



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

10.11.2023 nr 21.3-2/KA-23-404

TAOTLUS ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE TEOSTAMISEKS

Taotluse esitaja:

Tartu Linnavolikogu
Raekoja plats 1a, 50089 Tartu
telefon: 736 1202
e-post: volikogu@tartu.ee

TAOTLUS

Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.

ÕIGUSLIK ALUS

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud jõustunud seadus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 lg-test 1 ja 2 tuleneb riigi kohustus tagada kohaliku omavalitsuse üksusele piisavad rahalised vahendid nii riiklike kui ka omavalitsuslike ülesannete

täitmiseks.¹ Riigikohus on selgitanud, et vajalikud ülesanded, mida kohaliku omavalitsuse üksused on seatud elanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud „kohaliku elu küsimused“) ja riiklikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg-s 2 teises lauses.² Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad seadusest tulenevateks omavalitsusülesanneteks (ka „kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded“) ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.³ Õiguspärase ootuse põhimõttest koostoime PS § 154 lg-ga 1 tuleneb ka õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.⁴

3. Tartu Linnavolikogu taotleb, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Taotluse esitajad leiavad, et SHS §-ga 22¹ kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustuse puhul on tegemist riikliku kohustusega ning SHS §-ga 22¹ on vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega, kuna seadusandja ei ole kehtestanud regulatsiooni, mille kohaselt tuleks riigieelarvest katta kõik selle kohustuse täitmisega seotud kulud.

4. Eeltoodust tulenevalt on esitatud taotlus seotud kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega (PSJKS § 7).

ASJAOLUD

5. Üldhooldusteenus on sotsiaalhoolekande seaduses kohaliku omavalitsuse korraldatava teenusena olemas olnud seaduse jõustumisest alates, kuid **seadus ei sätestanud** varasemalt seda, **millises ulatuses peab kohalik omavalitsus isikut teenuse eest tasumisel rahaliselt aitama**. Seaduses puudus kohustuslik minimaalne kohaliku omavalitsuse üksuse rahastamise tase. Käesoleva aasta 1. juulil jõustunud SHSi muudatustega ehk nn hooldereformi jõustumisega muudeti senist lähenemist kardinaalselt.

6. Üldhooldusteenuse näol on tegemist asenduskoduteenuse kõrval kõige kallima omavalitsusüksuse korraldatava sotsiaalteenusega. Teenus ei ole sihtgrupile olnud kunagi tasuta. Sotsiaalteenus on alati võinud olla tasuline eeldusel, et see ei piira vajaliku teenuse saamist. Enne hooldereformi tuli teenuse eest maksta täismahus, puudus omavalitsuste poolne kindlasummaline toetuskomponent teenusele saamisel. Küll aga aitas omavalitsusüksus tasu maksta isikutel, kellel endal ja kelle ülalpidajatel ei olnud piisavalt vahendeid. **Seega toimus isikute toetamine vajaduspõhiselt vastavalt iga kohaliku omavalitsuse üksuse võimalustele.**

7. Tartu linna valdava praktika kohaselt suunati enne hooldereformi linna poolt üldhooldusteenusele isikud, kellel endal või kelle ülalpidajatel (vt perekonnaseadus §§-d 16 ja 96; PS § 27 lg 5) ei olnud piisavalt vahendeid teenuse eest tasumiseks, ja osadel juhtudel isikud, kelle eestkostjaks oli Tartu linn. Ülejäänud isikud pöördusid reeglina üldhooldusteenusele ise või pereliikmete abiga, vajadusel aitas linn neid vaba hooldekodu koha leidmisel. Viimaste üle linn reeglina arvet ei pidanud. Küll oli võimalik, et isik, kellel endal sai teenuse eest tasumise raha otsa ning kelle ülalpidajatel ei olnud võimalik ülalpidamist anda, suunati hiljem linna poolt üldhooldusteenusele ning linn võttis endale kohustuse tasuda puudujääv osa.

¹ Riigikohtu 09.06.2009 otsus asjas nr 3-4-1-2-09, p 42.

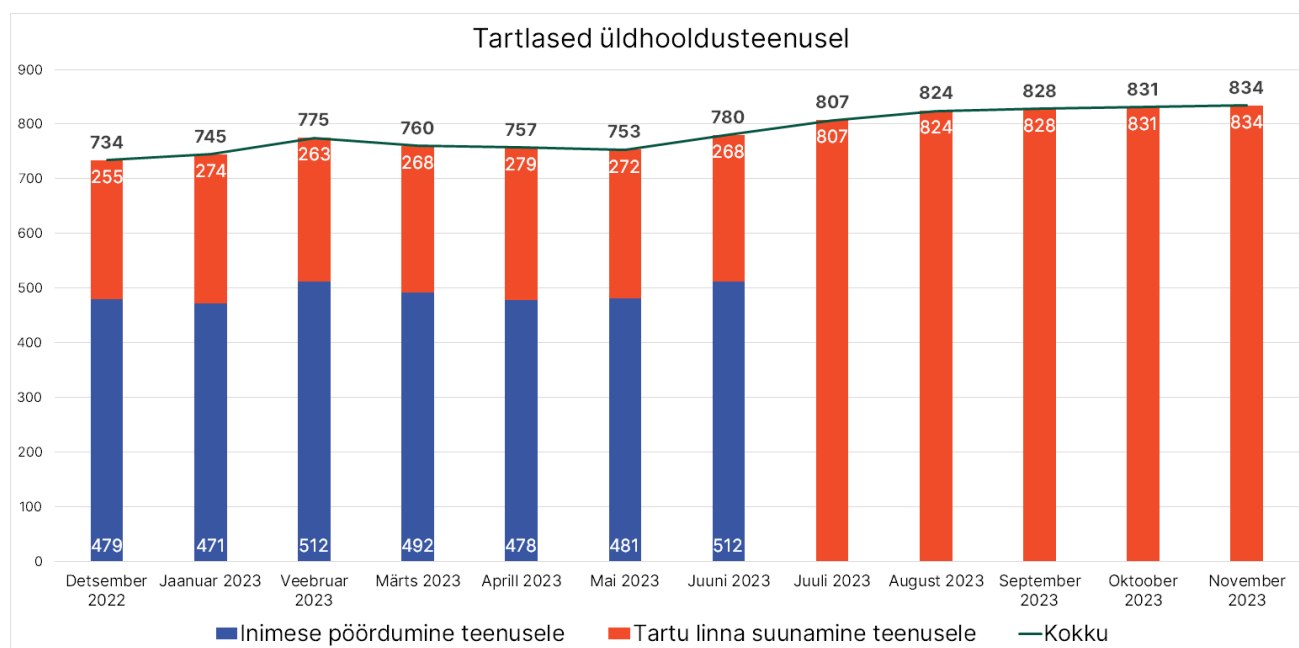
² Riigikohtu üldkogu 16.10.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 52.

³ Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 53.

⁴ Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 78.

