



Õiguskantsler

Hr Remo Holsmer
Riigikogu rahanduskomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 10.11.2016 nr 1-1/13-288/3

Meie 16.11.2016 nr 18-1/161289/1604707

Sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmine

Austatud Remo Holsmer

Täna Teid pöördumise eest. Soovisite seoses Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõuga nr 288 õiguskantsleri arvamust, kas Riigi Teatajas avaldatud, seadusega sätestatud, kuid veel jõustumata maksumäära alandamise tühistamine mõned nädalad enne selle jõustumist, on kooskõlas õiguspärase ootuse ja [maksukorralduse seaduse](#) (MKS) §-ga 4¹.

Sotsiaalmaksu langetamise sihtrühma ja eesmärgi vaadeldes (lühiajaliselt oli eesmärk tööandja tööjõukulude kokkuvõtteid, pikemaajaliselt loodeti mõju töötajate netosissetulekule ja tööhõivele) ei ole lihtne öelda, kes on või pidi olema tegelik muudatusest kasusaaja.

Kuna töötajal ei saa tekkida sotsiaalmaksumäära langetamisest nõuet riigi või tööandja vastu (st nõuet, et palk peab tõusma), tuleb sotsiaalmaksu langetamise ärajätmist lühiajalises perspektiivis vaadelda eelkõige ettevõtlusvabaduse ja ettevõtja õiguspärase ootuse riivena ja analüüsida selle põhjendatust ning seeläbi põhiseaduspärasust.

Teiseks tuleb hinnata muudatustega kohanemiseks jääva aja piisavust. Tähtaegadega seotud õiguspärane ootus on loodud sotsiaalmaksu langetamiseks 2017. aasta 1. jaanuarist 0,5 protsendipunkti võrra ja 2018. aasta jaanuarist veel 0, 5 protsendipunkti võrra. Novembri teisel poolel esimesele lugemisele jõudev eelnõu näeb ette sotsiaalmaksu langetamisest loobumise 1. jaanuarist 2017 ehk enne selle jõustumist.

Riigikohus on 16.12.2013 lahendis [3-4-1-27-13](#) märkinud: „õiguspärase ootuse põhimõtte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, reservatsioonideta, kuid mitte veel kohalduvale regulatsioonile. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennat siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikud suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima. Sellist reguleerimisvõimalust ei tohi välistada ning ootust, et riik niisuguse lubaduse täidab, ei ole põhjust pidada ebamõistlikuks“ (p. 55).

Õiguspärase ootuse põhimõtte kõrval on oluline ka *vacatio legis* põhimõtte - seadusemuudatustega kohanemiseks tuleb normiadressaatidele anda mõistlik aeg.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kuna maksumuudatuste mõju on tavaliselt ulatuslik ning puudutab suurt hulka inimesi, on Riigikogu kehtestanud MKS §-s 4¹ reegli, mille järgi tuleb üldjuhul jätta maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele kuus kuud. Näiteks käibemaksu muutmisel peavad jaekaubandusettevõtted muutma kaupade hindu, mida pole võimalik lühikese aja jooksul teha. Sotsiaalmaksu langetamise ärajätmisest ei tulene ettevõtjatele võrreldavat halduskoormust, mistõttu saab ettevõtjale antud kohanemisaeg olla lühem.

Sotsiaalmaksu langetamine on sätestatud 15.06.2015 vastu võetud seadusega tähtajaliselt. 2017. aastal on kavandatud maksumäär langema 0,5 protsendipunkti, 2018. aastal veel 0,5 protsendipunkti võrra. Tähtajaliselt sätestatud regulatsioon koostoimes MKS §-s 4¹ sätestatuga, millega seadusandja on lubanud kehtestada maksu suurendavaid muudatusi üldjuhul kuuekuulise etteteatamisega, on andnud ettevõtjatele mõistliku ootuse, et eeloleval ja sellele järgneval aastal tööjõukulud sotsiaalmaksu arvel mõningal määral vähenevad. Ei saa välistada, et on selliseid ettevõtjaid, kes on selle loetud nädalate pärast jõustuva muudatusega arvestanud ja teinud riiki usaldades ka enda tegevust puudutavaid otsuseid, nt on juba palganud lisatööjõudu, tõstnud töötajate palka või kasutanud maksu langetamisel vabanevat raha muul otstarbel (nt investeerinud töökeskkonda). Seejuures ei ole õiguspärase ootuse tekkimise seisukohast oluline, mis otstarbel ettevõtja kavatses raha kasutada, sest seadusandja ei sidunud sotsiaalmaksu määra langetamist tingimusega, mis eesmärgil ettevõtjatele kätte jäävat raha kasutada tohib.

