



REGIONAAL- JA  
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 03.01.2025 nr 5-24-33/2

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/63-1

**Regionaal- ja põllumajandusministri seisukoht  
põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-24-33**

Austatud härra Kõve

Saue Vallavolikogu esitas 28.11.2024 Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile taotluse, tunnistada 29.07.2024 vastu võetud tulumaksuseaduse (edaspidi *TuMS*) muutmise seaduse § 1 või alternatiivselt § 2 põhiseadusega vastuolus olevaks.

Vaidlusalune tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 443 SE võeti Riigikogus vastu 29.07.2024 ja Vabariigi President kuulutas selle 9.08.2024 seadusena välja (edaspidi lühendatult ka *TuMS muutmise*). Vaidlusaluse seadusega suurendatakse 2025., 2026. ja 2027. aasta 1. jaanuarist järk-järgult kohaliku omavalitsuse üksusele (edaspidi *KOV*) isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu osakaalu ja vähendatakse järk-järgult isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu osakaalu. Täiendavalt kompenseeritakse osaliselt *TuMS* § 5 lõikes 1 sätestatud muudatustega *KOV*ile kaasnev tulubaasi (tulumaks ja tasandusfond) laekumise mõju kuni 2035. aastani vastavalt iga aasta riigieelarve seadusele.

Riigikohus algatas 3.01.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-33/2 ja palus Riigikogul, Õiguskantsleril, justiits- ja digiministril ja Vabariigi Valitsusel esitada Riigikohtule eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas arvamus 31. jaanuariks 2025. a ning anda samaks kuupäevaks vastused kohtu täiendavalt esitatud küsimustele.

Vabariigi Valitsus edastas 6.01.2025 Riigikohtu pöördumise seisukoha kujundamiseks muuhulgas valdkonna eest vastutavale regionaal- ja põllumajandusministrile.

Regionaal- ja põllumajandusministrina leian kokkuvõtlikult, et Saue Vallavolikogu taotlus, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks *TuMS* § 1 „Tulumaksuseaduse muutmise“ või alternatiivselt § 2 „Seaduse jõustumine“, ei ole põhjendatud. Viidatud sätted on põhiseaduspärased ja sätete mõju Saue valla elarvele ei ole ülemäärane. Seetõttu teeme ettepaneku jätta Saue Vallavolikogu taotlus rahuldamata.

Alljärgnevalt selgitan ja põhjendan oma seisukoha Saue Vallavolikogu esitatud taotlusele ja annan vastused Riigikohtu esitatud küsimustele.

## I. Taotluse esitamise formaalsed eeldused

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 7 järgi võib KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus, või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. PSJKS § 4 lõike 2 kohaselt võivad taotluse Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, KOV volikogu ja Riigikogu. Selleks peaks taotluse olema esitanud KOV volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Need eeldused on formaalsel kujul täidetud.

2. Juhin siiski tähelepanu, et kui KOV hindab oma omavalitsuslike ülesannete rahastatust mõne ülesande täitmisel ebapiisavaks, saaks ta esitada riigile ka põhjendatud taotluse täiendava raha eraldamiseks, tõendades selgelt ära puudujäägi ja rahastuse ebapiisavuse. Juhul, kui täiendava rahastuse taotlus jääb rahuldamata, saab KOV pöörduda kaebusega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lõike 5 alusel. Kaebuse läbivaatamise käigus saaks halduskohus hinnata ka KOV rahastamist reguleerivate sätete põhiseaduspärasust<sup>1</sup>. Ka 5.07.2024 tehtud Riigikohtu üldkogu otsuses asjas nr 5-38-38 leidis kohus, et KOV võib esitada üksikküsimuses nõude ka halduskohtule<sup>2</sup>.

3. Saue vald on vaidlusaluse seadusemuudatuse osas olnud algusest peale avalikult kriitiline ja see on mõistetav, kui võrd eelnõust tingituna on nende tulukuse kasv mõni aeg aeglasem, kui oleks olnud ilma kõnesoleva TuMSi muudatusega. Siiski ei tekita TuMSi muudatus olukorda, kus Saue vallal ei ole tulubaasi ebapiisavuse tõttu ühe või teise olulise omavalitsusliku ülesande täitmine enam võimalik. Samuti ei too seadusemuudatus kaasa olukorda, kus Saue valla omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb allapoole minimaalset vajalikku taset.

Näiteks on Saue vallavanem pöördunud regionaalministri poole 30.01.2024<sup>3</sup> ja esitanud omapoolse analüüsi, mille kohaselt ei kataks TuMS muutmise järgselt tulumaks tema eelkooli ja alushariduse teenuse kulusid ning Harjumaa KOVides on oodata seetõttu sotsiaalset katastroofi. Sama väidab Saue vald ka antud kohtuasjas. Kehtivas õigusruumis on KOVile tagatud võimalus katta kulusid muude laekumiste ja tulude arvelt ning konservatiivsemat kulude eelarvestamist rakendades parandada KOV finantsolukorda. Selliste võimalustega ei ole Saue vald oma taotluses arvestanud<sup>4</sup>. **Saue vald ei ole suutnud Riigikohtule esitatud taotluses veenda ega põhistada, et ta ei suuda näitena toodud haridusteenuseid enam TuMSi muudatuse järgselt osutada ega ole tõendanud eelarvevahendite ebapiisavust oma ülesannete täitmiseks faktiliselt jätkuva tulubaasi kasvu tingimustes<sup>5</sup>.**

Riigikohus on sedastanud, et eelarvetulude leidmine on osa KOVi enesekorraldusõigusest, mis on seotud PS § 157 lõikes 1 sätestatud KOV õigusega iseseisvale eelarvele<sup>6</sup>. KOV ülesannete täitmiseks ette nähtud tulubaasi tuleb vaadata tervikuna.<sup>7</sup> Enesekorraldusõiguse rakendamise

<sup>1</sup> Sellisele võimalusele on viidanud muuhulgas Riigikohus 14.10.2015 otsuses asjas nr 3-4-1-23-15, p 92.

<sup>2</sup> Vt Riigikohtu 5.07.2024 otsus asjas nr 5-23-38, p 106 ja 107.

<sup>3</sup>

[https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub\\_view\\_dynobj&pid=45075487&tid=11179690&u=20250128121526&desктоp=10016&r\\_url=%2F%3Fpage%3Dpub\\_list\\_dynobj%26pid%3D%26tid%3D11179690%26u%3D20250128121526](https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=45075487&tid=11179690&u=20250128121526&desктоp=10016&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D11179690%26u%3D20250128121526).

<sup>4</sup> Vt nt Saue Vallavolikogu kaebuse p 16, lk 13.

<sup>5</sup> 2024. a Saue valla tulumaksu kasv vs 2023. a oli 11% ja 4,3 mln eurot.

<sup>6</sup> Vt Riigikohtu 8.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 60.

<sup>7</sup> Tulubaasi ebapiisavuse tõendamiseks peab omavalitsusüksus näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus (sh seadustes sätestatud standardeid järgides). Vt ka Riigikohtu 16.03.2010, otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 98.

osaks on sealhulgas vajadus tagada oma ülesannete täitmine otstarbekaimal ja kuluefektiivseimal moel ehk toimida avalike ressursidega säästlikult. Enesekorraldusõigus laieneb eelarve koostamisele ja vastuvõtmisele osas, milles see puudutab omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegemist.

Saue valla etteheited on seega põhistamata, kuna vald ei ole tõendanud, et tal ei ole võimalik oma tulubaasist haridusteenuseid TuMSi muudatuse järgselt enam nõutavas mahus osutada ega ole võimalik suurenenud kulusid eelarve kasvu arvelt katta. Vastupidiselt Saue Vallavolikogu väidetele, ei ole leidnud Saue valla tulubaasi puudujääk tõendatust ei kohtumenetluse eelselt ja see ei nähtu ka valla poolt Riigikohtule esitatud materjalidest.

## **II. Regionaal- ja põllumajandusministri seisukoht tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 1 põhiseaduslikkuse osas**

4. Leian, et vaidlustatud tulumaksuseaduse muudatusega läbi viidud tulumaksu ümberkorraldus oli eesmärgipärane ja vajalik muudatus, mis ei riiva ülemääraselt KOVi õigust piisavatele eelarvevahenditele. Siinkohal esitan tulumaksu jaotuse ümberkorralduse peamised põhjused. Põhjalikum selgitus on esitatud tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (443 SE) seletuskirjas.<sup>8</sup>

Ligi 20 aastaga on väljaspool Harjumaad ja Tartumaad elanike arv vähenenud ligi 20%. Väljaspool Tartu ja Harjumaad on jäänud vähemaks lapsi ja tööealisi 26% (150 tuhat inimest), kuid samal ajal on kasvanud üle 65-aastaste arv 14% (17 tuhat). Nooremaelised inimesed ja kõrgemapalgalisel töökohal on kogunenud eelkõige Tallinna ja selle ümbrusse. Sellest tulenevalt on näitajate nagu „SKP per elanik“ või keskmine palk regionaalsed erinevused suured ja ei ole viimase kümne aasta jooksul vähenenud. Regionaalset ebavõrdsust suurendab suhtelises vaesuses elavate inimeste osakaal. Väiksem tulukus tähendab vähem vahendeid omavalitsuslike teenuste korraldamiseks võrreldes tulukamate KOVidega. Teenustasemetest rakendusest<sup>9</sup> selgub, et vähem tulukate KOVide teenustasemed on kehvemad kui tulukatel. Erinevate kriiside tulemusena on eriti keerulisse olukorda sattunud vähem tulukamad KOVid ja sellise olukorra jätkumine seab ohtu teenuste kättesaadavuse.

5. Vaidlusaluse TuMS muudatusteta, ehk **KOV tulubaasiga mitte midagi tehes, läheks tasandusfondi mittersaajate tulukus elaniku kohta ja kulude tegemise võimekus tasandusfondi<sup>10</sup> saajatega võrreldes oluliselt eest ära**, mis tähendaks tasandusfondi saajate suuremat mahajäämist teenuste ja elukeskkonna arendamisel.<sup>11</sup> Samas ei ole aktsepteeritav olukord, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus sõltub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse KOVi majanduslik suutlikkus. Riigi kohustus on KOVide rahastamissüsteemi kujundamisel arvestada erinevustega KOVide sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras.

**KOVile laekuva füüsilise isiku tulumaksu ümberkorralduse eesmärgiks on vähendada regionaalset mahajäämist ja valglinnastumise negatiivset mõju.** KOVide tulumaksu arvestamisel pensionituludelt ja muudelt tuludelt laekuva osa ühtlustamine võimaldab tagada

<sup>8</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5cd53577-2524-43d7-a811-a17f550b12ad/tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/>.

<sup>9</sup> Vt <https://minuomavalitsus.ee/uudised/haademeeste-vaike-maarja-rae-viimsi-ja-tartu-vald-paistavad-silma-lastesobralike-ja>, sh lehe lõpus olev link ürituse videole (alates 10:00).

<sup>10</sup> Tasandusfond on mõeldud valdade ja linnade eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks.

<sup>11</sup> Vt Regionaal- ja Põllumajandusministri regionaalpoliitika programmi tegevus 2.2 üheks mõõdikuks on tasandusfondi mittersaavate KOVde ja tasandusfondi saavate KOVde põhitulu (tulumaks, maamaks ja tasandusfond) elaniku kohta erinevus. Näitaja on perioodil 2018–2020 püsinud 1,22 peal ning sihttasemeks on soovitud, et see väheneks 1,2-le. Kuid värskemad andmed näitavad, et 2021. aastast on hakanud näitaja kasvama ning 2022. aastal jõudnud juba tasemele 1,27. Seega tulukuse erinevused tulukamate ja vähem tulukamate KOVde vahel on hüppeliselt kasvanud. <https://www.fin.ee/media/6986/download>

jätksuutlikuma tulubaasi arengu ka nende KOVide jaoks, kus töörealised asenduvad aina rohkem eakatega. Tulumaks pensionitulult liigub enam piirkondadesse, kus on eakaid rohkem ning need KOVid on üldjuhul vähem tulukamad, sest elanike keskmine palk on madalam. Kui vähem tulukate KOVide teenused muutuvad paremaks või säilivad lähimuspõhimõttest lähtuvalt piisavalt kättesaadavana, suureneb võimalus, et inimesed ei liigu neist piirkondadest nii suurtes hulkades ära Tallinna ja Tartu linnapiirkondadesse.

