

## **Kohustusliku kogumispensioni makse määra vabatahtliku tõstmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus**

### **I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk**

#### **1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Eesti pensionisüsteem koosneb kolmest sambast. I ja II sammas kokku peaksid tagama keskmise pensioni, mille suurus on 40% keskmisest palgast. Ülejäänu tuleks koguda III sambas või kasutades muid, pensionisüsteemi väliseid võimalusi.

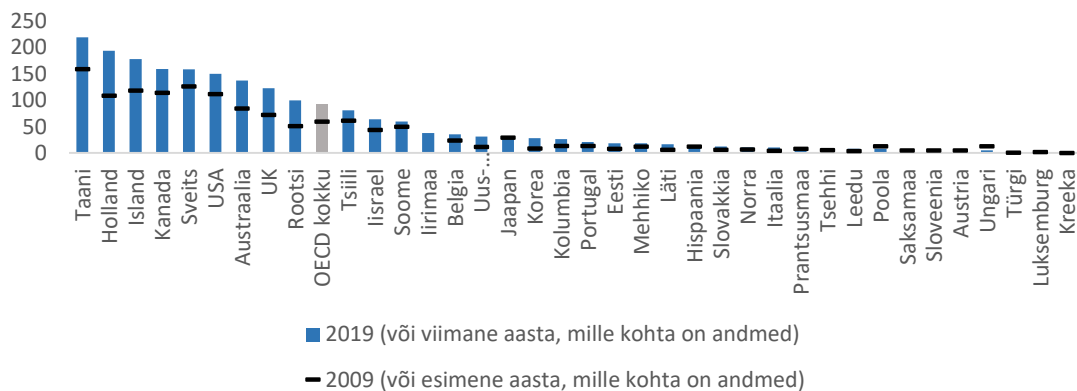
Keskmine I ja II samba vanaduspension kokku oli 2020. aasta lõpus 528 eurot. Seejuures oli I samba vanaduspensionäridel, kes ei ole liitunud II sambaga, keskmine pension 517 eurot. II sambast eluaegset pensioni saavate pensionäride keskmine pension koos I sambaga oli aga üle 620 euro. Keskmine I ja II samba brutopensioni suhe Eesti keskmisse brutopalka oli 2020. aasta lõpus 36,5%, samade näitajate netosuhe aga 42,4%.

Kuigi III sambaga liitumine on viimasel ajal tõusnud, kasutatakse seda praktikas siiski veel vähe ning pensioniks säästetakse ka üldiselt liiga vähe. 2020. aasta lõpu seisuga oli III sambaga liitunud umbes 167 200 inimest, neist 73 000 inimest liitus sambaga 2020. aastal. III sambaga liitunute arvu järsk tõus oli tingitud seaduse muudatusest, mis säilitas III samba pensioniea vanuses 55 aastat neile, kes olid III sambaga liitunud enne 2021. aastat. Vabatahtlikes pensionifondides oli 2020. aasta lõpus 252,2 miljonit eurot ja kindlustuslepingute reservide kogumaht oli 286 miljonit eurot. Arvestades III sambaga liitunute arvu, on ühel inimesel III sambas vara keskmiselt pisut üle 3 200 euro.

Kui vaadata sissemaksete tegemist III sambasse, siis ka siin toimus 2020. aastal oluline kasv. Võrreldes aasta varasemaga kasvas sissemaksete tegijate arv peaaegu kaks korda (2019. aastal tegi sissemakseid 63 000 inimest ja 2020. aastal 111 000 inimest). Nagu eespool mainitud, võib 2020. aasta olla erandlik aasta ja sissemakseid teinud inimeste hulgas võib olla palju ka neid, kes lähitulevikus aktiivselt sissemaksetega ei jätka (näiteks lapsed, keda oli liitunute hulgas kokku umbes 22 000). Keskmine sissemakse oli 2020. aastal 2,7% ja 2019. aastal 3,5% III sambaga liitunud isiku palgast (keskmise sissemakse arvutusse ei ole hõlmatud neid, kes sissemakseid üldse ei teinud). Neist, kes tegid 2020. aastal sissemakseid, oli umbes 60% Eesti keskmist palka ületava palgaga.

