

Tulumaksuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Tulumaksuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) keskne eesmärk on nii maksumaksjate halduskoormuse kui ka riigisektori töökoormuse vähendamine, mis saavutatakse läbi deklareerimisprotsesside moderniseerimise ja automatiseerimise.

Halduskoormuse vähendamise nimel tehakse põhimõtteline muudatus õiguslikus raamistikus: edaspidi ei kehtesta minister enam deklaratsioone vormide kujul, vaid üksnes esitatavate andmete loetelu. Selline lähenemine vähendab ebaefektiivset dubleerivat tegevust Rahandusministeeriumi haldusalas, kus varem kujundati vorme eraldi nii määruse lisade kui ka infosüsteemi vaadete jaoks, ning annab maksuhaldurile vabaduse arendada e-keskkonda operatiivselt ja kasutajasõbralikult. Muudatus puudutab juriidiliste ja füüsiliste isikute esitatavaid maksudeklaratsioone, teavitamiskohustusega seotud vorme ja maksumaksjale esitatavaid tõendeid.

Efektiivsuse suurendamiseks liidetakse esimeses etapis seni eraldi olnud tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni (edaspidi *TSD*) lisad 1 ja 2 üheks ühtseks lisaks, mis kaotab vajaduse jaotada väljamakse saajaid residentsuse alusel ning vähendab andmete esitaja halduskoormust, kuna samu andmeelemente ei ole vaja enam dubleerivalt esitada. Halduskoormuse vähenemise peamise efekti annab Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) loodav uus kaasaegne andmepõhine andmete edastamise infotehnoloogiline lahendus¹, mis võimaldab maksukohustuslasel deklareeritavate tehingute ja toimingute andmeid edastada automaatselt oma raamatupidamis- ja majandustarkvarast otse maksuhalduri infosüsteemi. Seeläbi paraneb esitatavate andmete kvaliteet ja vähenevad inimfaktorist tingitud andmevead ning vajadus hilisemateks parandusteks ja selgitusteks.

Teise olulise suunana muudetakse deklaratsioonide paberil esitamise võimalust. Deklaratsiooni paberil esitamine on edaspidi võimalik erandina motiveeritud taotluse alusel, kui elektrooniline esitamine on objektiivselt takistatud. Kuna töandjate asjaajamine (nt töötamise register ja majandusaasta aruanded) on juba praegu elektrooniline ning ka tulu teenimine finantsvaralt eeldab füüsiliselt isikult elektrooniliste keskkondade kasutamist, ei ole paberil deklareerimise piiramine nendele isikutele ebamõistlikult koormav. Elektrooniline deklareerimine vähendab märkimisväärselt andmevigu ja paranduste tegemise vajadust, kiirendades samas andmetöötlust ja maksumaksjale pakutavat tagasisidet.

Eelnõuga kavandatud muudatused on suunatud halduskoormuse vähendamisele. Suurim positiivne mõju halduskoormuse vähenemisele tuleneb üleminekust andmekoosseisu põhisele ja reaajas toimivale andmeedastusele. Olemuslikult sarnane positiivne mõju kaasneb TSD deklaratsiooni ning füüsilise isiku tuludeklaratsiooni elektroonilise esitamise kohustuse laiendamisega. Halduskoormuse teatav kasv on prognoositav üksnes neile maksumaksjatele, kes peavad objektiivsetel põhjustel jätkama deklaratsioonide esitamist paberil, kuna edaspidi

¹ Kättesaadav: [Andmepõhine aruandlus | Maksu- ja Tolliamet](#)

tuleb selleks esitada taotlus. Siiski on selliste juhtude arv prognoositavalt väike ning sellest tulenev koormus ei kaalu üles digitaliseerimisest saadavat üldist erasektori ja riigisektori säästu.

Kokkuvõttes loovad muudatused eelduse kaasaegseks automaatseks maksu deklareerimiseks ja maksukogumiseks ning suunavad maksumaksjad kasutama efektiivsemaid e-teenuseid ja vähendavad seeläbi andmete käsitsi sisestamisele kuluvat aega maksuarvestuses.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna nõunik Kairi Ani (kairi.ani@fin.ee, 5885 1373). Eelnõu juriidilise kvaliteedi osas andis nõu Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, 5885 1493). Eelnõu keelelise kontrolli tegi sama osakonna keeleteimetaja Heleri Piip (heleri.piip@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- tulumaksuseadus (edaspidi *TuMS*) redaktsioonis RT I, 29.07.2026, 66;
- kogumispensionide seadus (edaspidi *KoPS*) redaktsioonis RT I, 03.12.2024, 16;
- sotsiaalmaksuseadus (edaspidi *SMS*) redaktsioonis RT I, 21.05.2026, 19;
- töötuskindlustuse seadus (edaspidi *TKindlS*) redaktsioonis RT I, 30.06.2026, 40.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõuga täpsustatakse andmepõhisele aruandlusele üleminekuks vajalikke regulatsioone. Selle esimene etapp on planeeritud rakenduma käesoleva aasta 1. oktoobril, mistõttu on menetlus vaja läbi viia kiireloomuliselt.

Lisaks sisaldab eelnõu punkte, mille puhul seaduseelnõu seadusena rakendamise ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Selliseks muudatuseks on maksudeklaratsioonide esitamise viisi täpsustamine.

Eeltoodud põhjustel ei ole eelnõule enne selle ettevalmistamist koostatud väljatöötamiskavatsust kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktidega 1 ja 5.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi² ülesandega toetada ettevõtjaid kaasaegsete andmepõhiste lahenduste loomisel, et aruandluseks ning ettevõtluse toimimiseks vajaliku info vahetamine riigi ja ettevõtjatega toimuks automaatselt masin-masin liideste kaudu ning vähendada ettevõtjate aruandluskoormust, muutes aruandluse andmepõhiseks ja eeltäidetuks. Ühtlasi järgib eelnõu õigusloome viimaste aastate suunda tehnoloogianeutraalsuse poole, võimaldades uute IT-lahenduste paindlikku rakendamist ilma vajaduseta õigusakte tehniliste muudatuste tõttu korduvalt ajakohastada.

Seadus jõustub 2026. aasta 1. detsembril. Muudatuste seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

² Kättesaadav: [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm](#) | [Eesti Vabariigi Valitsus](#)

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on vähendada nii maksumaksjate halduskoormust kui ka riigisektori töökoormust. Selleks tehakse põhimõtteline muudatus andmete esitamise õiguslikus raamistikus – edaspidi sätestatakse rahandusministri määrusega kindlaksmääratud vormide asemel esitatavate andmete loetelu. Praegune süsteem, kus deklaratsioonid kujundatakse dubleerivalt nii määruse lisade kui ka infosüsteemi vaadete jaoks, on ressursikulukas ja ebaefektiivne. Kuna määruse lisas toodud staatilist kujundust praktikas täpselt sellisel kujul ei kasutata, kaotab andmekoosseisu kehtestamisele üleminek avalikus sektoris dubleeriva tegevuse. Vormide asendamine andmekoosseisudega võimaldab edaspidi deklaratsiooni struktuuri muuta (lisada, eemaldada või täpsustada andmeelemente) ning kujundada MTA e-keskkonna vaateid dünaamiliselt, lähtudes infosüsteemi tehnilistest eripäradest ning parimast kasutajakogemusest ja -vajadusest.

Andmekoosseisu kehtestamisega samaaegselt minnakse üle kaasaegsele andmepõhisele andmete edastamisele, ajakohastatakse e-MTA rakendust ja infosüsteeme. Uus tehniline lahendus on suunatud halduskoormuse vähendamisele ning andmevahetuse mugavuse suurendamisele. See võimaldab ettevõtjal esitada palgaandmeid otse oma majandustarkvarast standardiseeritud kujul³. Tehingupõhine andmete esitamine tähendab, et ettevõtja ei pea esitama täidetud deklaratsioonivorme, vaid MTA paneb tehinguandmete pealt deklaratsiooni ise kokku. Andmete esitamise hetkel rakendub tehingupõhine kontroll, mis tuvastab vead jooksvalt. See omakorda võimaldab koheselt neid parandada ja vähendab vigade kuhjumist deklaratsiooni kinnitamise perioodi.

