

Kohalike omavalitsuste tulubaasi ümberkorraldamiseks tulumaksuseaduse muudatus**1. Väljatöötamise kavatsuse koostamise põhjus**

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (edaspidi VVTP) 2023-2027 punkt nr 7.1.2 näeb ette omavalitsuste (edaspidi KOV) tulubaasi tasakaalustamist, et vähendada valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse negatiivseid mõjusid, arvestades mh rahvastiku jaotust ja töökohtade paiknemist.

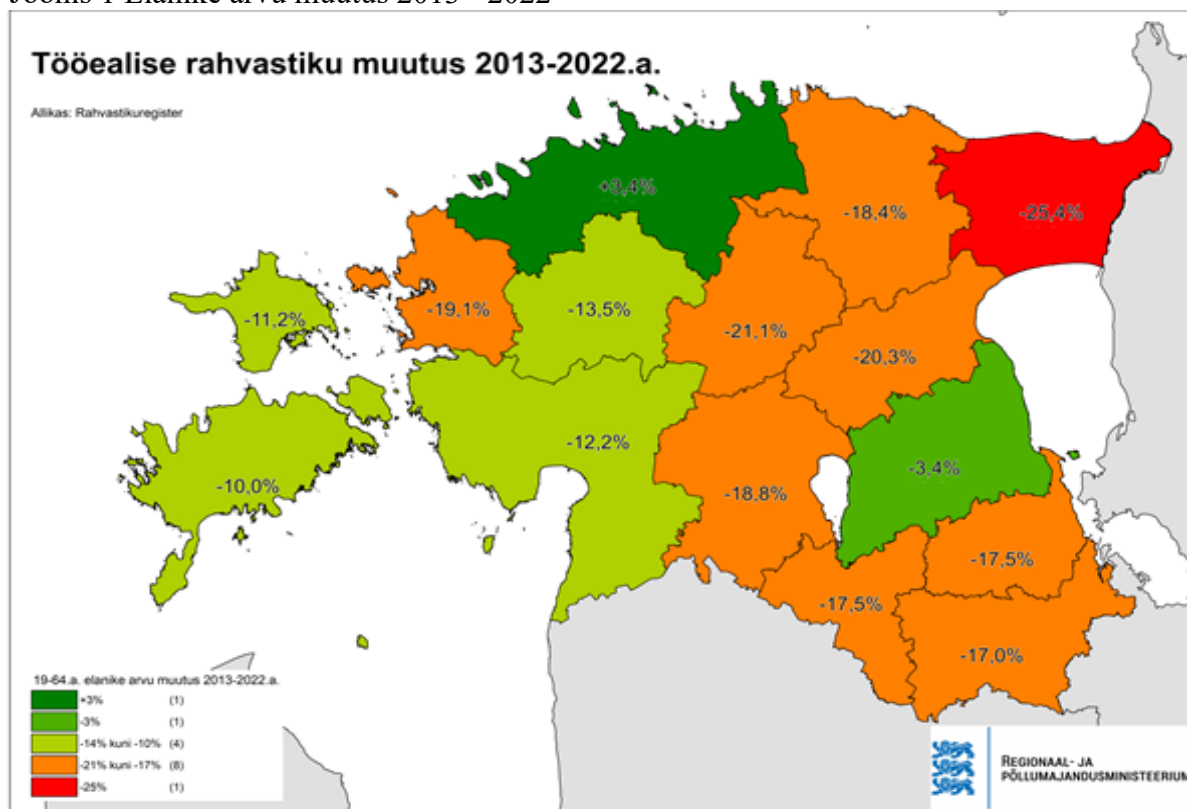
Väljatöötamiskavatsuses esitatavad ettepanekud puudutavad füüsilise isiku tulumaksu jaotuspõhimõtete muutmist, suurendades tulumaksu laekumist pensionituludelt ja vähendades üldistelt tuludelt.

2. Lahendatav probleem

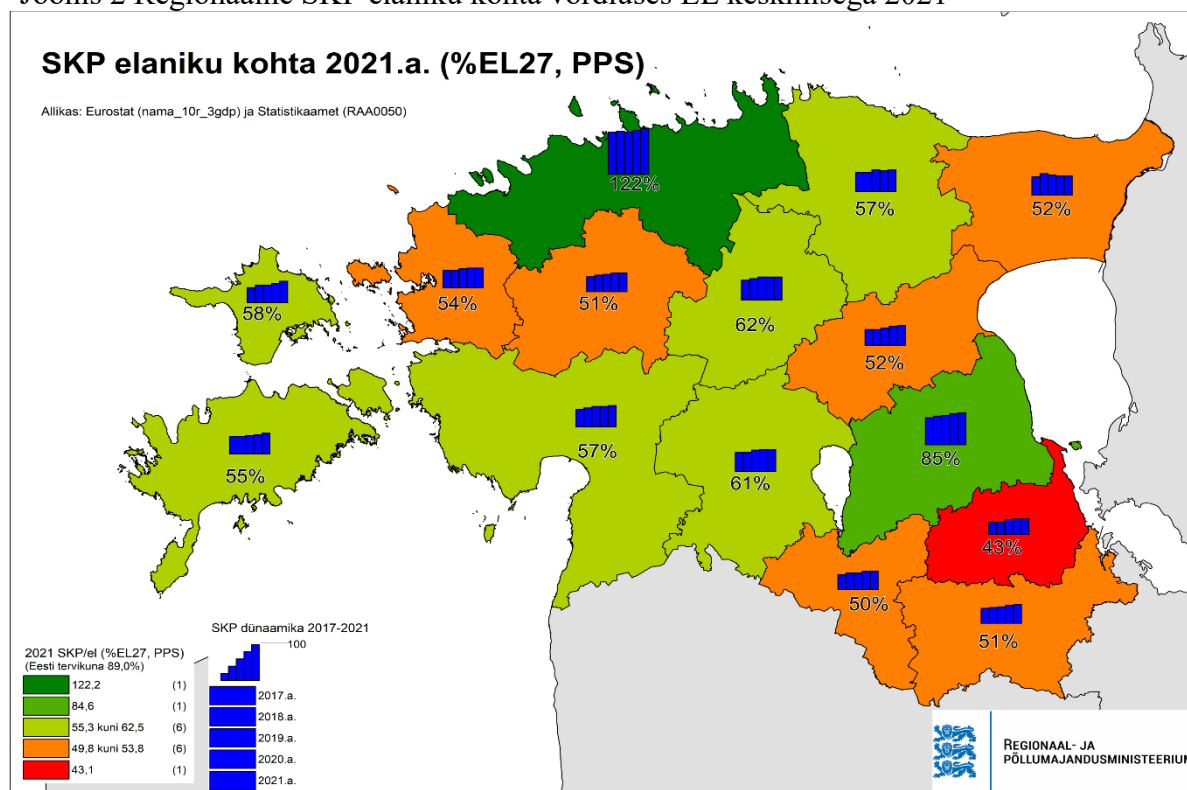
OECD riikides on viimase 20 a jooksul riigisisesele regionaalsed erinevused suurenenud, sest eelkõige nooremad inimesed liiguvad piirkondadesse, kus on tasuvam töö, paremad elamistingimused ja teenused. See tähendab, et enamasti suurlinnad koos ümbritsevate aladega kasvatavad elanike arvu, jõukust ja heaolu ning kaugemate regioonide mahajäämus suureneb väljarände tõttu. Vähem atraktiivsed piirkonnad seisavad silmitsi väheneva elanike arvu, vananeva elanikkonnaga ja sellest tingitud eelarve kulude kasvuga, sest teenuste ühikuhinnad on kõrgemad kui kasvupiirkondades.