8. Hooldereformi jõustumise järgselt hindavad kohaliku omavalitsuse üksused kõigi vastava omavalitsusüksuse elanikuna rahvastikuregistrisse kantud üldhooldusteenuse soovi avaldavate isikute (sh ka kõigi varasemalt omaalgatuslikult üldhooldusteenusele läinud isikute) hooldusvajadust ning üldhooldusteenuse vajaduse olemasolul suunavad isiku omavalitsusüksuse toetusega hooldusele sõltumata isiku ja/või tema ülalpidajate (nende olemasolu korral) varanduslikust seisust. **Kirjeldatud põhjusel on drastiliselt suurenenud omavalitsusüksuste poolt üldhooldusteenusele suunatud isikute hulk.**

9. Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse saajate arvu muutust viimase 12 kuu jooksul ja Tartu linna poolt teenusele suunatud tartlaste ning omal soovil teenusele suundunud tartlaste osakaalusid illustreerib graafik 1.⁵ Seejuures on oluline selgitada, et 1. novembri 2023. a seisuga on Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud 948 tartlast⁶, mis tähendab, et Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse kasutajate arv kasvab lähiajal veelgi.



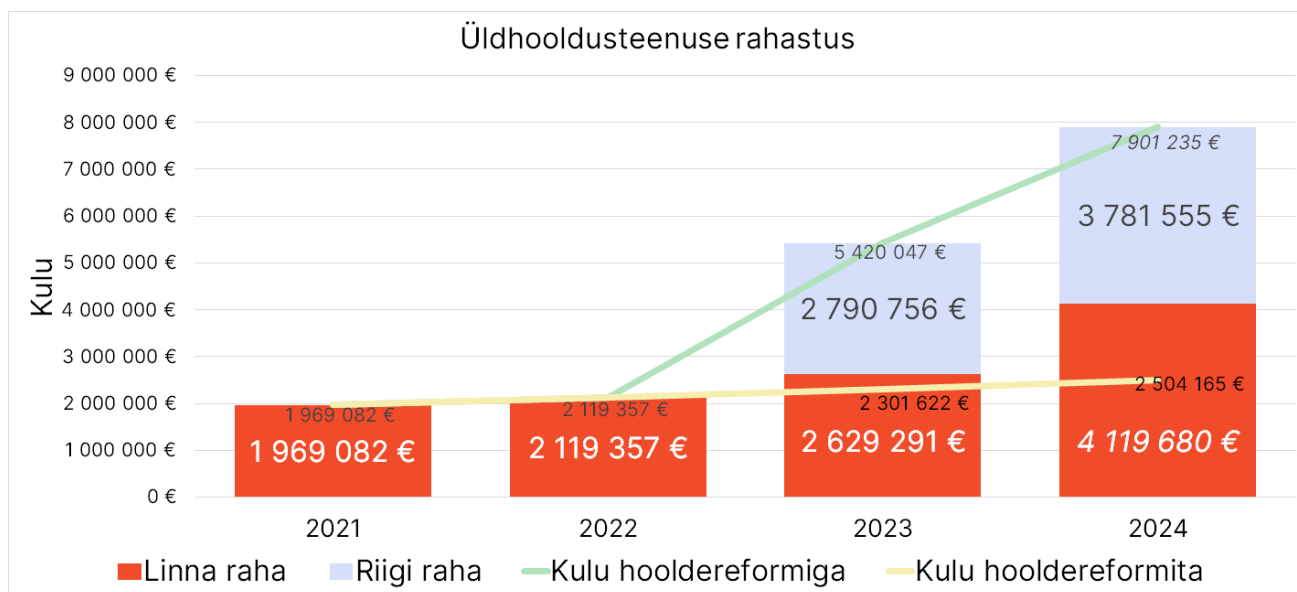
Graafik 1. Tartlased üldhooldusteenusel

10. Tartu Linnavolikogu hinnangul **tuleb selgelt eristada teenuse korraldamist kui kohaliku omavalitsuse ülesannet ja hooldusreformiga lisandunud lausalist ning kohustuslikku üldhooldusteenuse rahastamise kohustust**, mis on olnud riiklikul tasandil poliitiline otsus.

11. Üldhooldusteenuse rahastust Tartu linnas illustreerib graafik 2. Aastaid püsis üldhooldusteenuse rahastus ühesugusel tasemel tõustes proportsioonis eelarve üldise kasvuga. 2023. a oli tõus juba märgatav, kuid riigi toetuse abil õnnestub 2023. a vajalikud kulud katta. 2024. a tuleb linnal hooldereformiga seotud kulusid oma eelarvest märkimisväärselt suuremas mahus katta, sest riigieelarveline toetus ei kata ära SHS §-s 22¹ nimetatud kohustusi. Kollane joon graafikul illustreerib kulurida, mida Tartu linn oleks suutnud ja pidanud oma eelarves kavandama üldhooldusteenuse jaoks ilma hooldereformita, roheline joon aga ilmestab hooldereformiga lisandunud kulude suurust.

⁵ Graafik tugineb riigi Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) andmetele, iga vastava kuu andmed on esitatud 1. kuupäeva seisuga.

⁶ Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud arv (948) sisaldab teenust juba kasutavate tartlaste arvu (834).



Graafik 2. Üldhooldusteenuse rahastus Tartu linnas

VAIDLUSALUSED SÄTTED

12. Riigikogu võttis 07.12.2022 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse (edaspidi SHS ja TuMS muutmise seadus) ja see avaldati Riigi Teataja I osas 22.12.2022.⁷

13. Tartu Linnavalikogu palub Riigikohtul kontrollida sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-s 22¹ sisalduva regulatsiooni põhiseaduslikkust. Nimetatud sätted on sõnastatud järgmiselt:

„22¹. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

(1) Kui kohaliku omavalitsuse üksus on välja selgitanud isiku vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele, rahastatakse teenuskoha maksumust teenuse saaja rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ja isikult võetavast tasust.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul rahastab kohaliku omavalitsuse üksus käesoleva seaduse § 22 lõikes 3 nimetatud hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate järgmisi kulusid:

- 1) tööjõukulud;
- 2) tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud;
- 3) tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud;
- 4) koolituse ja supervisiooni kulud.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kulude tasumise piirmäära, mis tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse, arvestades käesoleva seaduse § 22 lõike 6 alusel kehtestatud hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul tasub teenuse saaja teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud.

(5) Kui teenuse saaja sissetulek on madalam kui Statistikaameti avaldatud eelarveaastale eelnenu

⁷ Täistekst on kättesaadav veebis aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122022003> (01.11.2023).

aasta teise kvartali keskmise vanaduspensioni suurus, katab kohaliku omavalitsuse üksus teenuse saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensioni suurus ja teenuse saaja sissetuleku vahe. Sissetulekuna arvestatakse teenuse saaja riiklik pension, kogumispension kogumispensionide seaduse tähenduses, töövõimetoetus töövõimetoetuse seaduse tähenduses ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu sotsiaalmaksuseaduse tähenduses.

(6) Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse osutaja avalikustab teenuskoha maksumuse ja käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tegelike kulude maksumuse ühe teenusesaaja kohta.”.

