

# **Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse (toetuste tõstmine kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi) eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõuga kavandavate muudatustega tõstetakse riigieelarves ette nähtud toetused (põhihariduse andmiseks antud toetused (v.a õpetaja tööjõukulude toetus ja kultuurirahastus), huvitegevuse ja -hariduse toetus, õpilaskodu toetus, suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus ja kohalike teede hoiu toetus) kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) tulubaasi ehk jaotatakse läbi nende tulumaksu ja tasandusfondi laekumise suurendamise. Tulubaasi üle tõstetavate toetuste kogumaht on 121,6 miljonit eurot. Muudatuse eesmärk on KOVide toetusesõltuvust riigist ja kohalike avalike teenuste rahastamist ümber kujundada selliselt, et see võimaldaks tagada nende teenuste jätkusuutliku, efektiivse ja kvaliteetse korralduse. Muudatuste tulemusena jäetakse KOV-idele selgem vastutus ja enesekorraldusõigus kehtivate seadustega nende pädevuses olevate teenuste osutamisel.

Muudatused puudutavad KOV-idele antavate mitmete toetuste rahastamisallikate muudatust. KOVide ülesandeid, õiguseid ja kohustusi seejuures seadusega ei muudeta. Välja arvatud võttes KOVidelt kohustuse koostada ja esitada Haridus- ja Teadusministeeriumile huvihariduse ja huvitegevuse kava.

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (edaspidi *PGS*), erakooliseadust, liikluseadust, noorsootöö seadust, sotsiaalhoolekande seadust (edaspidi *SHS*) ja tulumaksuseadust (edaspidi *TuMS*). Muudatused jõustuvad 1. jaanuaril 2027. a.

Kuivõrd arvuliselt kavandatakse kõige suuremas mahus teha muudatusi PGSSis, on seaduse eelnõu pealkirjaks valitud *põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus*, täpsustades sulgudes tekstis, et muudatused puudutavad toetuste tõstmist kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi.

Seaduseelnõuga kavandavad muudatused ei mõjuta ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormust.

### **1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna nõunik Andrus Jõgi (telefon 5885 1311, e-post [andrus.jogi@agri.ee](mailto:andrus.jogi@agri.ee)). Eelnõu koostamisse on kaasatud teistest ministeeriumidest vastava valdkonna eksperte: Haridus- ja Teadusministeeriumi õpetajapoliitika ja haridusjuhtimise osakonna peaekspert Salle Andresson (e-post [salle.andresson@hm.ee](mailto:salle.andresson@hm.ee)), õigusosakonna õigusnõunik-analüütik Indrek Kilk ([indrek.kilk@hm.ee](mailto:indrek.kilk@hm.ee)), õpetajapoliitika ja haridusjuhtimise osakonna nõunik Liis Lehist ([liis.lehist@hm.ee](mailto:liis.lehist@hm.ee)), kaasava hariduse osakonna juht Jürgen Rakaselg ([jurgen.rakaselg@hm.ee](mailto:jurgen.rakaselg@hm.ee)), kaasava hariduse osakonna nõunik Piret Liba ([piret.liba@hm.ee](mailto:piret.liba@hm.ee)), riigikoolide osakonna peaekspert Madli Purge ([mandli.purge@hm.ee](mailto:mandli.purge@hm.ee)), noortepoliitika osakonna juhataja Heili Griffith ([heili.griffith@hm.ee](mailto:heili.griffith@hm.ee)).

Õigusliku ekspertiisi teostas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna õigusnõunik Olivia Taluste (telefon 5885 1453, [olivia.taluste@agri.ee](mailto:olivia.taluste@agri.ee)). Eelnõu keelelist kvaliteeti kontrollis Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Leeni Kohal (telefon 5698 3427, [leeni.kohal@agri.ee](mailto:leeni.kohal@agri.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõuga viiakse ellu Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepingu alateema 5.2 lubadust nr 76: Kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse suurendamiseks hariduse valdkonnas tagame autonoomia rahaliste ressursside puhul ning vähendame hariduse rahastamise killustatust ja seonduvat bürokraatiat. Selleks viime sihtotstarbelised haridustoetused (v.a õpetajate palgatoetus) alates 2027. aastast kohalike omavalitsuste tuludesse (Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi järgi<sup>1</sup> on asjakohase eelnõu jõustumise tähtaeg I kvartal 2027, eelnõu ettevalmistamise eest vastutavaks on märgitud regionaal- ja põllumajandusminister). Hariduse korraldus vajab Eestis selgemat korrastatust: õigused, kohustused, ressursid ja vastutus peavad asuma ühes kohas koos, sest vaid sellisel juhul saab toimida eesmärgistatud sihipärane juhtimine.<sup>2</sup> Täiendavalt antakse tulubaasi üle kohalike teede hoiu toetus ning suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus vastavalt aruteludele ja kokkulepetele valdkonna ministeeriumidega.

Eelnõu on kooskõlas regionaalarengu programmi 2026–2029 eesmärgiga suurendada KOVide finantsautonoomiat ülesannete täitmise tõhususe ja kvaliteedi parandamiseks, andes sihtotstarbelised toetused KOV tulubaasi ja jaotades vahendid tulumaksu ja tasandusfondi kaudu.<sup>3</sup>

Eelnõule koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) koostamine ja kooskõlastus eelnõude infosüsteemis<sup>4</sup>.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- PGS-i 2027. a 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 18.03.2026, 16;
- Erakooliseaduse 2027. a 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 18.03.2026, 14;
- Liiklusseaduse 2027. a 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 14.11.2025, 23;
- Noorsootöö seaduse 2026. a 1. mail jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 18.03.2026, 15;
- SHS 2027. a 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 18.03.2026, 22;
- Tulumaksuseaduse 2027. a 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 18.12.2025, 18.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

---

<sup>1</sup> <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>.

<sup>2</sup> <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/uld-ja-kutseharidus>

<sup>3</sup> <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2025-02/programm-2025-2028-regionaalareng.pdf>

<sup>4</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e9d8f583-e720-4167-9203-1e7142b7389c>

## 2. Seaduse eesmärk

Eesmärk on kohalike teenuste rahastamise kujundamine selliselt, et see tagaks nende jätkusuutlikku, efektiivse ja kvaliteetse korralduse. Muudatus võimaldaks KOVidel jaotada ressursse vastavalt kohapealsetele vajadustele ja olukorrale, mille tulemusena suureneb KOVide finantsautonoomia ja otsustusõigus kehtivate seadustega nende pädevuses olevate teenuste osutamisel. Tulumaksu kasv võimaldaks tulude muutust kooskõlas majandusliku arenguga, sõltumata keskvalitsuse iga-aastastest eelarve otsustest. Lisaks väheneks ebamäärasus selles, kes mille eest vastutab.

OECD hinnangul on Eesti KOVide rahandussüsteemi üks probleemsemaid elemente KOV finantsautonoomia puudumine, mis mõjutab otseselt nende finantssuutlikkust ja seeläbi avalike teenuste osutamist<sup>5</sup>. Kohalike teenuste jooksvate kulude sihtotstarbelisest rahastamisest loobumist on soovitanud OECD Eestile korduvalt<sup>6</sup>. Sama mõtet toetab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 lõigetes 1 ja 7, mille järgi peab KOVidel olema tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada ning samuti ei tohiks seostada KOV-idele eraldatavaid toetusi võimaluse korral konkreetsete projektide sihtotstarbelise rahastamisega. Ka Riigikohus on rõhutanud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 lõikest 1 tulenev õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi eeldab ka otsuste tegemist selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha. PS § 157 lõige 1 täpsustabki enesekorraldusõigust ja sätestab, et KOVil on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused sätestab seadus. KOV eelarve on küll osa avaliku sektori eelarvest, kuid see ei ole osa riigieelarvest. Enesekorraldusõiguse laieneb eelarve koostamisele ja vastuvõtmisele osas, milles see puudutab KOV ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegemist.<sup>7</sup> Kõigi nimetatud teenuste ja KOVide ülesannete puhul, mille riigi toetuse eraldamise põhimõtteid eelnõuga muudetakse, on tegemist seadusest tulenevate olemuselt kohaliku elu küsimuste korraldamisega.

Sihtotstarbeliste toetuste sedavõrd ulatuslik kasutamine ei ole majanduslikult ratsionaalne. Sellised toetusskeemid oleks õigustatud vaid piiratud olukordades, näiteks ulatusliku omavalitsuste piiriülese teenusvõrgu korral või kui vastava teenuse pakkumiseks kohalik huvi puudub või tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega. Sihtotstarbelistel toetustel on ebasoovitavad kõrvalised mõjud. Ülemäärane sõltuvus riiklikest toetustest võib märkimisväärselt nõrgendada KOV fiskaaldistsipliini - tuues kaasa liigsed kulutused, motivatsiooni vähenemise kohalikul tasandil tulude suurendamise võimaluste leidmiseks, suure eelarvepuudujäägi ja võlgade kuhjumise nii kohalikul kui riikliku tasandil. Ka hägustavad sihtotstarbelised toetused vastustust ning vähendavad teenuse tarbijate ja selle eest maksjate vahelist seotust.<sup>8</sup>

Mitte sihtotstarbeliselt kohalike teenuste rahastamine motiveerib KOVe pakkuma teenuseid efektiivsemalt, sest kasu akumulereb kohalikul tasemel. Sihtotstarbeta lahendused võimaldavad muuhulgas paindlikkust, integreeritud lahendusi, innovatsiooni, selget vastutust kui ka teenuste korraldamisel ja osutamisel kohalike eripäradega ja vajadustega arvestamist.

---

<sup>5</sup> Towards a Single Government Approach: Estonia. OECD 2011

<sup>6</sup> Näiteks: Targalt kahanev Eesti, OECD 2022: Eesti peaks tõsiselt kaaluma omavalitsuste toetussüsteemi reformimist. Praegune süsteem on keeruline, kattuvate näitajatega, sihtotstarbelised toetused ei tööta hästi koos tasandusfondiga. Eesti peaks loobuma või vähemalt oluliselt vähendama keeruliste sihtotstarbeliste toetuste kasutamist. Sellest vabanenud raha saaks suunata tasandusfondi tugevdamiseks. Sellest võidaksid kõik omavalitsused, sh kahaneva elanikkonnaga, sest nad saaksid paremini suunata vahendeid lähtuvalt kohapealsetest vajadustest ja soovidest.

<sup>7</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahend nr [3-4-1-8-09](#), p 54.

<sup>8</sup> Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-central Governments. OECD 2009.

