



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	5-24-33
<b>Otsuse kuupäev</b>	30. juuni 2025
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Ivo Pilving, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Margit Vutt
<b>Kohtuasi</b>	Kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamissüsteemi ümber korraldavate tulumaksuseaduse muudatuste põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Saue Vallavolikogu 28. novembri 2024. a taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 1 või § 2
<b>Menetlusosalised</b>	Saue Vallavolikogu Riigikogu Vabariigi Valitsus, esindaja regionaal- ja põllumajandusminister Justiits- ja digiminister Õiguskantsler Eesti Linnade ja Valdade Liit
<b>Asja läbivaatamise kuupäev</b>	29. aprilli 2025. a kohtuistung

### RIIGIKOHUS OTSUSTAB

**Jätta Saue Vallavolikogu taotlus rahuldamata.**

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 29. juulil 2024 vastu tulumaksuseaduse muutmise seaduse (TuMSMS) (RT I, 14.08.2024, 1), millega muudeti kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) rahastamissüsteemi. Kolleegium viitab edaspidi valdavalt TuMSMS-ile, kaasa arvatud 1. jaanuaril 2025 jõustunud muudatuste osas.

2. TuMSMS-iga suurendati järk-järgult KOV-ile isiku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu osakaalu ning vähendati samas isiku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu osakaalu, kuni need on võrdsed (10,23%) (TuMSMS § 1 p-d 1 kuni 6). Pensionitulult KOV-ile laekuva tulumaksu

määr suureneb ja muudelt tuludelt laekuva tulumaksu määr langeb nii 2025. kui ka 2026. aastal 3 protsendipunkti.

**3.** Lisaks täiendati TuMS-i sättega, mille kohaselt muudatustega kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine teatud osas kompenseeritakse (TuMSMS § 1 p 8). TuMS-i lisati ka kohustus viia läbi muudatuste mõju järelhindamine (TuMSMS § 1 p 7). Seaduse kohaselt jõustuvad muudatused kolmes osas 2025., 2026. ja 2027. a 1. jaanuaril (TuMSMS § 2). TuMSMS § 1 p-d 1, 4, 7 ja 8 jõustusid 1. jaanuaril 2025 (kehtivas redaktsioonis vastavalt TuMS § 5 lg 1 p-d 1 ja 2, § 61 lg 66<sup>1</sup> ning § 61 lg 72).

**4. Saue Vallavolikogu** esitas 28. novembri 2024. a otsusega nr 48 Riigikohtule **taotluse** tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks TuMSMS § 1 („Tulumaksuseaduse muutmine“) või alternatiivselt TuMSMS § 2 („Seaduse jõustumine“). Saue valla seisukohad olid kokkuvõtlikult eeskätt järgmised.

**5.** Vaidlustatud seadusemuudatused on vastuolus PS §-st 154 tulenevate KOV-i finantstagatistega ja autonoomia põhimõttega. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) art-st 9 tuleneb, et KOV-idel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada, ning KOV-ide rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile PS-i ja seadustega pandud kohustustega.

**6.** Tulumaksu jaotussüsteemi muutmise rikutakse KOV-ide autonoomia põhimõtet (enesekorraldusõigust).

**6.1.** Füüsilise isiku tulumaksu jaotuspõhimõtete muutmine, mille tulemusena KOV-ide tulubaaside erinevused mõnevõrra ühtlustuvad, ei ole olnud eesmärgipärane, sobiv, vajalik ega mõõdukas viis KOV-ide rahastamissüsteemi ümberkorraldamiseks. Põhimõtteliselt ei ole pensionidelt laekuva tulumaksuosa suurendamine väär. Siiski ei ole põhjendatud vähem tulukate KOV-ide finantsprobleemide lahendamine kiiresti kasvavate KOV-ide tulubaasi arvelt, jättes arvesse võtmata kasvuga kaasnevad KOV-ide lisakulud.

**6.2.** Seadus on ette valmistatud ja vastu võetud analüüsideta ning valel eeldusel, et kiiremini kasvavad KOV-id on rahanduslikus eelisseisus. Puuduvad mõjuanalüüsid, et seadusemuudatus teeks omavalitsussüsteemi jätkusuutlikumaks või tagaks paremaid teenuseid. Küll aga võib see edasi lükata vajalikke sisulisi reforme KOV-ide võimekuse tõstmiseks. TuMSMS-i eelnõus ei ole keskpikas perspektiivis õigesti prognoositud tarbijahinnaindeksi muutust, majanduskasvu, elanike arvu kasvu ja sellega seonduvalt maksumaksjate arvu kasvu, teistest seadusemuudatustest tulenevaid mõjusid eelarvele, uute kohustuste lisandumist, mõju eelarve põhitegevuse tulemile ja sellega seotult laenuvõimekusele ning intressiriski (suuremast laenukoormusest tulenevat suuremat tundlikkust intressitasemetele).

**6.3.** Muudatused ei ole regionaalse mahajäämuse ja valglinnastumise negatiivse mõju vähendamiseks vältimatult vajalikud ning eesmärgi olulisus ei kaalu üles muudatuste negatiivset mõju. Muudatused ei pööra rahvastiku ja rände trende tagurpidi. Viimastel aastatel vahe kasvupiirkondade ja ülejäänud KOV-ide finantsvõimekuses väheneb, samuti vähenevad erinevused piirkondlike keskmiste palkade vahel. Isegi kui lähem eesmärk – KOV-ide finantsolukorra mõningane parandamine – on sobiv, ei ole alust väita, et see on vajalik, s.t et puudub vähem koormav meede.

**7.** TuMS-i muudatused on vastuolus PS § 154 lg-ga 2. TuMS-i muudatuste eesmärk on valglinnastumise ja regionaalse mahajäämuse vähendamine. See on aga riiklik ülesanne, mida

täidetakse tulukamate KOV-ide kulul. Seadus jaotab KOV-i tulubaasi ringi regionaalpoliitika tegemiseks. Vähem tulukate KOV-ide toetamiseks on kehtivas õiguses tasandusfond ja lahendused tuleb leida selle kaudu (nt eraldisi suurendades või valemit korrigeerides). Tulukamate KOV-ide tulude vähendamine (vähemasti KOV-i eelarvestrateegia suhtes) kohustusi vähendamata on samaväärne olukorrale, kui seadus paneks KOV-idele täiendava riikliku kohustuse või suurendaks kohustust, katmata riigieelarvest sellega seotud kulusid. Seetõttu väheneb Saue valla võimekus katta rahaliselt riiklikke kohustusi.

**8.** Saue valla rahastus ei ole kõigi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks PS § 154 lg 1 mõttes piisav.

**8.1.** KOV-ide tulubaas peab olema piisav, et tasandada majandus- ja arengutsüklite erinevaid faase ning tagada pikaajalises vaates erinevad võimekused: püsivalt investeerida, teenindada laene, kasvatada maksubaasi, säilitada teenuste kvaliteet ja kasvatada nende mahte. Seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks ei pea ära ootama seaduse rakendamisega kaasnevate tagajärgede saabumist.

**8.2.** KOV-i tulubaasi piisavuse hindamisel tuleb arvestada ka põhitegevuse tulemiga. See ei näita üksnes tulude ja kulude vahet, vaid on kombineerituna KOV-i suurusega peamine finantsilise jätkusuutlikkuse näitaja, eeldusel, et see ei kaldu oluliselt kõrvale KOV-ide keskmisest. Kasvupiirkondade põhitegevuse tulem on muu Eestiga võrreldes viimastel aastatel oluliselt langenud.

**8.3.** TuMSMS-is pole arvestatud, et nn tulukate KOV-ide kohustused kasvavad võrreldes tulubaasiga oluliselt kiiremini. Mitte ainult tulud, vaid ka kulud jaotuvad KOV-ide vahel ebaühtlaselt. Suurema hulga tööaliste elanikega kaasneb suurem hulk kooli- ja lasteaiaelisi lapsi, kellele osutatavad haridusteenused on kulukamad näiteks pensionäridele osutatavatest teenustest. Arvestatud ei ole sellega, et tulubaasi jätkuva kasvu eelduseks on elanikkonna jätkuv kasv, mis suurendab aga omakorda investeerimisvajadust ja jooksvaid kulusid ning langetab eelarve põhitegevuse tulemit. Investeerimisvajaduse tõttu mõjutab kasvavate KOV-ide tulubaasi ka käibemaksumäära tõus proportsionaalselt enam. Prognooside kohaselt jääb Saue vallal tulumaksumuudatuste tõttu järgmise kümne aasta jooksul saamata 12,5 miljonit eurot. Vahendid on ebapiisavad hoolimata muudatuste mõju leevendamiseks kehtestatud tulubaasi kompensatsioonist (TuMS § 61 lg 72).

**8.4.** Saue vald ei suuda tagada lasteaia- ja koolikohti kõigile lastele, kellel on sellele seadusest tulenevalt õigus ning kelle vanemad on seda taotlenud. Järelikult ei vasta need teenused miinimumtasemele. Saue valla laste arv on kavandatust kiiremas tempos kasvanud ligikaudu viis viimast aastat. Selle aja jooksul on Saue vald ehitanud kaks uut lasteaeda kokku 12 rühmaga ning rajanud 11 lisarühma olemasolevate lasteaedade juurde (mh moodulite paigaldamisega). Munitsipaallasteaia järjekorras on jätkuvalt üle 150 lapse vanuses 1,5–3 aastat, kes elavad Saue valla põhjapiirkonnas ega saanud sel õppeaastal soovitud kohta. Saue valla 258 last vanuses 1,5–3 aastat käivad eralasteaias või -hoius. Samas võib 1,5–3-aastase lapse lasteaiakoha koolieelsete lasteasutuste seaduse (KELS) § 10 lg-st 1 tulenevalt asendada lapsehoiuteenusega üksnes vanema nõusolekul. Lapsevanemad on valla vastu lasteaiakoha puudumise tõttu ka kohtusse pöördunud. Isegi kui 1. septembril 2025 jõustuv alushariduseseadus (AHS) nõudeid teenuse osutamisele leevendab, tuleb KOV-idel senimaani täita siiski KELS-ist tulenevaid kohustusi. Samuti puudub Saue vallal hetkel võimekus pakkuda elukohajärgset koolikohta vanemate vanuseastmete klassides. 529 Saue valla last, kes õpivad 1.–9. klassis, käivad teise KOV-i munitsipaalkoolis, riigikoolis või erakoolis. Kui lapsed peaks soovima kooli vahetada, peaks Saue vallal olema finantsiline valmisolek nõudlusele reageerida ning tagada neile võimalus käia elukohajärgses koolis. Järgmisel kuuel aastal jõuavad kooliikka kõige suuremad aastakäigud lapsi. Lisaks investeringuvajadusele tuleb neile lastele tagada ka hariduslikud tugiteenused.

**8.5.** Omavalitsuse võimekust ei saa hinnata lühiajalises perspektiivis. Nii sündimust kui sisserännet iseloomustab tsüklilisus. Et tulla toime tsüklite üleselt, peavad KOV-il olema tulubaasis piisavad fiskaalpuhvid avalike teenuste osutamiseks sõltumata lühiajalistest rände- ja sünnitrendidest. Ajutiselt tuvastatav statistiline sündide vähenemine ei tõenda KOV-i pikaajalist võimekust omavalitsuslike ülesannete täitmisel. Ka linnastumine rändemustrina on globaalne trend ega ole KOV-i poolt otseselt juhitav. Riigisisest rännet kujundavad kõrghariduse omandamise võimalused ning töökohtade kättesaadavus ja töö tasuvus töötaja jaoks. Lähtuda tuleb töötajate liikumisvabadusest. Pikas vaates ei ole valla elanike arvu kasv taunitav, sest suurusega kaasneb mitmekesisem maksubaas. Kuid hetkel on Saue vald fiskaalselt keerulises tsüklis, kus teenindada tuleb eelmiste perioodide kasvust üleval olevaid kohustusi, kuid tulubaasi kasv on seiskunud.

**8.6.** Saue vald on teinud haridusteenuste tagamisel üksnes vajalikke kulutusi, s.o mitte suuremas mahus kui minimaalselt vajalik. KELS § 27 lg 4 jätab KOV-idele lasteaia kohatasude kehtestamisel ulatusliku kaalutlusruumi muu hulgas oma poliitikate elluviimiseks, mitte üksnes sõltuvalt KOV-i finantsolukorrast. Valla elanikele kehtestatud lasteaia kohatasu soodustused (võrreldes kohatasuga, mida võimaldab küsida KELS § 27 lg 3) tagavad parema kooliks valmisoleku, motiveerivad vanemaid registreerima oma elukoht Saue vallas ning ennetavad lasterikaste perede vaesusesse langemist. Haridusasutuste personalile õpetajaga võrreldava palgatõusu tagamine on vajalik personali lahkumise vältimiseks. Palgasurve on oluline, sest Saue võistleb personali pärast nii teiste KOV-ide kui ka riigiasutustega. Tegu on valla praktiliste, mitte poliitiliste mugavusotsustega.

**8.7.** Juhul kui Saue vallalt nõuda kokkuhoidlikumat kulude eelarvestamist, tuleb silmas pidada, et TuMS-i muudatuste väljatöötamisel ei ole analüüsitud teiste, vähem tulukate KOV-ide endi võimalusi oma finantsolukorra parandamiseks. Tulukate KOV-ide maksumaksjad ei pea rahastama teiste KOV-ide ebaefektiivsust. Ei ole õiguspärane käsitleda TuMS-i muudatustest võitvaid ja kaotavaid KOV-e erinevate põhimõtete järgi. Juhtimisotsustesse sekkumine juhtimise kvaliteedi parandamiseks on vastuolus KOV-ide autonoomia põhimõttega.

**8.8.** Finantsolukorra indeksi alusel ei saa väita, et Saue valla finantsseisund oleks läbivalt ja püsivalt tugevam kui teistes KOV-ides. Saue valla pööre kasvule 2024. a finantsolukorra indeksis on selgitatav kulude külmutamise ja kokkuhoiupoliitikaga ning on ajutine, kuna TuMS-i muudatuste mõjud alles hakkavad kumuleeruma.

**8.9.** TuMSMS-i mõju leevendamiseks näeb seadus ette tulubaasi kompensatsiooni (TuMS § 61 lg 72). Selles osas aga puudub kindlus, kuna see nähakse ette iga-aastaselt riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses. Selline ebakindlus on vastuolus KOV-i autonoomiaga. See on vastuolus ka riigieelarve seaduse (RES) § 47 lg-ga 1, kuna kompensatsioonimehhanism ei ole tagatud seaduse tasemel. Kompensatsiooni suurus on nimetatud üksnes TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas. Seletuskirjas märgitakse, et selles paika pandud suurust ei muudeta, s.t. see ei ole planeeritud vastama reaalsele vajadusele.

