



Aivar Kokk  
Riigikogu rahanduskomisjon  
Riigikogu

20.11.2019 nr 1-8/19/587

## **Riigikontrolli tähelepanekud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta (108SE)**

Austatud komisjoni esimees

Riigikogu menetluses on Vabariigi Valitsuse algatatud kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (108 SE). Teggu on eelnõuga, mille seaduseks saamisel on väga oluline rahanduslik, majanduslik ja sotsiaalne mõju. Riigikontroll püüab kõigiti toetada Riigikogu liikmeid viidatud eelnõu informeeritud menetlemisel.

Et parlament on peamine Riigikontrolli aruannete ja analüüside adressaat, saadan Riigikogu rahanduskomisjonile kui eelnõu menetlevale juhtivkomisjonile mõned tähelepanekud, mis käsitlevad puhtpraktilisi küsimusi ja riske, mida Riigikogul oleks Riigikontrolli hinnangul oluline kogumispensionide reformi kavandades teadvustada ja võimalikult hästi maandada. Seadusest lähtudes ei hinda Riigikontroll poliitilisi eesmärke.

Riigikogu liikmed hindavad materjale kogumis, tarviduse korral on parlamendil võimalik alati küsida täitevõimult lisateavet. Riigikontroll lähtus oma tähelepanekuid tehes oma kohusest pakkuda parlamendi liikmetele maksimaalset tuge, süstematiseerides infot, et Riigikogu liikmetel oleks enne otsuse langetamist võimalik küsida Vabariigi Valitsuselt, kuidas üht või teist kogumispensionide reformiga seotud küsimust kavatakse lahendada. Riigikontroll mõistab, et kõik i riske, eriti mastaapsete ning paljude muutujatega kauget tulevikku puudutavate reformide puhul, ei saa olemuslikult kunagi viia nullini, kuid neid on võimalik muuta talutava(ma)ks. Oluline on kaaluda alternatiive ühe või teise eesmärgi saavutamiseks ning eri lahenduste plusse ja miinuseid.

Eelnõu 108 SE seletuskiri nimetab reformi peamiseks eesmärgiks soovi muuta kohustuslik kogumispension vabatahtlikuks, andes seeläbi pensionikogujatele täiendavaid valikuvõimalusi. Kaasnevate mõjudena loodetakse näha inimeste teadlikkuse paranemist pensionisüsteemist, investeerimisvõimaluste kasvu, konkurentsi paranemist ning fondihaldurite senisest suuremaid pingutusi tootluse parandamiseks, mis võiks kaasa tuua kõrgema pensioni.

Kuigi kogumispensionide reformi fookusesse on Vabariigi Valitsus seadnud vabaduse, täpsemalt inimestele II pensionisamba suhtes valikuvabaduse andmise, oleks Riigikontrolli hinnangul oluline tähelepanu pöörata ka pensionisüsteemile tervikuna, seni vähem rõhutatud teemale, kuidas tulevikus meie pensionärid võimalikult hästi elaksid ning kuidas oleks tulevikus nende pension võimalikult suur ja võimaldaks väärikat vanaduspõlve. Praegune eelnõu käsitleb neid terviksüsteemi küsimusi pigem võimaliku kaasneva mõju kaudu.

Riigikontroll on mitmetes auditites, sealhulgas 2014. aastal avaldatud aruandes „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“ leidnud, et riik vajab tööaliste inimeste vähenemise, pensionäride arvu suurenemise ja oodatava eluea kasvu tingimustes jätkusuutlikku pikaajalist

plaani, eriliiki pensionide reformimist ja II samba fondide regulatsiooni edasiarendamist. Kohustusliku kogumispensioni süsteemi oleks aga vaja rakendada viisil, mis viiks soovitud tulemusteni ja looks toimiva konkurentsi II samba fondide vahel. Tootluse kasvatamiseks on võimalik rakendada mitmeid meetmeid, nt pensionifondidele seatud investeerimise piirangute ja väljamaksete reeglite jätkuv korrastamine jne. Samuti on võimalusteks nt töödandja pensioni loomine ja pensionisüsteemi täiendavate sissemaksete soodustamine, mida seni on avalikkuses vähe arutatud jne.

