

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**  
**SOTSIAALTEADUSKOND**  
Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetool

**CLRAE ETTEKIRJUTUSE TÄITMINE**  
**VABARIIGI VALITSUSE POOLT**  
**PERIOODIL 26.10.2010 KUNI 01.09.2011**

Ülevaade Sihtasutuse Tallinna Arengu- ja Koolituskeskus tellimusel

Professor Sulev Mäeltsemees

Tallinn, 30. septembril 2011

## Sissejuhatus

2009. aasta mais pöördus Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu Delegatsioon (juht Jõgeva Vallavolikogu liige Saima Kalev) Strasbourgis Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) poole. Avaldati protesti sama aasta veebruaris riigi lisaeelarvega valdadele ja linnadele tehtud kärpete suhtes ning esitati palve viia läbi järelevalvevisiit Eestisse, et välja selgitada, kas Eesti keskvalitsuse tegevus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetega ja saada Euroopa Nõukogu seisukoht.

### Väljavõte Pöördumisest:

*„... Seoses niigi majanduslangusest tingitud maksulaekumiste vähenemisega, on 2009. aasta riigieelarve ning negatiivse lisaeelarvega kärbitud täiendavalt kohalike omavalitsuste tulubaasi ning riigieelarvest kohalikesse eelarvetesse tehtavaid eraldisi ajal, kui inimestele kõige lähema võimutasandi vajadused avalike teenuste osutamiseks on järsult kasvanud.*

*Riigi lisaeelarve menetlemise ja vastuvõtmise käigus muudeti mitmeid õiguslikke regulatsioone, mille tulemusel vähendati kohalikele omavalitsustele määratud üksikisiku tulumaksu osa (11,93 protsendilt 11,4 protsendile – S.M.), suurendades kohalike omavalitsuste tulubaasi arvel riigieelarve tulusid, vähendati kohalike omavalitsuste tulude ühtlustamiseks ettenähtud vahendeid, vähendati eraldisi kohalikele omavalitsustele teehoiu, hariduse, kultuurielu ja muudes valdkondades. Olukorda raskendab veelgi kohalikele omavalitsustele äärmuslike piirangute kehtestamine võlakohustuste võtmisel, erinevalt teistest avaliku sektori osadest.*

*Kohalike omavalitsuste eelarvetulude ja riigi eraldiste taoline vähendamine seab ohtu seadusega pandud kohustustega toimetuleku ja kohalike omavalitsuste elementaarse toimimise.*

*Majanduskriisi tingimustes on tulnud teravamalt esile kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia tagamise vajadus. Eelarveprotsessi käigus ei konsulteeritud piisavalt kohalike omavalitsustega ning nende ettepanekuid ja varasemaid kokkuleppeid ei arvestatud. Kuigi majanduskriisi tingimustes peavad kõik olema valmis arvestama, et senise olukorra jätkumine ei ole võimalik, ei saa pidada õigeks, et riik suurendab riigieelarve tulusid kohalike omavalitsuste arvel ning kärped kohalikest eelarvetest võrreldes avaliku sektori kui terviku kärpetelega on ebaproportsionaalselt suured.*

*Euroopa kohaliku omavalitsuse harta järgimise tähtsust ka majanduskriisi ajal on rõhutanud nii Euroopa Liidu Regioonide Komitee (CoR) täiskogu 22. aprillil heaks kiidetud arvamuses "Majanduse taastamiskava ning linnade ja piirkondade roll" kui ka Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu (CEMR) üldkogu 24. aprillil vastu võetud lõppdeklaratsioonis ja resolutsioonis majanduskriisi kohta.*

*Arvestades asjaolu, et Kongressi soovitude nr 81 (2000) „Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis“ koostamisest on möödunud ligi 9 aastat ning võttes arvesse hiljutisi arenguid kohalike omavalitsuste finantsolukorras, pöördub Eesti Delegatsioon Kongressi poole palvega algatada järelevalvemenetlus hindamaks Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetatud kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia põhimõtete järgimist Eestis.“*

Pärast selle Pöördumise esitamist, 18. juunil 2009, võttis Riigikogu vastu veel teise negatiivse lisaeelarve, mis veelgi pingestas kohalike eelarvete olukorda. Muuhulgas tõsteti käibemaksu määr 18 protsendilt 20 protsendile jne.

Sama aasta septembris küsis CLRAE selle Pöördumise kohta lühianalüüsi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta Sõltumatute ekspertide grupi (*Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government*) Eesti esindajalt (TTÜ prof Sulev Mäeltsemees). 30. oktoobril 2009. aasta kirjas esitas riigi kesktasandi poolse selgituse ka regionaalminister Siim-Valmar Kiisler. Kõik nimetatud tekstid on kättesaadavad Eesti Maaomavalitsuste Liidu veebil ([www.emovl.ee](http://www.emovl.ee)).

2010. aasta 26.-27. aprillil külastas Eestit CLRAE delegatsioon (CLRAE Institutsionaalse Komitee esindaja Jos Wiene ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta Sõltumatute ekspertide grupi liige prof Zoltan Sente). Kuu enne CLRAE delegatsiooni visiiti oli Riigikohus 16. märtsil 2010 võtnud vastu väga olulise otsuse 3-4-1-8-09, millega muuhulgas kohustati seadustes selgelt eristama kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning nägema ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Väljavõte Riigikohtu 16.03.2010 otsusest 3-4-1-8-09:

*“Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis:*

- 1. sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;*
- 2. eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.”*

CLRAE delegatsioon kohtus meie valitsusasutuste, Riigikogu, Riigikohtu, üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ning Tallinna ja Haapsalu linna esindajatega,

See oli CLRAE teistkordne monitooring Eestis, sest 2000. aastal oli CLRAE enda algatusel koostatud Soovitus 81 (2000) “Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis”.

2010. aasta 26.-28. oktoobril toimunud CLRAE Kohalike omavalitsuste koja (*Chamber of Local Authorities*) istungil kiideti heaks Soovitus 294 (2010) Eesti kohaliku demokraatia kohta (*Recommendation 294 (2010) Local democracy in Estonia*), mis sama aasta novembris võeti ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt teadmiseks.

2011. aasta mais pöördus Sihtasutus Tallinna Arengu- ja Koolituskeskus Tallinna Tehnikaülikooli professori Sulev Mäeltsemehe poole koostada 30. septembriks 2011 ülevaade „CLRAE ettekirjutuste täitmine Eesti Vabariigi Valitsuse poolt perioodil 26.10.2010 kuni 01.09.2011“, kusjuures töö koostamise aluseks pidid olema CLRAE ettepanekud Vabariigi Valitsusele.

## **Ülevaate koostamise allikad**

Väljavõtteid CLRAE Soovituse 294 (2010) Kokkuvõttest:

*“...Käesolev aruanne vaagib kohaliku demokraatia olukorda Eestis. See on järg monitooringule, mis toimus aastal 2000 ja soovib hinnata meetmeid, mis on järgnenud*

Soovituse 81 (2000) vastuvõtmisele. Järeldatakse, et peale viimase monitooringu läbiviimist on kohaliku demokraatia olukord Eestis paranenud. Käesolev Soovitus juhib Eesti võimude tähelepanu sellele, et on teatud küsimused, mida tuleks vastavalt Eestis visiidil käinud delegatsiooni ettepanekutele, reformida. Need küsimused hõlmavad Tallinnale eristaatuse andmist, siseriiklike õigusaktide muutmist viisil, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahalised vahendid oleks samaulatuslikud neile pandud kasvavate kohustustega, õiguse andmist omavalitsustele kehtestada kohalikke makse oma tulude suurendamiseks ja maakondlike ja üleriigiliste omavalitsusliitudega peetava konsulteerimise protseduuri kohandamist, et see oleks vastavuses Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 4 lõige 6 sätestatule.

...Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress ...

4. Tervitab edusamme teatavates küsimustes, mida Eesti riigiasutused on teinud kooskõlas Soovitusega 81 (2000), nagu kohaliku omavalitsuse volikogude volituste pikendamine kolmelt aastalt neljale aastale ja väikeste kohalike omavalitsuste vabatahtlikkuse alusel toimunud ühinemised;

5. Kuid kongressi rõhutab, et mõned olulised osad Soovitusest 81 (2000) tuleb üle korrata.

6. Seega, Kongressi soovib Ministrite Komiteel kutsuda Eesti ametivõime üles:

a) andma Tallinna linnale eristaatus, vastavalt Kongressi Soovitusele 219 (2007), millega luuakse erinevad õiguslikud meetmed, et võtta arvesse konkreetset olukorda pealinnas võrreldes teiste kohalike omavalitsustega;

b) täpsustada kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesanded ja funktsioone käsitlevaid õigusakte;

c) muuta kiiresti siseriiklike õigusakte, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahaliste vahendite proportsioon oleks suurem, et see oleks samaulatuslik Eesti Vabariigi põhiseaduses ja siseriiklikus õiguses omavalitsustele määratud kohustustega ning võimaldada kohalikele omavalitsustele saada tulusid kohalikest maksudest. Sellist muudatust õigusaktidesse on juba tungivalt soovitatud Soovitus 81 (2000);

d) tagama meetmed, et kohalikud omavalitsused saavad piisava tulu jagatud maksudest ning et need eraldatakse läbipaistval moel;

e) luua toetusfond kohalikele omavalitsustele, mis on eriti mõjutatud majanduskriisist, nii et nad on jätkuvalt võimelised pakkuma teatud sotsiaalteenuseid;

f) alustama laiaulatuslike konsultatsioonide kohalike omavalitsustega planeeritud finantsreformi teemadel;

g) täpsustama läbirääkimiste protseduuri kohaliku omavalitsuse üksustega ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, et muuta konsultatsioonid ja arutelud võimalikuks enne lõpliku otsuse tegemist, nagu on sätestatud Harta artiklis 4 lõige 6. See menetlus peaks toimuma õigel ajal ja olema korraldatud nõuetekohaselt enne arutelu, eriti kui kavandatud reform puudutab kohalike omavalitsusi või toob neile kaasa rahalisi kohustusi;

h) ratifitseerima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokolli (CETS nr 207) nii kiiresti kui võimalik.

i) soovib Eesti ametivõimudelt, et nad teavitaksid Kongressi käesoleva raporti soovitude põhjal ellu viidud järeelmeetmetest.”

Ülevaate koostamisel on tuginetud peamiselt järgmistele allikatele:

1. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle Seletuskiri.
2. Euroopa Nõukogu muud asjaomased regulatsioonid (nt 2007. aasta Soovitus 219 (2007) “Pealinna staatus”).
3. Riigikohtu 16. märtsi 2010 otsus 3-4-1-8-09.
4. OECD koostatud ja 2011. aasta kevadel avaldatud Eesti valitsemissektori toimivuse analüüs „Ühtse riigivalitsemise suunas“.
5. Lepingus näidatud ajavahemikus (2010 sügis-2011 sügis) vastu võetud seadused (eelkõige Maamaksu seaduse ja Kohalike maksude seaduse muutmine)

6. Lepingus näidatud ajavahemikus (2010 sügis-2011 sügis) Riigikogus esitatud arupärimised, kus käsitleti CLRAE Soovituse 294 (2010) teemasid (eelkõige kohaliku omavalitsuse rahastamist ja finantsautonoomiat) ning peaministri Andrus Ansipi, rahandusministri Jürgen Ligi, regionaalministri Siim-Valmar Kiisleri ja riigikontrolöri Mihkel Oviiri vastuseid neile arupärimistele, samuti Vabariigi Presidendi Toomas-Hendrik Ilvese kõne Riigikogu 2011.aasta sügishooaja avaistungil 12.09.2011.
7. Siseministeeriumi osakonna juhataja Väino Tõemetsa ettekanne "CLRAE ja OECD soovitused kohalike omavalitsuste valdkonna reguleerimiseks, riigi tegevus nende täitmisel. Riigikohtu otsuse täitmise jätkamine 2011 aastal" Linnade ja Valdade Päeval 17.02.2011.
8. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eestimaa Reformierakonna valitsusliidu programm (2011. aasta Riigikogu valimistel) ning Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015.<sup>1</sup>
9. Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimiste protokollid, sh 2011. aasta aprillis esitatud Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekud Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu eelarveläbirääkimisteks 2012. aasta riigieelarve ettevalmistamise ja muudes küsimustes ning 21. septembril 2011 allkirjastatud läbirääkimiste lõpp-protokoll.
10. Teemakohased publikatsioonid tunnustatud asjatundjatelt, mis annavad hinnanguid CLRAE Soovitustes 294 (2010) tõstatatud ettepanekute senisele lahendamisele ja/või näitavad edasise arengu suundumusi.

Kuna Eesti Delegatsiooni pöördumise CLRAE poole ajendas eelkõige meie Delegatsiooni arvamus, et viimastel aastatel on meil rikutud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid, eelkõige kohalike eelarvete kärpimisega 2009. aasta lisaelarvetega, siis analüüsitakse ülevaates toimunut ka Harta põhimõtetega.

Järgnevalt käsitletakse CLRAE soovitusi Vabariigi Valitsusele selles järjekorras nagu nad on esitatud Soovitus 294 (2010).