**8.10.** Eelnõu seletuskirjas loetletud leevendusmeetmed ei ole piisavad. Näiteks muudatusi maamaksu määramises ei saa käsitada tulumaksulaekumiste vähendamise katteallikana, kuna sellega üksnes taastatakse selle tulubaasi komponendi vahepeal kahanenud väärtus. Olukord, kus KOV on sunnitud rakendama maamaksu maksimaalses lubatud määras, oleks vastuolus KOV-i autonoomiaga.

**8.11.** Tulude piisavuse osas peaks tõendamiskoormis lasuma esmajoones keskvõimul.

**9.** Kuigi õigus võtta võlakohustusi kuulub PS §-st 154 tulenevate KOV-i finantstagatiste hulka, ei ole aktsepteeritav, kui laenu võtmine on ainus viis KOV-i seadusest tulenevate ülesannetega toime tulla. Võlakohustuste võtmine või mittevõtmine ei ole üksnes KOV-i autonoomne valik, suur osa kuludest on vältimatu iseloomuga. Tulubaasi vähenemise korral kavandatuga võrreldes väheneb ka valla investeerimisvõimekus. Põhitegevuse tulemi vähenemine vähendab võimendusega KOV-i laenuvõimekust (vt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFS) § 34 lg 3). Saue valla pole piisavalt vaba laenuressurssi, et investeerida uutesse lasteaedadesse ja koolidesse.

**10.** Isegi kui kohus hindab Saue valla rahastuse piisavaks, ei ole põhiseadusega kooskõlas muudatuste jõustumine lubamatult lühikese aja jooksul (TuMSMS § 2). KOV-il on võimalik ise oma kasvutrende suunata planeerimismenetluse ja ehitusõiguste kaudu, kuid KOV teeb üldplaneeringu põhjal prognoose vähemalt 10 aastaks, eelarvestrateegia ja arengukava alusel vähemalt 4 aastaks. Viimane üldplaneering kehtestati aastal 2021. TuMSMS-i väljakuulutamise ja esimeste muudatuste jõustumise vahele jäi vähem kui 5 kuud. Muudatuste nii kiire jõustamine ei ole proportsionaalne. Istungil selgitas Saue valla esindaja, et tulubaasi kompensatsioon ja muudatuste järkjärgulisus küll pehmendab üleminekut, kuid arvestades majandustsüklit ja üldist kulude kasvu (käibe- ja tulumaksutõusud), tulnuks muudatustega kohanemiseks anda minimaalselt üks eelarveaasta.

**11. Kõik menetlusosalised** peavad Saue valla taotlust lubatavaks.

**12.** Riigikogu rahanduskomisjoni, õiguskantsleri, justiits- ja digiministri ning Vabariigi Valitsust esindava regionaal- ja põllumajandusministri hinnangul tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil lähtuda normikontrollis üksnes Saue valla taotlusest, pidades ennekõike silmas Saue valla olukorda.

**13. Riigikogu** rahanduskomisjon on seisukohal, et norme on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt ning Saue Vallavolikogu taotlus tuleks jätta rahuldamata. TuMS-i muudatuste eesmärk on eelkõige tagada KOV-ide senisest ühtlasemalt parem finantsiline toimetulek. See võimaldab vähem tulukatel KOV-idel suunata senisest rohkem rahalisi vahendeid omavalitsuslike teenuste ja elukeskkonna arengusse, tõstes nende taset ning pidurdades nii arenguerinevuste liigset kasvu. Liigsed erinevused teenuste kättesaadavuses võivad viia põhiseadusvastase olukorrani ja seetõttu kaitseb vaidlustatud seadus muuhulgas olulisi põhiseaduslikke väärtusi.

**14.** Muudatus on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Valitsussektori struktuurne ja nominaalne eelarvepositsioon on olnud pikaajaliselt miinuses ja riigi võlakoormus on suurenenas. Vaatamata kavandatud maksutõusudele jääb valitsussektori eelarve Rahandusministeeriumi prognooside kohaselt lähiaastatel puudujääki. Valiti abinõu, mis väldiks riigi senisest suuremat sekkumist KOV-ide konkreetsetesse finantsotsustesse. Paralleelselt on suurendatud KOV-ide autonoomiat maamaksu määramisel. Muudatuste aastane eeldatav mõju jääb alla KOV-ide tulumaksutulude laekumise aastasele keskmisele kasvule. 2025. aasta riigieelarve seaduse (RES<sub>2025</sub>) prognoosi kohaselt suureneb KOV-ide füüsilise isiku tulumaksu laekumine võrreldes 2024. aastaga enam kui 4,3% (1,87 miljardilt eurolt 1,95 miljardi euron) (2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri 513 SE, Riigikogu XV koosseis, lk 5). Vastav prognoos ei näita, et vaidlustatud muudatuste tõttu tekib tulukatel KOV-idel puudujääk, mis ilmselgelt ohustaks nende stabiilset toimimist. Teada ei ole regulatsiooni eesmärkide saavutamiseks muud sama tõhusat, kuid vähem koormavat abinõu. TuMSMS-i eelnõu algataja seletuskirja jooniselt nr 11 (TuMSMS-i eelnõu 443 SE, Riigikogu XV koosseis) on näha, et muudatused omavad märgatavat kasulikku mõju enamikule joonisel näidatud KOV-idest, kuid selgelt ülemäärast kahjulikku mõju mitte ühelegi neist (sh Saue vald). Isegi kui Saue valla tulubaas väheneb (kui Saue valla elanikkond ja tema tulud püsivad järgnevatel aastatel muutumatuna või vähenevad), ei riiva vaidlustatud regulatsioon valla õigust piisavatele rahalistele

vahenditele ülemääraselt. Saue valla 2025. aasta eelarve kohaselt kasvavad valla põhitegevuse tulud sel aastal võrreldes eelmise aastaga 3,8% ja kulud 3,2%. Samal ajal peaks tulumaksu laekumine võrreldes eelmise aasta eelarvega suurenema 4,4%. Sealjuures on arvestatud juba vaidlustatud seaduse mõjuga. KOV-ide üldise finantsilise toimetuleku parendamine kaalub üles Saue valla ootuse, et vallale laekuvat tulumaksuosa tema tulubaasis ei muudetaks.

**15.** Istungil selgitas Riigikogu esindaja täiendavalt, et tööturg on püsinud prognoositust tugevamana, palgatõusud on olnud prognoositust suuremad. Eelnev on pigem toetanud eelarveprognoosi täitumist kui seadnud sellele takistusi.

**16.** Juhul kui KOV-id satuvad muudatuste mõjul olukorda, kus neil ei ole KOFS-i kohaselt võimalik täiendavalt laenu juurde võtta, sest netovõlakooormus ületab seaduses ettenähtud ülemmäära või nende põhitegevuse tulem muutub negatiivseks, toob see kaasa finantsdistsipliini tagamise meetmete rakendamise. Selline olukord ei ole põhiseadusvastane ega riku iseenesest KOV-ide põhiseaduslikke tagatisi.

**17.** TuMS-i muudatused ei jõustunud eelarveaasta keskel, vaid 2025. a alguses (üksnes osaliselt) ning on kavandatud jõustuma veel järgneva kahe aasta alguses. Muudatuste mõjude kompenseerimine on jaotatud 11 aasta peale. Seega on KOV-idel mõõdukate muudatustega kohanemiseks piisavalt aega. KOV-ide üldine senisest ühtlasemalt parem finantsiline toimetulek kaalub üles Saue valla ootuse, et muudatusi saab jõustada alles pärast aastatepikkust üleminekuaega.

**18. Regionaal- ja põllumajandusminister** leiab, et vaidlustatud sätete mõju Saue valla eelarvele ei ole ülemäärane ning sätted on põhiseaduspäraseks.

**19.** TuMS-i muudatustel on legitiimne eesmärk. Riigil on kohustus KOV-ide rahastamissüsteemi kujundamisel arvestada erinevustega KOV-ide sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras. EKO art 9 lg 5 näeb ette, et finantsiliselt nõrgemate kohaliku omavalitsuse üksuste kaitseks on vajalik rakendada rahalise tasakaalustamise mehhanisme või samalaadseid meetmeid, et ühtlustada võimalike finantsallikate ja kulutuste jagunemist nende vastutusalas.

**20.** Muudatused on vajalikud. TuMS-i muudatusega toimunud tulubaasi ühtlustamine on kavandatud ja läbi viidud tasakaalustatult ning ka tulukamate KOV-ide huve ja õiguste riivet silmas pidades. Regionaalsed erinevused näitajates, nagu sisemajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta või keskmine palk, on suured ega ole viimase kümne aasta jooksul vähenenud. Teenustasemete rakendusest selgub, et vähem tulukate KOV-ide teenustasemed on kehvemad kui tulukatel. Ilma muudatusteta kasvaks tasandusfondi mitteresursside tulukus elaniku kohta ja kulude tegemise võimekus tasandusfondi saajatega võrreldes oluliselt. See tähendaks tasandusfondi saajate suuremat mahajäämust teenuste ja elukeskkonna arendamisel. Pole aktsepteeritav, et esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus sõltub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse KOV-i majanduslik suutlikkus. Muudatuste tulemusena liigub tulumaks enam piirkondadesse, kus on rohkem eakaid. Valitsussektori eelarve puudujääk ületab Euroopa Liidus kokku lepitud reegleid, kuid riik pole KOV-ide tulubaasi tervikuna kärpinud.

**21.** TuMS-i muudatused ei riku Saue valla õigust piisavatele rahalistele vahenditele PS § 154 lg 1 tähenduses.

**21.1.** KOV-i ülesannete täitmiseks ette nähtud tulubaasi tuleb vaadata tervikuna. Ebapiisavusest on põhjust rääkida, kui KOV-i tulubaas (rahastamissüsteem) tervikuna ei kata ära KOV-i enda ülesannete (sh ka kohustuslike omavalitsuslike ülesannete) täitmiseks vajalikku teenuse miinimumtasest.

Kehtivas õigusruumis on KOV-ile tagatud võimalus katta kulusid muude laekumiste ja tulude arvelt ning konservatiivsemat kulude eelarvestamist rakendades oma finantsolukorda parandada. Eelarvetulude leidmine on osa KOV-i enesekorraldusõigusest. Saue vald ei ole tõendanud, et tal ei ole võimalik TuMS-i muudatuse järel oma tulubaasist nõutavas mahus haridusteenuseid osutada ega suurenenud kulusid eelarve kasvu arvelt katta. Saue valla tulumaksu laekumise kasv oli 2024. aastal 4,3 mln eurot ehk eelneva aastaga võrreldes 11%.

**21.2.** Regionaal- ja Põllumajandusministeerium jälgib pidevalt, et ühegi KOV-i rahastus ei satuks olukorda, kus ta ei suuda enam täita oma ülesandeid minimaalses vajalikus mahus. Kui KOV hindab oma omavalitsuslike ülesannete rahastatust mõne ülesande täitmisel siiski ebapiisavaks, saaks ta esitada riigile ka põhjendatud taotluse täiendava raha eraldamiseks, tõendades selgelt ära puudujäägi ja rahastuse ebapiisavuse.

**21.3.** Rahastuse piisavuse hindamisel tuleb lähtuda ülesannete täitmisest minimaalses vajalikus mahus. See tähendab, et KOV-i osutatavate avalike teenuste tase ei tohi langeda rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOV-ides. Saue vald ei väida, et valla tulubaas oleks kukkumas madalamale tasemele kui enamikus teistes KOV-ides, vaid vaidlustab asjaolu, et nende tulude kasvutempo on aeglasem võrreldes olukorraga, kui TuMS-i 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.

**21.4.** TuMS-i muudatuste mõjul väheneb Saue valla tulumaksu kasvutempo väheolulisel määral – 2025. aastal *ca* 1,5% ning 2026–2028 täiendavalt *ca* 0,5 protsendipunkti aastas. Erinevalt 80%-st Eesti KOV-idest ei ole Saue vald ka TuMS-i muutmise järel tasandusfondi tulu-kulu tasandusest toetuse saaja. Tema rahalised võimalused on oluliselt suuremad tasandusfondis arvestatud keskmisest kuluvajadusest.

**21.5.** KOV-i tulubaasi piisavust ei saa hinnata põhitegevuse tulemi järgi, sest selliselt võib kulutusi lõputult kasvatada ja koos sellega näidata kulude katteks olevate tulude ebapiisavust. Istungil rõhutasid regionaal- ja põllumajandusministri esindajad, et EKOH mõttega on kooskõlas, et ühtlustada tuleb omavalitsusüksuste võimalusi, kuid põhitegevuse tulemi näitab vaid seda, kuidas KOV-id oma vahendeid kasutavad – mõned KOV-id lubavad suuremaid jooksvaid kulusid, teised hoiavad kulud väiksena, et põhitegevuse tulemi oleks suurem, sest sellest sõltub netovõlakoormuse piirmäär ja investeerimisvõimalused.

**21.6.** TuMS-i muudatuste mõju leevendavad tulubaasi kompensatsioon (TuMS § 61 lg 72) ja 19. juunil 2024 vastu võetud maamaksu seaduse muudatused (RT I, 30.06.2024, 1), mis võimaldavad KOV-idel omatulu osakaalu suurendada. Samuti on kujundatud KOV-idele soodsamaks CO<sub>2</sub> heitmekvoodi müügi vahenditest rahastatavate hoonete rekonstrueerimise toetusmeetmed. Saue valda ehitatud riigigümnaasiumiga on riik suure osa investeringukulusid enda kanda võtnud.

**21.7.** Vallal endal on võimalik neutraliseerida põhitegevuse tulemi muutust, näiteks aeglustades tegevuskulude kasvutempot või suurendades lasteaia kohatasu. Sel viisil on võimalik kasvatada põhitegevuse tulemit piisavalt, et netovõlakoormuse piirmäär 2024. a eelarvestrateegias prognoosituga võrreldes ei alaneks.

**22.** Arvestades, et Saue valla eelkooliealiste laste arv on kaks aastat kahanenud, vähendab see survet ehitada uusi lasteaedu ning võtta selleks laenu. 1. septembril 2025 jõustuva AHS § 5 kohaselt võib edaspidi lastehoiukoha tagada ka eralastehoius või eralasteaia hoiurühmas; lasteaiakoha võib tagada

ka eralasteaias. Nii lastehoiu- kui lasteaiakoha võib KOV tagada ka teise KOV-i territooriumil, kui KOV-id on selles kokku leppinud.