Sotsiaalmaksu langetamise ärajätmise mõju on ettevõtetele siiski võrdlemisi väike ehk riive on väheintensiivne. Isegi tööjõumahukates majandusharudes vähendaks sotsiaalmaksu langetamine 0,5 protsendipunkti võrra ettevõtete kulusid kuni 0,38 %.

Õiguspärase ootuse eiramine on põhiseadusest lähtudes lubatav, kui selleks on väga kaalukad põhjused. Õiguspärase ootuse põhimõtte lubatud riivet kirjeldades on Riigikohus näiteks märkinud, et „poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid.“¹ Riigikohus leidis samas lahendis, et tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul, tähtajalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni muutmiseks.

Õiguspärase ootuse ja *vacatio legis* põhimõtetest ei tulene seega, et seadusi ei tohiks kiiresti muuta, kui selleks on olulised ja kaalukad põhjused. Keeld käituda inimeste suhtes sõnamurdlikult ei kehti olukorras, kus esinevad erakordsed asjaolud, mille tekkimise riskiga ei saanud seadusandja varem arvestada.² Näiteks on maksude ootamatu ja äkiline muutmine mõistetu olukorras, kus riiki on ootamatult tabanud majanduskriis, looduskatastroof või muu *force majeure*. Ootamatuid muudatusi ei saa õigustada aga pelgalt sooviga muuta poliitikat. Samuti ei piisa ainult soovist saada riigieelarvesse juurde raha, sest riigi fiskaalhuvi ei kaalu üldjuhul üles õiguspärase ootuse riivet.³

Eeltoodut kokku võttes: riik võib otsustada muuta tähtajaliselt antud lubadust langetada sotsiaalmaksu määra, kui selleks on kaalukad põhjused. Kuna Teie palutud kirjale vastamise

¹ RKPJKo 16.12.2013 asjas nr [3-4-1-27-13](#), p. 69.

² Vt ka RKPJKo 16.12.2013 asjas nr [3-4-1-27-13](#), milles Riigikohus märkis, et „[...] vältav kohustus lähtuda KeTS-st ja vältida maavaravaru seisundi halvenemist on kolleegiumi hinnangul sellised asjaolud, mida Vabariigi Valitsus teadis ja pidi arvestama tasude kehtestamisel 2009. aastal. [...] Maavaravaru olukord ei ole vahepeal järsult halvenenud, seda kinnitab mh Vabariigi Valitsus. (p. 76)“ Rõhutused lisatud.

³ RKPJKo 16.12.2013 asjas nr [3-4-1-27-13](#), p. 72.

tähtajaks ei ole võimalik kindlaks teha, kas kaalukaid põhjuseid tähtajaliselt sätestatud sotsiaalmaksu määra langetava regulatsiooni muutmiseks on olemas, ei saa õiguskantsler anda ühest seisukohta, kas muudatused oleksid põhiseadusega kooskõlas.

Sotsiaalmaksu langetamise ärajätmise otsustamisel on Riigikogul vaja välja selgitada ja kaaluda:

- 1) ühelt poolt asjaolusid, mis iseloomustavad sotsiaalmaksu määra vähenemise ärajätmisega kaasneva riive intensiivsust (küsimus, mida eelnõu seletuskiri ei käsitle) ja
- 2) teiselt poolt asjaolusid, mis õigustaksid õiguspärase ootuse riivet, samuti MKS §-s 4¹ Riigikogu poolt Eesti rahvale lubatud maksukoormust tõstvate muudatuste etteteatamise aja järgimata jätmist. Need kaalukad asjaolud peaksid olema sellised, mida Riigikogu ei teadnud või millega Riigikogul ei olnud võimalik arvestada maksumäära langetamise otsustamisel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise