



RIIGIKOHUS
PÕHISEADUSLIKKUSE
JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

Riigikogu

Justiits- ja digiminister

Õiguskantsler

Regionaal- ja põllumajandusminister

Saue Vallavolikogu

Eesti Linnade ja Valdade Liit

28.03.2025 nr 5-24-33/15

PSJV nr 5-24-33

Küsimused menetlusosalistele 29.04.2025 istungiks

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on Saue Vallavolikogu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 29.07.2024 vastu võetud TuMS muutmise seaduse¹ § 1 või alternatiivselt § 2.

29.04.2025 istungil on kavas arutada menetlusosalistega järgnevaid küsimusi.

I Menetluslikud küsimused

1. TuMS muutmise seaduse § 1 põhiseaduspärasuse kontrolli ulatus.
 - a. Kas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses peaks kontrollima Saue valla vaidlustatud õigusnorme üksnes Saue olukorda arvestades või tuleks arvestada TuMSi muudatuste mõjudega nii tulukatele kui vähemtulukatele KOV-idele?
 - b. Kui Riigikohus peaks leidma, et Saue valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele on rikutud, siis kas TuMS MS § 1 tuleks põhiseadusvastaseks (ja jõustunud osas kehtetuks) tunnistada tervikuna või üksnes osas, milles see ei taga Saue vallale piisavat rahastamist (nagu leiab õiguskantsler, arvamuse lk 2)?
2. Mil viisil peaks Riigikohus kontrollima Saue väidetud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eraldatud rahaliste vahendite väidetavat ebapiisavust?
 - a. Kas PS § 154 lg 1 tähenduses vahendite ebapiisavuse kindlakstegemine eeldab, et Riigikohus tuvastaks, et KOV on ammandanud võimalused KOV-i kulude vähendamiseks ning tulude suurendamiseks?
 - b. Seadusandja on TuMSi kehtestamisel teinud prognoose sisaldava hindamisotsuse, hinnates, et TuMSi muudatused ei too Saue valla jaoks kaasa vahendite ebapiisavust. Kuidas jaguneb tõendamiskoormus näitamaks, et rahastamissüsteem ei võimalda Saue vallal täita omavalitsuslikke ülesandeid vähemalt minimaalselt nõutavas mahus?



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

II TuMSi muudatuste sobivus ja mõju

TuMS-i muudatuste prognoositud mõju Saue valla finantsvõimekusele on ebaselge, sest sõltub erinevatest muutujatest. TuMS MS-i eelnõu seletuskirja kohaselt ei too vaidlustatud regulatsioon kaasa ühegi KOV-i tulubaasi taseme alanemist (lk 14). Prognoosi kohaselt jääb tulukamate KOV-ide tulumaksu laekumise kasv ka pärast muudatust mõnevõrra kõrgemaks KOV-ide keskmisest kasvust, kasv lihtsalt aeglustub (lk 15). Saue hinnangul pole seletuskirjas arvestatud sellega, et tulubaasi jätkuva kasvu eelduseks on elanikkonna jätkuv suurenemine; viimane suurendab aga omakorda investeerimisvajadust ja kulusid ning langetab eelarve põhitegevuse tulemit (taotluse p-d 8 ja 9).

3. Kas TuMSi muudatused aitavad vähendada lõhesid omavalitsuste vahelistes rahalistes võimalustes?
4. Kas TuMSi eelnõu aluseks olnud prognoosid on adekvaatsed, s.t kas need põhinevad asjakohastel eeldustel ja meetodikal? Kas seadusandja on arvesse võtnud kõiki olulisi muutujaid?
5. Kas TuMSi muudatuste tegemisel on arvestatud Saue valla suurenenud kuluvajadusega tulenevalt tema hädavajalikest investeeringutest ja kuludest alusharidusele ja üldharidusele?
6. Saue vald on enda [arengukavas 2024-2035](#) (vastu võetud 26.09.2024 volikogu istungil) prognoosinud järgmise kümnendi jooksul arendusprojektide tulemusena eluaseme lisandumist kuni 10000 elanikule. Millised õiguslikud ja praktilised võimalused ning vastutus on Saue vallal oma rahvastiku kiire kasvu ning sellest tingitud väljakutsete ohjamisel?
7. Millist mõju avaldab Saue linna finantsvõimekusele elanikkonna kasvu aeglustumine või peatumine?
8. Saue vald on seisukohal et KOV-il peab olema valmisolek teenuste osutamiseks sõltumatult lühiajalistest rände- ja sünnitrendidest. Kas Saue vald lähtub pikaajaliste investeeringute üle otsustamisel teistsugustest prognoosidest kui need, mille riik on võtnud aluseks TuMSi muudatuste kavandamisel?

III PS § 154 lg 1 (Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks)

9. Kas [omavalitsuste finantsolukorra indeks](#) kajastab KOV-ide finantsolukorda adekvaatselt?
10. Milline tähendus tuleks kohtul TuMSi muudatuste põhiseaduspärasuse kontrollimisel omistada [omavalitsuste finantsolukorra indeksile](#)? Kas mõni näitaja seitsmest² on teistest suurema kaaluga ning võib tingida ka eraldivõetuna (või koostoimes mõne teise näitajaga) hinnangu, et KOV-ile ei ole tagatud piisavaid vahendeid PS § 154 lg 1 tähenduses? (Vrld: Saue vald on seisukohal, et KOV-i peamine jätkusuutlikkuse näitaja on põhitegevuse tulem kombineerituna KOV suurusega eeldusel, et see ei kaldu oluliselt kõrvale KOV-ide keskmisest (Saue 10.03.2025 arvamuse p 25).)
11. Saue Vallavolikogu hinnangul ei ole aktsepteeritav olukord, kus ainus viis kohustuslike kohalike ülesannetega toimetulekuks on laenu võtmine (taotluse lk 6). Milline tähendus tuleks hinnangu andmisel KOV-i vahendite piisavusele PS § 154 lg 1 mõttes omistada Saue valla netovõlakooormusele?