Ligi 20 aastaga on väljaspool Harjumaad ja Tartumaad elanike arv vähenenud ligi 20%. Väljaspool Tartu ja Harjumaad on jäänud vähemaks lapsi ja tööealisi 26% (150 tuhat inimest), kuid samal ajal on kasvanud üle 65-aastaste arv 14% (17 tuhat). Nooremaelised inimesed ja kõrgemapalgalisel töökohal on kogunenud eelkõige Tallinna ja selle ümbruse KOVidesse (vt joonis nr 1). Sellest tulenevalt on näitaja SKP per elanik regionaalsed erinevused suured ja ei ole viimase 10 a jooksul vähenenud (vt joonis nr 2) ning see väljendub ka keskmise palga statistikas (vt joonis nr 3). Regionaalset ebavõrdsust suurendab suhtelises vaesuses elavate inimeste osakaal (vt joonis nr 4).

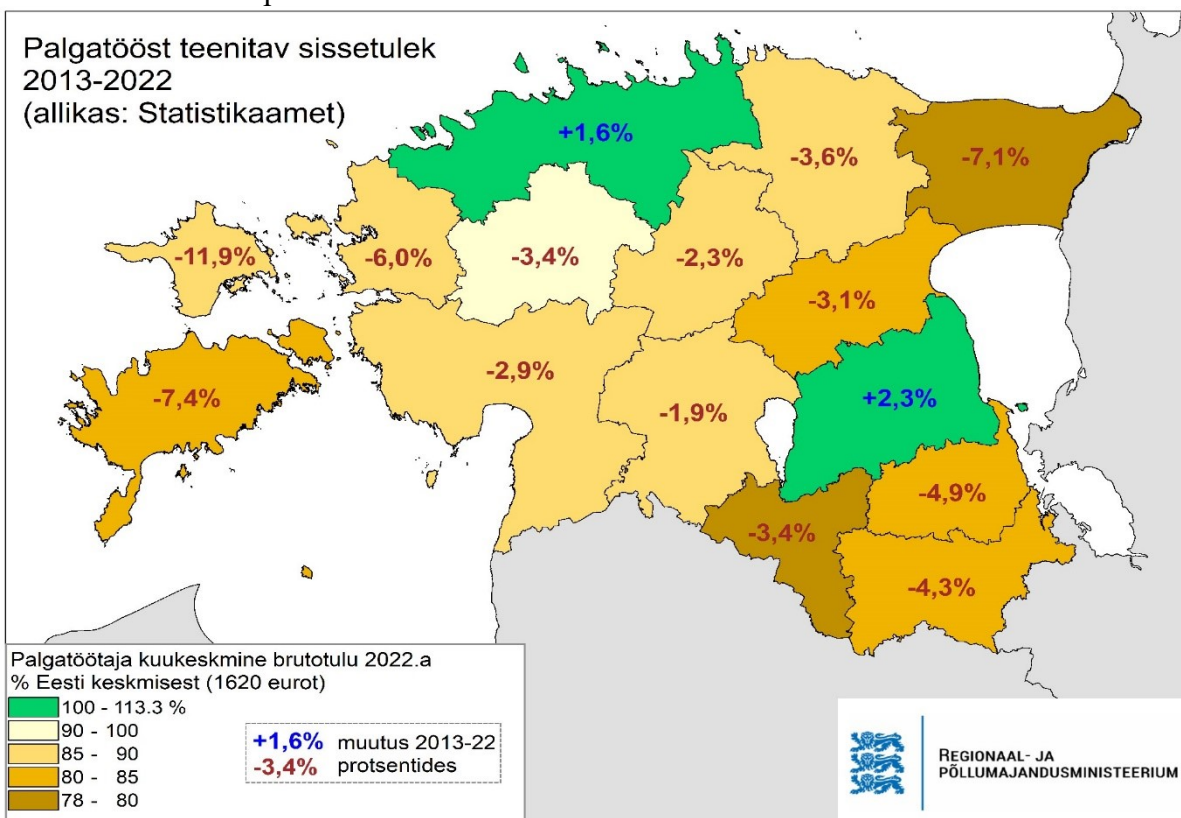
Joonis 1 Elanike arvu muutus 2013 - 2022



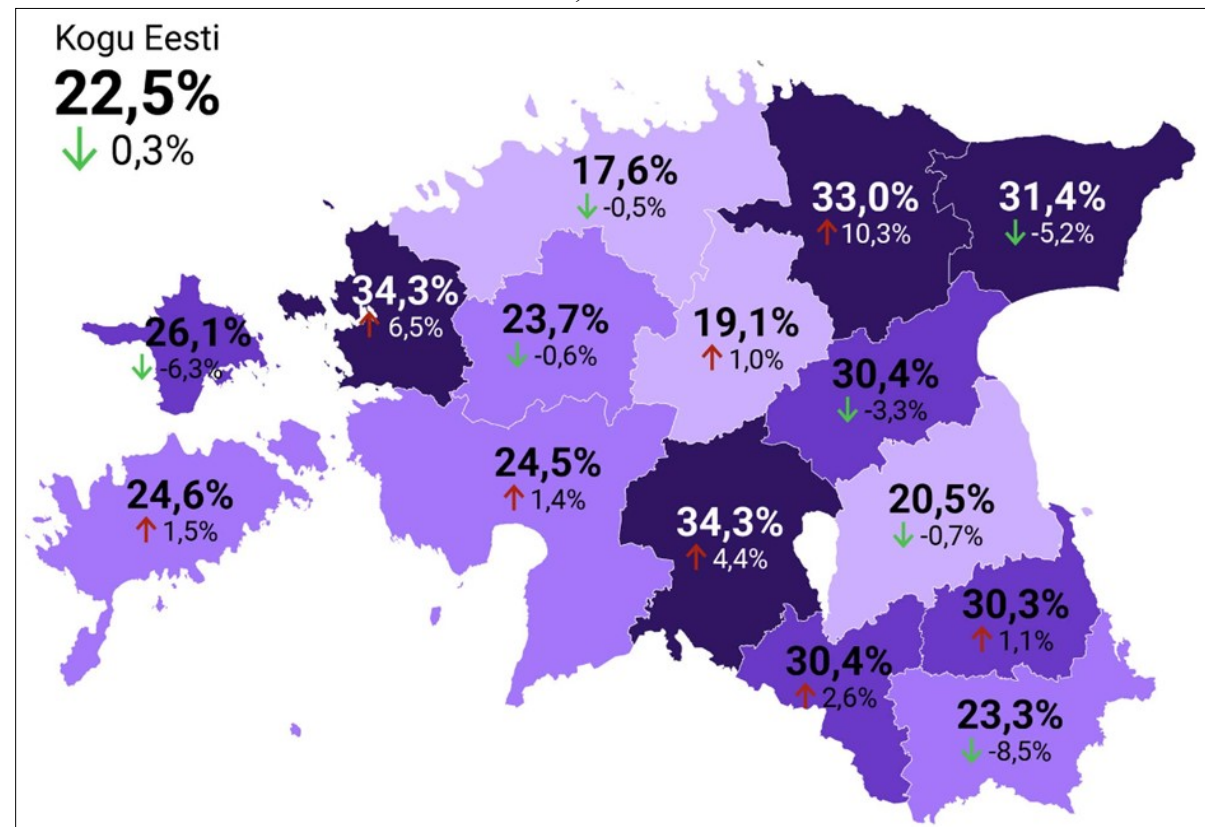
Joonis 2 Regionaalne SKP elaniku kohta võrdluses EL keskmisega 2021



Joonis 3 Keskmise palk maakonniti 2013-2022



Joonis 4 Suhtelise vaesuse määr maakonniti, 2022 võrreldes 2021¹

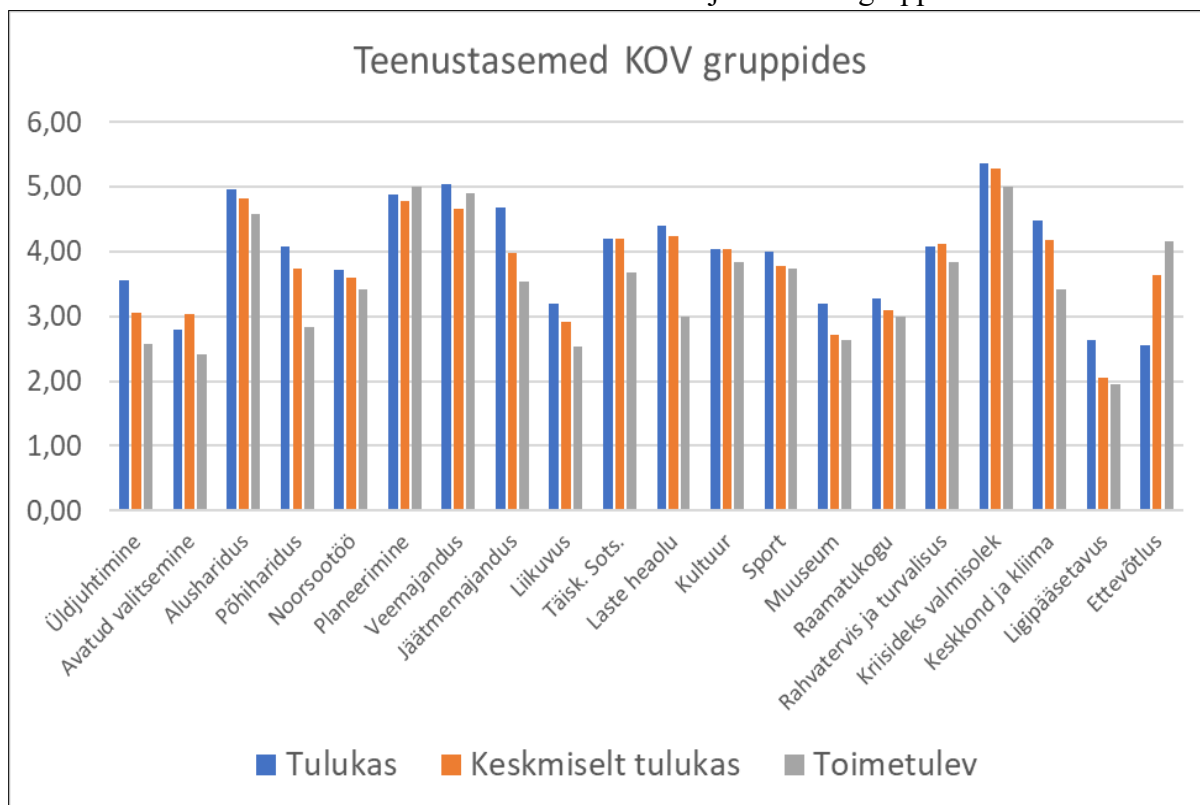


¹ Statistikaamet

Eelpool joonistel näha olevad suured regionaalsed erinevused on põhjustanud suure regionaalse ebavõrdsuse KOVide tulubaasis elaniku kohta².

Väiksem tulukus elaniku kohta tähendab vähem vahendeid omavalitsuslike teenuste korraldamiseks võrreldes tulukamate KOVidega. Teenustasemete rakendusest³ selgub, et vähem tulukate KOVide teenustasemed on kehvemad kui tulukatel (vt joonis 5). Erinevate kriiside tulemusena on eriti keerulisse olukorda sattunud vähem tulukamad KOVid⁴ (vt joonis 6) ja sellise olukorra jätkumine seab ohtu teenuste kättesaadavuse.

Joonis 5 KOVide teenustasemed valitud valdkondades ja tulukuse gruppides⁵



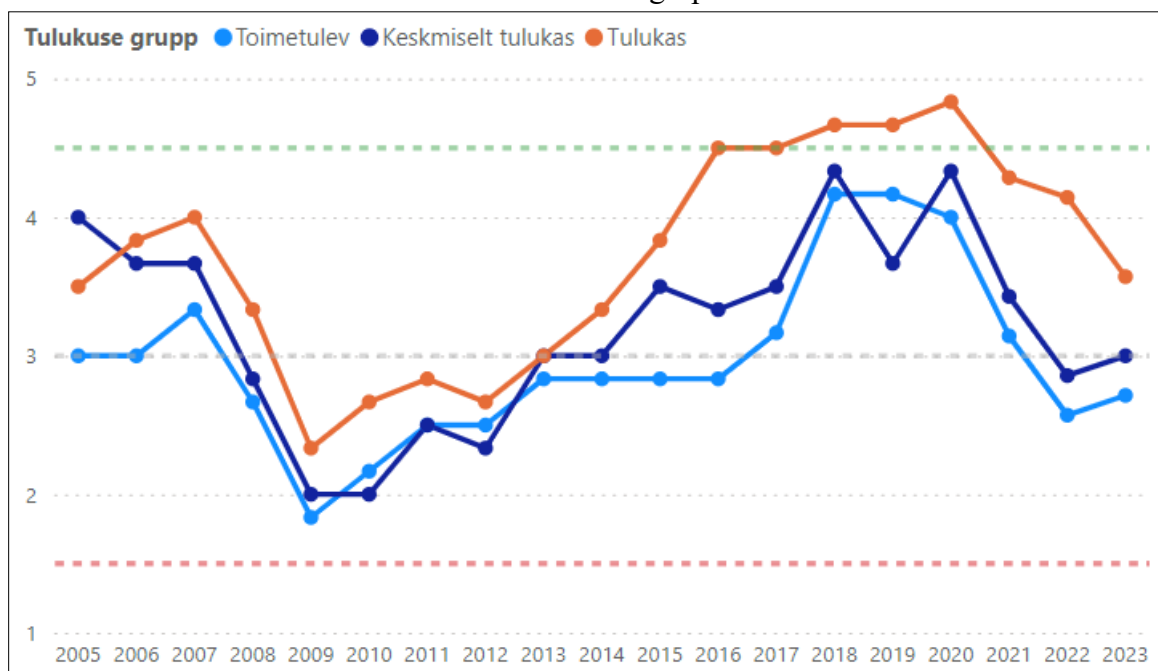
² Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi regionaalpoliitika programmi tegevus 2.2 üheks mõõdikuks on tasandusfondi mittedaavate KOV-de ja tasandusfondi daavate KOV-de põhitulu (tulumaks, maamaks ja tasandusfond) elaniku kohta erinevus. Näitaja on perioodil 2018–2020 püsinud 1,22 peal ning sihttasemeks on soovitud, et see väheneks 1,2-le. Kuid Rahandusministeeriumi värskemad andmed näitavad, et 2021. aastast on hakanud näitaja kasvama ning 2022. aastal jõudnud juba tasemele 1,27. Seega tulukuse erinevused tulukamate ja vähem tulukamate KOV-de vahel on hüppeliselt kasvanud.
<https://www.fin.ee/media/6986/download>

³ Vt minuomavalitsus.ee

⁴ Vt <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>

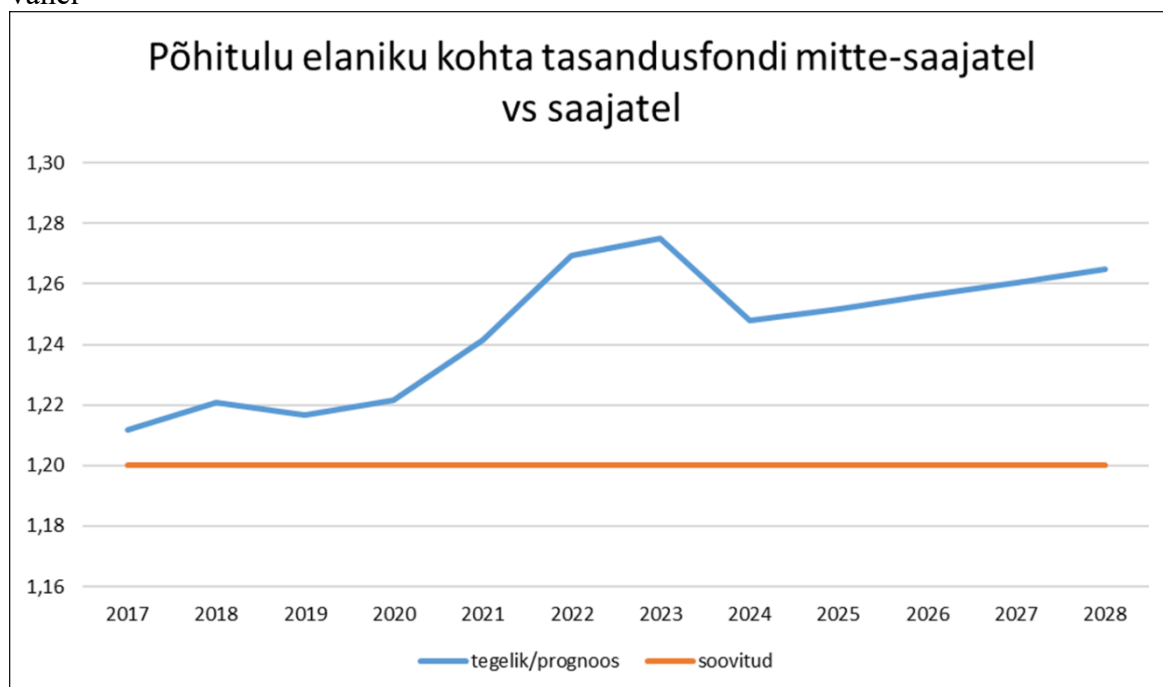
⁵ <https://minuomavalitsus.ee/>

Joonis nr 6 Finantsolukorra indeks KOV tulukuse grupiti⁶



KOV tulubaasiga mitte midagi tehes läheb tasandusfondi mittesaajate tulukus per elanik tasandusfondi saajatega võrreldes eest ära (vt joonis 7), mis tähendaks mahajäämust teenuste ja elukeskkonna arendamisel. Rahvusvaheliselt on 1,2 kordne erinevus aktsepteeritav.

Joonis 7 KOVide põhitulu elaniku kohta tasandusfondi mitte saajate ja tasandusfondi saajate vahel⁷



⁶ <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>

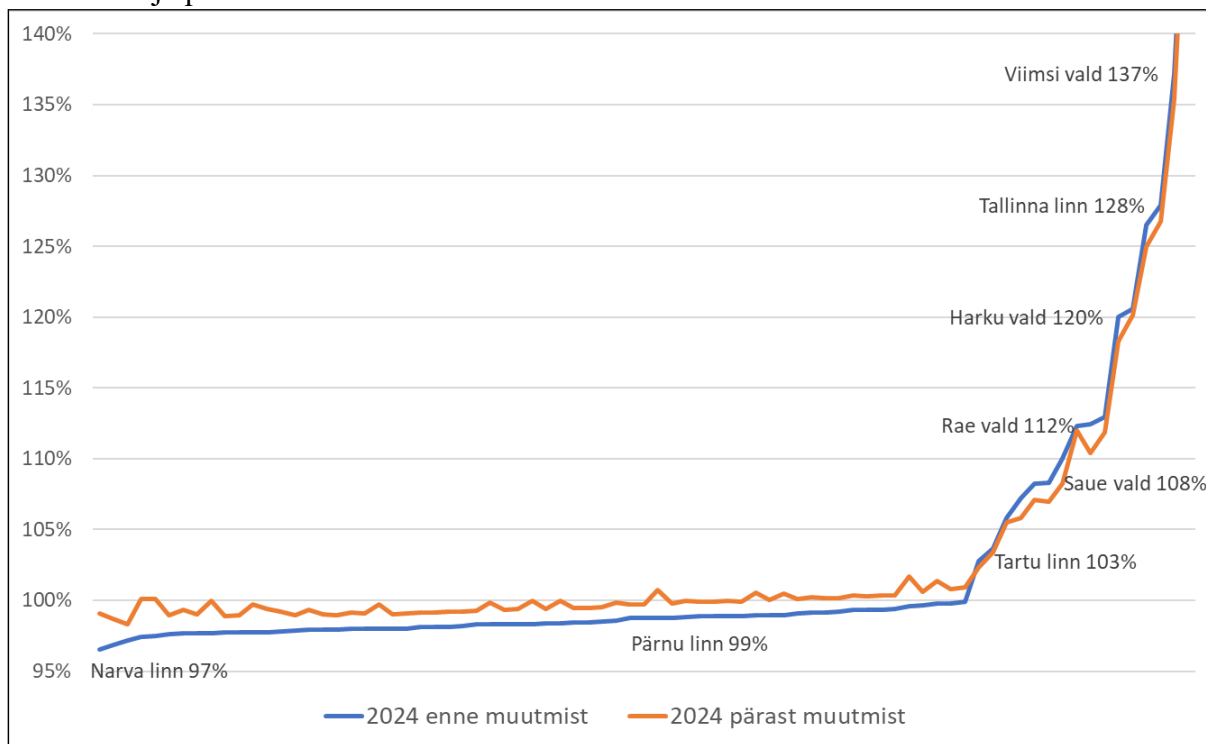
⁷ Põhitulud: tulumaks, maamaks, tasandusfond (tasanduse osa). Eesmärk on, et tasandusfondi mittesaajate ja tasandusfondi saajate vahe ei lähe liiga suureks. Rahvusvaheliselt on 1,2 kordne erinevus aktsepteeritav

Põhiseaduse § 28 mõtte kohaselt ei ole aktsepteeritav olukord, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus sõltub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse KOV-i majanduslik suutlikkus. Seega on riigi kohustus KOV-ide rahastamise süsteemi kujundamisel arvestada erinevustega KOV-de sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras⁸.

Tulenevalt majandusprognoosist ei ole riigieelarve kehva seisu tõttu võimalik nõrgema tulubaasiga KOV-ide jaoks tasandusfondi mahtu suurendada riigieelarve üldiste tulude arvelt. Seetõttu on vähem tulukate KOVide finantsseisu parandamiseks vajalik rakendada teistsuguseid lahendusi ehk teostada ümberjaotus KOVide vahel.

KOVide tulubaasi ümberkorraldamise esimene etapp jõustus 2024. a. Selle kohaselt suurendati residendist füüsilise isiku riiklikult pensionilt eraldatavat tulumaksu 2,5%-ni ja vähendati samal ajal muust maksustatavast tulust, välja arvatud kohustuslik ja täiendav kogumispension ning vara võõrandamisest saadud kasult, eraldatavat tulumaksu 11,89%-ni. Sellest muudatusest vabanenud raha 8,3 mln eurot suunati tasandusfondi. Tulubaasi ümberjaotuse mõjud on toodud joonisel nr 8.

Joonis 8. Tasandusfondi arvestuslikud tulud⁹ ja tasandusfond võrreldes kuluvajadusega¹⁰ 2024. aastal enne ja pärast tulubaasi ümberkorraldust KOV-de lõikes.



Lahendamist vajavad probleemid:

- väljaspool Harjumaad ja Tartu ümbrust elanike arv jätkuvalt väheneb ja inimesed kolivad elama suurlinnade lähiümbrusse, vähendades kahaneva elanike arvuga piirkondade KOVide tulubaasi;

⁸ Riigikohtu 16. märts 2010. a otsus nr 3-4-1-8-09

⁹ Tulumaks ja maamaks

¹⁰ Tasandusfondis arvestatakse välja KOV-ide ühtlustatud kuluvajadus, võttes arvesse tema demograafilist koosseisu, hajaasustust ning muid tegureid. Võrreldes KOV tulusid (tulumaks, maamaks) kuluvajadusega, arvestatakse välja tasandusfondi suurus, mis võimaldab ühtlasi hinnata tulukuse erinevusi.

- kahaneva elanike arvuga piirkondade KOVIDes on suur surve teenuste võrku optimeerida, aga selle raames ei tohi teenuste kättesaadavust oluliselt halvendada;
- regionaalsed erinevused on endiselt suured ja see väljendub tasandusfondi mittesaajate ja tasandusfondi saajate tulukuse per elanik erinevuse kasvus;
- võrreldes tulukamate KOVIDega on vähem tulukate KOVIDe finantsolukord keerulisem ja teenused on kehvemal tasemel;
- mitte midagi tehes jääb eeldatavasti vähem tulukate KOVIDe teenuste ja elukeskkonna areng tulukatest veelgi rohkem maha, mis võib hoogustada väljarännet ja suurendada regionaalseid erinevusi veelgi;
- Eesti KOVIDe maksuautonoomia on OECD riikide seas üks väiksemaid, mis piirab initsiatiivi parandada elukeskkonda, pannes KOVID sõltuvusse riigieelarve võimalustest;
- kasvava elanike arvuga KOVIDes on surve lühikesel ajaperioodil luua uusi lastaia- ja koolikohti, mida ei ole võimalik rahastada tulubaasi arvelt;
- keskus KOVIDes tarbivad avalikku taristut mujalt inimesed nt töö- või õpilasrände tõttu, aga need isikud ei panusta maksurahaga investeringuid teinud KOVIDi tulubaasi.

2. Eesmärgid

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (edaspidi VVTP) 2023-2027 punkt nr 7.1.2 näeb ette KOVIDe tulubaasi tasakaalustamist, et vähendada valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse negatiivseid mõjusid, arvestades mh rahvastiku jaotust ja töökohtade paiknemist.

KOVIDele laekuva füüsilise isiku tulumaksu ümberkorralduse eesmärgiks on vähem tulukate KOVIDe tulubaasi suurendamine, millega vähendatakse regionaalset mahajäämist ja valglinnastumise negatiivset mõju. Pensionituludelt tulumaksu osa suurendamisel on pikemaajalisem eesmärk, võimaldades kahaneva ja vananeva elanikega KOVIDele tagada ajas kasvav tulubaas teenuste osutamiseks.

Põhiseaduse § 154 kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOVID, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigil ei ole lubatud sekkuda KOVIDe otsuste otstarbekusse. Seega põhiseadusega ei oleks kooskõlas rahastamissüsteem, kus riigi arvates ebaefektiivse lahenduse puhul võib sellise KOVIDi tulubaasi vähendada otsustuskorras. KOVIDe rahastamissüsteem peab olema kuluneutraalne, mis kujundatakse objektiivsete näitajate alusel, mis arvestavad KOVIDe asukoha ja sotsiaalmajandusliku olukorra erisusi.

Tulumaks on kõige suurema tähtsusega KOVIDe ülesannete täitmise finantseerimise allikas, moodustades üle 50%¹¹ sissetulekutest. Seetõttu on suurema regionaalse võrdsuse saavutamiseks tulumaksu ümberkorraldus suurima võimaliku mõjuga.

2024. a võeti suund osa tulumaksust suunata KOVIDele pensionitulu alusel, sest keskmise pensioni erinevus KOVIDi on väiksem kui palgatulul¹². Tulumaks pensionitulult liigub enam piirkondadesse, kus on eakaid rohkem ning need KOVID on üldjuhul vähem tulukamad. Seega jätkatakse pensionitulult laekuva KOVIDe tulumaksu osa suurendamist ülejäänud tuludelt laekuvat tulumaksu osa vähendades. Pensionituludelt tulumaksu osa suurendamisel on pikemaajalisem eesmärk, võimaldades kahaneva ja vananeva elanikega KOVIDele tagada ajas kasvav tulubaas teenuste osutamiseks.

¹¹ riigiraha.fin.ee

¹² Keskmine pensioni väljamakse erines 2022. aastal näiteks Viimsi ja Narva vahel 1,2 korda, samas muud tulud (peamiselt töötasu) 1,9 korda

Tulumaksu muudatuste soovitatav tulemused on järgmised:

- tasandusfondi mittesaavate ja tasandusfondi saavate KOVide põhitulud (füüsilise isiku tulumaks, maamaks ja tasandusfond) per elanik vahe ei suurene nii palju, võrreldes mitte midagi tegemise stsenaariumiga;
- vähem tulukate KOVide finantsnäitajad paranevad ja muutuvad sarnasemaks tulukatele mõõdetuna KOVide finantsolukorra indeksiga;
- vähem tulukate KOVide efektiivsus paraneb ja muutub sarnasemaks tulukatele mõõdetuna KOVide finantsolukorra efektiivsuse indeksiga;
- vähem tulukate KOVide teenustasemed paranevad ja muutuvad sarnasemaks tulukatele mõõdetuna minuomavalitsus rakenduses;
- väljaspool Harjumaad väljarände ja töökohtade vähenemise tempo mõnevõrra aeglustumine võrreldes viimase 10 aastaga.

Muudatuse tulemuste mõõtmiseks ei ole otstarbekas määrata konkreetseid sihttasemeid, sest KOVid on oma otsustes autonoomsed. Riigi roll on luua KOVide rahastamissüsteem, mille raames KOVid teevad iseseisvaid otsuseid. Lisaks ei mõjuta KOVide tulubaasi mitte ainult tulumaksu ümberkorraldus, vaid ka kavandatav maksuautonoomia suurendamine. Kolmandaks on oluline tegur üldine majanduskasv ja ühiskonna areng. Seega ei ole võimalik tulumaksu muudatuse mõju eristada muudest teguritest.

Tulumaksu muudatuste strateegiline eesmärk on regionaalse ebavõrdsuse vähendamine ning seda seiratakse üldises korras.

3. Võimalikud lahendused

Võimalike lahendustena kaaluti järgmisi variante:

- 1) KOVide tasandusfondi suurendamine;
- 2) mitte midagi tegemine;
- 3) KOVide tulumaksu ümberkorraldus (soovitud lahendus).

KOVide rahastamissüsteem koosneb nii maksutuludest kui ka riigieelarvelistest toetustest. KOVide tulubaasi (tulumaks ja maamaks) ühtlustamiseks on tasandusfond. Seega on regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks alternatiivne lahendus riigieelarve tasandusfondi suurendamine. Arvestades riigi rahanduse väga keerulist olukorda, kus aastatel 2025–2027 on valitsussektori eelarve puudujääk ca 5%-ni SKT-st¹³, ei ole sisuliselt võimalik riigieelarve tulude arvelt KOVide tasandusfondi mahtu suurendada. Valitsussektori eelarvepuudujääk ületab Euroopa Liidus kokku lepitud reegleid. Seega vähem tulukate KOVide toetamiseks tuleb leida kate olemasoleva raha ehk antud juhul tulubaasi ümberkorralduse arvelt.

KOV tulubaasiga mitte midagi tegemine ei ole samuti lahendus, sest vähem tulukamate KOVide kehv finantsolukord tähendab, et nende teenuste ja elukeskkonna areng jääb tulukamate maha. Samas ei ole lubatav olukord, et KOVide erinevast sotsiaalmajanduslikust olukorrast johtuvalt on isikute põhiõigusi tagavate teenuste kättesaadavus väga erinev¹⁴.