Riigikontroll jõudis 2022. aasta kontrolliaruandes „Omavalitsuste rahastamine toetusfondist“<sup>9</sup> järgmisele järeldusele: „Auditeerimise käigus osapooltelt kogutud info ei sisalda kasutuspiirangutega jätkamise toetuseks olulisi ega sisulisi argumente, kasutuspiirangute mõju toetatavates valdkondades toimunud või soovitavale arengule on ebamäärane. Riigikontroll leiab, et 2017. aastal Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse võetud suund – kaotada omavalitsuslike ülesannetega seotud toetusfondi toetustelt kasutuspiirangud – pakub võimalusi parandada avaliku raha kasutamise tõhusust“.

Eesti kohalike omavalitsuste finantsautonoomia on madal, sh ei ole kõrge mitte üksnes riigilt saadud toetuste osakaal KOV tuludes, vaid ka sihtotstarbeliste toetuste osakaal tuludest. Eestis ulatus 2024. aastal sihtotstarbeliste toetuste osakaal 22%-ni KOV tuludest ning põhiosa sellest läheb kohustuslike KOVide teenuste igapäevaste kulude rahastamiseks. Võrdluseks Soomes jääb sihtotstarbeliste toetuste osakaal vaid mõne protsendi juurde KOV tuludest ja on seotud peamiselt projektidega.

Arutluse all olevad toetused ei ole riigieelarves valdavalt kasvanud või on osaliselt ka vähenenud. Õppevahendite toetus on püsinud tasemel 57 eurot õpilase kohta aastast 2011. Täiendkoolituse toetust ja juhtimiskulude toetust vähendati 2013. aastal ja need on püsinud tasemel vastavalt 12 eurot ja 92 eurot õpilase kohta sellest ajast peale. Kohalike teede hoiu toetus on püsinud 29,3 miljoni euro tasemel aastast 2013 (ja on 30% väiksem kui aastal 2008 ning võrdne 2007. aasta tasemega). Koolilõuna toetust on suurendatud 0,78 eurolt 1,0 eurole päevas 2018. aastal. Huvitegevuse ja -hariduse toetuse maht oli algselt 14,25 miljonit eurot, kuid on tänaseks kahe kärpe tulemusena vähenenud 9,25 miljonile eurole. Suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetuse maht ei ole muutunud selle toetusfondis loomisest alates 2017. aastal. Üksnes tõhustatud toe või eritoe rakendamiseks antav tegevuskulutoetuse määr on iga-aastaselt kasvanud (lähtub KOVide keskmisest kulust koolidele). Kui toetuse maht on ka jäänud aastateks samaks, siis selle reaalne ostujõud on ajas siiski kahanenud. Inflatsioon on näiteks viimasel kümnel aastal (2016–2025) olnud 61%.

#### Kaasamine ja väljatöötamiskavatsus

Eesti Linnade ja Valdade Liiduga (edaspidi *ELVL*) kokkuleppel moodustati ministeeriumide (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ja Sotsiaalministeerium) ja ELVL määratud KOV esindajate vaheline alatöörühm, mille ülesandeks sai välja töötada ja kokku leppida detailses lahenduses toetuste tulubaasi üle andmiseks. Töörühmal toimus kolm koosolekut 2025. a juunist oktoobrini.

Alatöörühm töötas läbi erinevaid riigieelarve neutraalseid lahendusi ning kokkuvõttes otsustas teha järgmise ettepaneku:

- 2027. aastast anda toetused tulubaasi selliselt, et suurendatakse KOV-idele laekuvat tulumaksu määra 0,34 protsendipunkti ning ülejäänud vahendid suunatakse tasandusfondi (sh kompensatsioonimehhanismiks). Kompensatsioonimehhanismiga tagada, et ühelgi KOVil ei väheneks tulubaas reformi tulemusena 2027. aastal rohkem kui 0,1% ning muutus ei oleks negatiivne perioodil 2028–2038.
- Kuna osadel KOVidel vähenevad 2027. aastal tulud toetuste üle andmisel kogumahu 1,4 miljonit eurot, tegi alatöörühm ettepaneku Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Kliimaministeeriumile otsida üleandmise soodustamiseks võimalusi täiendavaks rahastuseks, mille arvelt saaks katta tekkivat vähenemist.

<sup>9</sup> <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/3558/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>

ELVL taotles oma 30. oktoober 2025. a kirjaga nr 2-2/140 üle antavate toetuste mahu suurendamist 3,1 mln euro võrra, et saavutada riigieelarve neutraalse stsenaariumiga võrreldes suurem tulumaksumäära tõus (+0,03 protsendipunkti lisaks). See aitaks kiirendada tulukamate KOVide jõudmist positiivse tulemini ning võimaldaks tagada juba üleandmise aastal, et ühelgi KOVil tulud ei väheneks toetuste tulubaasi tõstmise tulemusel. Lisaks märkis ELVL, et nende hinnangul on tegemist ühe olulisema KOVe puudutava reformiga peale haldusreformi ja selle õnnestumine kirjutaks uue lehekülje KOV ja keskvalitsuse konstruktiivsete suhte ajalukku. See samm on märgilise tähtsusega Eesti KOVide rahastamise pikaajalise jätkusuutlikkuse seisukohalt. Tulubaasi tugevdamine ja finantsautonoomia suurendamine on eeldus, et KOVid saaksid iseseisvalt ja tõhusalt täita neile pandud ülesandeid ning tagada piirkondade tasakaalustatud arengu.

Kohalike omavalitsuste toetuste tulubaasi tõstmise VTK esitati kooskõlastamiseks 10. detsembril 2025. a. VTK kooskõlastasid märkusteta Kliimaministeerium ja Sotsiaalministeerium ning märkustega Rahandusministeerium (edaspidi *RAM*), Kultuuriministeerium (edaspidi *KUM*) ja ELVL.

ELVL jäi VTK kooskõlastamisel oma 30. oktoobril 2025. a kirjas toodud seisukohtade juurde – soovitakse riigieelarve neutraalse stsenaariumiga võrreldes suuremat tulumaksumäära tõusu (+0,03 protsendipunkti lisaks) ja tagamist, et ühelgi KOVil ei teki negatiivset tulemit üle andmise aastal. Selleks tuleks Vabariigi Valitsusel eraldada KOV-idele üleandmiseks täiendavalt 3,3 mln eurot<sup>10</sup>. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi *REM*) võtab selle taotluse sisendiks 2027. aasta riigieelarve aruteludeks. Kuna eelnõu kooskõlastamiseks esitamise hetkel ei ole veel teada võimalike lisavahendite maht, ei ole sellega eelnõus ja seletuskirjas toodud mõjuanalüüsides hetkel arvestatud.

RAM juhtis kooskõlastusringil tähelepanu asjaolule, et kuigi toetused antakse tulubaasi üle 2027. aastal eelarveneutraalselt, siis edaspidine tulumaksu laekumise muutus mõjutab riigi eelarvestrateegia tulemit. Nõustume selle tõdemusega ning vastav info oli ära toodud ka VTK-s. See, kas mõju on riigi eelarvestrateegia tasakaalule positiivne või negatiivne sõltub tulumaksu laekumise kasvu ja toetuste muutuse tasakaalust. Näiteks 2026. aastal kasvasid toetused kiiremini kui oleks muutunud tulumaksu laekumine. Eelnõu seletuskirja on täiendatud RAM märkuste kohaselt ka informatsiooniga kaasatud osapoolte, üleminekumehhanismi, gümnaasiumihariduse rahastamise jms kohta.

KUM ei nõustunud kultuurirahastuse toetuse tulubaasi viimisega, kuna tegemist on üsna uue meetmega, mille rakendamine vajab jätkuvalt ministeeriumi tähelepanu, seiret ja keskset koordineerimist tagamaks, et raha kasutatakse vastavalt sihtotstarbele. KUM hinnangul on laste ja noorte kultuurilise identiteedi kujunemine ning kultuuri ja hariduse lõimumine kultuuripoliitika vaatest prioriteetidid, kuid KOV vaatest sageli ebaolulised või liigselt ressursimahukad.

Samas näitab statistika, et kultuurivaldkond on Eesti KOVide jaoks prioriteetne, kuna nende kulutused kultuurivaldkonnale ületavad osakaaluna SKP-st oluliselt Euroopa Liidu riikide keskmist. Lisaks näitab KUM koostatud kultuurirahastuse vaheanalüüs 2025. aasta kohta, et meetme rakendamine on laiahaardeline ning sihipärane etteantud võimaluste piires. Vaheanalüüsi kohaselt

---

<sup>10</sup> Summa on ELVL 2025. a sügisel esitatud ettepanekuga võrreldes tänaseks veidi kasvanud, sest arvestusi on uuendatud viimaste teadaolevate andmete alusel – peamiselt on muutus tingitud üle antud vahendite muutusest ja selle jaotusest KOVide vahel.

on meetme probleemiks hoopis madal toetusmäär (10–20 eurot õpilase kohta 2025. aastal), millega ei suudeta katta õppekäigu kogukulu. KUM märkis, et meede on nende jaoks prioriteetne ja selle eelarvet kavandatakse esimesel võimalusel suurendada. Eelnõus on KUM märkusega arvestatud ja kultuurirahastuse toetust KOV tulubaasi ei tõsteta.

Eelnõus on kooskõlastusringi järgselt täiendatud noorsootöö seaduse § 15<sup>2</sup> kehtetuks tunnistamisega HTM ettepanekul. Kuna toetust edaspidi ei anta, ei ole vajalik enam nende vahendite kasutamise kohta neile aruannet esitada. Lisaks on parandatud ebatäpsus KOV tulumaksumäära osas ja millele kooskõlastusringil ka ELVL tähelepanu juhtis.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõuga tõstetakse riigieelarves ette nähtud toetused (põhihariduse andmiseks antud toetused (v.a õpetaja tööjõukulude toetus ja kultuurirahastuse toetus), huvitegevuse ja -hariduse toetus, õpilaskodu toetus, suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus ja kohalike teede hoiu toetus) KOV tulubaasi ehk jaotatakse läbi nende tulumaksu ja tasandusfondi laekumise suurendamise. Muudatustega jäetakse seadustest välja seniste nimetatud riigi sihtotstarbeliste toetuste regulatsioon. Tulubaasi üle tõstetavate toetuste kogumaht on 2026. aasta andmeid aluseks võttes 121,6 miljonit eurot.

Kui 2026/2027 õppeaasta õpilaste andmete muutuse tõttu suureneb üle antavate toetuste maht, siis suurendatakse vastavalt ka 2027. aasta riigieelarves tasandusfondi, et tulubaasi jõuaks sama summa kui oleksid olnud toetused 2027. aastal.

Eelnõuga muudetakse nelja seadust, kus nähakse ette need sihtotstarbelised toetused, mida käesoleva eelnõuga soovitakse KOV tulubaasi tõsta. Täiendavalt muudetakse tulumaksuseadust, et suurendada KOV-ide tulumaksu laekumist. Erakooliseadust muudetakse viidete tõttu KOV PGS-is nimetatud toetustele, sisulisi muudatusi erakoolide rahastamises ei tehta. Tasandusfondi muudatustega arvestatakse 2027. aasta riigieelarve seaduse koostamisel. Eelnõuga kavandatud muudatused jõustuksid samuti 2027. a 1. jaanuaril.