III samba statistika näitab, et III samba hõlmatud on liialt väike, kogutavad summad pole piisavad ja III sambasse kogujad on eelkõige kõrgepalgalised. 2020. aastal olid 26% III sambast väljamaksete saajatest nooremad kui 55-aastased. Tulemusena ei panusta III sammas praegu piisavalt pensioni ja palga suhte tõusu (vt ka punkti 3. „Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus“).

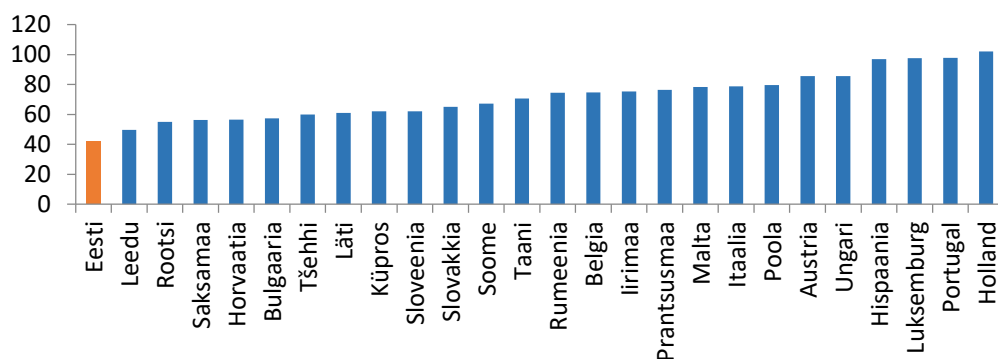
Vaadates pensionisääste tervikuna jääb Eesti OECD riikide võrdluses keskmisest palju allapoole. Kui 2009. aastal moodustasid pensionivarad OECD riikide SKP-st kokku 60%, siis 2019. aastal juba üle 90%. Eestis oli vastava osakaal 2019. aastal vaid 18%.



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

Allikas: OECD Pension Markets in Focus 2020

Vanaduspensionide asendusmäär (pensioni ja palga suhe) on Eestis Euroopa Liidus üks väiksemaid. Asendusmäärasid on võimalik erinevalt arvutada, kuid kõikide meetodikate järgi oleme viimaste seas. Joonisel 2 on toodud võrdlus kui inimene töötab igas riigis keskmise palgaga 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

II samba kontekstis tuleb arvestada, et 2021. aasta jaanuarist alates on ka 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.

Laiemalt pensionisäästude suurendamise kontekstis on II samba eeliseks ka selle sambaga kõrge hõlmatus. Hõlmatus II sambaga on püsinud kõrge ka vaatamata sellele, et raha kogumine on muutunud vabatahtlikuks. Ühtlasi on kogumise hoogustamiseks II samba eelis III samba ees 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. aasta jaanuaris ja mais on väljatöötamiskavatsuse koostamise seisuga II sambast kokku lahkumas umbes 177 000 inimest (umbes 176 000 inimest võtab kogutud raha välja ja umbes 1 000 inimest lõpetab

üksnes sissemaksete tegemise)<sup>1</sup>. 2021. aastal on pensionikontosid juurde avatud umbes 19 600<sup>1</sup>. Nii on sambasse esialgu jäämas umbes 607 000 inimest (nende hulgas on ka II samba pensionärid). Võrdluseks III sambaga oli 2020. aasta lõpu seisuga liitunud umbes 167 000 inimest ehk üle 3,5 korra vähem kui on inimesi II sambas.

II sambas on ka küllaltki lai toodete valik – on palju erineva riskitaseme ja investeerimispoliitikaga pensionifonde ning alates 2021. aasta septembrist on võimalik investeringute tegemiseks kasutada pensioni investeerimiskontot. Nii võiks pikaajalise jaeinvestori jaoks olla suhteliselt lihtne II sambas omale sobiv investeerimisinstrument leida.

Eelpool toodut arvestades võiks pensionisääste aidata kasvatada see, kui pakkuda II sambaga liitunutele võimalust vabatahtlikult oma kogumispensioni makse määra tõsta. Kogumispensioni makse määr on II samba loomisest arvates olnud 2% (erandiks on vaid olnud maksete peatamise ja hilisema kompenseerimise perioodid (2009–2017 ning 2020. aasta 1. detsember kuni 2021. aasta 31. august). Makse määr on kehtestatud kogumispensionide seaduses (§ 9).

Omapoolsete sissemaksete suurendamiseks II pensionisambasse inimestele valikuvõimaluse pakkumise analüüsimine ning kogumispensioni makse vabatahtliku suurendamise võimaluste laiendamise eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine on kavandatud ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2021–2023 (punkt 2.17).

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.

## 2. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik II sambaga liitunud isikud, kes pole veel pensionile jäänud, sealhulgas need, kes on otsustanud praegu sambast lahkuda, ning tulevikus II sambaga potentsiaalselt liituvad isikud. II sambaga on praegu liitunud 665 000 inimest, kes ei ole veel II samba pensionieas. Nendest 177 000 inimest on otsustanud küll II sambast lahkuda, kuid nad saavad kümne aasta pärast uuesti liituda.

II samba makse määra vabatahtlik tõstmine mõjutaks lisaks pensionikogujatele ka pensioniregistri pidajat, kohustuslikke pensionifonde, krediidiasutusi, kes pakuvad pensioni investeerimiskonto teenust, tööandjaid ning Maksu- ja Tolliametit.

## 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi 2016. aasta pensionide jätkusuutlikkuse analüüsis seati keskmise pensioni eesmärgiks mediaankeskmise netovanaduspensioni ja mediaannetopalga suhte hoidmine vähemalt 60% tasemel. Selline tase tagaks mediaankeskmise pensioniga pensionäridele praeguse pensioni ja palga suhte säilimise ja aritmeetilise keskmisega pensioniga pensionäridele isegi selle taseme tõusu. Samas analüüsis tehtud prognoosid näitasid, et tulevikus langeb mediaankeskmise pensioni ja palga suhe alla 60%. Ka Euroopa Komisjoni poolt tehtava vananemise raporti<sup>2</sup> baasstsenaariumi kohaselt langeb keskmise pensioni (hõlmab kõiki pensioni liike) ja keskmise palga suhe (*benefit ratio*) seniselt 38%-lt mõnekümne aasta pärast alla 30%-i. Sealjuures ei arvestanud kumbki analüüs II samba reformist tulenevate muudatustega, mis aga vähendab veelgi pensioni ja palga suhet.

<sup>1</sup> 2021. aasta 1. novembri seisuga.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_0.pdf)

Riigi pensionipoliitika eesmärk on olnud vähemalt senise pensioni ja palga suhte hoidmine. Erinevad küsitlused on siiski välja toonud, et inimeste ootused pensionile on tegelikult suuremad kui riigi senised eesmärgid. Väljatöötamiskavatsuses esitatud II samba makse määra tõstmise võimaldamise eesmärk on tõsta pensioni ja palga suhet tulevikus ning pensioni ja palga suhte langust vähemalt pidurdada ja senist suhet vähemalt säilitada (mediaansuhe 60% ja keskmine suhe 40%).

Selleks, et tõsta mediaanpensioni ja mediaanpalga suhet, peaksid vähemalt pooled 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. Eesmärgi täitmiseks on aga vaja saavutada hõlmatus, kus üle poolte töötajatest teeb täiendavaid sissemakseid kas II või III sambasse.

## **II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

### **4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad**

Kohustusliku kogumispensioni makse määr on kehtestatud kogumispensionide seaduse §-s 9. Makse määr on 2% kogumispensionide seaduse § 7 lõikes 1 nimetatud tasudelt.

### **5. Tehtud uuringud**

Spetsiifiliselt kohustusliku kogumispensioni makse määra vabatahtliku tõstmise võimaldamist pole varasemalt uuritud.

