

Villu Kõve  
Riigikohus

Teie 03.01.2025 nr 5-24-33/2

Meie .01.2025 nr 2-8/25-1/2

**Arvamus tulumaksuseaduse muutmise  
seaduse põhiseaduspärasuse kohta  
kohtuasjas nr 5-24-33**

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikohus on pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse asjas nr 5-24-33 Riigikogu arvamust Saue Vallavolikogu taotluse kohta tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 2024. aasta 29. juulil vastuvõetud tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 1 või alternatiivselt selle § 2. Riigikohtu nimetatud kiri suunati vastamiseks Riigikogu rahanduskomisjonile. Rahanduskomisjon arutas Riigikohtu kirja, Saue Vallavolikogu taotluse ja vaidlustatud seaduse normide põhiseaduspärasusega seonduvaid küsimusi käesoleva aasta 20. ja 27. jaanuari istungitel. Komisjon leidis, et vaidlustatud norme on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt ning Saue Vallavolikogu taotlust ei tuleks rahuldada.

Vaidlustatud seaduse §-iga 1 korraldatakse ümber tulumaksu jaotamine kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuste vahel eesmärgiga suurendada eelkõige nende KOV üksuste tulubaasi, kelle elanikkond vananeb ja kellel on raskusi nõutavate avalike teenuste osutamisega. Selle kohaselt suurendatakse järk-järgult KOV üksustele füüsilise isiku riiklikult pensionilt eraldatava tulumaksuosa suurust ja vähendatakse samal ajal muust tulust laekuva tulumaksuosa suurust. Seaduse § 2 kohaselt jõustuvad muudatused järk-järgult aastatel 2025–2027. Osaliselt jõustus seadus käesoleva aasta 1. jaanuaril.

Saue Vallavolikogu on asunud 2024. aasta 28. novembril põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbiviimiseks esitatud taotluses seisukohale, et vaidlustatud seadus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 154 tulenevate KOV autonoomia põhimõtte ning KOV põhiseaduslike finantstagatistega. Taotluses leitakse, et muudatuste tulemusena ei ole Saue vallale tagatud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavaid rahalisi vahendeid ning seadusega piiratakse ülemääraselt valla õigust võtta võlakohustusi ja ka valla õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Taotluses leitakse, et seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peaks jääma oluliselt pikem ajavahemik, mis võimaldaks KOV üksustel muutustega arvestada ja toime tulla, ideaalis eelarvestrateegia periood ehk neli aastat.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 kohaselt võib KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustumata õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud õigustloov akt või selle säte kehtetuks, kui ta leiab, et see on

vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Riigikohus on märkinud, et KOV põhiseaduslikud tagatised, mille kohustatud subjektiks on riik ja mille kaitseks võib omavalitsusüksus Riigikohtusse pöörduda, tulenevad põhiseaduse §-dest 154 ja 157–160.<sup>1</sup> Omavalitsusüksuste finantstagatiste hulka loetakse eelkõige õigus võtta võlakohustusi, õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi, õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ning õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest.<sup>2</sup> Saue Vallavolikogu hinnangul riivab vaidlustatud seadus eelkõige valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele, valla õigust võtta võlakohustusi ning õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Seega tugineb taotlus KOV toimimise tagatise sätestavale põhiseaduse normile ja PSJKS §-le 7.

Riigikohus on leidnud, et seadusandaja võib põhiseaduse §-ga 154 hõlmatud õigusi piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Vastavad abinõud peavad aga olema eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad ehk proportsionaalsed, ega tohi moonutada KOV enesekorraldusõiguse põhiolemust.<sup>3</sup>

### *Regulatsiooni eesmärk*

Vaidlustatud seaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise tingis eelkõige asjaolu, et suure osa KOV üksuste finantsolukord on keeruline ja vastava küsimuse lahendamise edasilükkamine võib halvendada nendes KOV üksustes osutatavate omavalitsuslike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. KOV üksuste puuduliku tulubaasiga seonduvate küsimustega mittetegelemine halvendab vähem tulukamate KOV üksuste finantsolukorda iga-aastaselt, sest riigisisene rahvastiku ümberpaiknemine ja demograafilise koosseisu muutumine halvendab süvenevalt nende võimet teenuseid osutada ja elukeskkonna arengut toetada, jättes nad tulukamatest KOV üksustest aina rohkem maha. Vaidlustatud regulatsiooni eesmärgiks saab lugeda eelkõige soovi tagada KOV üksuste senisest ühtlasemalt parem finantsiline toimetulek. Selleks pidurdatakse KOV tulubaasi erinevuste kasvu. Parem finantsiline toimetulek võimaldab vähem tulukatel KOV üksustel suunata senisest rohkem rahalisi vahendid omavalitsuslike teenuste ja elukeskkonna arengusse, tõstes nende taset ning pidurdades nii arenguerinevuste liigset kasvu võrreldes tulukamate KOV üksustega. Vastav eesmärk ei ole kehtiva õigusega vastuolus ja seda saab lugeda lubatavaks.

### *Sobivus*

Abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, kui ta soodustab eesmärkide saavutamist. Pensionitulult laekuva KOV tulumaksu osa suurendamine ülejäänud tuludelt laekuva tulumaksu osa vähendamise on KOV üksuste tulubaasi ühtlustava mõjuga, sest keskmine pension on KOV üksuste võrdluses ühtlasem<sup>4</sup> kui muu tulu ja pensionitulu liigub rohkem piirkondadesse, kus on rohkem eakaid. See võimaldab tagada kahaneva ja vananeva elanikega KOV üksustele stabiilsema tulubaasi teenuste osutamiseks. Muudatustel on enamuse KOV üksuste tulu suurendav mõju. Seega on võimalik regulatsiooni lugeda eesmärgi saavutamiseks sobivaks.

### *Vajalikkus*

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid vähem koormava abinõuga. KOV üksuste tulubaas koosneb peamiselt maksutuludest, aga ka teenustasudest, riigieelarvelistest toetustest ning tulubaasi ühtlustamiseks on loodud tasandusfond. Tasandusfondi ja toetuste suurendamisest regionaalse ebavõrdsuse vähendamise eesmärgil

<sup>1</sup> Riigikohtu üldkogu (RKÜK) 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 51 ja 61.

<sup>2</sup> Samas.

<sup>3</sup> Samas.

<sup>4</sup> Keskmine pensioni väljamakse erines 2024. a näiteks Viimsi ja Narva vahel 1,2 korda, samas muud tulud 1,9 korda.

loobuti peamiselt kaalutluselt, et riigi rahanduse olukord on praegu küllaltki keeruline. Sisemajanduse kogutoodang on viimastel aastatel nominaalselt küll kasvanud, kuid selle reaalkasv on viimasel kahel aastal olnud negatiivne. Valitsussektori struktuurne ja nominaalne eelarvepositsioon on olnud pikaajaliselt miinuses ja riigi võlakoormus on suurenenud. Vaatamata kavandatud maksutõusudele jääb valitsussektori eelarve Rahandusministeeriumi prognooside kohaselt lähiaastatel puudujäki.<sup>5</sup>

Seetõttu püüti vähem tulukate KOV üksuste toetamiseks leida võimalus olemasoleva raha ehk tulubaasi ümberkorraldamise arvelt. Kuigi seadusandjal on riigi maksutulu kasutamise otstarbe muutmisel suur otsustamisvabadus<sup>6</sup>, püüti muudatused kujundada osapooli võimalikult vähe koormavaks. Vältimaks liigset sekkumist KOV enesekorraldusõigusesse ei rakendatud muuhulgas abinõusid, mis võimaldaks riigi senisest suuremat sekkumist KOV üksuste konkreetsetesse finantsotsustesse. Vajalike abinõude väljatöötamisel keskenduti eelõige KOV eelarvesse laekuvate peamiste maksude – tulumaks ja maamaks – laekumistele. Tulumaksu puhul leiti, et kahaneva tööealiste arvuga, kuid suureneva eakate osakaaluga piirkondade KOV üksuste tulubaasi stabiilsust aitaks küllaltki efektiivselt suurendada abinõu, millega suurendatakse KOV üksustele pensionitulust laekuva tulumaksu osa ja vähendatakse muudelt tuludelt laekuva tulumaksu osa. Paralleelselt tulumaksuga seonduvate ümberkorraldusega suurendati ka KOV üksuste autonoomiat maamaksu määramisel.<sup>7</sup> Maamaksu tõstmine võimaldab KOV üksustel suurendada oma tulusid, tulukamatel KOV üksustel on vajadusel võimalik kompenseerida ka vähenevaid tulumaksutulusid.