6. Erinevalt Saue Vallavolikogu etteheidetest, kaaluti regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks riigieelarve tasandusfondi kogusumma suurendamist. Kuid arvestades riigi rahanduse väga keerulist olukorda, kus aastatel 2025–2027 on valitsussektori eelarve puudujääk *ca* 5% SKT-st<sup>12</sup>, ei olnud võimalust riigieelarve tulude arvelt KOVide tasandusfondi mahtu suurendada. Valitsussektori eelarvepuudujääk ületab Euroopa Liidus kokku lepitud reegleid. Sellest hoolimata säästeti KOVide tulubaasi tervikuna riigieelarve kärpimisest. Riigikohus osundas 16.03.2010 kohtuasjas nr 3-4-1-8-09<sup>13</sup>, et seadusandja otsustada on, kuidas KOVide rahastamissüsteemi kujundada, kas läbi maksude, riigieelarveliste toetuste või võimaldada KOVil teenida rohkem omatulu. Antud juhul otsustas riik eelarvepoliitilistel kaalutlustel, et regionaalsete erinevuste vähendamiseks rakendatakse tulumaksu laekumiste ümberjaotust.

TuMSi muudatus on vastavas osas kooskõlas ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) artikli 9 lõikega 5, mille kohaselt tuleb finantsiliselt nõrgemate kohaliku omavalitsuse üksuste kaitseks rakendada riigil rahalise tasakaalustamise mehhanisme või samalaadseid meetmeid, et ühtlustada võimalike finantsallikate ja kulutuste jagunemist nende vastutusalas.

7. Pean vajalikuks rõhutada, et **leevendusmeetmena on TuMS § 61 lõikes 72 sätestatud tulumaksu laekumise kasvutempo aeglustumise hajutamiseks kompensatsioonimehhanism kuni 2035. aastani. Lisaks aitab mõju leevendada Riigikogus 19.06.2024 vastu võetud maamaksuseaduse muudatus**<sup>14</sup>, mille kohaselt saavad KOVid oluliselt suuremal määral otsustada maamaksu tulude üle. Täiendavaks leevendusmeetmeks on CO2 vahenditest<sup>15</sup> rahastatavate hoonete rekonstrueerimise toetusmeetmete kujundamine soodsamaks KOVidele, kelle tulumaksu kasvutempo ümberkorralduste tõttu prognoositavalt väheneb, võrreldes olukorraga kui midagi ei oleks muudetud.

TuMS § 61 lõike 72 kohaselt TuMS § 5 lõikes 1 sätestatud muudatustega KOVidele kaasnev tulubaasi (tulumaks ja tasandusfond) laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastavalt iga aasta riigieelarve seaduses ette nähtud ulatuses järgmiselt:

- 2025. a ei või tulubaas väheneda üle 1,5% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta;
- 2026. a ei või tulubaas väheneda üle 2,0% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta;
- 2027. a ei või tulubaas väheneda üle 2,5% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta;
- 2028. a ei või tulubaas väheneda üle 3,0% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta;
- 2029. a ei või tulubaas väheneda üle 3,0% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta;

<sup>12</sup> Vt Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos 2024, lk 9, leitav:

[https://fin.ee/sites/default/files/documents/202404/Faktileht%20Rahandusministeeriumi%202024.%20aasta%20kevadisest%20prognoosist\\_1.pdf](https://fin.ee/sites/default/files/documents/202404/Faktileht%20Rahandusministeeriumi%202024.%20aasta%20kevadisest%20prognoosist_1.pdf)

<sup>13</sup> Lahendi punkt 56. Riigikohus viitas lahendi samas punktis ka sellele, et *samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist. Väiksemate rahaliste vahenditega omavalitsusüksuste kaitseks tuleb rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete tuluallikate ja kulutuste ebahühtlast jagunemist omavalitsusüksuste vahel. Kui võimalik, ei peaks omavalitsusüksustele eraldatavaid vahendeid siduma konkreetsete projektide finantseerimisega, et säilitada nende võimalikult suur iseseisvus ülesannete täitmisel.*

<sup>14</sup> Vt maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (437 SE), leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>

<sup>15</sup> Vt määruse eelnõu ja seletuskiri, mille kohaselt tõstetakse Harjumaa KOVide toetuse määra ja lisatakse partneri mõiste, leitavad: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/99e6d493-0828-4263-9ba5-dee0b0f794dd>

- alates 2030. a vähendatakse 2029. a kompensatsiooni 15 protsendipunkti aastas kuni 2035. aastani.

Riigikogus 19.06.2024 vastu võetud maamaksuseaduse muudatused võimaldavad suurendada KOVidel maamaksu laekumist järgmiselt:

- 2025. a elamumaa maksimaalset määra suurendati 0,5%-lt 1,0%-le ja muu maa maksimaalset määra 1,0%-lt 2,0%-le maa maksustamishinnast;
- 2025. a suurendati maamaksu aastase kasvu piirmäära 10%-lt 50%-le eelmise aasta maamaksusummast;
- 2026. a saavad KOVid otsustada maamaksu aastase kasvu piirmäära üle vahemikus 10-100%;
- 2026. a saavad KOVid otsustada kodualuse maamaksu soodustuse suuruse üle kuni 1000 euronit (pindalapõhine seadusjärgne soodustus kaotab kehtivuse).

8. Saue Vallavolikogu viitab oma taotluses Riigikohtu 16.03.2010 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, kus on rõhutatud, et seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama, et selle täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest. Saue Vallavolikogu väitel ei ole võimalik ei abstraktselt ega konkreetselt jätkuvalt selgelt eristada KOVide omavalitsuslikke ja riiklikke ülesandeid.

**Regionaal- ja põllumajandusministrina ma nende väidetega ei nõustu. Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendist 3-4-1-8-09 lähtudes on tehtud muudatused nii Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruses nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (edaspidi HÕNTE) kui ka riigieelarve seaduses.**

HÕNTE § 6 lõigete 1, 2 ja 3 kohaselt peavad KOVile kavandatavad ülesanded lähtuma nende pädevusest ning arvestama seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldusõigusega. KOVile kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on KOKS tähenduses KOVile seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. Samuti nõutakse HÕNTE § 7 lõikes 2, et riigile või KOVile lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulusid vähendada, tuleb eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad. Sama regulatsioon on esitatud ka Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsuses nr 136 „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kinnitamine“.

Kuid ka riigieelarve seaduse § 51 määratleb KOVile seadusega pandud riiklike ülesannete kulude katmise põhimõtted, mille hulgas on kohustus iga-aastase riigieelarve eelnõu seletuskirjas esitada informatsioon iga riikliku ülesande kulude katteks antavate vahendite suuruse kohta. Riiklike ülesannete rahastamise suuruses kokkuleppimiseks peetakse KOV üleriigilise KOV liidu esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajatega RES §-s 46 sätestatud (elarve)läbirääkimisi. 2025. a riigieelarves on osas Vabariigi Valitsus eraldi välja toodud kulurida “riiklike kulude hüvitis”.

Ka hetkel Vabariigi Valitsuse menetluses olev kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>16</sup> sätestab selgemalt kriteeriumid, mille pinnalt oleks lihtsam eristada omavalitsuslikku ja riiklikku ülesannet. Eelnõus olev norm on samuti kantud otseselt kohtupraktika suunistest.

Kuna riik on juba kehtestanud õigusaktidega nõuded KOV ülesannete olemuse analüüsimiseks, sh HÕNTE kohustuse nimetada kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel eelnõus, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, ning seadusloomes on selle nõudega

<sup>16</sup> Leitav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>

arvestatud, ei ole põhjendatud Saue Vallavolikogu abstraktne etteheide, et riiklike ja KOV ülesannete jaotus pole selge.

Tuleb arvestada, et senikaua kui seadusandja või Riigikohus ei ole lugenud konkreetset seadusega KOVile täitmiseks antud ülesannet KOV täidetavaks riiklikuks kohustuseks või ülesandeks, kehtib eeldus, et tegemist on KOV täidetava olemuselt omavalitsusliku ülesandega.

9. Ekslik oleks ka eeldus, et KOV täidetavaid riiklikke ja omavalitsuslikke ülesandeid saab mistahes õigusakti tasemel ammendavalt lõpuni eristada. Kõiki lahendamist vajavaid küsimusi ja ülesandeid ei ole võimalik lõpuni määratleda, kuna tegemist võib olla ka riigi ja KOVi nn segapädevuses olevate ülesannetega, ja paljudes ülesannetes sisaldub rohkemal või vähemal määral nii KOV kui ka riigi ühishuvi. Seega tuleb seadusandjal arvestada ka sellega, et alati ei ole võimalik ülesande olemuslikku kuuluvust üheselt määratleda. Praktikast tuleb arvestada ka EKOH artikkel 4 lõikes 2 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 6 lõike 3 punktis 2 sätestatud KOV enesekorraldusõigusega lahendada vajadusel kohaliku elu lahendamist vajavaid küsimusi ka seaduses sätestatud volitusnormita (sh KOV täidetavad vabatahtlikud ülesanded). Kui ülesanne ei ole kindlalt määratletud või antud riigiorgani kompetentsi, tuleks eelkõige eeldada selle omavalitsuslikkust<sup>17</sup>.

**Tänane õigusraamistik ja KOVide rahastamissüsteem vastab Riigikohtu 16.03.2010 kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 tehtud otsusele. Seega ei ole põhjendatud käesolevas vaidluses tugineda abstraktselt rahastamissüsteemi põhiseadusele mittevastavusele analoogselt nimetatud Riigikohtu lahendi järeldustele.**

10. Saue Vallavolikogu on oma taotluses esitanud väite, et TuMSi muudatuse eesmärgiks olev regionaalse mahajäämuse ja valglinnastumise vähendamine on riigi huvi ning selle täitmiseks rakendatud tulumaksu kasvutempo vähendamine tähendab, et Saue vald täidab riiklikku ülesannet, mille kulud tuleb riigieelarvest kompenseerida.

Ka selle väitega ei saa nõustuda. On ühiselt nii riigi kui ka KOVide huvi, et KOV rahastamissüsteem toimiks ning arvestaks erinevustega kõikide KOVide sotsiaalse, demograafilise ja majandusliku olukorra osas.<sup>18</sup> Vastavalt EKOH artikkel 9 lõikele 5 on vajalik rakendada väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium jälgib pidevalt, et ühegi KOVi rahastus ei satuks olukorda, kus ta ei suuda enam täita oma ülesandeid minimaalses vajalikus mahus. Regionaalselt tasakaalustatud KOVide rahastamise süsteem on kõikide KOVide huvides. TuMS muudatusega toimunud tulubaasi ühtlustamine on kavandatud ja läbi viidud tasakaalustatult ning ka tulukamate KOVide huve ja õiguste riivet silmas pidades.

Seejuures ei ole riik pannud TuMSi muudatusega Saue vallale ühtegi riiklikku ülesannet ega kohustanud valda katma riigi täidetava ülesande kulu. See kui seadusandja võtab seadusega mõne KOVe puudutava ülesande või küsimuse lahendada, ei muuda ülesannet automaatselt riiklikuks ülesandeks.