14. SHS § 22¹ jõustus 01.07.2023.

PÕHJENDUSED

SHS §-ga 22¹ pandud ülesanded on riiklikud kohustused, mille kulud tuleb katta täies ulatuses riigieelarvest

- Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks on sotsiaalteenuste korraldamise kohustus

15. Tartu Linnavalikogude on seisukohal, et ööpäevaringse üldhooldusteenuse (edaspidi üldhooldusteenus) rahastamine SHS §-s 22¹ sätestatud kujul on riiklik ülesanne.

16. SHS § 22¹ lg-te 1 ja 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus rahastada üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tööjõukulusid puudutavas ulatuses nende isikute puhul, kelle elukohaks rahvastikuregistrisse on kantud vastav kohaliku omavalitsuse üksus ning kelle puhul kohaliku omavalitsuse üksus on tuvastanud, et esineb vajadus ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele. Kohaliku omavalitsuse üksusele on küll jäetud õigus kehtestada kulude tasumise piirmäär, kuid piirmäära kehtestamisel tuleb tagada teenuse kättesaadavus, arvestades seaduses sätestatud hooldustöötajate arvu nõudeid (SHS § 22¹ lg 3). Lisaks eelnevale on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus hüvitada keskmisest vanaduspensionist madalama sissetuleku saajatele ka keskmise vanaduspensioni suurus ja teenuse saaja sissetuleku vahe (SHS § 22¹ lg 5).

17. SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu 704SE seletuskirja kohaselt on **SHSi muudatuste eesmärk vähendada inimeste omaosalust** ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel avaliku sektori rahastuse osakaalu suurendamisega.⁸ Seega on tegemist isikule sotsiaalkaitseks antava hüvitisega sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) § 12 mõttes. SÜS § 15 kohaselt võib hüvitist anda või hüvitise andmist korraldada vastavalt oma pädevusele riik, kohalik omavalitsus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või seaduses sätestatud juhul muu isik.

18. Sotsiaalkaitse on Eestis korraldatud tervikliku süsteemina, mille osadeks **pärast isiku ja perekonna omavastutust on riigi ja kohaliku omavalitsuse korraldatud ning antavad rahalised ja mitterahalised hüvitised** (SÜS § 10 lg 1, §-d 11 ja 12).⁹

⁸ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704SE seletuskiri, lk 2.

⁹ Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 120.

19. Tartu Linnavolikogu on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuse puhul rahastada üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust selliselt, nagu seda näeb ette SHS § 22¹, **ei ole tegemist kohaliku omavalitsuse üksuse olemusliku omavalitsusliku ülesandega.**

20. Riigikohus on leidnud, et kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded on sätestatud eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.¹⁰ KOKS § 6 lg 1 järgi on kohaliku omavalitsuse ülesandeks muuhulgas **korraldada** vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, samuti eakate hoolekannet. Seega **on kohaliku omavalitsuse üksusel KOKS § 6 lg-s 1 nimetatud ülesannete puhul korraldamise kohustus.**

21. Seda, et KOKS § 6 lg-s 1 on kohaliku omavalitsuse üksusel sotsiaalkaitse tagamisel korraldamise kohustus, kinnitab ka SHS § 5 lg 1, mille kohaselt on isikule kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist **korraldama** isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus. **Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses arvestamata inimese ja tema perekonna majanduslikke võimeid. SHS § 16 kohaselt võib sotsiaalteenuse osutamise eest võtta tasu.**

- SHS §-ga 22¹ pandud kohustuse puhul ei ole tegemist vajaduspõhise hüvitisega

22. Riigikohus on selgitanud, et sotsiaalteenused, mille osutamist omavalitsusüksused peavad korraldama, on seotud põhiõiguste ja -vabadustega.¹¹ Sama seisukohta saab laiendada ka sotsiaaltoetustele, sest selles seisukohas tehtud viide varasemale Riigikohtu praktikale käsitles laiemalt kõiki avalikke teenuseid, mida kohaliku omavalitsuse üksused peavad osutama.¹²

23. PS § 28 lg 2 sätestab isiku õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Tegemist on sotsiaalse põhiõigusega, mis tuleneb PS §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest, mis on mõlemad põhiseaduse põhiprintsiibid.¹³ **Põhiseadus ei määra aga kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi**, see on seadusandja otsustada, sest maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.¹⁴

24. Riigikohus on leidnud ka seda, et erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et **sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.**¹⁵ Seejuures tuleb riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel arvestada PS §-s 27 sätestatuga.¹⁶

25. PS § 27 lg 5 kohaselt on perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et hoolitsus PS § 27 lg 5 tähenduses hõlmab nii pereliikme õigust saada ainelist abi, kui ka õigust saada pereliikmetelt isiklikku hooldust, ning see kohustus hõlmab sõltuvalt asjaoludest ka täisealisi pereliikmeid.¹⁷

¹⁰ Riigikohtu 08.02.2022 otsus nr 5-21-18/18, p 23.

¹¹ Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 125 ja seal tehtud viide varasemale praktikale.

¹² Vt Riigikohtu 20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, p 118.

¹³ Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 14.

¹⁴ Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 15.

¹⁵ Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16.

¹⁶ Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 18.

¹⁷ Riigikohtu üldkogu 03.07.2012 otsus asjas nr 3-3-1-44-11, p-d 62-63.

26. Avalikul võimul on põhiseadusest tulenev kohustus aidata abivajajat siis, kui inimene ise ei suuda tagada endale piisavalt elatusvahendeid ning tema perekonnal pole võimalik anda talle ülalpidamist.¹⁸ **Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud osutama isikule tasuta sotsiaalteenuseid niivõrd, kuivõrd isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda ise teha.**¹⁹

27. **Tartu linn on taganud seni ning tagab ka edaspidi sõltumata SHS §-s 22¹ sätestatud rahastamise kohustusest üldhooldusteenuse korraldamise KOKS § 6 lg 1 mõttes kooskõlas SHS § 20 lg-ga 1 ja §-ga 16.**

28. Sotsiaalhoolekandeline abi andmisel kehtib esmajärjekorras inimese vajadustest lähtumise põhimõte (SHS § 3 lg 1 p 1 ja lg 2).²⁰ SHS § 22¹ kontekstis ei tähenda vajadus mitte seda, kas isik vajab üldhooldusteenust, vaid üksnes seda, kas ta vajab, et kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest rahastatakse osaliselt tema teenuskoha maksumust. Seadusandja lisis SHS §-i 22¹ SHS-i ossa, mis reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalteenust nimetusega väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus. SHS §-i 22¹ regulatsioon peab seetõttu olema ka kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatava abi üldsätetega, st sotsiaalteenuse eest võetava tasu regulatsiooniga. SHS § 16 lg 2 kohaselt on isikult võetava tasu suurus sotsiaalteenuse mahust, teenuse maksumusest ning **teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast.**

29. SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuse puhul rahastada üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust, **ei arvestata isiku sissetulekuga**, st seda hüvitist on õigus saada kõigil isikutel, kelle puhul kohaliku omavalitsuse üksus on tuvastanud vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele ja kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel vastavas vallas või linnas, **vaatamata sellele, kas tema enda sissetulekud on piisavad üldhooldusteenuse eest tasumiseks täies ulatuses.** Seega on SHS § 22¹ kohaselt õigus sellele hüvitisele ka isikutel, kelle enda sissetulekud on piisavad kogu üldhooldusteenuse teenuskoha maksumuse tasumiseks, mistõttu **ei ole SHS §-ga 22¹ pandud rahastamise kohustus kooskõlas SHS § 16 lg-s 2 sätestatuga.** Isiku sissetulekuid arvestatakse üksnes täiendava hüvitise puhul, kui isiku sissetulek jääb alla keskmise vanaduspensioni suurus (SHS § 22¹ lg 5). Riigikohus on leidnud, et kui tegemist ei ole vajaduspõhise toetusega, ei kuulu see PS § 28 lg 2 kaitsealasse.²¹

- SHS §-ga 22¹ on riik võtnud endale isikute ees täiendava ülesande

30. Üksnes asjaolu, et seadusandja lisis SHS §-ga 22¹ pandud üldhooldusteenuse rahastamise kohustuse SHS 2. peatüki „Kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav abi“ 2. jakku „Kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalteenused“, ei tee üldhooldusteenuse rahastamise kohustust kohalikuks ülesandeks, kui oma olemuselt on see riiklik. Kohtulikult on kontrollitav ka see, kas seadus ei ole mõnd riiklikku kohustust omavalitsuslikuks lugedes põhiseadusega vastuollu läinud.²²

31. Kuna tegemist ei ole vajaduspõhise hüvitisega, st see ei kohusta arvestama isiku ja tema perekonna majandusliku olukorraga, **ei ole SHS §-ga 22¹ pandud kohustuse eesmärk tagada PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõigust.** Kui tegemist ei ole põhiseadusest tuleneva kohustusega, **on tegemist**

¹⁸ Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 126.

¹⁹ Riigikohtu 17.06.2015 otsus asjas nr 3-2-1-67-15, p 13.

²⁰ Riigikohtu 01.06.2018 otsus nr 3-16-1759/39, p 18.

²¹ Riigikohtu 30.10.2019 otsus nr 5-19-25/9, p 63.

²² Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 73.

küsimusega sotsiaalpoliitika valdkonnast, kus riik on endale ise ülesande võtnud - tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega.²³

32. Nii nagu kohaliku omavalitsuse üksus võib vabatahtlikult võtta endale kohustuse isikutele täiendavate hüvitiste andmiseks, võib seda teha ka riik, **kuid sellisel juhul peab riik ka ise kõik selle hüvitisega seotud kulud kandma.**

33. Isegi juhul, kui SHS §-s 22¹ sätestatud hüvitist saaks käsitada vajaduspõhise hüvitisena, mille eesmärk oleks tagada isikute põhiõigusi, ei teeks see asjaolu seda kohe üheselt omavalitsuslikuks ülesandeks. Riiklikuks ülesandeks on näiteks toimetulekutoetuse maksmine, mille praktiline korraldus toimub samuti kohaliku omavalitsuse üksuse kaudu, kuid seda rahastatakse täies ulatuses, sh taotluste menetlemisega kaasnev kulu, riigieelarvest (SHS § 156 lg-d 1 ja 2). Kohaliku omavalitsuse üksuse otsustada on toimetulekutoetuse arvestamisel kasutatavate normkulude ehk eluasemekulude piirmäärade suurus (SHS § 133 lg 6). Toimetulekutoetuse eesmärk on tagada minimaalsed vahendid isiku esmavajaduste rahuldamiseks (SHS § 131 lg 1). Seega on tegemist riigi abiga puuduse korral PS § 28 lg 2 mõttes.

- SHS §-s 22¹ sisalduv ülesanne ei võrsunud kohalikest kogukonnast

34. Riigikohus on selgitanud, et kohalikud ülesanded **võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad küsimusi, mida on võimalik lahendada ühe kohaliku kogukonna piirides** või mitme kogukonna piirides kohalike omavalitsusüksuste kokkuleppe alusel.²⁴ Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, millel **puudub üldse või valdavalt seos kohaliku kogukonna erihuvidega.**²⁵

35. SHS §-s 22¹ sätestatud kohaliku omavalitsuse **kohustus rahastada üldhooldusteenuse** teenuskoha maksumust kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest **ei võrsunud kohalikest kogukondadest.**

36. Eesti Reformierakonna, Isamaa Erakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koostöölepingus aastateks 2022-2023 on märgitud: „Alustame inimeste rahalise koormuse leevendamise pikaajalise hooldusteenuse eest tasumisel“.²⁶ „Hooldekodukoht pensioni eest“ oli Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valimislubadus²⁷ ning üks neljateistkümnest punktist, mida nad rõhutasid valitsusleppes²⁸.

37. Hooldereformi ellu kutsunud SHS ja tulumaksuseaduse (TuMS) muutmise seaduse eelnõu 704SE koostas Sotsiaalministeerium ning kohaliku omavalitsuse üksuste kaasamine selles menetluses oli puudulik.

38. 14.04.2022 saatis Sotsiaalministeerium kooskõlastamiseks ja avalikuks konsultatsiooniks sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse.²⁹

39. 22.09.2022 saatis Sotsiaalministeerium SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu

²³ Riigikohtu 27.12.2011 otsus asjas nr 3-4-1-23-11, p 68.

²⁴ Riigikohtu 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p 62.

²⁵ Riigikohtu 08.02.2022 otsus nr 5-21-18/18, p 20.

²⁶ Kättesaadav veebis aadressil <https://valitsus.ee/eesti-reformierakonna-isamaa-erakonna-ja-sotsiaaldemokraatliku-erakonna-koostööleping-aastateks> (01.11.2023).

²⁷ Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebileht, kättesaadav veebis aadressil <https://www.sotsid.ee/hooldekodukohtpensionieest/> (01.11.2023).

²⁸ Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebileht, kättesaadav veebis aadressil <https://www.sotsid.ee/14-punkti-valitsusleppes-millega-seisame-inimeste-toimetuleku-ja-vaarikuse-ees/> (01.11.2023).

²⁹ Kättesaadav veebis aadressil <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b94c0007-5d28-49a1-ae8b-019ab5ca7251#98litgm5> (01.11.2023).

kooskõlastamiseks vastamise tähtajaga 23.09.2022.³⁰ Eesti Linnade ja Valdade Liit jättis eelnõu kooskõlastamata, kuna kooskõlastamiseks antud üks tööpäev ei olnud piisav olulise eelnõu sisuliseks läbitöötamiseks ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu liikmetega konsulteerimiseks, ning taotles tähtaja pikendamist.³¹ 26.09.2022 esitas Sotsiaalkaitseminister seaduse eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile. 29.09.2022 esitas Vabariigi Valitsus seaduse eelnõu Riigikogule. Eesti Linnade ja Valdade Liit esitas oma märkused ja ettepanekud eelnõu kohta Riigikogule, tehes 07.10.2022 esitatud pöördumises ettepaneku loobuda eelnõu esitatud kujul edasi menetlemisest, sest muudatustega kohalikele omavalitsustele kaasnevate mõjude analüüs on tehtud ebapiisavalt ning kavandatavad tähtajad on liialt lühikesed.³² Riigikogu võttis seaduse vastu 07.12.2022, Vabariigi President kuulutas selle 15.12.2022 välja, seadus avaldati Riigi Teatajas 22.12.2022 ning jõustus SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuse osas 01.07.2023.