² <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>, vt alajaotus „meetodika“.

12. Riigikohus on üldkogu otsuses [3-4-1-8-09](#) selgitanud, et tähtis kriteerium kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks on see, et omavalitsusüksuse osutatavate omavalitsuslike avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes.
- Milline tähendus tuleks kohtul TuMSi muudatuste põhiseaduspärasuse kontrollimisel omistada [Saue teenustaseme näitajatele](#) (2023)?
 - Kas Saue valla finantsolukord ja võimekus teenuseid pakkuda on võrreldes aastaga 2023 oluliselt halvenenud?
 - Kas ning kui, siis millistes valdkondades täidab Saue vald oma kohustuslikke ülesandeid seadustes ettenähtud miinimumnõuetega võrreldes (või juhul, kui seaduses standard puudub, siis võrreldes Eesti omavalitsusüksustega keskmiselt) kõrgemal tasemel?
13. Kas hinnangu andmisel vahendite piisavusele tuleb kohtul arvestada, et Saue vallal on otsustusruum nii tegevuskulude, toetuste kui investeeringute mahu üle otsustamiseks (kuluautonoomia), samuti võimalus kohandada [avaliku sektori finantsarvestuse reeglite](#) piires amortisatsiooninorme?
14. Millise tähenduse peaks kohus omistama asjaolule, et Saue vallal on vabu vahendeid, et täita vähemtulukate KOV-idega võrreldes suuremas mahus kohustuslikke ülesandeid seadusega nõutust kõrgemal tasemel (nt vabastada vanemad suures mahus lasteaia kohatasust)?
15. Kui suur peaks minimaalselt olema omavalitsusüksuse vabatahtlike ülesannete täitmiseks mõeldud vahendite osakaal ja kuidas seda määrata (nt protsendina KOV-i kohustuslike ülesannete mahust vms)?

IV Õigus võtta laenu riive

16. Saue valla netovõlakoormuse ülempiir sõltub põhitegevuse tulemist. Eeldusel, et TuMS MS eelnõus prognoositu on adekvaatne, ei alane Saue valla netovõlakoormuse piirmäär aastal 2025 enam kui 1,8%. Kas see riivab ebaproportsionaalselt Saue valla õigust võtta laenukohustusi?

V Alternatiivne nõue: TuMS MS § 2 kooskõla õigusega rahastamissüsteemi stabiilsusele (*vacatio legis*)

Eelnõu VTK esitati kooskõlastamiseks 16.04.2024, eelnõu võeti vastu 29.07.2024, seadus kuulutati välja 09.08.2024 ning esimesed muudatused jõustusid 01.01.2025. Seadusandja ei teinud KOV-ide tulubaasi vähendavaid muudatusi eelarveaasta kestel. Muudatuste jõustumine on kavandatud järk-järgult, st aastal 2025 ei kahane tulubaasi kasv eelduslikult üle 1,5%.

17. Kas Saue vallal oli mõistlik võimalus kohandada oma plaane 01.01.2025 jõustunud TuMSi muudatustega toimetulekuks, arvestades muudatuste vastuvõtmise ja esimeste muudatuste jõustumise vahele jäänud aega (ligi 5 kuud), muudatuste prognoositud mõju Saue 2025.a. eelarvele, eelnõu seletuskirjas välja toodud leevendusmeetmeid ning Saue valla realistlikke võimalusi nende rakendamisel?
18. Saue vald on seisukohal, et kuna KOV-id teevad vajalikke investeeringuid tulevaste perioodide tulu arvel, peavad KOV-id saama eeldada, et tulevaste perioodide tulu ei

vähendada üllatuslikult. Kas Saue valla rahastamissüsteemi finantsstabiilsust rikub see, kui Saue valla nelja-aastase [eelarvestrateegia kehtivuse kestel \(2024-2029\)](#) väheneb KOV-i tulubaasi kasv kokku mitte enam kui 3% võrreldes sellega, kui TuMSi poleks muudetud?

VI Tulubaasi kompensatsiooni (TBK) regulatsioon

19. Kas TBK-st sõltub hinnang sellele, kas Saue valla õigust piisavatele rahalistele vahendite on rikutud?
20. Kas TuMS MS § 1 p 8 (TuMS § 61 lg 72), mis jätab tulubaasi vähenemise piirmäära seadusega kehtestamata, sätestades selle asemel, et kompensatsioon nähakse ette iga-aastases riigieelarve seaduses, on kooskõlas PS § 3 lg-st 1 tuleneva olulisuse põhimõttega?
21. Kas olukord, kus tulubaasi kompensatsiooni suurus on paika pandud 2024. a prognoosi põhjal ning seda kuni aastani 2029 tegelikkusele vastavaks ei kohandata, rikub kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi paindlikkuse nõuet, sest ei arvesta KOV-ide finantsseisu võimaliku muutumisega?

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Nõmm
Riigikohtu sekretär

Teadmiseks:

- *Vabariigi Valitsus*