



Saue Vallavolikogu

Riigikohus
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
Lossi 17, 50093 Tartu
kantselei@riigikohus.ee

28.11.2024

TAOTLUS

ÕIGUSTLOOVA AKTI PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE TEOSTAMISEKS

Taotluse esitaja: Saue Vallavolikogu
Kütise 8, Saue linn, Saue vald
76505 Harju maakond
tel 679 0180
info@sauevald.ee

TAOTLUS

Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 29.07.2024 vastu võetud ja 09.08.2024 välja kuulutatud tulumaksuseaduse muutmise seaduse¹ § 1 („Tulumaksuseaduse muutmine“) või alternatiivselt § 2 („Seaduse jõustumine“).

ÕIGUSLIK ALUS

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 4 lg 1 sätestab, et Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele (edaspidi PS) vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel. PSJKS § 4 lg 2 kohaselt võivad taotluse Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) volikogu ja Riigikogu. Vastavalt PSJKS §-le 7 võib KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. KOV põhiseaduslikud tagatised on sätestatud PS 14. peatükis. PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lg 2 kohaselt võib KOV-ile kohustusi panna ainult seaduse alusel või

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

kokkuleppel KOV-iga ning seadusega KOV-ile pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. PS §-st 154 tulenevad KOV autonoomia põhimõte ning finantstagatistena õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, õigus KOV-ile seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest, õigus võtta võlakohustusi ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 9 tuleneb, et KOV-idel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada ning KOV-ide rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile PS ja seadustega pandud kohustustega. Saue Vallavolikogu on seisukohal, et 29.07.2024 vastu võetud ja 09.08.2024 välja kuulutatud tulumaksuseaduse muutmise seadus (edaspidi TuMS muutmise seadus) on vastuolus PS §-st 154 tulenevate KOV autonoomia põhimõtte ning finantstagatistega.

ASJAOLUD

Tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 5 lg-s 1 on reguleeritud, millises ulatuses laekub residendist füüsiliste isikute makstud tulumaks, arvestamata TuMS 4. peatükis sätestatud mahaarvamisi, maksumaksja elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse. Alates TuMS jõustumisest 01.01.2000 on KOV-ile laekunud tulumaks järgmiselt: 01.01.2000-31.12.2003 laekus residendist füüsilise isiku tulumaksust 44% riigile ning 56% maksumaksja elukohajärgsele KOV-ile; alates 01.01.2004 rakendatakse uut tulumaksu jaotussüsteemi, mille raames laekub maksumaksja elukohajärgsele KOV-ile protsent residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust arvestamata 4. peatükis sätestatud mahaarvamisi (protsent arvestatakse brutopalgalt) ning KOV-ile laekuvat summat ületav tulumaksu osa, samuti pensionidelt ja vara võõrandamisest saadud kasult (alates 01.01.2018 ka § 18 lõikes 1³ nimetatud dividendilt) makstud tulumaks laekub riigile. KOV-ile laekuv tulumaksu osa on erinevatel perioodidel olnud järgmine:

- 01.01.2004-31.12.2004 laekus KOV-ile 11,4%;
- 01.01.2005-31.12.2005 laekus KOV-ile 11,6% (KOV-ide tulubaasi suurendati);
- 01.01.2006-31.12.2006 laekus KOV-ile 11,8% (KOV-ide tulubaasi suurendamine 0,1 protsendipunkti võrra oli seotud hooldajatoetuse tõstmisega tulubaasi ning 0,1 oli seotud KOV-ide tulubaasi suurendamisega);
- 01.01.2007-31.12.2008 laekus KOV-ile 11,9% (KOV-ide tulubaasi suurendamine 0,1 protsendipunkti võrra oli seotud palkade ühtlustamise vahendite tõstmisega tulubaasi);
- 01.01.2009-31.03.2009 laekus KOV-ile 11,93%;
- 01.04.2009-31.12.2012 laekus KOV-ile 11,4% (KOV-ide tulubaasi kärbiti kohustusi vähendamata);
- 01.01.2013-31.12.2013 laekus KOV-ile 11,57% (KOV-ide tulubaasi suurendamine oli tingitud maa maksuvabastuse kompensatsioonist);
- 01.01.2014-31.12.2017 laekus KOV-ile 11,6% (KOV-ide tulubaasi suurendamine oli tingitud maa maksuvabastuse kompensatsioonist);
- 01.01.2018-31.12.2018 laekus KOV-ile 11,86% (KOV-ide tulubaasi suurendamine 0,03 protsendipunkti võrra oli seotud ujumise algõpetuse ja tugiteenuste rahastamisega ning 0,23 oli seotud 2009. aastal kärbitud tulubaasi taastamisega);
- 01.01.2019-31.12.2019 laekus KOV-ile 11,93% (KOV-ide tulubaasi suurendamine 0,03 protsendipunkti võrra oli seotud jäätmehoolduse ja sotsiaalteenuste korraldamise toetuse tõstmisega tulubaasi ning 0,04 oli seotud 2009. aastal kärbitud tulubaasi taastamisega);
- 01.01.2020-31.12.2023 laekus KOV-ile 11,96% (KOV-ide tulubaasi suurendamine 0,03 protsendipunkti võrra oli seotud 2009. aastal kärbitud tulubaasi taastamisega; täielikust taastamisest jäi puudu 0,23 protsendipunkti).

2009. aasta alguses oli KOV-idele laekuva tulumaksu protsent 11,93, samal aastal kärbiti seda 11,4%-ni KOV-ide kohustusi vähendamata, lubadusega esialgne protsent tulevikus taastada. 2019. aastal jõudis KOV-idele laekuva tulumaksu protsent taas 11,93-ni, kuid seda koos kompensatsioonide ja lisakohustustega KOV-idele. KOV-idele laekuva tulumaksu senise sisulise määra taastamisest (2009. aasta tasemeni) jäi tegelikkuses puudu 0,23%.

07.12.2022 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse² (edaspidi SHS ja TuMS muutmise seadus) § 2 punkti 1 kohaselt kavandati alates 01.01.2024 KOV-ile laekuvateks tulumaksu osakaaludeks 1,88% isiku riiklikust pensionist ja 12,06% isiku muust maksustatavast tulust, välja arvatud kohustuslik ja täiendav kogumispension, TuMS § 18 lõikes 1³ nimetatud dividend ja vara võõrandamisest saadud kasu. KOV-ile laekuva tulumaksu osakaalu suurendamise ajendiks oli 01.07.2023 jõustunud väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamise uus regulatsioon, millega pandi KOV-idele täiendavaid rahalisi kohustusi. KOV-idele tulumaksu jaotamisel hakati ka riikliku pensioni tulusid arvesse võtma selleks, et tagada KOV-idele vahendid ööpäevaringse üldhooldusteenuse ja pikaajalise hoolduse rahastamiseks.³

20.06.2023 vastu võetud tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse⁴ (edaspidi TuMS ning SHS ja TuMS muutmise seaduse muutmise seadus) §-ga 2 muudeti alates 01.01.2024 KOV-ile laekuvaid varem kavandatud tulumaksu osakaalusid, määrates nendeks 2,5% isiku riiklikust pensionist ja 11,89% isiku muust maksustatavast tulust. TuMS ning SHS ja TuMS muutmise seaduse muutmise seadusega nähti ette ka muudatuse mõju järelhindamine hiljemalt 2027. aastal. Muudatus oli seotud käibemaksu määra tõstmisega, eesmärgiks oli suurendada nn vähem tulukamate KOV-ide tulubaasi ja hakkama saamist. Muudatuse tulemusena nähti ette KOV-ide vahel toimuvat 8,3 mln euro suurust tulumaksu ümberjaotust: KOV-ide tulumaksu laekumised riiklikult pensionilt pidid suurenema 16,3 mln eurot ja muudelt tuludelt vähenema 24,7 mln eurot ning vahe summas 8,3 mln eurot minema tasandusfondi. Selgitati, et nõrgema tulubaasiga KOV-ide finantsolukorra leevendamiseks ei ole riigieelarve väga kehva olukorra tõttu võimalik riigieelarve üldiste tulude arvelt tasandusfondi mahtusid suurendada.⁵ Alates 2024. aastast tõsteti KOV-ide tulubaasi lisaks pikaajalise hoolduse kuludele ka asendus- ja järelhooldus ning matusetootus.

29.07.2024 võeti vastu TuMS muutmise seadus⁶, millega 2025., 2026. ja 2027. aasta 1. jaanuarist suurendatakse järk-järgult KOV-ile isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu osakaalu ja vähendatakse järk-järgult isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu osakaalu, kuni need on võrdsed. Alates 01.01.2025 on KOV-ile isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu protsent 5,5 ja isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu protsent 11,29. Alates 01.01.2026 on KOV-ile isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu protsent 8,5 ja isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu protsent 10,64. Alates 01.01.2027 on KOV-ile isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu protsent 10,23 ja isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu protsent samuti 10,23. TuMS muutmise seadusega lükatakse edasi ka hiljemalt 2027. aastaks ette nähtud järelhindamine ning nähakse ette, et muudatuste mõju analüüsitakse alles hiljemalt 2029. aastal. Samuti lisatakse TuMS-i säte, mille kohaselt TuMS § 5 lg 1 muutmisega KOV-ile kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses. Seaduse eesmärgiks on vähendada regionaalset mahajäämust ja valglinnastumise negatiivset mõju. Esile on toodud probleem, et ligi 20 aastaga on väljaspool Harjumaad ja Tartumaad elanike arv vähenenud ligi

² Elektroonilises Riigi Teatajas <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122022003>

³ Lisa 1 – SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri

⁴ Elektroonilises Riigi Teatajas <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023005>

⁵ Lisa 2 – TuMS ning SHS ja TuMS muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (215 SE) seletuskiri

⁶ Elektroonilises Riigi Teatajas <https://www.riigiteataja.ee/akt/114082024001>

20%. Väljaspool Tartu- ja Harjumaad on jäänud vähemaks lapsi ja tööelisi 26% (150 tuhat inimest), kuid samal ajal on kasvanud üle 65-aastaste arv 14% (17 tuhat inimest). Nooremaealised inimesed ja kõrgemapalgalsed töökohad on kogunenud eelkõige Tallinna ja selle ümbruse KOV-idesse. Sellest tulenevalt on näitaja SKP *per* elanik regionaalsed erinevused suured ning see väljendub ka keskmise palga statistikas. Suured regionaalsed erinevused on põhjustanud suure regionaalse ebavõrdsuse KOV-ide tulubaasis elaniku kohta ning väiksem tulukus elaniku kohta tähendab vähem vahendeid omavalitsuslike teenuste korraldamiseks võrreldes tulukamate KOV-idega. Muudatuste tulemusena nähakse ette tulumaksu laekumise kasvu kiirenemist KOV-ides, kus on eakate osakaal kõrge ning tulumaksu laekumise kasvu aeglustumist KOV-ides, kus on kõrgem tööeliste osakaal ja palgatase.⁷

VAIDLUSTATAVAD SÄTTED

TuMS muutmise seadus sätestab:

„§ 1. Tulumaksuseaduse muutmise

Tulumaksuseaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „2,5%” tekstiosaga „5,5%”;

2) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „5,5%” tekstiosaga „8,5%”;

3) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „8,5%” tekstiosaga „10,23%”;

4) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,89%” tekstiosaga „11,29%”;

5) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,29%” tekstiosaga „10,64%”;

6) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „10,64%” tekstiosaga „10,23%”;

7) paragrahvi 61 lõige 661 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(661) Valdkonna eest vastutav minister analüüsib hiljemalt 2029. aastal 2024., 2025., 2026. ja 2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud § 5 lõike 1 muudatusega kaasnevat mõju tervikuna ning esitab Vabariigi Valitsusele järelehindamise tulemused ja vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks.”;

8) paragrahvi 61 täiendatakse lõikega 72 järgmises sõnastuses:

„(72) Paragrahvi 5 lõike 1 muutmise kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses.”.

§ 2. Seaduse jõustumine

(1) Käesoleva seaduse § 1 punktid 1, 4, 7 ja 8 jõustuvad 2025. aasta 1. jaanuaril.

(2) Käesoleva seaduse § 1 punktid 2 ja 5 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuaril.

(3) Käesoleva seaduse § 1 punktid 3 ja 6 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril.“.

PÕHJENDUSED

1. TuMS muutmise seadusega mõnede KOV-ide rahastuse ulatusliku vähendamise samal ajal nende kohustusi vähendamata kaasneb PS §-st 154 tulenevate KOV põhiseaduslike tagatiste riive. PS § 154 sätestab:

„Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.“.

PS § 154 lg-st 1 tulenev KOV-ide enesekorraldusõigus eeldab, et KOV-idele on tagatud piisavad rahalised vahendid seadusest tulenevate omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning seejuures

⁷ Lisa 3 – TuMS muutmise seaduse eelnõu (443 SE) seletuskiri

peavad olema tagatud piisavad rahalised vahendid ka seadusega sätestamata omavalitsuslike ülesannetega tegelemiseks. Kui KOV-ide rahalised vahendid võimaldavad küll täita neile seadustega pandud ülesandeid, kuid samal ajal ei jää piisavalt rahalisi vahendeid muude kohaliku elu küsimuste iseseisvaks korraldamiseks, ei ole KOV-ide enesekorraldusõigus tagatud. PS § 154 lg-st 2 tuleneb KOV-idele õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama, et omavalitsusülesannete täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest – see tagab võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust. Sama otsusega tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ning eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Olukord ei ole selles osas veel ka käesoleval ajal selge ja enne KOV-ide tulubaasi vähendamisele asumist oleks tulnud põhiseadusvastasus kõrvaldada. TuMS muutmise seaduse mõjul olukorra ebaselgus üksnes võimendub. KOV-ide omavalitsuslike ja riiklike kohustuste selge eristamiseta ning eelneva põhjaliku analüüsita ei oleks tohtinud KOV-ide rahastamissüsteemi muuta. Kuid vaatamata sellele, et ei ole võimalik selgelt eristada KOV-ide omavalitsuslikke ja riiklikke ülesandeid, on siiski võimalik näidata, et Saue vallale pole tagatud piisavaid rahalisi vahendeid kõigi ülesannete täitmiseks, seda nii enne TuMS muudatuste jõustumist kui ka pärast seda.

2. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium esitas 16.04.2024 kooskõlastamiseks TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse⁸, millele Saue Vallavalitsus esitas 24.04.2024 vastuse⁹. Väljatöötamiskavatsuses on ühe lahendamist vajava probleemina esile toodud (lk 7): „kasvava elanike arvuga KOVides on surve lühikesel ajaperioodil luua uusi lasteia- ja koolikohti, mida ei ole võimalik rahastada tulubaasi arvelt”. Kuna TuMS muutmise seaduse mõjud üksnes süvendavad nimetatud probleemi, on see TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas lahendatavate probleemide loetelust välja jäetud. Seletuskirjas hinnatakse kõnealust mõju väheoluliseks, kuigi sisuliselt seda analüüsitud ei ole. Ei saa väita, et pole oluline tagada PS §-s 37 sätestatud õigust haridusele. Nimetatud PS §-st tuleneb riigile ja KOV-idele kohustus ülal pidada vajalikul arvul õppeasutusi. Ühegi õigusaktiga ei tohiks teadlikult tekitada olukorda, kus KOV-idel võib selle kohustuse täitmisega probleeme tekkida.

3. Isegi senise tulubaasi juures ei ole Saue vald suutnud kõigile vähemalt 1,5-aastastele lastele, kellel on lasteaiakohale õigus ja kellele on lasteaiakohta taotletud, kodulähedases munitsipaallasteaias kohta tagada. Hetkel on järjekorras üle 150 lapse vanuses 1,5-3 aastat, kes elavad Saue valla põhjapiirkonnas (Saue linnas, Laagri alevikus ja nende lähiümbruse küldes) ja ei saanud sel õppeaastal soovitud kohta munitsipaallasteaias. Seejuures teise KOV-i lasteaias käib 3 ning eralasteaias või -hoius käib 258 Saue valla last vanuses 1,5-3 aastat. Keskmiselt Harjumaa brutopalgalt (2024. aasta II kvartali andmetel 2233 eurot) laekub KOV eelarvesse ühes kuus 265 eurot ja aastas kokku 3185 eurot. Samas ühe lasteaiakoha loomine investeringuna maksab ligikaudu 40 000 eurot ning selle ülalpidamiskulu on ligikaudu 600 eurot kuus ehk ligikaudu 7000 eurot aastas. Seega, isegi kahe keskmist palka saava lapsevanema KOV eelarvesse laekuv tulumaks ei kata ühe lasteaiakoha ülalpidamiskulu. Saue vald on järjepidevalt tegelenud lasteaiakohtade loomisega – moodulite paigaldamisega erinevate lasteaedade juurde ning uute lasteaedade ehitamisega. Viimase ligikaudu kümne aasta jooksul on Saue vald loonud juurde väga palju lasteaiakohti, sh Saue linnas (Saue lasteaed Midrimaa täiendavad rühmad, Kadakamarja lasteaed) ja Laagri piirkonnas (Nõlvaku Lasteaed, Tuleviku

⁸ Lisa 4

⁹ Lisa 5

Lasteaed, Veskitammi Lasteaia Möldre maja, Laagri Lasteaia täiendavad rühmad, Kotka Lasteaed). Laste arv Saue vallas on kavandatust kiiremas tempos kasvanud ligikaudu viimasel viiel aastal. Selle aja jooksul on Saue vald ehitanud kaks uut lasteaeda kokku 12 rühmaga ning rajanud 11 lisarühma olemasolevate lasteaedade juurde.

4. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et KOV-ide rahastamine omavalitsuslike ülesannete täitmiseks peab toimuma vähemalt minimaalses vajalikus mahus, st määral, mis võimaldaks otsustada ja korraldada minimaalselt vajalikke omavalitsuslikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Seejuures on tähtis, et KOV-idele oleks tagatud mitte ainult õiguslik, vaid ka tegelik võimalus otsustada, kas ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada. Ülalkirjeldatud lasteaiakohtade loomine ei oleks võimalik olnud võlakohustusi võtmata. Laenu võtmine võimaldab KOV-idel teha oma ülesannete täitmiseks vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel. Kuigi õigus võtta võlakohustusi kuulub PS §-st 154 tulenevate KOV finantstagatiste hulka, ei ole aktsepteeritav olukord, kus ainus viis KOV seadusest tulenevate ülesannetega toimetulekuks ongi laenu võtmine. Kuna Saue vallal puudusid haridusteenuste vajalikus mahus osutamiseks hooned ja tulubaas neid ehitada ei võimaldanud, ei saa väita, et laenu võtmine oli KOV-i vaba valik. Laenu võtmisele ei leidunud alternatiivi. TuMS muutmise seaduse mõjul väheneb Saue valla investeerimisvõimekus veelgi, samuti on välistatud investeeringute rahastamiseks vajalikus ulatuses võlakohustuste võtmine. Seda negatiivset mõju on nenditud ka TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses (lk 13): „Tulukamate KOVide tuleviku perioodi põhitegevuse tulem saab olema väiksem kui praegu nende KOVide eelarvestrateegiates on kavandatud. Osades KOVidel väheneb põhitegevuse tulemi vähenemise tõttu laenu võtmise potentsiaal, mis võib tähendada väiksemas mahus investeeringute tegemist. (...) Harjumaa KOVides eeldatavasti investeeringud võivad väheneda ja sellest tulenevalt võib mõnevõrra halveneda teenuste kättesaadavus eelkõige uusi lasteaia- ja koolikohti ootavatele peredele.“

5. Ka senise tulubaasi juures ei olnud võlakohustuste võtmise piiranguid arvestades Saue vallal võimalik võtta laenu sellises ulatuses, mis oleks aidanud tagada lasteaiakoha kõigile selleks õigustatud lastele. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõikest 1 tuleneb, et valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile 1,5-7-aastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses ning et 1,5-3-aastase lapse lasteaiakoha võib vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Saue vald on teinud jõupingutusi ja suutnud tagada lasteaiakoha kõigile vähemalt 3-aastastele lastele ning nooremate laste osas teinud koostööd erasektori teenusepakkujatega, kuid praktikas kõik nooremate laste vanemad lasteaiakoha lapsehoiuteenusega asendamisega ei nõustu ja tänases õigusruumis ei saa neile lasteaiakoha võimaldamata jätmist seega õiguspäraseks pidada. Kui selles osas kavandatakse KOV-ide kohustusi vähendada ja see võiks kiiresti kasvavate KOV-ide olukorda leevendada, siis oleks tulnud vastavad muudatused teha enne TuMS muutmise seaduse vastuvõtmist või hiljemalt sellega samaaegselt. Praeguses olukorras ei ole enamikul Harjumaa KOV-idest finantsiliselt võimalik nõutaval hulgal lasteaiakohti luua. Saue vallal ei ole enam vaba laenuressurssi, et investeerida järgmistesse lasteaedadesse ja koolidesse.

6. Saue vald on suutnud ka koolikoha tagada üksnes kõigile 1. klassi minevatele lastele, kuid mitte vanematele Saue valla põhjapiirkonda kolinud lastele, sest vanemate vanuseastmete klassides vabad kohad puuduvad ja Saue vallal puudub võimekus vajalikul hulgal koolikohti luua. Teise KOV-i munitsipaalkoolis, riigikoolis või erakoolis käib 529 Saue valla last, kes õpivad 1.-9. klassis. Nimetatud arv ei hõlma õpilasi, kes käivad Laagri koolis, mis tegutseb erakooli vormis, kuuludes OÜ-le Laagri Haridus- ja Spordikeskus, mille omanik on Saue vald. Saue vallal on kohustus tagada neile 529-le lapsele võimalus käia elukohajärgses koolis. Isegi kui arvestatav osa nimetatud laste vanematest ei soovi isiklikel põhjustel oma lapse kooli vahetada, ei ole võimalik seda vajadust täpselt prognoosida ning vallal peaks olema finantsiline valmisolek koolikohtade pakkumisel nõudlusele reageerida. Paraku Saue vallal niisugune võimekus

puudub. Seejuures valmis 2020. aastal Laagri kooli Möldre maja ja juba 2024. aastal Möldre maja laiendus, mille investeringu suurus oli kokku 12,6 mln eurot, sh Saue valla omafinantseering 10,9 mln eurot ja sihtfinantseering 1,7 mln eurot.

7. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et tähtis kriteerium omavalitsuslike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse KOV-i puhul on see, et viimase poolt osutatavate avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOV-ides; tulenevalt PS §-st 14 ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatahtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- ja või asukohajärgse KOV-i majanduslik suutlikkus. Olukorras, kus KOV ei ole suutnud tagada lasteaia- või koolikohta kõigile lastele, kellel on seadusest tulenevalt sellele õigus ja kellele vanemad on seda taotlenud, on ilmselge, et vastavas KOV-is ei vasta need teenused miinimumtasemele, erinevalt nendest KOV-idest, mis suudavad nõutavad haridusteenused tagada kõigile lastele. Seejuures ei saa väita, et Saue vald osutaks haridusteenuseid mõnede lastele suuremas mahus kui minimaalselt vajalik ja jätaks teised lapsed teenuseta lihtsalt omal valikul. Saue vald on teinud üksnes vajalikke kulutusi selleks, et täita eesmärk tagada seadusega ette nähtud haridusteenused kõigile Saue valla lastele. Kui selleks vajalikud kulutused ühe lasteaia- või koolikoha kohta on erinenud mõne teise KOV-i kulutustest, siis on see tingitud regionaalsetest erinevustest. Arvestada tuleb sellega, et ka haridustöötajate palkamiseks peavad Harjumaa KOV-id konkureerima nii avaliku kui erasektori arvukate tööandjatega.

8. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem peab arvestama erinevustega KOV-ide sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras. TuMS muutmise seaduse puhul on nende aspektidega arvestatud valikuliselt ja ühekülgset. TuMS muutmise seaduse seletuskirjas on märgitud, et riigisisene rahvastiku ümber paiknemine ja demograafilise koosseisu muutumine halvendab vähem tulukamate KOV-ide finantsolukorda. Oluliseks on peetud, et KOV-ide väiksem tulubaas ühe elaniku kohta tähendab vähem vahendeid omavalitsuslike teenuste korraldamiseks. Seejuures on täielikult mööda vaadatud asjaolust, et KOV-i finantsolukorra õigesti hindamiseks ei tuleks vaadelda mitte üksnes tulu ühe elaniku kohta, vaid vastavalt ka kulu ühe elaniku kohta. Seletuskirjas on selgitatud, et tulumaks pensionitulult liigub enam piirkondadesse, kus on eakaid rohkem ning need KOV-id on üldjuhul vähem tulukamad, seega seaduse mõjul nende finantsolukord paraneb. Arvestatud ei ole asjaoluga, et suurema hulga tööealiste elanikega kaasneb ka suurem hulk lasteaia- ja kooliealisi lapsi, kellele tuleb tagada haridusteenused, mis on väga kulukad ning eeldavad ka mahukate investeeringute tegemist. Mitte ainult finantsvahendid, vaid ka kulutused jaotuvad KOV-ide vahel ebahõltselisel. Oleks tulnud analüüsida nii pensionäride kui laste arvu KOV-ides ja neile pakutavate teenuste mõju KOV-ide eelarvetele. Kuna lastele osutatavate teenuste kulu on pensionäridele osutatavate teenuste kulust oluliselt suurem, oleks siiski põhjendatud muudelt tuludelt suurema tulumaksu protsendi KOV-idele laekumine võrreldes pensionidelt KOV-idele laekuva tulumaksu protsendiga. KOV-idele laekuva tulumaksu osa protsendid on kõikide KOV-ide jaoks samad, seega koheldakse KOV-e küll formaalselt võrdselt, kuid see toob erinevatele KOV-idele kaasa erinevad tagajärjed, põhjustades sellega sisuliselt KOV-ide ebavõrdse kohtlemise. TuMS muutmise seadusega suurendatakse mõnede KOV-ide tulubaasi teiste KOV-ide tulubaasi vähendamise arvel, arvestamata seejuures erinevate KOV-ide kohustuste profiiliga ja lähtudes üksnes tuluootustest, mille realiseerumine ei ole ühelgi viisil tagatud.

9. Eeltoodut arvesse võttes tuleb asuda seisukohale, et TuMS muutmise seadus riivab Saue valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele. Rahastus ei olnud juba varem kõigi ülesannete täitmiseks piisav ning rahastuse vähendamine samaaegselt kohustusi vähendamata muudab olukorra veelgi keerulisemaks. Absurdne on TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas toodud järeldus (lk 15): „Eelnõu seadusena vastuvõtmisel ei rikuta KOVide õigust piisavatele rahalistele vahenditele, kuna KOVide tulubaas kogumis ei vähene.“. Asjaolu, et TuMS muutmise

seaduse mõjul ei vähene kõikide KOV-ide tulubaas kokku, vaid KOV-ide vahel jaotatakse finantsvahendid ümber ja väheneb üksnes mõnede KOV-ide tulubaas, ei anna alust väita, et nendele KOV-idele, mille tulubaas väheneb, on tagatud piisavad rahalised vahendid. Samal ajal ei vähendata ühegi KOV-i kohustusi. TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses on siiski kavandatud muudatuste negatiivset mõju nenditud (lk 14): „Muudatuse negatiivne mõju Harjumaal kohalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile on kindlasti olemas. (...) Muudatus avaldab negatiivset mõju tulukamate KOVide teenuste, eelkõige eeldatavasti lasteaia- ja koolikohtade kättesaadavusele. (...) Tulukamate KOVide puhul väheneb muudatuse tõttu eelseisvatel aastatel tulumaksu aastane kasv, mis võib halvendada KOVide suutlikkust pakkuda uusi lasteaia- ja koolikohtasid. (...) Muudatuse tõttu võib nn tulukamates KOVides mõnevõrra pikeneda lasteaia- ja koolikohtade puuduse probleemi lahendamine. (...) Eelnõuga kavandatud tulumaksu ümberkorraldus vähendab mõnevõrra tulukate KOVide tulubaasi kasvu, millega nad on arvestanud tulevikus investeringute tegemisel eelkõige uute lasteaedade ja koolide ehitamiseks.“. Seejuures on siiski avaldatud arvamust, et KOV-ide tulubaas on ülesannete täitmiseks piisav ja nad tulevad oma ülesannete täitmisega toime. Nii TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses kui seletuskirjas on korduvalt rõhutatud, et tulubaasi ümberkorraldusega ei vähene ühegi KOV-i baasrahastus, vaid aeglustub tulevikus aset leidev tulumaksu kasv. Seejuures on jäetud tähelepanuta, et tulumaksu kasvu eelduseks on nende KOV-ide elanikkonna jätkuv suurenemine ja sellega kasvab teenuse vajajate hulk ning investeerimisvajadus ning kokkuvõtvalt kasvavad kulud kiiremini kui tulud. Eelarve põhitegevuse tulem, mis on tegelik põhjendatud finantsilise võimekuse hindamise kriteerium, hoopis langeb. Saue Vallavolikogu palub käesoleva taotluse põhjendustena arvestada ka TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele esitatud Saue Vallavalitsuse 24.04.2024 vastuses¹⁰ toodut.

10. Järgnevas tabelis on toodud TuMS muutmise seaduse prognoositav rahaline mõju Saue vallale järgnevate aastate vältel. Aastatel 2025-2035 jääb Saue vallal TuMS muutmise seaduse mõjul saamata rohkem kui 12,5 mln eurot (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).

Aasta	KOVidele laekuva tulumaksu osakaalud vastavalt TuMS muutmise seadusele		Prognoositav tulumaksu laekumine Saue vallale		Tulumaksu laekumiste vahe - kui palju laekub Saue vallale tulumaksu vähem
	Pensionist	Muust tulust	Vastavalt TuMS muutmise seadusele	TuMS muutmise seaduseta (2,5% pensionist ja 11,89% muust tulust)	
2025	5,50%	11,29%	47 260 000 €	48 270 581 €	-1 010 581 €
2026	8,50%	10,64%	49 356 708 €	50 718 024 €	-1 361 316 €
2027	10,23%	10,23%	51 888 015 €	53 290 576 €	-1 402 561 €
2028	10,23%	10,23%	54 558 390 €	55 994 713 €	-1 436 324 €
2029	10,23%	10,23%	57 686 390 €	58 837 254 €	-1 150 864 €
2030	10,23%	10,23%	60 741 780 €	61 825 376 €	-1 083 596 €
2031	10,23%	10,23%	63 888 852 €	64 966 637 €	-1 077 785 €
2032	10,23%	10,23%	67 202 153 €	68 268 996 €	-1 066 842 €
2033	10,23%	10,23%	70 690 711 €	71 740 832 €	-1 050 121 €
2034	10,23%	10,23%	74 364 064 €	75 390 972 €	-1 026 908 €
2035	10,23%	10,23%	78 232 286 €	79 228 711 €	-996 425 €
					Kokku -12 663 323 €

11. Tuleb arvestada ka käibemaksu määra tõstmiste mõjudega. 2024. aastal ületab käibemaksu mõju Saue valla eelarvele 2023. aasta käibemaksu mõju 255 000 euro võrra. 2025. aastaks kavandatud täiendav tõus tõstab Saue valla kulu täiendavalt sama palju. Käibemaksu tõus puudutab suuremaid KOV-e proportsionaalselt samavõrra kui väiksemaid. Suurema

¹⁰ Lisa 5

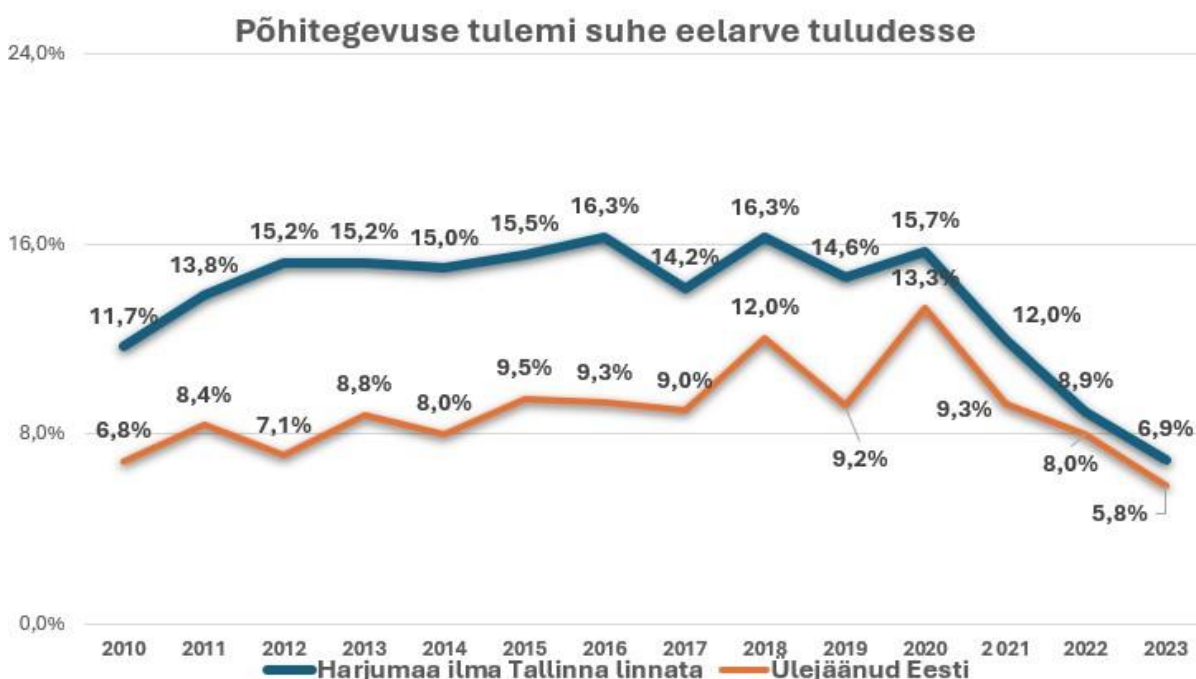
investeeringuvajadusega KOV-e puudutab see rohkem, sest lisaks kuludele on ka investeeringud käibemaksuga maksustatud. Seega saab öelda, et koos järgmisesse aastasse kavandatud käibemaksu tõusuga kaotab Saue vald järgneva 10 aasta jooksul täiendavalt vähemalt 5 mln eurot.

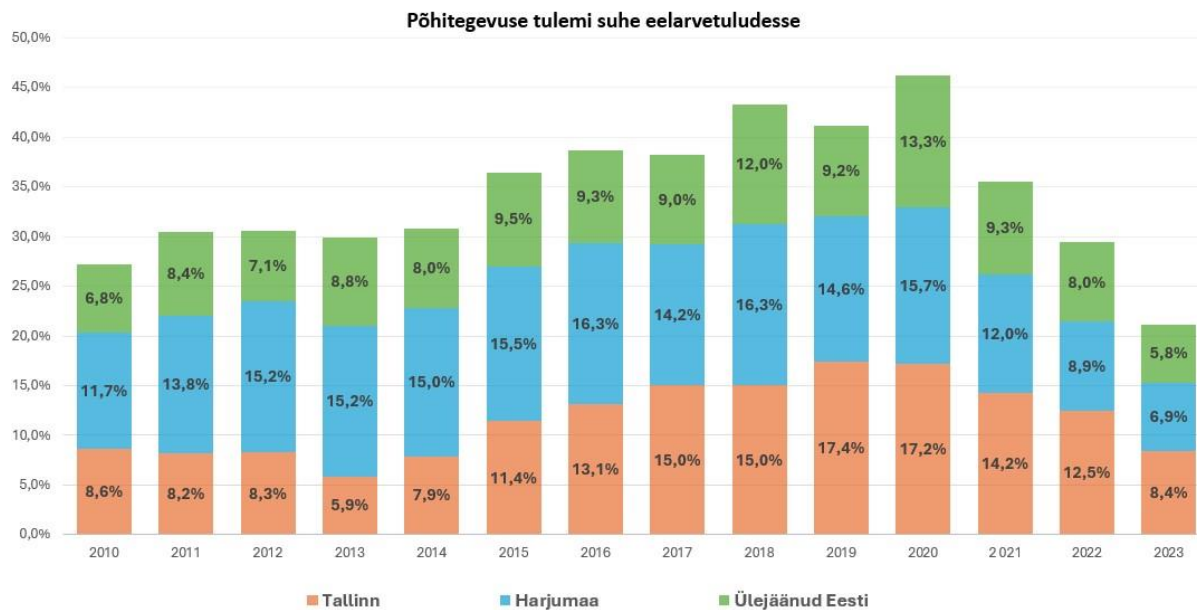
Saue Vallavalitsus	2024. a 9 kuud	2024. a prognoos	2023. a	2022. a
KM %	22%		20%	
601000 Käibemaks	1 520 265	2 027 019	1 967 645	2 122 959
601002 Käibemaks põhivara soetuselt	489 096	652 128	493 996	1 757 565
SAUE VV KONSOLIDEERITUD	2024. a 9 kuud	2024. a prognoos	2023. a	2022. a
KM %	22%		20%	
601000 Käibemaks	1 684 299	2 245 733	2 149 173	2 292 588
601002 Käibemaks põhivara soetuselt	491 579	655 439	496 780	1 758 911
Käibemaksu konsolideeritud kasv 2023/2024		255 219		

12. Järgnevas tabelis on toodud Saue valla finantsnäitajad ühinemisjärgsetel aastatel (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).

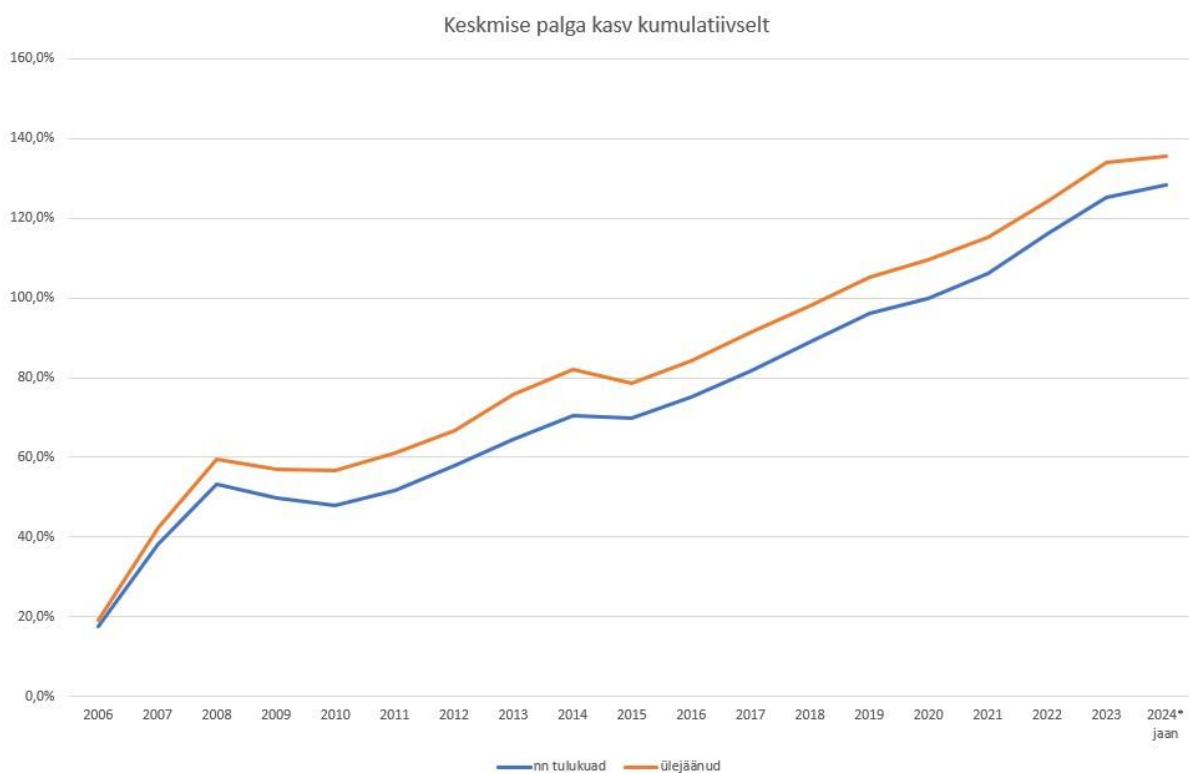
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Põhitegevuse tulem	6 682 932	6 394 132	7 021 578	5 885 277	4 242 857	4 448 217
Aruandeperioodi RP tulem	3 808 336	570 072	1 973 292	1 086 201	-2 512 086	-5 812 963
Põhivara amortisatsioon, ümberhindlus	-2 615 786	-2 609 736	-2 830 893	-3 316 482	-3 347 057	-4 261 393

Toome eraldi välja, et vaadeldava perioodi jooksul on erinevate objektivsete asjaolude koostoimel Saue valla finantsolukord järjepidevalt langustrendis. Eriti märkimist väärib on, et alates 2022. aastast on läbitud põhimõtteline KOV-i jätkusuutlikkust näitav tase ning valla raamatupidamislik tulem on muutunud negatiivseks, ehk teisisõnu ei kata valla põhitegevuse tulem enam põhivara loomulikku amortisatsiooni. Tegemist ei ole vallaspetsiifilise juhtimisküsimusega, vaid kasvavate KOV-ide üldise trendiga, mida saab näidata järgmiste graafikute abil (allikas Eesti Linnade ja Valdade Liit).

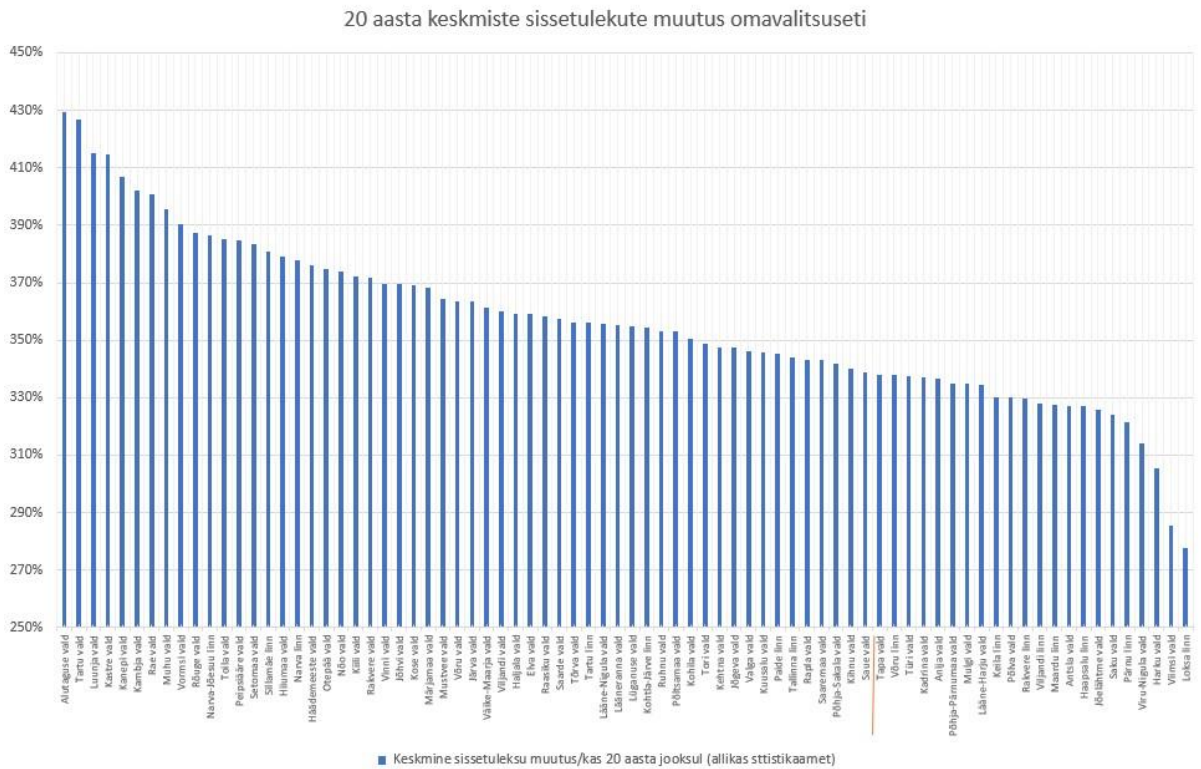




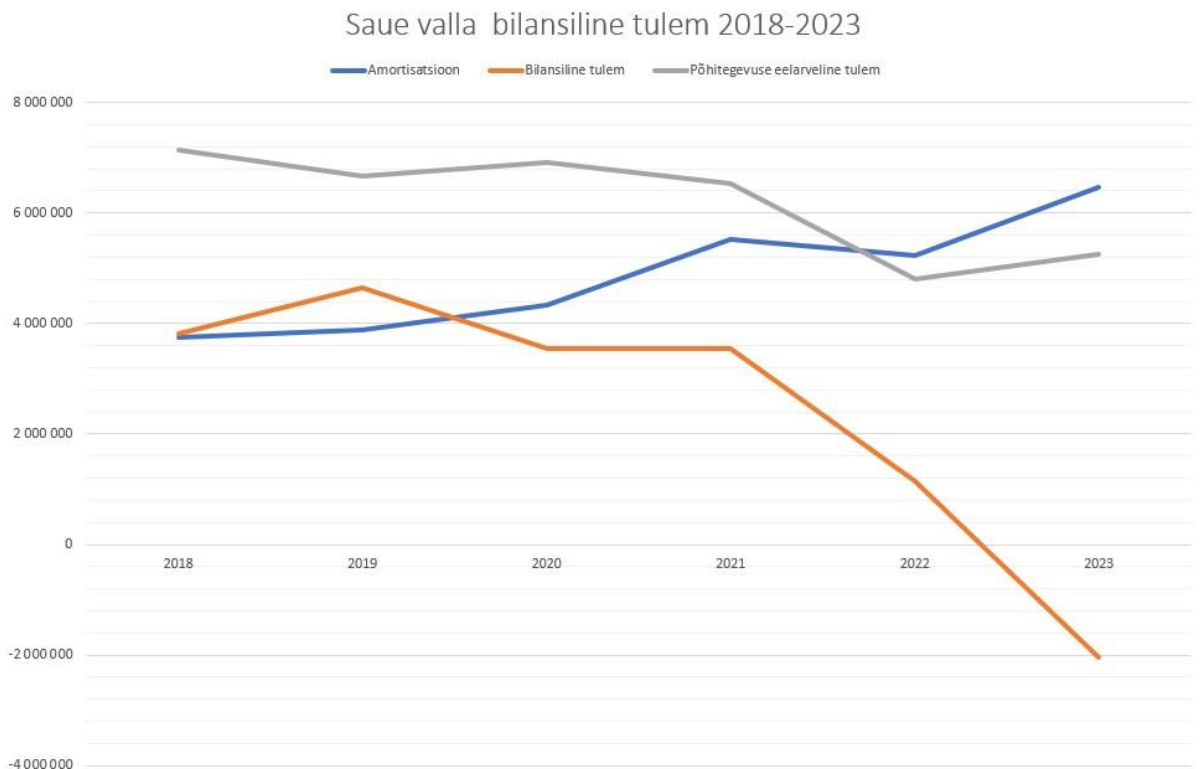
13. Järgmine graafik näitab, et keskmise sissetuleku lõhe kasvavate KOV-ide ja teiste KOV-ide vahel ei ole suurenenud (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).



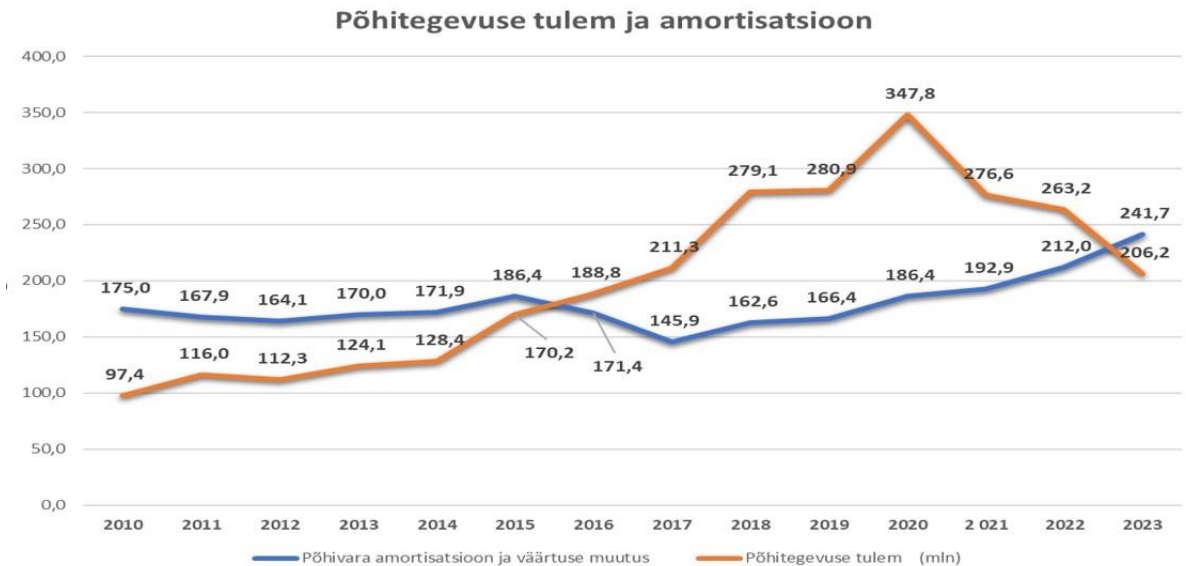
Järgmine graafik näitab, et mitmed Harjumaa KOV-id, sh Saue vald on keskmise palga kasvult olnud 20 aasta jooksul pigem viimase kolmandiku hulgas (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).



14. Järgmine graafik näitab Saue valla viimase viie aasta bilansilise tulemi suhet amortisatsiooni ja põhitegevuse eelarvelisse tulemissse (eurodes, allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).



15. Järgmine graafik näitab, et kogu KOV süsteem on alarahastatud ja alates 2020. aastast finantsilises langustrendis. Seotuna punktis 12 esitatud andmetega võib järeldada, et antud põhimõtteline trendimuutus eelkõige on tingitud kasvavate, ehk „tulukate“ KOV-ide kohustuste oluliselt kiiremast kasvust võrreldes tulubaasiga ning Saue valla finantspositsiooni halvenemine ei ole kasvavate KOV-ide hulgas erandlik (mln eurodes, allikas Eesti Linnade ja Valdade Liit).



TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas toodud joonisel 8 (lk 7) on näidatud, et „tulukate“ ehk kiiremini kasvavate KOV-ide majandamiskulud on kiiresti kasvanud, samal ajal kui „toimetulevate“ KOV-ide majandamiskulud on stabiilsed. Kiiremini kasvavate KOV-ide majandamiskulude kiiret kasvu on aga tõlgendatud üksnes kulude tegemise võimekusena (lk 6), mitte hädavajadusena. Ka seletuskirjas lk 19-20 Saue valla kohta esitatud tabelis toodud põhitegevuse tulemi prognoos on teoreetiline ning juba praegu saab öelda, et see ei vasta tegelikkusele.

16. Järgnevas tabelis on toodud lasteaia ja kooli keskmised kohamaksumused kuus Saue vallas ühinemisjärgsetel aastatel (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).

Keskmine maksumus kuus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Lasteaed	341	395	442	416	439	560	560	565
Kool	228	322	324	165	183	234	211	241

2023. aastal on keskmiste kohamaksumuste kasv hüppeline, sest riik kehtestas õpetajatele alampalga tõusu 23,86%. Aastatel 2018-2022 on põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär kasvanud keskmiselt 5,32%. Arvestades eeldust, et töötasud oleksid kasvanud 2023. aastal keskmiselt 5,32%, mitte õpetajate palga alammäära surve tõttu 18% ja 23,86%, oleks Saue valla kulud haridusvaldkonnale olnud väiksemad 1,6 miljoni euro võrra. Järgnevas tabelis on toodud vastavad näitajad (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond).

	Õpetaja töötasu alammäär +23,86%, muud töötajad +18%	Toetusfondi kaudu laekuvad summad	Valla eelarve kulud	Õpetaja töötasu alammäär (2018-2022 keskmine) +5,32%, muud töötajad +5,32%	Toetusfondi kaudu laekuvad summad	Valla eelarve kulud tavapärase kasvu olukorras	Täiendav kulu vallale
2023. a eelarve							
Lasteaedade personalikulud	8 420 500	168 978	8 251 522	7 239 600	168 978	7 070 622	1 180 900
Koolide personalikulud	11 951 900	7 915 082	4 036 818	10 523 500	6 767 334	3 756 166	280 652
Muusikakooli personalikulud	769 800	0	769 800	662 800	0	662 800	107 000
Haridusosakonna personalikulud	792 700	0	792 700	730 200	0	730 200	62 500
Haridusvaldkonna personalikulud	21 934 900	8 084 060	13 850 840	19 156 100	6 936 312	12 219 788	1 631 052

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär	1 150	1 250	1 250	1 315	1 412	1 749	1 820
Muutus		8,70%	0,00%	5,20%	7,38%	23,86%	4,06%

17. Järgnevas tabelis on toodud ühinemisjärgsed andmed Saue valla laenude ja omafinantseeringuna tehtud hariduse investeeringute kohta (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond). Tabelis toodud andmete puhul ei ole arvestatud Ääsmäe spordihoone, Laagri Riigigümnaasiumi spordihoone ja Saue spordihoonega (omafinantseeringu maht 7,4 miljonit eurot), sest vastavad andmed ei ole raamatupidamislikult kajastatud hariduse, vaid kultuuri, spordi ja vaba aja all, kuigi neid kasutavad esmajoones haridusasutused.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Laenud juurde	0	2 604 612	1 625 690	1 577 048	7 950 449	8 564 823	4 877 225
Laenude kustutamine	-93 024	-471 001	-493 126	-688 843	-1 987 612	-3 087 060	-2 172 582
Intressikulu	-10 904	-47 750	-49 215	-60 946	-216 807	-1 109 312	-738 235
Hariduse omafin.	692 044	5 810 248	2 689 922	2 449 381	7 862 488	5 067 537	5 807 800
Sihtfinantseering	21 372	1 790 801	930 697	1 090 000	896 448	0	0

18. Järgnevas tabelist näeme, et "tulukate" ehk kiiremini kasvavate KOV-ide finantsiline olukord ei halvene kasvust tulenevalt mitte ainult teoreetiliselt, vaid vastavalt tegelikele andmetele (allikas Saue Vallavalitsuse rahandusosakond). Tabelis on toodud Saue valla elanike arvu kasv perioodil 2018–2024 vanusegrupiti. Kasvuperioodi elanike arvu kasv on Saue vallale tootnud otseste hariduskuludega seoses (kõiki teisi sihtgrupile osutatavaid teenuseid arvesse võtmata) negatiivset rahavoogu 12,5 mln eurot ning koos taristu arendamiseks võetud laenude intressikulude ja toiduraha kompenseerimisega 16,9 mln eurot. Tegelik negatiivne mõju eelarvepositsioonile võib olla väiksem, sest osa lapsi ei ole jõudnud veel täit perioodi lasteaia ja koolis käia, samas osa lastest oli juba enne 2018. aastat süsteemis ja jätkas õpinguid ning nende vanemate palkasid me ka tabelis arvesse ei ole võtnud. Suures plaanis võiks see mõju seetõttu välja taanduda. Lasteaia 5 a perioodi sisse on arvestatud ka 1,5–3-aastaste laste eralasteaedade ja hoidude kulu 1,5 aastat.

Antud arvutustes on kasutatud tegelikku piirkonna keskmist brutopalka vaatlusaluse perioodi erinevatel aastatel ning keskmist perioodi kohamaksumust valla koolides ning lasteaedades. Arvutustes arvestatakse valla keskmist tööpuuduse taset perioodil, mis võib uuselanike puhul

olla teoreetiliselt madalam. Arvesse ei ole võetud, et ka vanuses 18–25 ning 65+ käib osa inimestest tööl. Eeltoodust tulenevalt hindame analüüsi tulemuste täpsusastmeks +/- 25%. Isegi maksimaalse hinnangulise hälbe korral valla kasuks näeme, et potentsiaalne kohustuste kasv perioodil on vähemalt suurusjärgus 12,7 mln eurot.

Tabel näitab, et „kasv“ ja „tulustus“ on mitte ainult teoreetiliselt vaid ka praktiliselt miinusprojekt ning eelnõu ühe olulise põhjendusena toodud väide ja eeldus, et kasvavate KOV-ide kasvav tulubaas põhjendab nendelt tulude ära võtmist vähem kasvavate KOV-ide kasuks, on põhimõtteliselt vale.

Elanikkonna kasvust tingitud tulemläbivaatades üksnes haridusega seotud kulud võrdlusena maksutuluga								
Elanike grupp		01.01. 2018	01.11. 2024	Kasv	Lasteaia- koht x 5a	Koolikoht x 7a	Hariduskulu kokku (eur)	Maksutulu
Lasteaialapsed 2-6		1571	1987	416	-8,093,038		-20,505,610	
Koolilapsed 7-17		3348	4269	921		-12,412,572		
Noored 18-24		1269	1660	391				
Tööealised 25-65*		11989	13904	1915				17,080,338
Pensioniealised 65+		2979	3521	542				
Elanikke kokku		21710	25868	4158				
Juurdekasvu maksutulu ja hariduskulu vahe							-3,425,272	
*Maksumaksjatena on arvestatud tööealisi vanuses 25-65; arvestatud on töötuse määra 6,3%								
Täiendavad haridusega seotud kulud (intressikulud, valla poolt kaetav toiduraha)								
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Kokku
Intressikulu	-10,904	-47,750	-49,215	-60,946	-216,807	-1,109,312	-738,235	-2,233,169
Lasteaia toiduraha kompensatsioon	-132,917	-106,606	-85,410	-95,986	-120,834	-146,357	-208,000	-896,110
Kooli toiduraha lisamaksumus	-81,716	-101,352	-37,706	-153,885	-221,647	-309,509	-356,000	-1,261,815
							Kokku	-4,315,682
Kokku perioodi kasvust tulev tulemläbivaatades ainult haridusega seotud kulud võrdlusena makstuluga (17,080,338-3,425,272-4,315,682)								-7,740,954

19. KOV-ide võetud laene silmas pidades on äärmiselt oluline PS §-st 154 tulenevate KOV finantstagatiste hulka kuuluv õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Kuna võlakohustusi võttes teevad KOV-id vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel, peavad KOV-id saama eeldada, et tulevaste perioodide tulu ei vähendata seadusandliku võimu poolt üllatuslikult. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37² lg 3 kohaselt peavad KOV arengukava ja eelarvestrateegia hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat. Strateegiliseks planeerimiseks on vajalik kokku leppida pikemaajalised eesmärgid ja nende täitmiseks pikema aja jooksul vajalikud tegevused ning rahastamissüsteemi stabiilsus on pikaajaliste eesmärkide ja kohustuste täitmise vältimatuks eelduseks. Riigikohus on 19.04.2004 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-46-03 selgitanud, et stabiilne rahastamissüsteem on vältimatu kõigi omavalitsuslike ülesannete iseseisvaks täitmiseks, see võimaldab KOV-idel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikumalt ellu viia. KOV-id peavad saama tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamise regulatsioon on stabiilne ning seda ei muudeta ootamatult KOV-idele ebasoodsamaks. TuMS muutmise seadusega on ette nähtud ulatuslik KOV-ide rahastamissüsteemi muutmine lühikese perioodi jooksul, mis on omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsuse põhimõttega vastuolus.

20. Saue vald on 2017. aastal toimunud ühinemisega võtnud Kernu ja Nissi valda silmas pidades ulatusliku regionaalpoliitilise kohustuse ja vastutuse. Saue valla koolivõrku kuulub kahe suure kooli kõrval üks 200-300 õpilasega kool ning ühinemisejärgselt 3 vähem kui 200 õpilasega 9-klassilist kooli, lisaks üks 9-klassilisest 6-klassiliseks muudetud väikekool vähem kui 30 õpilasega. Koolides on tagatud asukohast olenemata õpetajatele võrdsed töötasud, et oleks regionaalpoliitiline võrdsus. Samuti kuulub haridusvõrku 12 lasteaeda, kus on taotletud sama eesmärki. Ka teiste teenuste kättesaadavusel on regionaalpoliitiline tasakaal olnud määrava tähtsusega. Varasemate vaeginvesteeringute kompenseerimiseks on vahendeid lisaks hoonete renoveerimisele tulnud regionaalselt suunata eriti teedeinvesteeringutesse ja keskkonnahoidu. Arvestatav osa Saue valla laenukohustustest on seotud regionaalsete investeeringutega ning teenuste säilitamisega maapiirkondades. Tehes regionaalseid investeeringuid, mille mõju on 10 aastat, arvestas Saue vald teada olnud tulubaasiga oma eelarvestrateegias.

21. TuMS muutmise seaduse seletuskirjas on märgitud (lk 16), et ühe meetmena seaduse negatiivse mõju leevendamiseks kavandatakse KOV hoonete energiatõhususe parandamise meetmete planeerimisel arvestada senisest rohkem kasvupiirkonna vajadustega. Jäeb selgusetuks, kuidas tulevikus rohkem kasvupiirkonna vajadustega arvestada plaanitakse ja millal vastavad leevendusmeetmed rakenduvad. Kui seaduse negatiivseid mõjusid kavandatakse mingi meetmega vähendada, peaks see meede olema ka välja töötatud ja selle mõju analüüsitud. TuMS muutmise seaduse mõjul raskesse olukorda sattuvatel KOV-idel pole esmaseks probleemiks ainult vanad renoveerimist vajavad hooned, vaid uute lasteaedade ja koolide rajamine eeldab uute hoonete ehitamist. Vastasel juhul täiendava elanike arvu kasvu korral enam uutele elanikele teenuseid tagada ei suudeta.

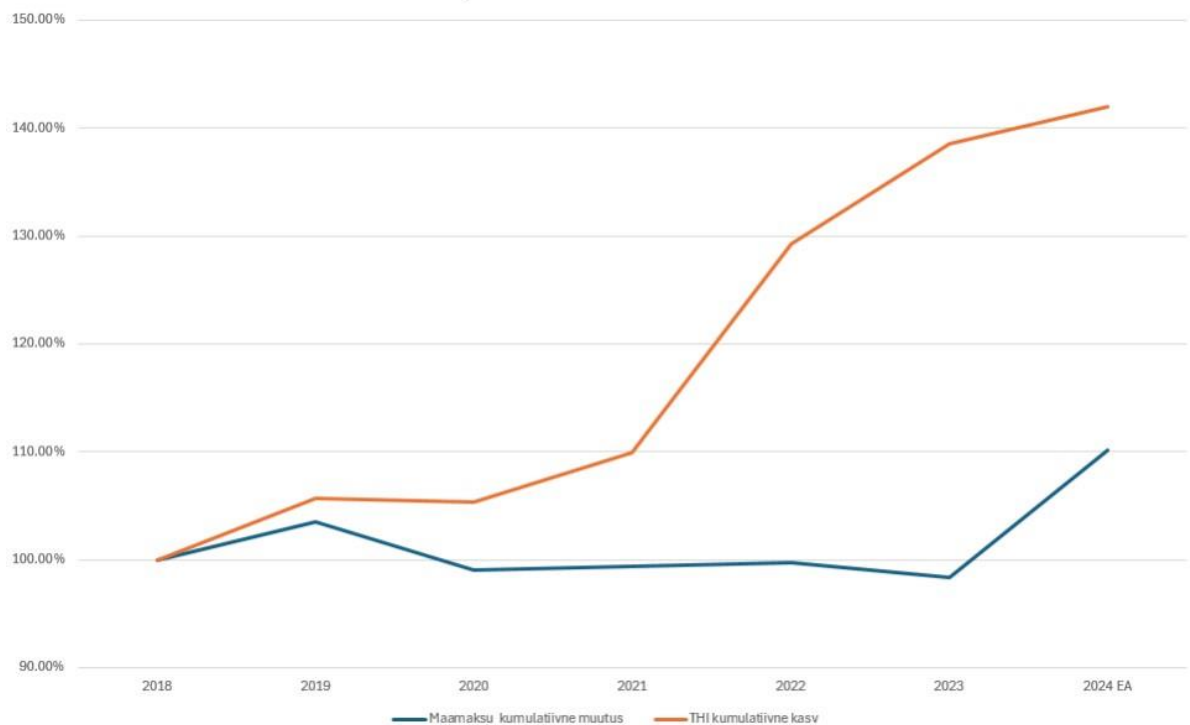
22. TuMS muutmise seaduse seletuskirjas on märgitud (lk 16), et paralleelselt tulubaasi ümberkorraldusega kavandatakse suurendada KOV-ide autonoomiat maamaksu määramisel, lisaks kavandatakse laiendada kohalike maksude nimistut. Samas selgitatakse: „*KOVide maksuautonoomia suurendamine on vajalik, et vähendada KOVide sõltuvust keskvalitsuse rahastamise otsustest ja tagada KOVile PS § 157 lg 1 sätestatud suurem eelarveautonoomia ja otsustusvabadus. Lisaks annab see võimaluse KOVidel otsustada, kas ja kui suures summas kasutada nt maksude suurendamise potentsiaali tulumaksu ümberkorralduse mõjude leevendamiseks.*”. Vastupidiselt seletuskirjas väidetule mõjub KOV-idele maksude suurendamise võimaluse andmine koosmõjus TuMS muudatustega siiski KOV-ide autonoomiat pärssivalt. Olukord, kus KOV-ide rahastust vähendatakse soovitusel KOV-idel raskesse olukorda sattudes oma elanikele kõrgemad maksud kehtestada, ei jäta KOV-idele selles osas reaalselt valikuvõimalust.

23. Maamaks on olnud väga pikka aega samal tasemel ning moodustanud väikese ja kahaneva osa KOV-ide, sh Saue valla eelarve tuludest. Aastate jooksul on maamaksu laekumises tekkinud järjest suurem puudujääk. Kui käsitleda maamaksu kui KOV maa ja kinnisvaraga seonduvate kulude (näiteks teede hooldus ja investeeringud) katteks mõeldud tuluallikat ning samal ajal autonoomset hooba valla kinnisvaraturu arengutega seonduvate poliitikate suunamisel, siis aastaid ei ole täitnud see kumbagi funktsiooni. Autonoomia eeldab, et omavalitsus ei ole sunnitud koheselt rakendama maksimaalseid võimalikke määrasid, mis seni on olnud praktika. Teede hooldusesse ja investeeringutesse kulub valla eelarvelisi vahendeid iga-aastaselt 4–5 korda rohkem, kui laekub tulu maamaksust. Teehoolduskuludel ja investeeringutel on olnud alates 2018. aastast väga tugev regionaalpoliitiline mõõde. Võrreldes tarbijahinnaindeksi (edaspidi THI) ning valla eelarve mahuga on maamaks olnud pikaajalises seisakus ja on sellega järjest vähem täitnud oma eesmärki. Eeltoodud ilmestavad järgnevad tabelid ja graafik (allikas Saue Vallavalitsuse finantsosakond). Kavandatavad muudatused maamaksu määra ja arvestuses on vajalikud, aga taastavad minimaalselt aastate taguse olukorra ega ole seetõttu käsitletavat katteallikana tulumaksulaekumiste vähendamise katteks.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 EA
Maamaks	779,498	806,879	772,277	775,048	777,429	767,211	859,000
Põhitegevuse tulud (PT)	34,973,602	38,388,439	40,693,472	43,771,928	50,320,910	56,711,287	62,574,100
Maamaksu suhe PT tuludesse	2.2%	2.1%	1.9%	1.8%	1.5%	1.4%	1.4%
Maamaksu kumulatiivne muutus	100.00%	103.51%	99.07%	99.43%	99.73%	98.42%	110.20%
THI	3.4%	2.3%	-0.4%	4.6%	19.4%	9.2%	3.5%
THI kumulatiivne kasv	100.0%	105.7%	105.3%	109.9%	129.3%	138.5%	142.0%

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 EA
Riigi poolne teede toetus	521,298	528,724	540,481	539,069	533,853	551,128	546,800
Teede talihoidlus	-347,121	-403,315	-277,541	-760,818	-1,127,763	-1,029,755	-801,000
Teede suvine hooldus (kruusa pealevedu, kaitsev pindamine jne)	-350,122	-443,497	-486,479	-404,742	-862,665	-695,603	-544,200
Tänavavalgustus	-316,553	-332,272	-263,201	-388,631	-558,678	-361,933	-454,500
Teede investeeringud	-1,691,859	-1,701,670	-2,106,952	-1,740,759	-2,616,311	-355,761	-2,387,900
Tänavavalgustuse investeeringud	-87,074	-42,506	-796,849	-143,924	-122,332	-144,844	-100,000
Kulud valla eelarvest teehooldusele	-2,271,431	-2,394,536	-3,390,541	-2,899,805	-4,753,896	-2,036,768	-3,740,800
Maamaksu laekumine	779,498	806,879	772,277	775,048	777,429	767,211	859,000
Vahe	-1,491,933	-1,587,657	-2,618,264	-2,124,757	-3,976,467	-1,269,557	-2,881,800

THI ja maamaksu muutus 2018 -2024



24. Et veidi leevendada TuMS muutmise seaduse ränka mõju mõnedele KOV-idele ning võimaldada harjumisaega ja mõnevõrra sujuvamat üleminekut, on TuMS muutmise seaduse seletuskirjas antud lubadus, et neile KOV-idele makstakse esialgu kompensatsiooni, mille suurused on toodud seletuskirja tabelis 1 (lk 11-12). Paraku nähtub TuMS muutmise seaduse § 1 punktist 8, et kompensatsiooni maksmine ja selle ulatus sätestatakse iga aasta riigieelarve seadusega. Seaduse seletuskiri ei ole õiguslikult siduv ning ei anna KOV-idele õigust lubatud kompensatsiooni maksmist nõuda. Eeltoodust tulenevalt pole mõtet asuda hindama seletuskirjas toodud kompensatsioonisummade piisavust, nende summadega lihtsalt ei saa piisava kindlusega arvestada. Pole välistatud, et mõne aasta riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel leitakse, et riigieelarve on sedavõrd pingeline, et ei võimalda KOV-idele kompensatsiooni maksmist ette näha. Seega paraku ei saa KOV-id seaduse seletuskirjas toodud leevendusmeetmetega arvestada ja neid ei saa ka seaduse mõju hindamisel etteruttavalt arvesse võtta. Kui seadusemuudatuse negatiivse mõju leevendamiseks kavandatakse mingeid meetmeid, tuleks nende rakendamine sätestada piisava selguse ja kindlusega hiljemalt samaaegselt muudatusega. Teisisõnu ei ole lubatud kompensatsioonimehhanism õigusliku kindlusega tagatud võrreldes seaduse tasandil siduvalt sätestatud vähendatava tulumaksumääraga. Selle tulemusel võivad prognoositavad eelarvetulude vähenemised osutuda oluliselt suuremaks ning negatiivses olukorras ületada valla eelarve põhitegevuse tulemi kogusummat, ehk viia vallaeelarve kahjumisse, mis omakorda tähendaks vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega.

25. TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud (lk 11): „*Võrreldes olukorraga, kus midagi ei muutuks, tulubaasi ümberkorraldusest tingitud osade KOVide tulude liiga suure vähenemise vältimiseks on ette nähtud tulubaasi kahanemise piirmäär, mida ületav vähenemine kompenseeritakse*”. [...] „*Kompensatsioon arvutatakse välja prognoosi alusel 2024. a ja hiljem ei muudeta tulenevalt prognooside või laekumiste muutumisest. Alates 2030. a hakkab kompensatsioon vähenema aastas 15 protsendipunktilise sammuga 2029. aasta summast arvestades ja jõuab nulli 2036. a. Vabanev raha suunatakse tasandusfondi tulude ja kulude ühtlustamiseks*”. Seletuskirja tabeli 1 (lk 11-12) kohaselt lubatakse maksta Saue vallale aastatel 2025-2035 vastavat kompensatsiooni kokku üle 10,3 mln euro. Seejuures jääb selgusetuks, millistele andmetele tuginedes kavatakse 2029. aastal seadusemuudatuste mõju hinnata – kui kompensatsiooni on ka tegelikkuses makstud, siis on seeläbi võimalik muudatuste negatiivset mõju pisendada, kuigi alates järgnevast aastast kompensatsioon järk-järgult väheneb ja lõpuks kaob. Kuigi TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et muudatuste tulemusel toimub mõnede KOV-ide tulude liiga suur vähenemine, mida on vaja KOV-idele kompenseerida, ei ole kompensatsiooni maksmine planeeritud vastavalt reaalsele vajadusele, lisaks ei ole millegagi põhjendatav kompensatsiooni planeeritav vähendamine ja mitte maksmine tulevikus. Ei ole teada, et alates 2030. aastast oleks kavas vastavalt vähendada KOV-ide ülesandeid, pigem eeldatakse, et KOV-id vähehaaval harjuvad ja lepivad tugeva alarahastatusega.

26. Lisaks on kompensatsiooni maksmise ja selle ulatuse otsustamine iga aasta riigieelarve seadusega vastuolus KOV autonoomia põhimõttega. KOV peab saama tegeleda finantsplaneerimisega sõltumatult riigi keskvõimust. Iga aasta riigieelarve seadusega teatud kulude katmise ulatuse määramine oleks põhjendatud ainult KOV-ile pandud konkreetsete riiklike ülesannete puhul, mitte aga omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks piisavate vahendite tagamiseks. TuMS muutmise seaduse eelnõu koostamisel on kompensatsiooni maksmist põhjendatuks peetud, seega sisuliselt on nõustatud, et muudatuste tulemusel satuvad mõned KOV-id raskesse majanduslikku olukorda ning neile pole tagatud piisavad vahendid kõigi ülesannete täitmiseks. Kuid selle asemel, et muudatuste tegemisest loobuda või hajutada need pikema perioodi peale, on seaduses ette nähtud üksnes võimalus KOV-idele kompensatsiooni maksmiseks, millest on suhteliselt lihtne taganeda, see on aga KOV finantsautonoomia lubamatu piiramine. Tulubaasi vähendamise kompenseerimine selliselt tasandusfondist tähendab

sisuliselt iseseisva seadusega tagatud tulu ümberkujundamist keskvõimust sõltuvaks tuluks, millel puudub põhiseaduspärane eesmärk. Lisaks on see vastuolus riigieelarve seaduse § 47 lg-ga 1, sest kompensatsioon ei ole tagatud seaduse tasemel. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et omavalitsuslike ülesannete rahastatus ei tohi sattuda tervikuna ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest, vaid peab peegeldama adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. TuMS muutmise seadusega valitud kompensatsiooni maksmise lahendus jätab KOV-id paraku keskvõimu meelevalda, sest kokkuvõttes seda kompensatsiooni kas pole seaduslikult tagatud või vähendab see KOV-ide finantstagatise ja autonoomiat eesmärgiga muuta KOV-id sõltuvaks keskvõimust.

27. Õiguse riivel peab olema legitiimne eesmärk ning valitud meede peab olema selle eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik, õiguse riive peab olema eesmärgi olulisust arvestades mõõdukas ning meetme rakendamine ei tohi moonutada riivatava õiguse põhiolemust. TuMS muutmise seaduse eesmärgina on seletuskirjas märgitud regionaalse mahajäämuse ja valglinnastumise negatiivse mõju vähendamine. Muudatuste tulemusena nähakse ette tulumaksu laekumise kasvu kiirenemist KOV-ides, kus on eakate osakaal kõrge ning tulumaksu laekumise kasvu aeglustumist KOV-ides, kus on kõrgem tööaliste osakaal ja palgatase. Kokkuvõtlikult saab öelda, et kavandatakse suurendada ühtede KOV-ide sissetulekuid teiste KOV-ide sissetulekute vähendamise arvel. Valitud lahenduse ainuvõimalikkuse põhjendusena on seletuskirjas toodud, et arvestades riigi rahanduse väga keerulist olukorda, ei ole sisuliselt võimalik riigieelarve tulude arvelt KOV-ide tasandusfondi mahtu suurendada. Samas puudub sisuline analüüs, kas mõnede KOV-ide tulude vähendamine on neile kaasnevaid tagajärgi arvestades võimalik ja kas neile on jätkuvalt tagatud piisavad vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, sh piisav rahastus suurenevate ülesannetega toimetulekuks. Muudatus on tehtud kiirustades ja sisulise analüüsita, seejuures ei ole kaalutud kõiki võimalikke alternatiive probleemi lahendamiseks. Ei ole ühelgi viisil näidatud ega tõendatud, et KOV-ide senise tulubaasi ja tööelise elanikkonna vähenemise vahel on põhjuslik seos ning TuMS muudatus tegelikult aitaks selles osas mingitki lahendust pakkuda. Isegi kui saab nõustuda, et teatud hulga KOV-ide finantsolukorra mõningane parandamine on legitiimne eesmärk ja KOV-ide vahel teostatav finantsvahendite ümberjaotus aitaks selle eesmärgi saavutamisele kaasa, puudub siiski alus väita, et selle eesmärgi saavutamine läbi KOV finantstagatiste ulatusliku riive ja mõnede KOV-ide finantsolukorra olulise halvendamise on vajalik, s.o puudub neid KOV-e vähem koormav meede. Arvestades TuMS muutmise seaduse tagajärgi neile KOV-idele, tuleb asuda seisukohale, et kindlasti pole valitud lahendus taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne. Olukorras, kus TuMS muutmise seaduse mõjul pole KOV-ile tagatud piisavat rahastust omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, ei saa ka väita, et KOV-i tulubaasi vähendamine ei moonuta riivatava õiguse põhiolemust.

28. Isegi kui saaks väita, et Saue vallale on pärast TuMS muutmise seaduse jõustumist kõigi ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid tagatud ja TuMS muutmise seaduse §-i 1 („Tulumaksuseaduse muutmise“) saaks pidada põhiseaduspäraseks, ei saa pidada PS-iga kooskõlas olevaks TuMS muutmise seaduse §-i 2 („Seaduse jõustumine“), mis sätestab muudatuste jõustumise lubamatult lühikese perioodi jooksul. TuMS muutmise seaduse vastuvõtmise ja jõustumise peaks vahele jääma oluliselt pikem ajavahemik, mis võimaldaks KOV-idel muutustega arvestada ja toime tulla, ideaalis vähemalt eelarvestrateegia periood 4 aastat. Arengukava ja eelarvestrateegia koostatakse neljaks aastaks ette ning oleks mõistlik, et ka rahastamissüsteemi nii olulised muudatused jõustuvad alles prognoosperioode arvestades. Käesoleval juhul esitati eelnõu väljatöötamiskavatsus kooskõlastamiseks 16.04.2024 tähtajaga kuni 25.04.2024. Eelnõu algatati 27.05.2024, võeti vastu 29.07 ja seadus kuulutati välja 09.08.2024. Kuni seaduse väljakuulutamiseni ei saanud kindel olla, et esimesed muudatused juba 01.01.2025 niisugusel kujul jõustuvad. TuMS muutmise seaduse väljakuulutamise ja esimeste muudatuste jõustumise vahele jääb vähem kui viis kuud. Riigikohus on 16.03.2010 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 selgitanud, et õigus rahastamissüsteemi stabiilsusele eeldab ka seda, et kui riik otsustab rahastamist reguleerivaid õigusakte oluliselt ebasoodsamaks muuta, peab ta muudatuse sisust lähtudes andma KOV-idele piisava aja uue regulatsiooniga

kohanemiseks. Kuivõrd TuMS muutmise seadusega lahendatav probleem ei ole tekkinud ootamatult – seletuskirja kohaselt on see tekkinud ja süvenenud aastakümnete vältel – puudub igasugune õigustus selle lahendamiseks kiirustades ning eelneva igakülgse põhjaliku analüüsita. Andmed näitavad, et viimastel aastatel vahe kasvupiirkondade ja ülejäänud Eesti KOV-ide finantsilises võimekuses keskmisena väheneb, samuti vähenevad mõõdukas tempos erinevused piirkondlike keskmiste palkade vahel (vt lk 9-11 toodud graafikud).

29. TuMS muutmise eelnõu seletuskirjas (lk 10) on märgitud: „KOV tulubaasi ümberkorraldust puudutava eelnõu koostamisel kaaluti järgmisi võimalikke lahendusvariante: 1) KOVide tasandusfondi suurendamine; 2) mitte midagi tegemine; 3) KOVide tulumaksu ümberkorraldamine.“. Samas on selgitatud: „regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks (on) alternatiivne lahendus riigieelarve tasandusfondi suurendamine. Arvestades riigi rahanduse väga keerulist olukorda, kus aastatel 2025–2027 on valitsussektori eelarve puudujääk ca 5%-ni SKT-st, ei ole sisuliselt võimalik riigieelarve tulude arvelt KOVide tasandusfondi mahtu suurendada.“. Seega TuMS muutmise eelnõu seletuskirjas on sisuliselt mööndud, et esmajoones tuleks probleem lahendada riigieelarve vahendite baasil, kuid riigieelarve pingelise olukorra tõttu ei ole see eelistatud valik. Seejuures väärub märkimist, et Riigikontrolli 30.08.2024 aruandes¹¹ Riigikogule on kokkuvõtlikult märgitud (lk 1-2): „Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruandes on Kaitseministeeriumi osas näidatud tegelikust suuremana tehtud investeeringuid 22,7 miljoni euro ja kulusid 167,2 miljoni euro ulatuses. [...] Riigisiseste toetuste jagamine ei ole alati läbipaistev, kuna osal valitsemisaladel puudus kord riigisiseste toetuste jagamiseks ja raha antakse ka ilma avaliku konkursita. Toetuste kasutamise sihipärasuse vastu ei tunta valitsemisalades sageli huvi. [...] Sotsiaalkindlustusamet tegi pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri osaliselt, mistõttu ei saanud veenduda, kas need bilansisaldod on õiged.“. Eeltoodust tulenevalt puudub alus arvata, et TuMS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel oli riigieelarve võimalustest reaalsusele vastav ettekujutus või et selles osas oleks teostatud sisuline analüüs ja püütud võimalikke kokkuhoiukohti kaardistada. Seejuures on samuti sisulise analüüsita ja ekslikult lähtunud eeldusest, et kiiresti kasvavate KOV-ide finantsolukord ei ole pingeline ning neile laekuvad rahalised vahendid, mida oleks võimalik KOV-ide vahel ümber jaotada, jättes arvestamata kiiresti kasvavate KOV-ide suuremad kulutused ja investeerimisvajaduse.

30. Mitmete lisarahastust saavate KOV-ide puhul saab rääkida halvadest juhtimispraktikatest, haldusreformi järgsete reformide tegemata jätmisest ja põhjendamatult suurtest ülalpidamiskuludest. Harjumaa KOV-id ei peaks kinni maksma selliste KOV-ide ebaefektiivsusi. Kuivõrd KOV-id, mis peaksid TuMS muutmise seaduse mõjul kandma aastakümneid kestnud tegematajätmiste tagajärgi, ei ole lahendatavat probleemi põhjustanud, poleks õige tagajärgi nende kanda jätta isegi juhul, kui neile oleks seejuures siiski tagatud piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Igal juhul puuduvad antud olukorras ja ajahetkel argumendid sellise põhimõttelise muudatuse viimiseks seadusandlusesse kiirustades, sest lähiminevikus ei ole ilmnenu ühtegi ootamatust, ega ole ühegi KOV-i toimetuleku järsku halvenemist neist mitte sõltuvatel asjaoludel. Seejuures on ka TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas nenditud (lk 21), et kavandatud muudatuste mõju regionaalarengule on kokkuvõttes väike. Arvestades muudatuste eesmärki, muudatuste ebaefektiivsust soovitud eesmärgi saavutamisel ja mõnedele KOV-idele muudatustega kaasneva negatiivse mõju olulisust, ei saa ka muudatuste nii kiiret jõustamist proportsionaalseks pidada.

31. Vastavalt PS § 154 lõikele 2 kaetakse seadusega KOV-ile pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Käesoleval juhul on tegemist olemuselt ja sisult nimetatud olukorraga – vähendatakse KOV tulusid kohustusi vähendamata ja seda riiklike kohustuste täitmise eesmärgil. TuMS muutmise eesmärgiks on vähendada valglinnastumist ja regionaalset mahajäämust (seletuskirja p 1.1). Ilmselgelt on tegemist riikliku ülesandega ja seda ülesannet on

¹¹ Internetis kättesaadav: [Riigi 2023. a raamatupidamise aastaaruande audit](#)

määratud täitma vastavalt riigieelarve seaduse 47 lõikele 1 tasandusfond. Vaidlust ei ole, et tulud osadel KOV-idel vähenevad (vähemalt eelarvestrateegia suhtes) ja kohustusi ei vähendata. See olukord on seega täpselt samaväärne, kui seadus paneb KOV-idele täiendava riikliku kohustuse või suurendab kohustust, ilma eelarvest sellega seotud kulusid katmata. On ilmselge, et riiklike kohustuste täitmise rahalise katmise võimekus KOV-ide poolt väheneb, st kohustused kasvavad rahastuse suhtes. See on otseses riives ja ka vastuolus PS § 154 lõikega 2. Seda vastuolu võimendab 14 aastat kestev põhiseadusvastaseks tunnistatud olukord, et puuduvad õigustloovad aktid, mis loovad ülevaate KOV-ide (riiklikest) kohustustest ja nende rahastamisest (3-4-1-8-09), käesolevas asjas siis, et mis peab saama rahastuse TuMS § 5 lõike 1 kaudu. Ning nagu ülalpool märgitud – selles olukorras on põhiseaduslikult kohane üksnes see, et enne tulubaasi vähendamisele asumist tuleb see põhiseadusvastasus kõrvaldada. Veelgi enam võimendab seda põhiseadusvastasust TuMS muudatuse kontekstis see, et seletuskirjas toodud peamised arvestuslikud näitajad nagu teenustase, finantsolukorra indeks ja majandamiskulude kasv ei sisalda KOV-ide (riiklike) kohustuste arvestuslikku dünaamikat. Nt tuuakse välja, et Harjumaa KOV-ide tulumaks on kasvanud perioodil 2012–2022 2,5 korda ja ülejäänud KOV-idel 2,1 korda, kuid jäetakse ebaselgeks, kui palju on selle aja jooksul kasvanud Harjumaa KOV-ide kohustused rahalises väljenduses, sh riiklikud kohustused, mis peavad TuMS § 5 lõike 1 kaudu rahastatud olema, võrdlevalt teistega. Kokkuvõttes jaotab seadus ringi KOV-ide tulubaasi riiklikul eesmärgil, ilma kohustuste baasi ja nende ajaloolist dünaamikat arvestamata, sh ilmselt seda teadmata ja õigusaktidega selles selgust loomata, samuti kompensatsioonimehhanismi kooskõlas seadusega lahendamata. Tagajärjena n-ö „tulukad“ KOV-id kaotavad autonoomse tulu keskvalitsuse lubadustele seletuskirjas.

32. Kõike ülaltoodut arvesse võttes on Saue Vallavolikogu kokkuvõtvalt seisukohal, et TuMS muutmise seaduses sätestatud muudatused on PS-iga vastuolus, sest nende mõjul ei ole Saue vallale tagatud piisavaid rahalisi vahendeid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, rikutakse KOV-ide õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ja KOV autonoomia põhimõtet. Muudatused ei ole taotletava eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalikud ning eesmärgi olulisus ei kaalu üles muudatuste ulatuslikku negatiivset mõju, teisisõnu ei ole muudatused proportsionaalsed. TuMS muutmise seadus on ette valmistatud ja vastu võetud põhimõtteliselt valedele eeldustele tuginedes ja fakte moonutades või eirates. Puudub analüüs ja alus väita, et muudatustega saavutatakse KOV-ide jätkusuutlikkuse tagamise osas mingisugustki kvalitatiivset muutust. Eeltoodust tulenevalt palub Saue Vallavolikogu tunnistada PS-ga vastuolus olevaks TuMS muutmise või alternatiivselt muudatuste liiga kiire jõustumise.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Harry Pajundi

vallavolikogu esimees

- Lisad:
1. SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri;
 2. TuMS ning SHS ja TuMS muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (215 SE) seletuskiri;
 3. TuMS muutmise seaduse eelnõu (443 SE) seletuskiri;
 4. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi 16.04.2024 TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus;
 5. Saue valla 24.04.2024 vastus TuMS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele;
 6. Saue Vallavolikogu 28.11.2024 otsus nr 48 „Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine“.