Kohalike maksude seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kohalike maksude seaduse (edaspidi *KoMS*) muutmise seaduse eelnõuga luuakse õigusraamistik, mille alusel on kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) volikogudel võimalus kehtestada sotsiaalse taristu arendustasu.

Kasvava elanikkonnaga KOVid sõlmivad ettevõtjatega elamukinnisvara arendamisel praegu rahalisi kokkuleppeid ilma vastava seadusest tuleneva regulatsioonita, et saada täiendavaid vahendeid sotsiaalse taristu[1] ehitamiseks, sealhulgas lasteaia- ja koolikohtade loomiseks. Selline lahendus ei ole üheselt selge ega ettenähtav ning kokkulepete sisu ja suurus varieeruvad nii KOVide vahel kui ka sama KOVi piires, mis raskendab ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamist. Sellise praktika osas on õiguslik diskussioon kestnud juba ligi kümme aastat. Ka Riigikohus on osundanud asjaolule, et sotsiaalse taristu kulude katmise või väljaehitamise kohustuse panemisel KOVide ja ettevõtjate vahelisi halduslepinguid puudutavate täpsemate reeglite puudumine võib tekitada ebavõrdsust ja luua korruptsiooniohu[2].

Kavandavate muudatuste eesmärk on kehtivast praktikast lähtuvalt luua nimetatud tasudele selgem õigusraamistik, mis tagaks kindlustunde kohaliku kogukonna vajaduste arvestamisel ning ettevõtete jaoks õigusselguse ja ettenähtavuse. Ilma seadusest tuleneva aluseta ei saa KOV volikogud kehtestada kohalikke makse ega tasusid. Selgem regulatsioon suurendab õigusselgust ning muudab planeerimisprotsessid läbipaistvamaks ja tõhusamaks, vähendades KOVide ja ettevõtjate vahel kokkulepete saavutamiseks kuluvat aega ning seeläbi ka vaidlusi.

Eelnõuga kavandatakse teha KoMSis muudatus, millegaluuakse sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamiseks õiguslik raamistik.

Seadusemuudatus võimaldab seniste aeganõudvate arendajatega sõlmitavate kokkulepete sõlmimise asemel kehtestada tasu KOV volikogu määrusega seaduse volitusnormi alusel.

Eelnõuga kavandatavad muudatused ei suurenda ettevõtjate, kodanikuühenduste ega inimeste halduskoormust. Täpsemalt ei ole halduskoormusele avalduvat mõju seletuskirjas analüüsitud. Käesoleva eelnõu suhtes halduskoormuse vähendamiseks halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ei pea kohaldama, kuna hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi *HÕNTE*)[3] kohaselt ei rakendata reeglit avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamisel. Sotsiaalse taristu arendustasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus KOVi territooriumil, mistõttu ei ole antud juhul alust halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamiseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

---

[1] Sotsiaalse taristuna mõeldakse KOVi avalike teenuste osutamiseks kasutatavat ehitist või ehitise osa, eelkõige lasteaeda või lastehoidu, põhikooli ja gümnaasiumi.

[2] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19.06.2025 lahend asjas nr 5-24-34, p 52

[3] HÕNTE § 1 lõike 4[2] järgi ei pea nägema ette muudatusi halduskoormuse vähendamiseks, kui kehtestatakse avalik-õiguslik rahaline kohustus, rakendatakse välislepingut või kehtestatakse ajutine nõue, samuti kui halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu. https://www.riigiteataja.ee/akt/122052025008. Vt ka

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ametnikud.

Riigikogu liikmed algatavad käesoleva Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt väljatöötatud avaliku kooskõlastusringi läbinud eelnõu selles osas, mis puudutab nn sotsiaalse taristu arendustasu. Ministeeriumi poolt ettevalmistatud eelnõu sisaldas ka päiksepargi tasu, mida käesolevas eelnõus ei ole. Leiame, et õigusselguse mõttes tuleks kiiresti luua norm, mis võimaldab omavalitsusel vastu võtta määrused seaduses sisalduva selge volitusnormi alusel.

2. Seaduse eesmärk

Kavandavate muudatuste eesmärk on luua sotsiaalse taristu arendustasule selgem õigusraamistik, mis tagaks kindlustunde kohaliku kogukonna vajaduste arvestamisel ning ettevõtete jaoks õigusselguse ja ettenähtavuse. Selgem regulatsioon suurendab õigusselgust ning muudab planeerimisprotsessid läbipaistvamaks ja tõhusamaks, vähendades KOVide ja ettevõtjate vahel kokkulepete saavutamiseks kuluvat aega ning seeläbi ka vaidlusi.

Seadusega aidatakse kaasa KOV territooriumil elamuarenduse tulemusena elama asuvate valla- või linnaelanikele vajalike avalike teenuste osutamisele, milleks võimaldatakse KOVil kehtestada kohaliku maksuna arendajatele elamuarenduste kavandamisel vajalike sotsiaalse taristu (eelkõige lasteaed või lastehoid, põhikool ja gümnaasium) ehitamise kulude osaliseks katmiseks sotsiaalse taristu arendustasu.

Eelnõu väljatöötamine lähtub ka Riigikohtu 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendist asjas 5-24-34, milles kohus osundas, et kui soovitakse seada detailplaneeringu algatamise eelduseks tasu, sidumata seda konkreetse planeeringuga, on see sisuliselt suunatud maksu kehtestamisele. Seda saab põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 113 ja § 157 lg 2 kohaselt teha ainult seaduse alusel.[4]

Maksukorralduse seaduse (edaspidi *MKS*) §-s 2 on avatud maksu mõiste, mille järgi on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Sotsiaalse taristu arendustasu on mõeldud KOVi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks ja sellel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Sotsiaalse taristu arendustasu vastab MKS §-s 2 sätestatud maksu põhimõttele.

Munitsipaalkoolide ja -lasteaedade pidamine on seadusest tulenev KOV ülesanne. Sotsiaalse taristu arendustasu ei saa olla riiklik maks või tasu, sest selle eesmärk on kaasrahastada kohaliku taristu ehitamist mõnes kiire elanike arvu kasvuga piirkonnas, kui kohalikud olud eeldavad uute koolide ja lasteaedade ehitamist. Kohaliku tasu puhul on KOV volikogul võimalik teha erinevaid soodustusi ja vabastusi.

Sotsiaalse taristu arendustasu on olemuselt kohaliku maksu iseloomuga ja seega sobituvad muudatused KoMS-i. Sotsiaalse taristu osas kaaluti võimalust laiendada planeerimisseadust (edaspidi *PlanS*), nii et detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise kulude kandmise

[4] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19.06.2025 lahend asjas nr 5-24-34, p 62

kohustus laieneks detailplaneeringust huvitatud isikule (edaspidi *arendaja*) ka avalike hoonete, näiteks lasteaedade ja koolide ehitamise puhul. Sellisel juhul oleks olnud KOVil võimalus sõlmida arendajaga halduslepingu ka avalike hoonete ehitamise osas. Halduslepingu kaudu oleks võimalik kohustada arendajat kandma täielikult või osaliselt üksnes nende avalike hoonete ehitamise kulud, mis on detailplaneeringu kohased ning planeerimislahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja funktsionaalselt seotud. Kuid sellisel juhul jätkuks tasu küsimine kokkuleppe korras halduslepinguga.

Kehtiv KoMS näeb ette viis erinevat kohalikku maksu: reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Eelnõuga lisandubd KoMS § 5 loetelusse kohaliku maksuna ka sotsiaalse taristu arendustasu. Kuigi terminoloogiliselt kasutatakse selle maksu puhul sõnastust „tasu", on olemuselt tegemist kohaliku maksuga.

PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks. Kohaliku maksu objekti seaduses sätestamine aitab ära hoida ka maksude kontrollimatut kumuleerumist[5]. Sellest tulenevalt on käesolevas seaduses sotsiaalse taristu arendustasu puhul KoMS-i lisatud sätted, mis tagavad maksuobjekti selguse, määravad maksumaksja ja maksu saaja, maksude kohaldamisel maksumaksjate ühetaolise kohtlemise ning seavad raamid maksukohustuse tekkimise aja valikule. Regulatsiooni sõnastamisel on samal ajal lähtutud põhimõttest, et see oleks vastavuses praeguseks kujunenud praktikaga ja riivaks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust minimaalselt.

Sotsiaalse taristu arendustasu

Sotsiaalse taristu mõistet ei ole õigusaktides defineeritud. Riigikohus on käsitanud sotsiaalse taristuna lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamist, raamatukogu- ja spordihooneid ja -rajatisi.[6]

PS § 37 lõige 2 sätestab, et tegemaks haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. PS §-s 37 nimetatud õppeasutuseks on ka lasteaed (alushariduseaduse (AHS) § 3 lõige 2). AHS § 5 näeb lõikes 1 ette alushariduse kättesaadavuse KOV tagatava kohustusena. Lasteaiakoha andmise kohustus hõlmab vajadusel ka täiendava taristu rajamist.

PS § 37 lg-s 2 nimetatud õppeasutuste hulka kuuluvad põhikoolid ning gümnaasiumid. Arvestades Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p-des 2 ja 3; KOKS § 6 lg-s 2; põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lg-s 2, § 7^1 lg-s 2, § 10 lg-tes 1 ja 3 ning § 27 lg-s 1 sätestatut, on seadusandja sisustanud PS § 37 lg 2 esimesest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse kohustust kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu (vt RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p-d 59-60). Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa vabaneda oma kohustusest tagada hariduse kättesaadavus, jättes oma koolid asutamata, neis koolides küllaldase arvu õppekohti loomata või õpilase haridusliku erivajadusega arvestamata (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 63). Lisaks võib PS § 37 lg 2 hõlmata ka spordirajatiste olemasolu tagamise kohustust määral, mis on minimaalselt

[5] Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, PS § 157 kommentaarid. Vt: https://pohiseadus.ee/sisu/3642/paragrahv_157

[6] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19.06.2025 lahend asjas nr 5-24-34, p 28

tarvilik laste mitmekülgseks kehaliseks arenguks, mille soodustamine on osa alus- ja põhiharidusest.

PS § 28 lg 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu ja muu sotsiaalabi andmist (KOKS § 6 lg 1 ning sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 5 lg 1). SHS-i teises peatükis on seadusandja loetlenud kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad teenused, näiteks väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus (SHS § 20-22^1), turvakoduteenus (SHS §-d 33-37) ning lapsehoiuteenus (SHS § 45^1-45^4). Rahvaraamatukogu on kohaliku omavalitsuse asutus (rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) § 3 lg 1). Minimaalselt nõutav rahvaraamatukogude hulk on seotud elanike arvuga (RaRS § 4 lg 2).[7]

Seega kõigi eelnimetatud teenuste osutamine oma rahvastikuregistrijärgsetele elanikele on KOVile kohustuslik.

KOVi üheks ülesandeks on vastavalt PlanS-ile üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamine (PlanS § 91 ja § 139). Üldplaneeringus määrab KOV tingimused maa kasutamisele, näeb ette piirkonnad, mida võib elamumaana kasutusele võtta ja kui palju elamuid võib ehitada. Üldplaneeringu koostamisel võtab KOV arvesse ka arendamisega kaasnevaid ülesandeid nagu vajaliku avaliku taristu rajamine, kuid üldplaneeringus ettenähtud arengustsenaariumid ei pruugi tingimata täies ulatuses täituda.