**23.** Saue valla väide, et TuMSMS ei arvesta KOV-ide kulude ebaühtlase jaotumisega, ei vasta tõele. Tasandusfondis arvestatakse välja iga KOV-i osas (sh Saue vald) tema arvestuslik kuluvajaduse tase teistega võrdselt, sh võetakse arvesse laste suuremat osakaalu, lastega seotud teenuste kallidust ja hajaasustust ning nendest teguritest tingitud kõrgemat kuluvajadust. Vastav meetodika on KOV-idega kokku lepitud. Näiteks 2024. aasta tasandusfondis on arvestatud, et üks eelkooliealine laps tähendab KOV-ile *ca* 6,5 korda ja üks kooliealine laps *ca* 3,8–6,0 korda suuremat kulu kui tööeline elanik. Kuivõrd üle 65-aastaste osakaal rahvastikust on 21%, laekub üle 4/5 tulumaksust KOV-idele ka edaspidi elanike muude tulude pealt.

**24.** TuMS-i muudatused ei ole Saue valla eelarve stabiilsuse põhimõtet eaproportsionaalselt riivanud. TuMSMS-i eelnõu menetlemine oli kiireloomuline, kuid mitte näiline. Väljatöötamiskavatsuse (VTK) ja eelnõu koostamisse ja kooskõlastamisse kaasati puudutatud KOV-e nii otse kui ka regulaarsete Eesti Linnade ja Valdade Liidu koosolekute kaudu. Eelnõu jõustamisel peeti silmas, et KOV-id saaksid muudatuse mõjudega 2025. aasta eelarve koostamisel arvestada. Muudatustel ei ole tervikuna nii olulist mõju, et olnuks vaja 4-aastast ülemineku perioodi.

**25. Justiits- ja digiminister** leidis, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses võiks norme hinnata taotlusest lähtudes. KOV võib valida, kas pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse või otse Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel.

**26. Õiguskantsleri** hinnangul ei saa Saue valla õigust omavalitsuslike ülesannete piisavale rahastusele hinnata taotluses esitatud andmete põhjal. Selleks on vaja valla finantsseisundi tervikülevaadet, mille põhjal tuleb anda hinnang, kas võimalused valla kulude vähendamiseks (vabatahtlike omavalitsuslike ülesannete mahu vähendamine, sääst vallasiseste struktuurimuudatuste arvel, omavalitsuslike ülesannete vahel ressursi ümberjaotamise võimalused jm) ja tulude suurendamiseks (nt kohalike maksude abil) on ammendunud.

**27.** Õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavusele saab rikkuda mitte üks konkreetne õigusnorm (nt TuMS § 5), vaid kogumis kõik normid (või nende kehtestamata jätmine), mis reguleerivad (või mille kehtestamata jätmise tõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi. Hinnangut omavalitsuslike ülesannete rahastuse piisavusele ei saa anda isoleeritult ühe või mõne üksiku ülesande põhjal (nt lasteaias- ja koolikohtade tagamine), kuna KOV saab tema käsutuses olevaid ressursse ülesannete vahel teatud määral ümber jaotada.

**28.** Regionaalpoliitilistel eesmärkidel tehtavad KOV-ide tulubaasi muudatusi tuleb õiguslikult eristada PS § 154 lg-s 2 sätestatud olukorrast. TuMS-i muudatused ei pane Saue vallale riiklikku ülesannet ega suurenda riikliku ülesande raames KOV-il lasuvaid kohustusi. Ülesannet vähendada valglinnastumist ja regionaalset mahajäämust täidab riik raha ümber jaotamisega ise. See vastab EKOH art 9 lg-le 5.

**29.** TuMSMS § 2 ei ole vastuolus KOV-i õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Vallad ja linnad ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta. TuMS-i muudatustest tulenev Saue valla tulude vahe ei ole sedavõrd ulatuslik, et see nõudnuks pikemat etteteatamist. Seega pole olemasolevate andmete põhjal TuMSMS-i vastuvõtmisel *vacatio legis*'e põhimõtet rikutud.



**30.** Finantsstabiilsuse nõudest ei saa tuletada, et riik peaks KOV-i rahastamise küsimused otsustama iga-aastasest riigieelarvest eraldi mitu aastat ette. See seaks parlamentaarse demokraatia (sh eelmise Riigikogu koosseisu tehtud otsuste muutmise võimaluse) ning muutuvate oludega kohanemise võimalikkuse löögi alla.

**31.** Omavalitsuslike ülesannete rahastamise ja finantsstabiilsuse tagamise piisavust ei ole kohane kontrollida vabaduspõhiõiguste piiramise põhiseaduspärasuse kontrollimisel rakendatava proportsionaalsuse testi abil. Piisavuse hindamine sarnaneb halduses määratlemata õigusmõistete sisustamisel tehtavate hindamisotsustega.

**32.** Asjaolu, et tulubaasi laekumise vähenemise kompensatsioonimehhanism sätestatakse vastava aasta riigieelarve seadusega (TuMS § 66 lg 72), ei muuda regulatsiooni põhiseadusvastaseks. Riigikogul on avar kaalutlusruum otsustada, mil moel rahaliste vahendite saamine omavalitsuslike ülesannete täitmiseks tagatakse. Kompensatsioon nähakse ette tasandusfondis, mis ühtlustab vahendite kasutamise tingimusi määramata KOV-ide ülesannete täitmise võimalusi. Selline regulatsioon vastab EKOH art 9 lg-le 7. TuMS-i muudatuste põhiseadusvastasus ei saa tuleneda asjaolust, et seadus ei taga tegelikult seletuskirja tabelis plaanitud ulatuses kompensatsiooni maksmist järgnevatel aastatel.

**33. Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL)** leiab, et regionaalpoliitika rahastamine peaks olema riigi ülesanne ja riigi rahastada, mitte ainult KOV-ide omavahelise solidaarsuse küsimus. KOV-id tegutsevad kohaliku elu korraldamise eesmärgil. Nende põhiülesanne ei ole üksteise toetamine.

**34.** Niivõrd olulist tulubaasi reformi ei tohiks teha ilma sotsiaalmajandusliku mõjuanalüüsita, kiirustades ja olukorras, kus majandus on languses. TuMS-i muudatuste prognoos ei ole piisavalt põhjalik ega adekvaatne, kuna see tugineb üksnes 2024. aasta fikseeritud andmetele ega arvesta KOV-ide tulubaasi reaalkaalu. Prognoos ei võta arvesse maksutulu muutust võrreldes tarbijahinnaindeksiga ega demograafilisi muutusi. Tasandusfondi mittedaavate KOV-ide ja tasandusfondi saavate KOV-ide põhitulu elaniku kohta erines vahepeal 1,22 korda. Alates aastast 2021 on see kasvanud, sest riik pole tasandusfondi piisavalt suurendanud.

**35.** Olukorras, kus kõik KOV-id on alarahastatud, ei ole ühtedelt teistele ümberjaotamise poliitika jätkusuutlik lahendus. KOV-ide efektiivsus on vähenenud eelkõige sisendhindade kiire kasvu tõttu (s.t olemasolevad ressursid võimaldavad pakkuda väiksemal hulgal või kehvema kvaliteediga teenuseid). KOV-ide finantsautonoomiat tuleks laiendada, suurendades omatulude osakaalu. See suurendaks motivatsiooni arendada oma piirkonda ja teenuseid ning soodustaks KOV-ide vahelist koostööd.

**36.** Kuna KOV-ide tulubaas ja kuluvajadused võivad ajavahemikus 2025–2029 oluliselt muutuda, ei ole fikseeritud kompensatsioonimehhanism kooskõlas rahastamise paindlikkuse põhimõttega.

**37.** TuMS-i muudatuse menetlus oli kooskõlastamisel liiga lühike, arvestades muudatuse suurt mõju.

**38.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas asja 29. aprillil 2025 toimunud **istungil**. Istungil jäid menetlusosalised seniste põhiseisukohtade juurde.

## VAIDLUSALUSED SÄTTED

**39.** Tulumaksuseaduse muutmise seaduse §-d 1 ja § 2:

**„§ 1. Tulumaksuseaduse muutmine**

Tulumaksuseaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „2,5%” tekstiosaga „5,5%”;
- 2) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „5,5%” tekstiosaga „8,5%”;
- 3) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse tekstiosa „8,5%” tekstiosaga „10,23%”;
- 4) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,89%” tekstiosaga „11,29%”;
- 5) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „11,29%” tekstiosaga „10,64%”;
- 6) paragrahvi 5 lõike 1 punktis 2 asendatakse tekstiosa „10,64%” tekstiosaga „10,23%”;
- 7) paragrahvi 61 lõige 66<sup>1</sup> muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

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

- 8) paragrahvi 61 täiendatakse lõikega 72 järgmises sõnastuses:

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

**§ 2. Seaduse jõustumine**

- (1) Käesoleva seaduse § 1 punktid 1, 4, 7 ja 8 jõustuvad 2025. aasta 1. jaanuaril.
- (2) Käesoleva seaduse § 1 punktid 2 ja 5 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuaril.
- (3) Käesoleva seaduse § 1 punktid 3 ja 6 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril.“

**KOLLEEGIUMI SEISUKOHT****(I) Sissejuhatus**

**40.** Kohtuasja keskmes on küsimus, kas Saue valla enesekorraldusõiguse ja finantstagatistega (PS § 154 lg-d 1 ja 2) on kooskõlas tulumaksuseaduse muudatused, millega 2025., 2026. ja 2027. aasta 1. jaanuarist suurendatakse järk-järgult KOV-ile rahvastikuregistrijärgse elaniku riiklikust pensionist laekuva tulumaksu osakaalu ja vähendatakse järk-järgult elaniku muust maksustatavast tulust laekuva tulumaksu osakaalu, kuni need on võrdsed (10,23%). TuMSMS-i eelnõu (443 SE, Riigikogu XV koosseis) seletuskirjas prognoositu kohaselt aeglustub sätete mõjul tulumaksu laekumise kasv KOV-ides, kus on suurem tööaliste osakaal ja kõrgem palgatase. Saue valla jaoks toob see kaasa tulubaasi (s.o tulumaks ja tasandusfond) prognoositud laekumise vähenemise kuni 1,5% 2025. aastal ning kokku mitte enam kui 3% aastaks 2029 võrreldes olukorraga, kui vaidlustatud muudatusi ei oleks tehtud (seletuskirja lk 11). Eelnevat ületav tulubaasi kahanemine kompenseeritakse (vt samas). Seaduseelnõu aluseks olnud prognoosarvutuste kohaselt on Saue vald üks neljateistkümnest KOV-ist, kelle tulubaasi kasv aeglustub (seletuskirja lk-d 17 ja 18).

**41.** Finantstagatistega seotud õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 43). Riigikohus on KOV-ide finantstagatiste sisu ja neile vastavaid riigi kohustusi avanud põhjalikumalt üldkogu 16. märtsi 2010. a otsuses asjas nr 3-4-1-8-09, milles kohus hindas muu hulgas samuti KOV-idele laekuva tulumaksuosa vähendamise põhiseaduspärasust. Riigikohtu seisukohad olid kokkuvõtlikult järgmised.

**41.1.** PS § 154 lg-st 1 tuleneb KOV-i õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, sealhulgas seda, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste

lahendamiseks eraldatud raha (enesekorraldusõigus). Enesekorraldusõiguse teostamine eeldab, et KOV-ile oleks tagatud oma ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid (3-4-1-8-09, p 55).

**41.2.** KOV-i finantstagatiste hulka kuuluvad eelkõige õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (ehk finantsstabiilsusele), õigus võtta võlakohustusi, õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi. PS § 154 lg-st 2 tuleneb lisaks õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. (Vt 3-4-1-8-09, p-d 60–61.)

**41.3.** Finantstagatised ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud kohalike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendata (3-4-1-8-09, p 68). Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada. See võib kaasa tuua ka KOV-idele eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise tingimusi (3-4-1-8-09, p 81).

**42.** Kolleegium selgitab esmalt Saue Vallavolikogu põhi- ja alternatiivse taotluse lubatavust (**II**). Seejärel analüüsib kolleegium KOV-ide rahaliste võimaluste ühtlustamisega kaasnevat enesekorraldusõiguse riivet (**III**). Sellele järgneb finantstagatiste riive põhiseaduspärasuse kontroll: kas vaidlustatud muudatused rikuvad KOV-i õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest (**IV**), õigust finantsstabiilsusele (**V**), õigust piisavatele rahalistele vahenditele (**VI**) või õigust võtta võlakohustusi (**VII**). Seejärel teeb kolleegium kokkuvõtva järelduse põhitaotluse lahendamise kohta (**VIII**). Viimaks lahendab kolleegium alternatiivse taotluse seoses muudatuste jõustumiseks jäetud kohanemisaja piisavusega (*vacatio legis*) (**IX**).

## (II) Taotluste lubatavus

**43.** Saue Vallavolikogu pöördus Riigikohtusse PSJKS §-s 7 sätestatud menetluses. PSJKS § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: 1) taotluse on esitanud KOV-i volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja 2) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu KOV-i põhiseaduslike tagatistega (RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38/48, p 80).

**44.** Taotluste lubatavuse eeldused on praegusel juhul täidetud. Saue Vallavolikogu võttis 28. novembril 2024 koosseisu häälteenamusega vastu otsuse, millega kiitis heaks Saue Vallavolikogu taotluste teksti. Taotleja väidab KOV-i põhiseaduslike tagatiste (PS § 154 lg-te 1 ja 2) rikkumist. Asjaolu, et vaidlustatud muudatused mõjutavad erinevaid KOV-e vastandlikult, taotluste lubatavust ei mõjuta.

## (III) KOV-ide rahaliste võimaluste ühtlustamine kui enesekorraldusõiguse riive

### (A) TuMSMS § 1 legitiimne eesmärk ja tasandamise õiguslik raamistik

**45.** TuMSMS-i eelnõu seletuskirja kohaselt taotleti muudatustega regionaalse ebavõrdsuse vähendamist KOV-ide tulubaasis, et vähem tulukad KOV-id suudaksid jätkusuutlikult täita oma põhiseaduslikke ülesandeid ja tagada teenuste kättesaadavust (seletuskirja lk-d 5-6, 10, 13). Eraldi on tulumaksu jaotussüsteemi ümberkorralduse eesmärgina sõnastatud regionaalse mahajäämuse ja valglinnastumise negatiivse mõju vähendamine (seletuskirja lk 9).

**46.** Riigil on põhiseadusest tulenev kohustus arvestada KOV-ide rahastamise süsteemi kujundamisel erinevustega KOV-ide sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras (3-4-1-8-09, p 66) ning rakendada väiksemate rahaliste vahenditega omavalitsusüksuste kaitseks rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete tuluallikate ja kulutuste

ebaühtlast jagunemist omavalitsusüksuste vahel (3-4-1-8-09, p 56). Samad põhimõtted tulenevad ka EKOH art-i 9 lg-test 4 ja 5. Artikli 9 lg 5 ei kirjuta ette, milliseid kriteeriume peab riik arvestama rahaliste vahendite ühtlustamiseks (tasandamise ulatuse kohta vt käesoleva otsuse p-d 62–64).