TuMS muudatusega suurendatakse tulumaksu laekumist pensionituludelt ja vähendatakse muudelt tuludelt. Tegemist on üldise rahastussüsteemi muudatusega, millega ei anta KOVidele täitmiseks uusi ülesandeid.

11. Saue Vallavolikogu leiab, et TuMSi muudatus riivab valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele, kuivõrd rahastus ei olnud juba varem kõigi ülesannete täitmiseks piisav ning

<sup>17</sup> Vt Riigikohtu 08.06.2007 otsus asjas nr 3-4-1-4-07, p 12.

<sup>18</sup> Vt. Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 66.

rahastuse vähendamine samaaegselt kohustusi vähendamata muudab olukorra veelgi keerulisemaks. Saue vald rõhub asjaolule, et kui KOVide vahel jaotatakse finantsvahendid ümber ja ka vaid mõne KOVi tulubaas väheneb, rikub see piisavate rahaliste vahendite tagamise printsiipi, kui ei vähendata samaaegselt KOVi kohustusi.

Märgin, et praegune **TuMSi muudatus ei ole KOV eelarve stabiilsuse põhimõtet ebaproportsionaalselt riivanud**. Alati võib üldsõnaliselt ja argumenti sisuliselt põhistamata väita, et KOV rahastus ei ole piisav või pole kunagi olnud piisav, kuid õiguslikus mõttes ja objektiivselt tuleb rahastuse piisavust vaadata omavalitsuslike ülesannete täitmiseks siiski vähemalt minimaalse vajaliku mahu tähenduses. Nagu Saue Vallavolikogu on ka ise viidanud, tähendab see konkreetse KOVi puhul seda, et viimase osutatavate avalike teenuste tase ei tohi langeda rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOVides. Saue Vallavolikogu kaebusest ei nähtu, et nad lükkaks ümber väite, et nende tulubaas ei jätkaks endiselt kasvamist või et see oleks kukkumas madalamale tasemele kui enamikes teistes KOVides. **Saue valla vaidlustus seisneb asjaolus, et nende tulude kasvutempo on aeglasem võrreldes olukorraga, kui TuMSi muudatust ei oleks tehtud. Tegemist ei ole ligilähedaseltki olukorraga, kus saaks väita, et tulenevalt PS §-st 14 on esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus Saue vallas tulubaasi ebapiisavuse tõttu ohus või vald on suutmatu elanikele teenuseid tagama.**<sup>19</sup> Teenuse miinimumtasest ületav teenuse osutamine on tunnustamist vääriv ja KOV enda juhtimisotsuste tulem (otstarbekusotsus), mida ei saa arvustada ega sisuliselt kontrollida ei riik ega kohus.<sup>20</sup>

TuMSi muudatusega kehtestatud tulumaksu muudatus vähendab Saue valla tulumaksu kasvutempot tulevikus ja mõju on väheoluline - 2025. aastal *ca* 1,5% ning 2027-2028 0,5% tulumaksust aastas. Kuna muudatusega ei vähendata Saue valla baasrahastust, ei olnud asjakohane ka KOVidele seadusega täitmiseks antavate ülesannete mahu vähendamine. Selle tagajärjel ei muutu Saue valla teenuste pakkumise võimekus ebapiisavaks.

12. Õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ei riiva ülemääraselt pelgalt see, et KOV majanduslik olukord mõne õigustloova akti tõttu mõnevõrra muutub. Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa tähendada mingil ajal kehtiva regulatsiooni ja koos sellega ka sel ajal tagatud rahastamise taseme püsimist muutumatuna igaveseks. KOVidel ei ole õigustatud ootust, et rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta, isegi, kui see toob kaasa KOVile eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või võib kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära<sup>21</sup>. Ebaproportsionaalseks saaks lugeda riivet, kui vastav säte mitte üksnes potentsiaalselt või prognoositult ei raskendaks omavalitsuslike ülesannete täitmist, vaid seda ka tegelikult teeb. Seda ei ole Saue valla puhul juhtunud. Erinevalt 80%-st Eesti KOVidest, ei ole Saue vald ka TuMSi muutmise järgselt tasandusfondi tulu-kulu tasandusest toetuse saaja ega muutu selleks ka edaspidi. Seda seetõttu, et tema tulukus ületab tasandusfondi saajatele ehk valdava osa Eesti omavalitsustele tagatavat taset. Saue Vallavolikogu pole ka vaidlustanud, et tema rahalised võimalused jääksid madalamaks kui teiste omavalitsuste või tasanduse tase.

13. Saue Vallavolikogu on kaebuses esitanud analüüsi, mille kohaselt ei kata Saue vallas laste lasteaias ja koolis käimise perioodil lapsevanemate pealt laekuv tulumaks ära uute lasteaias- ja koolikohtade loomise ja opereerimise jooksvat kulu, jõudes järeldusele, et see tõestab Saue valla tulubaasi ebapiisavust.

Selline Saue Vallavolikogu eeldus ja sellega koos esitatud analüüs on ekslik. KOVide rahastamise süsteem ei koosne üksnes tulumaksust, vaid ka muudest maksutuludest, riigieelarvelistest toetustest ja omatulu teenimise võimalusest, mis on kõik kasutatavad KOV

<sup>19</sup> Vt Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 67.

<sup>20</sup> Vt Riigikohtu 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 60.

<sup>21</sup> Vt Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 81.

enda korraldatava ülesande täitmise kulude katmiseks. Ebapiisavusest on põhjust rääkida, kui KOV tulubaas (rahastamise süsteem) tervikuna ei kata ära KOV enda ülesannete (sh ka teiste kohustuslike omavalitsuslike ülesannete) täitmiseks vajalikku teenuse miinimumtasest.

Kahtlemata on alushariduse võimaluse tagamine üheks olulisemaks avaliku huvi teenuseks, mida KOV elanikule tagab. Samas on valla kasutada ka teised lahendused, mis on osaks KOV poliitilisest ja eelarvelisest korraldusõigusest ning mida Saue vald on ka edukalt kasutanud. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 lõike 3 kohaselt võib KOV küsida lapsevanemalt lasteaia kohatasu, mis ei tohi ületada 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast. Ka riigieelarvest antakse KOVidele koolieelsete lasteasutuste õpetajate töajookulude toetust. Paraku on Saue Vallavolikogu need rahastamise allikad kõik oma analüüsist välja jätnud. KOVide rahastamise süsteemi ning kitsamalt hariduse valdkonna rahastamisel ei ole kunagi eeldatud, et lapsevanemate tulumaks peaks katma tema laste hariduse kulud. Tulumaks on omavalitsuse ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud perioodiline rahaline kohustus, millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. **KOVide tulumaks on põlvkondade ülene solidaarsusel põhinev panustamine KOV eelarvesse kõigi KOVi ülesannete täitmiseks.**

14. Vald toob näiteks, et senise tulubaasi juures ei ole Saue vald suutnud tagada kodulähedases munitsipaallasteaias kohta kõigile vähemalt 1,5-aastastele lastele, kellel on lasteaiakohale õigus ja kellele on seda taotletud. Lasteaiakoha mittetagamise tagajärgede seostamine tulubaasi ebapiisavusega on siiski pigem meelevaldne väide, sest nagu mainitud, sõltub lasteaiakoha tagamise võimalikkus väga paljudest teguritest. Lisaks KOV enda valikutest sõltub kuluvajadus ka näiteks vastava aastakäigu sündide või koha taotlejate arvust.

Rahvastikuregistri andmed näitavad, et Saue valla eelkooliealiste laste arv ei ole 2024. aastal kasvanud, vaid on hoopis kahanenud<sup>22</sup>. Saue vallas vähenes 0-6-aastaste laste arv 2024. aastal 4% ehk 102 võrra (langus on teist aastat järjest). Arvestades, et vald on hinnanud ühe lapse kohta investeeringu kuluks 40 000 eurot ja jooksvaks kuluks 7000 eurot aastas, tähendab juba ainuüksi 2024. aasta laste arvu vähenemine vallale ära jäävat kulu ca 4,0 mln eurot investeeringukuluna ja 0,7 mln eurot iga-aastase jooksva kuluna. Samuti vähenes 2024. aastal valla põhikooliealiste ehk 7-15-aastaste laste arv 2% ehk 62 võrra. See vähendab survet ehitada uusi lasteaedu ja koole ning sellest tulenevalt väheneb vajadus võtta laenu. Tulumaksu ümberkorraldusest tingitud prognoositav põhitegevuse tulemi vähenemine ei pruugi avaldada mõju investeerimistegevusele ka mõnevõrra väiksemas summas netovõlakoormuse ülempiiri korral.

Märgin, et Saue vallal ei ole kohustust ja vald ei ole ka ise plaaninud tagada kõigile üle 1,5-aastastele kohta lähimas munitsipaallasteaias, vaid täidab oma ülesannet ka laialdaselt eralasteaedade ja -hoidude abil. Alusharidusseaduse<sup>23</sup> 1.09.2025 kehtima hakkava § 5 lõiked 1 ja 5 sätestavad, et „kohaliku omavalitsuse üksus võib lastehoiukoha tagada munitsipaal- või eralastehoiuse või munitsipaal- või eralasteaia hoiurühmas ning lasteaiakoha munitsipaal- või eralasteaias.“, sh „kohaliku omavalitsuse üksus võib tagada lastehoiu- ja lasteaiakoha lisaks enda territooriumile teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kui kohaliku omavalitsuse üksused on selles halduslepinguga kokku leppinud.“. Seega edaspidi võimaldab alusharidusseadus uute lasteaiakohtade nappuse korral teha selgesõnaliselt koostööd ka teiste KOVidega, mis võib samuti vähendada survet rajada uusi munitsipaallasteaedu.

15. Saue Vallavolikogu hinnangul oleks tulnud analüüsida nii pensionäride kui laste arvu KOVides ja neile pakutavate teenuste mõju KOVide eelarvetele, sest mitte ainult finantsvahendid, vaid ka kulutused jaotuvad KOVide vahel ebaühtlaselt. Saue Vallavolikogu nendib, et osutab haridusteenuseid nõutud minimaalses mahus ja ei jäta lapsi teenuseta lihtsalt omal valikul. Kuna lastele osutatavate teenuste kulu on pensionäridele osutatavate teenuste

<sup>22</sup> Vt ka: <https://minuomavalitsus.ee/uudised/eelkooliealiste-laste-arv-suures-languses>.