¹³ https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-04/RM%202024.%20aasta%20kevadine%20prognoos%204.04.2024_2.docx

¹⁴ Riigikohtu 16.03.2010. a lahendi nr 3-4-1-8-09 punkt 67.

Osade KOVide väiksemat tulukust ja sellest tingitud mahajäämust teenuste tagamisel ei saa lahendada mitteregulatiivsete (juhised ja suunised) meetmetega ning vaja on rakendada fiskaalseid meetmeid.

2024. a võeti suund osa tulumaksust suunata KOVidele pensionitulu alusel, sest keskmise pensioni erinevus KOViti on väiksem kui palgatulul¹⁵. Tulumaks pensionitulult liigub enam piirkondadesse, kus on eakaid rohkem ning need KOVid on üldjuhul vähem tulukamad. Seega jätkatakse pensionitulult laekuva KOV-ide tulumaksu osa suurendamist ülejäänud tuludelt laekuvat tulumaksu osa vähendades. Pensionituludelt tulumaksu osa suurendamisel on pikemaajalisem eesmärk, võimaldades kahaneva ja vananeva elanikega KOVidele tagada ajas kasvav tulubaas teenuste osutamiseks.

Edaspidised füüsilise isiku tulumaksu planeeritavad muudatused on järgmised:

- KOVidele laekuva tulumaksu osa arvestamise määrad:
 - ✓ 2025. a pensionituludelt 5,50% ja füüsilise isiku muudelt tuludelt 11,29%;
 - ✓ 2026. a pensionituludelt 8,50% ja füüsilise isiku muudelt tuludelt 10,64%;
 - ✓ alates 2027. a pensionituludelt 10,23% ja füüsilise isiku muudelt tuludelt 10,23%;
- KOVidele laekuva tulubaasi (tulumaks ja tasandusfond) vähenemise kompensatsioon:
 - ✓ 2025. a ei või väheneda üle 1,5% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muudeta;
 - ✓ 2026. a ei või väheneda üle 2,0% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muudeta;
 - ✓ 2027. a ei või väheneda üle 2,5% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muudeta;
 - ✓ 2028. a ei või väheneda üle 3,0% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muudeta;
 - ✓ 2029. a ei või väheneda üle 3,0% võrreldes stsenaariumiga, kui midagi ei muudeta.

KOVide tulumaksu ümberkorraldamisel võeti eesmärgiks pensionitulust laekuva tulumaksu osa suurendamine muudelt tuludelt tulumaksu osa vähendamiseks, et tugevdada kahaneva elanike arvuga piirkondade KOVide tulubaasi. Tulumaksu vahendite ümbersuunamise maht valiti selline, et sellel oleks sisuline mõju regionaalarengule. Teiseks leiti KOV tulumaksu jaotusvariant, kus pensionitulult ja muudelt tuludelt tulumaksuosa suurus oleks ühesugune, tagades jaotussüsteemi lihtsuse. Selleks, et ümberjaotuse mõju ei oleks Harjumaa kasvupiirkonna KOVidele liiga suur¹⁶ nähti ette ajutine kompensatsioon, tagades, et nt 2029. a ei oleks ühelgi KOVil tulumaksu vähenemine suurem kui 3%, võrreldes olukorraga, kui tulumaksu jaotussüsteem ei muutuks.

Tabel 1. Tulubaasi kavandatavad muudatused 2025-2028

Määrad	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
KOV FITM pensionitulu määr		2,50%	5,50%	8,50%	10,23%	10,23%	10,23%
KOV FITM muu tulu määr	11,96%	11,89%	11,29%	10,64%	10,23%	10,23%	10,23%
Kahanemise kompensatsiooni piirmäär			1,50%	2,00%	2,50%	3,00%	3,00%

¹⁵ Keskmine pensioni väljamakse erines 2022. aastal näiteks Viimsi ja Narva vahel 1,2 korda, samas muud tulud (peamiselt töötasu) 1,9 korda.

¹⁶ Ilma kompensatsioonita oleks osadel juhtudel olnud mõju -7% või 8%.

Tabel 2. KOV-de eelarvetulude muutus allikate lõikes muudatuste rakendamisel

KOV tulud muutus, mln eurot	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
FITM pensionitulu		0,0	96,0	208,4	288,5	302,9	315,0
FITM muu tulu	0,0	0,0	-96,3	-209,5	-289,9	-301,5	-312,9
Kahanemise kompensatsiooni piirmäära mõju			2,3	10,2	16,0	10,2	10,6

* Uuest majandusprognosist tulenevalt kohendatakse arvutusi, et koondtulemus oleks 0.

Tulubaasi ümberkorraldusest tingitud osade KOVide tulubaasi liiga suure vähenemise vältimiseks on ette nähtud tulubaasi kahanemise piirmäär, millest üle minev vähenemine kompenseeritakse. Vastav kompensatsioon nähakse ette KOVide tasandusfondis tulude-kulude tasandamisest eraldi. Kompensatsioon arvutatakse välja prognoosi alusel 2024. aastal ja hiljem ei muudeta tulenevalt prognooside või laekumiste muutumisest. Alates 2030. a hakkab kompensatsioon vähenema aastas 15 protsendipunktilise sammuga ja jõuab nulli 2036. a. Vabanev raha suunatakse tasandusfondi tulude ja kulude ühtlustamiseks.

Tulumaksu muudatus kooskõla põhiseadusega

Riigikohus on otsuse nr 3-4-1-7-09 punktis nr 33 nentunud, et KOV-id on Euroopa Liidu õiguse ELTL protokolli nr 12 artikli 2 kohaselt fiskaalses mõttes osa valitsussektorist. KOV-id tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Nad on osa avaliku võimu teostamise süsteemist, samuti avaliku sektori eelarvesüsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit.

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 lõikest 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks KOV-idele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahu, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Seega peab omavalitsuslike ülesannete rahastamise tase olema vastavuses KOV-il pandud ülesannete mahuga (vt ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 lg 2).

Seadusandjal on riigi majandus- ja maksupoliitika kujundajana suur otsustamisvabadus kujundada KOV-ide finantseerimise põhimõtted. Tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse KOV-i puhul on see, et tema osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes. Nii näiteks ei ole PS § 28 mõtte kohaselt aktsepteeritav olukord, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse KOV-i majanduslik suutlikkus. Seega on riigi kohustus KOV-ide rahastamise süsteemi kujundamisel arvestada erinevustega KOV-de sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras¹⁷. Tänapäevane rahastamise süsteem tekitab järjest suuremaid lõhesid hajaasustuse piirkonna KOV-ide ja kahe suurema linna(piirkonna) KOV-ide vahel ning eelnõu aitab seda olukorda muuta. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta näeb samuti ette, et finantsiliselt nõrgemate KOV-ide kaitseks on vajalik rakendada rahalise tasakaalustamise mehhanisme või samalaadseid meetmeid, et ühtlustada võimalike finantsallikate ja kulutuste jagunemist nende vastutusalas (harta artikkel 9 lõige 5).

¹⁷ Riigikohtu 16. märts 2010. a otsus nr 3-4-1-8-09

Õigus piisavatele rahalistele vahenditele ei kaitse KOV-i olemasoleva rahastamissüsteemi ebasoodsamaks muutmise eest, kui selle tagajärjel ei muutu konkreetse KOV-i rahastatus ebapiisavaks talle pandud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Õigus piisavatele rahalistele vahenditele KOV ülesannete täitmiseks ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud kohalike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. On võimalik, et mingil perioodil rahastatakse omavalitsuslike ülesandeid suuremas ulatuses, kui see piisava rahastuse tagamiseks minimaalselt nõutav oleks. Tegemist on otsustusega, mille ajaliste piirideta püsijäämine ei ole põhiseaduslikult tagatud. Riigil peab säilima võimalus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ning rahanduspoliitilistele eesmärkidele. Harta artikli 9 lg 1 asetab kohaliku omavalitsuse õiguse piisavatele rahalistele vahenditele riikliku majanduspoliitika raamidesse¹⁸.