Lisaks piiratakse senisest enam TSD deklaratsioonide paberil esitamise võimalust. Muudatus puudutab peamiselt ettevõtjaid ja neid füüsilisi isikuid, kes tegutsevad tööandjana. Kehtiva seaduse kohaselt on maksudeklaratsiooni lubatud esitada paberil juhul, kui väljamakse saajaid on kuni viis. Samas eeldab väljamaksete tegemine reeglina toiminguid, mis on juba praegu võimalikud üksnes elektrooniliselt. Näiteks töötamise registrisse saab andmeid kanda ainult elektrooniliselt, sama nõue kehtib ka majandusaasta aruande esitamisele. Hoolimata deklaratsiooni elektroonilise esitamise nõudest, säilib seadusega võimalus esitada motiveeritud taotluse alusel deklaratsioon siiski ka paberil. Kuna e-keskkonnas on maksudeklaratsioon osaliselt eeltäidetud, vähendab elektrooniline esitamine nii maksumaksja halduskoormust kui ka maksuhalduri töökoormust. Lisaks vähendab see vigade tekkimise võimalusi ja nende parandamise vajadust.

Sarnane muudatus tehakse ka füüsiliste isikute tulude deklareerimisel. Erinevalt eespool kirjeldatud üldisest TSD deklaratsioonide elektroonilise esitamise kohustusest, laieneb tuludeklaratsiooni elektroonilise esitamise nõue üksnes teatud liiki tulu teenivatele füüsilistele isikutele, kui nende deklareeritavate tehingute arv on tavapärasest suurem. Reegli kohaldamisalasse kuuluvate tululiikide (s.o erinevad investeeringute realiseerimisel tekkinud tulud) olemus ja tehingute maht annavad alust eeldada, et tulu teenimiseks on kasutatud elektroonilisi vahendeid. Seda arvestades ei ole põhjendatud lubada deklaratsiooni esitamist paberil. Ka see muudatus vähendab vigade tekkimise võimalusi ja täiendavate selgituste andmise vajadust ning vähendab maksumaksja halduskoormust ja maksuhalduri töökoormust.

³ Põhineb andmepõhise aruandluse taksonoomial: [Andmepõhine aruandlus](#) | [Statistikaamet](#)

Sarnaselt TSD deklaratsiooniga sätestab seadus ka antud juhul võimaluse esitada põhjendatud juhul tuludeklaratsioon paberil.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse tulumaksuseadust (eelnõu § 1), kogumispensionide seadust (eelnõu § 2), sotsiaalmaksuseadust (eelnõu § 3) ja töötuskindlustuse seadust (eelnõu § 4).

Paragrahvi 1 punktiga 1 tehakse muudatus TuMS § 6 lõikes 6, mis sätestab residentsuse määramiseks esitatavad formaalsused. Kui praegu kehtestab minister residentsuse määramiseks konkreetse vormi, siis edaspidi sätestatakse määruisega esitatavate andmete loetelu. Vormi asendamine andmekoosseisuga muudab seaduse tehnoloogiliselt neutraalseks, soodustab automaatset andmevahetust ja vähendab riigiasutuste töökoormust. Samal ajal säilib täielik kontroll kogutavate andmete sisu ja ulatuse üle, kuna andmekoosseis kehtestatakse ministri määruisega.

Lisaks täpsustatakse eelnõuga residentsuse määramiseks vajaliku andmekoosseisu volitusnormi ulatust, et suurendada õigusselgust ja tagada andmete töötlemise veelgi selgem kooskõla isikuandmete kaitse põhimõtetega. Muudatusega seotakse andmete kogumise ulatus vahetult residentsuse määramise tingimustega.

Seaduse tasandil ei loetleta konkreetseid andmevälju – kogutavate andmete piirid kehtestatakse üldisemalt. Seaduse tasandil sätestatakse, et füüsiline isik esitab andmeid, mis on vajalikud TuMS §-s 6 ja asjakohastes välislepingutes (topeltmaksustamise vältimise lepingud) sätestatud residentsuse kriteeriumide täitmise kontrollimiseks. See tähendab, et residentsuse tingimused ise – näiteks viibimisaeg, alaline elukoht või eluliste huvide kese – defineerivad ja piiritlevad ammendavalt need valdkonnad, mille kohta on maksuhalduril õigus teavet saada.

Selline ülesehitus tagab, et andmete kogumine on prognoositav ja piiratud üksnes nende asjaoludega, millele seadusandja on andnud õigusliku tähenduse residentsuse staatuse määramisel. Valdkonna eest vastutava ministri volitus kehtestada täpne andmekoosseis määruisega on seeläbi selgelt piiritletud: määruis üksnes täpsustab seaduses ja välislepingutes nimetatud kriteeriumide täitmiseks vajalikud tehnilised andmed. Sedakaudu on välistatud õigus küsida teavet, mis väljub seaduse tasandil kehtestatud residentsuse tingimuste piiridest.

Maksuasjades vajaliku andmetöötluse põhireeglid sätestab maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) § 17. Residentsuse määramise avaldusel esitatud andmed kantakse maksukohustuslaste registri (edaspidi MKR) põhimääruise kohaselt MMR rakendusse (MKR põhimääruise § 35¹), kus neid säilitatakse 7 aastat (MKS § 17 lõige 7, MKR põhimääruise § 63 lõige 1 punkt 3). MKS § 17 lõike 6 kohaselt on nende andmete vastutavaks töötlejaks Maksu- ja Tolliamet ning nende töötlemise eesmärk on maksuseadustest ja teistest seadustest tulenevate riiklike ülesannete täitmine, sealhulgas arvepidamine maksude määramiseks, õigsuse kontrollimiseks ja sissenõudmiseks (MKS § 17 lõige 1). Antud avalduse andmesubjektiks on maksukohustuslane (MKS § 17 lõige 4).

Sarnased muudatused tehakse ka **eelnõu § 1 punktidega 2, 4, 6 ja 7**. Ka nende punktidega asendatakse seni TuMS-i alusel kehtestatud vormid andmekoosseisudega. Muutmisele kuuluvad TuMS-i volitusnormid § 22 lõikes 6, § 40 lõigetes 5 ja 6, § 44 lõikes 7, § 50 lõikes 9, § 54 lõikes 3, § 56 lõikes 3, §-s 56¹, § 56² lõikes 2, §-s 56³, § 56⁴ lõikes 2, §-s 56⁵ ja § 57¹ lõikes 6. Muudatus puudutab nii juriidilise kui ka füüsilise isiku esitatavaid maksudeklaratsioone,

teavitamiskohustusega seotud vorme ning maksuhaldurile ja füüsilistele isikutele esitatavaid tõendeid.

Määruse tasandil asendatakse vormid andmekoosseisu loeteluga järk-järgult, lähtudes maksuhalduri ning raamatupidamis- ja majandustarkvara pakkujate arenduste ettevalmistamise käigust ja tehnilisest valmisolekust. Esimeses järjekorras asendatakse vormi TSD lisad 1 ja 2 ning vorm ESD, kuna nende puhul minnakse esmalt üle reaalarajas andmete esitamisele. Tulenevalt sellest, et üleminek andmepõhisele aruandlusele toimub etappide kaupa, säilib ülejäänud deklaratsioonide puhul esitatavate andmete senine vormipõhine esitusviis seni, kuni nii maksuhaldur kui ka tarkvaraarendajad on jõudnud ette valmistada tehnilised lahendused ka nende andmete reaalarajas vahetamiseks.

Vormide asendamine andmete loeteluga muudab ministri määruse sisu tehnilisemaks. Kuna edaspidi ei korrata vormide selgitustes erinevates seadustes sätestatud, väheneb määruse lisade maht ja sellest tulenevalt mõneti ka ülevaatlikkus õigusaktis endas. Siiski ei too see kaasa sisulist muudatust maksumaksja jaoks: maksumaksjate mugavuse ja õigusselguse tagamiseks teeb maksuhaldur oma veebilehel kättesaadavaks esitatavate andmekoosseisude ja nende sisu selgitavad juhendmaterjalid. Need juhendid on olemuslikult identsed seni ministri määruses sisaldunud lisadega ning tagavad maksumaksjale vajaliku toe deklaratsioonide täitmisel. Seega, kuigi õigusakt muutub tehnilisemaks, jääb kogu sisuline ja selgitav info maksuhalduri kodulehel kättesaadavaks.