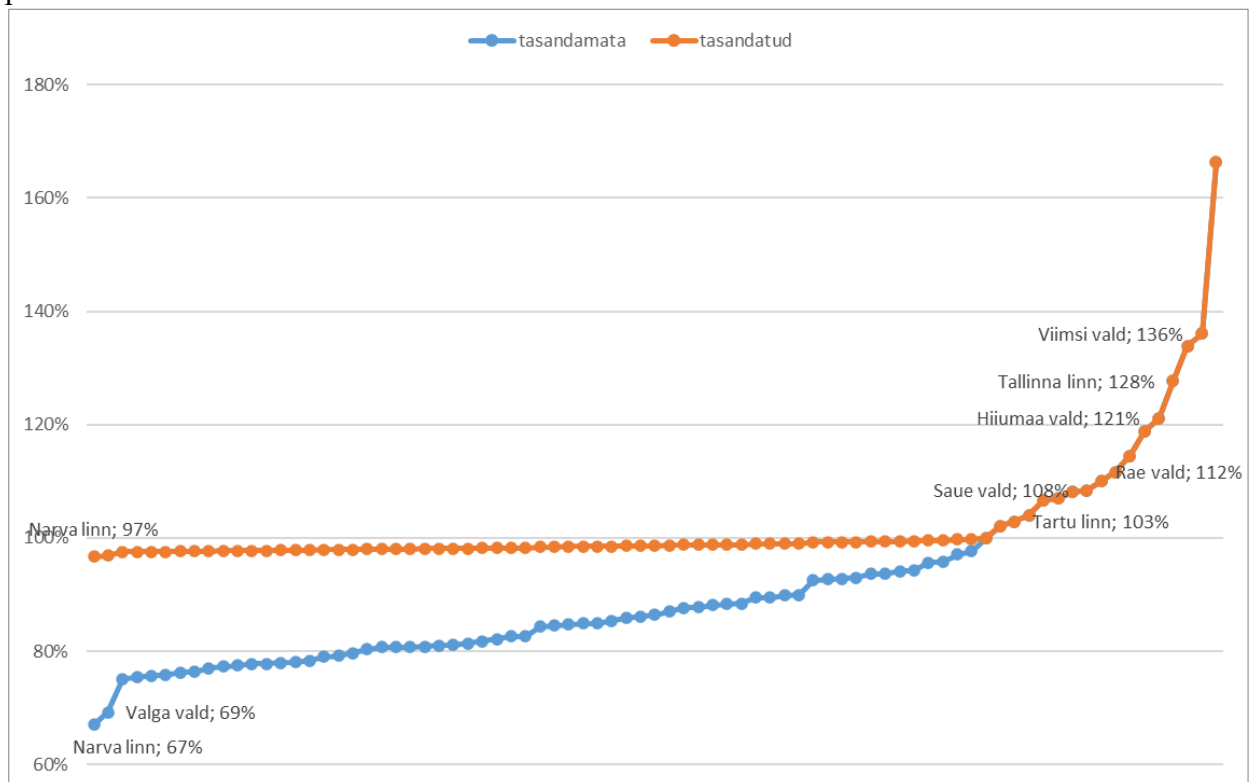
<sup>23</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/109012025001>.



kulust oluliselt suurem, oleks siiski põhjendatud muudelt tuludelt suurema tulumaksu protsendi KOVidele laekumine võrreldes pensionidelt KOVile laekuva tulumaksu protsendiga.

Nõustun, et mitte ainult tulud ei jaotu KOVide vahel ebaühtlaselt, vaid ka kulud. Mõlemat asjaolu võetakse arvesse iga-aastaselt tasandusfondi vahendite jaotamisel. Tasandusfondis kasutatavate kuluparameetrite erinevused lähtuvad KOVide tegelikest kuluvajaduste erinevustest sihtgruppide vahel ning vastav meetodika on KOVidega kokku lepitud<sup>24</sup>. Näiteks 2024. aasta tasandusfondis on arvestatud, et üks eelkooliealine laps tähendab KOVile ca 6,5 korda ja üks kooliealine laps ca 3,8-6,0 korda suuremat kulu kui tööeline elanik. Kuna tasandusfondi jaotamisel võetakse arvesse iga KOVi demograafilist koosseisu ja võrdsustatud kuluvajadust, on sellega arvestatud ka Saue valla suuremast noorte arvust tingitud kõrgema kuluvajadusega. **Kui KOV tulude tase ei kataks ära vastavat kõrgemat kuluvajadust, kaetaks vastav vahe 90% ulatuses tasandusfondist<sup>25</sup>. Siiski juhime tähelepanu, et hoolimata Saue valla demograafilistest erinevustest, on nende rahalised võimalused siiski oluliselt suuremad tasandusfondis arvestatud keskmistatud kuluvajadusest ning seetõttu vald tasandusfondist toetust ei saa (vt joonis 1).**

Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse üksuse tulukus (tulu võrreldes kuluvajadusega) enne ja pärast tasandamist 2024



16. Saue Vallavolikogu viitab taotluses korduvalt võlakohustuse võtmise ja nende teenindamise vajadusele lasteaiakoha loomise kulude näitel, rõhutades, et lasteaiakohtade loomine ei oleks võimalik olnud võlakohustusi võtmata. Saue Vallavolikogu järeldab, et kuigi õigus võtta võlakohustusi on osa KOVi enesekorraldusõigusest, ei saa olla aktsepteeritav olukord, kus ainus viis KOV seadusest tulenevate ülesannetega toimetulekuks ongi laenu võtmine.

Nõustuda ei saa siiski väitega, et laenu võtmine on Saue valla jaoks ainuvõimalik tee oma ülesannete täitmiseks või teisalt, et laenu võtmine viitaks tegevusele, mis ei saaks olla KOVile omane, sobilik või tavapärane. Ei ole vaidlust, et KELS § 10 lõike 1 kohustuse täitmine on

<sup>24</sup> Näiteks Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni 2018. aasta riigieelarve läbirääkimiste lõpp-protokoll rahanduse valdkond, Vabariigi Valitsuse tehtud ettepaneku kokkulepe nr 3.

<sup>25</sup> Vt nt 2025. a riigieelarve seaduse § 3

KOVile kulukas ning selle täitmine on keeruline ka mitmel teisel Saue vallaga sarnases asukohas või sarnase kõrge tulukusega KOVil tulenevalt nende kiirest elanikkonna kasvust. Samas võimekus osa investeringuid teha põhitegevuse tulemi arvelt laenu võtmata on KOVi enda otsustada, ega näita seda, kas tulubaas on piisav või ebapiisav. Pole üllatus, et suurte tõmbekeskuste ümbrusesse koonduvad elamuarendused tingivad sinna korruga ühte tüüpi elanike (noored väikeste lastega pered) koondumise. Kuid oma elanikkonna kasvu suunamine läbi planeerimismenetluse ja ehitusõiguste on samuti osa KOVi otsustusest. Tegemist ei ole prognoosimatu asjaoluga. Lisaks peab KOV investeringute kavandamisel arvestama erinevate stsenaariumitega, kaasa arvatud oodatust väiksema laste arvu kasvuga, majanduse tsüklilisusega jne.

Arusaadavalt ei võimalda isiku tulumaksust laekuv osa katta suuremaid investeringuid laenuta, kuid selles ei ole midagi ebatavalist. Siiski on võlakohustuste võtmine või mittevõtmine alati KOVi enda otsustada.<sup>26</sup> Ühtlasi ei piira vaidlusalune tulumaksumuudatus õiguslikult kuidagi KOVi õigust rahastada suuremaid kulusid vajadusel ka edaspidi laenuga ega muuda seda võimatuks ka faktiliselt.

17. Saue Vallavolikogu esitab ühtlasi väite, et TuMSi muudatusega väheneb Saue valla põhitegevuse tulemi võrreldes stsenaariumiga kui tulubaasi ümberkorraldust ei oleks toimunud ja see tõestab tulubaasi muutumist ebapiisavaks. Saue Vallavolikogu viitab TuMSi seletuskirja lõigule, kus väidetakse, et võrreldes kehtiva eelarvestrateegiaga väheneb osades KOVides põhitegevuse tulemi vähenemise tõttu laenude võtmise potentsiaal, mis võib tähendada väiksemas mahus investeringute tegemist, nt uute lasteaia ja koolikohtade loomiseks.

Märgin, et eelnõu 443 SE seletuskirja lk 19 on tabelis nr 6 näitlikustavalt prognoositud Saue valla põhitegevuse tulemit ja selle võimalikku muutumist eelnõu seadusena jõustumise järgselt. Prognoosi aluseks on olnud KOVide endi eelarvestrateegiad ja muudatuse mõjude võrdlus olukorraga kui muud tegurid ei muutuks. Eelnõu eesmärk ei olnud prognoosida, milline on Saue valla põhitegevuse tulemi suurus, vaid prognoosida mõju ulatust ning kas see on erinevate meetmetega leevendatav.

**Ei tohi siiski unustada, et põhitegevuse tulemi ei ole tulu, vaid on põhitegevuse tulude ja kulude vahe näitaja. See ei näita jõukust, vaid iseloomustab KOV finantskäitumist. Põhitegevuse tulemi järgi ei saa hinnata KOV tulubaasi piisavust, sest selliselt võib kulutusi lõputult kasvatada ja koos sellega näidata kulude katteks olevate tulude ebapiisavust. Põhitegevuse tulemi on põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe, mis iga-aastaselt muutub, sõltuvalt KOVi enda juhtimisotsustest. Eelnõu 443 SE seletuskiri osundab muudatuse puhasmõjule kui muud tegurid ei muutuks. Ehk eelnõu 443 SE seletuskirjas ei ole Saue valla põhitegevuse tulemi taset prognoositud, vaid aluseks oli võetud valla enda eelarvestrateegia ning hinnatud TuMS muudatuse ja sellega kaasnevalt rakendatud leevendusmeetmete mõju valla eelarvele olukorras, kus muud tegurid ei muutu. Tuleb arvestada, et KOVidel on enesekorraldusõiguse raames laialdane otsustusõigus otsustamiseks oma ülesannete täitmise viisi ja nende täitmise kulude üle, mis mõjutab otseselt ka põhitegevuse tulemit.**

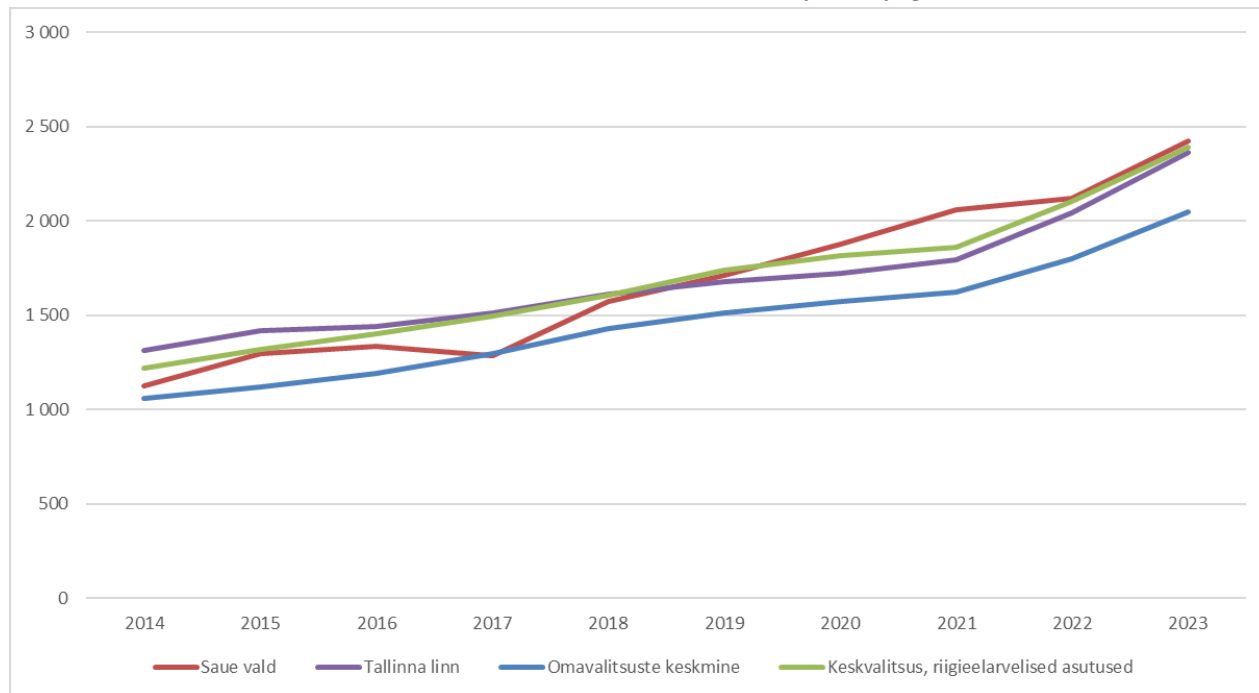
**TuMSi muudatuse mõjud on Saue valla eelarve tuludele väheolulised, ulatudes 2025. aastal ca 1,5%-ni ja perioodil 2026-2027 ca 0,5%-ni tulumaksu laekumisest. Seejuures ei vähene valla tulumaksu laekumine, vaid aeglustub ajutiselt selle kasvutempo. Siiski on vallal olemas võimalused ka selle väheolulise mõju leevendamiseks selliselt, et neutraliseerida põhitegevuse tulemi muutust. Alljärgnevalt toome mõned näited võimalike meetmete kohta, mida saaks Saue vald kasutada põhitegevuse tulemi parandamiseks.**

*Tegevuskulude kasvutempo vähendamine*

<sup>26</sup> Vt Riigikohtu 1.04.2010 otsus asjas nr 3-4-1-7-09, p 27.

