november, saab avaldust sama kuupäevani ka muuta. Kehtima jääb viimasena esitatud avaldus ja jaanuarist rakendub siis sellel avaldusel märgitud makse määr.

Lõige 10 kohustab registripidajat edastama Maksu- ja Tolliametile üks kord aastas hiljemalt iga aasta 1. detsembriks ajavahemikul eelmise aasta 1. detsembrist kuni andmete edastamise aasta 30. novembrini makse määra muutmise avalduse esitanud pensionikonto omanike nimed ja isikukoodid (so KoPS § 15 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud andmed). Seega on alati detsembriks Maksu- ja Tolliametil olemas järgmise aasta jaanuarist kehtivate makse määrade andmed. Et avalduse esitamise tähtaeg on novembris, saavad ka tööandjad iga aasta detsembris registripidajalt kontrollida oma töötajate makse määrasid.

3.2. Eelnõu § 2 – seaduse jõustumine

Eelnõu on planeeritud jõustuma 1. jaanuaril 2024. See tähendab, et siis tekib II sambaga liitunud isikutel võimalus esitada avaldust makse määra tõstmiseks 4 või 6%-le. Kui avaldus esitatakse enne 2024. aasta novembri lõppu, rakendub kõrgem makse määr 2025. aasta 1. jaanuarist. Kui avaldus esitatakse detsembris, nihkub valitud makse määra kohaldumine aasta võrra edasi, so 1. jaanuarile 2026. Sellised jõustumissätted eeldavad avalduste vastuvõtmise valmisolekut 2024. aasta alguseks ning Maksu- ja Tolliametile vajalikke arendusi 2025. aasta 1. jaanuariks. Antud tähtjad on valmisoleku tagamiseks piisavad.

3.3. 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 muudatused ei sea II sambaga liitunud isikutele täiendavaid kohustusi, aga võimaldavad vabatahtlikult oma pensionisääste suurendada. Eeltoodut arvesse võttes tuleb kavandatud muudatusi pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

4. Terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu kooskõla euroopa liidu õigusega

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

II sambaga liitunud isikutel võimaldatakse soovi korral oma makse määra (2%) tõsta. Võimalikud kõrgemad makse määrad antakse seadusega ette. Lisaks senisele 2% määrale, saab valida makse määra 4% või 6%. Uut makse määra saab valida ühel korral aastas, järgmiseks

kalendriaastaks. Valitud makse määr jääb kehtima seni, kuni pole tehtud uut avaldust uue makse määra rakendamiseks.

Eelnõu rakendamisega ei ole ette näha mõju sotsiaalvaldkonnale, regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ega välissuhetele. Eelnõu rakendamisega on ette näha majanduslikud mõjud, samuti mõju riigiasutuse (Maksu- ja Tolliamet) korraldusele.

6.1. Majanduslikud mõjud

Sihtrühm 1 – II sambaga liitunud inimesed

Inimese suuremad sissetaksed II sambasse mõjutavad tema sissetulekut kohe ja ka tulevikus. Kohene mõju tekib inimesele tema netopalgala vähenemise kaudu. Sõltuvalt inimese brutopalgala suuruselt on mõju netopalgale mõnevõrra erinev. Erinevus tekib maksuvabast tulust erineva sissetuleku korral (vt tabelit nr 2). Kui brutopalk on väiksem või võrdne maksuvaba tulu määraga, so 500 eurot või on suurem kui 2 100 eurot kuus, väheneb netopalk 4,1% võrra, kui makseid tehakse 6% määras senise 2% asemel. Kui uueks maksemääraks valitakse 4%, on mõju netopalgala vähenemisele vastavalt poole väiksem.

Kui II sambaga liitunud isiku kuupalk jääb 500 ja 2 100 euro vahele, väheneb netopalk 6%-lise makse määra kasutamisel natuke alla 4% ja 4%-lise makse määra kasutamisel natuke alla 2%.

Tabel nr 2 „Netopalgala muutus makse määra tõstmisel 6%-le“

Brutopalk (EUR)	500	1 000	1 500	2 100	3 000
Netopalk (EUR)	482	871,2	1 223,5	1 619,5	2 313,6
Netopalk makse määra tõstmisel 6%-le (EUR)	462	839,2	1 175,5	1 552,3	2 217,6
Netopalgala muutus protsendina	-4,1%	-3,7%	-3,9%	-4,1%	-4,1%

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Tulevikus avaldub makse määra tõstmise mõju II sambaga liitunud isikule eelkõige tema pensionivara suurenemise kaudu. Kuivõrd II sambast võib lahkuda ka juba enne pensionile jäämist, võib mõju isiku tulevasele sissetulekule avalduda ka varem. Sambast lahkuja saab sellisel juhul II sambast suurema väljamakse, vastavalt tehtud suurematele sissetaksetele ja nende pealt teenitud tootlusele.

See, kui palju mõjutab makse määra tõstmine II sambaga liitunud isiku pensionit, sõltub peamiselt inimese palgast, palga kasvust, makse määrast, maksete tegemise perioodi pikkusest, investeringutelt teenitud tootlusest ja raha väljavõtmise viisist pensionieas. Mõjutegureid, mida pikaajaliselt prognoosida, on palju ja tulenevalt pikaajaliste prognooside ebatäpsusest, ei ole võimalik ka täpselt prognoosida mõju pensioni suurusele.

Mõjuhinnangu lihtsustamiseks on järgnevalt eeldatud, et palga kasv on tulevikus võrdne II samba tootlusega. Tabelis nr 3 on toodud prognoositav mõju pensioni ja palga suhtele erineva brutopalgaga inimeste korral. Kui vaadata keskmise palgaga ehk umbes 1 500 eurot teenivat inimest ja eeldada, et tema I samba ja II samba pension (ilma makse määra tõstmata) suhtena keskmisesse palka on umbes 40%, siis tõstes makse määra 40-aastaseks kogumisperiodiks 4% võrra (inimese makse määr kokku 6%), tõuseks tema pensioni ja palga suhe peaaegu 50%-ni. Kui II samba tootlus osutub palgakasvust kiiremaks, on mõju suurem ja vastupidi.

Tabel nr 3 „Makse määra tõstmise mõju pensioni ja palga suhtele“

	Kogumis- periood	
--	-----------------------------	--

Makse määr		4%			6%		
Brutopalk		500	1 500	3 000	500	1 500	3 000
Pensioni ja palga suhe makse määra tõstmisest	10 aastat	1%	1%	1%	2%	2%	2%
	20 aastat	2%	2%	2%	4%	4%	4%
	30 aastat	3%	3%	3%	6%	6%	6%
	40 aastat	4%	4%	4%	8%	8%	8%

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Tabelis nr 3 on arvestatud, et II sambast võetakse raha välja tähtajalise pensionina, mis on jaotatud keskmiselt elada jäänud aastatele. Kui pensioni väljamaksmise periood on lühem, on pension selle võrra suurem, kuid siis tuleb arvestada ka, et II sambast lõpeb pension varem kui inimesed keskmiselt elavad (pensionieas umbes 20 aastat).

II sambaga liitunud isiku jaoks on makse määra tõstmine vabatahtlik. Seega on kohanemisvajadus sihtrühmal väga väike.

Arvestades, et makse määrasid saab tulevikus alati muuta, valides 2%, 4% või 6%, on mõju II sambaga liitunud isikutele pidev.

Ebasoovitavate mõjude riskina saab välja tuua võimaluse, et II sambaga liitunud isik valib makse määra tõstmise, kuid mõtleb kalendriaasta kestel ümber ja soovib madalamat makse määra rakendada. See ei ole aga võimalik enne järgmist kalendriaastat. Risk ei ole siiski kaalukas, arvestades, et makse määra tõstmise mõju isiku netopalgale ei ole suur ja periood ei ole pikk.

Teiselt poolt võib ebasoovitava mõjuna realiseeruda ka stsenaarium, kus II sambaga liitunud isikud ei julge makse määra praktikas tõsta põhjusel, et see makse määr rakendub terve kalendriaasta ja makse määra ei saa muuta tiheimini kui kord aastas. Riski maandab asjaolu, et makse määrad tõusevad siiski väikse sammuga: 2%-lt 4%-le või 6%-le.

Kokkuvõttes sõltub mõju inimesele valitud sissemakse määrast. Kui otsustatakse makse määra tõsta, on mõju inimese palgale ebaoluline. Mõju palgale puudub, kui makse määra tõstmise võimalust ei kasutata. Mõju inimese II samba pensionile saab pidada oluliseks, kui makse määra tõstetakse piisavalt pikaks ajaks. Kui makse määra tõstmise võimalust kasutatakse vähe või lühiajaliselt, on mõju ebaoluline. Võimaluse kasutamata jätmisel mõju puudub. Makse määra tõstmine on vabatahtlik ja iga pensionikoguja saab ise otsustada, kas pensioniks rohkem koguda või mitte. Konkreetse isiku valik teiste pensionikogujate heaolu ei mõjuta, võrrelduna kehtiva olukorraga, kus makse määra tõsta polegi võimalik.

Sihtrühm 2 – pensionifondi valitsejad ja pensioni investeerimiskontot pakkuvad krediidasutused

II samba kõrgemad maksed mõjutavad vähesel määral ka pensionifondide valitsejaid: Aktsiaselts LHV Varahaldus, AS SEB Varahaldus, Luminor Pensions Estonia AS, Swedbank Investeerimisfondid AS ja Tuleva Fondid AS. Fondivalitsejate jaoks tähendavad kõrgemad maksed mõnevõrra suuremaid fondimahtusid, mida nad peavad investeerima. Prognoositavalt laekub 2025. aastal pensionifondidesse umbes 400–450 miljonit eurot II samba makseid (arvestamata II samba maksete kompensatsiooni). Kui 100 000 inimest tõstaks oma makse määra keskmiselt 3% võrra, laekukuks aasta jooksul pensionifondidesse täiendavalt 60 miljonit eurot. Selline täiendav maht ei mõjuta oluliselt fondivalitsejate investeerimistegevust, sest kui raha kogumist II sambas ei oleks vabatahtlikuks muudetud, oleksid sissemaksete mahud olnud veelgi suuremad.

Fondimahtude suurenemine vähendab pensionifondide tasusid, sest fondide valitsemistasud peavad seaduse kohaselt langema mahtude kasvades. Mõju tasudele ei ole esialgu märkimisväärne. Samuti suurenevad fondivalitseja tulud valitsemistasudest. Näiteks 60 miljonit täiendavaid sissemaksid suurendavad fondivalitseja tulusid valitsemistasudest umbes 250 tuhande euro võrra aastas. Sellest summast kaetakse omakorda pensionifondide depootasud, pensioniregistri tasud, Finantsinspeksiooni tasud jm kulud, mis on otseselt seotud fondide mahtudega.

Krediidiasutustele (AS LHV Pank, Luminor Bank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS) tekib mõju eelkõige pensioni investeerimiskontode kaudu. Kõrgemad II samba maksed võivad suurendada ka pensioni investeerimiskontodele jõudvate summade kasvu, mis omakorda tähendab krediidiasutuste jaoks täiendavat tulu teenustasudelt. Pensioni investeerimiskontodel on oktoobri seisuga ainult umbes 1% II samba varast, mistõttu on eeldatav mõju krediidiasutustele väike.

Eeltoodut arvestades puudub sihtrühmal kohanemisvajadus.

Arvestades, et makse määrasid saab tulevikus alati muuta, valides 2%, 4% või 6%, on mõju pensionifondi valitsejatele ja pensioni investeerimiskontosid pakkuvatele krediidiasutustele pidev.

Ebasoovitava mõjuna saab välja tuua võimaluse, et tulenevalt makse määra tõstmisest väheneb mõnevõrra kogumise kasv III sambas. Tõenäoliselt juba kogutud summasid sealt välja ei võeta, kuid uute sissemaksete kasv võib mõnevõrra pidurduda. Riski vähendab see, et II samba makse määra saab tõsta siiski suhteliselt väiksel määral ning III samba kogumise ja raha väljavõtmise reeglid on paindlikumad, mis säilitavad motivatsiooni sinna jätkuvalt koguda. Võrdluseks, et III sambasse saab maksusoodustusega teha sissemaksid, mis ei ületa 15% isiku aastasest maksustatavast tulust ega 6 000 eurot. Samuti võib eeldada, et III sambaga on liitunud eelkõige teadlikumad investorid, kes ongi valmis pensionikogumisse rohkem panustama.

Täiendava raha hulk, mida pensionifondi valitsejad saavad investeringutesse kaasata või mille investeerimine toimiks läbi pensioni investeerimiskontode sõltub küll makse määra tõstvate isikute arvust ja keskmisest makse määrast, kuid eelnõus esitatud muudatused ei too pensionifondi valitsejatele ega nimetatud krediidiasutustele kaasa kulusid, mistõttu ei kaasne isikute arvu muutusest ka ebasoovitavat mõju.

Mõju sihtrühmale on kokkuvõttes ebaoluline.

Sihtrühm 3 – Pensionikeskus ja kontohaldurid

Makse määra vabatahtlik tõstmine puudutab ka pensioniregistri pidajat AS Pensionikeskus ja kontohaldureid: AS LHV Pank, Luminor Bank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS ja Tuleva Fondid AS.

Pensionikeskuse jaoks toovad muudatused kaasa vajaduse luua uus avalduse vorm, hoida rakenduva makse määra andmeid pensioniregistris ja võimaldada vastavat andmevahetust Maksu- ja Tolliameti ning tööandjatega. Ühtlasi hakkab Pensionikeskus uusi avaldusi, kas otse oma iseteeninduskeskkonnas või kontohaldurite vahendusel, vastu võtma. Pensioniregister on elektrooniline, mistõttu avaldub makse määra muutmise mõju eelkõige arenduskuludena. Kui avalduste vastuvõtmisel ja töötlemisel peaks esinema tõrkeid võib see tingida ka mõningast lisatööd. Sellist võimalikku täiendavat töökoormust saab pidada marginaalseks.

Kontohaldurite jaoks toob makse määra vabatahtlik tõstmine kaasa samuti uue avalduse vastuvõtmise ning pensionikogujate nõustamise vajadusel.

Kokkuvõttes ei ole need muudatused suured. Rohkem koormust langeb Pensionikeskusele, kelle jaoks aga ei too antud muudatused ka kaasa suuri arendusi, hinnanguliselt jääb arenduste kulu mõnekümne tuhande euro piiridesse. Vajalike arenduste teostamiseks vajaksid Pensionikeskus ja kontohaldurid hinnanguliselt umbes 9 kuud.

Sihtrühma kohanemisvajadus on väike. Mõju sagedus on suur osas, mis puudutab avalduste vastuvõtmist, sest uusi avaldusi saavad pensionikogujad pidevalt esitada.

Ebasoovitava mõjuna saab välja tuua võimaluse, et valmisolek uute avalduste vastuvõtmiseks küll luuakse, kuid makse määra tõstmise õigust ei kasuta praktikas keegi või teeb seda väga väike hulk inimesi. Arvestades, et avalduste vastuvõtmiseks vajalikud arendused on II samba mõõtmis marginaalsed, saab sellist ebasoovitava mõju riski pidada väga väikseks.

Kokku saab mõju pidada antud sihtrühmale ebaoluliseks.