Toetuste tulubaasi tõstmiseks suurendatakse käesoleva eelnõuga KOVide tulumaksu määra 2027. aastast 0,35 protsendipunkti võrra ning ülejäänud vahendid suunatakse tasandusfondi. Lisaks luuakse kompensatsioonimehhanism tagamaks, et ühelgi KOVil ei väheneks laekumine toetuste üleandmise tulemusena 2027. aastal rohkem kui 0,1% tulubaasist ning muutus ei oleks negatiivne perioodil 2028–2038. Seega kompensatsioonimehhanismi suurus kujuneb selle järgi, kui suures osas jääb KOVide rahastus pärast üleandmist alla määratud tingimusele.

Kompensatsioon planeeritakse riigieelarves tasandusfondis ning sellest hiljem vabanevad vahendid suunatakse KOVide tulude-kulude tasandusse. Kompensatsioon ajas väheneb, sest KOVide tulumaks iga-aastaselt kasvab, vähendades sellega negatiivseid tulemeid. Kompensatsiooni jooksvalt ümber ei arvestata ning eelnõu koostamisel arvestatud summad jäävad kehtima 2038. aasta lõpuni.

Kuna tulumaksumäära muudatus suurendab KOVide tulumaksu laekumist 2027. aastal alates veebruarist, siis jaanuarikuu osa eraldatakse 2027. aastal läbi tasandusfondi. Järgnevatel aastatel laekub see otse tulumaksust.

Tabel 1. Eelarveridade muutus toetuse tulubaasi tõstmisel

<b>Eelarverida (mln eurot)</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Tulumaks	68,1	77,6	81,0	84,1
Tasandusfond (v.a 1 kuu tulumaksu hüvitis)	47,3	47,3	47,3	47,3
<i>sh üleminekumehhanism</i>	21,3	18,8	12,2	9,4
1 kuu tulumaksu hüvitis	6,2	-	-	-
<b>Kokku</b>	<b>121,6</b>	<b>124,9</b>	<b>128,3</b>	<b>131,4</b>

**Eelnõu §-ga 1** muudetakse PGS-i, jättes seadusest välja põhiharidust puudutavad toetuse eraldamise sätted direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks; õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituseks, õppekirjanduseks, tõhustatud ja eritoe tegevuskuludeks (eelnõu § 1 punkt 4). Lisaks jäetakse seadusest välja põhikooli õpilaste koolilõuna toetus (eelnõu § 1 punkt 3) ja õpilaskodu toetus (eelnõu § 1 punktid 1, 2 ja 5).

Täpsemalt kavandatakse punktiga 1 tunnistada kehtetuks PGS § 39 lõige 4 kolmas lause („Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud riiklikult toetatavale õpilaskodu kohale õpilase vastuvõtmiseks üldised tingimused ja korra.“), kuna see viitab samuti eelnõuga kehtetuks tunnistatavale sättele (PGS § 39 lõige 7) ning annab volitusnormi määramise kehtestamiseks, mille järele puudub pärast õpilaskodu toetuse tulubaasi tõstmist vajadus.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks PGS § 39 lõiked 6–9, kuna need käsitlevad samuti õpilaskodu toetust, mida riik eraldab kehtiva seaduse kohaselt riiklikult toetatava õpilaskodu koha pakkumiseks nii KOV-idele kui erakoolide pidajatele (eraõiguslikud juriidilised isikud).

Punktiga 3 muudetakse PGS § 42 lõigete 2 ja 3 sõnastust seondult koolilõuna toetuse eraldamisega. Muudetud sätte kohaselt nähakse riigieelarves ette toetus munitsipaalkoolis statsionaarses õppes keskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks ja erakoolis statsionaarses õppes põhi- ja keskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks. Seega edaspidi ei nähta riigieelarves enam ette toetust munitsipaalkoolis statsionaarses õppes põhiharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks.

Muul juhul on arvestuse alus sama – Eesti hariduse infosüsteemis kajastuvad andmed planeeritavale aastale eelneva aasta 10. novembri seisuga ja arvestuslik koolilõuna maksumus ühe õpilase kohta (on määratud Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruses nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“).

Eelnõu terminoloogias kasutatud haridustasemete määratlused tulenevad Eesti Vabariigi haridusseaduse (edaspidi *HaS*) terminitest. Keskharidus on HaS § 16 lõike 1 järgi haridustase, mis põhineb põhiharidusel. Keskharidus jaguneb üldkeskhariduseks ja kutsekeskhariduseks. Eelnõus on keskharidusena siiski silmas peetud HaS § 16 lõikele 2 vastavat üldkeskharidust, mis on põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga kehtestatud nõuete kogum. Üldkeskhariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid kõrghariduse omandamiseks.

Punktiga 4 muudetakse PGS § 82 lõike 3 sissejuhatavat osa alates teisest lausest – lähtudes põhiharidust omandavate õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valdadele ja linnadele munitsipaalkoolide õpetajate tööjõukuludeks. Seega

põhiharidust omandavate õpilaste arvust lähtutakse edaspidi üksnes valdade ja linnade munitsipaalkoolide õpetajate tööjõukulude toetuse eraldamisel, mitte aga põhikooli direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude ning õppekirjanduse kulude katmiseks.

Eelpool nimetatud teisele lausele lisatakse täiendav lause – lähtudes keskhariidust omandavate õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valdadele ja linnadele munitsipaalgümnaasiumi õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude ning õppekirjanduse kulude katmiseks. Seega keskhariidust omandavate õpilaste arvust lähtuvalt arvestatakse jätkuvalt edasi ka neid toetusi, mis põhihariduse õpilaste osas KOV tulubaasi tõstetakse.

PGS § 82 lõike 3 senist kolmandat lauset muudetakse ning lause paigutatakse lõikes 3 ringi neljandaks lauseks. Selles lauses sätestatakse edaspidi, et üldkeskhariidust omandavate õpilaste eest, kes saavad tõhustatud tuge või erituge, määratakse iga-aastase riigieelarve seadusega toetus kooli tegevuskulude katmiseks (edaspidi *tegevuskulutoetus*). Seega tegevuskulutoetust eraldatakse edaspidi üksnes üldkeskhariidust omandavate õpilaste eest (kes saavad tõhustatud tuge või erituge).

Alles jäetakse põhikoolide õpetajate tööjõukulude toetus ning gümnaasiumihariidust puudutavad toetuse sätted. Koalitsioonilepe ei näe ette õpetajate tööjõukulude toetuse tulubaasi viimist 2027. aastast, kuna eelnevalt soovitakse kokku leppida edasine haridustöötajate palga läbirääkimiste kord. Gümnaasiumihariiduse toetuseks antavaid vahendeid tulubaasi ei tõsteta, kuna HTM on kavandamas riigi ja KOVide vastutuste ümber vaatamist üldkeskhariiduse osas.

Punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks PGS § 82 lõiked 4 ja 5, kuna need käsitlevad sarnaselt PGS § 39 sätete kehtetuks tunnistamisele (vt eelnõu § 1 punktid 1 ja 2) samuti õpilaskodu toetust.

Punktiga 6 lisatakse PGSi § 82 lõige 8<sup>1</sup> munitsipaalkooli õpilaste kultuuriasutustesse korraldatavate õppekäikude toetuse kohta. Seni on kultuurirahitusa toetuse jaotamisel kasutatavad arvnaõtajad olnud määratud Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määrusega nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“. Vastavalt riigieelarve seaduse § 48 lõikele 3 tuleb toetusfondi jaotamise aluseks olevad arvnaõtajad sätestada alates 2027. aastast seadusega.

Sama punktiga lisatakse PGSi § 82 ka lõige 8<sup>2</sup>, kuna see aitab täpsustada, et lisaks õpilaste arvule arvestatakse toetuste jaotamisel ka mitmete muude näitajatega – õppevormi, õppeliigi, põhikoolide klassi täitumuse alusel arvestatud kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseid koefitsiente ja üldkeskhariidust omandavate õpilaste koguarvust ja õppekeelest tuletatud kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseid koefitsiente vastavalt riigieelarve seaduse § 48 lõike 4 alusel kehtestatud korrale.

Punktiga 7 muudetakse PGS § 83 lõiget 7 täpsustamaks, et edaspidi on tegevuskulu piirmäär põhikooli ja gümnaasiumiõpilaste osas omavalitsustel erinev. Erinevust tingib asjaolu, et üldkeskhariidust omandavate õpilaste eest jätkab riik koolijuhtide tööjõukulude, täiendkoolituse, koolilõuna, õppekirjanduse ja tegevuskulu toetuse maksmist, aga põhikooli õpilaste eest makstavad toetused viiakse käesoleva eelnõuga tulubaasi. Ühtlasi täpsustatakse, et kogukuludest lahutatakse maha riigieelarvest antud toetustest kaetud kulud, mitte üksnes tasandusfondist. Riigieelarve seaduses on muudetud tasandusfond ja toetusfond eraldi mõisteteks ning toetusi antakse üldhariiduseks ka muudelt eelarveridadelt.



Saldoandmikes ei ole põhikoolide ja gümnaasiumide kulud eristatavad. Seetõttu tehakse piirmäär arvestus ka edaspidiselt baasosa arvutus ühtemoodi põhikooli ja gümnaasiumi osas – kogukulust lahutatakse maha kooliõpetaja tööjõukulude toetus ja muud toetused, mis ei tule toetusfondist, ning tulemus jagatakse munitsipaalkooli õpilaste koguarvuga. Põhikooliõpilase määr saadakse, kui eelpool toodud määrast lahutatakse maha kultuurirantsa toetus. Gümnaasiumiõpilase piirmäär saadakse, lahutades õpilase kohta toodud piirmäärast täiendavalt maha gümnaasiumiõpilase kohta antud direktori- ja õppealajuhataja tööjõukulu toetus (2026. a 92 eurot), täienduskoolituse toetus (2026. a 12 eurot), õppekirjanduse toetus (2026. a 57 eurot) ning hariduslike erivajadustega õpilaste arvestuslik<sup>11</sup> tegevuskulu põhikooli ja gümnaasiumi õpilase kohta (2026.a keskmine oli 189 eurot).

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse erakooli seadust selliselt, et jätkuks erakooli rahastamine endisel viisil sõltumata KOV toetuste osas tehtavatest muudatustest PGS-is.

Punktiga 1 jäetakse erakooliseaduse § 22 lõikest 2 välja sõnad „põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 39 lõikes 6 nimetatud õpilaskodu kohtade“, kuna nimetatud PGS säte tunnistatakse eelnõu järgi kehtetuks, ning lõige sõnastatakse tervikuna uues sõnastuses.

Punktiga 2 muudetakse erakooliseaduse § 22<sup>3</sup> lõiget 8, et täpsustada, et erakoolide tegevuskulude toetuse aluseks on erakoolide puhul üldkeskhariduse õpilase kohta sätestatud piirmäär nii põhikooli kui ka üldkeskharidust omandavate õpilase puhul. Erakoolide puhul jätkatakse ka põhikooli õpilaste eest koolijuhtide tööjõukulude, täiendkoolituse, koolilõuna, õppekirjanduse ja tegevuskulu toetuse maksmist, mistõttu on tegevuskulude toetuse maksmisel vajalik kasutada määra, kus neid kulusid topelt ei arvestata.

**Eelnõu §-ga 3** jäetakse liiklusseadusest välja kohalike teede hoiu toetuse sätted, kuna kohalike teede hoiu vahendid viiakse KOVide tulubaasi.

**Eelnõu §-ga 4** muudetakse noorsootöö seadust (edaspidi *NTS*), jättes seadusest välja huvitegevuse- ja hariduse toetuse sätted, kuna nimetatud vahendid viiakse KOVide tulubaasi.

NTS § 15<sup>2</sup> kehtetuks muutmisega kaotatakse ära KOVide kohustus esitada iga-aastaselt huvihariduse ja -tegevuse kavasid ning tulemusi. Seni on kavad ning tulemused olnud seotud suuresti huvihariduse ja -tegevuse toetuse kasutamise planeerimise ning kasutamise tulemuste analüüsimisega. Kuna toetus liigub tulubaasi, siis selle kohta enam kava ei koostata.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 3 p 1 ja 5 kohaselt rajaneb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimuste iseseisval otsustamisel ja vastutusel oma ülesannete täitmise eest. NTS § 8 p 1 kohaselt on valla- või linnavolikogu ülesanne määrata noorsootöö prioriteedid oma haldusterritooriumil ning sätestada need valla või linna arengukavas.

KOKS § 37 lg 2 p 3 ja 4 kohaselt peab valla või linna üldine arengukava igal juhul sisaldama tegevusvaldkondade strateegilisi eesmärke ja nende täitmiseks vajalikke tegevusi. Seega ei tähenda NTS § 15<sup>2</sup> kehtetuks tunnistamine, et KOVil muutub kohustus huviharidust ja -tegevust planeerida – see kohustus tuleneb üldisest arengukava koostamise nõudest. NTS § 15<sup>2</sup> lg 1 sätestabki, et huvihariduse kava võib olla osa valla või linna arengukavast.

---

<sup>11</sup> Gümnaasiumiõpilaste osas võetakse aluseks tegelik toetus, aga kuna põhikooli õpilaste osas enam toetust ei maksta, arvestatakse nende osas, et milline oleks olnud hariduslike erivajadustega õpilaste tegevuskulu toetus, kui seda ei oleks KOV tulubaasi ümber tõstetud.

Haridus- ja Teadusministeerium jätkab huvihariduse ja huvitegevuse kättesaadavuse ja mitmekesisuse seiramiseks teiste olemasolevate meetodite ja andmekogude nagu „Noorte noorsootöös ja huvihariduses osalemise ning rahulolu uuring“, Eesti Hariduse Infosüsteem, Spordiregister ja minuomavalitsus.ee kasutamist.

**Eelnõu §-ga 5** jäetakse SHS-ist välja suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetuse sätted ja sellele toetuse viitavad sätted, kuna nimetatud vahendid viiakse KOVide tulubaasi.

**Eelnõu §-ga 6** muudetakse TuMS-i, tõstes KOVidele tulumaksu laekumist määrava määra 10,23%-lt 10,58%-le ehk 0,35 protsendipunkti võrra. KOVide tulumaksu laekumist määrav määr oleks 2027. aastal käesoleva muudatuseta 10,23%. Käesoleva eelnõuga tulumaksu määra suurendamise tulemusel kasvab KOVide tulumaksu laekumine 2027. aastal 68,1 mln eurot. Kuna tulumaksu määra muutmine mõjutab tulumaksu laekumist alates 2027. aasta veebruarist, arvestatakse 2027. aastal jaanuari eest kate läbi tasandusfondi summas 6,2 mln eurot (vt tabel 1). Seega üle antavast 121,6 mln eurost liigub 2027. aastal tulumaksu arvestuse kaudu 74,3 mln eurot. Ülejäänud 47,3 mln eurot liigub tasandusfondi KOV eelarve tulude-kulude tasanduseks ja üleminekukompensatsiooniks. Eesmärk on maksimaalses võimalikus määras vähendada KOVide toetussõltuvust riigi antavatest eraldistest ja seetõttu on põhjendatud enamik vahendeid suunata tulumaksu laekumisse. Kuna aga tulumaksu laekumine on KOVide lõikes väga erinev, siis on vajalik tasakaalustamiseks osa vahendeid suunata ka tasandusfondi, sh üleminekumehhanismi katteks.

Riigikogus 29. juulil 2024. aastal vastu võetud tulumaksuseaduse muutmise seaduses (RT I, 14.08.2024, 1<sup>12</sup>) kavandatud mõjud ja järele hindamise kohustus (sh tulumaksu laekumise vähenemise kompenseerimine<sup>13</sup>) jäävad käesoleva eelnõuga endiseks ja muutmata.

**Eelnõu §-ga 7** nähakse ette seaduse jõustumine 2027. aasta 1. jaanuaril. Muudatus peab jõustuma aasta algusest, sest sellest lähtuvalt kujundatakse riigieelarve ja rakendub vastava aasta kohta KOV-idele tulumaksu laekumist määrav määr.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei ole kasutusele võetud uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

#### **6. Seaduse mõjud**

Muudatuse mõjud on suunatud KOVide teenuste rahastamisallikate muutmisele. Selle raames ei muudeta KOVide ülesandeid, õigusi ega kohustusi. Kuna muudatus mõjutab KOVide teenuste rahastusallikaid, on seetõttu mõjusid analüüsitud läbi neile avalduva mõju. Rahalised

---

<sup>12</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/114082024001>

<sup>13</sup> TuMS § 61 lõige 72: „Paragrahvi 5 lõike 1 muutmise kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnev tulubaasi laekumise vähenemine kompenseeritakse kuni 2035. aastani vastava aasta riigieelarve seaduses sätestatud ulatuses.”

mõjuarvestused on tehtud pikaajalised 12 aasta peale *ceteris paribus* põhimõttel.

Antud eelnõuga tehtavad muudatused ei avalda otsest ega selget mõju demograafiale, majandusele, julgeolekule, välissuhetele ega elu- ja looduskeskkonnale.

### **6.1 Mõju valdkond: mõju KOV asutuste töökorraldusele**

KOVide töökoormus väheneb, kuna rahastamisallikate hulk väheneb, millega peab eelarve kavandamisel ja täitmisel arvestama. Lisaks ei pea KOV enam eraldi koostama ja esitama huvihariduse ja huvitegevuse kava.

**Sihtrühm on suur.** Muudatus avaldab mõju kõigile 78-le KOVile.

**Mõju ulatus on väike**, sest KOVide ülesanded ja vastutus jääb samaks ning muutub üksnes tulude laekumise viis (sihtotstarbeliste toetuste asemel eraldatakse vahendid KOVidele mittesihtotstarbelisena, mille kasutamise üle võivad KOVid enesekorraldusõigusest lähtuvalt ise otsustada). Huvihariduse ja huvitegevuse kava esitamise koormus on olnud KOVide hinnangul suur, aga samas teiste toetuste osas muutust ei toimu.

**Mõju avaldumise sagedus on väike**, muudatus mõjutab KOVide iga aastast eelarve ja eelarvestrateegia planeerimist ja kava koostamist.

**Ebasoovitavate mõjude risk on väike**, sest KOVile eraldatavate vahendite puhul kaob rahastamise sihtotstarve, aga seejuures KOV ülesanded, kohustused ja õigused jäävad samaks. KOVid jätkavad juba välja kujunenud mahus teenuste osutamist edasi. Ka huvitegevuse ja -hariduse kavandamist peavad KOVid jätkama.

Koondhinnang mõju olulisusele. Mõju KOVide töökorraldusele on väike ja positiivne.

### **6.2 Mõju valdkond: mõju riigieelarvele ja KOV asutuste tuludele ja kuludele**

Toetuste tulubaasi tõstmine ehk vahendite jaotamine läbi tulumaksu ja tasandusfondi võimaldab luua lahenduse, kus rahastus muutub iga-aastaselt vastavalt tulumaksu muutusele ja tasandusfondi arengutele (tasandusfond ei kasva automaatselt, kuid see aitab ühtlustada tulumaksu laekumise ja kuluvajaduse muutust KOVide vahel). Sihtotstarbe kaotamine võimaldab KOVidel suunata vahendeid vastavalt kohapealsetele eripäradele ja vajadustele.

Muudatusega kasvab KOVide vaheline koolikoha arvlemise maht<sup>14</sup>, kuid arvlemiste arv jääb samaks. Kui üldharidustoetust eraldatakse õpilase koolijärgsele KOVile, siis tulumaksu ja tasandusfondi laekumine kujuneb õpilase elukoha järgi. Kui õpilane käib mõne teise KOV koolis, maksab tema koolikoha eest elukohajärgne KOV üldjuhul keskmise tegevuskulu ulatuses.

**Sihtrühm on suur.** Muudatus avaldab mõju 78-le KOVile.

**Mõju ulatus on väike** lühemas, aga **keskmise** pikemas perspektiivis. Kuna hetkel puudub ELVL taotletud lisavahendite kohta otsus, on siinkohal mõjuarvestused tehtud arvestusega, et toetused antakse tulubaasi üleandmise aastal riigieelarve-neutraalselt ehk samas mahus, kui oleks nende

---

<sup>14</sup> KOVide omavaheline arvlemine koolikoha osas oli ca 19 mln eurot 2025. aastal ning eelnõu tulemusena kasvaks selle maht ca kolmandiku võrra.

maht olnud sihtotstarbelise toetusena. Sealt edasi muutub vahendite maht vastavalt KOV tulumaksu ja tasandusfondi muutusele. Üle antavatest vahenditest ca 2/3 liiguks tulumaksu ja 1/3 tasandusfondi suurendamiseks. Tasandusfond on vajalik tulumaksu laekumiste ja KOVide kuluvajaduse erinevuste ühtlustamiseks. Tulubaasi tõstetavad vahendid moodustavad KOVide kogu sissetulekutest ca 3%.