## 1. Anda Tallinna linnale eristaatus

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta otseselt pealinnu (arusaadavalt) ei käsitle. Küll aga on Euroopa Nõukogus ja eelkõige muidugi CLRAEs pealinnadele pööratud väga suurt tähelepanu. Pealinna erisaatuste otstarbekust Eestile märgiti juba CLRAE Soovitus 81 (2000) "Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis".

CLRAE olulisemate sellealaste regulatsioonidena peab märkima:

- 1) 2007. aastal vastu võetud Pealinna staatust puudutav Soovitus (*Recommendation 219 (2007) „Status of capital cities“*).

---

<sup>1</sup> Käesoleva ülevaate autori arvates on suurepärased väärtushinnangud kohaliku omavalitsuse sisu ja avalikus halduses koha mõistmisel (seega ka eeldused CLRAE Soovituse 294 (2010) täitmiseks) Erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eestimaa Reformierakonna valitsusliidu programmis 2011. aasta Riigikogu valimistel: "Kohalik omavalitsus ei ole riigi käepikendus, vaid vabade kodanike iseseisev kohalik valitsus. Eesti Vabariigi Põhiseadusega, Kohalike omavalitsuste korralduse seadusega, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimisega on Eesti valinud ja kinnistanud autonoomse, kogukonnapõhise kohaliku omavalitsuse. Tugev kohalik identiteet, laiapõhjaline demokraatlik riigikorraldus, keskväimu tasakaalus hoidmine on väga suured väärtused, millel põhineb Eesti iseseisvus."

2) CLRAE pealinnade juhtimise otsus nr 158 (2003), mille kohaselt „... Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kahesugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri (taristut) jms ...

Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud:

- 1) erinevatel tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest;
- 2) huvide konfliktist erinevate valitsemistasandite vahel;
- 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel;
- 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest...“

Tallinna kui pealinna eristaatuse teema on Vabariigi Valitsuses ja ka Riigikogus olnud alates 1994. aastast korduvalt arutluse all ja koostatud on ka mitmeid nn Pealinna seaduse eelnõusid (vähemalt viiel korral)<sup>2</sup>. Linnade ja Valdade Päevadel 2011. aasta veebruaris märkis V. Tõemets oma ettekandes:

”\* Soovituse 294 (2010) täitmine on keeruline ja aeganõudev, on mitmeid alternatiivseid lahendusi, mistõttu on sisu osas palju eriarvamusi ning arutelu võimalike lahenduste osas on kestnud kaua.

\* Näiteid erinevatest lahendustest – kas pealinnaseadus pealinna kulude kompenseerimiseks või Põhjamaades levinud viisil pealinnaregiooni eriline korraldamine tagamaks teenuste paremat kättesaadavust.”

CLRAE ettepanek anda Tallinna linnale eristaatus ei vajaks siinkohal pikemat käsitlust, kui mitte Vabariigi President poleks käsitlenud Riigikogu 2011. aasta sügishooaja avaistungil pealinnaga seonduvaid probleeme ja võimalikke arengusuundumusi. Vabariigi President küsis: “...mil määral on saja või koguni neljasaja tuhande elanikuga linn kohaliku omavalitsuse üksus. Kas läbipaistvuse nõuded, mida seadus näeb ette 900 elanikuga vallale, töötavad ka linnas, mille rahvaarv ulatub kolmandikuni riigi elanikkonnast ning kus on võimatu väita, et otsused peegeldavad kodukandi huve? Või vajame hoopis uusi lahendusi, kus mõiste „kohalik kogukond“ all peame silmas linnaosasid või koguni asumeid? Needki otsused, mis puudutavad võimalikku pealinna regiooni eriregulatsiooni, saavad rajaneda vaid omavalitsuse tegeliku olemuse tunnetamisele...”

Miks oleks vaja nn Pealinna seadust? Nn Pealinna seaduse eesmärke võib meil käsitleda kahest täiesti erinevast vaatenurgast:

- 1) kas sellega tahetakse saavutada pealinna positsiooni, eelkõige rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamist või
- 2) kas püütakse selle abil saavutada meie kohaliku omavalitsuse üksuste majandus- ja haldussuutlikkuse erisuste vähendamist. On ju meil aeg-ajalt meediaski tehtud ettepanekuid Tallinna tükeldamiseks iseseisvateks kohaliku omavalitsuse üksusteks, sest praegu on Tallinn rahvaarvult 4 000 korda suurem kui Ruhnu või Piirissaare vald ning neli korda suurem kui Tartu. Kui aga nt Lasnamäe oleks iseseisev kohaliku omavalitsuse üksus, siis oleks tema rahvaarv Tartuga üsna lähedane jne. Seejuures on üks variant, et 8 (või mingi muu arv?) Tallinna territooriumil moodustataks „uusi linnu“ moodustaksid ühe maakonna (st 16. maakonna).

Viimase variandi vastu on nt Soome regionaalhalduse arendamine, kus vastupidi – 2010. aastast kaotati läänid kui riikliku regionaalse juhtimise tasand (üksused).

---

<sup>2</sup> Vt käesoleva ülevaate autori ettekannet 8. detsembril 2010 Tallinnas toimunud V erakorralisel Omavalitsusfoorumil ([www.omavalitsusfoorum.ee](http://www.omavalitsusfoorum.ee))

Londoni näide ilmestab, kuidas detsentraliseerimine (käesoleva ülevaate autorina nimetan seda näiliseks detsentraliseerimiseks) võib viia hoopis avaliku halduse tsentraliseerimiseni ja omavalitsuslike funktsioonide riigistamisele. Kuni 1980. aastate alguseni oli Londonis nn Suur-Londoni Linnavolikogu ja 32 linnaosa oma volikogudega. 1985.aasta Kohaliku omavalitsuse seadusega otsustas Suurbritannia parlament, et pealinnas Londonis on edaspidi iseseisvad linnaosad. Konfrontatsioon riigi kesktasandi ja pealinna vahel viis Londoni Linnavolikogu likvideerimiseni. Detsentraliseerimise (tegelikult nagu öeldud – näilise detsentraliseerimise!) käigus võtsid ministriumid üle osa ülelinnalisi ülesandeid (teedevõrk, ühistransport). Osa linnaosa tasandit ületavate ülesannete täitmiseks moodustati ühised komisjonid nagu tuletõrjes ja päästeteenistuses (*London Fire and Civil Defence Authority*), planeerimises (*London Planning Advisory Committee*) jne, mis toimusid kohaliku omavalitsuse üksuste liiduna. 1990.aastal moodustati *Association of London Authorities*, kuid paljude ülelinnaliste strateegiliste probleemide lahendamine takerdus. Vahepeal taheti teha Londoni Ministeeriumi, seejärel aga pärast peaministri vahetumist moodustati 1994.aastal Londoni Asjade Amet (*Government Office for London*). 1997.aastal valitsuse vahetus seda valdkonda ei muutnud, ainult vastutavaks sai *Minister for London*. 1997.aastal koostas Tony Blairi valitsus Valge raamatu „Londoni poliitiline valitsemine“ ning pärast 14 aastast vaheaega taastati sajandivahetusel Suurbritannia pealinnas ühtne linna juhtimine ja valiti Londoni Linnavolikogu. Pole seejuures tähtsusetu märkida, et Londoni linnaosadel on ka uues (teatud mõttes vanas) juhtimisstruktuuri oluline koht.

Riigi keskatsandi ja pealinna vahelistes suhetes on olulisel kohal pealinnas paratamatult toimuvate riiklike ürituste rahastamine. Selles osas võiks meile olla eeskujuks Berliini pealinnaülesannete rahastamise leping (eelkõige kultuuri ja ühistranspordi valdkondades), mis järgib Saksamaa Liitvabariigis rakendatud põhimõtet juba siis, kui pealinn oli Bonn. Omavalitsusliitude Koostöökogu esitatud ettepanekutes 2012. aasta riigieelarve koostamise protsessis toimuvateks läbirääkimisteks Valitsuskomisjoniga peeti vajalikuks „*lisada tasandusfondi rida – pealinna funktsiooni täitmiseks vajalike kulutuste katteks (traditsioonilised Vabariigi aastapäeva üritused, erakorralised kulud seoses kõrgete väliskülaliste vastuvõtuga, riiklikult tähtsate objektide korrashoiuga seotud kulud). Näha ette selleks vähemalt 255 647 eurot (4 000 000 krooni).*” (lõpp-protokollis punkt 2.13). Paraku kokkuleppele ei jõutud.

Ülevaate koostaja seisukohalt Tallinna erisused meie kohaliku omavalitsuse õigusruumis teiste valdade ja linnadega avalduvad nõ kolme vektorina, mis peaksid ka kajastuma seadus(t)es eriregulatsioonidena:

- 1) pealinn suhetes riigi kesktasandiga (see on valdkond, kus linna vastavate riiklike ülesannete täitmist tuleb täiendavalt finantseerida riigieelarvest, vrld Berliin);
- 2) Tallinna kui suure regionaalse tõmbekeskuse horisontaalsed seosed tagamaa valdadega ja linnadega, sh koostöö avalike teenuste osutamisel, mis seni olnud vabatahtlik, kuid ilmselt mõningates valdkondades (ühistransport, jäätmekäitlus, planeeringud jms) vajab seaduslikku regulatsiooni (vrld Helsingi);
- 3) Tallinna kui riigis teistest selgelt eristuva suurusega linna sisese juhtimise detsentraliseerimine.

Loetelu teise punkti osas võiks meile eeskujuks olla Helsingi regiooni juhtimine ja siin viimastel aastatel toimunud muudatused. Alates 2010. aastast on Soomes Pealinnaregiooni jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus (*Laki*

pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta). Seadus sätestab Pealinnaregiooni kohustuslike koostöövaldkondadena jäätmemajanduse ja ühistranspordi. Vastavalt seaduse §-le 5 võivad Pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuse üksuste liitu kuuluda lisaks senistele Pealinnaregiooni linnadele (Helsingi, Espoo, Vantaa, Kauniainen) ka teised vallad või linnad. Põhjalikumalt on neid probleeme käsitletud Harjumaa Omavalitsuste Liidule 2010. aasta jaanuaris üle antud Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöö aruandes<sup>3</sup>.

Ülevaate autori arvates tuleks meil pealinna erisuste reguleerimiseks viia vastavad muudatused (täiendused) sisse eelkõige Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse, Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusesse ja väga olulisena – Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö seadusesse (veel mõnda seadusesse?). Eraldi nn Pealinnaseadust ilmselt vaja ei ole? Veel peaks märkima, et pealinna on vaja eelkõige riigivõimu organitele. Kohaliku omavalitsuse õigusruumi seisukohalt on kõik kohaliku omavalitsuse üksused võrdsete õiguste, kohustuste ja vastutusega. Võrdluseks 1937. aasta Vallaseaduse alusel võis kehtestada kuni 8 kohalikku maksu ja 1938. aasta Linnaseaduse alusel kuni 26 kohalikku maksu ning linnad olid siis kategoriseeritud.

Kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimise ettepanek sisaldub muuhulgas OECD raportis (lk 53-54): „Võib-olla oleks riigil otstarbekas ümber hinnata, kuidas omavalitsusi ja kodanike vajadusi mõistetakse. Näiteks võib olla, et Tallinn ja selle ümbruskond saaks teenuste osutamisega paremini hakkama kui Tallinn liigitataks pealinna- või suurlinnapiirkonnaks, mitte ei paigutataks samase kategooriasse omavalitsusüksustega, kus on palju väiksem elanikkond...Eesti võiks kaaluda oma omavalitsusüksuste jaoks kategooriatesse jaotamise süsteemi, mis lahendaks nii mastaabi- kui võimekusprobleemid.“

Käesoleva ülevaate autor on siiski seda meelt, et kohaliku omavalitsuse üksusi on alates XX sajandi keskpaigast Euroopa demokraatlikes riikides käsitletud võrdsetena. Isegi ühe nimetusena nagu *kunta* Soomes või *kommun* Rootsis, Taanis, Norras jm tähistavad nii linna kui maalist kohaliku omavalitsuse üksust. Samas on ebareaalne, et kõik kohaliku omavalitsuse üksused (nt Tallinn ja Piirissaare) peaksid täitma täpselt samu kohustuslikke ülesandeid ühesuguses mahus.

## **2. Täpsustada kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ülesandeid ja funktsioone käsitlevaid õigusakte**

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 kohaselt:

*“1. Kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused määratakse kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega. See tingimus ei välista aga kohalikele võimuorganitele erivolituste ja -kohustuste omistamist vastavuses seadusandlusega.*

Harta Seletuskirja kohaselt – kuna kohaliku omavalitsuse ülesannete olemus on eelduseks kohaliku omavalitsuse tegelikule toimimisele, siis on see nii selguse kui ka õigusliku kindluse huvides, et põhiülesanded ei oleks neile määratud *ad hoc*, vaid neid

---

<sup>3</sup> Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellimusel ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatud regionaalarengu projekti „Pعالinnaregiooni kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmise“ aruanne “Pعالinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine”. Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond, Tallinn, 2011

peaks sisaldama seadusandlus. Üldjuhul peaksid ülesanded olema ära toodud põhiseaduses või parlamendi aktis.

2. Kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.

3. Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.

Harta Seletuskirja kohaselt see lõige väljendab üldpõhimõtet, et avalike kohustuste täitmine peaks olema detsentraliseeritud.

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets:

*”\* Selline riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete läbipõimitus ei ole Euroopa Nõukogu liikmesriikides erakordne.*

*\* Riigikohtu 16. märtsi 2010. a otsusest nr 3-4-1-8-09 tulenevad esimesed sammud (kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete tuvastamine ning nende rahastamise selge eristamine 2011. aasta riigieelarves tehtud), järgnevad sammud käesoleval aastal planeerimisel (edasine analüüs ülesannete mahu ja ülesannete täitmise maksumuse osas jne).*

*\* Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste funktsioonide täielik eristamine on võimatu, pigem tuleks suund võtta koostööle.*

*\* Oluline on ka saada paika kohaliku omavalitsuse üksuste vaheline rahastamine, kui teineteise kodanikele teenuseid osutatakse (kapitalikulude katmine).”*

V. Tõemetsa sõnul 2010. aastal analüüsisid ministeeriumid kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavaid riiklikke ülesandeid oma valitsemisala seadustes. Riiklike ülesannete täitmist kohaliku omavalitsuse üksuste poolt tuvastasid esialgselt Sise-, Kultuuri-, Põllumajandus- ja Kaitseministeerium. Seaduse muudatused tehti Siseministeeriumi valdkonnas sündide ja surmade registreerimisega seoses ning Kaitseministeerium on oma valitsemisala seadustes kavandamas suuri muudatusi, mille käigus vaadatakse üle ka kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesanded. Kehtestati tuvastatud ülesannete rahastamise korrad ja need eristati ka 2011. aasta riigieelarves.

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik Tim Kolk iseloomustab oma artiklis “Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus?” (“Riigikogu Toimetised”, 23, 2011, lk 71-80) Siseministeeriumi analüüsi, mille käigus leiti 2010. suvel vaid nelja ministeeriumi (NB! – vaid nelja – S.M.) valitsemisalast mõned üksikud (NB! – mõned üksikud – S.M.) ülesanded, mida saab pidada kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavateks riiklikeks ülesanneteks. Nende ülesannete hulka kuuluvad näiteks järelevalveametniku poolt loomaomanikult ära võetud loomapidamise kohustus, maakonnaraamatukogu teenuse osutamine, riigi rahastatav lapsehoiuteenus, sündide ja surmade registreerimine, omasteta surnute vedu, kriminaalmenetluses vahistatud, kahtlustatava või süüdistatava järelevalveta vara hoidmine. Lahtiseks jäeti küsimused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksuste järelevalvekohustusi ja väärtemenetlusi, riiklike registrite pidamine, toimetulekutoetustega seonduv. Siseministeeriumi 13.07.2010 Kokkuvõttes seadustes sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete kohta tõdetakse, et need järeldused ei pruugi olla lõplikud, edaspidi võib ilmned veel riiklikke ülesandeid, millele saab reageerida kaasusepõhiselt.

Riigikohtu 16.03.2009 otsuse 3-4-1-8-09 täitmist iseloomustades ütles peaminister 30.05.2011 Riigikogus esitatud arupärimisele vastates: *“Valitsuskabinet arutas 15. juulil 2010. aastal regionaalministri poolt koostatud omavalitsustele pandud riiklike ülesannete hindamise kokkuvõtet. 2011. aasta riigieelarve planeerimisel arvestati esitatud analüüsidega ning Riigikogu eristas 2011. a riigieelarve seaduses kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste ja omavalitsuslike ülesannete rahastamise. Seda tehakse ka edaspidi.”*

Riigikontrolör tõdes Riigikogus 16.05.2011 arupärimisele vastates: *“Riigikontroll on seisukohal, et tulemus (2011. aasta riigieelarve seaduses kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste ja omavalitsuslike ülesannete rahastamise eristamine – S.M.) sai poolik, pigem oli tegu omavalitsuste mõningate riiklike ülesannete väljatoomisega. Esiteks ei võimaldanud napp aeg põhjalikku analüüsi. Teiseks ei eeldanud seda ka Siseministeeriumi juhend<sup>4</sup>. Lisaks määrati riiklike ülesandeid kindlaks väga erineva detailsusega. Riigikontroll eeldab, et omavalitsuste täiendavate riiklike ülesannete väljaselgitamine jätkub.”*

Rahandusminister ütles 7.02.2011 Riigikogus arupärimisele vastates: *“Riigikohtu otsus oli hästi vastuoluline. Seda täht-täheleht täita vaevalt õnnestub, sest riik on sedavõrd tervik ja läbipõimunud, aga me proovime neid tõlgendusi loomulikult seadusetähes maksimaalselt arvestada ja eelarve koostamisel ka. Ei ole nii, et meil on siin täpne piir ees. Kattuvaid funktsioone on palju ning selliseid pehmemaid ja jäigemaid kohustusi on omavalitsustel ka erinevaid.”*

Riigikohtu 16.03.2010 otsusele 3-4-1-8-09 juhtis tähelepanu ka Vabariigi President Riigikogu 2011. aasta sügishooaja avaistungil: *“... See, et valitsuse ettepanekul ja parlamendi heakskiidul on järjekindlalt vähendatud linnade ja valdade tulusid, on fakt. Riigikohus on aga oma lahendiga nõudnud riigi ja kohaliku võimu ülesannete määratlemist ja nende täitmiseks vajalike kulude rehkendamist ning seejärel eraldamist. Kordan, see on Riigikohtu lahend. Ja me elame õigusriigis. Head parlamendi liikmed: kas te olete endalt küsinud — kas parlament saab mõne kuu pärast vastu võtta 2012. aasta riigieelarve nii, et koos sellega täidetakse ka Riigikohtu otsust?”*

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets:

*„2011. aastal saame edasi minna analüüsiga ülesannete mahu ja ülesannete täitmise maksumuse osas ning sellest omakorda ilmnevate seaduste täpsustamisega. Näiteks Riigikohtu lahendist tuleneb muuhulgas ülesanne hinnata kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete täitmiseks vajalike vahendite piisavust: a) meetodika küsimus; b) eelarve läbirääkimiste praktika; c) tasakaal standardiseerimise ja kulude kalkuleerimise ning kohaliku iseotsustamise vahel.”*

---

<sup>4</sup> Ülesannete liigitamiseks ministeeriumide valitsemisalas koostas Siseministeerium juhendi pealkirjaga “Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend”. Juhendis on esitatud loetelu võimalikest argumentidest, mida tuleks liigitusotsustuse tegemisel kaaluda. Lisaks on juhendis selgitatud piirjuhtumite kohta, et poliitikaga seotuse tõttu lisandub ülesande liigitamise ühe võimalusena ka poliitiline otsustus või kompromiss selle kohta, mis liiki ülesandega on tegemist. Juhendis esitatud argumentide kaalumine peaks andma hea põhja liigitusotsustuste tegemiseks. T. Kolk'i seisukohalt võib sellele juhendile ette heita soovitus kaaluda üksnes nende õigusaktide analüüsimist, milles võis olla riiklike ülesandeid, mitte aga kõikide kohustuste analüüsi. Juhend ei selgitanud ka seda, kui detailseks tuleks mingi üldisema kohustuse puhul selle liigitamisega minna.

Probleemi keerukust ilmestab hästi T. Kolk'i viidatud artikkel, mis analüüsib põhjalikult kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamist (seega ka Soovituse järgmise punkti teemat). Rõhutama peab T. Kolk'i seisukohta, et riiklike ülesannete eristamine kohaliku elu küsimustest on ilmselgelt keerulisim küsimus riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelistes suhetes. T. Kolk märgib samuti, et riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamine on pooleli. Riigi rolli kindlaksmääramine avalike teenuste osutamisel teljel riik–kohaliku omavalitsuse üksus tähendab kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate kohustuste inventuuri. Niisuguse inventuuriga tegi Vabariigi Valitsus 8. aprilli 2010. aasta otsusega algust 2010. aasta esimeses pooles. Seda protsessi juhib Siseministerium. Ka Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimised juba 2011. aasta (st käesoleva aasta) riigieelarve üle olid muu hulgas kantud eesmärgist selgitada välja kohalike omavalitsuste täidetavad riiklikud ülesanded ning tagada nende kulupõhine rahastamine riigieelarvest kokkuleppe kohaselt omavalitsusliitudega.

Üksikute kohustuste riiklikuks pidamine ei saa jääda lõplikuks lahenduseks. See on iseenesest kooskõlas põhimõttega, et kahtluse korral tuleks eeldada ülesande kuulumist omavalitsuslike ülesannete hulka. 4. juunil 2010 kirjutas Eesti Linnade Liit vastuse regionaalministri kirjale kohaliku omavalitsuse üksustes täidetavate riiklike ülesannete piiritlemisest. Muuhulgas märgiti selles vastuses, et olukorras, kui suurema osa kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavatest ülesannetest moodustavad need, mida riik on seaduste või muude õigusaktidega kohaliku omavalitsuse üksustele pannud, ei saa selline riigi keskvoimu vaatevinklist mugav lahendus tõenäoliselt pikalt püsida. Piisab vaid viitest sotsiaalse kaitse valdkonnale, kus kohustuste olemuse ja rahastamisega seotud ebamäärasus võib olla põhjustanud olukordi, et abivajav inimene on abist ilma jäänud. Kohaliku omavalitsuse üksused on arvanud, et tegemist on riigi kohustusega, riik aga, et abi peab osutama kohaliku omavalitsuse üksus. Oodata on erinevaid vaidlusi kas kohaliku omavalitsuse üksuse ja riigi vahel, kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja riigi vahelistel läbirääkimistel või kohtutes. Ülesannete pidamine valdavalt omavalitsuslikeks tähendaks ka, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem tuleb riigil üle vaadata plaanitust põhjalikumalt. Kui suurem osa täidetavaid ülesandeid jääb liigituselt omavalitsuslikeks, jääb kahtlus, kas senine rahastamiskorraldus on võimeline tagama nende ülesannete tarbeks piisavad vahendid. Edaspidi oleks tark analüüsida kõiki kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavaid ülesandeid ja paigutada neid teljele riiklik–omavalitsuslik, arvestades sinna vahele jäävat piirkondlikku tasandit, kus võiks toimuda kohaliku omavalitsuse üksuste (riiklikult suunatud) koostöö.

Riigikontrolör ütles Riigikogus 16.05.2011 arupärimisele vastates: *“Riigikohtu põhjapaneva ja põhimõttelise otsuse täitmine on Vabariigi Valitsusele, aga eriti regionaalministrile ja rahandusministrile keeruline ülesanne. Kõik hoovad selleks on aga riigi käes, alates sellest, et riigi majanduslikku olukorda arvestades määrata kindlaks omavalitsuste rahastamise süsteem ja konkreetsete ülesannetega seotud raha hulk, lõpetades riigi otsustuspädevusega liigitada üks või teine ülesanne riiklikuks või kohalikuks. ... Leian, et linnadele ja valdadele pandud riiklike ülesandeid ei ole võimalik omavalitsuslikest ülesannetest eristada, kui ei analüüsita kõiki õigusaktides omavalitsustele pandud ülesandeid. Riiklik kohustus tuleb kindlaks määrata täpselt, selleks ei saa pidada mõnda valdkonda tervikuna, olgu selleks näiteks haridus- või sotsiaalvaldkond. Rahastamine peab olema korraldatud nii täpselt, et saaks kontrollida, kas riik tegelikult katab mingi kohustusega seotud kulud riigieelarvest... Keerulisem on omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteemi*

*kujundada nii, et iga omavalitsuse puhul saaks näiteks kohus hinnata, kas raha on piisavalt. Oluline on järgida põhimõtet, et teenuste kvaliteet ei tohiks rahapuuduse tõttu olla oluliselt kehvem kui Eestis keskmiselt. Arvan, et valitsuse senised sammud ei ole olnud piisavad.”*

T. Kolk rõhutab oma artiklis, et riiklikud ülesanded tuleb eristada kohalikest ülesannetest. Seaduses peab olema kindlaks määratud, millised kohustused on riiklikud. Sedakaudu on võimalik teada, milliste kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud 300–450 ülesande seas on tänapäeval kindlasti ka neid, mis võivad nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste vaatevinklist olla olemuslikult omavalitsuslikud. Enamasti saavad just riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelistes suhetest alguse (kohtu)vaidlused. Kohaliku omavalitsuse üksus soovib mõnd küsimust lahendada üht viisi, kuid riigi keskvõimu tasandil on soov lahendada see teisiti (niisuguse sisuga on olnud suurem osa Riigikohtus kohaliku omavalitsuse üksuste algatatud vaidlusi) või soovib kohaliku omavalitsuse üksus saada riigilt mingi ülesande jaoks kindla summa raha, kuid riik leiab, et see on omavalitsuslik ülesanne, milleks kohaliku omavalitsuse üksus peab raha leidma omavahendeist.

T. Kolk juhib tähelepanu, et riigi keskvõimu kohustus on esmalt määrata kindlaks riiklikud ülesanded. Enne seda tuleb kõiki ülesandeid pidada omavalitsuslikeks. Riigikogul on õigus ja võimalus otsustada, mis on riigielu küsimus ja seega määrata kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete piir. Riigikogul ei ole selleks aga piiramatut õigust, sest sellisel juhul kaotaks kohaliku omavalitsuse üksuste garantii (eelkõige enesekorraldusõigus) olulise osa oma sisust. Riik peab otsustama, milline on tema roll avalike ülesannete täitmisel. Riigivõimul on liigituse tegemisel suur vabadus. Paljude ülesannete puhul on veenvalt võimalik väita nii seda, et tegemist on riikliku ülesandega, kui ka seda, et tegemist on omavalitsusliku ülesandega. Nagu märgib T. Kolk on Riigikohtu otsuse täieliku täitmise eelduseks kõigi kohaliku omavalitsuse üksustel lasuvate ülesannete (olgu nad riiklikud või kohalikud) kaardistamine. Põhiseaduspärase rahastamise tagamiseks peab riik hindama, kui palju ühe või teise ülesande täitmine maksab. Maksumuse määramiseks tuleb aga kirjeldada ülesande sisu. See tähendab ülesande täitmise standardite-kriteeriumide koostamist. Hiljemalt siin kerkib aga küsimus, kas kindlaid ülesandeid on otstarbekas täita ühes kohaliku omavalitsuse üksuses või mitme kohaliku omavalitsuse üksuse koostöös või hoopis riikliku ülesandena näiteks maakondlikul tasandil.

T. Kolk lõpetas oma RiTos ilmunud artikli sõnadega: “... Loodetavasti ei jää selle gigantse ülesande täitmine paari inimese õlule. Kui Riigikohus järgmine kord seisab endiselt silmitsi sarnase olukorraga kui lisaelarve lahendi tegemise hetkel, võib juhtuda, et uue otsuse täitmiseks seatakse kindel tähtaeg.”

### **3. Muuta kiiresti siseriiklikke õigusakte, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahaliste vahendite proportsioon oleks suurem, et see oleks sama ulatuslik Eesti Vabariigi põhiseaduses ja siseriiklikus õiguses omavalitsustele määratud kohustustega ning võimaldada kohalikele omavalitsustele saada tulusid kohalikest maksudest**

Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise õiguslik autonoomia on praktikas suhteliselt vähetähtis, kui vald või linn on ilma jäetud finantsressurssidest nende

ülesannete täitmiseks. Ja väga olulise omavalitsusliku vabaduse põhimõttena peab valdadel ja linnadel olema oma maksustamise õigus.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 punkti 1 kohaselt:

*"1. Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada."*

Eesmärk on tagada, et kohalikult omavalitsuselt ei võeta vabadust kindlaks määrata kulutuste prioriteete.

Harta artiklis 9 on punktid 2 ja 3, mis eelkõige näevad ette põhimõtted, mida Soovitus 294 (2010) oma 3. punktiga Vabariigi Valitsusele ette näeb.

*"2. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.*

*3. Vähemalt osa kohalike omavalitsuste rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise kindlaks määrata."*

Võib öelda, et just Harta nende põhimõtete rakendamise osas on Eestis suured erimeelsused. Ja üsna ilmne on, et Soovitus 294 (2010) ettenähtud tempo "*Muuta kiiresti siseriiklikke õigusakte ...*" järgimine on ebareaalne. Hoolimata sellest, et erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eestimaa Reformierakonna Valitsusliidu programmis 2011. aasta Riigikogu valimistel on märgitud, et kohaliku halduse tänapäevastamisel peab Valitsusliit oluliseks reformide elluviimist, lähtudes ka põhimõttest (p 12) suurendada omavalitsustele iseseisvat tulubaasi, regionaalset tasakaalustatust ja kohalikku demokraatiat Selleks lubavad Valitsusliidu osapooled:

*"a. viime omavalitsuste tulubaasi pikaajalise planeerimise Riigieelarve strateegiasse;*

*b. eelarvevõimaluste tekkel vaatame üle omavalitsuste tulubaasi kujunemise alused võttes arvesse omavalitsuste koonddefitsiiti. Üldise suundumusena peab tänaste väikeste kohalike maksutulude, suure osatähtsusega riigitoetuste ja niinimetatud kohaliku iseloomuga riiklike maksude asemel oluliselt suurenema omavalitsuste roll oma maksutulude kujundamisel."*

Kohalike maksude temaatika on ilmselt üks enim täiesti erinevaid arvamusi põhjustanud ja põhjustavaid valdkondi meie kohaliku omavalitsuse üksuste eelarve formeerumises, laiemalt finantsjuhtimises. Käesoleva ülevaate autori arvates on kohalike maksude kehtestamise õigus kohaliku omavalitsuse olemuslik tunnus. Samas aga nt Riigikontrolli Peakontrolöri 18.01.2000 otsuses on aga märgitud, et Eesti on liiga väike kohalike maksude kehtestamiseks. Sageli märgitakse aga vastupidiselt ja kriitiliselt (muuhulgas Riigikogus 23.09.2010 toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse "Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus" arutelul), et Eestis on kohalike maksude osatähtsus valdade ja linnade tulubaasis Euroopas üks väiksemaid (osatähtsus kohalike eelarvetes alla ühe protsendi). Viimane fakt on õige, aga seda ei tohiks üle võimendada.

Käesoleva ülevaate autori seisukohalt ei ole probleem mitte niivõrd meie Kohalike maksude seaduses ette nähtud maksudega, kuigi ka siin on kummaline, et 23.09.2010 Riigikogu kaotas Kohalike maksude seadusest veel kaks kohalikku maksu – müügitaksu ja paadimaksu. Kusjuures nt enne sõda loeti meil paadimaksu endastmõistetavalt üheks võimalikuks kohalikuks maksuks. Paadimaks oli meil 1938. aasta Linnaseaduses (1938, 43, 404) üks 26-st lubatud kohalikust maksust ja 1937. aasta Vallaseaduses (RT 1937, 32, 310) üks (kõigest!) kaheksast lubatud kohalikust maksust.

Ülevaate autori arvates ei peaks eesmärk olema mitte niivõrd Kohalike maksude seaduses ettenähtud ühe või teise maksu rakendamises või mitterakendamises, mille üle teatavasti otsustab iga valla- või linnavolikogu iseseisvalt. Eesmärk peaks olema kohalikkude eelarvesse laekuva maksutulude tõstmine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele suurema majandusautonoomia. Teadaolevalt on Skandinaaviamaades kohalik üksikisiku tulumaks, mille maksumäära iga volikogu võib muuta mõlemas suunas.<sup>5</sup>

Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni 2011. aasta läbirääkimiste lõpp-protokollis on Koostöökogu ettepanek (p.2.5): „*Muuta ja täiendada kohalike maksude seadust. Vaadata üle ja korrastada kohalike maksude süsteem, et suurendada omavalitsuste õigust, võimet ja vastutust oma maksutulude kujundamisel, sealhulgas üksikisiku tulumaksu kohalikesse eelarvetesse laekuva osa kohalikuks maksuks üleviimist vähemalt aastaks 2013.*“

Muuhulgas oma maksutulude osatähtsus kohalikes eelarvetes on Rootsis 69%, Taanis 49%, Soomes 43%, aga meil EL liikmete hulgas tagant kolmandana kõigest 4%. Meist tagapool on Läti ja Malta 0%-ga ja eespool Leedu 5%-ga ja Tšehhi 6%-ga.

Riigikogus 30.05.2011 arupärimisele vastates ütles peaminister ja sama seisukohta kinnitas veidi hiljem ka rahandusminister, et kohalik üksikisiku tulumaks saab olla ainult selline, mida kohalik volikogu võib alandada, aga mitte tõsta.

Kordame siinkohal veel, et Skandinaaviamaades on kohalik üksikisiku tulumaks, mida kohalik volikogu võib nii alandada kui ka tõsta. Viimast tehakse üldjuhul mõne suurema (spordi-, kultuuri- vms)objekti ehitamiseks ja eelnevalt valla-/linnaelanikega selle objekti vajaduse üle nõu pidades. Miks me tahame selle võimaluse elimineerida, kui kohalik kogukond oleks valmis mingil perioodil valla/linna arengu huvides tõstma kohaliku üksikisiku tulumaksu määra?

Ülevaate autori arvates on kohalikud maksutulud teema, kus Riigikogu ja Vabariigi Valitsus on kahetsusväärset hoopis kaugenenud CLRAE Soovitusest 294 (2010) ja seda mitte üksnes praktikas (seadustes) vaid ka põhimõteteliste seisukohtadega. Ka valdkonna teadlased jt spetsialistid rõhutavad sageli liiga ühekülgselt just Kohalike maksude seaduses lubatud maksude vähest osatähtsust kohalike eelarvete tuludes.

Peaks alustama sellest, et probleem ei peitu mitte niivõrd kohalike maksude kataloogis (millised maksud ja milliste piirangutega on lubatud jne?). Kokkuvõtlikult – kohalike makse võib iga volikogu kehtestada või jätta kehtestamata ja nende maksude osatähtsus on Eestis laialt tuntud faktina tööpoolest ca 1% kohalikest eelarvetest. Kuid peamine probleem on valla ja linna oma maksutuludes, sh ka riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel jagatud maksude garanteerituses. Teatavasti paljuski ajendas meie CLRAE Delegatsiooni Pöördumise just asjaolu, et 2009. aasta esimese

---

<sup>5</sup> 2011. aastal oli Soome valdades kohaliku üksikisiku tulumaksu määr keskmiselt 19,17% (0,2 protsendipunkti kõrgem kui 2010. aastal). Kõrgeim maksumäär oli 21,50% (Vihanti vald) ja madalaim 16,25% (Saltikivi vald). Helsingis oli maksumäär 18,5% ja ja Kaunianenis 16,5%. Üle 20 protsendi oli üksikisiku tulumaksu määr 139 vallas (sh linnad).

lisaelarvega vähendati üksikisiku tulumaksu laekumist kohalikesse eelarvetesse 11,94 protsendilt 11,4 protsendile.<sup>6</sup>

Peaminister ütles 30.05.2011 Riigikogus arupärimisele vastates: *”Selline väide muidugi ei vasta tõele, et omavalitsuste tulubaas on pidevalt vähenenud, küll aga vastab tõele väide, et omavalitsuste tulubaas on ülemaailmses finantskriisis vähenenud nii Eestis kui ka mitmel pool teistes riikides...”* Ühtlasi märkis peaminister, et Vabariigi Valitsusel *“on kavas analüüs, me kaalume kõiki võimalusi ja võib juhtuda, et kohalikud omavalitsused saavad rohkem kohalikke makse, mille määra nad ise võivad teatud piires muuta. Aga ma ei pea võimalikuks anda kohalikele omavalitsustele vaba voli makse ebamõistlikult tõsta.”*

13.12.2010 vastas regionaalminister Riigikogus arupärimisele, mis käsitles Euroopa Nõukogu juures töötava uurimisgrupi koostatud aruannet „Majanduslanguse mõju Euroopa kohalikele omavalitsustele“ ja ütles: *„Kõnealune uuring kinnitas, et majanduskriis mõjutas kohalikke omavalitsusi kõikjal üle Euroopa, ning pakub lihtsustatud ülevaate, kas ja mida kuskil tehti. Konstateeriti fakte, et ühe riigi omavalitsuste rahad põlesid teise riigi hukkuvates pankades, tööpuudus kasvas, rahvastiku vananemisest tingituna kasvasid sotsiaalkulud. Siseriiklik kogutoodang näitas vähenemistrendi ning sellest tulenevalt vähenesid maksutulud. Uuringus käsitletakse detailselt mitmesuguseid lahendusi, mil viisil saaksid liikmesriigid ning ka kohalikud omavalitsused ise kohalike omavalitsuste finantsolukorda parandada... Ma tahaksin meie kohalike omavalitsusi siinkohal ka kiita, sest eelmiste aastate eelarvetega võrreldes on 2010. aasta eelarved olnud palju realistlikumad. Kuigi uuring toob lihtsustatult välja, et 2009. aastal mõjutas kriis Eestis enim kohalikke omavalitsusi ning vähem riiki, siis tähelepanu alt on jäänud välja, et riik hakkas oma eelarveid korrigeerima juba 2008. aastal ja kohalikud omavalitsused alles 2009. aasta lõpu poole. Sellele on tähelepanu juhtinud ka CLRAE ehk Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress oma Eesti Vabariigile adresseeritud Soovituse seletuskirjas, öeldes, et kohalikud omavalitsused ei reageerinud majanduskriisile õigeaegselt, kulude kokkuhoidmise ja tulude kasvatamise võimalusi hakati arutama märkimisväärselt hiljem, kui seda tehti riigi kesktasandil. Uuring toob välja ka vajaduse võimekamate ja suuremate omavalitsuste järele... Riik teeb omalt poolt kõik, et vähendada majanduskriisi mõjusid kohalikele omavalitsustele, ja minu arvates on Euroopa Liidu vahendite kasutamine selleks olnud igati kohane.“*

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets oma ettekandes, et küsimus on piisavas haldusvõimekuses kohalike maksude kehtestamiseks.