Sotsiaalministeerium on koostöös Rahandusministeeriumiga analüüsimas pensionisüsteemi jätkusuutlikkust, mis hõlmab muu hulgas kindlasti ka rahastuse piisavuse küsimust. Pensionianalüüsis käsitletakse kõiki pensionisüsteemi olulisi aspekte, tuuakse välja kitsaskohad ja võimalikud lahendussuunad. Kuivõrd analüüs valmib alles 2022. aasta sügisel, ei ole käesolevas väljatöötamiskavatsuses kahjuks võimalik selle analüüsi järeldustega arvestada.

Väljatöötamiskavatsuse väljatöötamise ajaks valminud uuringutest saab esile tuua Eesti Panga tellitud eraisikute finantskäitumise uuringu (september 2021). Kõnealuse uuringu käigus esitati muuhulgas ka küsimusi inimeste valmisoleku kohta pensioniks raha koguda. Küsitluse tulemuste kohaselt oli 66% kõigist vastanuist valmis täiendavalt oma pensioniks säästma ühes kuu alla 100 euro. 100–200 eurot kuus oleksid valmis säästma 20% ja üle nimetatud summa üksnes väga väike osa elanikkonnast. 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 väljatöötamiskavatsuses esitatud kõrgemad makse määrad 4% ja 6% annavad keskmiselt makseks vastavalt 63 ja 95 eurot kuus, jääksid nende uute määrade rakendamisel maksed sellesse suurusjärku, kus valmidus panustada oli ülal viidatud küsitluse tulemusel ka kõige suurem.

### **6. Kaasatud osapooled**

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamisel tehti koostööd AS-ga Pensionikeskus ning Maksu- ja Tolliametiga.

### III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

#### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

|                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------|--------|
| • Avalikkuse teavitamine                                     | JAH/EI |
| • Rahastuse suurendamine                                     | JAH/EI |
| • Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine | JAH/EI |
| • Senise regulatsiooni parem rakendamine                     | JAH/EI |
| • Muu (palun täpsusta)                                       | JAH/EI |

#### 7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Mitteregulatiivseid lahendusi ei ole kaalutud. Kogumispensioni makse määr on kehtestatud kogumispensionide seaduses, mistõttu ei ole mitteregulatiivsed lahendused rakendatavad.

Pensioniks täiendava raha kogumise üldiseks propageerimiseks saaks kaaluda ka inimeste suuremat teavitamist III samba võimalustest või pakkudes täiendavaid motiveerivaid meetmeid III sambasse (näiteks täiendavad soodustused tööandjatele sissemaksete tegemiseks III sambasse). Käesolev eelnõu väljatöötamiskavatsus arvestab aga Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 punktiga 2.17, mis näeb ette II samba makse määra vabatahtliku tõstmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise.

#### 7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuselt

Kogumispensioni makse määr on kehtestatud kogumispensionide seaduses, mistõttu ei ole mitteregulatiivsed lahendused rakendatavad.

### IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

#### 8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

OECD andmetel<sup>3</sup> on mitmes riigis võimalik inimesel endal või tema tööandjal teha täiendavaid vabatahtlikke sissemakseid kohustuslikesse või poolkohustuslikesse pensioniskeemidesse, sealhulgas tõsta sellise skeemi makse miinimummäära. Näiteks Uus-Meremaal on töötajate minimaalne makse määr KiwiSaver'i pensioniskeemi 3%. Soovi korral võib töötaja aga tõsta oma makse määra kas 4%-le, 6%-le, 8%-le või 10%-le palgast. Poolas toimub uues pensioniskeemis (*Employee Capital Plan* ehk PPK), mis loodi varasema II samba asemele, automaatne töötajate liitumine alates 2019. aastast. Sealne minimaalne makse määr on 2% töötajatele ja 1,5% tööandjatele, kui töötaja ei loobu PPK-st. Tööandjatel ja töötajatel on võimalik makse määrasid tõsta vastavalt kuni 2,5%-ni ja 2%-ni.

Slovakkias saavad samuti inimesed vabatahtlikult täiendavalt panustada oma II sambasse või paluda tööandjal seda teha, tingimusel, et tööandja ja töötaja on vastava lepingu sõlminud. Austraalias ei ole töötajatel kohustust panustada kogumispensioni skeemi, kuid nad võivad teha vabatahtlikke makseid lisaks oma tööandja sissemaksetele. Austraalia kohustuslik tööandja makse määr on 9,5%, mis peaks 2024. aastaks tõusma 12%-ni. Tänu vabatahtlikele täiendavatele sissemaksetele oli keskmine makse määr neil juba 2018. aastal üle 12%. Vastupidiselt Austraaliale ei ole Peruu tööandjatel kohustust panustada pensionisüsteemi, kuid vabatahtlikult saavad nad seda teha, valides täiendavate maksete tegemise lisaks töötajate kohustuslikele sissemaksetele.

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2020.pdf>

Riikide pensionisüsteemid on erinevad, leidub nii etteantud makse määraga kui pensionikogujale suuremat valikuvõimalust pakkuvaid süsteeme. Kokkuvõttes võib öelda, et valikulise makse määra juurutamine ei oleks maailmas unikaalne lahendus.

## 9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

### Kõrgem makse määr

Võimaliku regulatiivse lahendusena on kaalutud kogumispensionide seaduse muutmist selliselt, et vähemalt oleks kogumispensioni makse endiselt 2%, kuid II sambaga liitunud oleks soovi korral võimalik valida makse määraks 4% või 6%.

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.

Pensioniregistri pidaja AS Pensionikeskus vaatest ei oleks vahet, kas makse määrad on ette antud või on jäetud vabaks, kuivõrd tema ülesandeks ei ole korraldada maksete kinnipidamist ega kontrollida kinnipeetud maksete õigsust.

Seega on vähemalt esialgu otstarbekas hoida makse määra valik kõigile osapooltele võimalikult lihtne. Hiljem, kui väljakujunenud praktika viitab, et etteantud valikud ei ole siiski piisavad, saab vajadusel keerulisemale mudelile üle minna.

Senise 2% makse asemel võimaldatakse II sambaga liitunudil valida oma makse määraks 4% või 6%. Ühelt poolt on eesmärgiks hoida valikut piisavalt lihtsana ning seepärast on piiratud kahe võimaliku uue makse määraga. 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 sissemaksete keskmise määraga, mis 2019. aastal oli 3,5% kogu maksustatavast tulust. Isikud, kes soovivad ja kel on võimalik panustada rohkem, saavad valida makse määra 6%.

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 sissemakse määra, tekib tal eelkõige sõltuvalt sissemakse suurusest ja järelejäänud kogumisperioodist 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 tavapärases määras 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 väheneb pension, mida selline inimene I ja II sambast kokku saada hakkab. Isegi, kui nad liituvad 10 aasta pärast uuesti, jääb tavapärase makse määra (2%) puhul nende pension väiksemaks võrreldes olukorraga, kui nad oleksid jäänud II sambasse. See kaotus on mõnevõrra väiksem uutel tööturule sisenejatel, kuna neil ei teki raha väljavõtmisel ja maksete peatamisel suurt kaotust varem teenitud I samba pensioniõigustele.

Tabeli nr 1 viimases tulbas esitatud kolmanda stsenaariumi kohaselt saab kõrgema II samba maksega vähendada kaotust pensionis, mis neil tekkis II sambast raha väljavõtmisest ja maksete peatumisest

10 aastaks. Noortel piisab kaotuse tagasitegemisest ka makse määra tõstmisest 2% võrra (makse määr 4%). Tõstes oma makse määra 4% võrra, saadakse tulemus, kus pension tuleb isegi kõrgem võrreldes olukorraga, kui ta poleks II sambast lahkunud ja hiljem kõrgemat makset valinud. Keskealisel inimesel (15 aastat töötanud inimene tabelis nr 1) jääb hilisem 15-aastane kogumisperiood 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 sambas raha koguda (va juhul, kui ta töötab edasi pensioneas). Seepärast ei ole tema puhul teist ega kolmandat stsenaariumit rakendatudki.

**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

Makse määra vabatahtlik tõstmine puudutab üksnes isiku palgalt kinnipeetavat 2% makset. Sotsiaalmaksu kogumispensioni osa (4%) makse määra tõstmine ei puuduta<sup>4</sup>. 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.