- SHS §-ga 22¹ pandud kohustus ei sisalda kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks piisavalt kaalutlusruumi

40. Riigikohus on varasemalt rõhutanud, et kohaliku ülesande, sh kohustusliku kohaliku ülesande täitmisel **peab omavalitsusüksusele jääma kaalutlusruum selle ülesande täitmise viisi valikul.**³³

41. Seadusandja on väga üksikasjalikult kindlaks määranud, milliseid üldhooldusteenuses sisalduvaid kulukomponente tuleb hüvitada (SHS § 22¹ lg 2) ning milliseid kulukomponendid viidatud sätte alusel ei kuulu kohustuslikult hüvitamisele (SHS § 22¹ lg 4). Samuti on seadusandja sätestanud täiendava kohustuse hüvitada nendele teenuse saajatele, kelle sissetulek on keskmisest vanaduspensionist madalam, tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe kuni keskmise vanaduspensionini suuruseni (SHS § 22¹ lg 5). Seega on seadusandja sätestatud üksikasjaliku regulatsiooni selle kohta, mida ja kui palju tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel üldhooldusteenuse puhul rahastada. Praktikas tuleb kohalikul omavalitsusel hüvitada siiski ka SHS § 22¹ lg 4 kulud, kui inimese omaosalus ei võimalda viidatud kulusid katta (vajaduspõhine toetus).

42. SHS § 22¹ lg 3 annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada kulude tasumise piirmäär, kuid seab ka seejuures ranged nõuded, et piirmäära kehtestamisel tuleb arvestada riigi poolt kehtestatud hooldusteenust osutavate töötajate arvu nõudeid ning asjaolu, et ka pärast piirmäära kehtestamist peab olema teenuse saajale tagatud teenuse kättesaadavus.

43. SHS § 22¹ lg 3 on kogu selles paragrahvis sätestatud kohustustest ainuke, mis sisaldab kohaliku omavalitsuse üksuse kaalutlusõigust. Esiteks sisaldab see otsustusdiskretsiooni, kas üldse kehtestada kulude tasumise piirmäär ning teiseks valikudiskretsiooni, et kui kehtestada, siis millises summas.³⁴ Samas on valikudiskretsioon väga rangelt piiratud lisatingimustega ja Tartu Linnavolikogu hinnangul oma olemuselt vastuoluline. Ühelt poolt on pandud omavalitsusüksusele kohustus hüvitada SHS § 22¹ lg-s 2 sätestatud kulud, kuid teisalt on igal omavalitsusüksusel õigus kehtestada piirmäär viidatud kuludele, mistõttu võib vajalik üldhooldusteenus jääda siiski inimesele kättesaamatuks. SHS § 22¹ lg 5 puhul puudub kohaliku omavalitsuse üksustel aga igasugune kaalutlusruum (nt ei saa vahe hüvitamisel arvestada inimese tegeliku majandusliku olukorraga – kinnisvara, rahalised vahendid

³⁰ Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlusetaapid ja dokumendid on kättesaadavad veebis aadressil <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a17dcd32-1e17-4085-ab56-6facceec7efc?activity=1#fhyOlc2> (01.11.2023).

³¹ Samas.

³² Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704 SE menetluskäik ja arvamused on kättesaadavad veebis aadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03/sotsiaalhoolekande-seaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus> (01.11.2023).

³³ Riigikohtu 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p 62.

³⁴ Vt Riigikohtu 20.06.2022 otsus nr 3-20-2474/11, p 17.

pangakontol jne). Tartu Linnavalikogu hinnangul puudub **kohaliku omavalitsuse üksusel seega SHS §-ga § 22¹ pandud ülesannete täitmisel igasugune kaalutlusruum.**

- Seadusandja eesmärgiks on olnud kehtestada kogu riigis ühtne teenuse sisu ja teenuse rahastamine, et tagada isikute võrdne kohtlemine

44. Seaduses on täpselt sätestatud, millistele nõuetele peab vastama üldhooldusteenuse osutaja (SHS § 22, Sotsiaalkaitseministri 19.06.2023 määrus nr 36). Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse osutamiseks on vaja taotleda Sotsiaalkindlustusametilt tegevusluba (SHS § 151 p 4, § 152 lg 1). SHS § 22¹ lg-te 2, 3 ja 5 kohaselt on seadusandja väga täpselt määranud kindlaks, milliseid kulusid ja mis ulatuses peab kohaliku omavalitsuse üksus üldhooldusteenuse kasutajale hüvitama. Seega **on seadusandja võtnud selgelt eesmärgiks kehtestada kogu riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik nii teenuse sisule kui teenuse rahastamisele avaliku sektori poolt.** Järelikult on seadusandja sooviks olnud, et **kõiki isikuid, sõltumata sellest, millise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil ta elab, koheldaks võrdselt.** Riigikohtu üldkogu on leidnud, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus.³⁵

45. Praeguseks on aga SHS §-ga 22¹ pandud kohustuse täitmisel kujunenud just selline olukord, kus **erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes rahastatakse üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust oluliselt erineval määral.** Näiteks Saaremaa vald rahastab 400 euro ulatuses ning Tallinna linn 734 euro ulatuses.³⁶ Piirmäär on jätnud kehtestamata üksnes Jõgeva vald. Seejuures jäävad üldhooldusteenust osutavate teenusepakkujate kohamaksumused üle Eesti vahemikku 850 eurot kuni 2790 eurot, sh hoolduskulud, mida kohaliku omavalitsuse üksused võivad SHS § 22¹ lg 2 kohaselt hüvitada, jäävad vahemikku 397 eurot kuni 1200 eurot.³⁷

46. Tartu linn on kehtestanud piirmääraks 760 eurot. Piirmäär kehtestamisel arvestati Tartu Hooldekodu kui Tartu Linnavalitsuse hallatava asutuse kuludega. Tartu Hooldekodu erineb enamikust teistest üldhooldusteenuse osutajatest selle poolest, et Tartu Hooldekodus oli juba enne 1. juulit 2023. a täidetud kõik Sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. a määruses nr 36 "Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele" esitatud nõuded töötajate arvule. Samuti on Tartu Hooldekodul võimekus pakkuda kohta erinevatele keerulisematele haiglaravi mittevajavatele klientidele, kelle tervislik seisund eeldab suuremat hoolt või näiteks üksi toas viibimist nakkuse leviku tõkestamiseks. Tartu linna jaoks toimib Tartu Hooldekodu ka "üldhooldusteenuse EMOna", kuhu on muude teenuseosutajate keeldumise korral Tartu linnal võimalik abivajaja kiiresti suunata.