Sihtrühm 4 – tööandjad

Makse määra vabatahtlik tõstmine mõjutab ka tööandjaid ehk kogumispensioni makse kinnipidamise kohustusega isikuid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, kes tasuvad ise makseid. Isikuid, kes igakuiselt deklaratsoone (TSD) esitavad, on umbes 100 000. Neile lisanduvad umbes 30 700 füüsilisest isikust ettevõtjat, kes esitavad kord aastas FIDEKi (2020. aasta kohta esitatud FIDEK-te andmed), kellest omakorda on II sambaga liitunud umbes 3 700.

Tööandjatel tuleb jälgida, millist makse määra iga konkreetse töötaja puhul rakendada ning makset korrektselt kinni pidada ja deklareerida. Eelnõus esitatud lahenduse puhul saaks makse määr muutuda kõige rohkem kord aastas ja seda alati 1. jaanuarist. Seega tuleks makse määra kontrollida alati detsembris. Võrdluseks, et seda, kas makset tuleb üldse tasuda või mitte, tuleb tööandjatel kontrollida kolmel korral aastas – aprillis, augustis ja detsembris.

Erinevate makse määrade rakendamine võib tööandjate jaoks tähendada raamatupidamisprogrammide kohendamise vajadust.

Sihtrühm on suur.

Kui raamatupidamisprogrammide kohendamine on ühekordne, siis arvestades, et makse määrased saab tulevikus alati muuta, valides 2%, 4% või 6%, on nende makse määrade rakendamisest tulenev mõju tööandjatele pidev.

Kuivõrd tööandjad peavad nagoonii igal aprillil, augustil ja detsembril tegema Pensionikeskusesse päringuid, et selgitada välja, kelle eest kogumispensioni makset edaspidi kinni pidada, ei ole sihtrühma kohanemisvajadus ilmselt suur.

Ebasoovitava mõjuna võib esineda vigu makse kinni pidamisel või deklareerimisel, mille parandamisega tuleb tööandjatel hiljem tegeleda.

Kokkuvõttes on mõju sihtrühmale oluline.

6.2. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm – Maksu- ja Tolliamet

Maksed deklareeritakse ja tasutakse Maksu- ja Tolliametile. Erinevas suuruses makse määrade

rakendamine ja nende muutmine, mille makse määra tõstmise võimalus kaasa toob, eeldavad Maksu- ja Tolliametilt väga mahukaid arendusi.

Igale võimalikule makse määrale tuleb luua eraldi tululiik, millega saab vastavat nõuet arvestuses kajastada. Seega, mida suurem on valikus olevate makse määrade hulk, seda keerulisemaks süsteem muutub.

Muutmist vajavad Maksu- ja Tolliameti kasutuses olevad süsteemid ja rakendused. Näiteks on senises süsteemis sotsiaalmaksust tasutav 4% makse olnud seotud isiku palgalt tasutava 2% maksega, mis on vaja uute makse määrade rakendumisel üksteisest lahti siduda. Seega eeldab muudatuste rakendamine maksuarvestuse selle osa ringitegemist. Samuti tuleb Maksu- ja Tolliametil täiendada andmevahetust Pensionikeskusega, et saada kätte vajalik info iga isiku suhtes rakenduva makse määra kohta.

Ühtlasi vajab arendamist Maksu- ja Tolliameti kogumispensioni makse süsteem ja täiendada tuleb e-MTA-s inimesele tema kohta näidatavaid andmeid ehk KoPSi kontokaarti. Korrektsete andmete näitamiseks vajavad täiendamist ka sissetulekute rakendus ja töötamise register.

Seni ei ole eksisteerinud ühtegi sellist maksu või makset, mille määr oleks muutuv. Seepärast tuleb ümber teha Maksu- ja Tolliameti rakendus, mida kasutatakse tulude deklareerimisel – TSD rakendus. Ümbertehtud rakendus peab võimaldama arvutada kogumispensioni makset isikupõhise makse määra alusel. Samuti tuleb ettevõtlikonto ja füüsilisest isikust ettevõtjate maksuarvutus siduda isikute töötasudele kohaldatavate makse määradega.

