



RIIGIKOHUS
PÕHISEADUSLIKKUSE
JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

Riigikogu
Justiits- ja digiminister
Õiguskantsler
Vabariigi Valitsus

03.01.2025 nr 5-24-33/2
PSJV nr 5-24-33

Arvamuse küsimine

Saue Vallavolikogu esitas Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 29.07.2024 vastu võetud tulumaksuseaduse muutmise seaduse¹ § 1 või alternatiivselt § 2.

Palun esitage Riigikohtule eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas arvamus **31. jaanuariks 2025**. Pärast vastamise tähtaja möödumist saabunud arvamus võib Riigikohus jätta tähelepanuta.

Palun teatage Riigikohtule teiepoolse esindaja andmed (nimi, isikukood ja e-posti aadress), kellele Riigikohus teeb kohtumenetluse dokumendid nähtavaks avalikus e-toimikus. Palun teatage esindaja andmed arvestusega, et arvamus jõuaks Riigikohtusse tähtaegselt.

Lisaks palume teil 31. jaanuariks 2025 vastata alltoodud küsimustele:

Minimaalsed vahendid

(a) Tulumaksuseaduse muutmise seaduse (TuMS MS, 443 SE, XV Riigikogu, algatatud 27.05.2024 ja vastu võetud 29.07.2024) seletuskirja kohaselt jõukamate KOV-ide tulubaas eelnõu menetluse ajaga võrreldes ei vähene, vaid tulumaksu kasv aeglustub. Saue Vallavolikogu väitel ei vasta seaduse seletuskirjas Saue valla kohta toodud põhitegevuse tulemi prognoos tegelikkusele (taotluse lk 12). Samuti on Saue Vallavolikogu seisukohal, et tõendatud pole väide, et tulude vähendamisega jääb tagatuks kõikide tulubaasi vähendusest osa saavate KOV-ide võime minimaalsel tasemele teenuseid osutada.

1. Palume selgitada, millest tekib vastuolu TuMS MS eelnõu seletuskirja põhjenduste (tulubaasi ümberkorraldamise ettevalmistamisel tehtud arvutuste) ning Saue Vallavolikogu taotluses esitatud seisukohtade ja arvutuste vahel. Palume Saue Vallavolikogu väited kas kinnitada või ümber lükata.

2. Palume Teie tõlgendust, millist tähendust omab KOV-ide negatiivne raamatupidamislik tulem (s.t olukord, kus põhitegevuse tulem ei kata põhivara loomulikku amortisatsiooni) hinnangu andmisel sellele, kas kohaliku omavalitsuse üksusel on võime täita minimaalselt



¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/114082024001>

vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.

3. Kas või mil viisil on tulubaasi ümberkorraldamisel punktis 2 toodud KOV-ide finantsilise võimekuse hindamise kriteeriumiga arvestatud? (Vt Saue Vallavolikogu taotluse lk 9.)

Tulubaasi ajutine kompensatsioon

4. Kui palju väheneksid Saue valla tulubaasi prognoositavad laekumised tulubaasi ümberkorralduste tõttu protsentuaalselt aastatel 2025–2035 ilma tulubaasi ajutise kompensatsioonita?

5. TuMS § 61 lg 72 ei defineeri, mida tähendab „kompenseeritakse“. Üksnes seletuskirjast nähtub, et mõeldakse tulude vähenemise osalist hüvitamist, sh antakse ülevaade selle arvutamise alustest ja põhimõtetest. Palume selgitada, kas TuMS MS § 1 p 8 (ehk 01.01.2025 jõustunud TuMS § 61 lg 72) on kooskõlas RES § 47 lg 1 I lausest tuleneva nõudega määrata tasandusfondi jaotamise põhimõtted seadusega.

6. Mil viisil tagatakse, et Saue valla tulubaas ei vähene vaidlustatud TuMS-i muudatuste tulemusena järgnevatel aastatel rohkem kui algselt TuMS MS eelnõu seletuskirjas kavandatud piirmäära ulatuses (2% aastal 2026, 2,5% aastal 2027, 3% aastatel 2028 ja 2029 ning sujuv kompensatsiooni vähenemine kuni aastani 2035) (vt TuMS MS eelnõu seletuskirja lk 11; Saue Vallavolikogu taotlus lk 17)?

Hariduskulud

(b) Riigikohus on varem leidnud, et omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks kohalike ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist (RKÜKo 3-4-1-8-09, p 56). Saue Vallavolikogu väitel on tulubaasi ümberkorraldamisel lähtutud keskselt tulude poolest, kuid jäetud arvesse võtmata, et KOV-ide finantsolukorra õigesti hindamiseks tuleb arvestada ka kuluga elaniku kohta. Tööealise elanikkonna planeeritust kiirema kasvu ning sellega kaasneva laste arvu kasvuga kaasnevad kulukad investeeringud haridusteenustele. Saue hinnangul tulnuks analüüsida nii pensionäride kui laste arvu KOVides ning neile pakutavate teenuste mõju KOV-ide eelarvetele (taotluse lk 7 ja 20).