KOVidel on laialdane kuluautonoomia ning KOV eelarve kujunemisse riik ei sekku. Saue valla on võimalik põhitegevuse tulemi suurendamiseks nt tegevuskulude kasvutempot aeglustada. Valla kiirele tegevuskulude kasvule viitab näiteks ka asjaolu, et Saue valla ametnike keskmine palk on kasvanud suuremaks kui riigieelarveliste asutuste või Tallinna linna ametnike keskmine palk ning ületab oluliselt KOVide keskmist. Seega konkurentsivõimelise palga tagamiseks on võimalik kulude kokkuhoiu saavutamiseks palkade kasvutempot vähendada.

Joonis 2. Ametnike keskmine kuine töötasu muutus aastatel 2014–2023



### Maamaksu laekumise suurendamine

#### Lisaks on võimalus suurendada omatulude osakaalu.

2025. a algusest jõustunud maamaksuseaduse muudatustega<sup>27</sup> suurendati elamumaa maksimaalne määr 1,0%-le ja muu maa maksimaalne määr 2,0%-le maa maksustamise hinnast. Lisaks suurendati maamaksu aastase kasvu piirmäära 10%-lt/5 eurolt 50%-le/20 eurole. See suurendas oluliselt Saue valla eelarve tulu. Alates 2026. a on KOVidel laialdane otsustuspädevus (maamaksu määrade viimine maksimaalse lubatud määraneni, aastane maamaksu kasvu piirmäära kehtestamine kuni 100% ja kodualuse maa maksusoodustus kuni 1000 eurot) maamaksu suuruse üle ja seetõttu on Saue valla võimalik rakendada nt erinevaid maamaksu muudatuse stsenaariumeid.

Tabel 1. Tulumaksu ümberkorralduse mõju ja näide maamaksu suurendamise potentsiaali kohta

(mln eurot)	2025	2026	2027	2028
Tulumaksu ümberkorralduse prognoositav kumulatiivne (sh iga-aastane täiendav) mõju võrreldes olukorraga kui muudatust ei oleks tehtud	-0,7	-1,0 (kasv -0,3)	-1,3 (kasv -0,3)	-1,6 (kasv -0,3)
Maamaksu laekumise suurenemine <sup>28</sup>	0,5			

<sup>27</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062024001>.

<sup>28</sup> Maksu- ja Tolliameti andmetel 2025. a maamaksu tõus vs 2024. a tegelik maamaks.

Maamaksu suurendamise maksimaalne potentsiaal <sup>29</sup> , võrreldes Saue valla 2023. a kinnitatud eelarvestrateegia vastava aasta maamaksu prognoosiga <sup>30</sup>		2,6	4,7	5,7
--	--	-----	-----	-----

### *Lasteaia kohatasude suurus*

Saue vallal on võimalik tulude suurendamiseks vajadusel üle vaadata nt lasteaia kohatasu suurus. Saue valla lasteaegade kohatasu määr on 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäärast kuus. Samas on vald kehtestanud 50-100%-lise soodumäära oma elanikele.

**Saue vallal on laialdased võimalused tulude suurendamiseks ja kulude kasvutempo piiramiseks, et katta tulumaksu ümberkorraldusest tingitud tulumaksu kasvutempo võimalik vähenemine ning suurendada põhitegevuse tulemit sellisele tasemele, et 2024. a septembris vastu võetud eelarvestrateegias prognoositud netovõlakoomuse piirmäär oleks võimalik saavutada ka pärast tulumaksu ümberkorraldust.** Seejuures arenduse puhul rakendab vald juba sotsiaalse taristu arenduse kokkuleppeid, kus tasutakse vallale vajalike lasteaia ja koolikohtade lisakulusid. Seega on Saue valla valikute võimalused mitmekesised ning nende rakendamine sõltub KOV enesekorraldusõigusest.

18. Ühtlasi on Saue Vallavolikogu esitanud väite, et TuMS tulumaksu ümberkorraldusega kaasnevast kompensatsioonist on võimalik lihtsalt loobuda. Kompensatsiooni maksmise üle otsustamine Vabariigi Valitsuse tasandile jätmine paneb KOVid ebaproportsionaalselt suure sõltuvusse riigi ühekordsetest otsustest, mis oleks Riigikohtu 16.03.2010 lahendi nr 3-4-1-8-09 valguses KOVide finantsgarantiide lubamatu riive. Märgin, et TuMS § 61 lõige 72 sätestab, et TuMS § 5 lõike 1 muutmisega KOVile kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses. Kompensatsioonimehhanism on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 23.05.2024. a protokollis märgitava otsuse punktis nr 3. Seega on KOVide jaoks tagatud piisav kindlustunne, et riik maksab välja lubatud kompensatsiooni.

19. Arusaamatuks jäävad ka Saue valla väited osas, et talle ei pruugi olla kompensatsioon üldsegi kättesaadav. See kartus on alusetu ja vastupidiselt Saue arvestustele sisaldab juba kehtiv 2025. aasta riigieelarve § 3 lõige 1 sõnaselgelt ka Saue vallale kompensatsiooniks määratud summat. 2025. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 1 kohaselt on „tulumaksu määrade muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsioon Harku vallale 386 000 eurot, Kiili vallale 184 000 eurot, Rae vallale 978 000 eurot, Saku vallale 161 000 eurot, Saue vallale 254 000 eurot ja Viimsi vallale 374 000 eurot“.

### **III. Regionaal- ja põllumajandusministri seisukoht tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 2 põhiseaduspärasuse osas**

20. Alternatiivselt on Saue Vallavolikogu pidanud põhiseadusega vastuolus olevaks muudatuste liiga kiire jõustumise ja palunud kehtetuks tunnistada TuMS muutmise §-i 2.

Ka selle seisukohaga ei saa nõustuda. Käesoleval juhul küsiti esialgset arvamust võimaliku muudatuse kohta kõikidelt KOVidelt juba 2023. aastal ning see sisend võeti aluseks seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse loomisel. Eelnõu väljatöötamiskavatsus<sup>31</sup> esitati

<sup>29</sup> Maksimaalsed maamaksu määrad, maamaksu aastane kasvu piirmäär 100%, kodualuse maa maksusoodustus 0 eurot.

<sup>30</sup> Saue valla maamaksu laekumise prognoos 2023. a kinnitatud eelarvestrateegias oli 944 460 eurot.

<sup>31</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ed8eca9f-64e8-48f1-9906-bd0ec49bad0a>.

kooskõlastamiseks 16.04.2024, tähtajaga kuni 25.04.2024, kuid märkuste esitamiseks võimaldati ajapikendust. Seaduseelnõu<sup>32</sup> esitati kooskõlastamiseks 6.05.2024 ja sellele sai märkusi esitada kuni 13.05.2024, praktikas koos ajapikendustega kuni 21.05.2024. Eelnõu esitati Vabariigi Valitsusele 17.05.2024 ja Riigikogule 23.05.2024. Riigikogu algatas 27.05.2024 TuMSi muutmise seaduseelnõuna 443 SE ja eelnõu võeti Riigikogus vastu 29.07.2024. Seaduse kuulutas president välja 9.08.2024. Eelnõu avaldati Riigi Teatajas 14.08.2024 ja see jõustus 01.01.2025. Võib nõustuda, et eelnõu menetlemine oli kiireloomuline, kuid mitte näiline, kuivõrd nii väljatöötamiskavatsuse kui eelnõu koostamise ja kooskõlastamise kaasati nii rohkem puudutatud KOVe otse kui ka läbi regulaarsete Eesti Linnade ja Valdade Liidu koosolekute.<sup>33</sup> Ühtegi märkust ei jätud kõrvale ja neid, millega ei arvestatud, põhjendati. Ideaalis oleks ministeerium soovinud jätta nii väljatöötamiskavatsuse kui eelnõu enda kooskõlastuste ja arvamuste esitamiseks rohkem aega, kuid tähtis oli tagada võimalikult pikk *vacatio legis* periood. Menetluse kiire tempo ei mõjutanud eelnõu kvaliteeti ega kaasamist.

**Oluline oli jätta piisavalt pikk *vacatio legis* periood (14.08.2024 – 31.12.2024) muudatuste Riigi Teatajas avaldamise ja seadusena jõustumise vahele just eesmärgil, et KOVid saaksid muudatuse mõjudega 2025. aasta eelarve koostamisel arvestada. Eelarve koostamine toimus tavapäraselt 2024. aasta sügisel.<sup>34</sup>**

Riigikohus on *vacatio legis*-põhimõtet sisustanud viisil, et õigusnormi kehtestamisel peab selle adressaadile jätma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda ja sellest aru saada, samuti valmistuda muutunud õiguskorraga kohanemiseks<sup>35</sup>. Mida keerulisem on õiguslik regulatsioon ja mida suuremaid muudatusi toob see kaasa õiguskorda, seda pikem aeg peab jääma *vacatio legis*'eks.

Ei saa siiski väita, et muudatused oleksid olnud üheltpoolt täiesti ootamatud ja teisalt, et muudatuste mõju on ka tulukamate KOVide eelarvetele järsk ja oluliselt ebasoodsam viidatud kohtulahendis nr 3-4-1-8-09<sup>36</sup> silmas peetud mõistes.

Sellest, et muudatused KOV tulubaasi tasakaalustamiseks on kavandamisel, oli avalikult teada Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu koalitsioonileppes aastateks 2023–2027. Nimetatud koalitsioonileppes nähti ette omavalitsuste tulubaasi tasakaalustamine<sup>37</sup> (punkt 7.1.2), et vähendada valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse negatiivseid mõjusid, arvestades muuhulgas rahvastiku jaotust ja töökohtade paiknemist.

Väljatöötamiskavatsuse ettevalmistamisel 2023. aasta lõpust konsulteeris Regionaal- ja Põllumajandusministeerium aktiivselt nii kohalike omavalitsustega otse, kui ka läbi Eesti Linnade ja Valdade Liidu töörühmade (nt KOV rahastamise töörühm). Pärast KOVide tagasiside korjet muudeti tulumaksu ümberkorraldus KOVide jaoks soodsamas suunas.

21. Saue Vallavolikogu rõhutab, et arengukava ja eelarvestrateegia koostatakse neljaks aastaks ette ning oleks mõistlik, et ka rahastamissüsteemi nii olulised muudatused jõustuvad alles prognoosiperioode arvestades.

<sup>32</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8403d583-c252-42cd-b066-f209f58bb34f>.

<sup>33</sup> ELVL kooskõlastuskirjad VTK ja eelnõu osas on leitavad: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ed8eca9f-64e8-48f1-9906-bd0ec49bad0a> ja <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8403d583-c252-42cd-b066-f209f58bb34f>

<sup>34</sup> Vastavalt KOFs § 22 lõikele 3 tuleb valla või linna eelarve eelnõu ja seletuskiri esitada valla- või linnavalitsuse poolt volikogule hiljemalt üks kuu enne eelseisva eelarveaasta algust. KOV eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Seega said KOVid arvestada tulevaste mõjudega oma 2025. aasta eelarvete kavandamisel ja koostamisel septembrist detsembrini.