Esialgse hinnangu kohaselt tähendaks eelnõus esitatud makse määrade rakendamine Maksu- ja Tolliametilt arendusi kuluga kuni kaks miljonit eurot, sh analüüsikulu 100 000 eurot. Arvestades arenduste mahtu ja seda, et maksumuudatusi tuleks jõustada kalendriaasta algusest, oleks uusi makse määrasid kõige varem võimalik rakendada 2025. aasta 1. jaanuarist. See tähendaks arendusi 2024. aastal ja analüüsi 2023. aastal. 2023. aastal teostatava arendusvajaduse analüüsi hinnanguline maksumus on umbes 100 000 eurot. Esialgsete hinnangute kohaselt jäävad 2024. aastal teostatava arenduse kulud vahemikku 1,5–1,9 miljonit eurot ning need täpsustuvad 2023. aasta keskel pärast vastava analüüsi valmimist.

Uue süsteemi keerukuse tõttu tuleb lisaks ette näha selle süsteemi ülalpidamiseks iga-aastased täiendavad kulud hinnanguliselt umbes 45 000 eurot.

Nii mõju kui selle sagedus on Maksu- ja Tolliametile suured. Samuti on suur Maksu- ja Tolliameti kohanemisevajadus.

Ebasoovitavate mõjudena saab välja tuua võimalikud vead makse arvestuses ja nende menetluse.

Maksu- ja Tolliameti arenduskulud on küll arvestatavad, kuid võimalik ebasoovitava mõju risk, sellest, et uut võimalust hakkaks kasutama liiga vähe inimesi, on siiski väga väike. Nimelt on arenduskulud võrdsed umbes sama summaga, mille 2025. aastal koguksid 4 500 inimest keskmiselt palgalt arvatud 2% suuruse makse määraga. Kui sama arv inimesi jätkaks kogumist ka järgmistel aastatel, ületaks iga-aastane kogutud summa oluliselt Maksu- ja Tolliameti tehtud kulusid. Seega on tõenäosus, et arenduskulud kujunevad suuremad kui kõrgema makse määra kasutamisest kogutavad summad, väga väike.

Mõju sihtrühmale on oluline.

6.3. Muudatuste mõju halduskoormusele

Pensionikogujatele antav õigus oma makse määra muuta suurendab tööandjate halduskoormust, sest lisaks kolmel korral aastas teostatavale töötajate kogumispensioni makse tasumise kohustuse kontrollimisele tuleb kord aastas hakata kontrollima ka töötaja töötasule rakenduvat II samba makse määra. Tööandjat koormaks vähem võimalikult harv makse määra muutumine. Valitud lahendus, kus makse määra ei saa muuta kolmel korral aastas, aga saab vaid ühel korral, järgmiseks kalendriaastaks, arvestab sellega.

Mõningal määral suureneb ka Pensionikeskuse, kontohaldurite ja II sambaga liitunud isikute halduskoormus, seda eelkõige uue avalduse lisandumise näol. Avalduse vormi töötab välja Pensionikeskus, avaldusi võtavad lisaks Pensionikeskusele vastu ka kontohaldurid. II sambaga liitunud isiku jaoks on makse määra tõstmine ja selle hilisem muutmine vabatahtlikud. Kontohaldurite ja Pensionikeskuse halduskoormus sõltub sellest, kui tihti ja kui palju selliseid avaldusi esitatakse.

Makse määra muutmise võimalus mõjutab ka Maksu- ja Tolliameti töökoormust. Deklaratsioonidel tuleb ette näha erinevad makse määrad ning makse tasumise kohustuse täitmise kontrollimisele lisandub õige makse määra rakendamise kontroll. Sarnaselt tööandjatele on valitud lahendus ka Maksu- ja Tolliameti koormusele vähim mõju avaldav.