Otsuse 3-4-1-8-09 punktis 68 nentis Riigikohus, et õigus piisavatele rahalistele vahenditele ei keela riigil omavalitsuslike ülesannete rahastamist vähendada tingimusel, et ka pärast seda säiliks KOV-il võimalus täita omavalitsuslike ülesandeid minimaalselt vajalikus mahu. Lisaks nentis Riigikohus lahendi nr 3-4-1-8-09 punktis 81, et rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa tingida seda, et mingil hetkel kehtiv regulatsiooni ja koos sellega ka sel ajal tagatud rahastamise tase püsib sellisena igaveseks. KOV-id ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta. Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada. See võib kaasa tuua ka KOV-idele eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära.

Tulumaksu muudatused ei võta tulukamate KOVide praegust nn baasrahastust väiksemaks, vaid vähendavad nende tulumaksu tulevaste aastate kasvutempot. Seega muudatus ei muuda oluliselt tulumaksu kasvu arvelt raha ära andvate KOVide võimekust täita omavalitsuslike ülesandeid. Selliste KOVide tulubaas (tulumaks, maamaks, tasandusfond) per elanik jääb kõrgemaks kui tasandusfondi saajatel, kellele tagatakse ühetaoline tulubaas. Seega on kavandatav tulumaksu ümberkorraldus põhiseaduse KOV finantsgarantiidega kooskõlas.

Tulubaasi ümberkorraldusega paralleelselt kavandatakse läbi viia KOVide autonoomia suurendamine maamaksu määramisel ja KOV hoonete energiatõhususe parandamise meetmete planeerimisel arvestatakse kasvupiirkonda vajadustega. Kavandamisel on laiendada kohalike maksude nimistut.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

KOVide tulumaksu ümberkorralduse aluseks on võetud regionaalsed näitajad ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi analüüsid, mille kokkuvõtte on esitatud lahendatavate probleemide peatükis.

KOVide tulumaksu ümberkorraldusse on kaasatud Eesti Linnade ja Valdade Liit, kellega on teemat arutatud kolmel korral KOV eelarveläbirääkimiste rahanduse töörühma formaadis.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium esitas 14.12.2023. a kirjaga kõikidele KOVidele tulumaksu ümberkorralduse ettepanekud. Ministeeriumile vastas 58 KOVi.

¹⁸ sama

5. Mõju

Kavandatava muudatuse mõju hindamisel tuleb arvestada sellega, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kavandab KOVide hoonete energiatõhususe parandamise meetmete muutmist selliselt, et arvestada kasvupiirkondade vajadustega.

Kavandatav muudatus: KOV-idele pensionitelt laekuva tulumaksu osa suurendamine, ja muudelt tuludelt (va kogumispension, dividendid ja kasu vara võõrandamisest) laekuva tulumaksu osa vähendamine.

5.1 Mõju valdkond: mõju KOV asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Muudatusega suureneb vähem tulukate KOV-ide tulumaksu laekumine ning samal ajal väheneb jõukamate KOV-ide tulumaksu laekumine.

Tabel 3. Tulumaksu muudatuse ümberjaotuse mõju

	2025	2026	2027	2028	2029
Tulumaksu ümberjaotuse mõju (mln)	13	24	24	38	39

Tabel 4. Tulumaksu muudatuste mõju KOV grupiti võrreldes olukorraga, kui muudatusi ei tehtaks (vs Status Quo)

Grupp	Muutus % võrreldes olukorraga, kui midagi ei muutu					Kasv % võrreldes 2024. a				
	2025	2026	2027	2028	2029	2025	2026	2027	2028	2029
Tallinna linn	-1,1%	-2,0%	-2,5%	-2,9%	-2,9%	4%	8%	12%	16%	21%
Harjumaa tulukad	-1,2%	-1,7%	-2,1%	-2,5%	-2,5%	4%	8%	12%	16%	21%
Muu Eesti tulukad	-0,3%	-0,6%	-0,8%	-0,7%	-0,6%	5%	9%	14%	19%	23%
Keskused	1,2%	2,5%	3,3%	3,8%	3,7%	7%	13%	18%	22%	26%
Keskus tagamaaga	0,6%	1,1%	1,6%	1,8%	1,9%	5%	10%	15%	19%	23%
Osaliselt tagamaalised	0,7%	1,4%	1,9%	2,4%	2,5%	5%	10%	15%	19%	23%
Tagamaalised	1,1%	2,2%	3,0%	3,6%	3,7%	6%	12%	17%	22%	26%
KOKKU	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	5%	10%	14%	18%	23%

NB! KOV gruppides prognoosi tegemisel on lähtutud 2023. a augusti majandusprognoosi tulumaksu keskmisest kasvust iga KOV puhul, et välja selgitada muudatuste puhasmõju. Arvutused ei sisalda KOV põhist maksumaksjate ja elanike arvu muutust.

Uus kevadine majandusprognoos muudab KOV tulubaasi ümberkorralduse mõjusid ebaolulisel määral. Eelnõu esitamisel muudetakse mõjuanalüüsi sellest lähtuvalt.

Sihtrühm on suur. Muudatus avaldab mõju 79-le KOV-ile.

Mõju ulatus on väike. Tulumaksu jaotuspõhimõtete muudatusega suureneb vähem tulukate KOV-ide tulubaas, võrreldes olukorraga kui muudatust ei tehtaks. See võimaldab leevendada suurtest regionaalsetest erinevustest ja majandusolukorrast tingitud mõju nende teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile. Muudatus võimaldab nt suurendada investeringute mahtu. Tulumaksu ümberjaotust mitte tehes võib osadel kahaneva elanike arvuga vähem tulukatel KOVidel tekkida lähiaastatel finantsilisi raskusi teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamisel.

Muudatuse mõjul väheneb nn tulukamate KOV-ide tulumaks, aga sellele on seatud piirang nt maksimaalselt 3% tulumaksusummast, võrreldes stsenaariumiga kui muudatust ei toimuks. Tulukamate KOVide tuleviku perioodi põhitegevuse tulem saab olema väiksem kui praegu nende KOVide eelarvestrateegiates on kavandatud. Osades KOVidel väheneb põhitegevuse tulemi vähenemise tõttu laenude võtmise potentsiaal, mis võib tähendada väiksemas mahus investeeringute tegemist.

Muudatus ei vähenda nn tulukamate KOVide praegust tulubaasi, vaid väheneb tulevikus aset leidev tulumaksu kasv. Samas on nt Harjumaa KOVide viimase 10 a tulumaksu kasv olnud elanike arvu kiire kasvu tõttu Eesti keskmisest suurem¹⁹. See tähendab, et Harjumaa ja muude tulukate KOVide puhul võib eeldada, et tegelikud tulumaksu kasvud saavad olema suuremad kui tabelis nr 4.

Kuna KOVid on oma otsustes autonoomsed, ei ole võimalik prognoosida, missuguseid kulusid tehakse või tegemata jäetakse.

Mõju sagedus on keskmine. Tulumaksu muudatus viiakse läbi 5 aastaga.

Ebasobivate mõjude risk on väike, sest muudatuste ulatus on paar protsenti tulumaksu laekumisest, mõjutades teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust vähe. Osade KOVide puhul võib tekkida olukord, kus mõnede investeeringute teostamise aeg võib pikeneda võrreldes kehtivas eelarvestrateegiates kavandatuga.