<sup>35</sup> Vt Riigikohtu otsus 16.12.2013 asjas nr 3-4-1-27-13, p 73

<sup>36</sup> <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

<sup>37</sup> Vt <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2023-2027>

Ei saa nõustuda, et mõistlik periood muudatuste jõustamisel on eelarvestrateegia perioodi neli aastat. Muudatustel ei ole tervikuna nii olulist mõju, et nii pikk üleminekuperiood vajalik oleks. Samuti jõustuvad muudatused etappidena ja mõjusid kompenseeritakse samuti etappidena. KOVide tulumaksumäärasid muudetakse järk-järgult kolme aasta jooksul, kus esimene muudatus jõustub 1.12.2025 ning viimane 1.12.2027. Koos ette nähtud tulubaasi laekumise vähenemise kompenseerimisega (nt 2025. aastal ei või KOVidele laekuv arvestuslik tulubaas väheneda üle 1,5% võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muudeta) ei saa kindlasti väita, et ka tulukamad KOVid oleksid TuMSi muudatusega jäänud riigi ootamatu meelevalla alla.

#### **IV. Vastused Riigikohtu täiendavalt esitatud küsimustele**

##### *Minimaalsed vahendid*

(a) Tulumaksuseaduse muutmise seaduse (TuMS MS, 443 SE, XV Riigikogu, algatatud 27.05.2024 ja vastu võetud 29.07.2024) seletuskirja kohaselt jõukamate KOVide tulubaas eelnõu menetluse ajaga võrreldes ei vähene, vaid tulumaksu kasv aeglustub. Saue Vallavolikogu väitel ei vasta seaduse seletuskirjas Saue valla kohta toodud põhitegevuse tulemi prognoos tegelikkusele (taotluse lk 12). Samuti on Saue Vallavolikogu seisukohal, et tõendatud pole väide, et tulude vähendamise jäeb tagatuks kõikide tulubaasi vähendusest osa saavate KOVide võime minimaalsel tasemel teenuseid osutada.

#### **1. Palume selgitada, millest tekib vastuolu TuMS MS eelnõu seletuskirja põhjenduste (tulubaasi ümberkorraldamise ettevalmistamisel tehtud arvutuste) ning Saue Vallavolikogu taotluses esitatud seisukohtade ja arvutuste vahel. Palume Saue Vallavolikogu väited kas kinnitada või ümber lükata.**

Jõukamate KOVide tulubaas ei ole TuMS muudatuse tulemusena vähenemas, vaid on aeglustunud selle kasv. Nagu mainitud ei ole põhitegevuse tulemi tulu, vaid on põhitegevuse tulude ja kulude vahe näitaja. See ei näita jõukust, vaid iseloomustab KOV finantskäitumist. Eelnõu 443 SE seletuskirjas oli aluseks võetud Saue valla enda eelarvestrateegia ning hinnatud tulumaksuseaduse muudatuse ja sellega kaasnevalt rakendatud leevendusmeetmete mõju Saue valla eelarvele olukorras, kus muud tegurid ei muutu. Saue valla esitatud väidetest ei nähtu, et nad lükkaks ümber väite, et nende tulubaas ei jätkaks endiselt kasvumist, vaid nende vaidlustus seisneb asjaolus, et see kasvutempo on sekkumise tulemusena aeglasem võrreldes olukorraga kui muudatust ei oleks tehtud.

KOV eelarve põhitegevuse tulemi ei saa olla aastateks ette fikseeritud suurus, mis realiseerub sellises summas vastava aasta kätte jõudes. Põhitegevuse tulemi suurus sõltub riigi majanduslikust olukorrast ja sellest tingitud maksude laekumisest ja inflatsioonist, KOV otsustada olevate maksude ja tasude määradest, eelarve prognooside konservatiivsusest, demograafilistest olukorrast, riigi tasandi ja kohaliku tasandi prioriteetidest jne. Seega ei ole võimalik nt 2025. a Saue valla eelarve põhitegevuse tulemit võrrelda 2023. a septembris vastu võetud eelarvestrateegias 2025. a prognoositud põhitegevuse tulemiga ja väita, et KOVil on ootus sellises summas eelarve põhitegevuse tulemile ja ootuse mitte täitumisel väita, et TuMS muutmise tõttu on tulubaas muutunud ebapiisavaks. Märkin, et Saue vald on ise muutnud oma eelarvestrateegias põhitegevuse tulemi suurust väga suures ulatuses 2025. aasta osas (vt alumine tabel).

Tabel 2. Saue valla eelarvestrateegias prognoositud põhitegevuse tulemi suurus ja netovõlakoo ülempiir 2025. a kohta erineva perioodi eelarvestrateegias.

	Saue valla eelarvestrateegia 2019-2025	Saue valla eelarvestrateegia 2022-2027	Saue valla eelarvestrateegia 2023-2028	Saue valla eelarvestrateegia 2024-2029
Põhitegevuse tulemi suurus eurodes	4 651 000	8 010 000	6 747 000	5 611 000
Netovõlakooormuse ülempiir eurodes	39 619 869	59 141 000	64 467 000	50 496 000

**2. Palume Teie tõlgendust, millist tähendust omab KOVide negatiivne raamatupidamislik tulem (s.t olukord, kus põhitegevuse tulem ei kata põhivara loomulikku amortisatsiooni) hinnangu andmisel sellele, kas kohaliku omavalitsuse üksusel on võime täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.**

Põhitegevuse tulem ei võimalda määratleda, kas KOVil on võime täita oma ülesandeid minimaalses vajalikus mahus. Tegemist on KOV juhtimisotsustel põhineva finantskäitumist iseloomustava näitajaga ning selle järgi ei saa määrata, mis KOV peaks raha juurde saama või kellelt võiks seda vähemaks võtta. Kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seadus (edaspidi *KOFS*) näeb ette, et põhitegevuse tulem peab olema null või positiivne.

Märgin, et kõige viimaste teadaolevate andmete kohaselt ehk 2024. aasta jaanuari-novembri tulemina oli kõige kõrgem põhitegevuse tulem põhitegevuse tuludest Narva linnal (19,08%). Valga vald (15,34%) on eespool Viimsi valda (15,32%) ja Lääneranna vald (14,7%) edastab Rae valda (12,64%). Saue vald on oma näitajaga (14,51%) Eestis 14. kohal. See ei viita kuidagi sellele, et Narva linn, Lääneranna vald ja Valga vald on jõukamad omavalitsused kui Saue, Rae ja Viimsi vallad.

**3. Kas või mil viisil on tulubaasi ümberkorraldamisel punktis 2 toodud KOVide finantsilise võimekuse hindamise kriteeriumiga arvestatud? (Vt Saue Vallavolikogu taotluse lk 9.)**

Vastavalt EKOH artikkel 9 punktile 5 on vajalik rakendada väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Tasandusfondis arvestatakse välja iga KOVi osas (sh Saue vald) tema arvestuslik kuluvajaduse tase teistega võrdselt, sh võetakse arvesse laste kõrgemat osakaalu, lastega seotud teenuste kallidust ja hajaasustust ning nendest teguritest tingitud kõrgemat kuluvajadust. Saue vald ei ole tasandusfondi saaja seetõttu, et tema tulud ületavad tasandusfondi saajatele (see on põhiosa ehk ca 80% KOVdest) tagatavat võimaluste taset. Vaidlust ei ole selles, et Saue vald oleks hinnanud, et tema rahalised võimalused jääksid madalamaks kui teiste omavalitsuste või tasanduse tase.

Jõukamatest KOVidest vahendite suunamist vähem jõukamatele KOVidele, eesmärgiga vähendada erinevusi nende rahalistes võimalustes teenuseid pakkuda, kasutatakse ka teistes riikides. Näiteks Rootsis ja Soomes (kõrgema tulukusega KOVid finantseerivad tasandussüsteemi). TuMSi muudatusega küll ei pandud tulukamatele KOVidele tasandussüsteemi rahastamise kohustust sarnaselt viidatud riikidega, küll aga on legitiimne eesmärk jooksvalt seirata ja vajadusel korrigeerida KOV tulude kujunemise põhimõtteid, kui nende tulemusena kujuneks KOVide rahalised võimalused avalikke teenuseid pakkuda väga erinevaks.

*Tulubaasi ajutine kompensatsioon*

**4. Kui palju väheneksid Saue valla tulubaasi prognoositavad laekumised tulubaasi ümberkorralduste tõttu protsentuaalselt aastatel 2025–2035 ilma tulubaasi ajutise kompensatsioonita?**

Märgin, et tulumaksu määrade muudatuste mõju tekib üksnes perioodil 2025–2027. Pärast seda perioodi määrad ei muutu ning seega ei teki Saue valla tulumaksu laekumisele sellest täiendavaid mõjusid. Edaspidiselt mõjutab tulemust kompensatsioon. Kompensatsioon ei ole ette nähtud eesmärgiga tagada tulukamatele KOVidele teistega võrreldes püsivalt kõrgem tulubaas (ehk tekitada ärastatav tasandusfondi), vaid hajutada TuMSi muudatusega tekkinud mõjud pikale perioodile, et selle tulemusena muudatuste mõju ühele aastale oleks väike.

Kui kompensatsiooni ei oleks rakendatud, oleks Saue valla tulubaas vähenenud kumulatiivselt aastaks 2027. a 5,9%. Kui arvestada selle mõju jaotus 12 aasta peale (see on periood, mille ulatuses on mõju hajutatud) oleks mõju keskmiselt -0,49% aastas.

Tabel 3. Tulumaksu seaduse muudatuse iga-aastane lisanduv mõju kompensatsioonimeetmega ja ilma

Osakaal tulumaksust	2025	2026	2027	2028	2029
kompensatsioonita	-2,0%	-2,4%	-1,5%	-	-
kompensatsiooniga	-1,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	0,0%

**5. TuMS § 61 lõige 72 ei defineeri, mida tähendab „kompenseeritakse“. Üksnes seletuskirjast nähtub, et mõeldakse tulude vähenemise osalist hüvitamist, sh antakse ülevaade selle arvutamise alustest ja põhimõtetest. Palume selgitada, kas TuMS MS § 1 p 8 (ehk 01.01.2025 jõustunud TuMS § 61 lõige 72) on kooskõlas RES § 47 lõike 1 I lausest tuleneva nõudega määrata tasandusfondi jaotamise põhimõtted seadusega.**

RES § 47 lõike 1 esimeses lauses on määratud üldpõhimõte, millega TuMS § 61 lõike 72 on kooskõlas. Tasandusfondi eesmärk on vahendite kasutamise tingimusi määramata ühtlustada KOV ülesannete täitmise võimalusi ja see määratakse iga aasta riigieelarvega. RES § 47 lõike 1 esimese lause termin „määratakse seaduses“ on kaetud sama paragrahvi lõikega 2, mis määrab tasandusfondis arvesse võetavad näitajad ja lubab nende suuruse määratleda iga-aastases riigieelarves. Seega TuMS § 61 lõige 72 on kooskõlas RES §-iga 47. Tasandusfondi jaotamise põhimõtted ja jaotumine sätestatakse iga-aastase riigieelarve seadusega, sh on sellega määratud ka kompensatsioon. Arusaamatuks jäävad Saue valla eeldused ja kaebus osas, et talle ei pruugi olla kompensatsioon tulevikus kättesaadav, kuna sellist olukorda ei ole tekkinud ega teki ka tulevikus. Vastupidiselt Saue arvestustele sisaldab näiteks kehtiv 2025. aasta riigieelarve § 3 lõige 1 sõnaselgelt vallale kompensatsiooniks määratud summat: „tulumaksu määrade muudatusest tingitud tulude vähenemise kompensatsioon Harku vallale 386 000 eurot, Kiili vallale 184 000 eurot, Rae vallale 978 000 eurot, Saku vallale 161 000 eurot, Saue vallale 254 000 eurot ja Viimsi vallale 374 000 eurot“. TuMS § 61 lõike 72 eesmärk on tagada, et riik neid mõjusid igal juhul kompenseeriks, kuid konkreetne kompensatsioon arvestatakse iga-aastases riigieelarve seaduses.