Selleks, et üldplaneeringus määratud maa võtta kasutusse elamumaana, tuleb koostada ja kehtestada detailplaneering või anda projekteerimistingimused. KOVil on küll laialdane ruumilise planeerimise autonoomia, kuid elamu ehitamise ajahetke otsustab siiski arendaja. KOVi jaoks muutub olukord keeruliseks, kui lühikese ajaperioodi jooksul hakatakse ellu viima paljusid detailplaneeringuid või projekteerimistingimusi korraga. Selliste uute elamuarendustega kaasneb kiirelt elanike arvu kasv ning KOVil on kohustus lühikese ajaperioodi jooksul tagada näiteks täiendavad lasteaia- ja koolikohad. KOVide tulubaas ei võimalda lühikesel ajaperioodil suures mahus uute lasteaedade ja koolide ehitamist, olemasolevate lasteaedade ja koolide laiendamist või teiste avaliku kasutusotstarbega hoonete ehitamist, milles osutatakse valla- ja linnaelanikele avalikke teenuseid. Elanike lisandumisega ei kaasne koheselt ka kiiret maksutulu kasvu, mis aitaks KOVil toime tulla suurenenud investeerimisvajadusega. Uued elanikud hakkavad KOVi eelarvesse maksudega panustama mõningase viiteajaga, aga teenuseid vajavad nad kohe. Lisaks peavad KOVid kinni pidama laenude võtmisel netovõlakoormuse piirangutest. Seega ei pruugi sotsiaalse taristu ehitamiseks piisata üksnes KOVi omatuludest ja laenurahast. Kui sotsiaalse taristu arendustasu ei saaks arendajalt võtta, peab KOV lähtuma oma tavapärastest finantsvõimalustest ja uusarenduse piirkonna lasteaedade ja koolide ehitus jääb eeldatavasti ootele. Teisalt võib KOVi piisavate finantsvahendite puudumine kaasa tuua ka olukorra, kus KOV peab jätma elamuarenduseks vajaliku detailplaneeringu algatamata.

Tasu kehtestamine elamukinnisvara arendajatele sotsiaalse taristu arenduskulude osaliseks katmiseks võimaldab elanike jaoks olukorda, kus KOV on suuteline tooma uute koolide, lasteaedade jne ehitamise ajaliselt ettepoole. Sotsiaalse taristu arendustasu küsimine uuselamu piirkondade arendajatelt on põhjendatud, sest uued elanikud on nt uutest koolidest ja lasteaedadest peamised kasusaajad.

[7] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19.06.2025 lahend asjas nr 5-24-34, p 32 ja 33

KOVid on seni sotsiaalse taristu arendustasu kogumist korraldanud erinevalt, sõlmides kokkuleppeid haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 98 kohaste halduslepingutega või tehes kokkuleppeid väljaehitamiskohustuste osas võlaõiguslike lepingutega. Riigikohus on ka osundanud, et vastavaid nõudeid saab KOV seada detailplaneeringu kehtestamisel haldusakti kõrvaltingimusena, millega (planeeringu elluviimisest) huvitatud isikult nõutaks põhjendatud ulatuses sotsiaalse taristu objektide väljaehitamist või sellega seotud kulude kandmist (HMS § 53 lg 2 p-d 2 ja 3)[8]. Selleks haldusaktiks saab olla ka volikogu kehtestatav detailplaneering.

Samas puudub kehtivas õiguses aga selge õiguslik alus, mille alusel oleks võimalik kehtestada sotsiaalse taristu arendustasu avalik-õigusliku tasuna. Riigikohus on sedastanud, et üldise tasu seadmine oleks suunatud kohaliku maksu kehtestamisele, mida saab teha vaid seaduse alusel.[9] Selliste lepingute ja kokkulepete sisu, mis igakordselt lepitakse HMSi alusel arendajaga kokku, varieerub KOVi sees ning arendajate võrdne kohtlemine ei pruugi olla alati tagatud, erinevalt olukorrast, kui seaduses on sätestatud kohaliku maksu kehtestamise võimalus, millega KOV saab maksumääruses kõigile arendajatele määrata oma haldusterritooriumil alad, millelt elamuarenduse korral küsib ühtsetel alustel sotsiaalse taristu arendamistasu. Igakordsete eraldi arendajatega sõlmitavate kokkulepete puhul võib tekkida olukord, kus sama omavalitsuse piires erinevad sarnases olukorras arendajate jaoks nii sotsiaalse taristu arendustasude suurused kui muud olulised tingimused. Arendajatel puudub sellisel juhul kindlus, kui suured on tulevased arenduse elluviimisega kaasnevad lisakulutused, mistõttu võivad muutuda kinnisvaraarendused kallimaks. Praktikas on sellised lepingud ja kokkulepped läbipaistmatud, tekitavad pingeid KOVi ja arendajate vahel ning võivad põhjustada aastatepikkusi vaidlusi.

Kavandatava seaduse eesmärk on kehtestada ühtsed ja selged reeglid, mis annavad KOV volikogudele õiguse otsustada sotsiaalse taristu arendustasu rakendamise, suuruse ja kasutamise põhimõtete üle. See tagab arendajatele etteaimatavuse investeeringutega seotud kulude osas ning kindlustab arendustasu maksmisel kõigi ettevõtjate võrdse kohtlemise samas KOVis sarnastes olukordades.

Eesti taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika võimaluste analüüsis rõhutatakse sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamise vajalikkust. Analüüs toob välja, et ühtsete ja läbipaistvate reeglite loomine võimaldab kohalikel omavalitsustel planeerida ja finantseerida vajalikke taristuinvesteeringuid ning tagada arendajatele prognoositavuse arendusprojektide kulude osas. Seni puudulik õiguslik alus sotsiaalse taristu arendustasu rahastamiseks pikendab planeerimisprotsessi, kuna kokkulepped on aeganõudvad. See omakorda aeglustab arendamise protsessi, mille tõttu tõuseb piiratud maaressursside tõttu linnades maa hind. Kõrgemad hinnad halvendavad eluasemete taskukohasust ning takistavad tasukohaste eluasemete kättesaadavuse paranemist. Õigusliku aluse loomine suurendab ettevõtjate võrdset kohtlemist ning vähendab vaidlustele kuluvat aega. Seetõttu on sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamine oluline samm taskukohase ja jätkusuutliku eluasemepoliitika edendamisel Eestis[10].

Sotsiaalse taristu arendustasu kuulub arenduste realiseerimiseks vajalike erasektori panuste

---

[8] Haldusaktile võib kehtestada kõrvaltingimuse, kui kõrvaltingimuseta tuleks haldusakt jätta andmata (HMS § 53 lg 2 p 2) või kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutlusõiguse alusel (HMS § 53 lg 2 p 3). Kohaliku omavalitsuse üksusel on detailplaneeringu kehtestamisel ulatuslik kaalutlusruum. Kohaliku omavalitsuse üksuse rahaliste vahendite ebapiisavus või kulude ebaotstarbekus võib tingida detailplaneeringu vastu võtmata või kehtestamata jätmise. Vt täpsemalt Riigikohtu 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendist asjas 5-24-34.

[9] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19.06.2025 lahend asjas nr 5-24-34, p 62

[10] Eesti taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika võimaluste analüüs

reguleerimise instrumentide hulka. OECD 2022. aasta analüüsi[11] kohaselt kasutasid mingil kujul kõik analüüsitud 60 riiki (välja arvatud Uganda) mingil kujul maa väärtuse kasvu jagamise instrumenti. Üheks suureks lahendamist vajavaks väljakutseks on siinjuures arendustasu kehtestamise õiguslike aluste ja definitsioonide puudumine, mille reguleerimine vähendaks õigusvaidlusi ning suurendaks arenduste aktsepteeritavust. Maa väärtuse kasv on tihedalt seotud sotsiaalse taristu vajadusega. Uued elanikud vajavad uusi lasteaedu ja koole. Kui kohalik omavalitsus rajab need hooned oma vahenditest, tõstab see piirkonna kinnisvara väärtust. Seetõttu on õiglane, et rahalist panust küsitakse ka neilt, kes saavad sellest investeeringust otsest kasu – uute elamute arendajatelt. Sel viisil jagatakse sotsiaalse taristu loomise koormus õiglaselt ning toetatakse elukeskkonna jätkusuutlikku arengut.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu esimene paragrahv käsitleb muudatusi KoMSis ja teine paragrahv näeb ette seaduse jõustumissätted.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse kohalike maksude seadust.

Eelnõu § 1 koosneb 5 punktist.

Punktiga 1 lihtsustatakse KoMS § 2 lõike 2 sõnastust. Kehtiva KoMS § 2 lõike 2 kohaselt jõustub (valla- või linnavolikogu kehtestatud) maksumäärus ning see avalikustatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*) sätestatud korras. Vald või linn edastab maksumääruse elektroonilisel teel või elektroonilisel andmekandjal Maksu- ja Tolliametile (edaspidi *MTA*). Maksumäärus avaldatakse MTA veebilehel. Muudatusega lühendatakse sõnastust ja viiakse kooskõlla teistest seadustest tulenevate nõuetega. KoMSis ei ole tarvidust üle reguleerida maksumääruse eelnõu eelneva avalikustamise nõuet, kuivõrd avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkti 16 järgi tuleb teabevaldajal avalikustada kohaliku omavalitsuse organite määruste eelnõud koos seletuskirjadega enne nende vastuvõtmiseks esitamist. Valla- ja linnavolikogu ning valla-ja linnavalitsuse õigusaktide eelnõude avalikustamise kord on sätestatud valla või linna põhimääruses, mitte KOKSis, seetõttu on avalikustamise osas sättes tehtud viide KOKSile eksitav. KOKS § 23 lõike 1 teise lause kohaselt avaldatakse volikogu määrus Riigi Teatajas ja see jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Kuna maksumäärus kehtestatakse volikogu määrusega, siis kohaldub esitatud nõue ka kohaliku maksu kehtestamisel.

Eelnõuga asendatakse KoMS § 2 lõike 2 teises lauses senine termin „vald või linn" asjakohasema terminiga „valla- või linnavalitsus". KOKS § 22 lõike 2 järgi otsustab õigusaktiga n-ö abstraktselt kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada näiteks valla- või linnavalitsusele ametiasutusena. Kuivõrd maksumääruse MTA-le edastamine on tehniline toiming, siis ei ole mõistlik, et KOVi nimel hakkaks vastu võetud õigusakti edastama volikogu KOVi kollegiaalorganina. Seetõttu on mõistlik asendada sõnad „vald või linn" sõnastusega „valla- või linnavalitsus", kellena mõeldakse valitsust laiemas tähenduses koos ametiasutustega. Lisaks jäetakse eelnõuga KoMS § 2 lõikest 2 välja täpsustus maksumääruse edastamise viisi kohta MTA-le (edastamine elektroonilisel teel või elektroonilisel andmekandjal), kuna kaasaegses dokumendihalduse praktikas toimub edastamine valdavalt

[11] OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris.

elektrooniliselt ning konkreetne edastamisviis ei vaja seaduses täpsustamist. Muudatused lihtsustavad teksti vältides liigset detailsust.