Andmekoosseisu kehtestamisega samaaegselt minnakse üle kaasaegsele andmepõhisele andmete edastamisele, ajakohastatakse e-MTA rakendust ja infosüsteeme. Andmepõhisele andmete edastusele üleminekuks luuakse maksukohustuslasele võimalus esitada palgaandmed (praegused TSD lisa 1 ja lisa 2 andmed) maksuhaldurile masin-masin liidese uuendatud versiooni kaudu otse oma raamatupidamistarkvarast. Uus tehniline lahendus on suunatud halduskoormuse vähendamisele ning andmevahetuse mugavuse suurendamisele. Rakendub tehingupõhine kontroll, mis tuvastab vead jooksvalt. See omakorda võimaldab koheselt neid parandada ja vähendab vigade kuhjumist deklaratsiooni kinnitamise perioodi.

Andmepõhisele aruandlusele üleminekuga säilivad seni kasutusel olnud andmete esitamise võimalused, kuid nende tehniline sisu uueneb. Failist laadimisel uueneb esitatav failiformaat koos andmekoosseisuga. See tähendab, et senise CSV- ja XML-faili asemel saab olema XML-formaat, mis põhineb XBRL GL⁴ standardil⁵. Failitüübi vahetuse sujuvamaks muutmiseks kehtestatakse üleminekuperiood, mil andmeid saab veel esitada CSV-failiga. Pärast ülemineku perioodi lõppu jääb ainsaks toetatud formaadiks XBRL GL.

Samuti säilib võimalus esitada andmed paberil, e-MTAs kasutajaliidese kaudu või kasutada palgamakse puhul koostöös pankadega loodud palgamakse lahendust. Seejuures peab arvestama, et e-MTA kasutajaliides muutub: seniste lisade 1 ja 2 asemel võetakse kasutusele ühtne deklaratsioon ning lisanduvad andmepõhiseks aruandluseks vajalikud täiendavad andmeväljad.

Muudatuse mõju konkreetsele ettevõtjale sõltub tema praegusest andmete edastamise lahendusest. Mõju on väike ettevõtjale, kes kasutab juba praegu majandustarkvara ja masin-

⁴ XBRL GL on XML-põhine vorming majandustehingute kohta info vahetamiseks. XBRL on mõeldud aruande väljundvormi info vahetamiseks.

⁵ [XBRL GL standard](#) | [Reaalajamajandus](#)

masin liidese kaudu andmete edastamist. Sel juhul muutub vaid andmete edastamise tehniline formaat. Uue failivormingu (XBRL GL) võtab kasutusele majandustarkvara pakkuja, mis võimaldab ettevõtjal jätkata andmete edastamist masinliidese kaudu ilma oluliste muudatusteta tööprotsessis.

Samuti on muudatuse mõju väike ettevõtjale, kes kasutab XBRL GL failivormingut andmete edastamiseks kasutatavat raamatupidamis- ja majandustarkvara ning edastab deklareeritavad andmed faili üleslaadimise teel. Tema jaoks muutub üksnes failiformaat.

Keskmine on mõju ettevõtjatele, kes veel ei kasuta raamatupidamis- ja majandustarkvara ega raamatupidamisteenust või kasutavad tarkvara, millel puudub uuenduslik XBRL GL failivormingus andmete edastamise võimalus. Sel juhul tuleb andmed sisestada e-MTA deklaratsioonivormile käsitsi ning see võib suurendada maksumaksja halduskoormust. Seda täiendavat koormust tasakaalustab e-MTA uuenenud funktsionaalsus, mis muudab andmete sisestamise protsessi kasutajasõbralikumaks. Halduskoormuse ja muudatuste mõju leevendamiseks oleks sellisel juhul asjakohane kaaluda sobiva raamatupidamis- ja majandustarkvara kasutuselevõttu.

Eelnõuga reguleeritavate deklaratsioonide andmeid töödeldakse maksukohustuslaste registris. Kuna MKS on katusseaduseks kõigile maksuseadustele, on isikuandmete töötlemise põhireeglid ja ammendavad raamid kehtestatud katusseaduse tasandil. MKS § 17 lõige 3 sätestab ammendavalt MKR-s töödeldavate isikuandmete kategooriad ning MKS § 17 lõige 4 registrisse kantavate isikute loetelu.

Eriseadustes, sealhulgas TuMS-s, ei dubleerita maksukohustuse haldamise ja isikuandmete töötlemise üldiseid üksikasju, mis on juba katusseadusega reguleeritud. TuMS-s sätestatud deklaratsiooni esitamise kohustus ning määruse andmise volitusnorm loovad koosmõjus MKS §-ga 17 piisava ja selge seadusandliku raamistiku. See koostoime määratleb üheselt piirid, milliseid andmeid on konkreetse deklaratsiooniga õiguspärane küsida, mistõttu puudub vajadus täiendavate üksikasjalike andmekoosseisude sätestamiseks TuMS-i tasandil. Valdkonna eest vastutava ministri määrusega üksnes täpsustatakse andmekoosseise lähtudes seadustega etteantud piiridest.

Tehnilisest vaatest kantakse maksudeklaratsioonidega kogutavad andmed vastavatesse alamregistritesse: tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni andmed TSD rakendusse (MKR põhimääruse § 52) ning füüsilise isiku tuludeklaratsioonide andmed FIDEK rakendusse (MKR põhimääruse § 19). Mõlemas rakenduses töödeldakse füüsiliste isikute üldandmeid, maksude ja tasude arvestuslikke andmeid, varaliste õiguste ja kohustustega seotud andmeid, sealhulgas sissetulekute, ning majandustehingute andmeid (MKS § 17 lõige 3). Seejuures hõlmab FIDEK-i andmekoosseis tulude ja füüsilisest isikust ettevõtja puhul ka majandustehingute andmeid, samas kui TSD rakendusse kogutakse väljamaksete, neilt kinnipeetud maksude ja maksete andmeid ning maksustatavate majandustehingute andmeid. Iga andmekategooria täpsemad piirid tulenevad maksuseadustest läbi viidete konkreetsele maksuobjektile, mis välistab vajaduse sätestada üksikasjalikke andmekoosseise TuMS-i tasandil. TSD puhul on andmete kogumine piiritletud tululiikidega, millelt tulumaks peetakse kinni (TuMS § 41) või tasutakse (TuMS § 54). FIDEK-i puhul sätestab seadus piirid maksumaksjale kohalduva maksuobjekti kaudu (TuMS § 44). Valdkonna eest vastutava ministri määrusega täpsustatavad andmekoosseisud peavad seega lähtuma nendest seadusega etteantud piiridest.

Maksudeklaratsioonide andmete töötlemisel lähtutakse MKS § 17 lõikes 1 sätestatud maksukohustuslaste registri üldistest eesmärkidest, milleks on maksuseadustest ja teistest seadustest tulenevate riiklike ülesannete täitmine ning arvepidamine maksude määramiseks, õigsuse kontrollimiseks ja sissenõudmiseks. Kõnealuste andmete vastutavaks töötlejaks on Maksu- ja Tolliamet (MKS § 17 lõige 6). Andmesubjektiks on FIDEK-i puhul tulumaksu maksja ning TSD puhul nii tulumaksu kinnipidaja kui ka selle maksja (MKS § 17 lõige 4). Tulenevalt andmete kasutusvajadusest on sätestatud erinevad säilitustähtajad: kui TSD rakenduse andmeid säilitatakse 75 aastat (MKS § 17 lõige 7, MKR põhimääruse § 63 lõige 1 punkt 6), siis FIDEK-i andmete säilitustähtaeg on 10 aastat (MKS § 17 lõige 7, MKR põhimääruse § 63 lõige 1 punkt 4).

Paragrahvi 1 punktiga 3 muudetakse TuMS § 40 lõiget 5, mis kehtestab deklaratsiooni esitamise viisiga seotud tingimused.

MKS § 86 lõike 1 kohaselt võib maksukohustuslane valida deklaratsiooni esitamise viisi, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Kehtiva TuMS § 40 lõike 5 kohaselt tuleb deklaratsioon esitada elektrooniliselt. Samas lõikes on sätestatud ka erisus, mis lubab kuni viie väljamakse saaja korral esitada deklaratsiooni paberil. Käesoleva muudatusega tunnistatakse see erand kehtetuks. Seega TSD deklaratsioonid tuleb edaspidi esitada elektrooniliselt olenemata tasu saajate arvust.