Tabel 2. Tulubaasi tõstetud summade muutus<sup>15</sup>

miljonit eurot	2027	2028	2029	2030
Tulumaks (KOV määr +0,35 protsendipunkti)	68,1	77,6	81,0	84,1
Tasandusfond <sup>16</sup> üleminekumehhanismiga ja ühe kuu tulumaksu hüvitisega	53,4	47,3	47,3	47,3
Kokku	121,6	124,9	128,3	131,4

Toetused antakse 2027. aastal tulubaasi riigieelarve-neutraalselt, st samas summas kui need olid toetusena ja seega ei too üleandmise aastal kaasa mõju riigieelarve tuludele ega kuludele. Edaspidiselt sõltub mõju sellest, kas KOV tulubaasi kasv on kiirem või aeglasem toetuste võimalikust muutusest. Nagu peatükis 2 on märgitud, aitab vahendite KOV tulubaasi tõstmine ära hoida üleliigseid kulusid nii KOV kui ka keskvalitsuse tasandil.

**Mõju avaldumise sagedus on suur**, mõjutades KOV jooksvat tulude laekumist.

**Ebasoovitavate mõjude risk on väike.** Tulumaksust ja tasandusfondist laekumise alused on toetuste senisest jaotusest erinevad. Et muudatusega ei kaasneks mõnele KOVile olulisi negatiivseid mõjusid toetuste tulubaasi andmise tõttu (tulude võimalik vähenemine KOVidele), on aruteludes kokku lepitud üleminekumehhanismi loomine.

Üleminekumehhanismiga tagatakse, et ühelgi KOVil ei väheneks laekumine toetuste tulubaasi üleandmise tulemusena 2027. aastal rohkem kui 0,1% tulubaasist võrreldes stsenaariumiga kui midagi ei muutuks ning muutus ei oleks negatiivse mõjuga perioodil 2028–2038 tänase toetustasemega võrreldes. Vahendid planeeritakse riigieelarves tasandusfondis tulude-kulude tasandusest eraldi ning sealt aastate jooksul vabanevad vahendid suunatakse tasandusfondi tulude-kulude meetmesse. Üleminekumehhanismi maht ajas väheneb, sest KOVide tulumaks iga-aastaselt kasvab, vähendades sellega tekkinud negatiivseid tulemeid.

Kuna edaspidine rahastamine sõltuks põhiosas tulumaksu laekumisest, on olemas risk, et majanduslanguse korral võib laekumine ka väheneda. Tegemist on riskiga lühiajalise vaates. Siiski ei ole siin risk suurem kui toetustega jätkamise korral. Viimase 20. aasta jooksul on KOVide tulumaksu laekumine olnud negatiivne kahel aastal – 2009. ja 2010. Lähtudes senisest praktikast saab eeldada, et risk tulubaasi kahanemisele on väiksem kui senisel moel sihtotstarbeliste toetustega jätkamisel.

Koondhinnang mõju olulisusele. Mõju KOVide rahastusele on positiivne, kuna tulumaksu laekumise kasvutempo potentsiaal on kõrgem kui sihtotstarbeliste toetustega jätkamisel nende kogusumma kasv.

<sup>15</sup> Aluseks on võetud Rahandusministeeriumi 2026. aasta riigieelarve raames tehtud majandusprognoos.

<sup>16</sup> KOV tulumaksumäära tõstmise mõju avaldub 2027. aastal veebruari laekumises. Jaanuari laekumise osa eraldatakse seetõttu 2027. aastal läbi tasandusfondi. Järgnevatel aastatel laekub vastav tulumaks juba jaanuaris ning tasandusfondis seda osa vaja ei ole. Vt detailsemalt tabel 1.

### **6.3 Mõju valdkond: mõju KOV teenustele**

Toetuste tulubaasi tõstmisega ei muudeta KOV ülesandeid, õigusi ega kohustusi. Siiski võimaldab toetuse asendamine tulubaasiliste laekumistega KOVidel enesekorraldusõigusest lähtudes suunata vahendeid vastavalt kohapealsetele eripäradele ja vajadustele, tõstes kohalike teenuse efektiivsust ja kvaliteeti. Kvaliteedi tõusu võimaldab ka majandusarenguga kaasas käiv tulude muutus.

**Sihtrühm on suur.** Muudatus avaldab mõju 78-le KOVile. Kaudne mõju võib avalduda koolijuhtidele, õpetajatele, õpilastele (täpsemalt on neid mõjusid kirjeldatud alljärgnevalt teenuste lõikes).

**Mõju ulatus on keskmine.** Erinevalt toetustest võimaldavad tulubaasi tõstetud vahendid edaspidiselt kohalike teenuste jätkusuutlikumat korraldamist ja muudatus toetab pikaajalist planeerimist.

**Mõju avaldumise sagedus on keskmine,** muudatus mõjutab teenuste jooksvat pakkumist.

**Ebasoovitavate mõjude risk on väike,** sest nii Eesti kui rahvusvahelised kogemused näitavad, et KOVide suurem finantsautonoomia aitab tõsta nii teenuste osutamise efektiivsust kui ka kvaliteeti.

Peatükis 2 viidatud Riigikontrolli auditi kohaselt kardetakse, et valdkonda senimaani suunatud raha läheb piirangute kaotamise järel KOVis edaspidi mujale (nt õpetajate palgaraha teedesse ja vastupidi). KOVide tänane vastavate teenuste rahastus ületab oluliselt riigi toetuste mahtu. Seega kui KOV sooviks nende teenuste rahastust vähendada, on neil selleks võimalus juba täna ja mitmes valdkonnas oluliselt suuremates mahtudes<sup>17</sup>. Nii Eesti kui ka rahvusvaheline kogemus näitab, et KOVid ei ole aldid vähendada juba saavutatud teenuste tasemeid ka sihtotstarbe kaotamise korral. Võimalik rahade ümber tõstmine on seotud olemasolevate vahendite parema ja tõhusama suunamisega teenuste kvaliteedi või kättesaadavuse tõstmiseks, mitte vähendamiseks. Nagu näitab ka eelpool märgitud Riigikontrolli uuring, siis ratsionaalseid põhjusi toetuste tulubaasi mitte tõstmiseks auditis ei selgunud ning valdkondades esinev kartus on ennekõike tunnetuslik.

Toome järgnevalt välja võimaliku mõju ja riskid teenuste kaupa.

#### **Mõju õpilaskodu teenusele**

**Õpilasekesksuse suurenemine.** Riiklik õpilaskodutoetus on mõeldud toimetulekuraskustega peredest pärit õpilaste toetamiseks. Tegemist on sisult sotsiaalhoolekandeline meetmega, mis on KOV põhiülesanne ja ei vaja keskset korraldust. Riikliku õpilaskodutoetuse vahendite viimine KOV tulubaasi võimaldab rakendada senisest paindlikumaid õpilasest ja pere vajadustest lähtuvaid meetmeid toimetulekuraskustega peredest pärit õpilaste õppimise toetamiseks (nt pikapäevarühm, osaline õpilaskodus elamine, transpordi korraldamine, toitlustamine, äratamine

---

<sup>17</sup> Näiteks kui kohalike teede hoiume toetus on samal tasemel kui aastal 2007 (29 mln eurot), on KOVide teehoiu kogukulud kasvanud 2024. aastaks ca 90 mln euro võrra. Kui riigi koolilõuna toetus on püsinud tasemel 1 eurot õpilase kohta aastast 2018 (toetus 2028. a 23 mln eurot, 2024. a 24 mln eurot), on KOVid omanuse kahekordistanud (7 mln eurolt 14 mln eurole). Kui huvitegevuse toetus on kahe kärpe tulemusena vähenenud aastatel 2018–2024 14,25 mln eurolt 9,25 mln eurole, on samal ajal KOVide kogukulud huvitegevusele, noorsootööle ja spordile kasvanud 128 mln eurolt 208 mln eurole.

jm). Meetmete paindlikkus võimaldab suurendada õpilase sidet perega ning aitab KOVil planeerida ja tagada õpilase tuge selgematel alustel.

**Bürokraatia vähendamine.** Väheneb toetuse taotlemisega kaasnev asjaajamine ning suureneb KOV kindlus meetmete planeerimisel. Otsustasandi selge viimine kohalikule tasemele vähendab riigi tasemel töökoormust, sh KOVide taotluste läbivaatust, sellega seotud õigusaktide iga-aastast menetlemist, lepingute sõlmimist ja aruandlust. Väheneb ka KOVide töökoormus. Bürokratia vähendamine on kooskõlas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis toodud vastava eesmärgiga.

**Mõju teenuse kättesaadavusele ja omavalitsuste kohustustele.** Õpilaskodu on kooli struktuuriüksus ning rahastamiskorralduse muutmine ei mõjuta õpilaskoduga koolide arvu ja ei pane KOVile uusi ülesandeid, vaid pigem suurendab nende võimalusi rakendada vähem sekkuvamaid ja rahaliselt soodsamaid lahendusi (kodulähedases koolis õppimist toetavate tugisüsteemide tõhustamine).

**Ebasoovitavate mõjude risk.** Tänapäevase korraldusega antakse raha teenuse osutaja (teenust osutava kooli pidava KOV) kätte, mitte õpilase elukohajärgsele ehk teenust tellivale KOVile. Korralduse muutmine võib tekitada teoreetilise olukorra, kus KOV teenuse eest maksjana enam ei pea õigeks tellida teenust ning läbi selle kahjustab õpilase huve kool lõpetada. Risk on hinnanguliselt väga väike, kuna tänane toetus ei katnud õpilaskodu teenuse kogukulu ning KOVid panustasid nagunii täiendavalt. Lisaks on sotsiaaltoetused ja lastekaitse ka KOV vastutusel olevad valdkonnad ning seetõttu pole põhjust ka kartä, et seal võiks teha otsuseid, mis ei lähtu lapse ja pere huvidest.

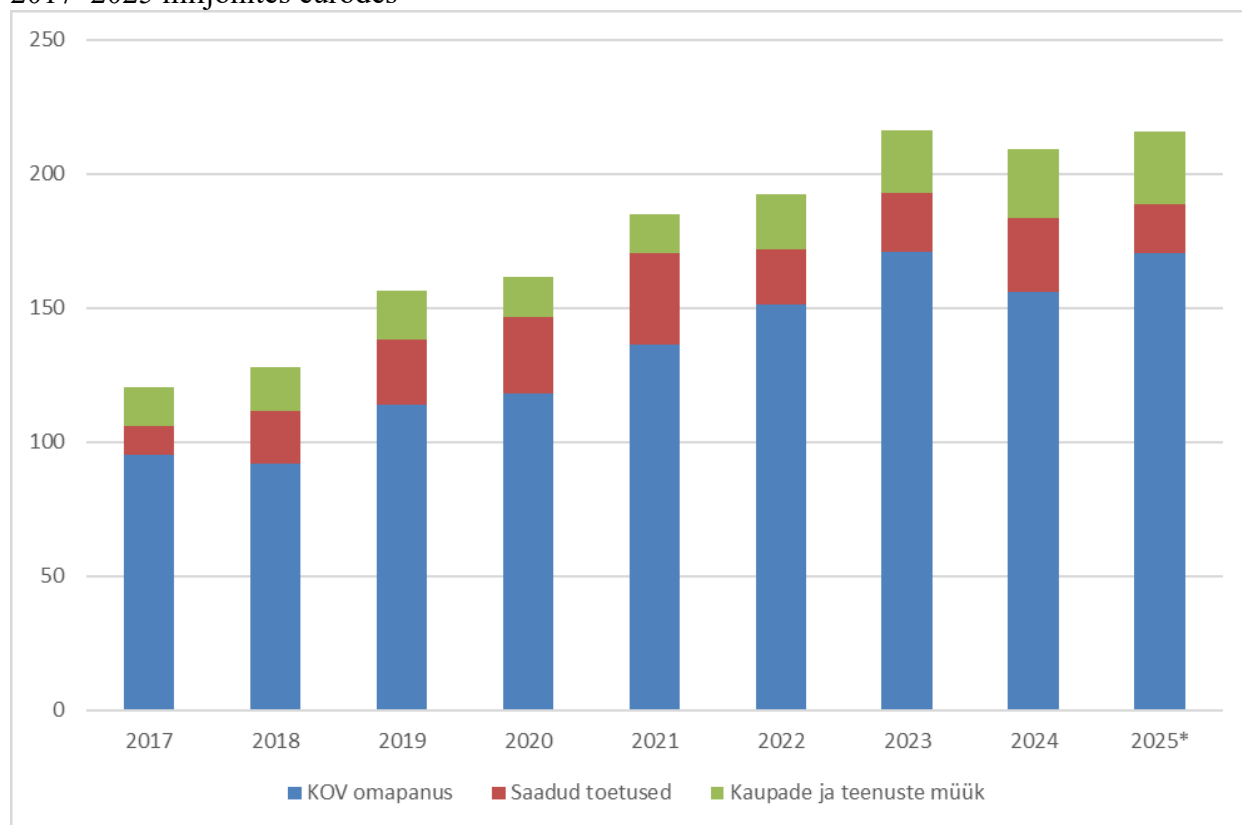
Väike risk on seotud tänapäevase õpilaskoduteenuse pakkujatega, kelle pakutavat teenust ei pruugi teised KOVid enam kasutada, sest lapse elukohajärgne KOV valib mõne teise meetme õpilase abistamiseks. Samas on see trend pigem soovitatav, et väheneks abivajadusega laste kokku kogumine statsionaarsete meetmete rakendamiseks ning suureneks nn ambulatoorsete ja võimalikult vähe sekkuvate meetmete kasutus.

#### Mõju huviharidusele ja huvitegevusele

Peamiseks võimalikuks kaasnevaks riskiks toetuse liigutamisel tulubaasi oleks toetuse kasutamine muudeks otstarveteks kui lastele huvihariduse ja huvitegevuse võimaluste tagamiseks. Teise riskina kaasneks huvihariduse kättesaadavuse vähenemine erahuvihariduse toetamise vähenemise tulemusena. Erarahvihariduses osales 2025. aastal ligi 80% ja munitsipaalhuvikoolides 20% noortest. Erarahviharidust on KOVid seni toetanud lisaks omavahenditele ka riigi eraldatud huvihariduse ja huvitegevuse täiendavast toetusest. Huvihariduses osales 2025. a EHISe andmetel ca kolmandik noori vanuses 7–26.

KOV saldoandmike põhjal ilmneb, et KOVide panus noorsootöösse ja huviharidusse on 2017. aastast järk-järgult kasvanud hoolimata riigi eraldatud huvihariduse ja huvitegevuse täiendava toetuse vähenemisest. 2024 toimus vähenemine spordi ja noorsootöö valdkonnas investeringutes. Huvihariduses on KOVi panus igal aastal kasvanud. Seetõttu ei ole põhjust eeldada, et kogukuludest väikse osa moodustava huvitegevuse toetuse tulubaasi tõstmine võiks kaasa tuua rahastamise vähenemise kohalikul tasandil. Kui KOVidel oleks huvi rahastamist vähendada, on neil võimalik seda teha põhiosa eelarve arvelt sõltumata toetuse tulubaasi tulekust ning nad ei oleks suurendanud seni oma rahastust.

Joonis 1. KOVide kogukulud noorte huvitegevuse, noorsootöö ja spordi tegevusalal allikate lõikes 2017–2025 miljonites eurodes

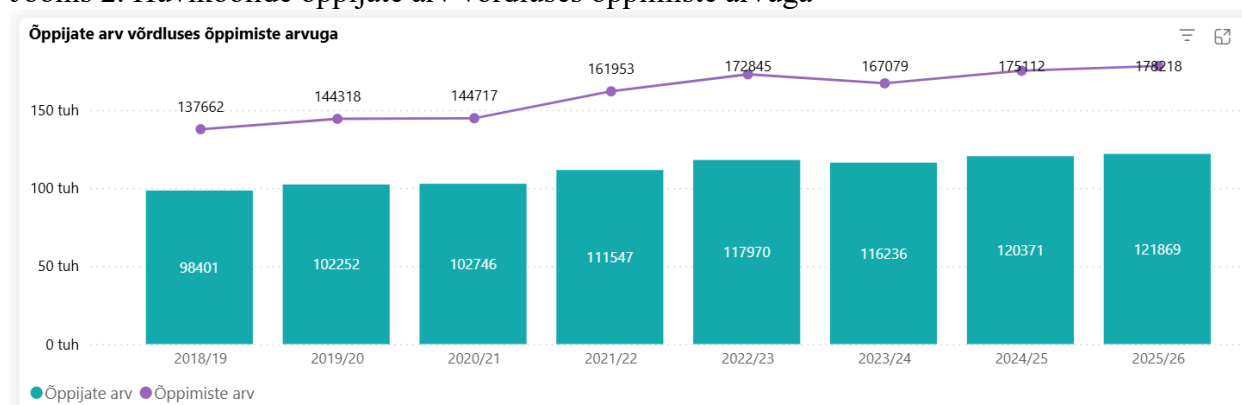


Allikas: REM

2025. aastal kulus KOVidel esialgsel andmetel kolmes tegevusalas 2025. aastal ca 216 mln eurot, millest 101 mln eurot on sport, 22 mln eurot noorsootöö ja noortekeskused ja 92 mln eurot muu huviharidus ja huvitegevus. Osa sellest kulust on kaetud ka saadud toetuste ja teenuse müügist laekunud rahade arvelt. Sellest 216 mln eurost põhivara soetuseks läks ca 15%.

Samuti saab öelda, et kasvutrendis on ka unikaalsete osalejate (0–26-aastased) ja õppimiste osakaal huvihariduses. Võrreldes 2024. aastaga on juurde tulnud ka huvikoole.

Joonis 2. Huvikoolide õppijate arv võrdluses õppimiste arvuga



Allikas: HTM

Riigi ülesanne on luua riiklikud kriteeriumid noortevaldkonna arendamiseks – nõuded ja vastutus. Noorsootöö, huvihariduse- ja tegevuse teenustele on vaja seada riiklikud minimaalsed

kvaliteeditasemed ja -nõuded ning korraldada selle seire, sh noorsootöö ja huvihariduse ning -tegevuse kvaliteedi hindamise kohustuslikuks muutmine, mis täidab noortevaldkonna arengukava 2021–2035 eesmärgi ISE: kvaliteetne noorsootöö (sh noorte huviharidus) on kättesaadav üle Eesti ning loob kõigile noortele võimalused mitmekülgseks arenguks, eduelamusteks, kogemuste pagasi rikastamiseks ja iseseisvumiseks. Vastav seireinfo on avaldatud nii minuomavalitsus.ee kui haridusilm.ee portaalides, kus saab jälgida valdkonna arenguid ka pärast toetuste tulubaasi andmist.

Hetkel on koostamisel ka noorsootöö ja huvihariduse seaduse VTK, milles on plaanis analüüsida mõjusid ja pakkuda alternatiive riigi ja KOV rollide ning vastutuse, noorsootöö ja huvihariduse teenuste kvaliteedinõuete ja -tasemete ning selle seire, sh kvaliteedihindamise kohustuslikuks muutmise kontekstis. Täiendavalt vajab lahendamist, et erivajadustega laste huvitegevuse võimalused on jätkuvalt piiratud eelkõige selleks sobivate tegevuste puuduse tõttu ja KOVid peaksid lisaks rahastamisele jälgima, et nendele lastele osalusvõimalused ka tegelikult tekiks.

### Mõju koolilõuna pakkumisele

Kehtiva korra kohaselt nähakse riigieelarves ette toetus munitsipaal- ja erakoolis statsionaarses õppes põhi- ja keskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks. Koolilõuna toetuse määr on Vabariigi Valitsuse kehtestatud ning see on 2018. aastast 1 euro õppepäeva kohta ehk ligikaudu 175 eurot õpilase kohta aastas. Koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

ELVL-i ja Valitsuskomisjoni eelarve läbirääkimistel on koolilõuna toetuse tõstmine olnud mitmel aastal üheks prioriteediks. KOVid on toonud välja, et koolitoidu maksumus on aastate jooksul kasvanud, kuid riigi tugi on püsinud samal tasemel.

Kehtiv PGS-i regulatsioon ei kohusta KOVe ja teisi kooli pidajaid õpilastele tasuta koolilõunat tagama. Koolilõuna toetus katab lõuna kogumaksumusest alla poole. 2025. aastal oli riigi toetus 24 miljonit eurot, füüsiliste isikute<sup>18</sup> makstud osa 5 miljonit eurot ning KOVide lisapanus ca 19 miljonit eurot (lisaks ruumide majandamiskulud jms).

---

<sup>18</sup> Andmetes ei ole eristatav, et kui suure osa maksid õpetajad ja muud koolis söövad täiskasvanud ja kui suure osa lapsevanemad laste söögi eest. Osades KOVides pakutakse lisaks koolilõunale ka tasulist hommikusööki või pikapäevasööki.



Joonis 3. Koolilõuna kulud katteallikate lõikes (mln eurot)



Allikas: REM

Riigi üldhariduskoolides ja paljudes KOVides on koolilõuna õpilase jaoks tasuta. Lisaks riigieelarvelisele toetusele panustab ka koolipidaja ning mõnes KOVis ja kõikides eraüldhariduskoolides on koolilõuna kulude katmisse kaasatud ka lapsevanemad.

Ebasoovitava mõju risk on väike, sest toetuse viimine KOV tulubaasi ei muuda KOVide kohustust korraldada õpilaste toitlustamine koolis ega tagada toitlustamise vastavus kehtivatele tervisekaitsenõuetele.

Eesti on koolitoidu rahastamisse üks enam panustavaid riike Euroopas ja maailmas<sup>19</sup>. Lisaks toetusfondist eraldatavale toetusele panustavad koolilõuna rahastamisse ka KOVid ning koolitoitlustust toetavad täiendavad meetmed, nagu mahetoidu meede ning puu- ja köögivilja ning koolipiima programmid ning HTM toetab koolitoidu pakkumist Tartu munitsipaalkutsekoolis (vt joonis 3, „muu“ sisaldab peamiselt REM ja HTM antud toetusi koolitoiduks).