*”\* Suurem vabadus kohalike maksude osas oleks mõeldav, kui omavalitsuste võimalused neid rakendada oleks võrreldavad.*

*\* Uute tulude lisandumisest saab rääkida koos uute funktsioonide lisandumisega. Enamik omavalitsusi on hetkel ka olemasolevate ülesannete täitmise jaoks väikesed.*

*\* Pigem haldusreformi järgne teema.”*

Vabariigi President juhtis oma kõnes Riigikogu 2011. aasta sügishooaja avaistungil tähelepanu faktile, et valitsuse ettepanekul ja parlamendi heakskiidul on järjekindlalt

---

<sup>6</sup> 7.02.2011 Riigikogus rahandusministrile esitatud kohaliku omavalitsuse tulubaasi puudutava arupärimise järgsel arutelul nimetati ka summad, mis riik kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi pealt kokku hoidis. 2009. aastal, kui tehti esimene kärbe ja kohaliku omavalitsuse üksustele laekuvat üksikisiku tulumaksu määra vähendati 11,93%-lt 11,4%-le, oli juba poole aasta mõju 278 miljonit krooni riigi kasuks. 2010. aastal oli see mõju 410 miljonit krooni ja 2011. aastal 440 miljonit krooni.

vähendatud linnade ja valdade tulusid. T. Kolk märgib oma viidatud artiklis, et omavalitsuslike ülesannete jaoks tuleb tagada piisavalt raha.

Omavalitsuslike ülesannete rahastamisele näeb põhiseadus ette teistsuguse korra kui riiklike ülesannete rahastamisele. Omavalitsuslike ülesannete täitmise seotud kulused ei pea riik katma vahetult riigieelarvest sihtotstarbeliste eraldistena. Riigile on ilmselt tõsisemaid väljakutseid kavandada selline omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem, mis tagaks konkreetsele kohaliku omavalitsuse üksusele enesekorraldusõiguse kasutamiseks piisava rahastatuse ja võimaldaks ka väljastpoolt hinnata, kas seda raha on piisavalt.

Riigi kohustus on luua regulatsioon, mis kindlustaks kohaliku omavalitsuse üksustele raha laekumise kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahu ehk mahu, mis võimaldab täita minimaalselt vajalikke kohalike ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Lisaks seaduses sätestatud kohalike ülesannete täitmisele peab kohaliku omavalitsuse üksusel enesekorraldusõiguse kasutamiseks olema raha ka selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi (nn vabatahtlike ülesandeid).

Riigikontrolör ütles 16.05.2011 Riigikogus arupärimisele vastates: „*Selleks, et seadust täita, on eelkõige vaja, et seadus või muu regulatsioon oleks täidetav, ta peab olema mõistlik.*“

Riigil on vabadus valida, millistest allikatest (maksud, toetused, muu) kohaliku omavalitsuse üksustele piisav raha koguneb. Põhiseaduse § 154 lõikega 1 ei ole kooskõlas kohalike ülesannete täitmiseks määratud tulu piiritlemine n-ö ülejäägimeetodil, mille kohaselt on kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud see osa omavalitsusüksuse laekumistest, mis ületab riiklike kohustuste täitmise kulused. Kohaliku omavalitsuse üksuste rahastatus ei tohi sattuda ebaproportsionaalselt sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest. Rahastamise korrastamisel peab riik arvestama ka seda, et kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalus raha saada ka allikaist, mille üle riigil ei ole olulist kontrolli (näiteks kohalikud maksud või finantseerimistingud).

T. Kolk kirjutab, et keerulisim ülesanne piisava rahastatuse tagamise üle otsustamisel on ilmselt täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalse mahu tuvastamine. Esiteks tuleb mõista, et see maht on iga kohaliku omavalitsuse üksuse puhul erinev ning sõltub kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalsetest, demograafilistest, majanduslikest ja geograafilistest iseärasustest. Minimaalselt vajalikku mahtu mõjutavad otseselt nõuded, mis on omavalitsuslike ülesannete täitmisele sätestatud seadustes või alamalseisvates õigusaktides ülesannete sisu või ka nende osutajate kvalifikatsiooni kohta. See ei tähenda, et iga omavalitsusliku ülesande puhul peaks riik üheselt kindlaks määrama, millistele nõuetele peab selle ülesande täitmine vastama. See tähendaks liigset sekkumist enesekorraldusõigusesse. Riik peab siin leidma mõistliku tasakaalu kohaliku omavalitsuse üksuste otsustamisvabaduse (enesekorraldusõiguse) ja soovi vahel kehtestada ülesannetele konkreetsed (kvaliteedi)standardid, mis võimaldaksid hõlpsamalt hinnata nii nende täitmist kui ka

täitmise maksumust (vt ka OECD raport<sup>7</sup>). Niisugused standardid võivad siiski olla vajalikud esmatahtsate avalike teenuste puhul. Teenuste esmatahtsuse üle otsustamine on osaliselt riigi keskvõimu teha. Samas on Riigikohus näiteks märkinud, et peamiste sotsiaalsete põhiõiguste (põhiseaduse § 28) tagatus ei või osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, oluliselt riigi eri piirkondades varieeruda olenevalt erinevustest kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslikus suutlikkuses. Esmatahtsate põhiõiguste puhul ei tohiks teenuste tase langeda rahapuuduse tõttu palju madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes kohaliku omavalitsuse üksustes.

Otsene sekkumine kohaliku omavalitsuse oma maksutulude baasi oli maamaksu kaotamine kodualuselt maalt, mille Riigikogu seadustas 16. juunil 2011. Endine justiitsminister ja Riigikogu liige Jüri Adams on kirjutanud (Nekroloog maamaksule "Eesti Päevaleht", 14.06.2011), et maamaksu kaotamist kodualuselt maalt on raske nimetada millekski muuks kui populismiks ning kohalike omavalitsuste ja inimeste vahelise nabanööri läbilõikamiseks. J. Adams põhjendab veenvalt oma seisukohta. Esmalt juhib ta tähelepanu põhimõttelisele küsimusele, et "ükskõik millise maatiiki olemasolu põhjustab omavalitsusele teatud kulutusi. Ja kui maamaksu pole, siis kes on sel juhul need inimesed, kel lasuks moraalne kohustus võtta kõne all olevate maatiikkide või nende omanikega seotud kulude kandmine enda peale? See küsimus jäi aga varju, kui maksuvabastustele kositi valijate poliitilist toetust ...

*Praeguseks on selge, et kehtivad maamaksu ja maa hindamise seadused ning muud selle teemaga seotud normid ei ole õnnestunud ning vajavad mõistlikuks muutmist. Muu hulgas on ilmselt vaja ka seda, et peaks olema selge side maamaksu summa ja selle vastu omavalitsuselt saadavate teenuste vahel. Ja et omavalitsused ei saaks kehtestada ühele või teisele maamaksu maksjate rühmadele põhjendamatult suuri maksumäärasid.*

*Samal ajal ei tohi unustada kaugemaid seoseid. Maamaks, ükskõik kui halvasti seda sätestav seadus ka poleks kirjutatud, on ainuke otseside kohaliku omavalitsuse üksuse ja seal tegutsevate inimeste vahel (kuigi selle kogumise tehniline pool on maksu- ja tolliameti tööülesannete hulgas). Tulumaksu eraldised on ikkagi vaid riigipoolne „kingitus”. Populistide plaani teostamine tähendab, et lõigatakse pooleldi läbi see iseseisvuse nõrk nõor, mille otsas omavalitsused ripuvad. Seejärel jääb vaid küsida: kas lihtsam ja odavam poleks läbi lõigata ka nõõriteine pool ehk siis lõpetada omavalitsusüksuste kasuks maamaksu ülejäänud osade korjamine?”*

Seega – ka staažika poliitiku ja Eesti Vabariigi põhiseaduse ühe autori sõnul on maamaks ainuke otseside kohaliku omavalitsuse üksuse ja seal tegutsevate inimeste vahel! Samasugust või vähemalt lähedast seisukohta jagab ka rahandusminister J. Ligi. Koalitsioonilepingu punkt 12 kohaselt on koalitsiooni eesmärk suurendada kohaliku omavalitsuse tulubaasi autonoomsust. Rahandusminister ütles Riigikogus 30.05.2011 arupärimisele vastates, et "minu jaoks ei ole isegi see määrav, kas

---

<sup>7</sup> „Detsentraliseerimine ei vabasta ei keskvalitsust ega kohalikku omavalitsust avalike teenuste kvaliteedi tagamisest. Kvaliteetsemad teenused annavad paremaid tulemusi ja kodanikud on rahulolevamad. Praegu ei ole Eestil väljakujunenud avalike teenuste kvaliteedistandardeid. Ka kvaliteedikriteeriumid on sageli kohaliku omavalitsuse üksuste määrata. Kohalikud ametiasutused on aga mures, kuidas nad suudavad pakkuda kõiki kohustuslikke teenuseid ja ka selliseid teenuseid, mida nende elanikud nõuavad, kuid mis ei ole kohustuslikuks tehtud. Väiksemate eelarvete tõttu ei kärbita ainult teenuseid, vaid kannatab ka teenuste kvaliteet.“ (OECD raport lk 53).

*omavalitsusel on raha natuke rohkem või natukene vähem, vaid see raha väga tugev seos kohaliku asjaga. Kõige kohalikum asi on maa. Pole kohalikumat asja. Juurde ei tule, ära ei lähe, erinevalt inimestest ja nende tuludest. Maksupoliitika on raudselt loogiline asi, kui me sinna sisse vaatame. Seal tulevad ka meie OECD ja IMF-i soovitusel. See tagab teistpidi ka jällegi sellise stabiilse tulubaasi, selle maksu saab alati kätte.”* Võib veel viidata ka peaministri sõnadele, kui ta vastas arupärimisele Riigikogus 30.05.2011, et *”...maamaks iseenesest on oma olemuselt kohaliku maksu iseloomuga...”*

Riigikogus esitatud küsimusele *"millist mõju võib avaldada maamaksu vähendamine kohalike omavalitsuste finantsautonoomiale?"* vastas rahandusminister, et *"kindlasti nõrgendavalt, aga ega see nüüd väljapääsmatu olukord ei ole”*.

Veel tõdes rahandusminister Riigikogus samale arupärimisele vastates: *”Ma ei pea mõistlikuks seda, aga see on mu isiklik ja vähemusse jäänud arvamus, et seda (kodualuse maa vabastamist maamaksust – S.M.) kompenseeritaks lihtsalt teiste maksumaksjate arvelt ehk riigieelarvest. Sest maksusüsteemi seisukohalt, omavalitsuse seisukoht on minu arust väga oluline maksu seos kohaliku eluga, kohaliku territooriumiga. Omavalitsus ju tegelikult vastutab selle pinna eest, kus ta toimetab – see on vääramatu, seda ei ole võimalik teise kohta tõsta – ja nende inimeste eest, pakkudes inimestele avalikku teenust, aga ka tõstes selle maa väärtust. Kui maaomand asub ikka hästi valitsetud kohas, siis on tema väärtus suurem, kui siinomavalitsus on taganud juurdepääsu, avaliku korra, võib-olla isegi, kuigi see on printsüübilt siiski keskvoimu oma, aga valgustuse ja infrastruktuuri laiemalt, siis ei ole midagi valet selles, kui maaomanik, elab ta siis seal piirkonnas või mitte, selle eest ka maksu maksab. Ja see on olnud minu seisukoht ka valitsuskalitsioonis. Nii et iseenesest ma ei pea seda valeks, kui see maks kogutakse teistpidi.”*

Regionaalminister ütles Riigikogus 13.12.2010 arupärimisele vastates, et *“Eesti omavalitsuste autonoomia on suhteliselt suur. Toome näiteks planeeringute valdkonna, kus on suhteliselt tavatu, et omavalitsusel on täielik, absoluutne otsustusõigus kohalike planeeringute üle. Paljudes riikides on riigi sekkumise võimalused palju suuremad kui Eestis.”*

2011. aasta aprillis esitas Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekud 2012. aasta riigieelarve koostamise protsessis toimuvateks läbirääkimisteks Vabariigi Valitsusega riigi eelarvestrateegia aastateks 2012 – 2015 ja 2012. aasta riigieelarve osas. Läbirääkimiste eesmärgina sõnastati: *“Kohalike omavalitsuste tulubaas on neile seadustega pandud ülesannete täitmiseks ebapiisav. Omavalitsusliitude Koostöökogu ja Valitsuskomisjoni läbirääkimiste põhieesmärk on kohalikele omavalitsustele stabiilse, seadustele ning Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale põhineva tulubaasi kindlustamine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele seadustega ja seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi ning võimaldaks kohalikuks arenguks vajalikud investeeringud ja omavalitsuste jätkusuutliku arengu.”* Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni 2011. aasta läbirääkimiste lõpp-protokollis on toodud Koostöökogu eriarvamus, kes ei nõustunud omavalitsusliitude ettepanekute eiramisega tulubaasi taastamise ja valdkondlike toetuste eraldamise osas. Juhitakse tähelepanu, et vastavalt Riigikohtu otsusele peavad kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatavad vahendid katma kohalikele omavalitsustele õigusaktidega pandud kohustuste täitmiseks vajalikud kulud.