47. SHS § 22¹ ei kohusta isikut kasutama oma elukoha järgses kohaliku omavalitsuse üksuses asuvat üldhooldusteenuse osutaja pakutavat teenuskohta. SHS § 22¹ lg 3 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus kulude tasumise piirmäär kehtestamisel **tagama teenuse saajale teenuse kättesaadavuse, kuid ei kohusta seda tagama sama kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil või selle lähiümbruses.** SHS ja TuMS muutmise seaduse 704 SE seletuskirja kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud piirmäär kindlustama inimesele teenuse tegeliku kättesaadavuse selliselt, et tal oleks võimalik valida vähemalt mõne teenuseosutaja vahel, kelle puhul katab kohaliku

³⁵ Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 121 viitega üldkogu 16.03.2010 otsusele asjas nr 3-4-1-8-09, p-le 67.

³⁶ Hoolduskulude piirmäärade andmed omavalitsuste kaupa on kättesaadavad Sotsiaalkindlustusameti veebilehel aadressil <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine/uldhooldusteenus> (01.11.2023).

³⁷ Andmed üldhooldusteenuse osutajate hindade kohta on kättesaadavad Sotsiaalkindlustusameti veebilehel <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/spetsialistile-ja-koostoopartnerile/kohalike-omavalitsuste-noustamine/uldhooldusteenus> (01.11.2023).

omavalitsuse üksuse kehtestatud piirmäär hooldustöötajate kulud täies ulatuses.³⁸ Arvestades ööpäevaringse üldhooldusteenuse olemust, siis ei ole välistatud, et kohaliku omavalitsuse üksus võib piirmäära kehtestamisel teenuse kättesaadavuse tagamise hindamisel võtta aluseks üle Eesti asuvad üldhooldusteenuse osutajad ning põhjendada sellega madalama piirmäära kehtestamist.

48. Kuna isikul on õigus valida üle kogu riigi, millise teenusepakkuja teenust ta kasutada soovib, ning ka kohaliku omavalitsuse üksus võib piirmäära kehtestamisel arvestada teenuse kättesaadavuse puhul kogu riigis pakutava teenusega, siis **on põhjendamatu isikute ebavõrdne kohtlemine hüvitiste erinevate piirmäärade alusel, mis on tingitud konkreetse kohaliku omavalitsuse majanduslikust võimekusest**. Sotsiaalsete põhiõiguste puhul on eriti oluline, et riik tagaks PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõiguse.³⁹ Seega **domineerib selle ülesande puhul riigi huvi, et kogu riigis oleks teenuse olemus ja kättesaadavus ühesugune**, mis räägib samuti selle kasuks, et tegemist on riikliku kohustusega.

49. Lisaks eelnevale võivad erinevused kohalike omavalitsuste üksuste kehtestatud piirmäärades tuua kaasa olukorra, kus **isikud hakkavad looma ebaõigeid rahvastikuregistri elukoha kandeid, et saada suuremat hüvitist**. Riigikohus on küll leidnud, et SHS § 5 lg-st 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust tuleb tõlgendada nii, et sotsiaalteenuseid tuleb osutada neile registrijärgsetele elanikele, kes ka tegelikult elavad selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil,⁴⁰ on selle kindlakstegemine, kas isik ka tegelikult elab registrijärgsel aadressil, nii õiguslikult kui praktiliselt keerukas. Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksus jõuab järeldusele, et isiku tegelik elukoht ei lange kokku tema registrijärgse elukohaga, võib isik jääda vajaliku abita, sest kohaliku omavalitsuse üksus, kus isik tegelikult ei ela, ei saa registrikannet ise õigeks muuta (rahvastikuregistri seaduse §-d 85-87).

50. Arvestades, et isegi riikliku ülesandena täidetava toimetuletoetuse maksmisel on üleriigiliselt isikute võrdse kohtlemise tagamisega probleeme,⁴¹ siis kui pidada SHS §-i 22¹ omavalitsuslikuks ülesandeks, on isikute ebavõrdse kohtlemise tekkimise tõenäosus veelgi suurem. Lähimuse põhimõttest lähtuvalt⁴² saab kohaliku omavalitsuse üksus riigist paremini hakkama sellega, et selgitada välja isiku vajadus väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele. Selle tagamisega, et iga teenust vajava isiku jaoks oleks tagatud teiste isikutega võimalikult võrdsel määral teenuskoha maksumuse hüvitamine avaliku võimu poolt, saab ilmselgelt paremini hakkama riik, kellel on majandus- ja maksupoliitika kujundajana kohaliku omavalitsuse üksustest oluliselt suurem otsustamisvabadus.

51. Tartu Linnavolikogu on seisukohal, et kui riik peab vajalikuks sedavõrd ühetaoliselt reguleerida isikutele üldhooldusteenuse teenuskoha maksumuse hüvitamist, sõltumata sellest, kas isikul ka tegelikult esineb vajadus rahalise toe järele, siis **on tegemist riikliku kohustusega**. Riik võib endale põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil võtta ka neid kohustusi, mis ei tulene sõnaselgelt põhiseadusest.⁴³

³⁸ SHS ja TuMS muutmise seaduse 704 SE seletuskiri, lk 6.

³⁹ Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 17.

⁴⁰ Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 137.

⁴¹ Riigikontroll on leidnud, et kuigi toimetulekutoetus on riiklik ülesanne, ei ole Sotsiaalministeerium piisavalt suunanud selle ühetaolist rakendamist ning selle tagajärjel on kohaliku omavalitsuse üksuste vahel suured erinevused abivajajate kulude katmisel, mis tähendab, et sarnaste asjaolude korral saavad inimesed toetust erineval määral ja toetusest ei jätku sageli toimetulekupiiri tagamiseks. - Riigikontrolli kontrolliaruanne „Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus“ 17.01.2023, lk 1. Kättesaadav veebis aadressil <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/3559/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (01.11.2023).

⁴² Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lg 3.

⁴³ Riigikohtu 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p 67.

- SHS §-ga 22' pandud kohustusega kaasnevad kulud tuleb katta täies ulatuses riigieelarvest

52. Kuna tegemist on kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku kohustusega, tuleb selle kohustusega seotud kulud katta riigieelarvest (PS § 154 lg 2 teise lause).⁴⁴

53. SHS § 156 lg 3⁷ esimese lause kohaselt määratakse riigieelarves kohaliku omavalitsuse üksustele toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele isikutele teenuse osutamiseks **riigieelarve võimalustest lähtudes**. Lisaks sellele sätestavad SHS § 156 lg 3⁷ teine ja kolmas lause, et toetus jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel **proportsionaalselt** 65-84-aastaste ja vähemalt 85-aastaste elanike arvu alusel ning seejuures üle 85-aastaste elanike arv arvestatakse koefitsiendiga 4,8. Lisaks sellele on SHS § 156 3⁷ **piiratud kehtivusajaga** – jõustus 01.01.2023 ning kehtib kuni 31.12.2024.