Punktiga 2 muudetakse KoMS § 3 lõiget 4, milles sätestatakse, et valla- ja linnavalitsused võivad volikogude volitusel sõlmida omavahel halduslepingu, millega antakse lepinguosalistes valdades ja linnades kehtestatud sama liiki kohalike maksude maksuhalduri ülesanded üle ühe lepinguosalise valla või linna ametiasutusele. Kehtiva KoMS § 3 lõike 4 järgi võivad valdade ja linnade volikogud sõlmida omavahel halduslepingu, millega antakse lepinguosalistes valdades ja linnades kehtestatud sama liiki kohalike maksude maksuhalduri ülesanded üle ühe lepinguosalise valla või linna ametiasutusele. Eelnõuga kavandatava muudatuse eesmärk on korrigeerida halduslepingu sõlmimise protsessi täpsemalt, sätestades, et lepingu sõlmimise õigus on volikogude vastava volituse alusel valla- ja linnavalitsusel. Lepinguid ei sõlmi volikogud, kes ise füüsiliselt haldusülesandeid ei täida ega vahetult haldusmenetlusi läbi ei vii, vaid valla- või linnavalitsused täitevorganina.

Punktiga 3 muudetakse KoMS § 3 lõiget 6, millega korrigeeritakse KOV sisest maksu kogumise halduslepingu sõlmimise pädevust. Kehtiva KoMS § 3 lõike 6 järgi võivad volikogu ning Maksu- ja Tolliamet sõlmida kohaliku maksu kogumiseks halduslepingu. Lepingu sõlmimise ja täitmisega seotud kulud kaetakse valla- või linnaeelarvest. Lepinguid ei sõlmi (ei allkirjasta) siiski volikogud, vaid valla- või linnavalitsused volikogu volituse alusel. Seetõttu täpsustatakse eelnõuga KoMS § 3 lõike 6 esimeses lauses, et valla- ja linnavalitsus võib volikogu volitusel sõlmida Maksu- ja Tolliametiga kohalike maksude kogumiseks halduslepingu. Eelnõuga ühtlustatakse KoMS § 3 lõike 6 teises lauses kasutatud sõnastust „valla- või linnaeelarvest" sõnastusega „omavalitsuse eelarvest" sarnaselt mujal KoMSis kasutatud terminoloogiaga.

MKS § 5 lõigetes 4 ja 5 sisaldub sarnane regulatsioon KoMS § 3 lõigetega 4 ja 6, kuid eelnõuga pakutava sõnastusega täpsustatakse, milline organ ja millise volituse alusel teise KOVi või MTA-ga halduslepinguid sõlmib.

Punktiga 4 täiendatakse KoMS § 5 punktiga 11, millega lisatakse kohalikke maksude loetellu uue kohaliku tasu liiki, mille alusel on KOV volikogul võimalus kehtestada oma haldusterritooriumi maa-alal sotsiaalse taristu arendustasu. Sotsiaalse taristu arendustasu eesmärk on osaliselt katta elamuarendusest tingituna täiendavate elanike lisandumisest tulenevaid sotsiaalse taristu arendamise kulusid KOVile. Tavaliselt viitab maksu või tasu nimetus sellele, mida maksustatakse ehk mille eest maksu või tasu makstakse. Näiteks maamaksu puhul, mis on täielikult KOV eelarvesse laekuv kohalik maks, väljendab nimetus selgelt, et maksustatav objekt on maa. Maamaks rõhutab maksukoormuse seost maa väärtuse või omadustega ning maksukohustus lasub maaomanikul. Sotsiaalse taristu arendustasu puhul on nimetuses aga rõhk mitte niivõrd maksustataval objektil või tegevusel, vaid tasu kasutamise eesmärgil – tasu küsitakse arendajalt sotsiaalse taristu arendamiseks.

Sotsiaalse taristu tasu maksustamise objekt on seega erinev maamaksuseaduses sätestatud maksustamisobjektist (maa väärtusel põhinev maa maksustamise hind, vt maamaksuseaduse § 1 lõige 1 ja § 2). Olemuslikult ei minda nimetatud tasu kehtestamisel vastuollu KoMS § 4 lõikes 3 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt ei tohi maksuobjekti maksustada rohkem kui ühe kohaliku maksuga.

Punktiga 5 täiendatakse seadust §-ga 14^2, millega sätestatakse KOV volikogudele võimalus kehtestada arendajalt ja ettevõtjalt küsitava uu kohaliku maksuna sotsiaalse taristu tasu.

KoMS uus § 14^2 - sotsiaalse taristu arendustasu sätted

Lõikes 1 sätestatakse, et KOVi volikogu võib kehtestada sotsiaalse taristu arendustasu oma territooriumil. Sotsiaalse taristu arendustasu eesmärk on võimaldada elamuarenduse tulemusena kiirelt kasvava elanikkonnaga KOVidel saada täiendavaid vahendeid, et neil oleks jätkuvalt võimalik tagada oma elanikele KOV korraldatavate kohalike avalike teenuse kättesaadavus. Seejuures oleks võimalik elamuarenduse käigus makstud sotsiaalse taristu arendustasu vahendeid kasutada näiteks koolide või lasteaedade ehitamiseks. See on üks võimalus, kuidas omavalitsus saab hallata elanike arvu suurenemisest tingitud kasvavaid teenusevajadusi.

Senises praktikas on KOVid elamuarenduse käigus ettevõtjatelt kokkuleppel küsinud arendustasu, kuid eelnõuga luuakse selge õiguslik alus volikogule kohaliku maksuna sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamise, et tulla toime kiire elanike kasvuga piirkonnas suurenenud vajadusega pakkuda näiteks lasteaia- ja koolikohti, mille kättesaadavuse peab KOV alusharidusseaduse ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel oma elanikele tagama.

Lõikes 2 määratletakse mõiste „sotsiaalne taristu" tähendus ehitiste ja konkreetsete hoonete nimetamise kaudu. Eelnõus täpsustatakse nimelt, milliseid objekte sotsiaalse taristu mõiste hõlmab, et oleks selge, mille jaoks kogutakse sotsiaalse taristu arendustasu. Sotsiaalne taristu on eelnõu kohaselt ehitis või selle osa, mida kasutatakse KOVi avalike teenuste osutamiseks, mille alla kuuluvad eelkõige lasteaiad, lastehoiud, põhikoolid ja gümnaasiumid. Sotsiaalse taristu objekte ei ole seega eelnõus ammendavalt määratud, vaid eelnõuga jäetakse KOVile õigus PS § 157 lõikest 2 tulenevast maksuautonoomiast lähtudes lugeda sotsiaalse taristuna ka muid kavandatava KoMS § 14^2 lõikes 2 nimetamata hooneid. Definitsioon vastab kehtivale praktikale, mille puhul võetakse kokkuleppel arendajaga sotsiaalse taristu arendustasu enamasti uute lasteaedade ja koolimajade ehitamiseks. Vaatamata sellele võib KOVil olla vajadus kavandada tasu võtmist ka mõne muu hoone või hooneosa, näiteks huvikooli, raamatukogu, rahvamaja, muuseumi, spordirajatise, turva- või hooldekodu või muu avaliku ülesande täitmiseks vajaliku hoone või rajatise ehitamiseks.

Suure arvu uute elanike saabumisel tekib surve selliste objektide ehitamiseks elanikkonna avalike teenuste saamise vajaduse rahuldamiseks. Õiguslik regulatsioon seaduses ja selle alusel volikogu kehtestatud maksumääruses loob õiguskindluse nii omavalitsustele kui ka arendajatele, võimaldades täpsemat sotsiaalse taristu hoonete ehitamise rahastuse planeerimist. Arendajad saavad suurema selguse, millistest põhimõtetest lähtuvalt konkreetses KOVis sotsiaalse taristu arendustasu küsitakse ja kindluse, et sotsiaalse taristu arendustasuga panustavad nad uuselamupiirkondade elanike jaoks uute lasteaedade, koolide jne ehitamisse.

Erinevalt PlanS § 131 lõike 2 loogikast, mille järgi võib planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks ehk kus arendaja ehitab halduslepingu alusel valmis konkreetsed avalikuks kasutuseks mõeldud rajatised, ei ole eelnõuga kavandataval sotsiaalse taristu arendustasul otsest seost mõne konkreetse kooli või lasteaia ehitamisega. Samuti ei pea sotsiaalse taristu hoone asuma planeeringualal, millel elamuarendust kavandatakse. Sotsiaalse taristu arendustasu moodustab senise praktika põhjal kuni 20% ühe lasteaiakoha või koolikoha ehitamise maksumusest ning KOV lisab ülejäänud osa oma eelarvetuludest ja laenu arvelt. Seega sotsiaalse taristu arendustasu on elamuarenduse kohase planeeringu elluviimisest või projekteerimistingimuste alusel kavandatavast ehitisest huvitatud arendajate kaaspanus KOVi

eelarvetesse uute lasteaedade ja koolide ehitamiseks.

Lõige 3 sätestab sotsiaalse taristu arendustasu maksja. Sotsiaalse taristu arendustasu maksja on füüsiline ja juriidiline isik (seletuskirjas nimetatud üldjuhul *arendaja* või *ettevõtja*), kes kavandab volikogu kehtestatud sotsiaalse taristu arendustasu alal vähemalt kolme elamuühiku rajamist detailplaneeringu menetluse või projekteerimistingimuste menetluse käigus. Lõike 4 kohaselt võib volikogu kehtestada tasu maksmise kohustuse arvestuse alusena kolmest elamuühikust kõrgema elamuühikute arvu (vt täpsemalt lõike 4 selgitusest).

Uute elamute rajamisega kaasnevaid lisavajadusi kohaliku omavalitsuse avalikele teenustele (näiteks hariduse kättesaadavuse tagamiseks lasteaedade ja koolide ehitamine) on omavalitsusel võimalik rahastada läbi sotsiaalse taristu arendustasu. Kui rajatakse mitu uut elamut, suureneb elanike arv ning sellest tulenevalt kasvab üldjuhul ka vajadus avalike teenuste järele. Tasu maksmise tingimusega vähemalt kolm elamuühikut tagatakse, et tasu kehtestamine on seotud elanikkonna kasvuga, mis nõuab investeeringuid sotsiaalse taristu arendamisse.

Sotsiaalse taristu arendustasu rakendumise eelnõuga määratletud alampiir on kolm elamuühikut, et vältida olukorda, kus üksikuelamu ehitamisel peaks maksma KOVile tasu. Nt juba olemasoleval tiheasustuse alal üksikelamu ehitamine ei ole suunatud arenduste realiseerimiseks kasu saamisega saamisele ning sellisel juhul ei tule piirkonda suurel arvul uusi elanikke, kellele tuleb hakata ehitama uusi lasteaedasid, koole jne. Nt ühe kaupa perede saabumisel on eeldatavasti KOVis juba olemas vajalikud lasteaia- ja koolikohad. Kui samasse piirkonda mitmete uute elamute ehitamise tulemusena asuvad KOVi elama aga paljud noored või lastega pered, siis võib KOVile tekkida arvestatav vajak uute lasteaia- ja koolikohtade rajamiseks ning sellest tulenev täiendav ehitamis- või olemasolevate hoonete laiendamise vajadus, mis nõuab KOVilt mahukaid täiendavaid investeeringuid.