**6. Mil viisil tagatakse, et Saue valla tulubaas ei vähene vaidlustatud TuMS muudatuste tulemusena järgnevatel aastatel rohkem kui algselt TuMS MS eelnõu seletuskirjas kavandatud piirmäära ulatuses (2% aastal 2026, 2,5% aastal 2027, 3% aastatel 2028 ja 2029 ning sujuv kompensatsiooni vähenemine kuni aastani 2035) (vt TuMS MS eelnõu seletuskirja lk 11; Saue Vallavolikogu taotlus lk 17)?**

Kompensatsiooni mehhanism on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 23.05.2024 protokollis märgitava otsuse punktis nr 3. Seega on KOVide jaoks tagatud piisav kindlustunne, et riik



maksab välja kompensatsiooni. Märgin, et antud kompensatsiooni puhul on õigusaktides loodud seni toimunud tulubaasi ümberkorraldustega võrreldes tugevamad garantiid.

KOVidega kokkuleppel on kompensatsiooni summad saaja lõikes avalikustatud tulumaksu seaduse eelnõu (443 SE) seletuskirjas ning see tagab selge ja täpse teadmise arvestatud summade kohta järgmiste aastate osas. Summade iga-aastast üle arvutamist ei ole KOVid taotlenud ja seda ei ole peetud otstarbekaks, kuna sellisel juhul selguks kompensatsiooniks saadavad summad alles pärast iga vastava eelarveaasta lõppu ning see oleks ju vastupidi Saue valla ootusele olla kompensatsioonis ette kindel.

### *Hariduskulud*

(b) Riigikohus on varem leidnud, et omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks kohalike ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist (RKÜKo 3-4-1-8-09, p 56). Saue Vallavolikogu väitel on tulubaasi ümberkorraldamisel lähtunud keskselt tulude poolest, kuid jäetud arvesse võtmata, et KOVide finantsolukorra õigesti hindamiseks tuleb arvestada ka kuluga elaniku kohta. Tööealise elanikkonna planeeritust kiirema kasvu ning sellega kaasneva laste arvu kasvuga kaasnevad kulukad investeeringud haridusteenustele. Saue hinnangul tulnuks analüüsida nii pensionäride kui laste arvu KOVides ning neile pakutavate teenuste mõju KOVide eelarvetele (taotluse lk 7 ja 20).

Tasandusfondis kasutatavad kuluparameetrite erinevused lähtuvad KOVide tegelikest kuluvajaduste erinevustest sihtgruppide vahel ning vastav meetodika on KOVidega kokku lepitud. Näiteks 2024. aasta tasandusfondis on arvestatud, et üks eelkooliealine laps tähendab KOVile ca 6,5 korda ja üks kooliealine laps ca 3,8-6,0 korda suuremat kulu kui tööealine elanik. Kuna tasandusfondi jaotamisel võetakse arvesse iga KOVi demograafilist koosseisu ja vajalikku võrdustatud kuluvajadust, on sellega arvestatud ka Saue valla suuremast noorte arvust tingitud kõrgema kuluvajadusega.

## **7. Palume seisukohta Saue Vallavolikogu väite osas, et lastele osutatavate teenuste kulu on pensionäridele osutatavate teenuste kulust oluliselt suurem, mistõttu oleks õigustatud, et KOVidele laekuks muudelt tuludelt võrreldes pensionidelt laekuva tulumaksu protsendiga suurem tulumaksu protsent.**

Maks ei ole tasu, mille vastu elanik saab konkreetset teenust või õigusi. Tasutud maksu ja saadavaid teenuseid käsitletakse lahus. Makse tuleb kodanikel vastavalt maksu suurusele ja tingimustele maksta hoolimata sellest, kas nad üldse või samas mahus teenuseid samal aastal või hiljem vastu saavad. Peamine osa KOV kuludest tehakse sihtgruppidele, kellelt maksutulu KOVidele ei laeku kas üldse või laekub väikeses ulatuses – nt teenused ja toetused lastele (lasteaed, kool, huvitegevus), eakatele või sotsiaalarvestustes inimestele. Inimeste või gruppide õigus KOV teenustele ei sõltu maksude maksmisest või suurusest. Solidaarne arvestus ei kehti mitte üksnes KOV sektoris, vaid ka näiteks tervishoius, pensionisüsteemis ja enamikes muudes riigi teenustes.

KOVile laekub 2027. a pensionidest ca 18% ning muudelt tuludelt ca 82% kogu tulumaksust. See jaotus vastab eakate osakaalule rahvastikust<sup>38</sup>. Seejuures enne 2024. aastat KOVidele pensionituludelt tulumaksu ei laekunud, kuigi neile kõiki vajalikke KOV teenuseid osutati. Jätkuvalt jääb üle 4/5 tulumaksust KOVidele laekuma elanike muude tulude pealt.

---

<sup>38</sup> Eakate ehk üle 65-aastaste osakaal rahvastikust on 21%.

**8. Kas ning mil viisil arvestab KOVide rahastamissüsteem kiiresti kasvavate KOVide suurenenud kuluvajadusega seoses hädavajalike investeeringute ja kulutustega alus- ja üldharidusele (kulu ühe lapse kohta) (vt PS § 37)?**

Hoolimata rahvastiku kiirest kasvust ei ole Saue valla tulukus teiste KOVidega võrreldes kehvemaks muutunud. Valla tulukus ja võimalused oma elanikele teenuseid pakkuda on teiste omavalitsustega võrreldes kasvanud.

Nii nagu peatüki II punktides 12 ja 15 kirjeldasin, siis tasandusfondi jaotamisel võetakse arvesse KOVide erinevat kuluvajadust. Tasandusfondi kujundamisel on arvestatud ka investeeringute periodiseeritud osa ehk amortisatsioonikuludega. Lisaks on riigil mitmeid meetmeid, mis toetavad KOVide investeeringuid, sh haridusele. Saue valla raamatupidamise andmetel on nad saanud perioodil 2015-2024 keskvalitsuselt 5 mln eurot toetust lasteaedade ja koolide investeeringuteks. Seejuures on Saue valda ehitatud ka riigigümnaasium, mis on võtnud vallalt ära suures mahus nii jooksvaid kui investeeringukulusid.

**9. Kui suur on KOV-i omavahenditest kantavate hariduskulude osakaal KOV-ide eelarves keskmiselt?**

Vastavalt riigiraha.fin.ee andmetele moodustasid KOVide omavahenditest kaetavad haridusvaldkonna väljaminekud kogu väljaminekutest 2023. aastal ca ¼ ning kogu haridusvaldkonna väljaminekud 46%.

**10. Kas peab paika, et Saue valla eelarvest moodustavad hariduskulud 65%, sh omavahenditest (riigipoolne toetusfond välja arvatud) tehtavad kulud 45% kogukuludest? (Saue valla vastus TuMS MS väljatöötamiskavatsusele, lk 3.)**

Riigiraha.fin.ee andmetel moodustasid perioodil 2018-2023 Saue valla haridusvaldkonna väljaminekud kogu väljaminekutest ca 54% (sh investeeringud 9%), sh omavahenditest tehtud väljaminekud ca 37%.

**11. Millist mõju avaldab Saue valla finantsolukorrale kehtiva KELS-i asendumine 11.12.2024 vastu võetud (jõustumine planeeritud septembris 2025) alusharidusseadusega, millega lapsehoiuteenus on toodud alusharidussüsteemi osaks ning mis toetab lastehoiu- ja lasteaiakohtade tagamisel KOV-ide senisest ulatuslikumat omavahelist koostööd ning koostööd erasektoriga?**

Saue vald on üle kümne aasta praktiseerinud lahendust, millega alla 3-aastastele lastele on tagatud alushariduse teenus kiirelt kasvavates piirkondades läbi koostöö erasektori ja naaber-KOVidega. Seega võimaldab see Saue vallal jätkuvalt arvestada ning soovi korral ka suurendada tehtavat koostööd ning piirata oma investeeringute kasvu.

*Laenukoormus ja laenuvõimekus*

(c) Saue Vallavolikogu hinnangul on KOVide rahastamissüsteemi muutmine lühikese perioodi jooksul vastuolus rahastamissüsteemi stabiilsuse nõudega, kuna võlakohustusi võttes teevad KOVid vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel, arvestades teada olnud tulubaasiga oma neljaks eelseisvaks aastaks kavandatud eelarvestrateegias (taotluse lk-d 14-15). Samuti pole Saue Vallavolikogu hinnangul aktsepteeritav olukord, kus ainus viis kohustuslike kohalike ülesannetega toimetulekuks on laenu võtmine (taotluse lk 6).

Kahtlemata omab TuMS muudatus mõju Saue valla tulubaasile ja mõjutab eelarve põhitegevuse tulemi suurust, mis omakorda mõjutab netovõlakoormuse ülempiiri. Põhitegevuse tulemi

suurus eelarvestrateegias eelseisvate aastate kohta on prognoos, mis vaadatakse igal aastal uuesti üle, võttes arvesse küsimusele nr 1 esitatud vastuses mainitud tegureid, kaasa arvatud tulumaksu ümberkorraldus. Seega tehakse investeeringu ja laenude võtmise otsused alati prognoosi suhtes ning tegelik olukord selgub tagantjäre. Rahastamissüsteemi stabiilsuse element laenude võtmise osas on kaetud kuni aastani 2027 KOFS § 59 lõigetega 12 ja 13 ning sealt edasi KOFS § 34 lõigetega 3 ja 4.

KOV finantsolukord ja põhitegevuse tulemi suurus on valla enda kujundada. Seega võib esineda olukordi, kus ei ole võimalik ilma laenu võtmata põhitegevuse tulemi arvelt investeeringuid teha. Suutmatus laenu võtmata investeeringuid teha ei näita KOV tulubaasi ebapiisavust, vaid peegeldab juhtimisotsuseid.

Koos riigi paralleelselt rakendatud leevendusmeetmetega on tulumaksusüsteemi muutmise mõju valla eelarvele väike (ja valla soovil ka neutraliseeritav) ning see ei välju valla prognooside täpsuse piirest.

Perioodil 2014-2023 on valla arvestusüksus teinud investeeringuid (sh antud toetused põhivara soetuseks) mahus 94,4 mln eurot. Sellel perioodil on valla arvestusüksuse netovõlakoormus kasvanud 31,4 mln euro võrra.

**12. Kas ning mil viisil on tulubaasi ümberkorraldamisel arvestatud konkreetsete kiirema kasvuga kohalike omavalitsuste pikaajaliste laenukohustuste ning nende mõjuga KOVide muude kohustuste täitmisele?**

KOFS § 59 lõike 12 ning KOFS § 34 lõike 3 kohaselt arvestatakse ülempiiri määramisel KOVide finantsvõimekusega. Mida suurem on põhitegevuse tulemi, seda kõrgem saab olla ka netovõlakoormuse ülempiir, kuid mitte rohkem kui põhitegevuse kulude kogusumma. Tulumaksu ümberkorralduse tõttu eelarvestrateegias kavandatust eeldatavasti aeglasem tulumaksu kasvutempo ei tähenda, et KOV ei saaks erinevate meetmete rakendamise tulemusena saavutada põhitegevuse tulemi suurust soovitud tasemel.