**47.** Vaidlustatud regulatsioon toetab KOV-ide ühtlasemat finantsilist toimetulekut ning aitab tagada üle Eesti avalike teenuste võrdsemat kvaliteeti. KOV-i võimetust osutada teenuseid minimaalsel tasemel, s.o ligilähedaselt samal tasemel kui Eesti ülejäänud KOV-ides keskmiselt, võib kaasa tuua elanike põhiõiguste rikkumise. Riigikohus on varem nentunud, et pole aktsepteeritav, kui esmatahtsate avalike teenuste kättesaadavus sõltub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse KOV-i majanduslik suutlikkus (RKPKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 121; vrd 3-4-1-8-09, p 67).

**48.** Nagu öeldud, nimetati TuMS-i muudatuste vahetu eesmärgina seletuskirjas ka soovi vähendada tulubaasi tasakaalustamise kaudu valglinnastumise ja regionaalse mahajäämise negatiivseid mõjusid. 20 aastaga on väljaspool Harju- ja Tartumaad elanike arv vähenenud ligi 20%. Väljaspool Harju- ja Tartumaad on jäänud lapsi ja tööelisi 26% vähemaks, kuid samal ajal on üle 65-aastaste arv kasvanud 14%. Nooremad inimesed ja kõrgemapalgalisel töökohal on kogunenud eelkõige Tallinna ja selle ümbruse KOV-idesse. Seetõttu on SKP elaniku kohta piirkonniti väga erinev ning see väljendub ka keskmise palga statistikas. See on põhjustanud suure erinevuse KOV-ide tulubaasis elaniku kohta. Eelnev tähendab vähemat raha omavalitsuslike teenuste korraldamiseks võrreldes tulukamate KOV-idega. (TuMSMS-i eelnõu seletuskiri, lk-d 2–4.)

**49.** Regionaalpoliitika suunamine KOV-ide tulubaasi jaotussüsteemi muutmise kaudu on kolleegiumi hinnangul legitiimne. Pärast 2017. aasta territoriaalset haldusreformi vähenesid KOV-ide tuluerinevused elaniku kohta oluliselt, kuid alates 2021. aastast on tuluerinevused hakanud kiiresti kasvama (vt ka Arenguseire lühiraport: Trendid kohalike omavalitsuste tuludes (2024)). Kui tulud jaotuvad KOV-ide vahel jätkuvalt liiga ebaühtlaselt, on riigil kohustus täiendavalt reageerida.

**50.** Saue valla hinnangul tuleks tema kiiret kasvu toetada sarnaselt kahanevate KOV-ide toetamisega tasandusfondist (vt RES<sub>2025</sub> § 3, vt valemis *EAMT*). Kolleegium leiab seevastu, et riik võib sõltuvalt regionaalpoliitilistest eesmärkidest toetada nii suureneva kui väheneva elanikkonnaga KOV-e. Kuigi inimestel on õigus valida vabalt elu- ja töökohta, ei tulene sellest riigile kohustust soosida töökohtade koondumist tõmbekeskustesse ning valglinnastumist, eriti kui see toimub ülejäänud KOV-ide arengu ja maksutulu arvel (vt ka p 60) ning kui pendelrändega kaasnevad soovimatud keskkonnamõjud. Soovides ääremaastumist takistada või vähemalt aeglustada, toimiks riik vastuoluliselt, kui ta samal ajal toetaks kiirelt kasvavaid KOV-e kõigi kasvukulude ülevõtmisega.

### **(B) Seadusandja otsustusruum meetme valikul**

**51.** Saue valla hinnangul tulnuks vähem tulukate KOV-ide toetamiseks kas suurendada tasandusfondi eraldisi või korrigeerida tasandusfondi valemit, mitte vähendada kiiremini kasvavate KOV-ide tulusid.

**52.** Kolleegium selgitab, et küsimuses, kuidas ja mis ulatuses KOV-ide erinevusi tasandada, jätab põhiseadus seadusandjale kui majandus- ja maksupoliitika kujundajale avara otsustusruumi. Erinevusi on võimalik vähendada nii KOV-idele lisarahastust võimaldades (nn vertikaalne tasandamine) kui ka olemasolevaid vahendeid KOV-ide vahel ümber jaotades (nn horisontaalne tasandamine).

**53.** Kolleegium peab asjakohaseks TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas toodud põhjendusi, mille kohaselt on just tulumaksu ümberjaotamine suurima ühtlustava mõjuga, kuna see moodustab ca 50%

KOV-ide sissetulekutest. Vaidlustatud muudatustel on tulubaasi ühtlustav mõju kahel põhjusel: esiteks on keskmine pension KOV-iti ühtlasem ja teiseks liigub pensionitulu siis rohkem piirkondadesse, kus on rohkem eakaaid, ja nendeks on üldjuhul vähem tulukad KOV-id.

### **(C) KOV-ide solidaarsus riigiga**

**54.** TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas on tasandusmeetme valikul silmas peetud riigi rahanduse üldist olukorda, sh vajadust järgida valitsussektori eelarvepuudujäägi reegleid. Ülemäärasest riigieelarve puudujäägist kohustub hoiduma ning eelarvedistsipliini järgima Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 126. Valitsussektori võlakooormus ulatub 2025. aastal 24,3%-ni SKP-st; objektiivselt mõjutavad riigirahanduse seisukorda ka kaitsekulud, mis saavad olema märkimisväärselt üle 3%, ulatudes 2026. a peaaegu 3,7%-ni SKP-st (RES<sub>2025</sub> seletuskiri, lk 1). Arvestades TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas antud ning kohtumenetluse käigus Vabariigi Valitsuse täiendatud põhjendusi, ei saa valikut – jätta riigieelarve tulude arvelt KOV-ide tulumaksuosa ja tasandusfondi maht suurendamata – pidada lubamatuks.

**55.** On tõsi, et laenuintresside tõus ning maksutõusudest tingitud üldine sisendhindade kasv on mõjutanud KOV-ide tulubaasi negatiivselt ning et suurema maksukoormuse tõttu on rohkem mõjutatud just teenuseid enam sisseostvad KOV-id. Sellest hoolimata ei tule KOV-idele vältimatult hüvitada igasugust lisakulu, kui see ei mõjuta üksnes või peamiselt KOV-e (vt ka RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19). Eelmärgitu kehtib siiski üksnes niivõrd, kui võrd KOV-ile jääb võimalus täita kohalikke, sh vabatahtlikke ülesandeid vajalikus mahus (vt VI osa). Põhiseadusest ei tulene nõuet eelistada KOV-ide vajadusi riigi vajadustele. Praegusel juhul on ilmne, et ka riigi kuluvajadus on julgeoleku- ja majandusolukorrast tingituna oluliselt kasvanud.

### **(D) Mõju piisavus**

**56.** Saue valla hinnangul ei aita vaidlustatud regulatsioon kaasa vähem tulukate KOV-ide jätkusuutlikkusele. Ka ELVL menetlusosalisena selgitas, et olukorras, kus kõik KOV-id on alarahastatud, ei ole raha ühtedelt teistele ümberjaotamine jätkusuutlik lahendus.

**57.** Kolleegium selgitab, et seadusandja avarat otsustusruumi silmas pidades ei saa kohus kontrollida, kas seadusandja on kaalunud regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks kõiki mõeldavaid alternatiive, seda eriti olukorras, kus lahenduse tegelik mõju põhineb prognoosidel ja asjaoludel, mis ei ole seadusandja kontrolli all. Vaidlustatud seadusmuudatust ei muuda põhiseadusvastaseks see, et valitud lahendus ei lahenda ühekorraga ära finantsiliselt vähem võimekate KOV-ide kõiki jätkusuutlikkuse probleeme.

**58.** Põhiseadus ei keela seadusandjal kombineerida regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks mitut lahendust ega tasandada ülemäärased erinevused meetmete koosmõjus. Seega ei saa pidada ebasobivaks, et lisaks tasandus- ja toetusfondile (RES § 3) ühtlustab riik tulu- ja kuluerinevusi täiendavalt ka tulumaksu jaotuspõhimõtete muutmise kaudu. Kuigi lähivaates ei pruugi see silmnähtavat regionaalpoliitilist muutust kaasa tuua, toetab see pikas vaates KOV-idele ühtlasema tulubaasi tagamist vananeva rahvastiku tingimustes.

### **(E) KOV-ide erinev tõhusus**

**59.** Saue vald leiab, et kasvavate KOV-ide tulude äravõtmine vähem tulukate KOV-ide kasuks on põhimõtteliselt vale ka seetõttu, et välja pole selgitatud KOV-ide endi võimalusi oma finantsolukorra parandamiseks.

**60.** Kolleegium selgitab, et tasandamise eesmärk on leevendada ennekõike struktuurset ebavõrdsust. Nagu Saue vald on selgitanud, suureneb kasvuperioodidel elanikkond valdavalt riigisisese rände arvelt. Kuivõrd sellises olukorras jääb maksumaksjate lisandumise korral Saue valda mõnes muus KOV-is maksumaksjaid vähemaks, ei saa eitada, et kasv toimub suures osas nende KOV-ide arvelt, kust inimesed ära liiguvad. Vähenev elanikkond toob kaasa surve KOV-i eelarvele mh teenuste kõrgemate ühikuhindade tõttu. Tööealiste elanike lahkumine äärealadelt ning sellest tingitud maksutulu koondumine tõmbekeskuste ümber paiknevatesse KOV-idesse on olemuselt struktuurne probleem, mida KOV-id ei saa suunata ainuüksi oma juhtimisotsuste või efektiivsuse kaudu.

**61.** KOV-ide juhtimine otsustatakse demokraatlikel valimistel. Seetõttu ei pea KOV-ide finantsvõimaluste ühtlustamisel alati arvesse võtma (tunnustama või ette heitma) efektiivsusest ja juhtimisotsuste kvaliteedist tingitud erinevusi. See, mil määral võtta arvesse juhtimiskvaliteeti, on seadusandja avara otsustusruumi küsimus.

### **(F) Tasandamise ulatus**

**62.** Tasandamise ulatuse üle otsustades tuleb seadusandjal leida tasakaal KOV-ide enesekorraldusõiguse ja erinevate KOV-ide võimaluste ühtlustamise vahel. Seadusandjal oli TuMSMS-i eelnõu väljatöötamisel kohustus kontrollida, ega muudatustest negatiivselt mõjutatud KOV-ide tulubaas ei vähene nende kohustusi (sh olemasolevat laenukoormust ja netovõlakoormuse piirmäära) arvestades ulatuses, mis võiks kaasa tuua KOV-ide finantstagatiste rikkumise. Selle vältimiseks on seadusandja tasandusfondis tulu- ja kulutasandusest eraldi ette näinud tulubaasi kompensatsiooni (TuMSMS § 1 p 8 (TuMS § 61 lg 72, jõustunud 1. jaanuaril 2025)). Erinevalt Saue vallast ei näe kolleegium, et enesekorraldusõigust kitsendataks ülemääraselt, kui mittesihotstarbeline kompensatsioon makstakse riigieelarve kaudu tasandusfondist (õiguskindluse küsimuse kohta vt lähemalt V osa).

**63.** Kolleegium mõnab, et KOV-ide tulukuse ülemäärane tasandamine võtaks nõrgematelt KOV-idelt üldse motivatsiooni ise oma finantsvõimaluste parandamise nimel pingutada ning paneks sellega tulukamatele KOV-idele ülemäärase koorma. Seevastu tasandamise ebapiisavusest võib anda tunnistust see, kui avalike teenuste tase mõnes KOV-is on rahapuuduse tõttu oluliselt madalam sarnaste teenuste keskmisest tasemest teistes KOV-ides. Kohus saab kontrollida, kas valitud tasandusmeede halvendab mõne KOV-i finantsseisundit või eelistab mõnda KOV-i meelevaldselt.

**64.** TuMSMS-i eelnõu seletuskirja kohaselt näitab KOV-ide ebavõrdsust põhitulu süvenev erinevus elaniku kohta tasandusfondi toetuse saajate ja mittesaajate vahel. Eelnõuga seati soovitud sihttasemeks põhitulu (tulumaks, maamaks, tasandusfondi tasanduse osas) 1,2-kordne erinevus (regionaalpoliitika programm 2022-2025, lk 12). Saue valla tulud ületavad eelnõu seletuskirjas prognoositu kohaselt kuluvajadust ka TuMSi muudatuste järel 1,07 korda. Kolleegium märgib, et seadusandjal on õigus sekkuda mitte üksnes juhul, kui ühe elaniku kohta arvestatud põhitulu erinevused KOV-ide vahel jätkuvalt süvenevad, vaid ka selleks, et olemasolevaid erinevusi kiiremini tasandada. Saue valla esile toodud väide, et põhitegevuse tulemi võrdluses näivad KOV-ide erinevused niigi taandumas, ei muuda vaidlustatud regulatsiooni lähtealuseid ebavajalikuks (vt ka p 101).

**65.** Kokkuvõttes on TuMSMS-iga taotletud KOV-ide rahaliste võimaluste ühtlustamine Saue valla enesekorraldusõiguse riivena õiguspärane.

#### (IV) Õigus riikliku ülesande täielikule rahastamisele riigieelarvest

**66.** Saue valla hinnangul rikutakse tema õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest (PS § 154 lg 2), kuna regionaalse mahajäämuse vähendamine on riiklik ülesanne, mida TuMS-i muudatuste tulemusena rahastatakse aga KOV-ide tulubaasi arvelt. Tulude vähendamine (sh tulubaasi kasvu vähendamine valla eelarvestrateegiaga võrreldes (RT IV, 11.10.2024, 5)) kohustusi vähendamata on taotleja hinnangul samaväärne olukorraga, kui seadus paneks KOV-idele täiendava riikliku kohustuse või suurendaks mõnd kohustust, katmata riigieelarvest sellega seotud kulu.

**67.** Kolleegium selle lähenemisega ei nõustu. KOV-i finantstagatiseid ei hõlma õigust sellele, et kord juba saavutatud kohalike ülesannete rahastamise taset mitte kunagi ei vähendata (3-4-1-8-09, p 68). On tõsi, et juhul kui KOV-ile pannakse seadusega riiklik ülesanne, on KOV-il õigus selle täielikule finantseerimisele riigieelarvest (PS § 154 lg 2 teine lause) (vt 5-23-38/48 p 84; 3-4-1-8-09, p-d 54, 60 ja 74). Praegusel juhul ei saa tulubaasi senisest erinevat ümberjaotamist KOV-ide vahel käsitada olukorrana, kus KOV-ile oleks seadusega või seaduse alusel pandud uus riiklik ülesanne või suurendatud riikliku ülesande raames KOV-il lasuvaid kohustusi. KOV-ide tulubaasi ümber jaotades täidabki riik regionaalpoliitika kujundamise ülesannet ning, nagu ülalpool viidatud, on see enesekorraldusõiguse riive legitiimne eesmärk. Saue vald pole ka välja toonud konkreetseid riiklike ülesandeid, mis tal TuMS-i muudatuste tõttu täitmata jääksid. Eelnevast tulenevalt ei saa TuMS-i muudatused, mille eesmärk on ühtlustada KOV-ide võimekust omavalitsuslike ülesannete täitmisel, riivata PS § 154 lg-s 2 sätestatud KOV-i õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest.