Sotsiaalse taristu arendustasu ala puhul ei ole oluline konkreetse katastriüksuse sihtotstarve ning tasu maksmise kohustuse saab kehtestada nii elamumaal kui ka nt elamu- ja ärimaa liit-sihtotstarbega maal. Tasu rakendumisel on määrav, kas detailplaneeringu ja projekteerimistingimustega kavandatakse elamuühikute nagu üksikelamu, paarismaja, ridaelamu või korterelamu rajamist (vt täpsemalt lõike 5 selgitusi). Äripindade, sh äri eesmärgil lühiajaliste rendikorterite rajamisel sotsiaalse taristu arendustasu ei rakendu. Esineb mõningane risk, et sotsiaalse taristu arendustasu vältimiseks võib omanik äripinnad võõrandada ja muuta tavalisteks korteriteks. Sellisel juhul peab korteriomanik arvestama, et talle ei rakendu nt kodualuse maa maksusoodustus, mida arvestatakse maalt, mille sihtotstarve või üks sihtotstarvetest on elamumaa.[12]

Seaduses sotsiaalse taristu arendustasu rakendumise alampiirina kolme elamuühiku sätestamine mõnevõrra piirab KOVide enesekorraldusõigust, aga samas on see kooskõlas seni kujunenud praktikaga, et sotsiaalse taristu ei rakendata ühe kaupa ehitatavatele üksikelamutele, kuna seeläbi ei kaasne KOVile hüppelist avalike teenuste osutamise mahu kasvu. Alampiiri kehtestamine on vajalik, et seadusega kaitsta, et üksikute pereelamute rajamisel ei kaasneks sotsiaalse taristu arendustasu maksmise kohustust. Sotsiaalse taristu arendustasu kohaldamise tingimused sätestatakse seaduses samuti arendaja ettenähtavuse huvides, et vältida arendajate ebavõrdset kohtlemist ja ebaproportsionaalset ettevõtlusvabaduse riivet.

Lõige 4 annab volikogule õiguse määruses täpsustada, alates mitmendast kavandatavast

[12] Maamaksuseaduse § 11 lõige 1[1].

elamuühikust tekib konkreetses KOVis määratud arendustasu alal kohustus maksta sotsiaalse taristu arendustasu. See tähendab, et tasu maksmine ei pruugi kohustuslik olla alati alates kolmest elamuühikust nagu nimetatud kavandatavas KoMS § 142 lõikes 3, vaid maksumääruses võib seada seaduses nimetatust kõrgema minimaalse arvu elamuühikuid, millest alates tasu rakendub. Muudatusega tagatakse KOVidele paindlikkus ning võimalus kohandada tasu kehtestamist vastavalt kohalikele oludele ja arenduste mahule, vältides väikeste arenduste ebavajalikku koormamist ja suunates ressursid eelkõige suuremahuliste arenduste tõttu suurema hulga elanikkonna lisandumisega seotud avalike teenuste kulude katteks.

Lõige 5 määratleb, mida mõistetakse kavandatava paragrahvi tähenduses elamuühiku all. Elamuühikuks loetakse iseseivalt kasutatavat eluruumi nagu korter, üksikelamu, üks osa paarismajast, üks osa ridaelamust. Sättega välistatakse, et sotsiaalse taristu arendustasu küsitaks näiteks ärikinnisvara arendamiseks (kasutamise sihtostarve vaid äritegevus), mis ei ole suunatud isikutele alaliseks elamiseks. Elamu peab vastama eluruumile esitatavatele nõuetele[13]. Reeglina ei loeta suvilat ega aiamaja elamuks, mistõttu ka nende hoonete ehitamist ei võeta sotsiaalse taristu arendustasu kohaldamisel arvesse. Elamuühikul on sotsiaalse taristu arendustasu puhul oluline õiguslik tähendus, sest selle alusel määratakse maksukohustuse tekkimine. Väga laiades piirides tõlgenduste vältimiseks ja ettevõtjate jaoks etteaimatavuse ja võrdse kohtlemise tagamiseks on seaduses oluline selgelt defineerida elamuühiku mõiste ja mitte jätta seda iga kohaliku omavalitsuse volikogu enda otsustada. Maksuobjekti taoline kitsendus riivab PS § 154 lõikes 1 sätestatud kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust, kuid sellel kitsendusel on legitiimne eesmärk, kuna see tagab ettevõtjatele ettenähtavuse, milliste elamute osas sotsiaalse taristu arendustasu kohaldatakse. Sotsiaalse taristu arendustasu suurus võib potentsiaalselt olla mitusada tuhat eurot ning kuna ettevõtluse jaoks on tegemist olulises summas rahalise kohustusega, kaalub maksumaksjate õiguste kaitse üle kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse riive ise määratleda, millistele ehitistele arendustasu kohaldada.

Lõike 6 alusel tuleb volikogul sätestada sotsiaalse taristu arendustasu maksumääruses maksukohustuse tekkimise aeg.
Volikogu sätestab määrusega maksukohustuse tekkimise aja:
1) detailplaneeringu menetlusetapi täpsusega:
2) projekteerimistingimuste menetlusetapi täpsusega.

KoMS § 4 lg 1 punkt 7 kohustab volikogu kehtestama maksumääruses maksukohustuse tekkimise aega. Eelnõuga kavandatava KoMS § 14^2 lõige 6 täpsustab, milline saab maksukohustuse tekkimise aeg olla sotsiaalse taristu arendustasu puhul, lisades seega kehtiva KoMSi üldnormile kitsenduse. Eelnõu annab KOV volikogule laiad piirid, võimaldades siduda tasu maksmise kohustuse tekkimise aja konkreetsete planeerimis- ja projekteerimistingimuste menetluse etappidega. Planeerimismenetluse etapi all on eelnõus mõeldud PlanSi tähenduses detailplaneeringu algatamist, vastuvõtmist, heakskiitmist ja kehtestamist. Ehitusmenetluse etapi all on mõeldud projekteerimistingimuste taotluse esitamist ning projekteerimistingimuste andmist.

Selline paindlikkus seaduses on vajalik, sest KOVid on täna arendajatega kokku lepitava tasu kohustuse tekkimise ajahetke erinevalt määratlenud ja volikogud saaksid seda jätkuvalt teha vastavalt kohalikele vajadustele ja eelistustele.

---

[13] Vt ehitusseadustiku § 11 lõike 4 alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri 02.07.2015 määrust nr 85 „Eluruumile esitatavad nõuded".

Sotsiaalse taristu arendustasu ei saaks küsida hoone rajamise ehitusloa etapis, sest sellisel juhul võib arendaja nt tasukohustuse vältimiseks detailplaneeringu ala võõrandada füüsilistele isikutele, kes hakkaksid ühe elamuühiku ehk üksikelamu kaupa ehituslubasid taotlema. Seaduse eesmärk on aga vältida olukorda, kus tasu maksmise kohustus langeb üksikutele füüsilistele isikutele, kes ei ole planeeringu elluviimisest PlanSi tähenduses n-ö huvitatud isikud. Arendaja saab maa võõrandamisel aga vältida sotsiaalse taristu arendustasu maksmist. Tasu maksmise kohustuse sidumine maa võõrandamisega ei ole praktikas realistlik, sest kohalik omavalitsus ei suudaks neid omanike muudatusi jälgida. Samuti ei saa sotsiaalse taristu arendustasu kohustust määrata kasutusloa menetluse etapis, sest see võib motiveerida kasutusloa taotluse esitamisega venitama, kuigi uued elanikud reaalselt juba korterites elavad.

Kui tasu maksmise kohustus tekib detailplaneeringu või projekteerimistingimuste menetluse etapis, võib tekkida eelis neil arendajatel, kes viivitavad ehitamise alustamisega. Teatud juhtudel võib olla kasulik ette ära teha detailplaneeringud ja siis arendajatel ehitamisega viivitada, et vältida olukorda, kus kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatav sotsiaalse taristu arendustasu määr võib aja jooksul suureneda. Seega võib tekkida olukord, kus ehitama hakkamise hetkel on nt 10 a tagasi tasu maksnud ettevõtte sotsiaalse taristu tasu maksnud väiksema määraga kui nt 3 a tagasi tasu maksnud ettevõte. Riigikogu menetluses oleva PlanS muutmise seaduse eelnõu[14] kohaselt nähakse ette, et detailplaneering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asutud ellu viima kümne aasta möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest arvates. Detailplaneeringu kehtivust võib KOV põhjendatud juhul pikendada ühe korra kuni viie aasta võrra. Senini on detailplaneeringud kehtinud kuni kehtetuks tunnistamiseni olenemata sellest, kas neid on asutud ellu viima või mitte. See on aga toonud kaasa olukorra, kus kehtivad näiteks 30 aastat vanad detailplaneeringud, mis ei ole aga ammu enam aja- ega asjakohased.

Kavandatav PlanSi muudatus, mille kohaselt kaotab detailplaneering pärast kümneaastast ellu viimata jätmist kehtivuse, aitab vähendada ebavõrdsust, sest see sunnib arendajaid kiiremini tegutsema või planeeringuid uuendama, mis omakorda võimaldab kohalikel omavalitsustel sotsiaalse taristu arendustasu õiglasemalt ajakohastada.

Tasu maksmise kohustuse tekkimise ajavahemiku kehtestamine seaduses on vajalik, et isikutel oleks selge arusaamine, missuguste menetlusetappide puhul võib KOV volikogu kaalutleda sotsiaalse taristu arendustasu küsimist. Maksukohustuse tekkimise ajavahemiku sätestamine seaduses riivab mõnevõrra KOVide enesekorraldusõigust, aga samas on see kooskõlas seni kujunenud praktikaga, KOVid on tasu maksmise kohustuse kokkuleppel arendajaga sidunud erinevate menetlusetappidega. Eelnõu annab volikogudele laiad piirid valiku kehtestamiseks, millistes menetlusetappides arendustasu maksmise kohustust kohaldada ja kujundada vastavalt kohalikele oludele. Sotsiaalse taristu arendustasu kogu suurus võib potentsiaalselt olla mitusada tuhat eurot ning kuna ettevõtluse jaoks on tegemist olulises summas rahalise kohustusega, kaalub maksumaksjate õiguste kaitse (sotsiaalse taristu arendustasu maksmise kohustuse tekkimise aja ettenähtavus) üle kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse riive.

Juhime tähelepanu, et KoMSi § 4 lg 1 punkt 6 kohustab volikogu maksumääruses kehtestama ka maksusumma arvutamise või määramise korra, jättes KOV volikogule avara otsustusõiguse, autonoomia, kuidas maksusumma arvutatakse. Kas konkreetse arvutuse aluseks näeb volikogu maksumääruses ette nt elamuühikud või ruutmeetri, saab iga KOV volikogu ise otsustada. KoMS

[14] Planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (683 SE).

§ 4 lg 1 punkt 6 kohustab määruses kehtestama kohaliku maksu tasumise tähtpäeva. Sotsiaalse taristu arendustasu puhul võib see olla näiteks aeg enne detailplaneeringu kehtestamist või projekteerimistingimuste väljastamist.

Lõige 7 annab kohaliku omavalitsuse volikogule pädevuse kehtestada määrusega sotsiaalse taristu arendustasu maksmise tingimused ja kord. Määruses tuleb täpsustada, lisaks üldistele KoMS § 4 sätestatud maksumääruse nõuetele, vähemalt järgmised sotsiaalse taristu arendustasu maksmise olulised aspektid:
1) tasu rakendamise ala (territoriaalne ulatus) ehk millistel valla või linna territooriumidel arendustasu kehtib;
2) tasu määr või määrad;
3) soodustused ja vabastused ehk tingimused, mille alusel võib isikud tasu maksmisest osaliselt või täielikult vabastada;
4) tagastamise alused ehk olukorrad ja tingimused, mil taotlejale tagastatakse makstud tasu osaliselt või täies mahus tagasi.