Muudatus puudutab residendist juriidilisi isikuid, Eesti riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutusi ning neid residendist füüsilisi isikuid, kes tegutsevad tööandjana. Juriidilise isiku või tööandjana maksustatavate väljamaksete tegemine eeldab üldjuhul toiminguid, mis on juba praegu võimalikud üksnes elektrooniliselt. Näiteks on nii töötamise registri kannete tegemine kui ka majandusaasta aruande esitamine võimalik üksnes elektrooniliselt. Lisaks tegelevad ettevõtjad oma igapäevatöös pidevalt mitmekülgsete äritegevusega seotud elektroonilist asjaajamist nõudvate ülesannetega, mistõttu on elektrooniline asjaajamine nende jaoks tavapärane praktika. Seega ei saa pidada piirangut erandlikuks ega ebaproportsionaalselt koormavaks.

Samas on TSD deklaratsiooni puhul jäetud siiski võimalus esitada põhjendatud juhtudel deklaratsioon paberil. TSD deklaratsiooni paberil esitamise võimalus on edaspidi seotud objektiivsete põhjendatud juhtude, mitte väljamakse saajate arvuga. Seaduse tasandil ei esitata näidisloetelu, millised olukorrad loetakse põhjendatuteks. Kui isikul esinevad objektiivsed takistused (näiteks erandlikud tervisega seotud olukorrad või tehnilised tõrked autentimisega), mis muudavad seaduses sätestatud üldise deklaratsiooni korra (antud juhul elektroonilise esitamise) tema jaoks võimatuks või ebamõistlikult koormavaks, on tal võimalik esitada motiveeritud taotlus. Taotluses tuleb esitada faktilised põhjendused, mis kinnitavad, et elektrooniline deklareerimine ei ole isiku jaoks objektiivsetel põhjustel võimalik. Maksuhaldur hindab igat taotlust eraldi, kaaludes takistuse olemust ning maksumaksja võimalusi kohustuse täitmiseks muul viisil. Nendeks võivad olla näiteks tõendid tervisliku seisundi, tehniliste takistuste või muude vääramatute asjaolude kohta.

Eelkirjeldatu ei puuduta deklaratsioonide esitamist kriisiolukorras (nt laialdase küberrünnaku, üleriigilise internetiteenuse katkestuse, sõjaolukorra või muu kriisi tõttu). Sellises olukorras kohalduvad haldusmenetluse seaduse ning maksukorralduse seaduse üldpõhimõtted. Haldusmenetluse seaduse kohaselt on haldusorgan kohustatud viima menetlust läbi otstarbekalt, kiiresti ja võimalikult lihtsalt, säästes isikut üleliigsetest kuludest ja

ebamugavusest. Elektroonilise deklaratsiooni range nõudmine olukorras, kus see on kriisi tõttu võimatu, oleks ilmselges vastuolus hea halduse põhimõttega. Riigi nõuded peavad olema proportsionaalsed. Sundida isikut täitma kohustust elektrooniliselt, kui infrastruktuur seda ei võimalda, on ilmselgelt ebaproportsionaalne. Laiema kriisi korral kehtestab maksuhaldur vajadusel ajutised alternatiivsed andmevahetuskanalid ja deklaratsiooni esitamise korra. Eeltoodust lähtuvalt ei ole eraldi normi sätestamine eelnõus vajalik. Maksumaksjate õiguste kaitse sellistes olukordades on piisavalt tagatud kehtiva õigusega.

Deklaratsiooni elektroonilise esitamisega paraneb maksuandmete kvaliteet, vähenevad vead ning rakenduvad automaatsed kontrollid – elektroonselt ei ole võimalik deklaratsiooni esitada, kui selles on loogikavead. Lisaks on arvestatav osa alusandmetest elektroonilisel esitamisel eeltäidetud, mis omakorda vähendab maksumaksja halduskoormust andmete esitamisel ja vigaste andmete täpsustamise vajadust. Elektrooniline esitamine võimaldab maksuteavet töödelda reaajas, mis tähendab ka operatiivsemat kontrolli. Muudatus vähendab ka käsitsi süsteemi sisestatavate deklaratsioonide arvu. Paberil esitatud vigase deklaratsiooni parandamiseks tuleb maksumaksjal esitada uus deklaratsioon ning maksuhalduril see uuesti süsteemi sisestada. Seega vähendab muudatus nii maksumaksja halduskoormust kui ka maksuhalduri töökoormust.

Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2027. a ning kohaldub kõikidele pärast nimetatud kuupäeva esitatavatele TSD-dele.

Lisaks jäetakse lõikest välja lause, mis kohustab deklaratsiooni esitama ka tasu mittesaanud töötajate kohta. Nimetatud kohustus kehtestati madala sissetulekuga töötava isiku iga-aastase tagasimakse rakendamiseks ning on pärast sellel erikorra tühistamist kaotanud oma aktuaalsuse.

Paragrahvi 1 punktiga 5 täpsustatakse TuMS § 44 lõikes 6² deklaratsiooni esitamise põhimõtteid füüsiliste isikute puhul. Muudatus puudutab selle esitamise viisi. Erinevalt eespool kirjeldatud üldisest TSD-de elektroonilise esitamise kohustusest laieneb tuludeklaratsiooni elektrooniliselt esitamise nõue üksnes teatud liiki tulu teenivatele füüsilistele isikutele. Puudutab see piirang neid maksumaksjaid, kes deklareerivad TuMS §-des 15–16 või 17¹–18 nimetatud tehinguid. Seega rakendub elektroonilise esitamise nõue füüsilistele isikutele, kes on saanud kasu vara võõrandamisest (§ 15), renditulu või litsentsitasu (§ 16), tulu finantsvaralt (§-d 17¹ ja 17²) või saanud dividende või muud tulu osalusest (§ 18). Nõude kohaldamisalast on välistatud mitteresidendid, kuna neil esineb sagedamini objektiivseid takistusi elektrooniliselt andmeid esitada.

Muudatuse järgselt tuleb deklaratsioon esitada elektrooniliselt, kui nimetatud tehingute arv on mahult suurem. Elektroonilise esitamise kohustus rakendub, kui vähemalt ühes neist paragrahvidest nimetatud tehinguid on tehtud aasta jooksul enam kui viis või tulu on teenitud rohkem kui viiel juhul. Reegli kohaldamisalasse kuuluvate tululiikide olemus ja tehingute maht annavad alust eeldada, et tulu teenimiseks on kasutatud elektroonilisi seadmeid ja keskkondi. Kuna paberil deklaratsioonide esitamine suurendab vigade tekkimise võimalusi ja vajadust neid parandada ning toob maksuhaldurile kaasa täiendava töökoormuse ja kulu riigile, siis sellisel viisil deklaratsiooni esitamine peaks toimuma üksnes selge vajaduse korral. Lisaks jõuavad elektrooniliselt esitatud andmed süsteemi koheselt ja on masintöödeldavad, kiireneb deklaratsioonide kontrolli- ja enammakstud tulumaksu tagastusprotsess. See võimaldab maksuhalduril suunata vabanevat personaliressurssi keerukamateks kontrollitoiminguteks. Seda arvestades on põhjendatud piirata deklaratsiooni esitamist paberil, kui deklareeritavate

tehingute maht on suur ja nendelt tulu teenimiseks on kasutatud elektroonilisi seadmeid ja keskkondi.

Sarnaselt TSD-ga on ka füüsilise isiku tuludeklaratsiooni puhul jäetud võimalus esitada põhjendatud juhtudel deklaratsioon paberil. Rakendatavad põhimõtted on analoogsed TSD paberil esitamise tingimustega (vt täpsemalt TuMS § 40 lõike 5 muudatuse selgitust).

Kuigi paberdeklaratsioonide koguarv on aasta-aastalt kahanenud, on just mahukate tehinguloeteludega paberdeklaratsioonid maksuhalduri jaoks kõige ebaefektiivsem osa töövoost. Illustreerimaks praegust töökoormust, siis 2024. aasta kohta deklareeriti paberil esitatud deklaratsioonides TuMS §-de 15–16 või 17¹–18 alusel kokku 5 338 tehingut. Nimetatud statistika hõlmab üksnes neid juhtumeid, kus vähemalt ühes neist paragrahvidest nimetatud tehinguid on tehtud rohkem kui viis. Nende andmete käsitsi sisestamine MTA infosüsteemidesse on tähendanud maksuhalduri jaoks ebaotstarbekat ressursikulu. Muudatus aitab lõpetada ebamõistliku käsitöö nendes lõikudes, kus elektrooniline lahendus on juba olemas ja laialdaselt kasutatav.

Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2027. a ning kohaldub kõikidele deklaratsioonidele, mis esitatakse pärast nimetatud kuupäeva.

Paragrahviga 2 muudetakse KoPS § 11 lõike 1² punkte 1 ja 2, mis on volitusnormid rahandusministrile kogumispensioni makse deklareerimise ja kinnipidamise tõendi vormide kehtestamiseks. Sarnaselt eelnõu § 1 punktis 4 toodud muudatusele asendatakse ka käesolevates punktides mõiste „vorm“ sõnaga „andmekoosseis“. Selle muudatuse eesmärk on vähendada halduskoormust ja andmevigu, asendades senised staatilised maksudeklaratsioonide vormid tehnoloogiliselt neutraalsete andmekoosseisudega. See annab maksuhaldurile suurema paindlikkuse e-keskkonna vaadete kujundamisel vastavalt infosüsteemi tehnilistele vajadustele.

Paragrahvi 3 punktiga 1 muudetakse SMS § 9 lõiget 7, mis on volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile sotsiaalmaksu deklareerimise ja tasutud sotsiaalmaksu tõendite vormide kehtestamiseks. Sarnaselt eelnõu § 1 punktis 4 sätestatule asendatakse ka käesolevas punktis senised staatilised deklaratsioonivormid tehnoloogiliselt neutraalsete andmekoosseisudega.

Paragrahvi 3 punktiga 2 täiendatakse SMS § 9 uue lõikega 7¹, et täpsustada sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamise reegleid. Kuigi kehtiv SMS üksikasjalikke reegleid ei sätesta, rakendatakse sotsiaalmaksu deklareerimisel praktikas kolme erinevat korda.

Aktiivse tegevuse eest makstud tasudelt deklareeritakse sotsiaalmaks tulumaksuga samal vormil (TSD), mistõttu kohalduvad sotsiaalmaksu deklareerimisele TuMS-s kehtestatud reeglid. See tähendab, et kehtiva korra kohaselt tuleb deklaratsioon esitada elektrooniliselt, kui tasu saajaid on üle viie. Käesoleva eelnõuga tunnistatakse see TuMS-i erand kehtetuks. Seega edaspidi tuleb TSD-d esitada elektrooniliselt olenemata tasu saajate arvust. Muudatus puudutab ka füüsilisest isikust ettevõtjaid (edaspidi *FIE*). Kuna FIE täidab väikeettevõtjana igapäevaselt mitmeid maksuseadustest tulenevaid kohustusi, on elektrooniline deklareerimine tema puhul tavapärane ega ole ebaproportsionaalselt koormav.

TSD-de elektroonilise esitamise kohustus laieneb ka füüsilistele isikutele, kes ei ole FIE-d. Füüsilisel isikul tekib tulu- ja sotsiaalmaksu deklareerimise kohustus üksnes aktiivse tegevuse eest tasu maksmisel, mis eeldab töötaja või teenuse osutaja eelnevat registreerimist töötamise

registris. Kuna töötamise registri kandeid saab teha eranditult elektrooniliselt, ei tekita deklaratsiooni e-kanalite kaudu esitamise nõue füüsilisele isikule sisuliselt uut tüüpi kohustust.

Seevastu SMS §-de 6 ja 6¹ alusel esitatava ESD vormi puhul on deklaratsiooni esitamise reeglid reguleeritud madalama astme õigusaktides ehk rahandusministri määrustes. Nii sätestab SMS § 6 alusel antud erijuhtudel sotsiaalmaksu maksmist täpsustav määrus⁶, et vorm ESD tuleb võimaluste olemasolul esitada elektrooniliselt. Valdav osa ESD esitajatest on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused ning MKS § 63 lõike 4 kohaselt on asutused kohustatud esitama maksuhaldurile deklaratsioonid ja muud dokumendid elektrooniliselt. Seega vastab SMS-i lisatav deklaratsiooni elektrooniline esitamise nõue maksukorralduse seaduses sätestatule.

ESD deklaratsiooni esitab ka FIE tasumaks sotsiaalmaksu oma ettevõtluses osaleva abikaasa eest (SMS § 6¹). Kuigi kehtiva vormi täitmise juhised⁷ on FIE-l seni lubanud esitada deklaratsioon paberil, eeldab abikaasa eest sotsiaalmaksu maksmine tema eelnevat registreerimist töötamise registris. Arvestades, et töötamise registrisse kandmine on elektrooniline toiming, ei ole deklaratsiooni elektrooniliselt esitamise nõue FIE jaoks uudne. Seega võib deklaratsiooni esitamise viisile kehtestatavat nõuet pidada FIE puhul proportsionaalseks.

Kuna kõigil eelmainitud kolmel deklaratsioonil (TSD lisad 1 ja 2 ning ESD) esitatakse isikupõhiseid maksuandmeid ja neile laienevad sarnased maksustamispõhimõtted, sätestatakse nende deklaratsioonide esitamisele ka ühtsed reeglid. Lähtuvalt asjaolust, et deklaratsiooni esitamise viis on käsitatav isiku kohustusena, täpsustatakse esitamise tingimused seaduse, mitte määruse tasandil. Seetõttu täiendatakse SMS § 9 uue lõikega (7¹), mis sätestab sotsiaalmaksu elektroonilise deklareerimise kohustuse.

Elektroonset deklareerimist ei muudeta siiski lausaliselt kohustuslikuks, erandina säilib paberdeklaratsiooni esitamise võimalus. Sotsiaalmaksu maksja motiveeritud taotluse alusel võib maksuhaldur lubada deklaratsiooni esitamist paberil. Rakendatavad põhimõtted on analoogsed TSD paberil esitamise tingimustega (vt täpsemalt TuMS § 40 lõike 5 muudatuse selgitust).

Muudatus jõustub 1. jaanuaril 2027 ning kohaldub kõikidele deklaratsioonidele, mis esitatakse pärast nimetatud kuupäeva.

Paragrahviga 4 muudetakse TKindlS § 42 lõikeid 2 ja 2¹, milles on volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministriale töötuskindlustusmaks deklareerimise ja tasutud töötuskindlustusmaks deklareerimise vormide kehtestamiseks. Sarnaselt eelnõu § 1 punktis 4 sätestatule asendatakse ka siin senised staatilised deklaratsioonivormid tehnoloogiliselt neutraalsete andmekoosseisudega.

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse eelnõu jõustumine.

Maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata

⁶ Rahandusministri 31.12.2003 määrus nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“

⁷ Rahandusministri 29.11.2010 määrus nr 60 „Tulumaksuseadusest, sotsiaalmaksuseadusest, kogumispensionide seadusest ja töötuskindlustuse seadusest tulenevate deklaratsioonide ja tõendite vormide kinnitamine ning nende täitmise ja esitamise korrad“

maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral. Sestap jõustuvad maksumaksjale soodsad sätted (eelnõu § 1 punktid 1, 2, 4, 6 ja 7, § 2, § 3 punkt 1 ja § 4) 2026. aasta 1. detsembril. Jõustumisaeg on valitud lähtuvalt maksuhalduri ajakavast võtta käesoleva aasta 1.oktoobril kasutusele andmepõhiseks aruandluseks loodav IT-rakendus.

Ülejäänud muudatused (eelnõu § 1 punktid 3 ja 5 ning § 3 punkt 2) jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. MKS §-s 4¹ sätestatud kuuekuulise tähtaja järgimiseks puudub otsene vajadus, kuna eelnõuga laiendatakse juba kehtivat deklaratsioonide esitamise korda. Lisaks on sihtrühmal eelduslikult juba praegu olemas võimekus neid nõudeid täita, mistõttu ei kaasne muudatusega ulatuslikke ümberkorraldusi ega olulisi täiendavaid kulusid. Samuti on ette nähtud leevendusmeede - põhjendatud juhtudel võib maksumaksja taotleda luba esitada deklaratsioon paberil.