**13. Palume Teie tõlgendust, millist tähendust omab KOVide vaba netovõlakoormus (tulude suurendamise potentsiaal laenu arvelt) hinnangu andmisel sellele, kas kohaliku omavalitsuse üksusel on võime täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.**

KOVidel on laialdane kuluautonoomia otsustamaks tegevuskulude ja toetuste suuruse ning investeeringute mahu üle. Vaba netovõlakoormuse suurus eelseisvatel aastatel peegeldab eelmistel aastatel tehtud eelarveotsuseid. KOV netovõlakoormuse suurus ja netovõlakoormuse piirmäär ning sellest tulenev vaba netovõlakoormus ei sõltu KOV tulubaasi suurusest, vaid KOV finantskäitumisest.

Tabel 4. 2024. a novembri seisuga valitud KOVides netovõlakoormuse suurus

KOV	KOV grupp	Netovõlakoormus põhitegevuse tuludest %	Vaba netovõlakoormus eurot
Saue vald	Tulukas	71,3%	13 258 388
Tallinna linn	Tulukas	22,8%	751 086 317
Kiili vald	Tulukas	34,3%	10 473 023
Narva linn	Toimetulev	20,3%	66 428 170

Haapsalu linn	Toimetulev	61,2%	3 154 363
Kanepi vald	Toimetulev	18,4%	7 819 382
Võru vald	Toimetulev	0%	21 781 715

Kõikidele KOVidele on tagatud ühesugustel alustel tulubaas ülesannete täitmiseks, aga vaba netovõlakoormuse suurus on sellele vaatamata väga erinev. Seega vaba netovõlakoormuse puudumine ei viita, et Saue valla tulubaas oleks ebapiisav minimaalsel tasemel omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.

*Meetmed KOVide finantsvõimekuse stabiliseerimiseks*

**14. Palume Saue Vallavolikogu taotluses esitatud põhjal seisukohta, kas ja milliseid täiendavaid võimalusi on Saue vallal kehtiva õiguse kohaselt oma finantsvõimekust parandada.**

Vt palun arvamuse II peatüki punkti 17 vastust (lk 10-12), kus selgitan KOV võimalusi rakendada nii kulu- kui tuluautonomiat.

**15. Palume selgitada, kas või millised konkreetsed seadusandlikud muudatused on täiendavalt väljatöötamisel, mis võimaldaksid jõukamatel KOVidel arvestataval määral leevendada tulubaasi ümberkorraldamisest tekkivaid negatiivseid tagajärgi?**

Nii nagu oleme varasemalt kirjeldanud, siis juba kehtiva õiguskorra raames on vallal laialdased võimalused ümberkorraldusest tekkiva väheolulise negatiivse mõju leevendamiseks. Vt palun arvamuse II peatüki punkti 17 vastust (lk 10-12).

Lisaks on TuMS muudatusi silmas pidades muutmise lõppjärgus riigihalduse ministri 8. 12.2020 määrus nr 49 „Kohaliku omavalitsuse üksustele liginullenergiahoonete ehitamiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“. Toetusmeetmesse lisatakse projekti partneri (teise KOVi) kaasamise võimalus. Projekti partneri kaasamise lubamine võimaldab toetust taotleda KOVide ühisprojektide elluviimiseks (näiteks keskuslinna ja rõngasvalla ühine projekt lasteaia ehitamiseks mõlema KOVi tarbeks või maakondlikult arendatav ühine teenus) aga ka kasvavatel KOVidel, kellel toetuse andmise tingimusena vastukaaluks uue liginullenergiahoone ehitamisele ühtegi hoonet lammutada ei ole mõistlik või võimalik, samas aga võib olla reaalne saavutada kokkulepe mõne teise (kahaneva piirkonna) KOViga, kellel on vajalik lammutada tulevikus kasutusest välja jääv hoone. Teise muudatusena suurendatakse just TuMSi muudatusi silmas pidades ka tulukamate Harjumaa KOVide maksimaalset toetuse määra 40%-lt vähemalt 50%-ni. Saue valla individuaalne toetusmäär on 54%. Maksimaalne toetuse suurus ühe projekti kohta vastavalt määruse lisas 1 sätestatud toetusmääradele on 1,6–2,8 mln eurot ja see arvutatakse järgmise valemi järgi: 4 mln eurot × individuaalne toetusmäär. Prognoositav taotlusvooru maht on ligikaudu 20-25 miljonit eurot ja uuendatud määruse alusel avaneb taotlemine 2025. aasta kevadel.

**16. Mil viisil on kavas kohalikke omavalitsusi toetada sotsiaalse taristu väljaarendamiseks vajaminevate kulude kandmisega (vrd PlanS § 131) ning kui kaugel ollakse vastava regulatsiooni väljatöötamisega?**

Valitsuskabinet kinnitas 11.04.2024 otsusega, et algatatakse sotsiaalse taristu arendustasu regulatsiooni väljatöötamine. Vastav väljatöötamiskavatsus on plaanis esitada kooskõlastusringile 2025. a I poolaastal ja eelnõu 2025. a II poolaastal.

**17. Kas Riigikohus peaks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kontrollima Saue valla vaidlustatud õigusnorme üksnes Saue olukorda arvestades või peaks normikontroll olema abstraktne kõiki KOVe (nii n-ö võitjaid kui ka kaotajaid) hõlmav?**

Normikontroll saab lähtuda üksnes Saue valla taotlusest ja ennekõike Saue valla olukorda silmas pidades. Abstraktne normikontroll saab vastata vaid küsimusele, kas Vabariigi Valitsusel ja Riigikogul oli õigus algatada ja kehtestada KOV osas selline tema õigusi ja kohustusi mõjutav eelnõu. Eelnõuga seotud mõjud (riived) ise olid eelnõus taotluslikult erinevatele KOVidele erinevad. Eesmärk oli need erinevad riived hoida proportsionaalsed ka jõukamatele KOVidele, mistõttu nähti ette leevendusmeetmed. Poliitilist otsust tulubaasi ümberkujundamiseks on riigil õigus langetada.

KOVide rahastamissüsteem koosneb nii maksutuludest kui ka riigieelarvelistest toetustest. KOVide tulubaasi (tulumaks ja maamaks) ühtlustamiseks on tasandusfond. KOV rahastamismudel vajab muutmist, sest senise süsteemi tulemusena hakkasid vahed KOVide rahalistes võimalustes suurenema. See tähendaks, et midagi muutmata jääks vähem tulukamate KOVide teenuste ja elukeskkonna areng aina rohkem maha.

EKOH artikkel 9 punkt 5 näeb ette, et väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. Märgin, et muudatuste näol on olnud tegemist KOVide tulude laekumise rahalise ühtlustamise vormiga, mis on kooskõlas hartaga. Seejuures nagu eelnevalt on märgitud, siis Saue valla jõukuse tase muudatuste tulemusena ei halvene, vaid kasvab ajutiselt aeglasemas tempos, ning vallal on olemas võimalused mõju täielikuks elimineerimiseks.

Kui regionaalselt ühtlaselt peaksid olema KOV võimalused teenuste korraldamisel, on poliitiline otsus. Saue valla tulukuse taset ei ole langetatud, vaid on aeglustatud selle kasvu, et vahed KOVide lõikes ajaga veelgi suuremaks ei läheks. Ei saa väita, et TuMS 443SE eelnõus tehtud valik on ebaproportsionaalselt KOV õigusi riivav, sh Saue valla või lausaliselt kõikide KOVide suhtes. Eelnõus sisaldub Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu otstarbekusotsus, mille eesmärk oli võimestada tõmbepiirkondadest väljapoole jäävaid või rohkema vanemaerialiste osakaaluga KOVe, kelle suhtes annaks abstraktne normikontroll selgelt soodsa ja positiivse tulemuse nende õiguste ja kohustuste riivele. Sama eelnõu teine pool on, et mõnede jõukamate tõmbekeskuse KOVide tulukuse kasvutempot selle võrra piiratakse. Eelnõuga kavandataval muudatusel oli seega legitiimne eesmärk.

**18. Kuidas mõjutab Saue valla Riigikohtule esitatud taotluse lahendamist küsimus, kas Saue oleks olnud võimalik vaidlustada abstraktse normi alusel kujunev(ad) eelarvekirje(d) halduskohtus (vt nt RES § 47 lg 3: tasandusfondi jaotus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega)?**

Teoreetiliselt on igal KOVil õigus esitada nõue halduskohtule RES § 47 lõike 3 alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse korralduse ja selle lisa peale, kus on summaliselt ette nähtud toetus või hüvitis erinevate KOV ülesannete või tegevuste tarbeks (ehk tasandusfondi jaotus tegevuste ja KOVide lõikes). Sellises halduskohtule esitatavas kaebuses peaks KOV aga suutma näidata ja tõendada, et talle eraldatavad tasandusfondi vahendid ja ka muud tulubaasi vahendid ei võimalda tal kohustuslikke ülesandeid täita minimaalselt vajalikus mahus. Ühtlasi peaks

KOV suutma näidata, et tema omatulu teenimise võimalused on ammendunud ning teenust on püütud korraldada võimalikult efektiivselt.

Sellist teoreetilist võimalust möönis Riigikohus ka lahendi 5-23-38 kontekstis, kuid antud juhul ei ole tegemist otseselt KOVidele uue ülesande panemisega, vaid vaidlustatud on KOV tulubaasi piisavus oma ülesannete täitmiseks. Kohus nentis, et mõeldav on ka lähenemine, et hinnatakse üksnes konkreetselt uue kohustusliku ülesande või olemasolevale kohustuslikule ülesandele uue kohustuse lisamisega kaasnevate kulude rahastamise piisavust. KOVil on võimalik ära näidata, kui palju tema olemasolevad kulud uue kohustusega suurenesid ning kui palju suurendas riik tema rahastamist või vähendas teisi ülesandeid ja kohustusi. Kohus rõhutas siiski, et niisugune nõue tuleb erandina siiski jätta rahuldamata, kui kohus veendub, et KOVil on eelarve pingestumisele vaatamata piisavalt vara kohustuslike ülesannete täitmiseks.<sup>39</sup>

Hetkel on aga Saue vald esitanud Riigikohtule abstraktse taotluse olukorra kohta, mis ei ole veel saabunud ja väga suure tõenäosusega ei saabugi. Ka Saue valla esitatud eelarveandmed on üksnes nende endi prognoos, mis ei võta arvesse kõiki muutujaid ja võimalusi. Saue Vallavolikogu taotlus sisaldab kahtlusi erinevate võimalike olukordade kohta nagu näiteks kas kompensatsiooni ikka makstakse ning kas siis ka raha jagub, kui vald ei soovi ise oma finantsautonoomiat rakendada. Tulubaasi piisavust saab siiski hinnata tervikuna, st arvestades ka KOV enesekorraldusõigusega teenust paremini korraldada või rakendada omatulu teenimise võimalusi. KOV rahastuse ebapiisavusest oma ülesannete täitmisel saab rääkida eelkõige juhul, kui ka kõik KOV enda korraldatavad võimalused teenuse minimaalsel tasemel toimivuse tagamiseks on objektiivselt võttes ammendunud või ei ole enam KOV mõjutatavad. Õnneks oleme Saue valla puhul sellisest stsenaariumist veel kaugel.

Eeltoodud põhjendustest ja selgitustest tulenevalt teen ettepaneku jätta Saue Vallavolikogu taotlus rahuldamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman

Regionaal- ja põllumajandusminister

Andrus Jõgi

5885 1311 [andrus.jogi@agri.ee](mailto:andrus.jogi@agri.ee)

Martin Kulp

5885 1442 [martin.kulp@agri.ee](mailto:martin.kulp@agri.ee)

Sulev Liivik

5885 1471 [Sulev.liivik@agri.ee](mailto:Sulev.liivik@agri.ee)

---

<sup>39</sup> Vt Riigikohtu 5.07.2024 otsus asjas nr 5-23-38 p 106.