54. Kuigi SHS § 156 lg 3⁸ sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus võib § 156 lg-s 3⁷ nimetatud toetust kasutada ka muudeks sotsiaalteenusteks, mis aitavad vähendada pikaajalist hooldust vajavate inimeste kõrvalabi vajadust või nende perekonnaliikmete hoolduskoormust, viidates nagu võiks SHS § 156 lg 3⁷ alusel eraldatud raha ka üle jääda, on tegelikkus oluliselt erinev.

55. Tartu linna 2022. a eelarves (s.t. hooldereformi eelselt) kulus üldhooldusteenusele kokku 2 119 357 eurot. Tartu linna 2021. a eelarves kulus üldhooldusteenusele kokku 1 969 082 eurot, s.t. 2022. a suurenesid vastavad kulud 150 275 euro võrra (7,63%).

56. Tartu linna 2023. a eelarves arvestati 1. juulil 2023. a jõustunud hooldereformi mõjudega ja soovides aidata kaasa hooldereformi sujuvamale realiseerimisele, kavandas linn 2023. a eelarvesse üldhooldusteenuse osutamiseks linna vahendeid 2 629 291 euro ulatuses. Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud, oleks linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht jäänud 2022. a tasemele ja/või seda oleks muudetud arvestades linna eelarvelisi võimalusi parimal juhul samas mahus põhitegevuse tulude kasvuga (võrreldes 2022. aastaga 8,6%). Selliselt arvestatuna (ilma hooldereformita) oleks Tartu linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot.

57. 2023. aastal laekus Tartu linnale pikaajalise hoolduse korralduse toetusena (perioodiks juuli kuni detsember 2023) riigi vahendeid 2 790 756 eurot⁴⁵ (Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. a korraldus nr 81 „Tasandus- ja toetusfondi jaotus 2023. aastal“). Tartu linna 2023. a eelarves oli üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud linna vahendite (2 629 291 eurot) ja riigi toetuse (2 790 756 eurot) arvel on 2023. aastal võimalik kõik hooldereformiga seotud vajalikud kulud kanda.

58. Siinjuures on aga oluline silmas pidada, et riik on hooldereformi kavandades arvestanud, et hooldereformi rahastamisel on omavalitsusüksuste omapanus 20%.⁴⁶ Seda arvestades tuleb tõdeda, et Tartu linna rahaline panus üldhooldusteenuse korraldamisel on proportsionaalselt oluliselt suurem kui Eestis omavalitsusüksuste keskmisena.

59. Alates 2024. aastast suunatakse omavalitsusüksustele hooldereformi rahastamiseks täiendavaid vahendeid tulumaksu ja tasandusfondi kaudu. Eelarve prognoosimisel on riik arvestanud, et kohalike omavalitsuste senine omapanus suureneb üksnes üldist majanduskasvu ja teenuse saajate arvu jätkuvat

⁴⁴ Riigikohtu 28.10.2014 otsus asjas nr 3-4-1-26-14, p 49.

⁴⁵ Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. a korraldus nr 81 „Tasandus- ja toetusfondi jaotus 2023. aastal“, kättesaadav veebis aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/320062023003>

⁴⁶ Selline info on kättesaadav Sotsiaalministeeriumi veebilehel aadressil <https://www.sm.ee/hooldereform>, vt peatükki „Kuidas rahastatakse omavalitsusi?“ (01.11.2023).

suurenemist arvestades ning riigieelarvelised vahendid katavad lisanduvad kulud.⁴⁷

60. Tartu linna 2024. a eelarvesse on kavandatud üldhooldusteenuse osutamiseks 7 901 235 eurot (suurusjärg 880 isiku üheaegse teenuse toetamise kulu). Riigieelarveliste vahendeid on viimaste prognooside ja teabe kohaselt Tartule kavandatud 3 781 555 eurot (sh tulumaksust 3 345 000 eurot ja tasandusfondist 436 555 eurot).⁴⁸ Arvestades Tartu linna poolset üldhooldusteenuse rahastamise tavapärasest mahtu on ilmne, et kavandatud riigieelarvelistest vahenditest ei piisa hooldereformiga seotud kulude katmiseks ja riigil on ootus, et Tartu linn suurendaks oluliselt hooldereformiga seotud kulude katmist Tartu linna eelarvest (vähemalt 4 119 680 eurot). Tartu linna eelarvest täiendavate vahendite leidmine on aga ülimalt keeruline ja neid kulutusi tuleb teha teiste seniste Tartu linna ülesannete täitmiseks kuluvate vahendite arvel, mis omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus teiste avalike teenuste tase langeb rahapuudusel alla vajalikku minimaalselt taset.

61. Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud ja Tartu linna 2023. a eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud rahaliste vahendite maht oleks seetõttu olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot (kasv võrreldes 2022. aastaga 8,6%), siis 2024. a eelarves oleks üldhooldusteenuse osutamiseks vajalikke vahendeid planeeritud maksimaalselt 2 504 165 eurot (sama tempos põhitegevuse tulude kasvuga (põhitegevuse tulud kasvavad 2024. aastal võrreldes 2023. aastaga 8,8%)).

62. 2024. aastal hooldereformiga seotud riigieelarveliste vahendite ebapiisavuse ulatuse arvutamiseks on 2 alternatiivset võimalikku arvutuskäiku:

1) lähtudes Tartu linna poolse üldhooldusteenuse rahastamise senisest mahust:

Sellisel juhul jõuame tulemini, et hooldereformi riigieelarvelisi vahendeid on puudu **1 615 515 eurot**.
Arvutustehe: 7901235 – 2504165 (Tartu linna tavapärase omapanus) – 3781555 (teadaolev 2024. a riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 1615515;

2) lähtudes riigi enda poolt püstitatud eeldusest, et omavalitsusüksuse omapanus hooldereformi rahastamisse on 20%:

Sellisel juhul jõuame tulemini, et riigieelarvelisi vahendeid on puudu **2 539 433 eurot**.

Arvutustehe: 7901235 – 1580247 (20% Tartu linna omapanus) – 3781555 (teadaolev 2024. a riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 2539433.

63. Kumbki eeltoodud arvutus ei arvesta aga väga tõenäolise stsenaariumiga, et teenusel üheaegselt viibivate isikute arv on tegelikkuses prognoositust suurem (hetkel tuginevad arvutused 880-le teenusel üheaegselt viibiva isikuga seotud võimalikele kuludele). Riik on küll eeldanud, et teenusel saajate arv ei kasva kiiremini kui 1% aastas⁴⁹ aga Tartu tänane kogemus näitab oluliselt suuremas mahus teenuse saajate arvu tõusu. **1. detsembri 2022. a** seisuga (s.t hooldereformi heakskiitmise eelselt (Riigikogu kiitis heaks hooldereformi 7. detsembril 2022. a)) oli üldhooldusteenusel **734** tartlast, **1. juuli 2023. a** seisuga (mil hooldereform jõustus) oli üldhooldusteenusel **807** tartlast, **1. novembri 2023. a** seisuga (hetkeseis) oli üldhooldusteenusel **834** tartlast ja arvestades, et 1. novembri 2023. a seisuga oli Tartu linna poolt üldhooldusteenusele suunatud 948 isikut, on teenusele lisaks 834-le teenust juba kasutavale isikule kohe minemas veel **114** tartlast (kõigil Tartu linna poolt teenusele suunatud isikutel on reeglina olemas juba kindel teenuskoht mõne üldhooldusteenuse osutaja juures). Seega on Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse saajate arv (734 vs 948) kasvanud võrreldes 1. detsembriga 2022. a **29,16%**.