#### (V) Õigus finantsstabiilsusele

**68.** Saue valla hinnangul riivavad TuMS-i muudatused ülemäära valla võimalust viia ellu pikaajalisi arengukavasid ja eelarvestrateegiat, sh kavandada investeeringuid ning luua prognoositavaid puhvreid majandusüklitega toimetulekuks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 37<sup>2</sup> lg 3 kohaselt peavad KOV-i arengukava ja eelarvestrateegia hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat.

**69.** Õigus finantsstabiilsusele sisaldab usalduse kaitset KOV-ide ja riigi vahelistes rahastamist puudutavates suhetes (vt 3-4-1-8-09, p-d 78-79). Omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsus eeldab, et KOV-idel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning seda ei muudeta ootamatult ja oluliselt KOV-idele ebasoodsamaks, iseäranis eelarveaasta keskel. Ebasoodsas suunas muutmine tähendab eelkõige õigusaktiga omavalitsuslike ülesannete rahastamise vähendamist. (5-23-38/48, p 109; 3-4-1-8-09, p-d 78–80.) Finantsstabiilsust riivab iga KOV-i tulubaasi ebasoodsas suunas muutmine ehk kord juba saavutatud finantseerimise taseme alandamine ning seda ka juhul, kui see ei põhjusta omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavust. Seega TuMSMS § 1, mille mõjul aeglustub Saue vallas järgnevatel aastatel tulumaksu laekumise kasv, riivab (ka leevendusmeetmeid arvestades, vt p-d 117–119) valla õigust rahastamissüsteemi stabiilsusele.

**70.** Õigust finantsstabiilsusele võib sarnaselt muude PS § 154 lg-st 1 tulenevate õigustega piirata samadel tingimustel nagu enesekorraldusõigust (3-4-1-8-09, p-d 81-82). Teisisõnu peab riive olema formaalselt põhiseaduspärane (pädevus-, menetlus- ja vorminõuete ning õigusselguse põhimõtte järgimine), sel peab olema legitiimne eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seejuures saab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus siin sekkuda vaid olukorras, kus riive on ilmselgelt ebamõõdukas (samas, p 109, vt ka p 64).

**71.** Finantsstabiilsus on pikaajaliste arengute kavandamiseks oluline väärtus. Samas ei saa finantsstabiilsuse nõudest tuletada, et riik peaks KOV-ide rahastamise küsimused otsustama iga-aastasest riigieelarvest eraldi mitu aastat ette. Sellise nõude esitamine kahjustaks parlamentaarset demokraatiat (sh eelmise Riigikogu koosseisu tehtud otsuste muutmise võimalusi) ning võimekust kohaneda muutuvate oludega.

**72.** Praegusel juhul kavandati TuMSMS-i vastuvõtmine ja jõustamine nii, et KOV-idel jääks võimalus arvestada selle seadusega 2025. a eelarve ning järgmise eelarvestrateegia kavandamisel. Muudatuste eesmärki (vt p-d 45–49) ning mõju ulatust (vt lähemalt p-d 84–92) arvestades ei ole kolleegiumi hinnangul finantsstabiilsusesse sekkunud ülemääraselt.

**73.** Seadusandja on finantsstabiilsuse riive ulatust vähendanud, hajutades TuMS-i muudatuste negatiivse mõju enam kui kümnele aastale tasandusfondi kaudu tulubaasi kompensatsiooni maksmisega (TuMSMS § 1 p 8 (TuMS § 61 lg 72)). Saue valla hinnangul ei saa sellega siiski arvestada, kuna kompensatsioon ei ole õiguslikult tagatud: tulubaasi kahanemise piirmäär on jäetud seadusega kehtestamata ning selle asemel nähakse kompensatsioon ette fikseeritud summana iga-aastasest riigieelarve seaduses. Kahanemise piirmäär, mille ülesandeks on tagada muudatustest negatiivselt mõjutatud KOV-idele kindlus, et nende tulubaas teatud piirist rohkem ei vähene, on ette nähtud üksnes TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas (lk 2).

**74.** Üldkogu on varem selgitanud, et õigus finantsstabiilsusele ei hõlma põhiseaduslikku nõuet, et alati, kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel KOV-i eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse need summad või vähendatakse vastavalt KOV-ile pandud kohustusi (3-4-1-8-09, p 80). Vaidlusaluse kompensatsiooni eesmärk pole Saue vallale tulubaasi kasvu kahanemist hüvitada, vaid hajutada selle negatiivne mõju pikemale perioodile.

**75.** Asjaolu, et tulubaasi vähenemise piirmäära ei ole reguleeritud seadusega, vaid nimetatud üksnes TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas, jättes tulubaasi kompensatsiooni suuruse täies ulatuses iga-aastase riigieelarve seaduse reguleerida, riivab siiski finantsstabiilsust ning selle aluseks olevat õiguskindluse põhimõtet (PS § 3). Õiguskindlust ei saa tagada seletuskirjas antud lubadus. Nagu õiguskantsler on õigesti märkinud, tuleb TuMSMS § 1 punktis 8 (TuMS § 61 lg-s 72) ette nähtud kohustust tõlgendada EKOH ja PS § 154 lg 1 taustal nii, et kompensatsiooni ei tohi jätta määramata või määrata ülemäära väiksena. Vastasel juhul kaotaks säte tähenduse. Õiguskindluse riivet leevendab mõneti ka asjaolu, et TuMSMS § 1 p 7 (TuMS § 61 lg 66<sup>1</sup>) näeb ette kohustusliku mõjude hindamise aastal 2029. See võimaldab korregeerida ettenägematuid negatiivseid mõjusid.

**76.** Ehkki tulubaasi kompensatsioonist sõltub finantsstabiilsuse riive ulatus, ei saa siiski väita, et mõju hajutamata jätmine oleks eraldiseisvalt olnud finantsstabiilsuse nõudega vastuolus. Regionaal- ja põllumajandusministri arvamuses esitatud prognoosarvutuste kohaselt oleks TuMS-i muudatuste negatiivne kogumõju Saue valla tulubaasile ilma kompensatsioonita kaks korda kõrgem (5,9% kompensatsioonita vs. 3% koos kompensatsiooniga) (lk 16). See tähendab, et ilma kompensatsioonimehhanismita tulubaasi kasv mitte ei aeglustuks, vaid tõenäoliselt tulubaas järgnevatel aastatel väheneks (TuMSMS-i eelnõu VTK, p 3). Asjaolu, et tulubaasi kompensatsiooni suurus on TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas fikseeritud 2024. a prognoosi põhjal kuni aastani 2035 (lk-d 11-12), riivab ka KOV-i rahastamissüsteemi paindlikkuse nõuet. Riivet leevendab kohustus analüüsida muudatuste tegelikku mõju hiljemalt aastal 2029 (TuMS § 61 lg 66<sup>1</sup>). Arvestades, et järgnevatel aastatel kavandatud kompensatsiooni summad mõjutavad Saue valla prognoositud eelarve kogutulust mitte enam kui 2% ulatuses, jääb selle mõju rahastamissüsteemi paindlikkusele



tervikuna väheoluliseks. Saue vallale tekitatud eelarveline ebakindlus – s.t tõenäoline vajadus kohandada arengukava, eelarvestrateegiat ning investeerimisplaane ning leida mõju vähendamiseks lisasissetulekuid – ei ole nii oluline, et kaaluks üles muudatustega taotletud eesmärgid (vt p-d 45–48). Teisisõnu ei näe kolleegium õiguskindluse rikkumist. Küsimuse piisavast *vacatio legis*’est lahendab kolleegium eraldi alternatiivse taotluse lahendamise raames (IX osa), kus antakse ka lõplik hinnang finantsstabiilsuse riive põhiseaduspärasusele.

## **(VI) Õigus piisavatele rahalistele vahenditele**

**77.** Saue valla väitel ei ole talle tulumaksu jaotussüsteemi muudatuste (TuMSMS § 1) tulemusena tagatud piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.

**78.** Riigikohtu praktika kohaselt on õigust piisavale rahastusele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks rikutud, kui KOV-ile ei ole tagatud raha kohalike ülesannete täitmiseks minimaalses vajalikus mahu, s.t. kui KOV-il ei ole võimalik täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses (3-4-1-8-09, p 65). Selliselt mõistetud õigus on KOV-i finantstagatiste absoluutne tuum, mida põhiseaduspäraselt riivata ei saa.

## **(A) Kontrollistandard ja metoodika**

**79.** Omavalitsuslike ülesannete rahastuse piisavust on võimalik kindlaks teha erinevate meetodite koosmõjus. Kolleegium hindab RES § 47 ja RES<sub>2025</sub> § 3 alusel tasandusfondi toetuse määramisel aluseks võetavat arvestuslikku keskmist kuluvajadust (p-d 99–103), võrdleb Saue valla finantsnäitajaid ning teenustasemeid usaldusväärsete võrdlusandmete alusel teiste KOV-ide näitajatega (p-d 104–107) ning arvestab leevendusmeetmete ja KOV-i võimalustega oma tulusid ja kulusid juhtida (p-d 108–120).

**80.** Saue vald väidab finantstagatiste rikkumist seoses rahastuse ebapiisavusega põhjusel, et muudeti tulubaasi jaotussüsteemi, mitte aga seetõttu, et lisandunud oleks uusi ülesandeid või kohustusi. Järelikult tuleb PS § 154 lg 1 väidetud rikkumisele hinnangu andmisel aluseks võtta KOV-i finantsseisund tervikuna, mitte mõne üksiku ülesande rahastus (vrd 5-23-38/48, p 106). See tähendab, et rahastuse ebapiisavuse hindamisel ei saa praegusel juhul piirduda üksnes Saue valla taotluses toodud valdkondade (eelkõige haridus) kulude ja tulude võrdlemisega. Sellega nõustusi ka teised menetlusosalised.

**81.** Taotleja on kohustatud rahapuudust põhjendama ja tõendama (3-4-1-8-09, p 98; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 92; vt ka 5-23-38/48, p-d 106-107). Kui taotleja on raha ebapiisavust usutavalt põhjendanud, läheb vastupidise tõendamise kohustus üle riigile. Kui KOV-ide finantsseisundit peegeldavad näitajad (sh teenustasemed ja finantsolukorra indeks) annavad alust KOV-i finantsvõimekuses kahelda, peab selle võrra suurem olema ka kohtu uuriv roll.

**82.** Õigusloova akti põhiseadusvastasuse tuvastamiseks ei pea kõik seaduse rakendamisega kaasnevad tagajärjed olema juba saanud, kuid rikkumine peab olema piisavalt tõenäoline, s.t. mõju avaldumise tõenäosus peab olema suur (vrd RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 52).

**83.** Vaidlustatud regulatsiooni mõju avaldub pikema aja vältel ning riive ulatust tuleb suures osas hinnata prognooside põhjal. Praeguses asjas vaidluse all olevate seadusemuudatuste mõju KOV-i rahaliste vahendite piisavusele sõltub mh keskmise palga ja Saue valla elanikkonna kasvu jätkumisest, kuid samuti Saue valla tulu- ja kuluautonoomsetest valikutest. Kolleegium saab TuMSMS § 1 põhiseaduspärasuse hindamisel kontrollida, kas muudatuste aluseks võetud prognoosid on

adekvaatsed, s.t kas need põhinevad asjakohastel eeldustel ja metoodikal ning võtavad arvesse kõiki olulisi muutujaid, mitte aga seda, kas prognoosid on realiseerunud. KOV-i tulude teenimise ja kulude kokkuhoiu võimalusi saab arvesse võtta üksnes piiratud ulatuses (vt p 109).

### **(B) Riive ulatuse hindamine prognooside põhjal**

**84.** TuMSMS-i eelnõu seletuskirja kohaselt ei too vaidlustatud regulatsioon kaasa ühegi KOV-i tulubaasi taseme nominaalset alanemist (lk 14). Rahandusministeeriumi prognoose aluseks võttes on leitud, et tulukamate KOV-ide tulumaksu laekumise kasv jääb ka pärast muudatust KOV-ide keskmisest kasvust mõnevõrra suuremaks, kasv lihtsalt aeglustub. Kui tasandusfondi toetuse saajate tulude ja kuluvajaduse suhtarv on vahemikus 0,98-1,00, siis Saue vallal olnuks see seadusmuudatuseta 1,14. Muudatuste tulemusena on prognoositud suhtarvuks 2028. aastal 1,07 (lk-d 14-15).

**85.** Vaidlustatud tulumaksumuudatuste rahaline mõju Saue valla eelarvele on kõige järsem just 2025. aastal (tulubaasi prognoositav kasv jääb hinnanguliselt 1,5% võrra väiksemaks), samas kui järgneval kolmel aastal väheneb tulubaasi kasvutempo hinnanguliselt täiendava 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Kokku ei või TuMS-i muudatuste tulemusel KOV-ide tulubaas väheneda üle 3% võrreldes sellega, kui muudatusi poleks tehtud. Eelnõu seletuskirjas prognoositi, et summa, mille võrra laekub Saue vallale TuMS-i muudatuste tõttu tulumaksu vähem, on 2025. aastal hinnanguliselt 0,7 miljonit eurot, 2026. aastal 1,1 miljonit eurot ja 2027. aastal 1,4 miljonit eurot (lk 19). Ühtlasi prognoositi, et Saue vallal on võimalik eelarvestrateegias kavandatuga võrreldes teenida 2025. aastal lisatulu 600 000 eurot, mis tasandaks valdavas osas tulumaksumuudatuste mõju (lk-d 19-20).

**86.** Saue valla kriitika kohaselt on prognooside aluseks võetud Saue valla 2023–2028 eelarvestrateegia, mille põhjal arvestati 2025. a põhitegevuse tulemiks pärast tulubaasi ümberkorraldamist 6 miljonit eurot. Vastuvõetud 2025. a vallaeelarves on kohandatud prognoostulemiks üksnes 5,5 miljonit eurot. See on 8,3% võrra vähem TuMSMS-i eelnõu aluseks olnud prognoosist.