Peaminister tõdes Riigikogus 30.05.2011 arupärimisele vastates, et *“riigieelarveliste toetuste osakaal moodustas 2010. aastal 35% kohalike omavalitsuste tuludest. 2003. aastal oli see näitaja 37%, seega on viimase 7 aastaga omavalitsuste maksumulude, kaupade, teenuste ja vara müügist laekuvate tulude ning muude tulude osakaal eelarves kasvanud.”*

#### **4. Tagama meetmed, et kohalikud omavalitsused saavad piisava tulu jagatud maksudest (*shared taxes* nt tulumaks), ning et need eraldatakse läbipaistval moel**

Peaminister ütles 30.05.2011 Riigikogus arupärimisele vastates: ”... palju on kõlanud, eriti opositsiooni erakondade esindajate suust väide, et pidevalt on kohalike omavalitsuste tulubaasi vähendatud ja siis näitena tuuakse seda 11,93% üksikisiku tuludest, mis siis kohaliku omavalitsuse osaks on. Meenutuseks tuleb öelda, et see endine süsteem, mille järgi 56% laekunud tulumaksust läks kohalikele omavalitsusele ja ülejäänud oli riigi oma, see muudeti ära 2004. aastast ja siis kehtestati selleks kohalikele omavalitsusele jäävaks tuluosaks 11,4% üksikisikute tuludest ja võrreldes selle 56%ga see 11,4% oli juba märgatavalt kõrgem kasv aastas – siis oli umbes 13%, 12,9%, sinnakanti. Ja tulud kohalikel omavalitsustel on tulumaksust ka sealhulgas alati suurenenud. Kui ma vaatan aastaid 2002–07, siis kohalikele omavalitsustele laekuv tulumaksu osa on kasvanud 2,26 korda. 2,26 korda, kusjuures riigile laekuv tulumaksuosa on suurenenud 38,4%. See on ikka tohtu suur vahe! Ja suuresti tuleneb see sellest, et riigil on jäänud kanda tulumaksutagastused, ka tulumaksu määra alandamine on riigi kanda jäänud, kohalikud omavalitsused on saanud garanteeritud kätte selle, mis nendele seadusega ette nähtud on. Kohalikud omavalitsused oleksid saanud tulusid rohkem, kui ei ole vähendatud seda omavalitsuse tuluosa 11,93% tagasi 11,4%-le, aastas 430 miljonit krooni. Ja seda 430 miljonit krooni on kogu aeg valitsuse ette heidetud ja kogu aeg on räägitud sellest, kuidas kohalike omavalitsusi on kangesti kiusatud ja alandatud ja viidud nad peaaegu maksejõuetusse. Seda kriitikat ei tahaks ma omaks võtta. Süüdistus, et keskvalitsus hoolitseb kõigepealt oma murede eest ja kohalike omavalitsuste mured jäävad temale kaugeks, tundmatuks. See ei vasta tõele! Kohalikele omavalitsustele üksikisiku tulumaksu laekumised kahanesisid 7,2%, riigil 37,3%. Minu meelest väga palju kurtmiseks põhjust ei ole. Kõigil oleks parem olnud, kui ülemaailmset finantskriisi poleks tulnud.”

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets:

”\* Edasise tulubaasi muutmise küsimused on seotud tulubaasi vastavuse hindamisega omavalitsuslike ülesannete mahuga, mis on üks Riigikohtu lahendiga seotud edasisi tegevusi.

\* Arutelu koht on sobiva tasakaalu leidmine iseotsustamise ja standardiseerimise vahel.

\* 2012. aasta riigieelarve teeb juba uus koalitsioon ja uue koalitsiooni eelarvelised eelistused ei ole veel teada.”

Riigikohtu 16.03.2010 otsus 3-4-1-8-09 täpsustas varasemast paremini, mida tuleb mõista kohaliku omavalitsuse üksustele põhiseaduses sätestatud finantstagatistena. Kuna põhiseadus eristab §-s 154 kohaliku elu küsimusi ja riiklike kohustusi, moodustub ka kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise korraldus Riigikohtu otsuse kohaselt ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest. Esimesse süsteemi kuuluvad järgmised õigused:

- 1) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;
- 2) õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi;
- 3) õigus võtta võlakohustusi ning
- 4) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Jagatud maks on praegu üksikisiku tulumaks, ka keskkonnatasud, aga viimased on enamuses valdades ja linnades marginaalse tähendusega, mistõttu ei ole vajadust neid siinkohal käsitleda. Üksikisiku tulumaks moodustab aga ca 40 Eesti kohalike eelarvete tuludest.

OECD raportis (lk 57) on samuti käsitletud kohalikku üksikisiku tulumaksu. “Üks võimalus on kaaluda kohaliku tulumaksu kehtestamist, et anda valijatele ja maksumaksjatele suuremat autonoomiat oma linnas või vallas ja tõhustada kohalikku demokraatiat. Seda on võimalik kavandada nii, et maksubaas (sealhulgas erandid) otsustatakse keskselt, nagu enamiku teiste riikide puhul, kuid konkreetsed maksumäärad jäetakse omavalitsusüksuste otsustada. Kohalik tulumaks võib samuti anda maksumaksjatele vahendi oma linna või valla võrdlemiseks teistega ning see võib aidata tõsta teenuste kvaliteeti ja lisaks ka vähendada kulusid. Sellisel meetmel on mõtet siis, kui omavalitsusüksuse suurus kasvab.”

Peaminister ütles Riigikogus 30.05.2011 arupärimisele vastates: “Eesti kohalike omavalitsuste tulubaasi on korduvalt hinnanud ka erinevad rahvusvahelised institutsioonid ja nad on jõudnud enam-vähem samale järeldusele, millele ka arupärijad viitavad, et jah, kohalike omavalitsuste kohalike maksude osatähtsus nende tuludes on väike, aga kohalike omavalitsuste rahaline autonoomia on tagatud iseseisva seaduse alusel määratud tulubaasiga ja etteheiteid Eesti riigile selles osas mitte keegi ei tee.” Vahemärkusena toome järelduse OECD raportist (lk 57), mille kohaselt: „omavalitsuse rahastamine on Eestis üsna tsentraliseeritud, kuna ligikaudu 80% omavalitsuste tuludest on keskselt reguleeritud (nt füüsilise isiku tulumaks, toetused, korrigeeritav maamaks).“

Peaminister jätkas Riigikogus 30.05.2011: “See on rohkem maitse- ja iluküsimus, kas näiteks maamaks nimetada kunagi kohalikuks maksuks või mitte, sest ka kohalike maksude puhul tavaliselt keskvalitsus, parlament määrab piirid, missuguses ulatuses seda maksumäära on võimalik kohalikul omavalitsusel muuta. Maamaks iseenesest on oma olemuselt kohaliku maksu iseloomuga, kuid Eesti oludes on ta riiklik maks. Ka seaduse alusel kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks on oma olemuselt kohalik. Sinna ta laekub – kohalikule omavalitsusele, aga maksumäära muutmise võimalust kohalikel omavalitsustel ei ole. Ma küll ei välista, et tulevikus näiteks võiks anda kohalikule omavalitsusele õiguse seda maksumäära alandada, aga mitte mingil juhul suurendada. Ka siis võiks ju kohalike maksude osatähtsus väga kiiresti Eesti oludes kasvada. Aga mitte see ei ole kohaliku omavalitsuse juures kõige olulisem, missugune protsent tema tuludest tuleb kohalikest maksudest. See ei ole kohaliku autonoomia põhiküsimus! Kohaliku omavalitsuse kõige tähtsam roll seisneb keskvõimu tasakaalustamises ja kohalik omavalitsus peab tasakaalustama keskvõimu, tuginedes tugevale kohalikule identiteedile. Õigus keskvalitsusele ei öelda on see, mille pärast demokraatlikus riigikorralduses need kohalikud omavalitsused eksisteerivad. Kui nüüd vaadata Euroopa kohalikke omavalitsusi ja nende rahastamist võrdluses Eestiga, siis me näeme seda, et Euroopa Liidu liikmesriikides 11 riigis on kõigist avaliku sektori kulutustest, mis tehakse kohalikul tasandil, osatähtsused suuremad, kui nad on Eestis, ja 15 riigis on kohalikul tasandil tehtavad avaliku sektori kulutused osatähtsusena kõigist avaliku sektori kulutustest väiksemad kui Eestis. Meil ei ole mitte midagi häbeneda Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kontekstis oma kohaliku omavalitsuse rahastamise pärast. Kui vaadata neid kõige väiksema avaliku sektori kulude osatähtsusega riike, kus kohalikul tasandil on see avaliku sektori kulude kasutamise osatähtsus kõige madalam, siis näiteks kõige pisem on see protsent Maltal. Maltal kõigist avaliku sektori kulutustest vaid 1,4% tehakse kohaliku omavalitsuse tasandil ja ma ei ole küll kunagi kuulnud ei Malta elanikelt ega ka Euroopa Nõukogu kohaliku ja regionaalse omavalitsuse kongressi liikmena, kus ma olen 6 aastat liikmeks olnud, kurtmist selle üle, et Maltal oleks probleeme kohaliku demokraatiaga. Et ei ole rahakoti suurus see, mis määrab kohaliku autonoomia. Kohaliku autonoomia määrab pigem põhiseaduslik voli kohalikel omavalitsustel vastanduda keskvõimule. Ja Eestis on seda voli antud nii palju, et kohalikud omavalitsused võivad näiteks ka hageda riiki kohtus, aga ei saa öelda, et see oleks Euroopa Nõukogu liikmesriikide hulgas väga tavaline.”

Peaministri viimase tõdemusega võib täiel määral nõustuda – meie valdadele ja linnadele on 2002. aastal vastu võetud Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse

seadusega (RT I 2002, 29, 174) antud tõepoolest avarad võimalused oma põhiõiguste kaitseks. Ise küsimus on see, kuipalju kohalikud volikogud on neid õigusi kasutanud.

Käesoleva ülevaate autori seisukohalt on olulisem peaministri väide, et kohaliku autonoomia määrab pigem põhiseaduslik voli kohalikel omavalitsustel vastanduda keskvõimule ning toodud näide Malta kohta. Jah, fakt on õige. Nagu üldjoontes teisteski Vahemeremaades on ka Maltal kohaliku omavalitsuse osatähtsus avalikus halduses tagasihoidlik. Seejuures Maltal EL madalaim – kõigest 1,4% riigivalitsemise kuludest osaneb kohalikule omavalitsusele. Järgnevad Küpros 5,1%-ga ja Kreeka 6,6%-ga. Võrdluseks Eestis on see näitarv 25%. Aga probleem on põhimõttelist laadi – kas me peame otstarbekaks arendada kohaliku omavalitsuse mudelit Vahemeremaade sarnaselt või niisuguse rõhuasetusega nagu Skandinaaviamaaades? Eelnevalt kasutatud kohaliku omavalitsuse kulude osatähtsus riigivalitsemise kuludes on Taanis 62%, Rootsis 44,3% ja Soomes 39,4%. Paraku on Maltal ja mujalgi Vahemeremaades kohaliku omavalitsuse üksustel (ja nende liitudel) põhiseaduslik voli vastanduda keskvõimule üsna tagasihoidlik. Selleks pole ka nimetamisväärset vajadust, kui kohalik omavalitsus on avalikus halduses pigem marginaalse tähendusega (tegeleb tänavapuhastusega jms suhteliselt odavate ülesannetega). Ilma kohaliku ”majandusliku võimuta” oleks aga ”vastandumine keskvõimule” (tegelikult peaks rõhutama – keskvõimu tasakaalustamine) üsna mõeldamatu.

Õigus oli peaministril, kui ta 30.05.2011 väitis Riigikogus, et ”*omavalitsuse autonoomia sisuks ei ole ainult maksude kehtestamine. Omavalitsuste ülesanne on kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ning korraldamine ja avalike teenuste osutamine*”. Aga kui kohaliku omavalitsuse ülesandeiks on üksnes lumekoristus, prügiveedu jms tegevused, kas see on tõesti kogu kohaliku elu küsimustik? Kohaliku omavalitsuse ülesannete olulist vähendamist (sh põhi- ja gümnaasiumihariduse riigistamist jne) võib aeg-ajalt kuulda-lugeda. Eks ka Vabariigi Presidendi kõnest Riigikogus 12.09.2011 võib midagi taolist järeldada, kui ta ütles: ”*Või vajame hoopis uusi lahendusi, kus mõiste „kohalik kogukond“ all peame silmas linnaosaid või koguni asumeid?*”.