Uue makse määra valikul saab kaaluda 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. Kontrollle selles osas, kas kohustusliku kogumispensioni makset üldse tuleb kinni pidada või mitte, tuleb neil aga nii või teisiti kolmel korral aastas teostada. Makse määra vabatahtliku tõstmise puhul lisanduks neile kontrollidele siis ka makse määra kontroll. Oluliselt keerulisemaks muutuks makse arvestamine antud lahenduse puhul aga füüsilisest isikust ettevõtjatele, kelle puhul on makse tasumise periood kogumispensionide seaduse § 8 lõike 2 kohaselt kalendriaasta. Kui makse määr saaks muutuda mitu korda aastas, tuleks füüsilisest isikust

<sup>4</sup> 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.

ettevõtjale makse arvutamisel kasutada vastavaid proportsioone lähtuvalt sellest, millistel kuudel milline makse määr pidanuks kehtima.

Üldist maksuloogikat arvestades, et kalendriaastas kehtib üks maksumäär, võiks ka uut makse määra olla võimalik valida kord aastas. Kohustusliku kogumispensioni makse ei ole küll maks, kuid kogumispensionide seaduse § 13 lõike 1 kohaselt rakendatakse selle makse kohta siiski maksukorralduse seaduses maksu kohta sätestatud. Maksumäärad üldiselt kehtivadki kalendriaasta põhiselt.

Nii saaks II samba liitunud isik kord aastas oma II samba makse määra muuta. Valitud 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 tähtjaks).

Antud lahendus oleks ka administratiivselt vähem koormav. Nii tööandjate kui Maksu- ja Tolliameti jaoks oleks teada, et kalendriaasta sees makse määrad muutuda ei saa ning kohaldamisele kuuluvat makse määra tuleks kontrollida kord aastas. Nagu eespool viidatud, lihtsustaks 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 tööandjad rakendaksid õiget makse määra. Maksu- ja Tolliametile deklareeritakse maksed tagantjärele ning kui siis selgub viga, tuleb tööandjal 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.

Eeltoodut arvestades on valitud lahendus, kus makse määra saab muuta kord aastas, 1. jaanuarist.

#### **10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

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.

Väljatöötamiskavatsuses esitatud regulaativne lahendus ei sea II samba liitunud isikutele täiendavaid kohustusi, aga võimaldab vabatahtlikult oma pensionisääste suurendada. Eeltoodut arvesse võttes tuleb väljatöötamiskavatsuses pakutud muudatusi pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

II samba makse määra vabatahtlikku tõstmist ei piira ka Euroopa Liidu õiguslik raamistik ega rahvusvaheline õigus.

## **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

### **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

#### **11.1. Kogumispensioni makse määra (2%) vabatahtlik tõstmine**

II samba liitunud isikutele 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.

Kavandatavate muudatuste puhul ei ole ette näha mõju sotsiaalvaldkonnale (va pensionisüsteem), regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ega välissuhetele. Kavandatavad muudatused avaldavad majanduslikku mõju, samuti mõjutavad need riigiasutuste (Maksu- ja Tolliamet) korraldust.

#### 11.1.1. Majanduslik mõju

##### Sihtrühm 1 – II sambaga liitunud inimesed

Inimese suuremad sissemaksud II sambasse mõjutavad tema sissetulekut kohe ja ka tulevikus. Kohene mõju tekib inimesele tema netopalgale vähenemise kaudu. Sõltuvalt inimese brutopalgast suurusest 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 netopalgale 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.** „Netopalgale muutus makse määra tõstmisel 4% võrra“

|                                               |       |       |         |         |         |
|-----------------------------------------------|-------|-------|---------|---------|---------|
| 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 4% võrra (EUR) | 462   | 839,2 | 1 175,5 | 1 552,3 | 2 217,6 |
| Netopalgale 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 sissemaksetele 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.

Mõjuhinna lihtsustamiseks on järgnevalt eeldatud, et palga kasv on tulevikus võrdne II samba tootlusega. Tabelis nr 3 on toodud prognoositav mõju pensioni ja palga suhte 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 kogumisperioodiks 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“

|            | Kogumisperiood |    |    |
|------------|----------------|----|----|
| Makse määr |                | 4% | 6% |

| Brutopalk                                            |                  | 500 | 1 500 | 3 000 | 500 | 1 500 | 3 000 |
|------------------------------------------------------|------------------|-----|-------|-------|-----|-------|-------|
| <b>Pensioni ja palga suhe makse määra tõstmisest</b> | <b>10 aastat</b> | 1%  | 1%    | 1%    | 2%  | 2%    | 2%    |
|                                                      | <b>20 aastat</b> | 2%  | 2%    | 2%    | 4%  | 4%    | 4%    |
|                                                      | <b>30 aastat</b> | 3%  | 3%    | 3%    | 6%  | 6%    | 6%    |
|                                                      | <b>40 aastat</b> | 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 tihemini kui kord aastas. Riski maandab asjaolu, et makse määrad tõusevad siiski väikse sammuga – 2%-lt 4%-le või 6%-le.

Isikute puhul, kes kasutavad ettevõtluskontot, võib makse määra vabatahtlik tõstmine, sõltuvalt valitud lahendusest ettevõtlustulu maksustamisel, vähendada selle isiku muid makse (tulu- ja sotsiaalmaks) ning negatiivse mõjuna seeläbi suurendada isiku ravikindlustuskaitse saamiseks nõutavat minimaalse tulu piiri ja vähendada täiendavalt I samba pensionõigusi. Seda juhul, kui ei otsustata muuta ettevõtlustulu maksu määra, mis on praegu 20% ettevõtluskontole laekunud summast, kui summa ei ületa 25 000 eurot kalendriaastas ja 40% ettevõtluskontole laekunud 25 000 eurot ületavast summast kalendriaastas. Ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse kohaselt ei mõjuta ka praegu ettevõtlustulu maksu määra see, kas isik on II sambaga liitunud või mitte. Sellest sõltub üksnes ettevõtlustulu maksu jaotus sotsiaalmaksu ja tulumaksu vahel ning II sambaga liitunud ka kogumispensioni makse vahel. Ettevõtlustulu maksu jagunemisega seonduvat tuleb eelnõu ettevalmistamisel veel täiendavalt analüüsida.

Kokkuvõttes sõltub mõju inimesele valitud sissemakse määrast. Mõju inimese palgale on kas väike või puudub, juhul kui sissemakseid ei tõsteta. Mõju inimese pensionile varieerub vahemikus mõju puudub kuni keskmine mõju.

## **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 investeerimistegavust, 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 sissemakseid suurendavad fondivalitseja tulusid valitsemistasudest umbes 250 tuhande euro võrra aastas. Sellest summast kaetakse omakorda pensionifondide depootasud, pensioniregistri tasud, Finantsinspektsiooni 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 kogumine III sambas. Riski vähendab see, et II samba makse määra saab tõsta siiski suhteliselt väiksel määral. Võrdluseks, et III sambasse saab maksusoodustusega teha sissemakseid, 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.

Mõju sihtrühmale on kokkuvõttes väike.

### **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.

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 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.

Ebasoovitavate mõjude riski ei eksisteeri.

Kokku saab mõju pidada antud sihtrühmale väikseks.

#### **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 deklaratsioonide (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. Väljatöötamiskavatsuses 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 kohandamine on ühekordne, siis arvestades, et makse määrasid saab tulevikus alati muuta, valides 2%, 4% või 6%, on nende makse määrade rakendamisest tulenev mõju tööandjatele pidev.

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

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

Kokkuvõttes on mõju sihtrühmale keskmine.

#### **11.1.2. 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 rakendamisel 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 ettevõtluskonto ja füüsilisest isikust ettevõtjate maksuarvutus siduda isikute töötasudele kohaldatavate makse määradega.

Esialgse hinnangu kohaselt tähendaks väljatöötamiskavatsuses esitatud makse määrade rakendamine Maksu- ja Tolliametilt arendusi kuluga kuni 1,5 miljonit eurot. Hinnangut saab täpsustada pärast arendajaga uue raamlepingu sõlmimist. Arvestades arenduste mahtu ja seda, et maksumuudatusi tuleks jõustada kalendriaasta algusest, oleks uusi makse määrasid kõige varem võimalik rakendada 2025. aasta 1. jaanuarist.

Uue süsteemi keerukuse tõttu tuleb lisaks ette näha selle süsteemi ülalpidamiseks iga-aastased täiendavad kulud hinnanguliselt umbes 35 000 eurot.

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

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

Mõju sihtrühmale on suur.

#### **12. Muudatuste koondmõju ettevõtjate ja/või kodanike halduskoormusele**

Väljatöötamiskavatsuses esitatud lahendus 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 tõstmise võimalus mõjutab ka Maksu- ja Tolliameti. 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.

#### **13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse 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.** „sissemakse määra tõstmise mõju riigieelarve tulumaksu laekumisele 2023. aasta näitel (miljon EUR)“

|                    |           | Inimeste arv |        |         |         |         |
|--------------------|-----------|--------------|--------|---------|---------|---------|
|                    |           | 10 000       | 50 000 | 100 000 | 200 000 | 500 000 |
| <b>Makse määra</b> | <b>4%</b> | -0,8         | -4,2   | -8,4    | -16,8   | -42,0   |
|                    | <b>6%</b> | -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 määra oleks 4–6%. See tähendaks, et tulumaksu kulu riigieelarvele jääks vahemikku 8–17 miljonit eurot aastas. Tegelikult 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 sissemakseid 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.** „Esialgne prognoos makse määra tõstmise mõju kohta tulumaksu laekumisele aastatel 2025–2029 (miljon EUR)“

|                                   | 2025    | 2026    | 2027    | 2028    | 2029    |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Inimeste arv</b>               | 100 000 | 120 000 | 140 000 | 150 000 | 160 000 |
| <b>Mõju tulumaksu laekumisele</b> | -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. Käesolevalt hetkel on keeruline hinnata kui suur võib selline 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 summaga, mis esialgse hinnangu kohaselt võib ulatuda kuni 1,5 miljoni euroni. Süsteemi keerukuse kasvust tulenevalt kulub edaspidi iga-aastaselt selle ülalpidamisele täiendavalt veel hinnanguliselt umbes 35 000 eurot.

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.

#### 14. Edasine mõjude analüüs

Kavandatav muudatus tähendab olulisi arendusi Maksu- ja Tolliametile, kuid arvestades, et kogumispensioni makse (2%) tõstmine on II sambaga liitunud isikutele vabatahtlik, ei ole kavandatava muudatuse mõju kokkuvõttes oluline. Sellest tulenevalt ei ole seaduseelnõu koostamise eel ega käigus kavandatud ka põhjalikumat mõjuanalüüsi.

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                       |  |                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------|
| 15. Valitav lahendus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| 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. |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| 15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                       |  | 15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris |
| 15.3 Selgitus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Kogumispensioni makse määra vabatahtlikult tõstmise võimaldamiseks muudetakse kogumispensionide seadust. Muudatuste maht ei ole suur. |  |                                                     |
| 16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| Kogumispensionide seadus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| Ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| 17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| Eelnõu väljatöötamisel kaastakse Finantsinspeksioon, Eesti Pank, Maksu- ja Tolliamet, Pensionikeskus, FinanceEstonia, Eesti Pangaliit, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Maksumaksjate Liit.                                                                                                                                  |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| 18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                       |  |                                                     |
| Põhjalikku mõjuanalüüsi ei planeerita.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                       |  |                                                     |

|                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja koostatamisele saatmise aeg</b> (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon) | Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.                                                                                                                                                          |
| <b>20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostatamise aeg</b>                                                                               | 2022. aasta I kvartal                                                                                                                                                                       |
| <b>21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg</b>                                                                                                         | Eelnõu on võimalik vastu võtta 2022. aasta I poolaastal. Rakendamine mitte hiljem kui 1. jaanuar 2025 (sõltub IT-arendustest).                                                              |
| <b>22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed</b>                                                                                               | Kertu Fedotov (6 113 048; <a href="mailto:kertu.fedotov@fin.ee">kertu.fedotov@fin.ee</a> )<br>Tõnu Lillelaid (6 113 786; <a href="mailto:tonu.lillelaid@fin.ee">tonu.lillelaid@fin.ee</a> ) |