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

Kavandatavad muudatused avaldavad mõju riigi tuludele ja kuludele. Makse määra tõstmine mõjutab riigieelarvet nii positiivselt kui ka negatiivselt. Negatiivne mõju tekib tulumaksu laekumise vähenemisest. Tulumaks arvestatakse brutopalgalt, millelt on II samba maksed maksustatavast tulust maha arvatavad. Kõrgemad II samba maksed tähendavad seega riigieelarvesse laekuva tulumaksu baasi vähenemist. Tulumaksu laekumise vähenemise ulatus sõltub kõrgema makse määra valinud inimeste arvust, nende palgast ja valitud makse määra suurusel. III sambasse sissemaksete tegemise statistika on näidanud, et mida rohkem on inimesi, kes sissemakseid teevad, seda lähemal on keskmise sissemaksete tegija palk Eesti keskmisele palgale. Kui aga sissemaksete tegijaid on vähe, on nende keskmine palk Eesti keskmisest palgast kõrgem. Tabelis nr 4 on kõigis inimeste rühmades eeldatud, et nende keskmine palk on võrdne Eesti keskmise palgaga. See võib tähendada, et näiteks veerus, kus inimeste arv on 10 000, on kulu mõnevõrra alahinnatud. Teisest küljest on aga väga raske prognoosida inimeste arvu, kes hakkavad kõrgemas määras makseid tegema ja nende poolt valitud keskmist makse määra, mis mõjutavad kokkuvõttes prognoosi rohkem kui võimalik palga erinevus.

Tabel nr 4 „Makse määra tõstmise mõju erinevad stsenaariumid tulumaksu laekumisele 2025. aasta näitel (miljon EUR)“

		Inimeste arv				
		10 000	50 000	100 000	200 000	500 000
Makse määr	4%	-0,8	-4,2	-8,4	-16,8	-42,0
	6%	-1,7	-8,4	-16,8	-33,6	-84,1

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Senisest III sambasse sissemaksete tegemise statistikast (2020. aastal 111 000 inimest, keskmise sissemakse määraga umbes 3%) ja 2013. aasta II samba kogemusest, kus 106 000 inimest otsustas suurendada vabatahtlikult enda 2% makse määra 3%-le perioodiks 2014–2017, võiks eeldada, et tõenäoliselt tõstaks esimestel aastatel oma II samba makse määra umbes 100 000 inimest ja keskmine makse määr oleks 4-6%. See tähendaks, et tulumaksu kulu

riigieelarvele jääks vahemikku 8–17 miljonit eurot aastas. Tegelikku kulu taset mõjutab kindlasti ka olukord Eesti tööjõuturul (ebakindlus ja töötuse kasv võib vähendada inimeste arvu ning vastupidi) ja pensionifondide tootlus (kõrge tootlus võib meelitada inimesi rohkem sissemaksleid tegema ja vastupidi).

Tabelis nr 5 on toodud makse määra tõstmise prognoositav mõju riigieelarve tulumaksu laekumisele aastatel 2025–2029. Prognoosis on arvestatud sissemaksete tegijate arvu kasvu esimestel aastatel 20 000 inimese võrra ja hiljem 10 000 inimese võrra. Keskmiseks makse määra tõusuks on võetud 3% palgast.

Tabel nr 5 „Esiialgne prognoos makse määra tõstmise mõju kohta tulumaksu laekumisele aastatel 2025–2029 (miljon EUR)“

	2025	2026	2027	2028	2029
Inimeste arv	100 000	120 000	140 000	150 000	160 000
Mõju tulumaksu laekumisele	-14,0	-17,7	-21,6	-24,3	-27,3

Allikas: Rahandusministeeriumi arvutused

Teisest küljest tõstavad suuremad sissemaksed II sambasse inimeste pensione tulevikus. Riigieelarve jaoks tähendab see potentsiaalselt väiksemaid kulutusi pensionidele, aga ka muudele sotsiaaltoetustele. Kõrgemad pensionid suurendavad lisaks ka tarbimist ning selle läbi ka maksulaekumist ning majanduskasvu.

Pikaajalist eelarve mõju on veelgi keerulisem hinnata võrreldes lühiajalise mõjuga, sest lisaks pikaajaliste prognooside üldisele ebatäpsusele lisandub peale reformi ka inimeste käitumise mõju – pole teada, kui palju inimesi otsustab koguda ja paljud sellest loobuvad. Kui eeldame, et II sambasse hakkab kõrgemas määras makseid tegema lõpuks umbes kolmandik tööealisest elanikkonnast, tähendaks see, et ka umbes kolmandikul pensionäridest tõuseks pension. Kui need inimesed koguksid keskmiselt 30 aastat makse määraga 5%, tõuseks nende pensioni ja palga suhe umbes 5% võrra. Riigi keskmist pensioni ja palga suhet tõstab see umbes 1,5% võrra. 2021. aasta vääringus (diskonteerides palgakasvuga) tähendaks see umbes 90 miljonit lisaeurot pensionäridele aastas, millelt laekub riigile nii tulumaksu (sõltuvalt kogusissetuleku tasemest ja valitud väljamakse liigist) ja ka käibemaksu (sõltuvalt tarbimise osakaalust).

Ebasoovitavate mõjudena saab välja tuua, et riigi poolt antud sissemaksete maksusoodustust ei kasutata eesmärgipäraselt juhul, kui inimesed võtavad raha enne pensioniiga välja. Käesoleval hetkel on keeruline hinnata, kui suur võib selliste inimeste hulk pikaajaliselt olla. 2021. ja 2022. aastal II sambast enne pensioniiga raha väljavõtnute inimeste arvu pealt ei saa pikaajalist trendi prognoosida, sest nendel aastatel lahkuvad pigem inimesed, kes ei ole süsteemiga rahul.

Kulude poolel tuleb lisaks arvestada Maksu- ja Tolliameti IT arendustele kuluva sumмага, mis esialgse hinnangu kohaselt võib ulatuda kuni kahe miljoni euroni. 2023. aastal tuleb teostada arendusvajaduse analüüs, mille hinnanguline maksumus on umbes 100 000 eurot. Vastavalt planeeritud eelnõu jõustumisele ja uute makse määrade rakendumisele 2025. aasta 1. jaanuarist, saab arendusteks kasutada 2024. aastat. Esiialgsete hinnangute kohaselt jäävad arenduskulud vahemikku 1,5–1,9 miljonit eurot ning need täpsustuvad 2023. aasta keskel pärast vastava analüüsi valmimist. Süsteemi keerukuse kasvust tulenevalt kulub edaspidi iga-aastaselt selle ülalpidamiseks veel hinnanguliselt umbes 45 000 eurot (vt täpsemalt punktist 6.2). Rakendamine eeldab lisaraha eraldamist Maksu- ja Tolliametile, sealjuures 100 000 euro eraldamist 2023. aastal.

Vajalike arenduskulude ega tulumaksu laekumise vähenemisega ei ole arvestatud riigieelarve strateegias 2022–2025.

Kavandataval muudatusel puudub mõju kohalikele omavalitsustele. II samba makse määra tõstmine ei mõjuta kohalike omavalitsuste tulumaksu tulu, samuti ei lähe pensionidelt makstav tulumaks kohalikele omavalitsustele.

8. Rakendusaktid

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

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on planeeritud jõustuma 1. jaanuaril 2024, mis tähendab kõrgemate makse määrade rakendumist kõige varem jaanuarist 2025. Muudatuste jõustumise aja valikul on arvestatud Maksu- ja Tolliameti arendusvajaduste ja selleks kuluva ajaga.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Finantsinspeksioonile ja Eesti Pangale ning selle suhtes küsitakse arvamust Pensionikeskuselt, Maksu- ja Tolliametilt, FinanceEstonialt, Eesti Pangaliidult, Eesti Kindlustusseltside Liidult, Eesti Tööandjate Keskliidult, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt ja Eesti Maksumaksjate Liidult.

Algatab Vabariigi Valitsus2022

(allkirjastatud digitaalselt)