Muudatuse kooskõla põhiseadusega

Eelnõuga tehakse kaks maksuandmete kogumist puudutavat muudatust: minnakse üle andmekoosseisu kehtestamisele ja kehtestatakse deklaratsioonide elektroonilise esitamise nõue. Viimati nimetatut hõlmab nii TSD kui teatud tululiikide puhul ka füüsilise isiku tuludeklaratsiooni elektrooniliselt esitamist. Deklaratsioonide elektroonilise esitamise kohustuse legitiimne eesmärk on maksukogumise tõhustamine, mis saavutatakse andmete parema kvaliteedi, vigade vähenemise ja maksukogumise kulude vähenemine kaudu.

Muudatus riivab:

- võrdsuspõhimõtet (PS § 12), kuna kohtleb sarnaselt isikuid, kellel puudub arvutioskus või ligipääs internetile, ja neid, kellel on need oskused ning võimalused olemas;
- ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna kohustab juriidilisi isikuid kasutama riigiga suhtlemisel ettemääratud tarkvara ja see võib kaasa tuua täiendavaid kulusid.

Muudatus on sobilik, kuna aitab vähendada nii maksumaksjate halduskoormust kui ka maksuhalduri töökoormust. Maksuandmete töötlemine muutub kiiremaks ja kuluefektiivsemaks, kuna elektroonilises keskkonnas on deklaratsioonid osaliselt eeltäidetud ning rakenduvad automaatarvutused ja -kontrollid, mis vähendavad inimlikke vigu ja vajadust neid parandada.

Maksuandmete elektrooniliselt esitamine on väiksema halduskoormusega kui andmete paberil esitamine. Samas teatud isikud seda võimalust ei kasuta. Täiendavate soodustuste kehtestamine paberil deklaratsioonide esitajatele uuele esitamisviisile üleminekuks võib tekitada ebavõrdset kohtlemist võrreldes nendega, kes juba praegu andmeid elektrooniliselt esitavad. Muud samaväärselt efektiivsed alternatiivid, mis suurendaksid maksuandmete elektroonilist esitamist, puuduvad.

Isikute õiguste piiramisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, mis lubab seada erinevaid kohustusi vastavalt isiku staatusele ja suutlikkusele. Ettevõtjatelt eeldatakse suuremat hoolsust, digivõimekust ja ettevõtlusega tegelemiseks vajalike ressursside olemasolu, mistõttu võib juriidiliste isikute puhul paberil esitamise piirangut pidada mõõdukaks muudatuseks.

Samas füüsiliste isikute ja väikeettevõtjate hulgas võib olla isikuid, kelle digipädevus või võimekus pole piisav. Sellest lähtuvalt oleks täielik paberil deklaratsiooni esitamise keeld ebaproportsionaalne. Selleks on lisatud seadusesse nii TSD kui ka füüsilise isiku

tuludeklaratsiooni esitamisele erand, mis võimaldab paberil maksuandmete deklareerimist, kui elektrooniliselt esitamine on maksumaksjale objektiivselt võimatu või ebaproportsionaalselt keeruline. Erinevalt TSD puhul kehtivast laiaulatuslikust elektroonilise esitamise kohustusest kohaldub samaväärne nõue füüsiliste isikute puhul vaid teatud tululiikide ja rohkemate tehingumahtude korral. Kõnealuste tehingute olemus viitab isiku piisavale digivõimekusele, mistõttu on õigustatud ootus deklaratsiooni esitamiseks elektrooniliselt. Võttes arvesse maksukogumise tõhustamise vajadust ja maksukohustuslaste ühetaolise kohtlemise nõuet ning seadusega kehtestatud erandeid, on mõlema deklaratsiooni esitamisele kehtestatud nõude puhul tegemist mõõduka piiranguga.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei leidu õigusaktides varem kasutamata ega võõrkeelseid termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu rakendamisega ei ole ette näha mõju elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ja välissuhetele, regionaalarengule ega muid otseseid ega kaudseid mõjusid peale järgnevalt nimetatute. Eelnõu rakendamine mõjutab majandust, sotsiaalvaldkonda ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldust.

6.1. Kavandatav muudatus: deklaratsioonivormide asendamine andmekoosseisuga

Mõju valdkond: majanduslikud mõjud. Mõju ettevõtluskeskkonnale

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Muudatuse raames asendatakse rahandusministri määrusega kehtestatud deklaratsioonivormid andmekoosseisudega. Esimeses etapis muudetakse deklaratsiooni TSD lisad 1 ja 2, millel seni deklareeritud andmeväljad koondatakse kokku ühtseks andmekoosseisuks. Muudatus on seotud masin-masin liidese kaudu ja e-MTA-s maksuandmete edastamise viiside kaasajastamisega. Eesmärgiks on muuta maksukohustuse täitmine lihtsamaks ja kiiremaks.

Mõju sihtrühm: Muudatuse peamiseks sihtrühmaks on maksumaksjad, kellel on kohustus esitada TSD. Selle esitajate arv ulatub igakuiselt keskmiselt 103 000 kuni 107 000 isikuni. Valdav osa sihtrühmast on juriidilised isikud. Näiteks 2025. aasta detsembrikuu andmetel esitasid juriidilised isikud üle 105 000 deklaratsiooni. Samal perioodil oli deklaratsiooni esitajaid füüsiliste isikute ja FIE-de hulgas märgatavalt vähem: vastavalt 344 füüsilist isikut ja 923 FIE-t.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on ettevõtjate puhul väike, kuna deklareerimine toimub ka edaspidi maksuhalduri e-keskkonnas ja viisil, mis suures osas kattub tänaste lahendustega. Erinevalt kehtivast vormipõhisest deklaratsiooni ülesehitusest on andmete deklareerimise aluseks edaspidi ministri määrusega kehtestatud andmekoosseis. Suuremad muudatused on andmete esitamise viisis – muutub andmete edastamise tehniline formaat.

Raamatupidamisteenuse pakkujatele avaldab andmekoosseisule üleminek samaväärset mõju kui raamatupidamist ise korraldavatele ettevõtjatele. Mõlemal juhul on vaja end kurssi viia õigusaktides tehtavate muudatustega. Kuna muudatused on suures osas tehnilist laadi ja esitatavate andmete koosseis oluliselt ei muutu (lisanduvad vaid mõned raamatupidamisprogrammides juba praegu olemasolevad tehnilised näitajad), ei kaasne raamatupidamisteenuse pakkujatele oma klientide täiendavat nõustamisvajadust või jääb see väga marginaalseks.

Mõju avaldumise sagedus: Avaldumise sagedus on väike, kuna maksukohustuslase jaoks on tegemist ühekordse tegevusega. Ta peab end deklaratsiooni andmekoosseisu esitamist puudutavate muudatustega kurssi viima.

Ebasoovitavate mõjude risk: Deklaratsioonivormide asendamine algandmete loeteluga muudab ministri määruse sisu tehnilisemaks. Muudatuse tulemusel väheneb määruse lisade maht ja sellest tulenevalt mõneti ka ülevaatlikkus õigusaktis endas. Selle mõju vähendamiseks on maksuhalduril kavas avaldada kehtivate deklaratsioonidega olemuslikult sarnased juhendmaterjalid oma kodulehel.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Ministri määrusega kinnitatud visuaalsete vormide asendamine andmekoosseisudega annab maksuhaldurile võimaluse kujundada e-MTA kasutajaliideseid vastavalt tehnoloogilisele arengule ja kasutajamugavusele, ilma et iga visuaalne muudatus nõuaks ministri määruse muutmist. Muudatus vähendab dubleerivat tööd avalikus sektoris.

Sihtrühm: Muudatus avaldab mõju eelkõige Maksu- ja Tolliametile. Sihtrühma suurus on väike, kuna muudatus mõjutab vaid ühte riigiasutust. Maksu- ja Tolliameti töötab 2026. aasta alguse seisuga 1100 teenistujat. IT-lahenduste väljatöötamisega tegeleb Maksu- ja Tolliameti umbes 10 inimest.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on väike, kuna muudatus mõjutab suhteliselt väikest tööloiku Maksu- ja Tolliameti töös. Muudatus ei eelda olulisi muudatusi isikkoosseisus ega töökorralduses.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna tegemist on ühekordse muudatusega.