64. Samuti ei arvesta hetke kuluprognosid võimalusega, et teenuskohtade maksumused tõusevad veelgi. On oluline tähele panna, et teenuskohtade maksumuse ja eriti just omavalitsusüksuste poolt

⁴⁷ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704SE seletuskiri, lk 19

⁴⁸ Selline teave ja prognoos pärineb Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt 05.10.2023 edastatud KOVide tuluprognosist, vastav materjal on kättesaadav Tartu linna dokumendiregistrist aadressil <https://info.raad.tartu.ee/dhs.nsf/web/viited/gpunid/G1F1126C3F232EE7FC2258A5A005BE44D>

⁴⁹ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704SE seletuskiri, lk 20

rahastatava kulukomponendi (hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihoidustöötajate kulud) lähiaastail suurenemise tingivad muuhulgas Sotsiaalkaitseministri 19.06.2023 määrusega nr 36 kehtestatud "Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele". Nimetatud nõuete § 3 kohaselt peab teenuseosutaja tagama teenuse osutamise tegevuskohas vähemalt ühe hooldustöötaja kohaloleku kuni 36 teenusesaaja kohta ööpäevaringselt ja lisaks vähemalt ühe hooldustöötaja või abihoidustöötaja kohaloleku kuni 12 teenusesaaja kohta päevasel ajal 12 järjestikuse tunni jooksul. Teenuseosutaja peab täitma §-s 3 sätestatud töötajate arvu nõude hiljemalt 1. juuliks 2026. a. Tänapäevase seisuga on töötajate arvu nõuded täidetud vaid üksikute teenuseosutajate poolt.

65. Lisaks on Tartu linna 2024. aasta tulusid silmas pidades oluline välja tuua, et 1. jaanuaril 2024. a jõustuvad tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse muudatused⁵⁰, millega suurendatakse 2024. a residendist füüsilise isiku riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatavat tulumaksu 1,88%-lt 2,5%-ni ja vähendatakse samal ajal muust maksustatavast tulust eraldatavat tulumaksu 12,06%-lt 11,89%-ni. Nimetatud muudatusega suureneb vähem tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine ja samavõrra väheneb tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine, mis tähendab eeldatava tulumaksu laekumise aastase kasvu vähenemist. Tartu linn on üks neist omavalitsusüksustest, keda nimetatud muudatused mõjutavad negatiivselt. Kui algselt hinnati, et Tartu linnale laekub 2024. aastal seetõttu vähem tulumaksu **0,52 miljonit eurot**,⁵¹ siis viimastele prognoosidele tuginedes võib Tartu seetõttu ilma jääda enam kui **0,8 miljonist eurost** (riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatava tulumaksu tõus 1,88%-lt 2,5%-ni tähendab tulumaksu täiendavat laekumist 1 103 104 euro võrra, muust maksustatavast tulust eraldatava tulumaksu vähendamine 12,06%-lt 11,89%-ni tähendab omakorda tulumaksu vähem laekumist 1 911 849 eurot, seega $1103104 + (-1911849) = -808745$).⁵² Kõik see avaldab paratamatult negatiivset mõju ka linna võimele leida oma eelarvest täiendavaid vahendeid hooldereformi kulude katteks.⁵³

66. Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud, kui kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku ülesande täitmise seotud kulud ei kaeta riigieelarvest, **sh kui neid kaetakse üksnes osaliselt**.⁵⁴

67. Eeltoodust tulenevalt taotleb Tartu Linnavolikogu, et Riigikohus tunnistaks **põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest**.

⁵⁰ Kätesaadav veebis aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023005>

⁵¹ Riigikogu XV koosseisu tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse 215SE seletuskiri, lk 7

⁵² Arvutused on tehtud tuginedes Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poolt 05.10.2023 edastatud KOVide tuluprognosile

⁵³ On oluline tähele panna, et tulumaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõule ei koostatud väljatöötamiskavatsust ja muudatusega seotud mõjusid nõuetekohaselt ei analüüsitud. Valdonna eest vastutavale ministril on kohustus muudatusega kaasnevat mõju analüüsida alles hiljemalt 2027. aastal (TuMS § 61 lg 66¹). Kahjuks ei ole selline juhtum erandlik ja riik on korduvalt otsustanud kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamisepõhimõtete muudatuste üle nimetatud muudatuste pikaajalist mõju igakülgsest analüüsivast ja ulatuslikku negatiivset mõju hilisemalt hüvitamata. Tartu linna osas on olukorra paremaks illustreerimiseks asjakohane peatuda näiteks 2009. aasta tulumaksuseaduse muudatustel, millega vähendati alates 1. aprillist 2009. a omavalitsusüksustele laekuvat osa füüsiliste isikute tulumaksust 0,53 protsendipunkti võrra 11,93%-lt 11,4%-le. 2012. a tõsteti seda 0,17 protsendipunkti võrra ja 2014. a veel 0,03 protsendipunkti võrra kompenseerimaks riikliku maamaksuvabastuse negatiivset mõju. Alles 2018. a toimus esimene kärbitud tulumaksuosade taastamine 0,23 protsendipunkti ulatuses, millele 2019. a lisandus 0,04 protsendipunkti. 2018. a tõsteti omavalitsusüksustele laekuvat määrat ka 0,03 protsendipunkti seoses ujumise algõpetuse ja tugiteenuste rahastamisega ning 2019. a 0,03 protsendipunkti seoses jäätmehoolduse ja sotsiaalteenuste korraldamise toetuse tõstmisega tulubaasi. 2020. a tõsteti omavalitsusüksuste osa 11,96%-le, mille järel sai taastatud 0,3 protsendipunkti ning seni on veel taastamata 0,23 protsendipunkti. Miinus 0,23 protsendipunkti tähendab Tartu linnale 2024. aastal – 2 672 662 eurot. Nimetatud muudatuse kogumõju Tartu linna tuludele (s.o. alates 01.04.2009-31.12.2024) on - 37 120 420 eurot. Kui aga arvestada ka raha nüüdisväärtusega, oleks tulumaksuseaduse 2009. a muudatuse kogumõju kokku – 51 722 162 eurot.

⁵⁴ Riigikohtu 20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, p 195.

68. Pärast selle tuvastamist on Tartu linnal võimalik riigilt taotleda riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha.⁵⁵

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaspar Kokk

Tartu Linnavolikogu esimees

Lisa: Tartu Linnavolikogu 9. novembri 2023. a otsus nr 159 „Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahvida 22¹ pandud kohustustega seoses Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine“

⁵⁵ Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 74.