**87.** Saue valla väitel ei võta eelnõus tehtud arvutused arvesse KOV-ide vajadusi majandustsükli üleselt. Prognoosides on lähtutud lühiajalistest trendidest, sh Saue valla tulubaasi jätkuvast kasvust. See eeldab aga vältimatult ka Saue valla elanikkonna kasvumist, mis omakorda nõuab jätkuvaid investeeringuid ning langetab eelarve põhitegevuse tulemit. Juhul kui elanike arvu kasv ei jätku, võib Saue valda tabada tulubaasi prognoositud kasvu aeglustumise asemel tulude tegelik vähenemine.

**88.** Kolleegiumi hinnangul on TuMS-i muudatuste väljatöötamisel lähtutud aja- ja asjakohastest majandusalastest teadmistest ning nende põhjal tehtud prognoosidest. Aluseks olid Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadine majandusprognoos ning Saue valla viimane eelarvestrateegia. TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas välja toodud kaalutlused on jälgitavad ja järjepidevad ning mõju-analüüs adekvaatne. Seadusandjale ei saa ette heita selliste asjaolude arvesse võtmata jätmist, millega ei olnud mõistlikult võimalik arvestada (nt ootamatud välispoliitilised sündmused).

**89.** 2025. aasta riigieelarve koostamisel prognoositi nominaalseks palgakasvuks võrreldes 2024. aastaga 4,3–4,6% (2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri, 513 SE, Riigikogu XV koosseis, lk 569). Saue vald on oma 2025. aasta eelarves prognoosinud 3,4%-list tulumaksulaekumise kasvu ilma maksumaksjate lisandumiseta (4,4% kasvu koos prognoositud maksumaksjate lisandumisega). Sellesse on TuMS-i muudatuste mõjud juba sisse arvestatud (vt Saue valla 2025. aasta eelarve seletuskiri, lk 5). Seega nii Rahandusministeeriumi majandusprognoosi kui Saue

valla enda prognooside kohaselt jätkab tulubaas TuMS-i muudatuste järel kasvamist, sõltumata elanike arvu kasvust.

**90.** Saue valla viimases eelarvestrateegias 2025. a kohta tehtud prognoos, milles on TuMSMS-i eeldatavaid mõjusid arvesse võetud, on hoolimata konservatiivsest lähenemisest optimistlik. Ka käesoleva kohtuotsuse tegemise ajal ei viita miski sellele, et muudatuste tegelik mõju Saue valla finantsolukorrale kujuneks 2025. aastal suuremaks, kui muudatuste tegemise käigus kavandati. Kuigi tarbijahinnaindeksi kasv on olnud prognoositust kiirem, on suurem olnud ka keskmise palga kasv, mis oli Harjumaal 2024. a IV kvartalis võrreldes 2023. a sama ajavahemikuga 8,4% (vt <https://palgad.stat.ee/>) oodatud 6% asemel (Rahandusministeeriumi 2024. a kevadine majandusprognoos, lk 9). Kohtumenetluse kestel ei ole ilmnenud asjaolusid, mis annaksid põhjust kahelda eelnõus aluseks võetud eelduste paikapidavuses (mh on stabiliseerunud laenuintresside määrad). Ka Saue valla 2025. aasta eelarve esimese poolaasta täitmise ülevaatest ei nähtu ohtu, et Saue vallal jääksid kavandatud ülesanded rahapuudusel täitmata. Saue valla 29. mail 2025 vastu võetud lisaeelarvest nähtuvalt on põhitegevuse tulem eelnevaga võrreldes hoopis paranenud.

**91.** Saue valla soovitud täiendavate riskistsenaariumide analüüsimata jätmist ei saa seadusandjale ette heita ja see ei saa ka mõjutada hinnangut TuMSMS-i sätete põhiseaduspärasusele.

**92.** Juhul kui Saue valla elanikkond ei jätka prognoositud tempos kasvamist, ei vähene sellest üksnes maksutulu, vaid ka investeerimissurve taristule ning kulud lasteaia- ja koolikohtadele. Pikaajalisi demograafilisi suundumusi arvestades on sündimuse jätkuv kahanemine tõenäolisem kui selle oluline kasv. Seetõttu on ka pikaajalises vaates investeeringukulu taristule ja sellega seotud laenukoormus tõenäoliselt vähenemas. Põhjendatuks ei saa pidada Saue valla arusaama, et sõltumata prognoositavatest demograafilistest suundumustest peab vald olema finantsiliselt valmis igasuguse ootamatu kasvu „ära teenindama“. Kui KOV-i hinnangul tema finantsolukord ei võimalda edasise kasvuga kaasnevate kuludega toime tulla või edasine kasv pole pikas vaates kooskõlas KOV-i arengueesmärkidega, on KOV-il võimalik neid arenguid mh planeeringute kaudu suunata (vt p 111).

**93.** Isegi juhul, kui Saue valla tulubaas ei jätka prognoositud ulatuses kasvamist ning TuMS-i muudatused toovad kaasa valla tulude tegeliku vähenemise, ei pruugi sellega kaasneda vahendite ebapiisavust PS § 154 lg 1 tähenduses.

### **(C) Rahapuuduse kindlakstegemine**

#### **(1) Ebapiisavus PS § 154 lg 1 mõttes**

**94.** Valla sõnul ei ole tema tulubaas piisav, et tasandada majandus- ja arengutsüklite erinevaid faase, tagada püsiv investeerimis-, laenude teenindamise, maksubaasi kasvatamise, teenuste kvaliteedi säilitamise ja mahtude kasvatamise võimekus.

**95.** Kolleegium selgitab lähemalt põhiseadusega nõutud minimaalse rahastamistaseme sisu.

**95.1.** Kohalike ülesannete minimaalse mahu määravad ära põhiõigused (nt PS § 28 lg 4, § 37 lg 2), mida KOV-id on kohustatud tagama (PS § 14), ning seadustest ja alamalseisvatest õigusaktidest tulenevad nõuded kohustuslike ülesannete täitmisele (vt 3-4-1-8-09, p 67).

**95.2.** Suure osa KOV-i ülesannetest moodustab kohalike asutuste ülalpidamine KOKS § 6 lg 2 mõttes ning kohalike teenuste osutamine KOKS § 6 lg 1 tähenduses. Osaliselt on nende ülesannetega seotud nõuded riiklikult ette kirjutatud (nt hooldekodud), osalt aga KOV-i otsustada. Kohustuslikud

kohalikud ülesanded, mille minimaalset taset pole seadusandja kindlaks määranud, tuleb enesekorraldusõigusest lähtuvalt täita kaalutlusõiguse kohaselt. Seejuures tuleb arvestada ühelt poolt KOV-i vajaduste ja elanike huvidega, kuid teisalt ka sellega, milline on ülesande nõuetekohaseks täitmiseks nõutav tase teistes KOV-ides, võttes arvesse piirkondlikke erinevusi (nt palgatasemes).

**95.3.** Riigi ja KOV-ide rahastamissüsteeme ei saa vaadata teineteisest lahutatult. KOV-ide rahastamistaseme piisavus tuleb asetada üldise rahanduspoliitika konteksti, kuivõrd kohaliku tasandi rahandus on osa avaliku sektori rahandusest. See tähendab, et kohalike ülesannete täitmise nõutav ulatus on ajas muutuv ning oleneb suurel määral üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja ühiskonna heaolu tasemest (3-4-1-8-09, p 67). Põhiseaduse kohaselt on legitiimne jaotada majandus-, välis- ja julgeolekupoliitilistest mõjudest lähtuv lisakulu või tulude vähenemine riigi ja kohaliku tasandi vahel solidaarselt. Ka EKOH põhimõtete kohaselt võib KOV-de rahastamine järgida majandustsükli (nii ka kaasajastatud kommentaarid EKOH selgitava aruande kohta (2020), art 9, p 144).

**95.4.** Muutused sotsiaalses ja majanduslikus keskkonnas võivad mõjutada nii kohalike ülesannete hulka kui ka nende täitmise kvaliteeti. See tähendab, et erinevalt Saue valla nägemusest ei hõlma õigus piisavatele rahalistele vahenditele PS § 154 lg 1 tähenduses õigust teenuste kvaliteedi säilitamisele ja mahtude või maksubaasi kasvatamisele. KOV-il ei ole põhiseadusest tulenevat piiramatut õigust sellele, et riik tema plaanide elluviimisesse ei sekkuks.

**95.5.** Saue valla jaoks võib see tähendada väljitavate investeeringute edasilükkamist, vältimatute investeeringute elluviimist järk-järgult, samuti vajadust teha põhiseaduslikku miinimumi ületavas osas järeleandmisi omavalitsuslike ülesannete täitmise mahus või kvaliteedis. Juhul kui KOV näitab ära, et olemasoleva rahastusega pole võimalik ülesannet seadusega ettekirjutud mahus ja kvaliteediga täita, ning rahastuse suurendamine ei ole seadusandja hinnangul võimalik, pole välistatud, et riik peab vähendama ülesannete täitmiseks seatud nõudeid (3-4-1-8-09, p 69).

**96.** Juhul kui KOV väidab, et tal pole raha mõne konkreetse ülesande (ülesannete) täitmiseks, tuleb selle väite kontrollimisel võtta arvesse nii teiste kohustuslike omavalitsuslike ülesannete kui ka vabatahtlike ülesannete täitmist.

**97.** Ükski õigusakt ei näe ette, millises mahus peab KOV-idele olema tagatud võimalus täita vabatahtlikke omavalitsuslike ülesandeid, et säiliks enesekorraldusõiguse tuum. Riigikontrolli KOV-ide rahastamise auditi (2017) kohaselt oli kulu vabatahtlikele ülesannetele elaniku kohta keskmisest suurema põhituluga KOV-ides ligikaudu kaks korda kõrgem kui ülejäänud KOV-ides (lk 29). See annab muu hulgas tunnistust finantsvõimekuse ülemäärasest erinevusest KOV-ide vahel. Kolleegiumil pole andmeid, et see pilt oleks praeguseks üldjoontes palju muutunud.

**98.** Mitmed omavalitsuslikud ülesanded (sh haridus- ja sotsiaalteenused) on tihedalt seotud põhiõiguste tagamisega. Seetõttu on seadusandja PS-is sisalduvat olulisuse põhimõtet järgides muutnud osade omavalitsuslike ülesannete täitmise kohustuslikuks. KOV-i väide, et tal ei ole piisavalt raha, on põhjendatud alles siis, kui ta näitab ära, et rahast, mis tal jääb üle kohustuslike ülesannete põhiseadusliku miinimumi täitmisest, ei jätku vabatahtlike ülesannete täitmiseks isegi minimaalses mahus. See seisukoht kehtib eeldusel, et seadusandja valik kohustuslike ja vabatahtlike ülesannete eristamisel on põhiseaduspärane. Saue valla eelarve jaotusest nähtuvalt on vallal raha vabatahtlike ülesannete täitmiseks mahus, mida paljud vähem tulukad KOV-id endale kaugelt lubada ei saa.

## (2) Ebapiisavuse hindamine arvestusliku keskmise kuluvajaduse alusel

**99.** Minimaalse rahastamistaseme kindlakstegemiseks peab valitsema selgus selles, milline on konkreetses KOV-is täitmist nõudvate kohalike ülesannete minimaalne maht ning sellest tulenevalt ka nende ülesannete täitmise maksumus. Samuti peab olema teada, kui palju olemasolev rahastamissüsteem võimaldab KOV-il kohalike ülesannete täitmiseks raha saada. (3-4-1-8-09, p 90).

**100.** EKOH art 9 lg 4 kohaselt peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, arvestamaks nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegelikku muutumist (vt ka 3-4-1-8-09, p 56). KOV-i finantstagatistest tuleneb riigi kohustus kohandada KOV-ide rahastamissüsteemi nii, et KOV-ide rahastus ei muutuks muutuvaid olusid arvestades ebapiisavaks. See hõlmab ka Saue valla väidetud olukorda, kus tema kulud on kiirelt kasvanud eelkõige suure hulga laste tõttu, kellele on tarvis pakkuda lasteaia- ja koolikohti ning tugiteenuseid, ning see on tinginud vahendite ebapiisavuse.

**101.** Saue valla hinnangul tuleb riive ulatuse hindamisel võtta aluseks seadusemuudatuse mõju eelkõige Saue valla põhitegevuse tulemile, mitte valla eelarvele tervikuna. Kolleegium jagab ülejäänud menetlusosaliste arusaama, et põhitegevuse tulemit kui sissetulekute ja väljaminekute vahe ei peegelda KOV-i jätkusuutlikkust või tema finantsvahendite püsivat ebapiisavust PS § 154 tähenduses, vaid olulises osas KOV-i juhtimisotsuseid (valikut, kas keskenduda kokkuhoiule, investeeringutele, jooksvatele kuludele, lisatulu teenimisele). Seega, kuigi põhitegevuse tulemit võib näidata lühiajalist finantskitsikust ning laenuvõimet, siis ei ole see vaidlusaluse seadusemuudatuse mõju hindamiseks siiski objektiivne alus, kuna KOV-il on teatud ulatuses võimalik põhitegevuse tulemit ise kujundada.

**102.** Vahendite ebapiisavust pole õige hinnata, võrreldes KOV-i tulusid tema tegelike kuludega. Sama ülesande täitmise kulu võib olla KOV-iti erinev. Suuremate kulude põhjendatuse üle otsustamine tähendaks paratamatult hinnangute andmist kulude aluseks olnud KOV-i poliitilistele otsustele. Tegelikult kuludest lähtumine võiks näidata tulukama KOV-i kuluvajadust liiga suurena või, vastupidi, vaevu toimetuleva KOV-i kuluvajadust liiga väiksena, kui KOV-il ei ole raha isegi hädavajalikeks kulutusteks. Seetõttu on minimaalse kuluvajaduse üle otsustamisel pigem põhjendatud lähtuda keskmistest näitajatest.

**103.** Kehtivas õiguses selgitatakse kõigi, sh tulukate KOV-ide arvestuslik keskmine tegevuskulu (ehk arvestuslik kuluvajadus) välja ning tasandatakse KOV-ide tulud ja arvestuslikud kulud tasandusfondi (RES § 47, RES<sub>2025</sub> § 3) kaudu.

**103.1.** Tasandusfondi vahetu eesmärk on luua KOV-idele ühetaolised tingimused ülesannete täitmiseks ilma raha kasutamisele tingimusi seadmata (RES § 47 lg 2). Kaudselt toimib tasandusfond ka esmase filtrina KOV-ide rahastuse ebapiisavuse ennetamisel. Juhul kui KOV-i arvestuslikud tulud ei kata KOV-i arvestuslikku keskmist tegevuskulu, kaetakse vahe 90% ulatuses tasandusfondist (kulutasandust kujutab RES<sub>2025</sub> §-s 3 valemi osa  $(AK-AT)*k$ , kus AK tähistab KOV-i arvestuslikku keskmist tegevuskulu; AT tähistab KOV-i arvestuslikke tulusid (tulumaks ja arvestuslik maamaks) ning k tähistab koefitsienti ehk seda, millises ulatuses vahe tasandatakse; k väärtus on seaduse kohaselt 0,9).

**103.2.** Iga KOV-i arvestuslik keskmine tegevuskulu leitakse RES<sub>2025</sub> § 3 lg 1 järgi omakorda järgmise valemi abil:  $AK = \sum_{n=1}^{11} C_n * P_n * H_n$ . KOV-i arvestusliku kuluvajaduse aluseks on KOV-i elanike arv ( $C_n$ ), arvestuslik keskmine tegevuskulu ühe isiku kohta ( $P_n$ ) ning elanike paiknemist arvestav tagamaalisuse koefitsient ( $H_n$ ). Seejuures peetakse eraldi arvestust eelkooliealiste, kooliealiste,

põhikooliealiste, tööealiste, eakate, 65–84-aastaste eakate, 85-aastaste ja vanemate eakate, asendushooldusel ja järelhooldusel olevate laste, määratud hooldajaga puudega laste ning munitsipaalgümnaasiumide õpilaste kohta. Arvestuslik keskmine tegevuskulu ühe isiku kohta ( $P_n$ ) on viidatud parameetrite (isiku gruppide) puhul erinev, s.t. suurema kulu allikaid võetakse arvesse kõrgema koefitsiendiga. 2024. aasta tasandusfondis on arvestatud, et üks eelkooliealine laps tähendab KOV-ile *ca* 6,5 korda ja üks kooliealine laps *ca* 3,8-6,0 korda suuremat kulu kui tööealine elanik. Nagu ülaltoodud valemist nähtub, saadakse KOV-i arvestuslik keskmine tegevuskulu elanike arvu ning iga parameetri (isikute grupi) ühe ühiku (ehk ühe isiku) maksumuse ja tagamaalisuse koefitsiendi korrutiste kogusummana (RES<sub>2025</sub> § 3, valemis muutuja AK). Valitsuse selgituste kohaselt on koefitsientide metoodika ja väärtus fikseeritud kokkuleppes KOV-idega.

**103.3.** Arvestusliku keskmise tegevuskulu metoodikast nähtuvalt on Saue valla suurest laste arvust tingitud suuremat kuluvajadust silmas peetud. Lisakuludest hoolimata ületavad Saue valla arvestuslikud tulud arvestuslikku keskmist tegevuskulu, mistõttu kulutasandust ei toimu, s.t. Saue vald ei ole tasandusfondi toetuse saajate hulgas. Saue valla tulude ja kulude suhtarv jääb ka vaidlustatud muudatuste järel endiselt kõrgemaks enamikust Eesti KOV-idest. Saue vald pole ka ise väitnud, et tema rahalised võimalused jääksid kehvemaks kui KOV-idel, kes saavad tasandusfondi toetust. Lisaks võetakse KOV-ide kuluvajaduse erinevusi arvesse toetusfondi toetuse (RES § 48 lg 1; RES<sub>2025</sub> § 3 lg 2) jaotamisel (toimetulekutoetus, üld- ja huvihariduse toetus, suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus).

**103.4.** Kolleegium märgib veel, et KOV-i arvestuslik kuluvajadus ei pea peegeldama KOV-i tegelikke kulusid iga üksiku kohustuse lõikes. KOV võib täita kohustuslikku omavalitsuslikku ülesannet ka viisil, mis toob kaasa keskmise kuluvajaduse ületamise, kuid sel viisil ülesannet täites ei ole riik üldjuhul kohustatud sellega kaasnevaid kulusid täies ulatuses hüvitama.

**103.5.** Kohus saab seadusandja hinnangutesse avara poliitilise otsustusruumi tingimustes sekkuda vaid juhul, kui need on ilmselgelt meelevaldsed, nt eiravad olulisi asjaolusid või lähtuvad ebaõigetest faktidest. Kolleegiumi hinnangul võiks põhiseadusvastane olla näiteks olukord, kui seadusandja ei oleks arvestusliku kuluvajaduse (või muud asjakohast) metoodikat üldse kehtestanud või kui selle aluseks oleksid täiesti asjakohatud kriteeriumid.

**103.6.** Praegusel juhul puudub alus väita, et arvestuslik kuluvajadus ei ole vastavuses KOV-i kohustuslike omavalitsuslike ülesannete mahuga, et tasandusfondi toetuse saamise piir oleks seatud ilmselgelt liiga kõrgele või et selle metoodika ei oleks jälgitav. Arvestusliku kuluvajaduse valemis on lisaks elanike arvule arvesse võetud asjakohaseid erisusi, mis võimaldavad arvestada KOV-ide spetsiifilise kulustruktuuriga. Eelnevale vaatamata tuleb seadusandjal püsivalt hoolitseda, et KOV-ide rahastamissüsteem oleks läbipaistev ning ajakohane (s.t. peaks sammu KOV-idele pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega).

### (3) Ebapiisavuse hindamine KOV-ide võrdluses

**104.** Riigikohus on varem leidnud, et kohalike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse saab kindlaks määrata mh konkreetse KOV-i avalike teenuste osutamise võimekuse järgi. Ebapiisavale rahastusele võib viidata see, kui KOV-i tagatavate avalike teenuste tase langeb rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste keskmisest tasemest Eesti teistes KOV-ides (vt 3-4-1-8-09, p 67). KOV-ide tagatavate teenuste taset võimaldab usaldusväärselt hinnata ja võrrelda riigi loodud ning igal aastal ajakohastatav rakendus (vt minuomavalitsus.ee). 2024. a andmete kohaselt ei jää Saue valla teenuste tasemed üheski võrreldud valdkondadest (sh haridus ja sotsiaalne kaitse) alla Eesti

mediaantasele ning on valdavalt üle Eesti keskmise. Enamikes valdkondades on teenuste tasemed viimastel aastatel (2019–2024) tõusnud.

**105.** KOV-ide finantsolukorra võrdlemist usaldusväärsete andmete põhjal võimaldab teine instrument – finantsolukorra indeks. Finantsolukorra võrdlusanalüüs on rahvusvaheliselt, sh Euroopa Nõukogu poolt, tunnustatud ning poliitikasoovitustes esile tõstetud kui sobiv meetod rahastamissüsteemi analüüsimisel ning seaduste kavandamisel (vt nt Euroopa Nõukogu abimaterjal: Local finance benchmarking: introduction and methodology (2020)).

**106.** Finantsolukorra indeks võimaldab võrrelda seitset olulist finantsseisu mõjutavat ja finantsriske peegeldavat näitajat: netovõlakooormust põhitegevuse tulemist, põhitegevuse tulemit amortisatsioonist, likviidseid varasid ja reserve põhitegevuse kuludest, KOV-i töötajate töötasu riigi ja regiooni keskmisest, põhitegevuse tulude reaalkasvu, finantskulusid põhitegevuse tulemist ning hoonete seisundit.

**107.** Nii finantsolukorra indeksiga hõlmatud üksiknäitajate võrdluses kui ka koondindeksi põhjal tuleb Saue valla finantsolukorda pidada enamikust Eesti KOV-idest oluliselt paremaks. Finantsolukorra indeks ei tee siiski vahet, kas erinevused on struktuursed või tingitud juhtimisotsustest. Seega kajastub indeksis osaliselt ka Saue valla finantsjuhtimise efektiivsus.

#### **(4) KOV-i võimalus enda tulusid ja kulusid juhtida**

**108.** Enesekorraldusõigus ei anna KOV-ile mitte üksnes õigust nõuda piisavat rahastamist, vaid paneb ühtlasi kohustuse vastutada iseseisvalt oma eelarve kujundamise eest, pidades silmas ka üldist majandusolukorda ning riigi majanduspoliitilisi eesmärke (vt p 54). Ehkki enesekorraldusõigus keelab anda riigil KOV-ile otstarbekussuuniseid, ei tähenda see, et vahendite ebapiisavuse hindamisel tuleks KOV-i võimalused oma tulusid ja kulusid juhtida täiesti arvesse võtmata jätta. Rahvusvahelises võrdluses on Eesti KOV-ide omatulu teenimise võimalused küll ahtad, kuid enesekorraldusõigus laieneb ka eelarvetulude leidmisele, mis on seotud PS § 157 lg-s 1 sätestatud KOV õigusega iseseisvale eelarvele (vt RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 60) (tuluautonoomia) ning tegevuskulude, toetuste ja investeringute üle otsustamisele (kuluautonoomia).

**109.** Siiski ei saa väita, et õigust piisavale rahastusele on rikutud üksnes juhul, kui KOV on ammendanud igasugused võimalused tulu teenimiseks ja kulude kokkuhoiuks. Enesekorraldusõigus nõuab, et KOV-il säiliks tegelik võimalus teha teatud ulatuses autonoomseid valikuid. Näiteks riivaks KOV-i enesekorraldust lubamatult see, kui eelarvekitsikusest tingituna oleks ta faktiliselt kohustatud kehtestama kõik (kohalikud) maksud ja avalike teenuste eest võetavad tasud maksimaalses määras (vt ka EKOH art 9 lg 3). PS § 157 lg-s 2 sisalduv finantstagatis hõlmab õigust määrata seadusandja seatud raamides iseseisvalt maksumäärad ja avalik-õiguslike tasude suurused (vt RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p-d 45 ja 49).

**110.** Õigust vabalt liikuda ja elukohta valida ei tähenda, et Saue vallal oleks kohustus valla elanikkonna kasvu piiramatult soosida. Pole vaidlust, et Harjumaa KOV-ides toodetakse märkimisväärne osa SKP-st, kuid riik võib piirkondlikult ühtlasema majandusarengu tagamiseks toetada just väljaspool Harjumaad loodud SKP osakaalu kasvu (vt regionaalpoliitika programm 2022–2025, lk 3).

**111.** KOV-i enesekorraldusõigusega hõlmatud planeerimisautonoomia annab KOV-ile õiguse otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil (RKPJKo 19.06.2025, 5-24-34/13, p 36). Kui olemasolev sotsiaalne taristu (nt koolid või lasteaiad)

on ülekoormatud ning KOV ei suuda või ei pea põhjendatuks järsult lisanduvale elanike hulgale vajalikke avalikke teenuseid pakkuda, võib seda detailplaneeringu algatamata jätmisel pidada ülekaalukal avalikul huvil põhinevaks põhjuseks planeerimisseaduse (PlanS) § 128 lg 2 p 3 mõttes (samas, p 39). Kui planeeringulahenduse elluviimisega kaasneb vajadus kuluka sotsiaalse taristu järele, võib KOV jätta detailplaneeringu algatamata, aga ka vastu võtmata või kehtestamata, kui KOV põhjendab veenvalt enda rahaliste vahendite ebapiisavust või planeeringuga kaasnevate kulude ebaotstarbekust (samas, p 41). Samuti on KOV-idel õigus sõlmida halduslepinguid, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustub sotsiaalse taristu välja ehitama või vastavad kulud (osaliselt) enda kanda võtma (samas, p 53). Finantsvõimekust ületava koormuse teket on vallal võimalik täiendavalt juhtida ka varem kehtestatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisega, kui seda ei ole asunud viie aasta jooksul ellu viima (PlanS § 140 lg 1 p 1).

**112.** Saue valla sõnul on osa kuludest paratamatud tulenevalt konkurentsist naabruses asuvate KOV-idega (näiteks maamaksu- ja lasteaia kohatasu soodustused, õpetajate palgad), mistõttu ei saa neid kulusid pidada vabatahtlikeks. Kolleegium märgib, et seadusandja, hoolitsedes regionaalpoliitilise ühtsuse ja KOV-ide võimaluste ühtlustamise eest, ei pea Saue vallale tema konkurentsieelist kompenseerima. Konkurentsiolekord mõjutab ühtviisi suuremat osa tulukatest Harjumaa KOV-idest, kes peavad samuti TuMS-i muudatuste tõttu kokkuhoiukohti leidma.

**113.** Silmas tuleb pidada ka seda, et Saue valla enda hinnangul on kiire kasvu tulemus – suurem elanike arv – valla finantsvõimekuse seisukohast kokkuvõttes soodne. Saue vald on väitnud, et pikaajalises plaanis aitab valla suurus hajutada riske ning tulla 10–20 aasta perspektiivis toime kasvuga kaasnevate kohustustega. Arvestades, et Saue vallal on võimalus oma kiiret kasvu suunata ning et tema kasv toimub suures osas Eesti elanike ümberpaiknemise tõttu, s.o teiste KOV-ide tulubaasi vähenemise arvelt, on õigustatud jätta kasvuga kaasnevad kulud Saue valla kanda.

**114.** Saue vald on õigesti märkinud, et PS § 37 kohustab KOV-i tegema hariduse kättesaadavaks üldjuhul oma kooli kaudu ja üldjuhul oma territooriumil. Seadusandja on sisustanud PS § 37 lg 2 esimesest lausest tulenevat KOV-i kohustust kohustusena tagada põhihariduse omandamise võimalus eelkõige enda munitsipaalkooli kaudu (vt RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 60). Sellest on võimalik kõrvale kalduda juhul, kui lapsevanem on andnud nõusoleku, et tema laps saab haridust väljaspool KOV-i asuvas koolis, ning tingimusel, et KOV-id on selles kokku leppinud. Eelnevast oleks siiski ebamõistlik järeldada, et KOV peaks mitmesajale lapsele vaba koolikoha n-ö igaks juhaks kogu aeg valmis hoidma. Olukorras, kus lapsed ja lapsevanemad on valinud lapsele kooli väljaspool KOV-i, peab KOV-il olema kõnesoleva kohustuse tekkimiseks mõistlik alus arvata, et soovitakse kooli vahetada. Samuti peab sellisel juhul KOV-ile jääma mõistlik aeg vaba koolikoha korraldamiseks enda munitsipaalkoolis.

**115.** Vastupidiselt Saue valla väidetule, ei nähtu laste praegust arvu ja vanuselist koosseisu hinnates, et järgneva 6–7 aasta lõikes suureneks vajadus põhikoolikohtade järele. Kuigi Statistikaameti andmeid aluseks võttes on 2025. a jaanuari seisuga järgmisel 3–4 aastal täheldatav kooliealiste laste arvu kasv, hakkab kooliealiste laste arv seejärel vähenema. Järgmise 7 aasta jooksul väheneb põhikooliealiste laste arv (ilma elanikkonna kasvu arvestamata) enam kui 6% võrra. Kuigi Saue vald on viimases eelarvestrateegias (2024–2029) prognoosinud, et järgnevatel aastatel kasvab maksumaksjate arv keskmiselt 1,7% võrra aastas, ei võimalda see piisava täpsusega prognoosida rände teel lisanduvate kooliealiste laste arvu. Sellest hoolimata ei pea kolleegium olemasolevaid andmeid silmas pidades piisavalt tõenäoliseks, et Saue valla kohustused, sh kooliealiste laste arvu kasvust tingitud investeerimisvajadus, keskpikas plaanis märkimisväärselt suureneksid.



**116.** Juhul kui niisugune olukord peaks siiski tekkima, on KOV-il võimalik enne mahukamate investeerimisotsuste tegemist kaaluda näiteks eelkooliealiste laste vähenedes lasteaiaruumide kasutusele võtmist kooliruumidena, vajadusel õhtuste vahetuste avamist ning laste arvu suurendamist õigusaktidega lubatud piirini. Praegusel juhul ei ole Saue vald veenvalt näidanud, et ta oleks kaalunud paindlikke, sh ajutisi lahendusi lasteaia- ja koolikohtade tagamiseks põhiseadusega nõutaval miinimumtasemel. Seetõttu ei saa ka väita, et raskusi nende ülesannete täitmisel on põhjustanud just rahapuudus.

### **(5) Leevendusmeetmed**

**117.** Riive ulatuse hindamisel saab arvesse võtta tulubaasi kompensatsiooni (TuMSMS § 1 lg 8, s.o TuMS § 61 lg 72), mis hajutab vaidlustatud regulatsiooni mõju ca 10 aasta peale (vt lähemalt V osa). Samuti on kujundatud KOV-idele soodsamaks CO<sub>2</sub> heitmekvoodi müügist saadud vahenditest rahastatavate hoonete rekonstrueerimise toetusmeetme individuaalse toetusmäära arvutamise aluseid (vt riigihalduse ministri 8. detsembri 2020. a määruse nr 49 „Kohaliku omavalitsuse üksustele liginullenergiahoonete ehitamiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ muutmise (RT I, 07.03.2025, 1)).

**118.** Saue vald on iseenesest õigesti viidanud, et seadusandlikku lahendust eeldavad leevendusmeetmed tulnuks välja töötada ja jõustada samaaegselt TuMS-i muudatustega. Näiteks alusharidusele esitatavaid nõudeid paindlikumaks muutev AHS, mis eelnõu seletuskirja mõjuhindangu kohaselt võimaldab KOV-idel kulusid kokku hoida (419 SE, Riigikogu XV koosseis, lk 162), võeti vastu detsembris 2024 ning jõustub alles septembris 2025. Seetõttu ei saa seda Saue valla hinnangul leevendusmeetmena arvesse võtta. Kolleegium leiab, et KOV-i õiguste riivet ei saa siiski oluliseks pidada, kui leevendusmeetmed jõustuvad sama eelarveaasta jooksul. Samas tuleb mõnda, et AHS-i rahaline mõju KOV-i eelarvele pole lõpuni selge ning sellega seotud prognoosarvutusi ei ole menetluse käigus ka esitatud. Siiski võib eeldada, et AHS-is soositud koostöö erasektori ja naaberomavalitsustega (koosmõjus prognoositud laste arvu vähenemisega) vähendab järgnevatel aastatel vajadust taristuinvesteeringute järele.

**119.** Samuti ei nõustu Saue vald, et leevendusmeetmetena võiks arvesse võtta maamaksuseaduse muudatusi, mis võimaldavad KOV-idel suurendada maamaksu laekumisi (vt p 8.10). Kolleegiumi hinnangul ei ole sel küsimusel praegusel juhul määravat tähtsust, kuna muudatuste negatiivne mõju jääb ka leevendusmeetmeid rakendamata väheoluliseks.

**120.** Kokkuvõttes leiab kolleegium, et Saue vald ei ole usutavalt põhjendanud, et tema rahastus on kõiki tulusid ja kulusid silmas pidades ebapiisav.

### **(VII) Õigus võtta võlakohustusi**

**121.** Saue valla hinnangul rikuvad vaidlustatud tulumaksumuudatused õigust võtta võlakohustusi, kuna TuMSMS-i mõjul alaneb eelarve põhitegevuse tulem ning seeläbi ka KOFS §-s 34 reguleeritud netovõlakooormuse ülemmäär. Laenuvõimekuse vähenemine ei võimalda vallal teha eelarvestrateegias kavandatud investeeringuid. TuMSMS-i eelnõu seletuskirjas on tulukamate KOV-ide laenuvõimekuse mõningast vähenemist mõõndud. Eelnõus prognoositu kohaselt alaneb Saue valla netovõlakooormuse ülemmäär TuMS-i muudatuste tõttu 2025. aastal 1,2 miljoni euro võrra.

**122.** Kolleegiumi hinnangul jääb vaidlustatud regulatsiooni seos PS § 154 lg-s 1 sisalduva õigusega võtta võlakohustusi liiga kaugeks, et riivet mõõnda. Eelkõige tuleneb PS § 154 lg-st 1 riigile kohustus hoiduda sellise regulatsiooni kehtestamisest, mis takistab KOV-idel kapitaliturult vahendite saamist,

kuid see ei taga KOV-idele õigust võtta laenukohustusi kindlas mahus (kindlat netovõlakoormuse piirmäära) (vt 3-4-1-8-09, p 57). Sellist nõuet ei tulene ka EKOH art 9 lg-st 8. Õigust võtta võlakohustusi riivavad vahetult KOFS § 34 ja § 59 lg 12, mis sätestavad netovõlakoormuse ülemmäära ning seavad selle sõltuvusse KOV-i eelarve põhitegevuse tuludest, vältides sellega KOV-ide ülemäärast laenukoormust.

**123.** Saue vald ei ole väitnud, et tema võimalused laenu võtta oleksid TuMS-i muudatuste tõttu ammendunud, s.t et netovõlakoormuse ülemmäär oleks kätte jõudnud või lähiajal vältimatult kätte jõudmas. Kuigi väiksemas mahus, on Saue vallal ka TuMS-i muudatuste järel jätkuvalt võimalik laenu võtta. Vald ei ole näidanud, et netovõlakoormuse ülemmäär oleks takistuseks vältimatute investeerimisprojektide elluviimisel (s.t et laenuvõimekust jääks puudu kohustuslike ülesannete minimaalsel tasemel täitmiseks). Juhul kui Saue vald leiab, et KOFS-i netovõlakoormuse ülemmäära sätted piiravad ebaproportsionaalselt tema õigust võlakohustusi võtta ja et ta suudab teenindada suuremas mahus laene, on vallal võimalik vaidlustada vastavaid KOFS-i sätteid.

### (VIII) Põhitaotluse kokkuvõte

**124.** Eeltoodut arvesse võttes on kolleegium seisukohal, et Saue valla põhitaotlus tunnistada TuMSMS § 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ei ole põhjendatud. Kuivõrd kolleegium ei tuvastanud, et Saue vallale oleks pandud uusi riiklikke ülesandeid, siis ei ole ka riivatud PS § 154 lg-s 2 sätestatud õigust riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Samuti ei tuvastanud kolleegium, et riivatud oleks PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust võtta võlakohustusi.

**125.** Kolleegiumi hinnangul riivab Saue valla eelarvele tekitatud ebakindlus – s.t tõenäoline vajadus kohandada arengukava, eelarvestrateegiat ning investeerimisplaanid ning leida mõju vähendamiseks lisisissetulekuid – küll õigust finantsstabiilsusele, kuid seda mitte ülemääraselt. Riive ei kaalu siinsetel asjaoludel üles muudatustega taotletud eesmärki ühtlustada KOV-ide rahalisi võimalusi. Lõpliku hinnangu sellele, kas vaidlustatud TuMS-i muudatused rikuvad Saue valla õigust finantsstabiilsusele, annab kolleegium *vacatio legis*'e piisavuse hindamise käigus (IX osa).

**126.** Ülal käsitletud asjaolusid kogumis hinnates ei ole tõendatud, et Saue valla rahalised vahendid oleksid ebapiisavad. Praegu ei saa pidada tõenäoliseks, et vaidlustatud sätete mõjul jääksid Saue vallal rahapuudusel täitmata kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded või et ta ei saaks isegi minimaalses mahus täita vabatahtlikke ülesandeid. Rahastamistaseme ebapiisavuse hindamisel on adekvaatne lähtuda KOV-ide arvestuslikest näitajatest, sh arvestuslikust keskmisest tegevuskulust, mitte KOV-i tegelike kulude ja tulude vahest. Saue vald ei ole näidanud, et kehtiva TuMS § 5 lg 1 mõjul langeks kohalike ülesannete täitmise tase oluliselt allapoole Eesti keskmisest tasemest või et muudatuste tegelik negatiivne mõju valla tulubaasile oleks oluliselt suurem kui prognoositud 1,5% aastal 2025, 2% aastaks 2026, 2,5% aastaks 2027 ning kokku 3%. Saue vald ei ole kahtluse alla seadnud abistavate indikaatorite, s.o teenustasemetete võrdluse (2024) ning finantsolukorra indeksi (2024) usaldusväärsust. Needki kinnitavad, et Saue vald ei olnud enne TuMS-i muudatuste jõustumist finantsiliselt olukorras, kus tulubaasi vähendamise korral eelviidatud mahus võiks omavalitsuslike ülesannete põhiseadusega kaitstud miinimumtasemel täitmine püsivalt ohtu sattuda. Hetkel ei viita miski sellele, et Saue valla finantssuutlikkus oleks pikaajalises vaates vähenemas. Juhul kui Saue valla tulubaas prognoositust hoolimata edaspidi ei kasva ning TuMS-i muudatuste tõttu mõnevõrra väheneb, ei too seegi veel tõenäoliselt kaasa PS § 154 lg 1 rikkumist.

**127.** Riigile jääb edaspidi kohustus kõigi Eesti KOV-ide aktuaalset finantsseisu ning pikaajalist finantsvõimekust jälgida ning struktuurse ebavõrdsuse vähendamiseks sekkuda. Juhul kui Saue valla finantsolukord peaks oluliselt halvenema, rakendub esmase puhvrina tasandusfond. Kui ka

tulu-kulutasandusest hoolimata peaks avalike ülesannete täitmine põhiseadusega nõutaval miinimumtasemel (vt p-d 95–98) ohtu sattuma, on Saue vallal jätkuvalt võimalus rahastuse ebapiisavuse tõendamiseks kohtusse pöörduda.

### **(IX) Alternatiivne taotlus: TuMSMS § 2 kooskõla *vacatio legis*'e nõudega**

**128.** Saue valla alternatiivse nõude kohaselt sätestab TuMSMS § 2 muudatuste jõustumiseks liiga lühikese aja.

**128.1.** Eelnõu VTK esitati kooskõlastamiseks 16. aprillil 2024, eelnõu menetleti kiireloomulisena ning võeti vastu 29. juulil 2024. Seadus avaldati Riigi Teatajas 14. augustil 2024 ning esimesed muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2025.

**128.2.** PS § 154 lg 1 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega kaitseb KOV-e omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ootamatu ja olulise KOV-idele ebasoodsas suunas muutmise eest, seda eriti eelarveaasta keskel (*vacatio legis*'e nõue). Riigikohus on küsimust piisavast kohanemisajast käsitanud osana finantsstabiilsusest (vt 3-4-1-8-09, p 78).

**128.3.** Selleks, et KOV-idel oleks võimalik muudatustega kohaneda, on oluline, et nad oleks muudatuste väljatöötamisse aktiivselt kaasatud (vt ka EKOH art 9 lg 6). Seadusandja avar otsustusruum KOV-ide rahastamissüsteemi kujundamisel piirab kohtu sisulist kontrolli rahastamise piisavuse üle. Seetõttu on KOV-ide finantstagatiste tõhusaks kaitseks oluline, et muudatuste menetlemine toimuks arusaadavas, läbipaistvas ja KOV-e (mitte üksnes KOV-ide liite) sisuliselt kaasavas menetluses. Formaliseeritud menetlusnõuded ja põhjendamiskohustus aitavad tagada, et põhiseaduslikud finantstagatised ei muutuks sisutühjaks.

**128.4.** TuMS-i muudatuste menetlemisel on olnud kõigil KOV-idel võimalus eelnõu kohta seisukohti esitada. Eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis on eraldi hinnatud ümberkorralduse mõju just Saue valla finantsnäitajaid aluseks võttes (lk-d 19-20). Kuigi eelnõu kohta arvamuse andmiseks jäetud aeg võinuks olla pikem kui nädal, on kaasamine olnud sisuline ja Saue valla olukorda silmas pidades.

**129.** *Vacatio legis*'e riive ulatuse hindamisel arvestab kolleegium järgmiste asjaoludega.

**129.1.** Seadusandja on muudatuste mõju hajutanud nende järk-järgulise jõustamisega ning tulubaasi kompensatsiooniga TuMSMS § 1 punktis 8 (TuMS § 61 lg 72, jõustunud 1. jaanuaril 2025) (vt p-d 73–75).

**129.2.** Nagu õiguskantsler põhjendatult märkis, ei saa kohanemisaja alguseks pidada koalitsioonikokkulepet ega eelnõu VTK-d. Seaduse adressaadilt saab eeldada käitumise kohandamist kõige varem seaduse Riigi Teatajas avaldamisest. Seega tuleb hinnata, kas ligikaudu viie kuu pikkust aega saab muudatuste mõju (vt ka p 85) arvestades pidada piisavaks, et KOV-ilt võiks eeldada sellega kohanemist ning kokkuhoiukohtade või lisatulude leidmist eelarvestrateegias kavandatu katteks.

**130.** Kolleegium leiab, et vaidlustatud muudatusi ei saa pidada ootamatuks ega Saue valla tulubaasi suhtes oluliseks. Ehkki tuleb möönda, et muudatus mõjutab teatud määral juba varem Saue valla võetud kohustusi ja tehtud otsuseid, oli Saue vallal võimalus muudatustega 2025. a eelarve koostamisel arvestada (seadusmuudatused avaldati 14. augustil ning KOV-il on kohustus oma eelarve vastu võtta 15. oktoobriks). Esimeste muudatuste avaldamise ning jõustumise vahele jäi ligikaudu viis kuud. Saue vald oli vaidlustatud TuMS-i muudatuste väljatöötamisse piisaval määral kaasatud. Muudatuste jõustumine on kavandatud järk-järgult. Saue valla tulubaasi kasvu kahanemine (kokku

mitte üle 3%) on hajutatud perioodile, mille pikkust ei saa pidada ebamõistlikult lühikeseks. Eelneva koosmõjus ei saa Saue valla rahastamissüsteemile tekitatud ebakindlust pidada ülemääraseks ei 2025. a vaates ega ka tervikuna.

**131.** PSJKS § 15 lg 1 p-le 6 tuginedes jätab kolleegium taotlus rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)