Ebasoovitavate mõjude risk: Puudub

6.2 Kavandatav muudatus: TSD deklaratsiooni paberil esitamise võimaluse muutmine

Mõju valdkond: majanduslikud mõjud. Mõju ettevõtlusele

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Muudatus võib tingida paberil deklaratsioone esitavate väljamakse tegijate jaoks töökorralduslike protsesside muutmist. Kuna ettevõtluskeskkonnas on paljud kohustuslikud toimingud (nt töötamise registri kanded, majandusaasta aruannete esitamine, e-arveldus) juba praegu täielikult digitaliseeritud, tuleb edaspidi samu lahendusi hakata kasutama ka maksudeklaratsioonide esitamisel.

Eelnõul võib olla vähene kaudne mõju maapiirkondadele ja äärealadele, kus digivõimekus või arvutioskused võivad olla linnaliste piirkondadega võrreldes mõnevõrra piiratumad. Seda potentsiaalset mõju leevendab eelnõus sätestatud erand, mis lubab deklaratsiooni esitada paberil, kui elektrooniline edastamine on maksumaksjale objektiivselt võimatu või ebaproportsionaalselt keeruline. Sellest tulenevalt on negatiivne mõju regionaalarengule vähene ning täiendav põhjalikum hindamine ei ole vajalik.

Mõju sihtrühm: Muudatus puudutab juriidilisi isikuid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi ning neid füüsilisi isikuid, kes tegutsevad tööandjana. Otseselt puudutab see neid väljamakse tegijaid, kes on seni kasutanud võimalust esitada kuni viie tasu saaja korral TSD-sid paberil. 2025. aastal esitati TSD deklaratsioone paberil keskmiselt 800 kuus. Sama näitaja 2023. aastal oli 1378 ja 2024. aastal 1423. Seega on paberil deklaratsioonide esitamine ajas järjest vähenev ning moodustab hetkel u 0,07% kogu esitatavatest deklaratsioonidest.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on väike, kuna valdav osa väljamakse tegijatest kasutab juba praegu maksukohustuse deklareerimiseks elektroonilisi lahendusi. Muudatus ühtlustab deklareerimisprotsessi ja kaotab vähesed erisused, mis on oma olemuselt ajale jalgu jäänud ja tekitavad ebaefektiivsust nii maksumaksja kui ka maksuhalduri jaoks. Elektrooniliseks esitamiseks on seejuures erinevaid ja väga soodsaid või tasuta lahendusi – näiteks e-MTAs kasutajaliidese kaudu või töötasu puhul pankade loodud palgamakse lahenduse kaudu andmete esitamine.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju on pidev ja avaldub igakuiselt TSD esitamise kohustuse täitmisel.

Ebasoovitavate mõjude risk: Ebasoovitavaid mõjusid ei prognoosita, kuna seadus jätab võimaluse paberdeklaratsiooni esitamiseks põhjendatud juhtudel, mis maandab riski isikutele, kellel esinevad deklaratsiooni elektrooniliseks esitamiseks selged takistused.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Muudatus parandab andmete kvaliteeti ning aitab töödelda maksuteavet reaalajas ja kokku hoida menetlusressurssi. Muudatus võimaldab suunata ametnike tööressurssi andmesisestuselt sisulisematesse tegevustesse (nt kontrolli- ja nõustamistegevusse).

Paberil deklareerimise lubamine üksnes erandjuhul toob maksuhaldurile kaasa kohustuse hinnata taotluste põhjendatust (nt tehnilised tõrked või tervislikud põhjused). Ühtse lähenemise tagamiseks ja kuritarvituste vältimiseks on vaja luua sisemised juhised ning selged hindamiskriteeriumid.

Sihtrühm: Muudatus avaldab mõju üksnes Maksu- ja Tolliametile.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on väike, kuna muudatus puudutab konkreetset ja piiratud löiku Maksu- ja Tolliameti töös. Muudatus ei tingi koosseisu muutmist ega ulatuslikku töö ümberkorraldust.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna TSD deklaratsioone esitatakse üks kord kalendrikuus.

Ebasoovitavate mõjude risk: Lühiajaline töökoormuse kasv võib tekkida muudatuse rakendumise algaasis, mis on seotud paberil esitamise erandi taotluste menetlemisega ja täiendava nõustamise vajadusega neile isikutele, kes peavad paberilt elektroonilisele esitamisele üle minema.

6.3 Kavandatav muudatus: füüsilise isiku tuludeklaratsiooni paberil esitamise võimaluse muutmine

Mõju valdkond: majanduslikud mõjud. Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule toimetulekule

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Muudatuse järgselt peavad osa seni paberil tuludeklaratsiooni esitanud füüsilisi isikuid hakkama tegema seda elektrooniliselt. Kuna deklaratsioonide puhul, mida elektrooniliselt esitama tuleb hakata, viitavad tulu iseloom ja tehingute maht eelduslikult elektrooniliste kanalite ja vahendite kasutamisele oma igapäevases tegevuses, ei tähenda deklaratsiooni elektrooniliselt esitamise kohustus neile isikutele tõenäoliselt uut või ebaproportsionaalselt koormavat kohustust. Isiku õiguste kaitseks on säilitatud võimalus esitada põhjendatud erijuhtudel deklaratsioon paberil. See eeldab taotluse esitamist, mis suurendab taotluse esitajate halduskoormust.

Eelnõul võib olla vähene kaudne mõju maapiirkondadele ja äärealadele, kus digivõimekus või arvutioskused võivad olla linnaliste piirkondadega võrreldes mõnevõrra piiratumad. Seda potentsiaalset mõju leevendab eelnõus sätestatud erand, mis lubab deklaratsiooni esitada paberil, kui elektrooniline edastamine on maksumaksjale objektiivselt võimatu või ebaproportsionaalselt keeruline. Sellest tulenevalt on negatiivne mõju regionaalarengule marginaalne ning täiendav põhjalikum hindamine ei ole vajalik.

Mõju sihtrühm: 2024. aasta kohta esitati kokku ligi 796 000 füüsilise isiku tuludeklaratsiooni. Neist paberil esitati ligi 17 000 deklaratsiooni ning nendest 84 oli selliseid, kus TuMS §-de 15–16 või 17¹–18 alusel deklareeriti üle viie tehingu. Seega puudutab muudatus otseselt umbes 0,01% deklaratsiooni esitajatest.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on väike. Enamik nimetatud tululiike deklareerivatest isikutest kasutab tulude deklareerimiseks juba praegu elektroonilist keskkonda. Muudatus puudutab kitsast gruppi maksumaksjaid, kes on seni eelistanud paberdeklaratsiooni, kuid kellel võiks olla võime täita ka maksude deklareerimisega seotud kohustused elektrooniliselt, mis oleks kõikide osapoolte jaoks efektiivsem. Täiendavaid kulusid deklaratsiooni elektrooniliseks esitamiseks maksumaksjatel tõenäoliselt vaja teha ei ole.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju avaldub üks kord aastas füüsilise isiku tuludeklaratsiooni esitamisel.

Ebasoovitavate mõjude risk: Ebasoovitavaid mõjusid ei prognoosita, kuna seadus jätab võimaluse esitada põhjendatud juhtudel paberdeklaratsioon, mis maandab riski isikutele, kellel siiski puudub digivõimekus.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus: Füüsilise isiku tuludeklaratsiooni paberil esitamise piirang võimaldab maksuhalduril täiendavalt digitaliseerida tööprotsesse ja vähendada töökoormust, suunates mahukaid tehinguandmeid esitavad isikud elektroonilistesse kanalitesse. Elektrooniline esitamine välistab vajaduse andmete käsitsi sisestamiseks, vähendades seeläbi riigieelarve kulusid.

Erandjuhul paberil deklaratsiooni esitamise võimaldamisega kaasneb maksuhalduril vajadus hinnata taotluste põhjendatust (nt tehnilised tõrked, tervislikud põhjused või pärimisega seotud takistused). Ühtse lähenemise tagamiseks ja kuritarvituste vältimiseks on vaja luua sisemised juhised ning selged hindamiskriteeriumid.

Sihtrühm: Muudatus avaldab mõju üksnes Maksu- ja Tolliametile.

Mõju ulatus: Mõju ulatus on väike, kuna muudatus puudutab konkreetset ja piiratud lõiku Maksu- ja Tolliameti töös. Muudatusega ei kaasne vajadust muuta oluliselt koosseisu ega töökorraldust.