Antud sätte eesmärgiks on täpsustada, mida volikogu peab lisaks üldistele KoMS § 4 lõikes 1 ette nähtud maksumääruse kohustuslikele nõuetele sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamisel maksumääruses kehtestama. KoMS § 4 lg 1 punkt 2 kohustab volikogu maksumääruses määrama maksuobjekti, aga ei määratle, kas tasu saaks rakendada ainult osades KOV territooriumi piirkondades või asulates. Täpsustus loob selguse, et volikogu võib sotsiaalse taristu arendustasu alaks määrata kogu oma territooriumi või kehtestada konkreetse tasu rakendamise ala mõnes asulas või mõne asula konkreetsete tänavate piirkonnas, aga ülejäänud territooriumil seda mitte rakendada. See võimaldab tasu sihistada nt kiire elanike kasvuga piirkondadesse ja vältida tasu kohustuse tekkimist piirkondades, kuhu omavalitsus ootab pigem elanikke juurde (näiteks, kus on elanikele vajalikud lasteaia- ja koolikohad juba loodud, kuid need on alatäituvusega). KoMS § 4 lg 1 punkti 4 kohaselt võib volikogu kehtestada erinevatel sotsiaalse taristu arendustasu aladel erineva tasu määra. Sarnaselt teiste KoMSis sätestatud kohalike maksudega sätestatakse eelnõuga kavandatava KoMS § 14^2 lõike 7 punktis 2 üle, et sotsiaalse taristu arendustasu puhul on kohustuslik volikogul kehtestada arendustasu määr või määrad (võimaldab diferentseerida tasusid KOV eri piirkondade lõikes).

KoMS § 4 lg 1 ei anna üldvolitust maksumäärustes maksuvabastuste kehtestamiseks. Samas võib praktikas tekkida olukordi, kus maksukohustus võib langeda arendajatelt eraisikutele. Sotsiaalse taristu arendustasu maksmisel võib volikogu maksuvabastuse alusena näha maksumääruses ette nt olukorra, kus isik laseb oma pere jaoks või pärandi jagamiseks maa eraldi kinnistuteks, millel kavandatakse ehitada neli elamuühikut enda pere vajaduste tarbeks, mitte kinnisasja edasimüügi eesmärgil.

KoMS § 4 lg 1 punkt 5 sätestab volikogule kohustuse kehtestada maksumääruses maksu tasumise kord, aga ei täpsusta, kas KOVi eelarvesse laekunud maksu või tasu saab tagastada. Eelnõuga lisatav KoMS § 14^2 lõike 7 punkti 3 täpsustus loob selguse, et volikogu saaks kehtestada reeglid, kuidas ära makstud sotsiaalse taristu arendustasu saaks isikule tagastada. Maksumääruses võib näha ette, et arendustasu võib tagastada, kui näiteks detailplaneering jäi menetluse lõpuks kehtestamata. Sellisel juhul elamuarendust välja ei ehitata ja KOVil ei ole vaja ka nt uusi lasteaedasid ja koole rajada ning otstarbekas oleks laekunud tasu arendajale tagasi maksta. Samas näiteks juhul, kui detailplaneering aegub arendaja tegevusetuse tõttu (näiteks ehitustegevusega mitte alustamisel), võib sotsiaalse taristu arendustasu mittetagastamine olla põhjendatud stiimul, mis suunab arendajat planeeringut aktiivselt ellu viima. See aitab vähendada maaressursside ebaefektiivset kasutust ning motiveerib planeeringute elluviimist.

Muudatusega tagatakse volikogule piisav paindlikkus ja õiguslik alus reguleerida sotsiaalse taristu arendustasu rakendamist vastavalt kohaliku omavalitsuse vajadustele ning kohalikele oludele. Samuti võimaldab see volikogul arvestada erinevaid erisusi ja toetada tasu maksmise kohustuse täitmist ettevõtja jaoks õiglasemalt ja läbipaistvamalt.

Lõige 8 sätestab, et sotsiaalse taristu arendustasu tuleb tasuda kohaliku omavalitsuse eelarvesse ning maksmise tähtaeg määratakse volikogu poolt. See tähendab, et volikogu määrusega kehtestatakse kindel tähtaeg, millal tuleb tasuda arendustasu.

Kohalik omavalitsus peab silmas pidama, et volikogu määruses tuleb vajadusel ette näha üleminekusätted olukordadeks, kus on alustatud detailplaneeringu või projekteerimistingimuste menetlemisega enne tasu kehtestatava volikogu määruse jõustumist. Selliseid reegleid ei ole võimalik ühetaoliselt ja ammendavalt seaduse tasandil ette näha. Samas võib olla asjakohane näha volikogu kehtestatavas maksumääruses ette, kas sellisel juhul, kui näiteks detailplaneeringu menetlust on küll alustatud, kuid seda ei ole veel vastu võetud, siis kas sotsiaalse taristu arendustasu maksmise kohustust saab rakendada. Volikogu peab sel juhul maksumääruse eelnõu seletuskirjas analüüsima, kas konkreetses menetlusetapis tasu maksmise puhul tagatakse arendajate võrdne kohtlemine, ka rikutakse isiku õiguskindlust ja õiguspärast ootust või on ülekaalukam tulevaste valla- või linnaelanike õigus KOV avalikele teenustele, mida KOV arendajate panuseta tagada ei saaks.

Eelnõu § 2 sätestab seaduse jõustumisaja.

Seadus on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril.

MKS§ 4^1 kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Arvestades seaduseelnõu menetlemise üldiseid tähtaegu on realistlik, et eelnõukohane seadus võiks saada vastu võetud vähemalt kuus kuud enne 2027. aasta algust. Muudatuste näol on tegemist uute avalik-õiguslike tasu liikidega, mida nii KOVid kui ka arendajad on õigusselguse huvides pikalt oodanud, mistõttu esialgu on kavandatud muudatuste võimalikult kiire jõustumine.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei ole kasutusele võetud uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on kooskõlas PS-iga.

MKS § 2 kohaselt on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Eelnõuga kavandatav sotsiaalse taristu arendustasu vastab antud definitsioonile. Samas kasutatakse mõistet tasu, sest sellel on lisaks fiskaalsele eesmärgile ka konkreetsem eesmärk ehk taristu ehitamise kaasrahastus.

PS §-s 113 sätestatust tulenevalt on maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus Riigikogul. Ka Riigikohus on 30.10.2018 a. otsuse nr 5-18-2 punktis 37 nentinud, et PS § 113 eesmärgiks on iseenesest saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga[15] (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, punkt 20). See tähendab, et riikliku maksu puhul peab Riigikogu sätestama seaduses kõik maksukohustuse elemendid, mille tulemusel tekib seaduse vahetu toimena maksukohustus. Erandiks on PS § 157 mõttes kohalikud maksud.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-de 154 ja 157 alusel otsustavad KOVid iseseisvalt kohalike elu küsimuste üle ning selle raames võivad kehtestada kohalikke makse ja tasusid. KOVil on enesekorraldusõigus iseseisvalt otsustada, milliseid arendustegevusi oma territooriumil võimaldada (laialdane planeerimisautonoomia) ning seeläbi täiendavaid tulusid oma eelarvesse kavandada, arvestades valla või linna arengu iseärasusi ja arenguvajadusi. PS § 157 lg 2 sätestab KOV õiguse seaduse alusel kehtestada ja koguda makse. Kohalike maksude kehtestamise õigus on üks omavalitsusüksuse finantstagatisi, mille eesmärk on tagada omavalitsusüksusele piisavad rahalised vahendid[16]. Ka EKOH artikkel 9 lg 3 sätestab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest, mille suuruse kohalikud võimuorganid võivad seadusega lubatud piires ise määrata. KOV maksu kehtestamise ja kogumise õigus on allutatud seadusereservatsioonile. Seega ei saa KOV volikogu kehtestada ühtegi maksu seadusliku aluseta[17]. PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks[18].

KOV volikogu on demokraatlikult legitimeeritud organ, kellele kohaliku omavalitsuse valijaskond on andnud õiguse otsustada kohaliku elu küsimusi[19], sh kohalikul tasandil nt maksumäärade ja maksusoodustuste kehtestamine. PS § 3 lg 1 ja § 155 lg tuleneb, et isikute põhiõigusi saab KOV volikogu piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel. PS § 157 lõige 1 lubab kohalike maksude ja tasude puhul jätta oluliste maksuelementide kehtestamise KOV volikogu otsustada.. KoMS § 4 näeb ette, et KOV volikogu peab määrusega kohustuslikuna kehtestama maksuobjekti, maksumaksjad, maksumäärad, maksu tasumise korra, maksu tasumise tähtaja, maksusumma arvutamise või määramise korra, maksukohustuse tekkimise aja, võimalikud maksusoodustused ja nende andmise korra, maksumääruse jõustumise aja. Tulenevalt PS § 157 lg 1 tuleb arvestada kohalike maksude ja tasude regulatsiooni kehtestamisel seaduses KOVide enesekorralduse õiguse minimaalse riivega. Seega kui isikute põhiõiguste riive on väike, tuleb eelistada, et KOV saab vabalt sellised maksuelemendid ise kehtestada. Juhul kui isikute põhiõiguste riive on suur, tuleb eelistada maksuelemendi täpsemat reguleerimist seaduses.

Eelnõu üheks eesmärgiks on vähendada KOVide sõltuvust keskvalitsuse rahastamise otsustest ja tagada KOVile suurem eelarveautonoomia ja otsustusvabadus tasuelementide üle. Eelarveautonoomia suurendamine on põhiseaduse vaatest legitiimne eesmärk. Kuna seadusandja otsustada on, missugustest allikatest KOV finantseerimise süsteem koosneb - maksudest,

---

[15] Riigikohtu 22.12.2000. a otsus nr 3-4-1-10-00 p 20
[16] Riigikohtu 21.02.2017. a otsus nr 3-3-1-48-16, p 45
[17] (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98; RKPJKo 09.02.2000, 3-4-1-2-00)
[18] Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, PS § 57 kommentaar, p 2
[19] Riigikohtu 22.12.2000. a otsus nr 3-4-1-10-00 p 20

teenustasudest või toetustest, on põhjendatud, et seadusandja annab KOVile seadusega piiritletud õiguse otsustada täiendavate kohalike tasude rakendamist. KOVi tasandi finantsautonoomia võimaldab kogukonnal leida tasakaalu teenuste taseme ja maksudega panustamise vahel. See tähendab, et kogukonnas saab kokku leppida, et mida ollakse nõus maksma mingi teenuse kättesaadavuse või kvaliteedi tõstmise eest.