Peaministri lubadus 30.05.2011 Riigikogus arupärimisele vastates oli: ”*Seda ma küll võtan veel kord väita, et õige pea see kohalikele omavalitsusele minev üksikisiku tuluosa saab olema jälle 11,93%, nagu ta oli enne seda kriisi. Ja selles ei ole ka mingit uudist, ka siis kui kärpisime, siis sai ju korduvalt rõhutatud, see on ajutine meede.*”

## **5. Luua toetusfond kohalikele omavalitsustele, mis on eriti mõjutatud majanduskriisist, nii et nad on jätkuvalt võimelised pakkuma teatud sotsiaalteenuseid**

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets CLRAE selle ettepanekuga seoses:

- ”Tulubaasi stabiliseerimise toetus oli valitsuse poolt rakendatud terve kriisiaja*
- 2009. aastal oli eelarves 5,11 miljonit eurot (80 miljonit krooni) ja*
- 2010. aastal 7,67 miljonit eurot (120 miljonit krooni).*
- Samuti suurendati kohalikele omavalitsustele toimetulekutoetusteks makstavaid vahendeid.”*

OECD raportis on soovitatud (lk 58): ”*Läbi tuleks vaadata ka toetuste süsteem. Praegu kattuvad tasandusfondi ja kohalike omavalitsuste toetusfondi süsteemid, seega võetakse*

*teenusevajadusi ning suuremaid kulusid arvesse mõlemas. Seda skeemi saaks muuta selgemaks, eraldades kulude tasandamise tulude tasandamisest. ... Idee, et omavalitsused osalevad tasandamise kuludes (kas kulude või tuludepoole tasandamisega), on oluline, kuna sunnib neid võtma kulukohustusi ja seirama süsteemi toimivust. Teine võimalus on reformida praegust tasandussüsteemi nii, et hariduse ja sotsiaalteenuste üldised toetused liidetakse üheks tasandusmeetmeks.“*

Juba 2010. aasta riigieelarve seaduses (RT I 2010, 10, 51) nagu ka 2011. aasta riigieelarve seaduses (RT I, 14.03.2011, 49) oli säte, et kohaliku omavalitsuse üksusel on finantsraskuste tekkimisel (suutmatus pikemaajaliselt rahuldada võlausaldajate nõudeid) võimalik taotleda toetust eelarve saneerimiseks, mille võimalusi on siiani minimaalselt kasutatud (Imavere vald). Valla- või linnavalitsus esitab vabas vormis koostatud taotluse Rahandusministeeriumile. Taotlusele lisatakse valla- või linnavalitsuse koostatud raskest finantsolukorrast väljatulemise kava ja finantsplaani projektid. Aga sellist meedet ei saa lugeda veel vastavaks CLRAE Soovituse 294 (2010) ettepanekule moodustada toetusfond raskustes valdadele ja linnadele sotsiaalteenuste osutamiseks.

Ka on Vabariigi Valitsus teinud ühekordseid eraldisi, et toetada majanduslikult nõrgemaid valdu ja linnu. Näiteks veel käesoleva ülevaate esitamise eelselt eraldas Vabariigi Valitsus 8.09.2011 toimetulekutoetuse reservist 168 kohalikule omavalitsusele kuni 2011. aasta lõpuni täiendavalt 4,4 miljonit eurot suurenenud kulude katteks. Jaotamata jäi veel 2,9 miljonit eurot, millest valitsuse hinnangul peaks piisama võimalike täiendavate vajaduste katteks 2011. aasta lõpuni.

Ülevaate autori arvates on Vabariigi Valitsusel vaja veel tegeleda CLRAE Soovitus 294 (2010) punkti 5 täitmisega, et moodustada vastav toetusfond.

## **6. Alustama laiaulatuslikke konsultatsioone kohalike omavalitsustega planeeritud finantsreformi teemadel**

2011. aasta Linnade ja Valdade Päevadel märkis V. Tõemets:

*”\* Kui riik kavandab muudatusi tulubaasis, siis kaasatakse omavalitsusi nii läbi valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude Koostöökogu.“*

2012. aasta riigieelarve eelnõu sai Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu toetuse, kui nad 21. septembril 2011 allkirjastasid Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni vahel peetud läbirääkimiste protokollid.

Nt Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (RT I 2010, 72, 543) võeti vastu pärast mitmel korral arutamist Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimistel rahanduse ja maksupoliitika töörühma ekspertgrupis. Eelnõu esitati esmakordselt kooskõlastamiseks 30.08.2007 ja teistkordselt 09.04.2008 e-õiguse infosüsteemi kaudu.

Peaminister ütles 30.05. 2011 Riigikogus arupärimisele vastates: *“Suurem osa kohalike omavalitsuste tuludest kindlustab seadusega tagatud tulubaas ja selle olulisem osis on ka tasandusfond, mille jaotamise üle meil praegu, ma arvan, et väga suurt debatti ei toimu, sest et kõik kohalikud omavalitsused, nii jõukamad kui ka vähem jõukamad, leiavad, et see jaotusvalem on suhteliselt õiglane.“* Seevastu 2011. aasta aprillis Omavalitsusliitude

Koostöökogu ettepanekud 2012. aasta riigieelarve koostamise protsessis toimuvateks läbirääkimisteks Valitsuskomisjoniga ei väljendanud rahulolu tasandusfondi valemiga. Tehti ettepanek kavandada tasandusfondi valemi põhjalik analüüs ja jaotuspõhimõtete kaasajastamine, arvestades majandusprotsessis toimuvaid muudatusi ning tasandusfondi funktsionaalse toimimise vajadust. Tasandusfondi valemi tulu- ja kulukomponentide väärtuste ning tasandusfondi mahu määramine peab Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekul toimuma läbirääkimiste alusel.

## **7. Täpsustama läbirääkimiste protseduuri kohaliku omavalitsuse üksustega ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, et muuta konsultatsioonid ja arutelud võimalikuks enne lõpliku otsuse tegemist**

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 4 lõike 6 kohaselt:

*"6. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik."*

Harta Seletuskirja kohaselt lõige 6 puudutab nii selliseid küsimusi, mis jäävad kohaliku omavalitsuse tegutsemisvaldkonda kui ka valdkondi, mis neid mõjutavad. Tekst näitab, et konsultatsiooni ajastamine ja viis peaksid olema sellised, et kohalikul omavalitsusel oleks reaalne võimalus seda mõjutada, samal ajal nõustudes sellega, et erandlikud olukorrad võivad välistada konsulteerimise nõude, eriti pakilistel juhtudel. Selline konsultatsioon peaks aset leidma otseselt asjaomase võimuorgani või võimuorganitega, või kaudselt nende osapoolte vahendusel, kui küsimusega on seotud mitmed võimuorganid.

OECD raportis (lk 64): *„Keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete parandamiseks on mitmeid võimalusi. Osa neist on suunatud vertikaalse koordineerimise täiustamisele ja võimekuse suurendamisele, eriti omavalitsusüksuste puhul. Taolised vahendid võivad hõlmata õigusakte, ametlikke lepingulisi suhteid, koordineerivaid organeid, õiguspärasuse järelevalvet, mitteametlikke koosolekuid, tulemuslikkuse mõõtmist ning ka muid mehhanisme nagu eksperimendid või pilootprogrammid. ... Eestis kasutatakse paljusid nendest vahenditest ka keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete juhtimiseks, iseäranis seadusi ja teisi õigusakte. Ehkki need muudavad olukorra selgemaks, kipuvad nad tekitama süsteemis teatud jääkust, mis võib tegevusi piirata. See on nii näiteks maakondlike omavalitsusliitude puhul, mis etendavad üha olulisemat rolli omavalitsuste tegevuse koordineerimisel ja teenuste osutamisel kohapeal. Seega, ehkki seadused ja õigusaktid on küll populaarsed ja kasulikud vahendid, võivad paindlikumad vahendid keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete juhtimiseks olla sobilikumad. Keskvalitsuse ja kohaliku tasandi üksuste vahelised lepingud on üheks selliseks vahendiks.“*

OECD raport (lk 64-65): *„Kordineerivatel organitel on tähtis roll võimekuse suurendamisel ja heade praktikate levitamisel, eriti kohalikul tasandil. Sellised organid võivad toimida kui vajalikud foorumid, et ületada kommunikatsiooni- ja omavahelise dialoogiprobleeme. Lisaks võivad kordineerivad organid aidata ühildada huve ja ajakavasid, eriti horisontaalsete poliitikate elluviimisel. Nagu paljudes OECD riikides, loodi ka Eestis kaks üleriigilist omavalitsusliitu (Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit), et nad toimiks nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste partnerina, pidades oma liikmete nimel keskvalitsusega läbirääkimisi. Eesti omavalitsusliitudel on mitmeid probleeme eeskätt inim- ja finantsvahenditega ja see võib neid takistada tegutsemast kohaliku tasandi liikmete igakülgselt ning tõhusate partneritena. Neil on väärtuslikud teadmised omavalitsuste funktsioonide ja juhtimise kohta, mida võiks kasutada senisest paremini kesk- ja kohaliku tasandi suhete kordineerimiseks ja võimekuse suurendamiseks. Kõnelused käivad kahe liidu*

võimaliku ühinemise üle. Ehkki see on arusaadavalt keeruline, suurendaks kahe liidu ühendamine, nagu seda tehti Soomes, haaret ja võimaldaks uuel üksusel olla tugevam partner kõigile valitsustasanditele.“

T. Kolk on viidatud artiklis kirjutanud: *“Praegu on peamine koostöövorm Vabariigi Valitsuse moodustatud valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni vahel igal aastal peetavad eelarveläbirääkimised. See koostöövorm oma töörühmadega peaks väikeste modifikatsioonidega ülesannetes ja volitustes sobima ka siinses tekstis (riigi ja omavalitsuslike ülesannete eristamine ja rahastamine – S.M.) käsitletud temade arutamiseks. Väljastatud ei tohiks olla ka spetsiaalselt ülesannete kaardistamiseks, liigitamiseks ja rahastamiseks moodustatud töörühm. Läbirääkimised ei saa olla üksnes vormilised, võimalik, et need peaksid toimuma lisaks ametnike tasandile ka poliitilisel tasandil. Niisugust dialoogimehhanismi soosib ka harta artikli 4 lõige 6 ja selle rahastamist puudutav erisäte artikli 9 lõige 6. Kokkulepete sõlmimine võib toimuda ka üksikute omavalitsusüksuste ja riigi vahel sõlmitava halduslepinguga... Hea plaan oleks kaasata konkreetse ülesande sisu ja otsustamistasandi määramiseks sellest ülesandest-teenusest puudutatud inimesi või nende ühendusi. Riigikohtu otsusest tulenevaid tegevusi tehakse siiski eesmärgiga tagada inimestele avalike teenuste enam-vähem ühetaoline kättesaadavus ja kvaliteet.”*

Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimistel 15.04.2011 tõstus taas küsimus Valitsuskomisjoni ja Koostöökogu läbirääkimiste pädevusest. Osapooled tõdesid vajadust täpsemas sõnastuses seadusesse kirjutada läbirääkimiste senisest suurem pädevus. Märgiti, et Rahandusministeeriumi poolt on Riigieelarve baasseaduse muutmise kavandatud 2011. aasta IV kvartaliks, siis peaks Riigieelarve seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusse minema. 2011. aasta suvel esitas Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja Sulev Liivik analüüsi, kas on vajalik ja võimalik Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekule (st läbirääkimistele) anda õiguslik tähendus. Analüüsis meenutatakse ka, et CLRAE Soovitus 294 (2010) on läbirääkimiste protseduuri täpsustamise vajadus, et tagada kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende liitudele suurem kindlustunne riigi otsustuste suhtes.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud on eelarveläbirääkimistel esitanud taotluse sätestada riigieelarve seaduses:

- kohaliku omavalitsuse tulubaasi olemus, sisu ja maht;
- tulubaasi mahu jätkuvuse tagatiseid;
- tulude tasandamise süsteem ja kasutatavad valemid, nende muutmise tingimused ja seosed regionaalpoliitiliste eesmärkidega.

Kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi mõistet ei ole täna üheski õigusaktis defineeritud. Seda on kasutatud erinevates dokumentides koosnevana üksikisiku tulumaksust ja tasandusfondist. Kohaliku omavalitsuse tulumaksu osa on sätestatud Tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1. Tasandusfondi suurus määratakse iga-aastases riigieelarves ja selle horisontaalne jagamine toimub vastavalt jaotusvalemile. Ülejäänud eraldised valdadele ja linnadele määratakse iga-aastases tasandusfondi Vabariigi Valitsuse määruses.