Valitsus on pidanud prioriteediks õpetajate palgakasvu. Koolilõuna on hariduse abiteenus, mille rahastamine toimub riigi, KOV ja lapsevanema osalusel. Toimetulekuraskustes peredele tagavad KOVid üldjuhul tasuta koolilõuna.

#### Mõju haridusjuhtide töötasule (juhtimiskulud)

Direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude toetuse määr on 92 eurot õpilase kohta. Toetuse kogumaht on kümne aasta jooksul kasvanud 17,6% õpilaste arvu suurenemise arvelt 15,3 mln eurole, kuid toetuse määra õpilase kohta ei ole riik selle aja jooksul suurendanud.

<sup>19</sup> Global School Feeding Survey 2021

Direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude katmine on KOV kui koolipidaja vastutus. Praktikast katavad KOVid tööjõukuludest märkimisväärse osa, lisades riiklikule toetusele keskmiselt ligi 50% või enam. Kokku ulatub KOV koolide juhtide kulu ca 36 mln euronit<sup>20</sup>.

Arvestades KOV senist panust koolijuhtide ja õppealajuhatajate tööjõukulude katmisse ning nende seadusest tulenevat vastutust haridusasutuste pidajana, ei ole põhjust eeldada, et toetuse tulubaasi viimine tooks kaasa koolijuhtide tasustamise vähenemise. Samuti tegutsevad koolipidajad tööandjatena konkurentsikeskkonnas, kus kvalifitseeritud ja kõrge kompetentsiga koolijuhtide leidmiseks ja hoidmiseks on oluline pakkuda konkurentsivõimelisi töötingimusi ja tasustamist. Seetõttu on koolipidajatel ka edaspidi motivatsioon kujundada atraktiivne väärtuspakkumine, et tagada pädevate juhtide värbamine ja hoidmine. Ebasoovitava mõju risk on hinnanguliselt väike.

### Mõju õppekirjanduse kättesaadavusele

Vastavalt PGS § 20 lõikele 1 võimaldab kool põhiharidust omandaval õpilasel kasutada tasuta vähemalt kooli õppekava läbimiseks vajalikku õppekirjandust (näiteks õpikuid, tööraamatuid, töövihikuid ja töölehti) ning üldkeskharidust omandaval õpilasel vähemalt kooli õppekava läbimiseks vajalikke õpikuid. Riik toetab koolipidajaid ja koole õppekirjanduse kättesaadavuse tagamisel, eraldades iga-aastast õppekirjanduse toetust (PGS § 82 lõike 3 p 3). Toetus on mõeldud nii paber- kui digiõppekirjanduse ja õppevara tagamise toetamiseks. Õppekirjanduse toetuseks antakse 57 eurot õpilase kohta. Eksternõppe ja üksikainete õppijate toetamiseks antakse toetust 1/5 sellest määrast. Toetuse määra õpilase kohta ei ole riik aastate jooksul suurendanud. KOVid võivad seda toetust kasutada ka direktorite, õppealajuhatajate ja õpetajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude katmiseks ning tugispetsialistide tööjõukulude katmiseks ja teenuse tagamiseks (PGS § 82 lõige 3 punkt 3).

KOVide kulud õppekirjandusele on kasvanud 2018. aasta ca 7 mln eurolt 2025. aastaks ca 10 mln euronit<sup>21</sup>, kuigi toetus oli 8,0 mln eurot mõlemal aastal. KOVidel on kohustus õppekirjandus tagada ka olukorras, kus kulud kasvavad, aga toetus ei suurene - see on tingitud KOVide rahastatava osa suurenemisest. Kokkuvõttes tuleb KOVil kui koolipidajal tagada õppetööks vajalikud õppevahendid hoolimata riigi toetuse olemasolust.

### Mõju täienduskoolituse kättesaadavusele

Õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituse toetuseks antakse 12 eurot õpilase kohta. Toetuse andmisel arvestatakse, et see võrreldes 2014. aastal antud toetusega ei väheneks. Toetuse suurus on kasvanud kümne aastaga 11% õpilaste arvude suurenemise arvelt 1,9 mln eurole. Toetuse määra õpilase kohta ei ole riik aastate jooksul suurendatud.

Võimaliku riskina võib teatud piirkondades väheneda koolituste kättesaadavus õpetajatele ja koolijuhtidele, sest täienduskoolituse rahastamise prioriteetsus võib KOV lõikes erineda. Samas näitavad saldoandmike andmed, et KOVide koolitootajate koolituskulud tervikuna ületavad kaks korda saadud toetuse mahtu (vastavalt 5 mln eurot käibemaksuga<sup>22</sup> ja 2 mln eurot).

<sup>20</sup> Allikas riigiraha.fin.ee. Kulud arvestatud koos töötasuga kaasneva sotsiaal- ja töötuskindlustusmaksiga.

<sup>21</sup> Allikas riigiraha.fin.ee. Võrdlus tehtud aastaga 2018, sest sellest aastast on vastav konto (552400) kasutusele võetud. Kulu arvestatud 9% käibemaksuga.

<sup>22</sup> Allikas riigiraha.fin.ee.

Täienduskoolituse kättesaadavust toetab lisaks toetusele ka asjaolu, et haridus- ja noortevaldkonna töötajate täienduskoolitust rahastatakse jätkuvalt ka Euroopa Liidu vahenditest. Programmi „Haridus- ja noortevaldkonna töötajate esma- ja täiendusõpe” kogumaht on ca 26,5 miljonit eurot. Ülikoolid on välja arendamas paindlikke õppevorme, mis võimaldavad õppida ka distantsilt ning on valmis pakkuma täiendusõpet ka väljaspool Tallinnat ja Tartut. Lisaks ülikoolidele korraldab Haridus- ja Noorteamet järele vaadatavaid veebiseminare, mida on võimalik nii individuaalselt kui meeskonnana endale sobival ajal vaadata ning täiendusõppeks kasutada. Ettevalmistamisel on avatud taotlusvoor haridusasutustele ja pidajatele, mis võimaldab taotleda vahendeid piirkondlikeks suuremateks arendusprojektideks.

Programmi „Tõenduspõhise ja õppija arengut toetava kvaliteedijuhtimise edendamine üldhariduses“ raames saavad 50 üldhariduskooli võimaluse osaleda arendusprogrammis, milles pakutav pikaajaline arengu tugi hõlmab nii õppeasutuse meeskondade individuaalset nõustamist kui koolitusi meeskondadele. Selle tegevuse kogumaht on 3,1 miljonit eurot.

Programmi „Eesti keele õpe ja keeleõppe arendamine“ raames korraldatakse eesti keelest erineva emakeelega haridustöötajate eesti keele õpet, sh keeleränne, mis lähtub sihtrühma eripäradest ja vajadustest ning mille sihiks on mh riiklikuks tasemeeksami ettevalmistamine. Lisaks korraldatakse koolimeeskondadele ja KOV haridusspetsialistidele kogemuste ja heade praktikate vahetamise õpisündmusi, et aidata toetada haridustöötajate keeleoskuse paranemist ja keeleteadliku töökeskkonna loomist. Korraldatakse keeleõpetajatele ja teistele haridustöötajatele ning keelevaldkonna ekspertidele õpisündmusi keeleõppe metoodilise ja didaktilise võimekuse tõstmiseks, sh korraldatakse arenguprogramme. Vastavate tegevuste maht on 14 miljonit eurot.

Šveitsi-Eesti koostööprogrammi „Sotsiaalse kaasatuse toetamine“ raames pakutakse haridus- ja noortevaldkonna töötajate täiendusõpet, mille fookuses on mitmekeelses ja mitmekultuurilises keskkonnas töötamise pädevuse suurendamine, samuti lastevanemate teadlikkuse tõstmine. Programmi maht on 6,6 miljonit eurot.

### Mõju hariduslike erivajadustega õpilase õppele

Risk on, et kui selge suunitlusega toetus on võimaldanud KOV eelarves seni määratleda konkreetse tegevussuuna ehk haridusliku erivajadusega õpilastele vajaliku toe pakkumise, siis toetuste tulubaasi andmisel ei pruugi täna esinevad probleemid laheneda. KOVid on toe pakkumist võtnud väga erineva hoolsusega. Praegu on olukordi, kus teenuse vajajad on liiga sageli jäetud abita või on neid eksitunud administratiivsetesse rituaalidesse, mille lõpptulemus ei ole abi siiski vajalikult taganud. Olukorra parandamiseks kavandab HTM loodavas kaasava hariduse standardis määratleda praktiliste näidete varal osapooltele kehtivast regulatsioonist tulenevad õigustatud ootused ja kohustused, mis aitaksid erimeelsusi ennetada ja lahendada ning kirjeldatakse ka protsessiskeem, mil viisil peaks tegutsema lapsevanem, kui tema lapse toevajadusele ei vastata asjakohaste meetmetega haridusasutuses. Selle loomisesse kaasatakse ka Eesti Puuetega Inimeste Koda.

Vastavalt PGS § 7 lõikele 2 tagab õppimiskohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele lastele vald või linn, kaasates vajaduse korral erakooli pidaja või riigi.

Eesti hariduskorralduse juhtiv põhimõte on kaasav haridus. Kaasamine hariduses tähendab seda, et igale lapsele pakutakse tema võimetele ja vajadustele vastavat hariduskorraldust. Õppekorralduses tähendab kaasava hariduse põhimõtte järgimine seda, et õpilase elukohajärgses

haridusasutuses arvestatakse õpilaste individuaalsete akadeemiliste ja sotsiaalsete võimete ja vajadustega ning tagatakse vajalike tugisüsteemide kättesaadavus.