Riigikontrolli soovitud osaga on Vabariigi Valitsus ja Riigikogu ka viimastel aastatel tegelnud ning teinud olulisi otsuseid, kuid palju selleks, et Eesti pensionisüsteem oleks korrastatud, võimalikult vähe sõltuv ühekordsetest otsustest, jätkusuutlik ja samas väärikat sissetulekut tagav, on veel teha.

Riigikontroll loodab, et pensionsüsteemi üht osa – II sammast – puudutava ühe aspekti – kohustuslikkuse/valikuvabaduse – käsitlemise kõrval asub parlament võimalikult pea tegelema pensionisüsteemi kui terviku arengu küsimustega, sest praeguses 2001. aastal kokku lepitud kolmesambalise süsteemi ühes komponendis muudatuste tegemine on laiema mõjuga, kui see esmapilgul võib näida.

Riigikontroll on koondanud eelnõu 108 SE mõjude laia spektri teadvustamiseks oma tähelepanekud kahte plokki: kõigepealt on üldistavalt ja kokkuvõtlikult kirjeldatud kavatsetava muudatuse võimalikud üldised mõjud. Teise plokki on koondatud konkreetsete küsimused, millele vastuste saamine Vabariigi Valitsuselt aitaks Riigikontrolli hinnangul Riigikogu liikmetel kujundada oma otsuseid eelnõu asjus ja seda lihvida.

Nii on Riigikogul kõigekülgset infot kaaludes ja avalikkusele esitades võimalus anda praegustele pensionikogujatele ja tulevastele pensionäridele kindlustunne tuleviku suhtes ja nii selged vastused, kui nüüdne parim teadmine lubab.

## Üldistatud põhitähelepanekud

A. **Mõju I samba laekumistele.** Eelnõu annab pensionikogujatele võimaluse võtta välja 4% sotsiaalmaksust enne pensioniikka jõudmist. Nendel, kes ei ole veel II sambaga ühinenud, võib seetõttu tekkida motivatsioon ühineda pensionifondidega või pensioni investeerimiskontoga, kuid seda mitte eesmärgil, et koguda raha pensioniks, vaid selleks, et korjata 4% oma sotsiaalmaksust enda kontole ja see sobival ajal välja võtta.

Mingis mõttes võib tekkida võimalus sotsiaalmaksu tagastuseks, mida on kasulik kasutada just jõukamatel, kes suudavad tulevikuks niigi säästa ning saavad II sambaga liitumise ja sealt väljumise läbi 4% oma kontrolli alla. Uute kõrgema palgaga inimeste liitumine II sambaga tähendab, et nad ei panusta enam 4% I sambasse. Sellel võib olla I sambale tervikuna suurem mõju kui II sambast lahkuvate madalapalgaliste pealt I sambasse tagasi mineval 4%-l.

Nii võib reformi tulemuseks olla hoopis riikliku pensionikindlustuse raha vähenemine I sambas, mis kaudselt võib seada surve alla praeguste pensionäride pensionid. Näiteks kaotab eelnõu seletuskirja arutuste kohaselt (tabel 6) I sammu juba 2021. aastal 36 miljonit eurot, kui II sambaga liituvate kõrgepalgaliste sissemaksed ületavad 10% võrra II sambast lahkuvate madalapalgaliste sissemaksed. Samas kui II sambaga liituvate kõrgepalgaliste sissemaksed ületavad 20% võrra II sambast lahkuvate madalapalgaliste sissemaksed, siis 2023. aastaks on I sambas juba 80,4 miljonit eurot vähem.

B. **Mõju pensioni suurusle.** Valitsuste senine eesmärk on olnud hoida keskmise pensioni ja keskmise palga suhet vähemalt 40% tasemel, sest seda on peetud mõistlikuks miinimumtasemeks teatud elatustaseme säilimiseks. Keskmine I ja II samba netopensioni suhe Eesti keskmisse netopalka oli 2018. aasta lõpus 41,9%.<sup>1</sup> Eelnõu seletuskirjas valitsuse enda

---

<sup>1</sup> Rahandusministeerium. Riikliku vana duspensioni, kohustusliku kogumispensioni ja vabatahtliku kogumispensioni statistika seisuga 31.12.2018.

esitatud prognoosi kohaselt langeb pensioni ja palga suhe planeeritud seadusemuudatuste tulemusel tõenäoliselt rohkem kui praeguse süsteemi jätkudes.

Eelnõu seletuskirja kohaselt võib valikuvabaduse andmine halvendada just madalapalgaliste inimeste pensionieas toimetulekut ja seda juhul, kui nad otsustavad II sambast väljuda. Eelnõu seletuskirjas nenditakse, et eriti madalat pensioni hakkavad tulevikus saada need, kes võtavad II sambast kogu töötamise ajal kogutud raha välja ning kulutavad selle ära (või investeerivad ebaõnnestunult). Lisaks võib Rahandusministeeriumi 2019. aasta juunis korraldatud uuringu järgi öelda, et II sambast lahkujad oleksid eelkõige kesk- ja vanemaealised, madalama haridus- ning palgatasemega või mittetöötavad inimesed.

Eelnõu seletuskirjas on ka näiteks lõik: „Madalapalgalisele oleks seega kasulik lahkuda II sambast ainult siis, kui lahkub ka piisav hulk kõrgepalgalisi, sest see võimaldaks suuremat erakorralist pensionitõusu I sambas. Arvestades üksnes pensioni suurust ja mitte inimese põhimõttelisi hoiakuid pensionisüsteemi suhtes, siis pigem ei ole kõrgepalgalisel kasulik II sambast lahkuda [--], mistõttu ei peaks seda tegema ka madalapalgalised.“<sup>2</sup>

Seletuskirjast jääb mulje, et muudatus tehakse, teadvustades riski, et selle tulemusena võib suureneda inimeste hulk, kes ei saa tulevikus äraelamiseks piisavalt suurt pensioni.

C. **Mõju riigieelarvele.** Analüüs on tehtud ainult aastani 2023. Põhiseaduse § 28 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse ja puuduse korral. Kui pensionist ei piisa, siis tuleb riigil abi rahastada muude kulude arvelt. Arvestades seda, et seletuskirja kohaselt võib paljude madalamapalgaliste olukord tulevikus halveneda, oleks mõistlik ka pikema perspektiivi võimalikud mõjud analüüsis välja tuua ehk püüda hinnata, milline võiks II samba muudatuse mõju olla riigieelarvele, kui vajadus erinevate sotsiaaltoetuste või muude tasandavate meetmete (nt pensioniea tõus, maksude tõus jms, mis ei ole siiski rakendatavad kiiresti ega pidavalt) järele kasvab.

D. **Võrdne kohtlemine.** II sambaga liitunud inimestel tekib võimalus kogutud raha (sh sotsiaalmaksu osa) vabalt valitud ajal välja võtta, kuid I sambas pensioni koguvad inimesed enda palgalt makstud sotsiaalmaksu osa kätte ei saa. Oleks soovitatav hinnata, kas siin ei ole vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega, arvestades, et II sambaga liitumise üle otsustamise ajal ei saanud inimesed sellest teadmisest lähtuda. Probleem laheneks, kui inimestel võimaldataks välja võtta ainult enda otsese panusena makstud 2%.

## **Detailsemad küsimused, mida Riigikontroll soovib seaduseelnõu menetlemise käigus silmas pidada ja küsida lisainfot Vabariigi Valitsuselt**

### **Pensionireformi eesmärkide saavutamine**

Valitsus plaanib seadusemuudatustega anda II pensionisambaga liitunutele ja tulevikus liituvatele inimestele õiguse II pensionisambast välja astuda. Valitsuse liikmed on avalikkuses põhjendanud vabatahtlikuks muutmise eesmärki vajadusega anda inimestele õigus ise oma sääste investeerida, sest II samba senine tootlus on olnud madal.

#### **Oluline oleks teada:**

- **Kas on kaalutud ka võimalust anda inimestele küll rohkem valikuvabadust oma pensioniraha haldamisel, lubamata seejuures võtta vanaduspäevadeks kogutud raha pensionisüsteemist üldse välja või siis võimaldada väljavõtmist alles pensioniea saabudes? Või kas on eelnõu koostajad kaalunud ka võimalust lubada raha osalist väljavõtmist, kogumise jätkamist väiksemas mahus või soovi korral ka oma palgast pensioniks säästetava osa sissemakse vabatahtlikku suurendamist?**

<sup>2</sup> Seletuskirja kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionireform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 91.

- **Kas ja mil viisil on hinnatud, kuidas aitavad II pensionisamba vabatahtlikuks tegemine ja teised kavandatud muudatused lahendada eelnõu väljatöötajate viidatud II samba tagasihoidliku tootluse probleemi, et tagada suuremad pensionid?**
- **Millisel juhul peab valitsus reformi õnnestunuks ja millisel juhul ebaõnnestunuks? Hea õigusloome eeskirja järgi tuleks juba seaduseelnõu koostamisel ette näha ka seaduse mõjude järelhindamine ja hindamiskriteeriumid.**

2001. aastal oli kogumispensioni süsteemi rakendamise üks eesmärke poliitilise surve vähendamine pensionisüsteemile. Valitsus on otsustanud, et II samba maksete peatamisel riigieelarvesse suunatakse sotsiaalmaksust laekuv täiendav tulu I samba erakorralise pensionitõusu katteks<sup>3</sup> ehk vaadeldakse koos pikaajalist ja lühiajalist perspektiivi. 2001. aastal loodud kolme sambaga pensionisüsteemi koondesmärk on tagada pensionäridele piisav sissetulek nii, et elatustase pensionipõlves oluliselt ei langeks. Selle eesmärgi saavutamisel on igal sambal täita oma roll. Võimalus, et inimene saab kogutud säästud II sambast välja võtta enne pensionile jäämist, muudab olulisel määral senist kolme sambaga pensionisüsteemi ülesehitust, kuigi esmapilgul on tegu vaid ühes elemendis toimuva muudatusega.

**Oluline oleks teada:**

- **Kas on selgeks mõeldud, millised on muudatuste mõjud kolme sambaga pensionisüsteemile ning selle kuludele ja tuludele tervikuna? Seletuskiri ei anna praegu infot, kas on plaanitud ka täiendavaid muudatusi pensionisüsteemis, kuid see info oleks tervikpildi seisukohast oluline.**

**Mõju pensionide suurusele tulevikus**

Valitsused on võtnud eesmärgiks hoida keskmise pensioni ja keskmise palga suhet vähemalt 40% tasemel, mida on peetud miinimumtasemeks, et säiliks enam-vähem mõistlik elatustase. I ja II samba netopensioni keskmine suhe Eesti keskmisse netopalka oli 2018. aasta lõpus 41,9%.<sup>4</sup> Valitsuse eelnõus esitatud prognoosi kohaselt langeb pensioni ja palga suhe planeeritud seadusemuudatuste tulemusel tõenäoliselt rohkem kui praeguse süsteemi jätkudes.<sup>5</sup> Seega saab eelnõu vastuvõtmisel pension valitsuse enda arvestuste kohaselt tulevikus olema madalam kui 40% keskmisest palgast. Samas on Eesti pensionäride absoluutse ja viimastel aastatel hüppeliselt kasvanud suhtelise vaesuse määr Euroopa Liidu suurim<sup>6</sup>

**Oluline oleks teada:**

- **Kuidas tagatakse eelnõu seletuskirjas viidatud negatiivse mõju puhul keskmise pensioni ja keskmise palga suhte püsimine ehk see, et inimesed saavad ka edaspidi pensioniikka jõudes pensioni, mis vastab vähemalt 40%-le keskmisest palgast (juhul kui see on jätkuvalt Riigikogu ja valitsuse eesmärk). Samuti on tähtis, kuidas maandatakse riskid, mis viivad sellest eesmärgist eemale.**

Valitsus toob eelnõu seletuskirjas ise välja, et „Madalapalgalisele oleks seega kasulik lahkuda II sambast ainult siis, kui lahkub ka piisav hulk kõrgepalgalisi, sest see võimaldaks suuremat erakorralist pensionitõusu I sambas. Arvestades üksnes pensioni suurust ja mitte inimese põhimõttelisi hoiakuid pensionisüsteemi suhtes, siis pigem ei ole kõrgepalgalisel kasulik II sambast lahkuda [--], mistõttu ei peaks seda tegema ka madalapalgalised.“<sup>7</sup>

Eelnõu seletuskirjas nenditakse, et eriti madalat pensioni hakkavad tulevikus saama need, kes võtavad II sambast kogu töötamise ajal kogutud raha välja ning kulutavad selle ära (või investeerivad ebaõnnestunult). Lisaks võib Rahandusministeeriumi 2019. aasta juunis korraldatud

<sup>3</sup> Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele, 22. august 2019.

<sup>4</sup> Rahandusministeerium. Riikliku vanaduspensioni, kohustusliku kogumispensioni ja vabatahtliku kogumispensioni statistika seisuga 31.12.2018.

<sup>5</sup> Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 98.

<sup>6</sup> [At-risk-of-poverty rate for pensioners](#). Eurostat, vaadatud 05.11.2019.

<sup>7</sup> Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 91.

uuringu järgi öelda, et II sambast lahkujad oleksid eelkõige kesk- ja vanemaealised, madalama haridus- ning palgatasemega või mittetöötavad inimesed.

**Oluline oleks teada:**

- **Kuidas kavatakse maandada riski, et tulevikus võib olla hulk inimesi, kes ei saa äraelamiseks piisavalt suurt pensioni? Millised on võimalike negatiivsete tagajärgede saabudes lahendused inimeste jaoks?**

Eelnõuga soodustatakse tähtajaliste väljamaksete lepingu sõlmimist, mille kestuseks on keskmine oodatav eluiga. Umbes pooled inimesed elavad aga statistilisest keskmisest kauem. Põhiseaduse kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse korral. Kui inimese pensionist ei piisa, siis tuleb riigil seda rahastada muude kulude arvelt.

**Oluline oleks teada:**

- **Millised toetusmeetmed on mõeldud inimestele, kelle pension tähtajalise pensionilepingu lõppedes kõrges vanuses järsult väheneb?**

Eelnõu kohaselt keelatakse inimesel pärast raha väljavõtmist sissemaksed II sambasse kümneks aastaks. Samuti ei ole võimalik raha välja võtta osaliselt ja jätta osaliselt sambasse ehk II sambasse kogumine tuleb lõpetada täielikult.

**Oluline oleks teada:**

- **Kas on kaalutud ka varianti anda võimalus võtta raha välja vaid osaliselt, mitte täies ulatuses, nagu praegune eelnõu ette näeb?**

**Mõju riikliku pensionikindlustuse finantsilisele jätkusuutlikkusele ja riigieelarvele**

Valitsus on eelnõu seletuskirjas välja toonud, et „Potentsiaalselt suurem mõju eelarve tasakaalule [ehk miinusest tasakaalu jõudmisele] on eelkõige lähematel aastatel. Kaugemas tulevikus suurenevad II samba maksete peatamisega ka I samba kulud, kuna I samba pensionid on kõrgemad, mistõttu eelarve tulude ja kulude nõ täiendav vahe protsendina SKP-st väheneb.“<sup>8</sup> Lisaks kaasneb II sambast raha väljavõtmise võimaldamisega 2021. aastal riigile tõenäoliselt oluline maksutulud. Teisisõnu – seadusemuudatus suurendab just lähiaastatel pensionikindlustuse ja riigieelarve tulusid ning tõstab pikas plaanis kulusid. Eelnõu seletuskirjas esitatud kohaselt langeb pensioni ja palga suhe seadusemuudatuste tulemusel tõenäoliselt rohkem, kui kehtiva süsteemi jätkudes.<sup>9</sup> See võib pikas perspektiivis kaasa tuua väiksemad pensionid ning suurema hulga inimesi, kes vajavad täiendavat abi.

**Oluline oleks teada:**

- **Milline võib tulevikus olla II samba muudatuse mõju riigieelarvele seoses sellega, et vajadus erinevate sotsiaaltoetuste või muude tasandavate meetmete (maksutõus jms) järele võib pärast II samba vabatahtlikuks muutmist kasvada?**

**Mõju II sambas raha kogumist jätkavatele inimestele**

Kui siiski arvestatav hulk inimesi otsustab mis tahes põhjusel tulevikus raha välja võtta ning fondid peavad arvestatava osa varast müüma, võib see viia väiksema tootluse või kõrgemate tasudeni (valitsemistasud sõltuvad osaliselt fondivalitsejate varade mahust).

**Oluline oleks teada:**

- **Kuidas on tagatud II sambas raha kogumist jätkavatele inimestele, et II samba vabatahtlikuks muutmine ei põhjusta nende kogutud vara väärtuse vähenemist või aeglasemat kasvu?**

<sup>8</sup> Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionireform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 98.

<sup>9</sup> Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionireform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 98.

- **Kas fondide stabiilsusriskide maandamise ühe meetmena on kaalutud ka võimalust lubada soovijatel teha oma II sambasse vabatahtlikult suuremaid sissemaksid?**

### Võrdne kohtlemine

II sambaga liitunud inimestel tekib võimalus kogutud raha (sh sotsiaalmaksu osa) vabalt valitud ajal välja võtta, kuid ainult I sambas pensioni koguvad inimesed enda palgalt makstud 4% sotsiaalmaksu osa kätte ei saa. Seadusemuudatustega võimaldatakse ka neil inimestel, kelle pensionileping on juba sõlmitud, oma lepingust välja astuda ja ülejäänud raha korruga välja võtta. Seda on põhjendatud vajadusega tagada II sambaga liitunud inimeste võrdne kohtlemine.

#### **Oluline oleks teada:**

- **Kas võrdse kohtlemise vaates võib tekitada probleeme olukord, kus II sambaga mitteliitunud inimesed ei saa korruga välja võtta seda osa oma pensionist, mis vastab igakuiselt palgalt sotsiaalmaksuna makstud 4%-le (seda olukorras, kus II sambaga liitumise otsuse tegemisel või selle võimaluse tekkimisel ei olnud nende asjaoludega võimalik arvestada)? Kui palju võib olla inimesi, keda see võiks puudutada? Olukorra puhul, kus inimestel võimaldataks välja võtta vaid enda täiendava panusena makstud 2%, võrdse kohtlemise küsimust tõenäoliselt ei tekiks.**

### Inimeste teavitamine

Valitsus põhjendab II pensionisamba vabatahtlikuks muutmist vajadusega anda inimestele valikuvabadus, aga on seni teavitustes vähem rõhutatult toonud välja inimestele kaasneva vastutuse otsuste langetamisel, mis mõjutavad edaspidi otseselt nende tulevikus saadava pensioni suurus. See hõlmab nii olulisemalt keerulisemas süsteemis valikute tegemist kui ka näiteks asjaolu, et II sambast raha väljavõtmise avalduse tegemise ja raha kättesaamise vahel võib selle väärtus tulenevalt väärtpaberiturgudel toimuvast oluliselt muutuda.

#### **Oluline oleks teada:**

- **Millist teavitustööd kavandab valitsus, et senise valikuvabaduse andmise rõhutamise kõrval teadvustataks enam vastutust, mis otsustamisõigusega kaasneb?**

Kui valitsus annab võimaluse II pensionisambast loobuda, on inimese põhiküsimus: kui suur hakkab olema tema pension juhul, kui ta II sambast loobub, ning kui suur, kui ta jätkab kogumist.

#### **Oluline oleks teada:**

- **Kas valitsusel on plaanis enne, kui seadusemuudatused jõustuvad, koostada inimestele usaldusväärne teavituskava ja/või vastav kalkulaator, mis aitaks neil mõista, millised on võimalikud II pensionisambast loobumise või II sambaga liitumise tagajärjed?**

### Seadusloome

2018. aastal muudeti I pensionisamba valemit. Töötasu suurusest sõltuva kindlustusosa asemel hakkavad inimesed alates 2021. aastast koguma ühendosa, mille arvutamise aluseks on pooles ulatuses staaž ja pooles ulatuses töötasu. Selle tulemusel muutuvad I samba pensionid pikemas perspektiivis solidaarsemaks, kuid väheneb pensioni sõltuvus töötasust. Seos töötasuga on seni säilinud II sambas. Seega eeldavad 2018. aasta muudatused II pensionisamba olemasolu, et hoida inimeste motivatsiooni ametlikult rohkem teenida ning seevõrra ka rohkem pensioniks säästa. Ent II pensionisamba muutmine vabatahtlikuks vähendab veelgi pensioni seost töötasuga ja võib soodustada ümbrikupalkade maksmist ning vähendada riigi maksutulu ja inimeste kindlustatust pensionieas.

#### **Oluline oleks teada:**

- **Milliseid abinõusid on plaanis tarvitusele võtta, et maandada II pensionisamba vabatahtlikuks tegemisega kaasnevat võimalikku riski, et palga ja pensioni vahelise sideme nõrgenemine suurendab ümbrikupalkade maksmist?**

Sihotstarbeliselt pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks kogutava sotsiaalmaksu kasutamine muudeks eesmärkideks on vastuolus sotsiaalmaksuseaduses sõnastatud sotsiaalmaksu kogumise eesmärgiga.

**Oluline oleks teada:**

- **Kas on mõistlik muuta suurima sihotstarbelise maksu põhimõtet, ja kui on, siis miks?**

Juhul, kui kindlustusseltsid pole valmis muutunud tingimuste tõttu juba sõlmitud pensionilepingutest tulenevate eluaegsete pensionide maksmist jätkama, tuleb see kohustus üle võtta riigil. See selgub seletuskirja kohaselt aga alles 2020. aasta suvel ehk seadusemuudatuste jõustumisel. Lisaks ütleb seletuskiri, et eelnõu tulemusena võib kaasneda ka kindlustusseltside poolne II samba eluaegse annuiteedi pakkumise lõpetamine.<sup>10</sup>

**Oluline oleks teada:**

- **Kui riik peab kindlustusseltsi kohustused üle võtma, siis kuidas on kavas see korraldada ja vastavad kulud katta?**
- **Milline on tegevuskava juhuks, kui selgub, et mingil hetkel pole turul kindlustusseltse, kes oleks valmis pakkuma seaduses ette nähtud pensionilepinguid?**

Seaduseelnõuga kavandatav muudatus eeldab mitmete riiklike ja erasektori infosüsteemide arendamist, mis on nii ajamahukas kui ka kulukas. Näiteks tuleb teha suuremahulisi IT-arendusi Maksu- ja Tolliameti ning Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemides (kokku hinnanguliselt suurusjärgus ca 6 miljoni euro eest<sup>11</sup>). Arvestada tuleb ka hoolduse iga-aastaste püsikuludega.

**Oluline oleks teada:**

- **Milline on valitsuse tegevuskava, kust selgub, kuidas jõutakse nii era- kui ka avaliku sektori infosüsteemide arendamisega valmis reformi jõustumise ajaks (sh vajalikud arendused testitud, teenuseosutajad liidestatud jm)?**
- **Milline on tegevuskava juhuks, kui vajalikud IT-lahendused ei valmi tähtpäevaks, mil vastu võetud seaduse järgi peaks neid IT-süsteeme kasutama pidav üks või teine kogumispensionide reformi osa käivituma?**
- **Et valdavas osas käivitub reform 2021. aastal, siis kas 2020. aasta riigieelarve eelnõus on täiendavate arenduste rahastamise vajadusega arvestatud?**

Olen koos Riigikontrolli ekspertidega, kes analüüsisid eelnõu 108 SE, alati valmis tulema ja andma täiendavaid selgitusi, kui rahanduskomisjoni liikmed seda soovivad.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm  
Riigikontrolör

Koopia: Jürgen Ligi  
Riigieelarve kontrolli erikomisjon

Tõnis Mölder  
Sotsiaalkomisjon

---

<sup>10</sup> Seletuskiri, lk 103

<sup>11</sup> Seletuskiri kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensionide reform) eelnõu juurde. Rahandusministeerium, 2019, lk 110.