Riigieelarve seaduse § 9 lg 3 määratleb, et kohalike omavalitsustega läbirääkimiste objektiks on tasandusfondi maht ja jaotuspõhimõtted. Läbirääkimiste töökorra kohaselt (<http://portaal.ell.ee/10796>) on läbirääkimiste ulatus oluliselt laiem ning kokkuleppeid on sõlmitud muuhulgas kohaliku omavalitsuse tulumaksu osa suuruse

kohta. Töökorras puuduvad põhimõtted, kuidas nt jaotusvalemeid muudetakse ning iga üksik muudatus on eraldi läbi arutatud. Poolte vahel on nõo vaikiv kokkuleppe, et üldjuhul (va poliitikute soovide korral) ilma kohaliku omavalitsuse üksuste liitude kooskõlastuseta midagi ei muudeta. Vabariigi Valitsuse reglement § 4 lg 1 sätestab, et ministri otsustatava või Vabariigi Valitsusele esitatava küsimuse ettevalmistaja teeb aegsasti koostööd ministeeriumide ja Riigikantseleiga ning vajaduse korral teiste asjaomaste avalik-õiguslike institutsioonide ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega. Reglemendi § 6 lg 1 ütleb, et eelnõu tuleb kooskõlastada üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, kui eelnõu puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust.

Läbirääkimisteks on moodustatud regionaalministri juhitud valitsuskomisjon (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13324548>). Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus § 25 annab kohaliku omavalitsuse üksustele tagatise, et eelarveaasta keskel jõustuvad riigipoolsed otsused, mis vähendavad tulusid või suurendavad kulusid, tuleb kohaliku omavalitsuse üksustele hüvitada. Regionaalpoliitilisi eesmärke ei ole üheski õigusaktis sätestatud. Regionaalpoliitilised eesmärgid on kirjas regionaalarengu strateegias aastateks 2005-2015 ([www.siseministeerium.ee](http://www.siseministeerium.ee)).

Läbirääkimiste töökord võimaldab sõlmida poolte vahel kokkuleppeid ning läbirääkimiste üldkogus nt kinnitada juhendeid, kuidas eraldiste jaotuspõhimõtete muutmist menetleda.

Käesoleva ülevaate autori arvates tuleks edasi tegeleda CLRAE Soovituses 294 (2010) punkti 6 täitmisega, mis haakub Omavalitsusliitude Koostöökogu tõstatatud probleemiga. Vajalik oleks ka välisriikide analoogilise kogemuse analüüs.

## **8. Ratifitseerima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll (CETS nr 207) nii kiiresti kui võimalik**

Selle ülesande täitis Riigikogu 16. veebruaril 2011 (RT II, 08.03.2011, 1). Tegu on esimese rahvusvahelise dokumendiga, mille eesmärk on rahvusvaheliselt tagada kodanike õigus osaleda valijate või kandidaatidena nende elukohaks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu liikmete valimisel, siis on Eesti jaoks oluline anda rahvusvahelisele üldsusele signaal, et Eesti täidab seda demokraatliku õigusriigi kohustust. Lisaprotokoll heakskiitmine tulenes eestkätt soovist tunnustada isikute õigust osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses kui rahvusvahelisest õigusest tulenevat õigust. Eelnõu lugemisel Riigikogus märkis regionaalminister, et lisaprotokoll ratifitseerimisega täidaksime Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) 28. oktoobri 2010. aasta soovitus "Kohalik demokraatia Eestis" punktis 6 tehtud ettepanekut, kus Eesti pädevatel võimuorganitel soovitatakse lisaprotokoll võimalikult ruttu ratifitseerida.

## **9. Soovib Eesti ametivõimudelt, et nad teavitaksid Kongressi käesoleva raporti soovitude põhjal ellu viidud järelemeetmetest**

2011. aasta aprillis Omavalitsusliitude Koostöökogu esitatud ettepanekutes 2012. aasta riigieelarve koostamise protsessis toimuvateks läbirääkimisteks Vabariigi

Valitsusega peetakse vajalikuks kavandada tegevused ja käivitada koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega regulaarne valdkondlik monitooring Riigikohtu otsuse 3-4-1-7-09 täitmise ja CLRAE ja OECD raportites toodud ettepanekute rakendamise osas.

## **Kokkuvõtteks**

Kokkuvõtlikult CLRAE Soovituse 294 (2010) punktide järjekorras võib öelda järgmist.

### **1. Anda Tallinnale eristaatus**

Tallinna erisused meie kohaliku omavalitsuse õigusruumis teiste valdade ja linnadega avalduvad nõ kolme vektorina, mis peaksid ka kajastuma seadus(t)es eriregulatsioonidena:

- 1) pealinn suhetes riigi kesktasandiga (see on valdkond, kus linna vastavate riiklike ülesannete täitmist tuleb täiendavalt finantseerida riigieelarvest, vrdl Berliin);
- 2) Tallinna kui suure regionaalse tõmbekeskuse horisontaalsed seosed tagamaa valdadega ja linnadega, sh koostöö avalike teenuste osutamisel, mis seni olnud vabatahtlik, kuid ilmselt mõningates valdkondades (ühistransport, jäätmekäitlus, planeeringud jms) vajab seaduslikku regulatsiooni (vrdl Helsingi);
- 3) Tallinna kui riigis teistest selgelt eristuva suurusega linna sisese juhtimise detsentraliseerimine.

Viimane punkt on olulisel määral linna enda lahendada, sest ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 6 lg 1 kohaselt võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine. Muidugi oleks hea, kui Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (VIII ptk) suudetaks senine osavalla/linnaosa suhteliselt üldsõnaline regulatsioon muuta paremaks ja tuua sisse ka nt osavalla/linnaosa poliitikute kogu (Tallinnas tuntud halduskogu nime all) jne. Seadusega reguleerimist vajab kõige enam pealinna (nagu iga suurema linna) koostöö tagamaaga, vähemalt teatud teenuste osutamiseks. Pealinna ja riigi kesktasandi suhted on eelkõige rahalised (pealinna ülesannete täitmine) ja need võiksid saada lahendatud vastava raha eraldamisega riigieelarves ja sellele eelnevalt fikseeritud Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokollis.

### **2. Täpsustada kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ülesandeid ja funktsioone käsitlevaid õigusakte**

Juba enne CLRAE Soovitust 294 (2010) kohustas Riigikohtu 16. märtsi 2010 otsus 3-4-1-8-09 seadustes selgelt eristama kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning nägema ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Hoolimata sellest, et Riigikohtu vastavat otsust tõlgendatakse erinevalt tuleb tõdeda, et ülesande täitmine on senini kulgenud üsna aeglaselt. Kriitilised on selles suhtes olnud Vabariigi President (küsimus Riigikogu 2011. sügishooaja avaistungil – kas parlament saab mõne kuu pärast vastu võtta 2012. aasta riigieelarve nii, et koos sellega täidetakse ka Riigikohtu

otsust?), riigikontrolör, Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik Tim Kolk, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit jt.

**3. Muuta kiiresti siseriiklikke õigusakte, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahaliste vahendite proportsioon oleks suurem, et see oleks sama ulatuslik Eesti Vabariigi põhiseaduses ja siseriiklikus õiguses omavalitsustele määratud kohustustega ning võimaldada kohalikele omavalitsustele saada tulusid kohalikest maksudest.**

Meie CLRAE Delegatsiooni Pöördumise Euroopa Nõukogu poole ajendas paljuski just asjaolu, et 2009. aasta esimese lisaelarvega vähendati üksikisiku tulumaksu laekumist kohalikesse eelarvetesse 11,94 protsendilt 11,4 protsendile. Ülevaate autori arvates on Soovituse 294 (2010) selle punkti täitmine, sh kohalikud maksud teema, kus Riigikogu ja Vabariigi Valitsus on kahetsusväärset hoopis kaugenenud CLRAE Soovitusest ja seda mitte üksnes praktikas (seadustes) vaid ka põhimõteteliste seisukohtadega. Vabariigi President tões Riigikogu 2011. aasta sügishooaja avaistungil, et valitsuse ettepanekul ja parlamendi heakskiidul on järjekindlalt vähendatud linnade ja valdade tulusid.

Kohaliku omavalitsuse spetsialistid, sh ka valdkonna teadlased rõhutavad kahetsusväärset sageli ja liiga ühekülgselt just Kohalike maksude seaduses lubatud maksude vähest osatähtsust kohalike eelarvete tuludes. Probleem ei ole aga mitte niivõrd meie Kohalike maksude seaduses ette nähtud maksudega, kuigi ka siin on kummaline, et 23.09.2010 Riigikogu kaotas Kohalike maksude seadusest veel kaks kohalikku maksu – müügitaksu ja paadimaksu. Eesmärk peaks olema kohalikku eelarvesse laekuva maksutulude tõstmine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele suurema majandusautonoomia. Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanek 2012. riigieelarve-alastele läbirääkimistel Valitsuskomisjoniga on lõpp-protokollis ettepanek, et 2013. aastast rakendataks ka Eestis kohalikku üksikisiku tulumaksu. Sellisel juhul tunnetab iga valla- või linnaelanik läbi tulumaksu oma seost kohaliku omavalitsuse teenustega. Eestis on ainus otseside kohaliku omavalitsuse üksuse ja seal tegutsevate inimeste vahel maamaks, mis alates 1996. aastast laekub 100%-liselt kohalikku eelarvesse. Otsene sekkumine kohaliku omavalitsuse oma maksutulude baasi oli maamaksu kaotamine kodualuselt maalt, mille Riigikogu seadustas 16. juunil 2011.

Hoolimata sellest, et erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eestimaa Reformierakonna Valitsusliidu programmis 2011. aasta Riigikogu valimistel on märgitud, et kohaliku halduse tänapäevastamisel peab Valitsusliit oluliseks ... suurendada omavalitsustele iseseisvat tulubaasi, regionaalset tasakaalustatust...on CLRAE Soovituses 294 (2010) vastavate õigusaktide kiire muutmine ilmselt ebareaalne.

**4. Tagama meetmed, et kohalikud omavalitsused saavad piisava tulu jagatud maksudest (*shared taxes* nt tulumaks), ning et need eraldatakse läbipaistval moel.**

Meie kohaliku omavalitsuse üksuste üleriigilised liidud on 1990. aastate teisest poolest pidanud vajalikuks üksikisiku tulumaksu jagamist kaheks – riigi ja kohaliku omavalitsuse tulumaksuks, kusjuures viimase puhul peaks valla- või linnavolikogul

olema õigus teatud piires maksumäära langetada või tõsta. Riigikogus arupärimistele vastates on peaminister möönnud kohaliku tulumaksu võimalust, kuid ilma maksumäära tõstmiseta. See oleks aga selgelt poolik lahendus. Kohaliku majandusautonoomia ulatuse aktsepteerimisel peame vastama küsimusele – kas me peame otstarbekaks arendada kohaliku omavalitsuse mudelit Vahemeremaade sarnaselt või niisuguse rõhuasetusega nagu Skandinaaviamaades?

#### **5. Luua toetusfond kohalikele omavalitsustele, mis on eriti mõjutatud majanduskriisist, nii et nad on jätkuvalt võimelised pakkuma teatud sotsiaalteenuseid**

Vabariigi Valitsus on lisaks riigieelarves ettenähtud toetustele kohaliku omavalitsuse üksustele (sh tasandusfond) eraldanud aeg-ajalt täiendavaid summasid valdade ja linnade eelarvetesse. Juba 2010. aasta riigieelarve seaduses nagu ka 2011. aasta riigieelarve seaduses oli säte, et kohaliku omavalitsuse üksusel on kohaliku omavalitsuse üksusel on finantsraskuste tekkimisel (suutmatus pikemaajaliselt rahuldada võlausaldajate nõudeid) võimalik taotleda toetust eelarve saneerimiseks. Aga sellist meetet ei saa lugeda veel vastavaks CLRAE Soovituse 294 (2010) ettepanekule moodustada toetusfond raskustes valdadele ja linnadele, et nad saaksid jätkuvalt osutada sotsiaalteenuseid.

#### **6. Alustama laiaulatuslikke konsultatsioone kohalike omavalitsustega planeeritud finantsreformi teemadel**

1994. aastast toimuvad läbirääkimised Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsioonide vahel, mis vähemalt osaliselt katab ka finantsreformi konsultatsioonide nõuet. Nt Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus võeti vastu pärast arutamist Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimistel rahanduse ja maksupoliitika töörühma ekspertgrupis. Aga CLRAE Soovitus 294 (2010) kiideti Strabourgis heaks eeltoodud fakte teades, mistõttu eeldatakse täiendavaid laiaulatuslikke konsultatsioone.

#### **7. Täpsustama läbirääkimiste protseduuri kohaliku omavalitsuse üksustega ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, et muuta konsultatsioonid ja arutelud võimalikuks enne lõpliku otsuse tegemist**

Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu Delegatsiooni läbirääkimistel (sh ka 2011. aastal toimunud läbirääkimistel) on korduvalt tõstatunud küsimus nende läbirääkimiste pädevusest. Mõlemad osapooled on tõdenud vajadust täpsemas sõnastuses seadusesse kirjutada läbirääkimiste senisest suurem pädevus. Teatud arenguid (kuigi ilmselt ebapiisavaid) selles osas on, sest 2011. aasta suvel esitas Rahandusministeerium analüüsi, kas on vajalik ja võimalik Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekule (st läbirääkimistele) anda suuremat õiguslikku tähendust?

#### **8. Ratifitseerima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokolli (CETS nr 207) nii kiiresti kui võimalik.**

Riigikogu ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokolli 16. veebruaril 2011. aastal.