Koondhinnang mõju olulisusele. Kokkuvõttes on mõju KOV tuludele pigem ebaoluline. Muudatus ei vähenda märgatavalt praeguseks ajaks tekkinud KOVide vaheliste tulubaasi erinevusi.

5.2 Mõju valdkond: mõju regionaalarengule

Antud kategoorias käsitletakse mõjusid maakondade lõikes. Üksikisiku tulumaksu ja kompensatsiooni koosmõjus muudatusega kaasneb 2029. a ümberjaotus summas 39 mln, millega liigub eelkõige Harjumaa raha mujale piirkondadesse. Muudatus suurendab vähem tulukamate KOV-ide finantsvõimekust ja leevendab sellega majanduskeskkonnast tingitud mõjusid nende teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile.

Sihtrühm on suur. Muudatus avaldab mõju kõikidele Eesti maakondadele või regioonidele.

Mõju ulatus on väike. Muudatuse ulatust piirab 2029. a kuni 3% tulumaksu vähenemise piir, võrreldes olukorraga kui mingit muudatust ei toimuks. Harjumaa KOVides eeldatavasti investeeringud võivad väheneda ja sellest tulenevalt võib mõnevõrra halveneda teenuste kättesaadavus eelkõige uusi lasteaia- ja koolikohti ootavatele peredele. Väljaspool Harjumaa KOVide tulubaas suureneb, KOVid saavad teha nt rohkem investeeringuid või parandada teenuste kättesaadavust.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Muudatus avaldab püsivat mõju KOV-ide eelarvete suurusle.

¹⁹ Harjumaa KOV-ide tulumaks on kasvanud perioodil 2012 - 2022. a 2,5 korda ja ülejäänud Eesti KOVidel 2,1 korda.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Muudatuse negatiivne mõju Harjumaal kohalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile on kindlasti olemas. Mujal ebasoovitav mõju puudub.

Koondhinnang mõju olulisusele. Kokkuvõttes on mõju regionaalarengule pigem väike. Muudatus ei vähenda märgatavalt praeguseks ajaks tekkinud regionaalseid erinevusi SKP, keskmises palga ja suhtelise vaesuse näitajates.

5.3 Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Muudatus mõjutab kohalike elanike jaoks omavalitsuslike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Vähem tulukamatel KOV-idel tekib võimalus teenuste arendamisse rohkem raha panustada teenuste ja elukeskkonna arengusse. Tulukamate KOV-ide tulumaksu laekumise kasv jääb eeldatavasti KOV-ide keskmisest kasvust ka pärast muudatust mõnevõrra kõrgemaks, vähendades siiski nende võimalusi kulusid suurendada kiirendatud tempos.

Sihtrühm on keskmine. Muudatus avaldab positiivset mõju vähem tulukate KOV-ide teenuste tarbijatele, mõjutades muuhulgas koolide, lasteaedade ja kultuuriasutuste jms tegevust, mille rahastamine on majanduslanguse, kasvavate käibemaksukulude jms tõttu muutunud vähem tulukamates KOV-ides keerulisemaks. Muudatus avaldab negatiivset mõju tulukamate KOVide teenuste, eelkõige eeldatavasti lasteaia- ja koolikohtade kättesaadavusele.

Mõju ulatus on väike. KOV-ide tulubaas on ülesannete täitmiseks piisav ja nad tulevad oma ülesannete täitmisega toime. Seega vähem tulukamate KOV-ide tulubaasi mõningane suurendamine võrreldes kehtiva tulumaksu jaotusega ei avalda suurt mõju kohalike teenuste saajatele. Tulukamate KOVide puhul väheneb muudatuse tõttu eelseisvatel aastatel tulumaksu aastane kasv, mis võib halvendada KOVide suutlikkust pakkuda uusi lasteaia- ja koolikohtasid.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Muudatus avaldab püsivat mõju KOV-ide osutavate teenuste kättesaadavusele.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Muudatuse tõttu võib nn tulukamates KOVides mõnevõrra pikeneda lasteaia- ja koolikohtade puuduse probleemi lahendamine. Samas mõjude leevendamiseks kavandatakse KOVide hoonete energiatõhususe parandamise meetmete planeerimisel arvestada kasvupiirkondade vajadustega.

Koondhinnang mõju olulisusele. Kokkuvõttes on mõju pigem ebaoluline. Muudatus peaks mõnevõrra parandama vähem tulukamate KOV-ide suutlikkust tagada teenuste kodulähedast kättesaadavust ja parandada teenuste kvaliteeti ja elukeskkonda.

5.4 Mõju valdkond: mõju majandusele

Eelnõuga kavandatav tulumaksu ümberkorraldus vähendab mõnevõrra tulukate KOVide tulubaasi kasvu, millega nad on arvestanud tulevikus investeeringute tegemisel eelkõige uute lasteaedade ja koolide ehitamiseks. Kuna KOVid on oma ülesannete täitmisel iseseisvad, ei ole võimalik välja pakkuda konkreetset mõjude stsenaariumi, kas tulukad KOVid kärbivad investeeringuid või tegevuskulusid. Samuti ei ole võimalik kindlalt eeldada, kui suures määras täiendavat raha saavad KOVid suurendavad selle arvelt kas investeeringuid või tegevuskulusid. Tõenäoliselt võib eeldada, et vähem tulukates KOVides teostatakse täiendavaid investeeringuid, mis võivad elavdada nt maapiirkondade ettevõtlust.

Sihtrühm on suur. KOVidel on seos ettevõtlusega, sest igapäevaselt ostetakse kaupu ja teenuseid, tellitakse erinevaid arendusprojekte ning ehitustöid ja luuakse ettevõtluse jaoks toimimise üldist keskkonda.

Mõju ulatus on väike. Nt KOVide investeeringute maht kokku on ca 400 - 500 mln, moodustades valitsussektori investeeringutest ca veerandi. Valitsussektori investeeringud moodustavad kõigist investeeringutest napi kolmandiku. Seega KOVide osa majanduse investeeringute mahust on ca 8%. Seega kui KOVide investeeringute maht vähenebki nt 10 mln, on selle mõju investeeringute kogumahule alla 1%. Samas ümberkorraldusest kasu saavad KOVid suunavad osa täiendavast tulust investeeringutesse ning see tasakaalustas tulukate KOVide investeeringute mahu langust.

Vähem tulukad KOVid saavad täiendavat raha. Asutuste sulgemata jätmise tõttu säilivad nt maapiirkondades KOV-ide töökohad. Samas nende kadumine mõjutaks piirkonna tööhõivet eeldatavasti minimaalselt.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Muudatus avaldab püsivat mõju KOV-ide osutavate teenuste kättesaadavusele.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike, sest muudatus majandusele mõju ei avalda.

Koondhinnang mõju olulisusele. Kokkuvõttes on mõju majandusele ebaoluline.

6. Edasine väljatöötamine

VTK kooskõlastusring on väga lühike, kuna eesmärk on muudatusi rakendada alates 2025. a algusest. KOVid said 14.12.2023. a Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt kirja plaanitavate tulumaksu muudatuste ettepanekute kohta. Vastuse saatis 58 KOVi, millest 26 toetas tulumaksu ümberjaotust, 19 olid vastu ja 13 KOVi olid neutraalsed.

Seega osa KOVide kaasamisest on juba tehtud. VTK-le järgneb tulumaksuseaduse muutmise seaduse (edaspidi TuMS) eelnõu koostamine.

TuMS VTK kooskõlastusringile esitamine	aprill
TuMS eelnõu kooskõlastusringile esitamine	mai
TuMS eelnõu VV istungile esitamine	mai
TuMS eelnõu Riigikogu I lugemine	alates juuni
TuMS eelnõu vastuvõtmine	eeldatavasti september
TuMS muudatuse jõustumine	eeldatavasti 01.01.2025. a