Tulumaksulaekumisega seonduvad muudatused kavandati riigi jaoks eelarveneutraalselt. Muudatuste tulemusena KOV üksustele laekuva tulumaksu suurus on seatud arvestusega, et kogutulemina ei muutuks KOV üksustele laekuv tulumaks korraga ülemääraselt. Muudatusega suureneb vähem tulukate KOV üksuste tulumaksu laekumine ning samal ajal väheneb tulukamate KOV üksuste tulumaksu laekumise kasv. Muudatuse negatiivne mõju aastas jääb tulukamate KOV üksuste jaoks elanikkonna ja selle tulude muutumatuks jäämise korral esimesel aastal 1,5% piiresse senistest tulumaksu laekumistest ja see võib kasvada järgnevatel aastatel kuni 0,5% võrra aastas. Muudatuste aastane eeldatav mõju jääb aga alla KOV üksuste tulumaksutulude laekumise aastasele keskmisele kasvule. 2025. aasta riigieelarve seaduse koostamisel on arvestatud, et KOV üksustele edasiantavate maksude osas suureneb füüsilise isiku tulumaksu laekumine võrreldes 2024. aastaga enam kui 4,3% (1,87 miljardilt eurolt 1,95 miljardi euroni).<sup>8</sup> Selle realiseerumisel ulatub tulukamatele KOV üksustele laekuva tulumaksuosa kasv sel aastal nende elanikkonna tulumaksutulu keskmise kasvu korral kuni 2,8%-ni. Vastav prognoos ei näita, et vaidlustatud muudatuste tõttu on KOV rahastamissüsteemis tulumaksulaekumiste osas tekkimas tulukamate KOV üksuste osas puudujäki, mis ilmselgelt ohustaks nende stabiilset toimimist. Teada ei ole muud sama tõhusat, kuid vähem koormavat abinõu, mille kaudu oleks võimalik regulatsiooni eesmärke sama tõhusalt saavutada. Seetõttu on võimalik regulatsiooni lugeda vajalikuks.

### *Mõõdukus*

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt KOV enesekorraldusõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust. KOV üksuste senisest ühtlasemalt paremat finantsilist toimetulekut ja omavalitsuslike teenuste ning elukeskkonna

<sup>5</sup> Rahandusministeeriumi majandusprognoosid. Leitavad veebis aadressil: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/fiskaalpoliitika-ja-majandus/rahandusministeeriumi-majandusprognoos>.

<sup>6</sup> RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 109.

<sup>7</sup> 16.06.2024 vastu võetud maamaksuseaduse muutmise seadus. Leitav veebis aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062024001>.

<sup>8</sup> XV Riigikogu 2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu 513 SE. Algataja seletuskiri leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5b83028-9895-45eb-9b5c-df9b5e3fa9f9/>.

arenguerinevuste liigse kasvu pidurdamise soovi, saab lugeda olulisteks eesmärkideks. Riigikohus on leidnud, et isikute põhiõigusi tagavate teenuste väga erinev kättesaadavus, mis johtub KOV üksuste erinevast sotsiaalmajanduslikust olukorrast, ei ole lubatav.<sup>9</sup> Liigsed erinevused teenuste kättesaadavuses võivad viia põhiseadusvastase olukorrani ja seetõttu kaitseb vaidlustatud seadus muuhulgas olulisi põhiseaduslikke väärtusi. Vaidlustatud muudatuste eeldatavat mõju KOV üksuste senisest ühtlasemalt paremale finantsilisele toimetulekule ilmestab vaidlustatud seaduse eelnõu algataja seletuskirja<sup>10</sup> joonis nr 11. Selles on esitatud KOV üksuste tulude ja kuluvajaduse erinevuste prognoos 2028. aastaks muudatuste rakendumise korral ja ilma. Joonise kohaselt omavad muudatused märgatavat kasulikku mõju enamusele näidatud KOV üksustest ja ei oma selgelt ülemäärast kahjulikku mõju ühelegi väljatoodud KOV üksustest.

Saue Vallavolikogu hinnangul riivatakse vaidlustatud seadusega aga ülemäärselt valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele, valla õigust võtta võlakohustusi ning õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Saue valla põhiseaduslike tagatiste riive osas on võimalik nentida, et vaidlustatud muudatuste tulemusena võib valla tulubaas väheneda, kui Saue valla elanikkond ja selle tulud püsivad järgnevatel aastatel muutumatuna või vähenevad ning seetõttu võib vaidlustatud seadus riivata valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Samas ei riiva vaidlustatud regulatsioon valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele ülemäärselt. Vaidlustatud seaduse § 1 punkti 8 kohaselt on ette nähtud, et KOV üksustele kompenseeritakse muudatustega kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses. Vastava seaduseelnõu algataja seletuskirja<sup>11</sup> kohaselt kompenseeritakse muudatustega KOV üksustele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine vastavalt iga aasta riigieelarve seaduses ette nähtud ulatuses nii, et 2025. aastal ei või KOV üksustele laekuv tulumaksuosa väheneda üle 1,5% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muutuks. Järgnevatel aastatel hoolitsetakse, et tulumaksuosa vähenemine ei kasvaks üle 0,5% eelmise aastaga võrreldes. 2025. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 1 kohaselt on tasandus- ja toetusfondist Saue vallale tulumaksu määrade muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsiooniks sel aastal ette nähtud 254 000 eurot.

Eelnimetatud seletuskirja<sup>12</sup> kohaselt on Saue valla arvestuslik tulumaksu puudujääk käesoleval aastal ligikaudu 0,7 miljonit eurot, 2026. aastal ligikaudu 1 miljon eurot ja 2027. aastal ligikaudu 1,3 miljonit eurot. Kui valla elanikkond ja selle tulud sel perioodil ei muutu, siis tuleb vallal vastavate summade osas, kas vähendada oma tegevuskulusid või leida kuludele ise katteallikad, näiteks tõsta maamaksu või valla osutatavate teenuste tasusid. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hinnangul oleks vallal seejuures võimalik väheneda tulud katta ainuüksi maamaksu tõusu arvelt.

Valla kulude vähendamine või tulude suurandamine esimesel aastal 1,5% ja sealt edasi 0,5% võrra aastas, ei tohiks olla tulukatele KOV üksustele ülejõu käiv ülesanne. Kui vallale sel aastal laekuv tulumaksuosa on suurem, kui eelmisel aastal, siis vastav puudujääk väheneb. Saue valla 2025. aasta eelarve<sup>13</sup> kohaselt kasvavad valla põhitegevuse tulud sel aastal võrreldes eelmise aastaga 3,8% ja kulud 3,2%. Samal ajal peaks tulumaksulaekumine

<sup>9</sup> RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 67.

<sup>10</sup> XV Riigikogu tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 443 SE. Algataja seletuskiri leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5cd53577-2524-43d7-a811-a17f550b12ad/tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/>.

<sup>11</sup> Samas.

<sup>12</sup> RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 67.

<sup>13</sup> Saue Vallavolikogu 30.12.2024 määruse „Saue valla 2025. aasta eelarve vastuvõtmine“ lisa 1. Leitav veebis aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/408012025004>.

võrreldes eelmise aasta eelarvega suurenema 4,4%.<sup>14</sup> Sealjuures on arvestatud juba vaidlustatud seaduse mõjuga. Nelja aastaga on põhitegevuse tulud kasvanud aga 53,2%, kulud 53,4% ning tulumaksulaekumine suurenenud 58,3%. Sarnaste trendide jätkumisel ei pruugi valla tulumaksulaekumised edaspidi realselt väheneda, vaid need võivad vaatavata tulubaasis tehtavatele muudatustele ikkagi arvestatavalt suurened.

Riigikohus on märkinud, et õigus piisavatele rahalistele vahenditele ei kaitse KOV üksusi olemasoleva rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest ja õigus piisavatele rahalistele vahenditele KOV ülesannete täitmiseks ei hõlma isegi õigust sellele, et kord juba saavutatud kohalike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendada. Keskvalitsusel peab säilima võimalus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ning fiskaalpoliitilistele eesmärkidele.<sup>15</sup> Oluline on, et KOV üksuse osutatavate avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOV üksustes.<sup>16</sup> Vaidlustatud seaduse eelnõu algataja seletuskirja<sup>17</sup> kohaselt ei vähene muudatuste tulemusena tulukate KOV üksuste tulubaas alla teiste KOV üksuste tulubaasi taset. Seetõttu ei ole tõenäoline, et saaks tekkida olukord, kus osade KOV üksuste tulubaas väheneks allapoole minimaalset vajalikku taset ega isegi alla senist taset. Arvestades asjaolu, et muudatused on suunatud tagama ühtlasemalt paremat finantsilist toimetulekut suurele osale KOV üksustest ja ei vähenda eeldatavalt tulukamate KOV üksuste, sh Saue valla, tulubaasi ülemäära, kaalub KOV üksuste üldise finantsilise toimetuleku parendamine üles Saue valla ootuse, et vallale laekuvat tulumaksuosa tema tulubaasis ei muudetak. Vaidlustatud seadusega kavandatud abinõusid KOV tulubaasi piisavusele saab lugeda kokkuvõttes mõõdukaks ja põhiseaduspäraseks. Vaidlustatud seaduse § 1 punktiga 7 on ette nähtud ka muudatuste mõjude järeelhindamise kohustus pärast vaidlustatud seaduse täielikku jõustumist ja reaalsete mõjude avaldumist. Seejärel on võimalik vajadusel regulatsioone korrigeerida.

Vaidlustatud seadus ei reguleeri KOV üksuste laenu võtmise õigust ja seetõttu ei riiva see otseselt ka KOV põhiseaduslikku tagatist võtta võlakohustusi. Samas ei ole välistatud, et KOV üksused võivad jõustunud muudatuste mõjul sattuda olukorda, kus neil ei ole kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse (KOF) kohaselt võimalik täiendavalt enam laenu juurde võtta, sest netovõlakoormus ületab seaduses ettenähtud ülemmäära või nende põhitegevuse tulemu muutub negatiivseks. See võib omakorda kaasa tuua seadusekohaste finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise, kuid selline olukord ei ole põhiseadusvastane ja ei riku iseenesest KOV üksuse põhiseaduslikke tagatiseid.

Riigil on õigus KOV üksuste rahastamist reguleerivaid õigustloovaid akte vajadusel ümber kujundada. Riigikohus on KOV rahastamissüsteemi stabiilsust puudutava põhiseadusliku tagatise osas märkinud, et KOV üksused ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta. Seda isegi juhul, kui see toob kaasa mõningal juhul KOV üksustele laekuvate rahaliste vahendite vähendamise.<sup>18</sup> Põhiseaduse § 154 lõige 1 kaitseb KOV üksusi omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise ebasoodsas suunas muutmise eest, seda eriti eelarveaasta keskel.<sup>19</sup> Vaidlustatud seaduse muudatused ei jõustunud aga eelmise eelarveaasta keskel, vaid osaliselt alles

<sup>14</sup> Saue Vallavolikogu 30.10.2024 määruse „Saue valla 2024. aasta I lisaeelarve vastuvõtmine“ lisa 1. Leitav veebis aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/406112024013>.

<sup>15</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 01.04.2010 otsus asjas nr 3-4-1-7-09, p 33.

<sup>16</sup> RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 67.

<sup>17</sup> XV Riigikogu tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 443 SE. Algataja seletuskiri leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5cd53577-2524-43d7-a811-a17f550b12ad/tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/>.

<sup>18</sup> RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 81.

<sup>19</sup> Samas, p 78 ja 81.

käesoleva aasta algusest ja on sealt edasi kavandatud jõustuma veel järgneva kahe aasta alguses ning muudatuste mõjude kompenseerimine on jaotatud 11 aasta peale. KOV üksustel oli mõõdukate muudatustega kohanemiseks seega piisavalt aega. KOV üksuste üldine senisest ühtlasemalt parem finantsiline toimetulek kaalub üles Saue valla ootuse, et vallale laekuva tulumaksuosa eraldamise põhimõtted ei muutu tema jaoks vähem soodsaks ja ka ootuse, et neid muudatusi saab jõustada alles pärast aastatepikkust üleminekuaega. Juhul, kui lükata muudatuste jõustumine vähemalt neljaks aastaks edasi, nagu Saue Vallavolikogu taotleb, kaoks sisuliselt võimalus tõhusalt rakendada vähem tulukate KOV üksuste toimetulekuraskuste leevendamiseks vaidlustatud seaduses sätestatud abinõusid.

### **Eelpool öeldust tulenevalt leidis rahanduskomisjon, et vaidlustatud 2024. aasta 29. juulil vastuvõetud tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 1 ja § 2 on põhiseaduspärased.**

Täiendavalt palus Riigikohus menetlusosalistel vastata mõnede spetsiifilistele küsimustele, mis puudutavad Saue valla tulubaasi ja põhitegevuse tulemit, tulubaasi ajutist kompenseerimist, hariduskulusid, laenukoormust ja laenuvõimelisust, meetmeid KOV üksuste finantsvõimekuse tõstmiseks ja muid teemasid.

#### *Minimaalsed vahendid*

Saue valla tulubaasi ja põhitegevuse tulemit puudutavate küsimuste kohta on võimalik üldistavalt vastata, et vaidlustatud seadus reguleerib KOV üksuste eelarvetesse laekuva tulumaksuosa kujunemise põhimõtteid. Vaidlustatud seaduse eelnõu algataja seletuskirja<sup>20</sup> kohaselt võib Saue valla tulubaas väheneda juhul, kui valla elanikkond ja selle tulud püsivad järgnevatel aastatel muutumatuna või vähenevad. Samas on 2025. aasta riigieelarve seaduse koostamisel arvestatud, et KOV üksustele edasiantavate maksude puhul suureneb füüsilise isiku tulumaksu laekumine 2025. aastal võrreldes 2024. aastaga üle 4,3%. Võrreldes eelmise aastaga on Saue vald kavandanud tulumaksulaekumise käesoleval aastal eelarvesse 4,4% suuremana. Eelduslikult ka edaspidi vastavad summad vaidlustatud seadusemuudatuste tulemusena mitte ei vähene, vaid väheneb summade aastane kasv. Samas viitab Saue Vallavolikogu oma taotluses olukorrale, kus valla põhitegevuse tulemit on negatiivne. Saue valla 2025. aasta eelarve kohaselt moodustavad valla põhitegevuse tulud kokku 64,9 miljonit eurot ja kulud kokku 59,4 miljonit eurot. Valla põhitegevuse tulemit on seega positiivne ja vastab seaduse nõuetele. Samas on Saue valla 2025. aasta eelarve<sup>21</sup> kohaselt negatiivne eelarve tulemit kokku ja seda peamiselt investeringute ning finantskulude tõttu. Põhitegevuse tulemit on põhitegevuse tulude ja kulude vahe ning sõltub seetõttu nii tulude kui ka kulude suurusest. Põhitegevuse tulemit ei näita, kas KOV üksusel on piisavalt rahalisi vahendeid oma põhiülesannete täitmiseks või mitte. Tulenevalt KOFS § 33 lõikest 2, ei tohi KOV üksuse põhitegevuse tulemit väärtus olla aruandeaasta lõpu seisuga väiksem kui null.

#### *Tulubaasi ajutine kompenseerimine*

Saue valla tulubaasi ajutist kompenseerimist puudutavate küsimuste kohta on võimalik üldistavalt märkida, et vaidlustatud seaduse § 1 punkti 8 kohaselt on ette nähtud, et KOV üksustele kompenseeritakse muudatustega kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses. Sellest tulenevalt on Saue vallale 2025. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 1 kohaselt tasandus- ja toetusfondist tulumaksu määradest muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsiooniks ette nähtud

<sup>20</sup> XV Riigikogu tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 443 SE. Algataja seletuskiri leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5cd53577-2524-43d7-a811-a17f550b12ad/tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/>.

<sup>21</sup> Saue Vallavolikogu 30.12.2024 määruse „Saue valla 2025. aasta eelarve vastuvõtmine“ lisa 1. Leitav veebis aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/408012025004>.

254 000 eurot. Vaidlustatud seaduse eelnõu algataja seletuskirja<sup>22</sup> kohaselt kompenseeritakse muudatustega KOV üksustele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine iga aasta riigieelarve seaduses ette nähtud ulatuses. Kavandatud kompensatsioonimeetmeid rakendatakse, et KOV üksustele laekuva tulumaksuosa vähenemine esimesel aastal ei ületaks 1,5% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muutuks, st valla elanikkond ja selle tulud püsivad muutumatuna. Järgnevalt ei või mõju kasvada täiendavalt üle 0,5% aastas. Kavandatud kompensatsiooni summad aastateks 2025–2035 on toodud seletuskirja tabelis nr 1. Kuigi vastavad summad ei ole fikseeritud seaduse tekstis, ei ole põhjust eeldada, et neid summasid välja ei maksta.

### *Hariduskulud*

Saue valla haridus- ja sotsiaalhoolekandekulude jaotust puudutavate küsimuste kohta on võimalik üldistavalt märkida, et KOV tulubaasi kujundamise põhimõtted ei ole üheselt seotud KOV üksuste poolt osutatavate teenuste mahtudega. Pensionidelt laekuva tulumaksuosa suurendamisel KOV üksuste tulubaasis on tulude jaotusele mõneti võrdsustav mõju. Seletuskirja kohaselt erines keskmise pensioni väljamakse suurus 2024. aastal näiteks Viimsi valla ja Narva linna puhul 1,2 korda, samas kui muude tulude erinevus oli 1,9 korda. Statistikaameti andmetel on Eestis üle 65-aastaseid inimesi elanikkonnast 20%. Seega moodustab pensionidelt laekuv tulumaksuosa KOV üksustele laekuvast tulumaksust eeldatavasti ka edaspidi keskmiselt vähem kui viiendiku. Pensionidelt laekuva tulumaksuosa suurenemisel ei ole KOV üksused kohustatud suunama vastavaid tulusid sotsiaalhoolekandeteenustesse, neid võib samahästi kasutada ka KOV üksuse haridusega seotud kulude katteks.

### *Laenukoormus ja laenuvõimekus*

Saue valla laenukoormust ja laenuvõimekust puudutavate küsimuste kohta on võimalik üldistavalt vastata, et KOV üksustel on võimalik oma laenuvõimekust ise oluliselt mõjutada näiteks oma tegevuskulude vähendamise või maksude ja teenustasude tõstmise kaudu. Vaidlustatud seaduse eelnõu algataja seletuskirja<sup>23</sup> kohaselt võib osadel KOV üksustel muudatuste mõjul mõnevõrra väheneda põhitegevuse tulemi vähenemise tõttu laenude võtmise potentsiaal ehk netovõlakooormuse piirmäär, kuid muudatus ei sea ohtu KOV rahastussüsteemi stabiilsust ega tingi vajadust langetada tänast teenusstandardi miinimumi. Muudatustega ei vähene tulukamate KOV üksuste praegune tulubaas, vaid väheneb tulevikus aset leidev laekuva tulumaksuosa kasv.

### *KOV-ide finantsvõimekuse stabiliseerimise meetmed*

KOV-ide finantsvõimekuse stabiliseerimise meetmeid puudutavate küsimuste osas on samuti võimalik vastata, et KOV üksustel on võimalik oma finantsvõimekust ise oluliselt mõjutada nii oma tegevuskulude kokkuhoiu, kui ka maksude ja osutatavate teenuste tasude tõstmise teel.

### *Üldküsimused*

Vastuseks küsimusele, mis puudutab seda, kas kontrollida käimasolevas kohtumenetluses vaidlustatud normide põhiseaduspärasust üksnes Saue valla esitatud väidete pinnalt või viia läbi kõiki KOV üksusi hõlmav abstraktne normikontroll, eelistame võimalust viia abstraktne normikontroll läbi vaid Saue valla taotluses esitatud argumentide pinnalt. Vaidlustatud normide põhiseaduspärasuse kohta uute oluliste argumentide arvesse võtmise vajaduse korral tuleks küsida menetlusosalistelt täiendavat arvamust, et kohtuasjas oleks võimalik jõuda

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> XV Riigikogu tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 443 SE. Algataja seletuskiri leitav veebis aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5cd53577-2524-43d7-a811-a17f550b12ad/tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/>.

võimalikult igakülgset põhjendatud järeldusteni. Vastuseks küsimusele, mis puudutab KOV üksuse võimalust vaidlustada Vabariigi Valitsuse korraldust tasandus- ja toetusfondi jaotuse kohta halduskohtus, märgime, et KOV üksusel võib olla halduskohtumenetluses võimalik kaitsta õigusi, mis ei seonu kitsalt üksnes KOV põhiseaduslike tagatistega, kuid PSJKS § 7 võimaldab õigusnormi põhiseaduslikkuse kontrolli vaid KOV põhiseaduslike tagatiste kaitseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Annely Akkermann

esimees

Kristo Varend

631 6426 kristo.varend@riigikogu.ee