7. Palume seisukohta Saue Vallavolikogu väite osas, et lastele osutatavate teenuste kulu on pensionäridele osutatavate teenuste kulust oluliselt suurem, mistõttu oleks õigustatud, et KOV-idele laekuks muudelt tuludelt võrreldes pensionidelt laekuva tulumaksu protsendiga suurem tulumaksu protsent.

8. Kas ning mil viisil arvestab KOV-ide rahastamissüsteem kiiresti kasvavate KOV-ide suurenenud kuluvajadusega seoses hädavajalike investeeringute ja kulutustega alus- ja üldharidusele (kulu ühe lapse kohta) (vt PS § 37)?

9. Kui suur on KOV-i omavahenditest kantavate hariduskulude osakaal KOV-ide eelarves keskmiselt?

10. Kas peab paika, et Saue valla eelarvest moodustavad hariduskulud 65%, sh omavahenditest (riigipoolne toetusfond välja arvatud) tehtavad kulud 45% kogukuludest? (Saue valla vastus TuMS MS väljatöötamiskavatsusele, lk 3.)

11. Millist mõju avaldab Saue valla finantsolukorrale kehtiva KELS-i asendumine 11.12.2024 vastu võetud (jõustumine planeeritud septembris 2025) alusharidusseadusega, millega lapsehoiuteenus on toodud alusharidussüsteemi osaks ning mis toetab lastehoiu- ja lasteaiakohtade tagamisel KOV-ide senisest ulatuslikumat omavahelist koostööd ning koostööd erasektoriga?

Laenukoormus ja laenuvõimekus

(c) Saue Vallavolikogu hinnangul on KOV-ide rahastamissüsteemi muutmine lühikese perioodi jooksul vastuolus rahastamissüsteemi stabiilsuse nõudega, kuna võlakohustusi võttes teevad KOV-id vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel, arvestades teada olnud tulubaasiga oma neljaks eelseisvaks aastaks kavandatud eelarvestrateegias (taotluse lk-d 14-15). Samuti pole Saue Vallavolikogu hinnangul aktsepteeritav olukord, kus ainus viis kohustuslike kohalike ülesannetega toimetulekuks on laenu võtmine (taotluse lk 6).

12. Kas ning mil viisil on tulubaasi ümberkorraldamisel arvestatud konkreetsete kiirema kasvuga kohalike omavalitsuste pikaajaliste laenukohustuste ning nende mõjuga KOV-ide muude kohustuste täitmisele?

13. Palume Teie tõlgendust, millist tähendust omab KOV-ide vaba netovõlakoormus (tulude suurendamise potentsiaal laenu arvelt) hinnangu andmisel sellele, kas kohaliku omavalitsuse üksusel on võime täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.

Meetmed KOV-ide finantsvõimekuse stabiliseerimiseks

14. Palume Saue Vallavolikogu taotluses esitatu põhjal seisukohta, kas ja milliseid täiendavaid võimalusi on Saue vallas kehtiva õiguse kohaselt oma finantsvõimekust parandada.

15. Palume selgitada, kas või millised konkreetset seadusandlikud muudatused on täiendavalt väljatöötamisel, mis võimaldaksid jõukamatel KOV-idel arvestataval määral leevendada tulubaasi ümberkorraldamisest tekkivaid negatiivseid tagajärgi?

16. Mil viisil on kavas kohalikke omavalitsusi toetada sotsiaalse taristu väljaarendamiseks vajaminevate kulude kandmisega (vrd PlanS § 131) ning kui kaugel ollakse vastava regulatsiooni väljatöötamisega?

Üldküsimused

17. Kas Riigikohus peaks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kontrollima Saue valla vaidlustatud õigusnorme üksnes Saue olukorda arvestades või peaks normikontroll olema abstraktne kõiki KOV-e (nii n-õ võitjaid kui ka kaotajaid) hõlmav?

18. Kuidas mõjutab Saue valla Riigikohtule esitatud taotluse lahendamist küsimus, kas Saue oleks olnud võimalik vaidlustada abstraktse normi alusel kujunev(ad) eelarvekirje(d) halduskohtus (vt nt RES § 47 lg 3: tasandusfondi jaotus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega)?

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Nõmm
Riigikohtu sekretär

Teadmiseks:

- Saue Vallavolikogu