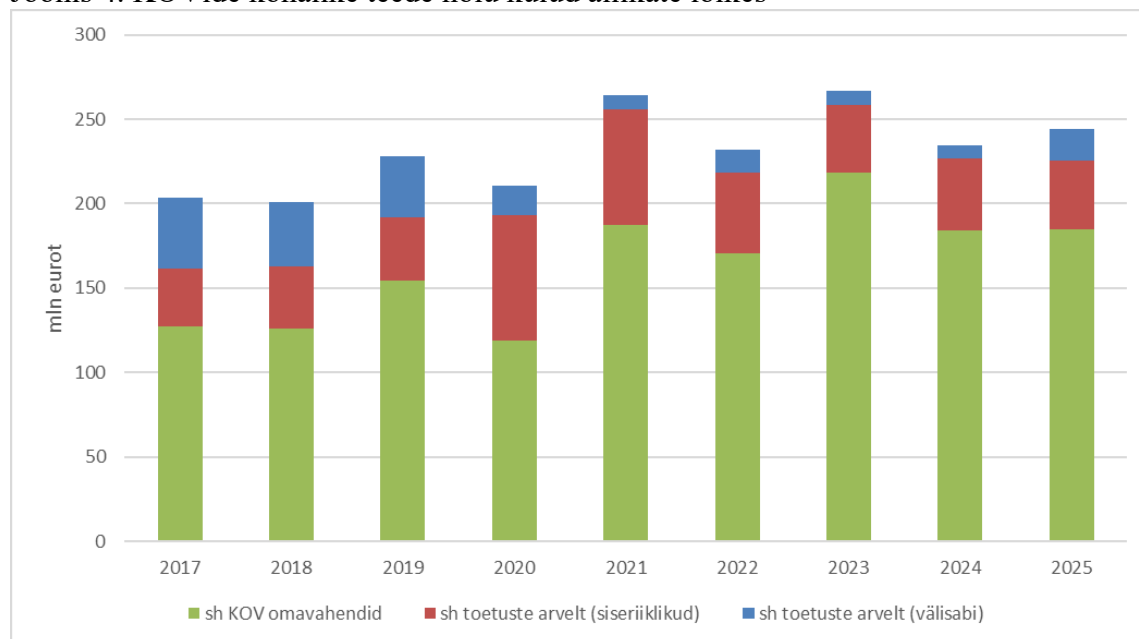
Tegevuskulu toetus on mõeldud katma tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste õppetöö läbiviimisega seotud kulu, sh abiõpetaja, õpetaja abi rakendamine, tugispetsialistide individuaalne nõustamine ja toe tagamine nii õpilastele, lapsevanematele kui õpetajatele, koolisisene meeskonnatöö keerukamate juhtumite lahendamiseks kooli tasandil, vajadusel õpetajate ja tugispetsialistide osalemine last toetavas võrgutikutöös, spetsiifilised sihtrühma kesksed koolitused kooli personalile, erinevate funktsioonihäiretega õpilastele kohandatud õppematerjalid ja –vahendid (nt punktkirja õpikud ja suurendatud materjalid, luubid ning lugemistelerid nägemispuudega õpilastele, kommunikaatorid kõne- või lihtpuudega õpilastele, kohandatud õppekohad ja õppevahendid autismispektrihäirega, aktiivsus – tähelepanuhäirega jt psüühikahäirega õpilastele, erinevad loovteraapia vahendid jmt), koolis vajaminevad individuaalseks kasutamiseks mõeldud liikumisabivahendid, ka seisulauad, potikõrgendused, istumisalused, füsioteraapiavahendid, väliste ärritajate vähendamiseks kõrvaklapid, kohandatud keskkonnad, tugipersonal õpilaste toetamiseks vahetundides, aga ka muu hoone kulu (küte, elekter, vesi) jne.

KOVide kohustused eelnõuga ei muutu. KOVil on võimalik läheneda igale õpilasele individuaalselt, lähtudes tema abi- või toe vajadusest, iseloomust ja mahust. Muudatuse tulemusena on üks vastutaja ja vajalikud vahendid vastutaja käes, nende vahendite jaotamise ja kasutamise üle hakkab täies osas otsustamata vastutaja.

Toetatavate õpilaste arv kasvab ning senisest enam on vajadus varem märgata, aidata vajajat varem, pigem isegi otsida võimalikke erivajadusi eos (sh alushariduses), mitte oodata nende väljakujunemist. Kehtiv korraldus, kus ennetuseks tuli KOVil täiendavaid vahendeid oma eelarvest ise leida, aga erivajaduse väljakujunemisel saadi lisakulud kaetud toetusega, ei soodusta ennetust.

### Mõju kohalike teede hoiule

Joonis 4. KOVide kohalike teede hoiu kulud allikate lõikes



Allikas: REM

KOVide teehoiu kulud (kulud maanteetranspordile ja avalike alade puhastusele) ulatuvad ca 250 mln euronit aastas. Kohalike teede hoiu toetus mahus 29,3 mln eurot moodustab sellest väikse ning kahaneva osa. Sellest lähtuvalt ei ole tõenäoline, et toetuse tulubaasi viimine mõjutaks KOVide teehoiukulude rahastamist negatiivselt.

#### Mõju suure hooldus- ja abivajadusega laste teenustele

Suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetust võis KOV kasutada osutamaks suure hooldus- ja abivajadusega lapsele ja tema perele teenuseid, mis toetavad abivajava lapse toimetulekut, ennetavad abivajaduse süvenemist ning aitavad vähendada perekonna hoolduskoormust.

Suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus on 2,65 mln eurot. Põhiosas kasutatakse neid vahendeid lapsehoiuteenuse pakkumisel või tugiisikuteenusteks raske ja sügava puudega lastele. Saldoandmike kohaselt ulatusid 2025. aastal KOVide kulud lapse tugiisikuteenusele 11,4 mln euronit ja puudega lapse lapsehoiuteenusele 3,2 mln euronit<sup>23</sup>. Seega kulutavad KOVid suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamiseks nende kahe teenuse kaudu (aga neid teenuseid on veel) juba üle viie korra rohkem kui antud toetus. Suuremaks riskiks antud teenuse osas on kujunenud toetuse samaks jäämine läbi aastate hoolimata kulude ja vajaduste kasvust. Nagu KOVide tegelikud kulud näitavad, siis on nad neid kulusid pidanud rahastama lähtuvalt vajadusest, aga mitte riigieelarvest antud toetuse summast.

Koondhinnang mõju olulisusele. Mõju KOVide teenuste korraldusele on positiivne. Seda toetab ulatuslik rahvusvaheline kogemus ja uuringud. Tulubaasi kasv loob jätkusuutlikuma aluse teenuse jätkuvaks pakkumiseks.

#### 6.4 Mõju valdkond: mõju regionaalarengule

Mõju olulisus:

**Sihtrühma suurus on suur**, sest hõlmab 78 KOVi.

**Mõju ulatus on madal.** Harjumaa ja Tartu tulukamate KOVide tulemus jääb väiksemaks kui tasandusfondi saajatel, vähendades sellega vähesel määral KOVide tulukuse vahesid.

**Mõju avaldumise sagedus on väike**, muudatus mõjutab vähesel määral jooksvalt KOVide teenuste korraldust.

**Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike**, sest regionaalsed erinevused toetuste tulubaasi andmisest oluliselt ei muutu ning erinevusi aitab tasandada nii tasandusfond tervikuna kui ka täiendav üleminekumehhanism.

Eelnõu kohaselt on mõju kõikides KOV gruppides üleandmise aasta teisest aastast alates vähemalt null või positiivne. Gruppide võrdluses avaldub toetuste tulubaasi üleandmise mõju positiivsemalt tasandusfondi saajate (väiksema tulukusega KOVide) jaoks. Tasandusfondi mittesaajate madalam tulemus on tingitud kõrgemast õpilaste osakaalust, mida tulumaksu suurendamine ei suuda algselt ära katta, mistõttu on nende jaoks oluline kompensatsioonimehhanismiga tagatud põrand. Kompensatsioonimehhanismi lõppemisel sõltub nende laekumine üksnes kasvavast tulumaksust

---

<sup>23</sup> Enne 2025. aastat sellises detailsuses infot saldoandmikes ei ole korjatud.

(erinevalt tasandusfondi saajatest, kellel osa laekumine sõltub ka tasandusfondist, mis ei kasva), mistõttu on seejärel nende kasvutempo teiste gruppidega kiirem ning võimaldab neil järgi kasvada.

Tabel 3. Toetuste tulubaasi andmise mõju KOV gruppide lõikes osakaaluna tulubaasist<sup>24</sup>

Kohalik omavalitsus	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Tallinna linn	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
Harjumaa tulukad	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
Muu Eesti tulukad	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Keskused	-0,1%	0,0%	0,2%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%
Keskus tagamaaga	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Osaliselt tagamaalised	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%
Tagamaalised	0,0%	0,1%	0,4%	0,5%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,4%	1,5%	1,7%	1,8%
KOKKU	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%

Keskus-tagamaa grupi madalam tulemus on tingitud ajaolust, et antud gruppi sattunud osad KOVid (nt Paide linn, Kambja vald) liiguvad tasandusfondi saajate ringist välja ja muutuvad oma tulemuselt seetõttu sarnaseks muu Eesti tulukate grupile.

**Kokkuvõtvalt mõju regionaalsetele erinevustele vähenemisele on positiivne, aga väike.**

## 7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Toetused antakse tulubaasi riigieelarve-neutraalselt 2027. aastal ehk täiendavaid tulusid või kulusid need kaasa ei too. Täiendavate vahendite saamine sõltub riigieelarve läbirääkimiste tulemustest. Järgnevatel aastatel sõltub KOVide laekumine tulumaksu aastasest muutusest.

## 8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks tuleb muuta toetusfondi määrust<sup>25</sup>.

## 9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuarist 2027. a.

## 10. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Toetuste tulubaasi andmiseks kaasati KOVid ning moodustati lahenduse leidmiseks ühine töörühm. Lisaks koostati eelnõu VTK, mis saadeti koostööstusringile 2025. a lõpus<sup>26</sup> ja mille käigus esitatud koostööstusmärkustega arvestamist on selgitatud seletuskirja peatükis 2.

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu koostööstamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile,

<sup>24</sup> Siinkohal arvestatud osakaaluna tulumaksust, tasandusfondist ja üle antavate toetuste summast. Tabelis toodud viimased neli gruppi on tasandusfondi saajad ja on gruppideks jaotatud vastavalt tagamaalisuse koefitsiendile (keskused <1,2; keskused tagamaaga 1,2–1,4; osaliselt tagamaalised 1,4–1,8; tagamaalised >1,8). Mõjuarvestused võtavad arvesse muutusi koolikoha arvlemises.

<sup>25</sup> Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määrus nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“.

<sup>26</sup> <https://eelno.valitsus.ee/main/mount/docList/e9d8f583-e720-4167-9203-1e7142b7389c>.

Kultuuriministeeriumile ja Rahandusministeeriumile. Haridus- ja Teadusministeerium koostööstas eelnõu märkusteta, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit märkustega. Kliimaministeerium ja Sotsiaalministeerium koostööstasid eelnõu vaikimisi. Koostööstusringil esitasid täiendavalt arvamuse Eesti Puuetega Inimeste Koda ning huvitegevuse ja -hariduse liidud (Eesti Tantsuhuvihariduse Liit, Eesti Kunstikoolide Liit, Eesti Huvikoolide Liit, Eesti Erahuvikoolide Liit, Eesti Teadushuvihariduse Liit).

Eelnõu koostööstusringi käigus esitatud märkustega arvestamine on kantud koostööstustabelisse.

Eelnõu koostööstuskäik on jälgitav siit:

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9c9b51e3-682d-45f3-8758-2529b912951b>.