PS § 31 sätestab isikute õiguse tegelda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus siiski pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41): „Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta." (RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 112). Ettevõtja õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitlenud laialt. Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks. Ettevõtlusvabadust riivab ka seaduses sätestatud dispositiivsete sätete tagantjärele muutmine ning rakendamine ka varem tekkinud õigussuhetele. PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõte on ettevõtlusvabaduse kaitsmisel eriti oluline, sest ettevõtjad kavandavad investeeringute tegemist pikema aja peale ette ning õiguskorra muutumine, eriti investeeritud vara kasutamise tingimuste ja võimalike ettevõtlustoetuste püsivus on sedalaadi otsuste tegemisel oluline. Ettevõtlusega seotud maksud ja tasud piiravad Riigikohtu hinnangul vaieldamatult §-s 31 sätestatud õigust, samuti omandipõhiõigust. Nende põhiseaduspärasuse hindamisel on kohus näiteks riiklike maksude puhul leidnud, et tuleks analüüsida, kas need vastavad §-s 113 toodud formaalsetele nõuetele, kuid avalik-õiguslike tasude materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleks kindlasti kaaluda, kas need on ilmselgelt ülemäärased §-des 31 ja 32 sätestatud õiguste suhtes (vt ka RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 122; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17).[20]

PS § 31 teine lause lubab seadusega kehtestada piirangud ettevõtlusvabadusele. Seaduse reservatsioon ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid detailselt seaduses kirjeldama, üksikasjad võib jätta täitevvõimu otsustada. Küll aga peab seadus määrama raamid, mille piirides võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada (vt RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99). PS § 31 teine lause annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51).[21]

Eelnõuga kavandatav muudatus on formaalselt põhiseaduspärane, kuna PS § 31 riive alus (sotsiaalse taristu arendustasu rakendamise õiguse andmine KOVile) on sätestatud seadusega, KoMS kavandatavate §-iga 14^2.

PS § 32 lõike 2 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Seadus sätestab kitsendused. Sotsiaalse taristu arendustasu on käsitatav PS §-s 32 sätestatud põhiõiguse kitsendusena. Samas aga ei kitsendata selle tasuga ülemääraselt PS §-s 32 sätestatud põhiõigust omandile, kuivõrd KOVil on vabadus tasu mitte rakendada ning rakendamisel ette näha vabastusi ja soodustusi.

Küll aga kehtib KOVi suhtes PS §-st 12 tulenev kohustus kohelda sarnaseid isikuid, antud juhul sarnaselt tegutsevaid ettevõtjaid, oma haldusterritooriumil võrdselt. Samuti on KOVil kohustus

[20] Põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 31 kommentaarid nr 7, 8, 10, 11.
[21] Põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 31 kommentaarid nr 21, 22.

hinnata instrumentide mõju ettevõtlusele. Kui üks KOV kehtestab mingi kohaliku maksu või tasu, ei ole see ettevõtjate jaoks intensiivne ettevõtlusvabaduse riive, sest oma tegevust on võimalik ellu viia teisel KOVi territooriumil, kus on soodsamad tingimused.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu keskendub õigusliku raamistiku loomisel olemasolevatele praktikatele. Eelnõuga luuakse õiguslik raamistik, mille alusel KOV volikogudel on võimalik kehtestada kohaliku maksuna volikogu määrusega arendajatelt ja ettevõtjatelt küsitav sotsiaalse taristu arendustasu. Iga KOV volikogu otsustab maksuautonoomiale tuginedes ise, kas ta soovib oma haldusterritooriumil kehtestada vastava tasu. Kui volikogu kehtestab tasu, peab KOV maksumääruse kehtestamisel hindama ka määruse rakendamisega kaasnevaid mõjusid, kandes asjakohased selgitused maksumääruse eelnõu seletuskirja. HÕNTE järgimise ja õigustloova akti eelnõu seletuskirjas mõjude hindamise kohustus tuleneb KOVidele KOKS § 7 lõike 4 koostoimest hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 65 lõike 1 punktiga 4 ja lõikega 2.

KOVi volikogu otsustada on, millistesse sotsiaalse taristu objektide ehitamisse sotsiaalse taristu arendustasust laekunud raha suunab. Mõju haridusele, kultuurile ja spordile ning sotsiaalhoonekandele (sotsiaalsed mõjud) sõltub KOVi vastavast investeerimisotsusest.

Sotsiaalse taristu arendustasu rakendamine avaldab mõju kahel erinevas olukorras:

Olukorra kirjeldus	**Tasu rakendamise mõjud**
KOV on varasemalt praktiseerinud sotsiaalse taristu arendustasu	Lahendus vähendab ettevõtjate halduskoormus, ning muudatusega kaasneb mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele (maksumääruse kehtestamine).
KOV kehtestaks esmakordselt sotsiaalse taristu arendustasu	Muudatusega kaasneb kõige enam mõju majandusele, kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele, regionaalarengule ning haridusele.

Seaduse rakendamine ei too kaasa olulisi riske ega olulisi negatiivseid mõjusid üheski mõjuvaldkonnas, seetõttu ei ole seletuskirjale lisatud HÕNTE § 46 nõuetele vastavat põhjalikku mõjuanalüüsi aruannet. Eelnõuga kavandatavatel muudatustel ei ole sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju, mõju riigikaitsele ja välissuhetele.

Järgnevalt on toodud välja mõjud, mis võivavad avalduda, kui KOV kehtestab sotsiaalse taristu arendustasu.

6.1 Mõju majandusele

Sotsiaalse taristu arendustasu rakendamine mõjutab elamuarendamisega tegelevaid ettevõtteid. Sotsiaalse taristu arendustasu õigusliku raamistiku loomine annab ettevõtjatele selgema ja prognoositavama keskkonna, mis võimaldab planeerida arendusprojekte täpsemini ning arvestada täiendavaid kulusid juba algfaasis. KOVides, kus tasu on praktiseeritud, on arendajad selle mõjuga kohanenud, mistõttu ei teki olulisi ega suuri muutusi investeerimisotsuste ja projektide tasuvuses. Arendajad ootavad vaid selgemat raamistikku. Kui KOV rakendab esmakordselt

sotsiaalse taristu arendustasu võib see suurendada investeerimiskulu arendajal. Arendaja võib kanda kulu edasi kinnisvara hinda.

Mõju ettevõtlusele: Sotsiaalse taristu arendustasu rakendamine mõjutab otseselt eelkõige elamuarendusega tegelevaid ettevõtteid. See võib suurendada arendusprojektide kulusid, millel omakorda on mõju investeerimisotsustele ja projektide tasuvusele. Arendustasu regulatsiooni olemasolu lisab ettevõtluskeskkonnale läbipaistvust ning võimaldab arendajatel juba varajases faasis äriplaanides täiendavaid kulusid arvestada. Samas võib liiga kõrge tasu muuta mõned projektid ebaatraktiivseks ning suunata investeeringud madalama tasu või tasu mitte kehtestanud piirkondadesse.

Kuna KOVid on reeglina pikas vaates huvitatud uutest elanikest, siis nad võistlevad elanike pärast ja arvestades kehtivat praktikat, ei kehtestaks KOVid ülemäära suurt sotsiaalse taristu arendustasu määra, mis muudaks uute elamuarenduste ehitamise majanduslikult võimatuks.

Mõju olulisus:
Sihtrühma suurus on suur. Sotsiaalse taristu arendustasu kehtestaksid KOVid, kus toimub aktiivne uute elamute arendamine, mis toob kaasa uued elanikud, kellele on vaja pakkuda teenuseid. Seega on mõjutatud ettevõtted, kelle äritegevus toimub sellistes KOVides. Kuna tasu maksja on detailplaneeringust huvitatud isik või projekteerimistingimuste taotleja, siis eeldame, et isik on märkinud äriregistris tegevusalaks on hoonestusprojektide arendus (EMTAK 68121), mis sobib sihtrühma määratlemiseks. Eestis on vastava tegevusvaldkonnaga 431 ettevõtet ning elanikkonnaga kasvavates KOVides on nimetatud tegevusalaga ettevõtteid 290.

Mõju ulatus on väike. Seadusega luuakse õiguslik alus, mille alusel saab KOV volikogu kehtestada oma territooriumil sotsiaalse taristu arendustasu. Seega muudatusest tingitud koormus sõltub KOVide otsustest. Kõige enam mõjutab ettevõtteid, kes tegutsevad Tallinnas, Tartus ja nende ümbruses paiknevates KOVides. Tabelis 1 on esitatud hinnanguline sotsiaalse taristu arendustasu mõju elamukinnisvara arendaja müügitulule erinevates kohalikes omavalitsustes. Tabel näitab, kuidas erinevad tasumäärad (5 000, 7 000 ja 10 000 eurot ühe elamuühiku kohta) mõjutavad arendaja müügitulu 30 elamuühiku kavandamisel. Arendaja võib katta selle kulu oma kasumi arvelt või kanda selle, kas osaliselt või täielikult, edasi kinnisvara müügihindadesse.

Tabel 1 Sotsiaalse taristu arendustasu hinnanguline mõju elamukinnisvara arendaja müügitulule 30 elamuühiku (kolmekordne kortermaja, 1 896 m²) näitel

KOV	m² hind, eur[22]	Müügi-tulu, eur	Tasumäära 5 000 eur/elamuühik		Tasumäära 7 000 eur/elamuühik		Tasumäära 10 000 eur/elamuühik	
			Sotsiaalse taristu arendus tasu, eur	% müügi-tulust	Sotsiaalse taristu arendus tasu, eur	% müügi-tulust	Sotsiaalse taristu arendus tasu, eur	% müügi-tulust
Tartu maakond, Tartu vald	2 709	5 136 833	150 000	2,92	210 000	4,09	300 000	5,84
Harju maakond, Tallinn	3 989	7 562 461	150 000	1,98	210 000	2,78	300 000	3,97
Harju maakond, Harku vald	3 285	6 228 720	150 000	2,41	210 000	3,37	300 000	4,82

[22] 2021 ja uuema hoone korteri keskmine ruutmeetrihind Ajavahemikul 1.01.2024 kuni 31.12.2024 korteriomandite (eluruumide) tehingud hoone esmakasutuseaasta järgi. Maa- ja Ruumiameti kinnisvara hinnastatistika

Mõju avaldamis sagedus on väike ettevõtjale, sest sotsiaalse taristu arendustasu on ühekordne tasu. Tasu maksmine ei ole perioodiline, ega regulaarne. Tasu kohustuse ja maksmise tähtaja määrab KOV maksumääruses.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk keskmine. Võib toimuda investeeringute ümberpaiknemine piirkondadesse nii KOVi sees kui ka teistesse KOVidesse, kus tasu puudub või on madalam. Kui volikogu määruste regulatsioon on ebapiisav või ebaselge võib kaasneda vaidluste arv, mis toob lisakoormust ja riski projektide venimisest või ärajäämiseks. Liigne tasukoormus võib muuta piirkonna kinnisvaraarendajatele vähem atraktiivseks.

Halduskoormus: Sotsiaalse taristu arendustasu õigusraamistiku olemasolu muudab planeerimisprotsessi läbipaistvamaks ja vähendab ühe kaupa kokkulepetele kuluvat aega. Selle tulemusena väheneb KOVi ja ettevõtjate kokkulepete saavutamiseks minev aeg, millega seeläbi väheneb ettevõtjate halduskoormus.

Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale: Kui kohalik omavalitsus on varem rakendanud sotsiaalse taristu arendustasu, võib maksumääruse kehtestamine uue volitusnormi alusel avaldada positiivset mõju kinnisvara hinnale. Kinnisvara hinna olulise osa moodustab maa hind, ning kuna linnades on maa defitsiit, põhjustab pikaleveninud planeerimisprotsess (mille osakaal hinnast võib ulatuda kuni 30%-ni[23]) maa hinna tõusu. Sotsiaalse taristu arendustasu õigusraamistik muudab planeerimisprotsessi läbipaistvamaks ja vähendab üksikute kokkulepete sõlmimisele kuluvat aega, mis omakorda aitab kaasa kinnisvara hinna stabiliseerimisele või alandamisele.

KOVis esmakordselt sotsiaalse taristu arendustasu rakendamisel võib arendaja kanda kulu kinnisvara või kinnistu müügihinda, mistõttu võivad suureneda uue kinnisvara ostjate kulud. Samas, kui arendustasust saadud tulu kasutatakse eesmärgipäraselt sotsiaalse taristu arendamiseks, võib see parandada elukeskkonda ja tõsta kinnisvara väärtust pikemas perspektiivis, millest võidavad kõik piirkonna elanikud.

Sotsiaalse taristu arendustasu õigusraamistiku loomine mõjutab tasukohase eluasemepoliitikat Tallinnas. Tallinna linna poolt tellitud analüüsis „Tallinna taskukohase eluasemepoliitika arendamise võimaluste analüüs" toodi välja soovitus, et suunata taskukohaste eluasemete kättesaadavust, selleks ühtlustada sotsiaaltaristu maksu/künnist. Sotsiaaltaristu maksu/künnise ühtlustamine lihtsustab planeerimisprotsessi ja on arendajatele läbipaistvam.[24] KOVi piires ühtlasema metoodika alusel sotsiaalse taristu arendustasu rakendamine aitab vähendada ühekordsete kokkulepetele minevat aega.

Tallinna eluaseme ostujõu (hinna ja sissetuleku suhte) erinevused on kesklinna ja äärelinna vahel märkimisväärsed. Kesklinna korterid on 1,6 korda vähem taskukohasemate hindadega kui Lasnamäel. Kõigist müüdud korteritest on 2024. aastal rohkem kui viiendik taskukohaste hindadega vaid Lasnamäel, Mustamäel ja Tallinna tagamaal. [25] Tasu ühtlustamine soodustab Tallinnas parandada elamuasemete kättesaadavust.

---

[23] Tallinna kaasamiskeskuses Avalinn näitus „Tere tulemas koju, eluasemekriis!"

[24] Tallinna taskukohase eluasemepoliitika arendamise võimaluste analüüs. Tartu Ülikool ja Eesti Kunstiakadeemia. (2025)

[25] Tallinna taskukohase eluasemepoliitika arendamise võimaluste analüüs. Tartu Ülikool ja Eesti Kunstiakadeemia.

Mõju olulisus:
Sihtrühma suurus on keskmine. Peamine sihtrühm, kellele mõju avaldab on Tallinna, Tartu ja nende lähi valdade uus elamupiirkonna kinnisvara (korter, eluhoone) ja elamukrundi ostja. Sihtrühma suurust saab tuletada eelneva aasta kinnisvara tehingute põhjal.

Harjumaakonna omavalitsustes toimus 2024. aastal kokku 8046 korteriomandi ostu-müügitehingut. Nendest 838 tehingut puudutasid hooneid, mille esmakasutusaasta on alates 2021. aastast, mis moodustab 10% kõigist korteriomandi tehingutest. Eluhoonetega hoonestatud elamumaa tehinguid registreeriti 774, neist 81 olid uued hooned (esmakasutus alates 2021. aastast), ehk 10% kogu eluhoonetega hoonestatud elamumaa tehingutest. Lisaks toimus 678 tehingut hoonestamata elamumaaga.[26]

Tartu maakonna omavalitsustes toimus 2024. aastal kokku 360 korteriomandi ostu-müügitehingut. Nendest 80 tehingut puudutasid hooneid, mille esmakasutusaasta on alates 2021. aastast, mis moodustab 22% kõigist korteriomandi tehingutest. Eluhoonetega hoonestatud elamumaa tehinguid registreeriti 158, neist 29 olid uued hooned (esmakasutus alates 2021. aastast), ehk 20% kogu eluhoonetega hoonestatud elamumaa tehingutest. Lisaks toimus 201 tehingut hoonestamata elamumaaga.[27]

Mõju ulatus on väike, sotsiaalse taristu arendustasu aitab lühendada planeerimisprotsess (vähendab vaidluste ja kokkulepetele minevat aega), seega võib mõju kodude lõpphinnale olla neutraalne või positiivne piirkonnas, kus on pikk planeerimisprotsess tulenevalt kokkulepete mitte saavutamistest. Kuid piirkonnas, kus esmakordselt kehtestaks sotsiaalse taristu arendustasu võib arendaja kulu kanda edasi kinnisvarahind. Kuid pikemas plaanis võib paranev taristu tõsta piirkonna atraktiivsust ja kinnisvaraväärtust.

Tabeli 2 eesmärk on näidata, milline oleks sotsiaalse taristu arendustasu osakaal uue korteri müügihinnast, kui tasumäär kehtestatakse erineval tasemel (5000, 7000 või 10 000 eurot elamuühiku kohta). Arvutustes on aluseks võetud iga piirkonna keskmine uue korteri ruutmeeri hind ja pindala. Tabel võimaldab hinnata, kuidas mõjutab arendustasu lõpphinda ning ostja kulusid.
Uusarendustes eluruumi soetamist planeeriv perekond ei jätaks sotsiaalse taristu arendustasu tõttu seda eeldatavasti soetamata. Pigem selgetel õiguslikel alustel sotsiaalse taristu arendustasu annab kindluse tulevastele elanikele avalike teenuste kättesaadavuse osas.

Tabel 2 Sotsiaalse taristu arendustasu osakaal uute korterite hinnast

	Korteri			Tasumäär 5 000 EUR/ühik		Tasumäär 7 000 EUR/ühik		Tasumäär 10 000 EUR/ühik	
KOV	keskmine ruutmeetrihind, EUR	keskmine pindala, m²	müügi hind, EUR	Korteri hind koos sotsiaalse taristu arendustasuga, EUR	Sotsiaalse taristu arendustasu osakaal korteri hinnast, %	Korteri hind koos sotsiaalse taristu arendustasuga, EUR	Sotsiaalse taristu arendustasu osakaal korteri hinnast, %	Korteri hind koos sotsiaalse taristu arendustasuga, EUR	Sotsiaalse taristu arendustasu osakaal korteri hinnast, %

[26] Maa- ja Ruumiameti kinnisvara hinnastatistika
[27] Maa- ja Ruumiameti kinnisvara hinnastatistika

Tartu maakond, Tartu vald	2 709	69,1	187 213	192 213	2,60	194 213	3,60	197 213	5,07
Harju maakond, Tallinn	3 989	61,9	246 897	251 897	1,98	253 897	2,76	256 897	3,89
Harju maakond, Harku vald	3 285	82,2	270 043	275 043	1,82	277 043	2,53	280 043	3,57

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest sotsiaale taristu arendustasu on ühekordne tasu ning kui kinnisvara arendaja kannab sotsiaalse taristu arendustasu üle kinnisvarahinda, siis kinnisvara ostjale esineb samuti üks kord kinnisvara hinnas.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine. Arendaja võib arendustasu kanda edasi ostuhinda, mille tulemusena võib tõusta elamispinna maksumus. Võimalik ajutine pakkumise vähenemine (projektide pausid või ärajäämised) ja väheneb uute eluasemete kättesaadavus kiiresti kasvavates piirkondades.

6.2 Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele:

Sotsiaalse taristu arendustasu õigusliku raamistiku loomine mõjutab eelkõige neid KOVe, kus toimub aktiivne elamukinnisvara arendamine, mille tõttu elanikkond on kasvamas. See avaldab olulist mõju nende KOVide töökorraldusele ja finantseerimisele.

Muudatusega võib paraneda KOVide investeerimisvõimekus sotsiaalse taristu arendamisel. Esmane teenus, mida uued elanikud vajavad on lasteaia ja koolikoht. Seega võib KOV kasutada investeeringut lasteaia või kooli ehitamiseks. KOVide andmete alusel maksab ühe lasteaiakoha loomine investeeringuna ligikaudu 40 000 eurot. Kui ühe elamuühiku kohta sotsiaalse taristu arendustasu oleks 10 000 eurot ning arvestades, et ühe elamuühiku kohta oleks vaja luua nt Saue vallas 1,61-1,7[28] lasteaia kohta, siis sotsiaalse taristu arendustasu ühe elamuühiku kohta (10 000 eurot) moodustab ühe lasteaiakoha loomise investeeringust ligikaudu 14,7% kuni 15,6%.

Kui kehtestatakse õigusraamistik sotsiaalse taristu arendustasu jaoks, muudaks see planeerimisprotsessi läbipaistvamaks ja vähendaks sellega korruptsiooniriski.

Mõju olulisus:
Sihtrühma suurus on keskmine. Peamiseks sihtrühmaks on Tallinn, Tartu ja nende ümbruses paiknevad KOVid. Kümne aasta jooksul on suuremal määral elanikkond kasvanud 12 KOVis (vt tabel 3). Nende KOVide edaspidist elanikkonna kasvu kinnitab ka üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumite koonduuring. Kui senised rahvastikuarengud jätkuvad, süveneb valgulinnastumine ning aastaks 2050 suureneb Tallinna, Tartu ja nende ümbruses paiknevate valdade elanike arv[29]. Sotsiaalse taristu arendustasu on varem küsinud, kas kokkuleppe korras või halduslepingu raames korraldanud Tallinna, Viimsi vald, Rae vald, Kiili vald, Saku vald, Saue vald, Harku vald ja Keila linn.[30]

[28] Üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumide koonduuring, Saue valla näitel
[29] Üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumide koonduuring
[30] Sotsiaalse taristu väljaehitamise kokkulepete ja tasu instrumentide uuring

Tabel 3 Elanike kasv kümne aasta jooksul ja 2025. a seisuga elanike arv KOVis

KOV	10 aasta jooksul kasvanud elanike arv	2025. a seisuga elanike arv
Harju maakond		
Tallinna linn	27 263	461 602
Rae vald	8 941	24 078
Harku vald	5 203	18 471
Saue vald	5 199	26 035
Viimsi vald	4 781	22 944
Saku vald	2 749	12 032
Kiili vald	2 427	7 121
Jõelähtme vald	1 585	7 731
Tartu maakond		
Kambja vald	4 663	14 095
Tartu vald	3 501	13 398
Luunja vald	2 134	6 063
Kastre vald	1 779	6 459

Mõju ulatus on kesmine, sest KOVid peavad kehtestama määruse, mis reguleerivad sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamise tingimusi ja selle maksmise korda. Arendustasu rakendamine muudab KOVi seniseid tööprotsesse, ent sellega kaasneb ka vajadus mõjude täiendavaks hindamiseks ja põhjendamiseks.

Mõju avaldamise sagedus on väike, kuna volikogu poolt maksumääruse kehtestamine on ühekordne tegevus. Tulenevalt senistest praktikatest tekib tasukohustus eelkõige detailplaneeringu kehtestamisel, mistõttu on oluline esile tuua, kui palju kohalikes omavalitsustes detailplaneeringuid kehtestatakse. Järgnevas tabelis (vt tabel 4) on esitatud perioodil 01.2023–06.2024 kehtestatud detailplaneeringute arv. Samas tuleb arvestada, et esitatud arvud hõlmavad kõiki kehtestatud detailplaneeringuid ega piirdu ainult elamuarendustega seotud planeeringutega.

Tabel 4 KOV detailplaneeringute menetlusajad ja planeeringute hulk

KOV	01.2023-06.2024 perioodil kehtestatud detailplaneeringute arv[31]	Keskmine menetluse kestus (a)	Pikim menetlus (a)	Kiireim menetlus (a)
Tallinna linn	15	8,4	17	2,0
Rae vald	21	1,9	4,4	0,5
Harku vald	20	2,0	5,6	0,9
Saue vald	13	1,6	3,2	0,8
Viimsi vald	12	2,7	5	1,2
Saku vald	6	2,9	6,7	1,1
Kiili vald	5	5,3	17	1,6
Jõelähtme vald	15	2,5	5,4	0,9
Kambja vald	10	1,3	2	0,8
Tartu vald	9	1,4	2,9	0,7

[31] Eestis kehtestatud detailplaneeringute menetlusajad (01.2023-06.2024). Lühianalüüs

Luunja vald	17	2,8	18	0,4
Kastre vald	7	2,4	5,2	0,8

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine. Kui KOVid rakendavad sotsiaalse taristu arendustasu ebaühtlaselt või läbipaistmatult, võib suureneda õigusvaidluste risk. Suurim risk ilmneb olukorras, kui KOV kehtestab liiga kõrge tasu määra, mille tõttu kaotab arendajate huvi.

Soovitud mõjudena võib esile tuua õigusraamistiku selguse suurenemise, kohaliku omavalitsuse võimaluse siduda elamuarendus sotsiaalse taristu arenguga ning vaidluste riski vähenemise. **Soovimatute mõjudena** võivad ilmneda kohalike omavalitsuste halduskoormuse kasv, maksumääruste koostamise keerukus ning vajadus arendustasu pidevalt hinnata ja ajakohastada vastavalt kogukonna muutuvatele vajadustele.

6.3 Mõju haridusele, kultuurile, spordile

Sotsiaalse taristu arendustasu õigusliku regulatsiooni kujundamine annab KOVile paremad võimalused rahastada uusi haridus-, kultuuri- ja sporditaristu projekte ning arendada olemasolevaid rajatisi. Muudatus mõjutab haridus-, kultuuri- või sporditeenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Kuid iga KOV otsustab ise, millisesse sotsiaalsesse taristusse raha investeerib.

Sihtrühma suurus on keskmine, mõjutatud on kõik uued elanikud ja samuti olemasolevad elanikud, kes tarbivad haridusteenuseid ja kultuuriteenuseid.

Mõju ulatus on suur. Uute elanike kasvuga peamine surve on haridusteenuste kättesaadavusele. Seega peamiselt paraneb oluliselt haridusteenuste kättesaadavus ja kvaliteeti. Kui KOV investeerib laekunud raha kultuurihoonete rajamiseks, paraneb ka kultuuriteenuste kättesaadavus. KOVil on samuti võimalus investeerida raha spordirajatisesse, millega laiendada sportimisvõimalusi.

Mõju avaldamise sagedus väike, sest sotsiaalse taristu arendustasu laekumine sõltub kui palju planeeritakse uusi elamuarendusi, millele rakenduks sotsiaalse taristu arendustasu. Seega investeeringud haridusasutuste, kultuuriasutuste või spordirajatise ehitamisse või laiendamisse on ebaregulaarsed ja harva. Investeeringute tegemine sõltub samuti KOVi prioriteetsemate teenuste pakkumisest uutele elanikele.

Ebasoovitavate mõjude risk on keskmine, kui KOVil on uus arendustest tingitud kiire elanike arvu kiire kasv ja samal ajal kõrge võlakoormus, siis tasu mittevõtmisel jääksid teenused kättesaamatuks. See võib pikendada lasteaia- ja koolikohtade järjekordi, halvendada sportimisvõimalusi või suurendada koormust olemasolevatele sotsiaalsetele teenustele. Vastupidiselt, liiga kõrge arendustasu võib peatada või nihutada arendusaktiivsust naaberomavalitsusse, vähendades hoopis võimalust seda raha haridus- ja kultuuritaristusse suunata.

6.4 Mõju regionaalarengule, sh linna-, maa- ja rannapiirkonnad

Kavandatav muudatus ei mõjuta linnastumist, sest maapiirkonnast linna kolimise esmane põhjus ei ole sotsiaalse taristu rajamine uute elamupiirkonda, vaid omandatud kõrgharidusele vastavate töökohtade olemasolu. Küll aga lahendus võib mõjutada linna ja linna lähi ümbruses paiknevaid

valdasid omavahelises suhtes, kuid mõju sõltub sellest, kuidas ja kus seda tasu rakendatakse. Linnaline KOV võib tahta just noori peresid tagasi meelitada ja arendustasu ei kehtesta. Eeldatavasti võib keskuslinnal olla vabu kohti lasteaedades ja koolides, sest osad noored pered on kolinud linna ümbruses paiknevatesse valdadesse. Samas linna lühiümbruse vald võib väga kõrge tasu panna, et uusarenduste pealetungi pidurdada, sest uute lasteaedade ja koolide ehitamine on ülejõu käivalt kulukas. Liiga kõrge arendustasu linnas võib muuta niigi kuluka arenduse veel kulukamaks ning sellisel juhul võivad arendajad otsida odavamaid alternatiive linnast väljas. Kui tasu rakendatakse tõhusalt linnades ja nende lähiümbruses, suureneb KOVil võimekus rahastada ja ellu viia piirkondlikke investeeringuprojekte, mille läbi uutele elanikele paraneb avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet. Õigusraamistiku loomine aitab muuta ettevõtluskeskkond selgemaks ja ettearvatavamaks. Samas sotsiaalse taristu arendustasu ei oma otsest mõju inimeste ning töökohtade paiknemise ja inimeste sissetulekute regionaalse erinevuse suurenemisele ega vähenemisele.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskid on väiksed. Sotsiaalse taristu arendustasu rakendamine on KOVide valik, millel võivad olla mõjud erinevad. Kõrgem arendustasu linnas tõstab arenduse ja eluaseme hinda, suunates arendajad ja ostjad odavamatesse piirkondadesse, see võimendab valglinnastumist ja pendelrännet. Kõrge tasu aeglustab arendustegevust linnas, samal ajal kiireneb see naabervaldades, kus tasu on madal või puudub, mille tulemusena jäetakse linna tihendamise võimalusi kastutama ning suureneb koormus linna teetaristule ja suureneb sotsiaalse taristu puudjääki linna lähiümbruses. Kui linna naabervaldades on arendustasu liiga madal või puudub, ei suuda KOV eeldatavasti tagada uute elanike teenusvajadust ning elanikud kasutavad linna teenuseid, mis suurendab linna sotsiaaltaristu ja teede võrgu koormust.

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

7.1. Kohalike omavalitsuste tulude prognoos

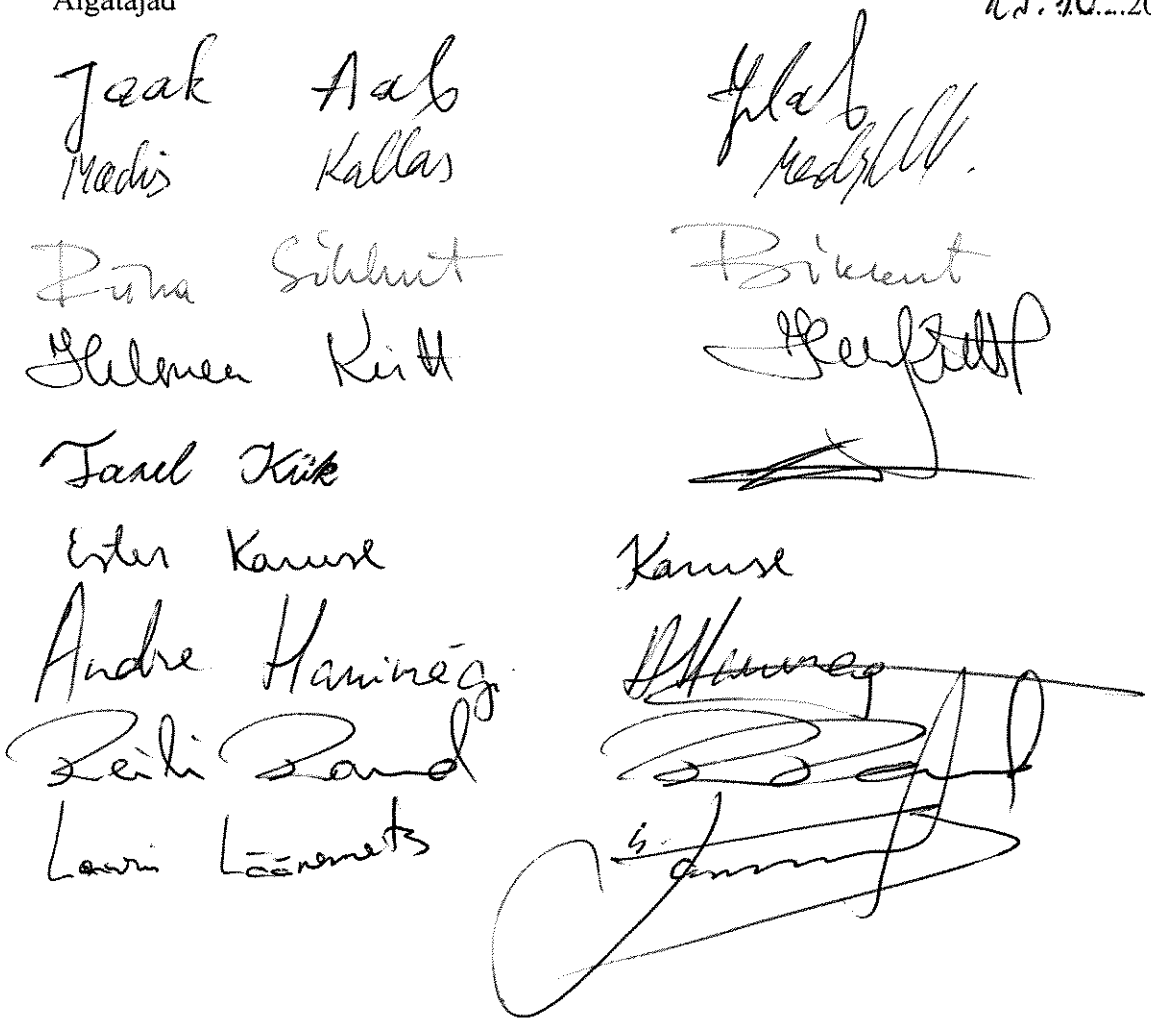
Sotsiaalse taristu arendustasu KOV tulude prognoos

Tabelis 8 on esitatud hinnanguline sotsiaalse taristu arendustasu tulu prognoos erinevate elamuühikute arvude ja arendustasu tasumäärade põhjal. Näited hõlmavad kolme erinevat tasumäära (5 000 €, 7 000 € ja 10 000 € ühe elamuühiku kohta) ning kolme arendusmahuga stsenaariumit.

Tabel 8 Sotsiaalse taristu arendustasu tulu prognoos KOVile erinevate elamuühikute arvude ja tasumäärade näitel

Arendusega kavandatavate elamuühikute arv	KOV tulude prognoos, eurot		
	Tasumäära 5 000 eur/ühik	Tasumäära 7 000 eur/ühik	Tasumäära 10 000 eur/ühik
50	125 000	350 000	500 000
90	225 000	630 000	900 000
150	375 000	1 050 000	1 500 000

8. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril, arvestades MKS § 4[1], mille kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Kavandatud jõustumisaeg annab maksukohustuslastele piisava aja muutustega kohanemiseks.

Algatajad 29.10.2026. a.