Mõju avaldamise sagedus: Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna füüsilise isiku tuludeklaratsioon esitatakse kord aastas.

Ebasoovitavate mõjude risk: Lühiajaline töökoormuse kasv muudatuse rakendumise algfaasis, mis on seotud paberil esitamise eranditaotluste menetlemisega ja täiendava nõustamisvajadusega neile isikutele, kes peavad paberilt elektroonilisele esitamisele üle minema.

6.4. Mõju halduskoormusele

Eelnõuga kavandatavad muudatused on suunatud halduskoormuse vähendamisele.

Suurim positiivne mõju halduskoormuse vähenemisele tuleneb üleminekust andmekoosseisu põhisele ja reaajas toimivale andmeedastusele. Automatiseeritud andmevahetus maksumaksja raamatupidamis- ja majandustarkvara ning maksuhalduri infosüsteemi vahel minimeerib inimlikest eksimustest tingitud vigu. Vigade vähenemine omakorda vähendab vajadust deklaratsioonide hilisemaks parandamiseks, täiendavate selgituste andmiseks või maksuhalduri poolsete kontrollmenetluste läbiviimiseks. Selline tehingupõhine lähenemine muudab deklareerimisprotsessi operatiivsemaks.

Olemuslikult sarnane positiivne mõju kaasneb TSD deklaratsiooni ning füüsilise isiku tuludeklaratsiooni elektroonilise esitamise kohustuse laiendamisega. Elektrooniliste kanalite kasutamine võimaldab rakendada automaatseid valideerimisreegleid ja eeltäidetud andmete kasutamist, mis kiirendab deklaratsiooni esitamise protsessi ja tagab andmete suurema usaldusväärsuse. Maksumaksja jaoks tähendab see mugavamat asjaajamist ja kiiret tagasisidet andmete vastuvõtmise kohta, samas kui maksuhalduri jaoks väheneb vajadus ressursi järele, mis seni kulus paberdeklaratsioonide käsitsi sisestamisele ja nendes esinevate tehniliste vigade parandamisele.

Halduskoormuse teatav kasv on prognoositav üksnes neile maksumaksjatele, kes peavad objektiivsetel põhjustel jätkama deklaratsioonide esitamist paberil. Kuna edaspidi on paberdeklaratsiooni esitamine lubatud vaid põhjendatud erandjuhtudel, kaasneb sellega kohustus esitada maksuhaldurile eraldi taotlus. Selle esitamise sagedus sõltub deklaratsiooni

paberil esitamise põhjustest – tegemist võib olla ühekordse takistusega või püsiva põhjusega, mis ei võimalda elektroonilisi esitamiseviise kasutada. Siiski on selliste juhtude arv prognoositavalt väike ning sellest tulenev koormus ei kaalu üles digitaliseerimisest saadavat üldist erasektori ja riigisektori ajasäästu.

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

Eelnõuga deklaratsiooni esitamise viisi osas tehtavad muudatused võimaldavad vähendada maksuhalduri töökoormust ja suunata vabanev personaliressurs nõustamiseks või keerukamate kontrollitoimingute teostamiseks. Paberil esitatud TSD deklaratsioonide sisestamiseks kulub minimaalselt ühel töötajal kuni 2 tööpäeva ehk 16 tundi kuus. See teeb aastas suurusjärgus 24 tööpäeva ja ligi 192 tundi. Füüsilise isiku tuludeklaratsiooni sisestamisele kulus 2024. aasta näite põhjal 336 töötundi ehk 42 tööpäeva. Kokku tähendaks muudatus võimalust kokku hoida täiendavalt 528 töötundi, mida oleks võimalik suunata paremate teenuste pakkumisele.

Deklaratsiooni vormidelt andmekoosseisule üleminekuga samaaegselt tehakse Maksu- ja Tolliametis vajalikke töid nii tööprotsesside kui ka infosüsteemide vaatest. Nende muudatuste rakendamiseks vajalikuks investeeringuks kasutatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhitud reaalamajanduse visiooni tegevuskava eelarvet ja Rahandusministeeriumi digipöörde eelarvet. Täiendavat rahastust taotletakse Rahandusministeeriumi digipöörde eelarvest 2027. ja järgnevatel aastatel. Kuna nii reaalamajanduse visiooni kui digipöörde eelarve on eelfinantseeritud, riigieelarvele täiendavaid kulusid ei kaasne.

Hinnanguliselt on MTA ja Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse (RMIT) kogukulud seoses automatiseeritud aruandluseks vajaliku süsteemiarenduse ja selle hooldusega järgmised:

1. IT investeeringu kulu 2025–2029: 2,1 mln eurot.
2. Majandamiskulud 2027–2030: rakenduse ülalpidamise ja halduskulu, tarkvara ajakohasena ja toimivana hoidmise kulu on aastas 20% investeeringust, RMIT-le 1 255 000 eurot;

Kui taotlused reaalamajanduse visiooni tegevuskava ja digipöörde eelarvest ei peaks osutuma edukaks, tuleb täiendavad vahendid leida Rahandusministeeriumi valitsemisala eelarvest. Samas ei ole eelarveliste vahendite nappus takistuseks eelnõu seadusena vastuvõtmisel. Peamine õigusloomeline muudatus – deklaratsioonivormide asendamine andmekoosseisudega nii seaduste delegatsiooninormides kui rahandusministri määrustes – saab toimuda täiesti sõltumatult andmepõhise aruandluse juurutamise ajakavast. Sellisel juhul tagab maksuhaldur jätkuvalt olemasolevad deklaratsioonide esitamise võimalused ja andmete masin-masin liidese teel esitamise võimalus lisandub hiljem.

8. Rakendusaktid

Eelnõu ei sisalda uusi volitusnorme, mistõttu uusi rakendusakte ei kavandata.

Esimeses järjekorras asendatakse andmekoosseisuga isikustatud andmete esitamiseks kasutatavad vormid. Selleks muudetakse rahandusministri 29. novembri 2010. a määrusega nr 60 „Tulumaksuseadusest, sotsiaalmaksuseadusest, kogumispensionide seadusest ja töötuskindlustuse seadusest tulenevate deklaratsioonide ja tõendite vormide kinnitamine ning

nende täitmise ja esitamise korrad“ kehtestatud lisasid 2, 3 ja 9, mille puhul asendatakse vorm andmekoosseisu loeteluga. Selle kavand on esitatud seletuskirjale (lisa 1).

Seoses üleminekuga andmepõhisele aruandlusele muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. a määrust nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“. Määruse §-s 52 sätestatakse tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni rakendusse kantava andmete algallikas. Kuna edaspidi ministri määrusega deklaratsioonivorme ei kehtestata, asendatakse selles sättes deklaratsioonivormid andmekoosseisuga.

9. Seaduse jõustumine

Maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral. Sestap jõustuvad maksumaksjale soodsad sätted (eelnoü § 1 punktid 1, 2, 4, 6 ja 7, § 2, § 3 punkt 1 ja § 4) 2026. aasta 1. detsembril. Andmepõhisele aruandlusele üleminekuks loodava IT-rakenduse võtab maksuhaldur kasutusele algse ajakava kohaselt (1. oktoobril).

Ülejäänud muudatused (eelnoü § 1 punktid 3 ja 5 ning § 3 punkt 2) jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. MKS §-s 4¹ sätestatud kuuekuulise tähtaja järgimiseks puudub otsene vajadus, kuna eelnoüga laiendatakse juba kehtivat deklaratsioonide esitamise korda. Lisaks on sihtrühmal eelduslikult juba praegu olemas võimekus neid nõudeid täita, mistõttu ei kaasne muudatusega ulatuslikke ümberkorraldusi ega olulisi täiendavaid kulusid. Samuti on ette nähtud leevendusmeede - põhjendatud juhtudel võib maksumaksja taotleda luba esitada deklaratsioon paberil.

10. Eelnoü koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnoü esitati koostöölastamiseks eelnoüde infosüsteemi (EIS) kaudu [26-0725/01](#) ja arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskajale, Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule ja EVEA-le. Eelnoü kohta esitasid arvamused ja ettepanekud Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Tervisekassa. Esitatud arvamused ja ettepanekud on kajastatud seletuskirja lisa olevas koostöölastustabelis (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 14. septembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik