

Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus?

Tim Kolk, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Aja kulgemisest hoolimata ei ole päevakajalisust kaotanud artikli ajendiks olev Riigikohtu üldkogu 2010. aasta 16. märtsi otsus 2009. aasta lisaelarve kohta (kohtuasi nr 3-4-1-8-09).

Selle kohtuasja algatamise ajaks oli tekkinud järgmine olukord: omavalitsusüksustele oli antud õigus pöörduda vahetult Riigikohtusse oma põhiseaduslike tagatiste kaitseks, omavalitsusüksuste rahastamissüsteemi kohta oli kujunenud kaks domineerivat mõttemudelit (nn kulupõhine rahastamine ehk lähtumine oodatavatest kuludest, konkreetsete ülesannetega seotud kulude katmine ja tulupõhine rahastamine ehk lähtumine oodatavatest tuludest), omavalitsusüksuste majanduslik suutlikkus oli kohustuste lisandumise tõttu pidevalt halvenenud ning muutus veelgi nigelamaks, kui majandussurutise käigus laekumisi vähendati. Tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 muutmise sättega, mis jõustus 1. aprillil 2009, kärpis Riigikogu residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust omavalitsusüksusele laekuvat osa (tulumaksuosa) 11,93 protsendilt 11,4 protsendile.

Niisuguse olukorra taustal otsustas Tallinna Linnavolikogu vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel 2009. aasta lisaelarve seaduse ja sellega erinevatesse seadustesse tehtud muudatused.

Riigikohtu üldkogu vastas seda kaebust lahendades pealkirjas esitatud küsimusele alljärgnevalt. Põhiseaduse kohaselt peavad kohaliku elu ja riigielu küsimused olema selgelt eristatud. Selle eristusega ei ole võimalik täita põhiseaduslikku nõuet, mille kohaselt riiklike ülesannete täitmise kulud tuleb katta riigieelarvest. Kohaliku elu küsimuste lahendamiseks peab riik maksu- ja eelarvesüsteemis ette nägema vajaliku raha või selle hankimise võimaluse. Seega peaks omavalitsusüksuste eelarve lisaelarve otsuses põhiseadusele antud tõlgenduse kohaselt koosnema riigi ülesannete lahendamiseks mõeldud sihtotstarbelistest ja kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud üldjuhul sihtotstarbeta vahenditest.

Artikkel asetab otsuse ajaloolisse konteksti, selgitab selle põhinõuete täitmist, seotust haldusreformiga. Mitmed aspektid (näiteks omavalitsusüksuste kaebeõigust puudutavad, finantstagatiste üksikasjalik sisu) jäävad laialivalgumise vältimiseks käsitlemata.

Finantstagatiste kujunemine

Põhiseaduse XIV peatükk "Kohalik omavalitsus" annab kohaliku omavalitsuse üksustele §-des 154 ja 157 muu hulgas mitmeid õigusi, mis on seotud nende rahastamisega. Sõna "finantsgarantii" (finantstagatised) tähistabki seda õiguste kogumit. Selle peatüki sõnastus on võimalusterohke nagu pintslist puutumata lõuend ega kirjuta üksikasjalikult ette, kuidas peaks olema korraldatud omavalitsusüksuste rahanduselu. Algset valikute paljusust on erinevate tekstide ja kohtupraktika tulemusena peamiselt ahendatud, aga paiguti ka avardatud selleks, mida praegu kohaldatakse põhiseadusest tulenevate õiguste ja kohustustena.

Finantstagatiste kujunemisel on mitu olulist teetähist. Esimene on mõistagi põhiseaduse XIV peatükis finantstagatiste allikate (§-de 154 ja 157) sätestamine osaliselt Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale (edaspidi harta) tuginedes (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 338, 399, 766), teine põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töö ja eriti Ülle Antoni tegevus kohalikkude omavalitsust puudutava analüüsi ettevalmistamisel (Varul 2000; Stober 1997; ekspertiisikomisjoni 11. oktoobri 1997. aasta istungi protokoll¹; põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne 1998). Kolmas tähis on Riigikohtu üldkogu otsus Avanduse valla asjas (2004. aasta 19. aprilli otsus kohtuasi nr 3-3-1-46-03, vt

iseäranis eriarvamusi) ning neljas pöördepunkt mõistagi Riigikohtu otsus 2009. aasta lisaelarve asjas, mida ei oleks sellisel kujul saanud teha omavalitsusüksuste kaebeõiguse avardamiseta 2002. aastal².

Avanduse valla asjas leidis üldkogu enamuse häältega 11:6 kokkuvõtlikult, et riiklike ja omavalitsuslike ülesannete ja nende jaoks mõeldud rahaallikate eristamine ei ole põhiseaduslikult nõutav, kuigi üldiselt oleks parem, kui valitseks selgus vähemalt selles, millised on omavalitsusüksustele pandud riiklikud kohustused. Omavalitsusüksuste rahastamise korraldus oli üldkogu enamuse arvates väga keeruline mitmekomponendiline süsteem, mis pidi tervikuna tagama piisava raha kõigi omavalitsusüksustel lasuvate kohustuste täitmiseks.

Lisaelarve puhul muutis Riigikohtu üldkogu Avanduse asjas võetud positsiooni. Lähtekohaks üldkogu üksmeelsele otsusele said Avanduse lahendile lisatud eriarvamuste peaseisukohad, et põhiseadus esitab riiklike ja omavalitsuslike ülesannete rahastamisele erinevad nõuded ning et riiklike kohustusi tuleb riigieelarvest rahastada kulupõhiselt.

Kohalike omavalitsusüksuste rahastamisega seotud õigused

Lisaelarve lahend täpsustas varasemast paremini, mida tuleb mõista omavalitsusüksustele põhiseaduses sätestatud finantstagatistena. Kuna põhiseadus eristab §-s 154 kohaliku elu küsimusi ja riiklike kohustusi, moodustub ka omavalitsusüksuste rahastamise korraldus Riigikohtu otsuse kohaselt ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest. Esimesse süsteemi kuuluvad järgmised õigused:

- 1) õigus piisavatele rahaliste vahendite omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;
- 2) õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi³;
- 3) õigus võtta võlakohustusi ning
- 4) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Riiklike kohustustega seondub õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Nende õiguste sisu avavad lisaelarve otsuse punktid 50–83. Finantstagatise ehk mõningaid põhiseaduse §-dest 154 ja 157 tuletatud õigusi on Riigikohus sisustanud hartat ja eelkõige selle artiklit 9 abiks võttes. Hartast tulenevad need minimaalsed nõuded, mida riik peab silmas pidama kohaliku omavalitsuse korraldamisel, sealhulgas omavalitsusüksuste rahastamisel.

Kõnesolevate õiguste tagamine on riigi kohustus. Tegemist on kohtulikult kaitstavate õigustega, mille maksmapanekuks võib omavalitsusüksus olenevalt vaidluse olemusest pöörduda riigi vastu halduskohtusse või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel vahetult Riigikohtusse. Kohtutel on omavalitsusüksuste ulatusliku kaebeõiguse tunnustamise tulemusena avar otsustuspädevus olulise poliitilise küsimuse üle – kuidas toimub eri tasandite halduskandjate vahel ülesannete jaotamine ja sellest tulenevalt ka avalike vahendite ümberjagamine.

Riiklikud ülesanded tuleb eristada kohalikest ülesannetest

Omavalitsusüksustele pandud riiklike ülesannete selget eristamist nõudsid Avanduse asjas eriarvamusele jäänud kohtunikud. Selle nõudmise aluseks on põhiseaduse § 154 lõike 2 teine lause, mille kohaselt seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (vt nt Avanduse valla otsuse eriarvamused; Anton 2006, 44). Lisaelarve asjas jõudis Riigikohus selle nõudmiseni väikese ringiga. Riigikohtu üldkogu mõttekäik oli lühidalt järgmine. Kui põhiseadus annab omavalitsusüksustele õigused (siinkohal eelkõige õiguse piisavatele rahaliste vahendite omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õiguse riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest), peavad need olema ka kohtulikult kaitstavad. Kui need

õigused peavad olema kohtulikult kaitstavad, siis peab saama kontrollida, kas neid on rikutud. Rikkumise kontrollimiseks ja tõendamiseks on vajalik, et oleks selge, millised on riiklikud ja millised omavalitsuslikud ülesanded ning milline raha on mõeldud omavalitsuslike, milline riiklike ülesannete jaoks. Ülesannete eristamine ei ole siiski üksnes vahend rahastamises selguse loomiseks ja kohtule arusaadavate vaidluste vormimiseks. Eristamine on vajalik omavalitsusüksuste vaba iseotsustamise sfääri piiritlemiseks ning enesekorraldusõiguse kasutamise tagamiseks.

Seaduses peab olema kindlaks määratud, millised kohustused on riiklikud. Sedakaudu on võimalik teada, milliste kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Seadusega omavalitsusüksustele pandud 300–450 ülesande (Friedrich *et al* 2010, 55; Geomedia 2008) seas on tänapäeval kindlasti ka neid, mis võivad nii riigi kui ka omavalitsusüksuste vaatevinklist olla olemuslikult omavalitsuslikud.

Riiklike ülesannete eristamine kohaliku elu küsimustest on ilmselgelt keerulisim küsimus riigi ja omavalitsusüksuste vahelistes suhetes. Enamasti saavadki just siit alguse (kohtu)vaidlused: omavalitsusüksus soovib mõnd küsimust lahendada üht viisi, kuid riigi keskvõimu tasandil on soov lahendada see teisiti (niisuguse sisuga on olnud suurem osa Riigikohtus omavalitsusüksuste algatatud vaidlusi) või soovib omavalitsusüksus saada riigilt mingi ülesande jaoks kindla summa raha, kuid riik leiab, et see on omavalitsuslik ülesanne, milleks omavalitsusüksus peab raha leidma omavahendeist.

Põhiseadus teatavasti riiklike ülesannete ja omavalitsuslike ülesannete ammendavat loetelu ei sisalda, kuid annab §-s 154 kindlalt märku, et omavalitsusüksuste täidetavaid avalikke ülesandeid tuleb nõnda liigitada. Artikkel ei paku välja meetodit riiklike küsimuste eristamiseks kohaliku elu küsimustest. Seda on üritatud teha mitmes teises kirjutises (Stober 1997; Anton 1998a ja 1998b; Madise 2001; Olle 2002 ja 2004), mis peamiselt lähtuvad Saksamaal kasutatavatest teooriatest. Ülle Madise (Antoni) bakalaureusetööst ja selle põhjal kirjutatud artiklist pärineb ka Riigikohtus kasutatav kohaliku elu küsimuse definitsioon (Anton 1998a, 38–39; 1998b, 307; alates Riigikohtu 2007. aasta 8. juuni otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-4-07, p 12). Igas olukorras töötavat šablooni küsimuste eristamiseks ei pruugigi olla võimalik luua. Ka Vallo Olle on märkinud, et kuna ülesande olemusliku kuuluvuse määramiseks puudub üldtunnustatud ja lihtne hindamiskriteerium, on vajalik diferentseeritud üksikjuhtumile orienteeritud hindamine (Olle 2004, 25). Töötava rahastamismudeli jaoks tuleb ülesanded siiski üksteisest eristada vähemalt ulatuses, mis puudutab ülesandeid, millega seoses omavalitsusüksused peavad tegema arvestatavaid väljaminekuid.

Kõigepealt tuleb määrata kindlaks riiklikud ülesanded

Riigi keskvõimu kohustus on esmalt määrata kindlaks riiklikud ülesanded. Enne seda tuleb kõiki ülesandeid pidada omavalitsuslikeks. Omavalitsusüksuste universaalpädevus (põhiseaduse § 154 lõige 1) seisab vastakuti põhiseaduse § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevusega riigielu küsimuste lahendamisel. Riigikogul on õigus ja võimalus otsustada, mis on riigielu küsimus ja seega määrata omavalitsusüksuste ülesannete piir. Riigikogul ei ole selleks aga piiramatut õigust, sest sellisel juhul kaotaks omavalitsusüksuste garantii (eelkõige enesekorraldusõigus) olulise osa oma sisust (Anton 1998a). 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.

Riiklike ülesannete ja kohalike ülesannete eristamine (nagu ka rahastamine) võib toimuda ka kokkulepete sõlmimise teel. Riigi keskvõimul (Vabariigi Valitsus) ja omavalitsusüksustel või nende liitudel võiks olla võimalus leppida kokku, et käsitavad mingeid ülesandeid kindlal ajal ja kindlas ruumis riiklike või omavalitsuslikena. Sellisel kohustuste jaotamisel on ka suurim potentsiaal hoida ära hilisemad kurnavad vaidlused

teemal, kas mingi ülesanne on riiklik ja tuleks riigi rahakotist rahastada või on ta omavalitsuslik koos sellest tulenevate tagajärgedega. Seda laadi kokkulepete võimaldamiseks tuleb muuta kehtivaid seadusi (muu hulgas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 4 punkti 2, mis ei näe ette võimalust, et riiklikud kohustused võiksid tuleneda ka omavalitsusliitude sõlmitud lepingust). Seadusandja peaks looma võimaluse, et seadusega omavalitsusüksusele pandud kohustuse puhul tuleneb selle riiklikkus või omavalitsuslikkus ja sellest tulenevad tagajärjed riigiga sõlmitud lepingust. 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 käsitletud teemade arutamiseks. Välistatud 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, mille kohaselt “kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik”, ja selle rahastamist puudutav erisäte artikli 9 lõige 6.

Kokkulepete sõlmimine võib toimuda ka üksikute omavalitsusüksuste ja riigi vahel sõlmitava halduslepinguga. Nii leidis Riigikohus piirirežiimi reguleerimise ülesande halduslepinguga Narva linnale andmise kohta, et õiguslikust küljest pole põhimõttelist erinevust, kas riikliku ülesande täitmine pannakse kohalikule omavalitsusele seaduse või halduslepinguga (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2010. aasta 8. juuni otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-10 punktid 70–75).

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.

Ühed ja samad ülesanded võivad omavalitsusüksuse suurust, suutlikkust, elanike vajadusi ja kokkulepete saavutatavust arvestades olla erinevates omavalitsusüksustes riiklikud, kohustuslikud omavalitsuslikud või vabatahtlikud. Iga hinna eest ei pea kinni hoidma senisest mudelist, mille kohaselt peavad kõik omavalitsusüksused täitma täpselt samu kohustuslikke ülesandeid ühesuguses mahus.

Riiklikku kohustust tuleb määrata piisava täpsusega. Piisavaks ei saa lugeda olukorda, kus üks suur valdkond (olgu selleks näiteks haridus või sotsiaalvaldkond) loetakse riiklikuks ülesandeks. Sellise valdkonna sees on mitmeid alamülesandeid, mis vajavad selguse ja kontrollitavuse huvides eraldi pikemat selgitust.

Riiklike ülesannete piiritlemisel tuleb kindlaks määrata ka omavalitsusüksuste esitatavad nõuded nende ülesannete täitmisel. Õigusaktidest peab, mõistagi ülesande olemust arvestades, nähtuma, millal saab seadusest või kokkuleppes tulenevalt lugeda kindla riikliku ülesande omavalitsusüksuse poolt täidetuks (vt ka OECD 2011, 53).

Riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamine on pooleli

Riigi rolli kindlaksmääramine avalike teenuste osutamisel teljel riik–omavalitsusüksus tähendab omavalitsusüksuste täidetavate kohustuste inventuuri. Niisuguse inventuuriga tegi valitsus 2010. aasta 8. aprilli otsusega algust 2010. aasta esimeses pooles. Seda protsessi juhivad siseministerium. Ka valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimised 2011. aasta riigieelarve üle olid muu hulgas kantud eesmärgist selgitada välja kohalike omavalitsuste täidetavad riiklikud ülesanded ning tagada nende kulupõhine rahastamine riigieelarvest kokkuleppe kohaselt omavalitsusliitudega (Läbirääkimiste lõpp-protokoll 2011).

Ülesannete liigitamiseks ministeeriumide valitsemisalas koostas siseministeerium juhendi pealkirjaga “Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend” (Taluste 2010). 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 kaalumise peaks andma hea põhja liigitusotsustuste tegemiseks. Juhendile võib ette heita soovitus kaaluda üksnes nende õigusaktide analüüsimist, milles võis olla riiklikke ülesandeid, mitte aga kõikide kohustuste analüüsi. Juhend ei selgitanud ka seda, kui detailseks tuleks mingi üldisema kohustuse puhul selle liigitamisega minna.

Siseministeeriumi juhendi alusel tehtud analüüsi käigus leiti 2010. suvel vaid nelja ministeeriumi valitsemisalast mõned üksikud ülesanded, mida saab pidada omavalitsusüksuste 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 omavalitsusüksuste järelevalvekohustusi ja vääртеomenetlusi, riiklike registrite pidamine, toimetulekutoetustega seonduv. Siseministeeriumi analüüsitulemuste kokkuvõttes mõeldakse siiski, et need järeldused ei pruugi olla lõplikud, edaspidi võib ilmnedagi veel riiklikke ülesandeid, millele saab reageerida kaasusepõhiselt (Kokkuvõtte seadustes sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete kohta, Siseministeerium, 13. juuli 2010).

Üksikute kohustuste riiklikuks pidamine ei saa jääda lõplikuks lahenduseks. See on iseenesest kooskõlas põhimõttega, et kahtluse korral tuleks eeldada ülesande kuulumist omavalitsuslike ülesannete hulka. Olukorras, kui suurema osa omavalitsusüksuste täidetavatest ülesannetest moodustavad need, mida riik on seaduste või muude õigusaktidega omavalitsusüksustele pannud (vt Eesti Linnade Liidu kiri 2010), 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. Omavalitsusüksused on arvanud, et tegemist on riigi kohustusega, riik aga, et abi peab osutama omavalitsusüksus. Oodata on erinevaid vaidlusi kas omavalitsusüksuse ja riigi vahel, omavalitsusüksuste liitude ja riigi vahelistel läbirääkimistel või kohtutes.

Ülesannete pidamine valdavalt omavalitsuslikeks tähendaks ka, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem tuleb riigil üle vaadata plaanitud 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 omavalitsusüksuste täidetavaid ülesandeid ja paigutada neid teljele riiklik–omavalitsuslik, arvestades sinna vahele jäävat piirkondlikku tasandit, kus võiks toimuda omavalitsusüksuste (riiklikult suunatud) koostöö.

Eelmises lõigus viidatud kirjast võib järeldada ka seda, et omavalitsusüksused ei ole eriti kirklikult huvitatud riiklike ülesannete täpsest määratlemisest (vt Eesti Linnade Liidu kiri 2010). Nende huvi on saada raha juurde kõigi kohustuslike ülesannete tarbeks, et seejärel ise otsustada, kuidas seda kulutada. Sellist võimalikult laia enesekorraldusõiguse säilitamise seisukohast põhjendatud positsiooni ei saa toetada. Kui omavalitsusüksused ei osale aktiivselt neile seadusega pandud ülesannete määramisel ühte või teise liiki, on selle tagajärjeks, et nad peavad kõigi võimalike kohustuslike ülesannete täitmiseks hakkama ise raha “otsima”. See olukord jätab neile küll märkimisväärse otsustamisvabaduse ülesande täitmisel, kuid seab nad raha leidmise seisukohast halvemasse positsiooni.

Tuleb arvestada, et tulenevalt liigitusotsuste vaidlustatavusest kohtus, on neis küsimustes lõpliku sõna õigus antud Riigikohtule. Riigikohus ei pruugi (vahetevahel ka konkretiseerimata kaalutlustel) alati nõustuda seadusandja tehtud valikutega. Seadusandja, valitsus ja omavalitsusüksused peaksid sõbralikku arutelu pidades vältima nende vaidluste eskaleerumist kohtuvõitluseks.

Riiklikke kohustusi tuleb täies ulatuses rahastada riigieelarvest

Ülesande riiklikuks liigitamine tähendab muu hulgas, et põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb seda rahastada riigieelarvest. Selle kohustuse täitmiseks tuleb üheselt sätestada, kust laekub raha konkreetsete riiklike ülesannete täitmiseks. Riiklikke kohustusi tuleb rahastada viisil, mis võimaldab kontrollida, kas riik ka tegelikult katab kõik nendega seotud kulud riigieelarvest. Selleks peab riik üheselt määratlema, mis on ülesande sisu, millal seda saab täidetuks lugeda ja palju see maksab, et tagada riigi jaoks (kuid elanike huvides) ülesande kvaliteet ja täitmise kontrollitavus.

Riigieelarvest rahastamine tähendab, et kohustuste täitmise kulud tuleb seal, kus see on kohane, esitada vähemalt funktsioonipõhiste riigieelarve kirjetena. Kas riigieelarvest või selle alusel vastuvõetavast aktist peab nähtuma, et kindla ülesande jaoks on konkreetsele omavalitsusüksusele ette nähtud kindel summa.

Aktsepteeritav ei ole olukord, kus seaduse alusel on eraldatud riiklike ülesannete täitmiseks osa mõnest maksust. See ei ole kooskõlas riigieelarve kõikehaaravuse ja läbipaistvuse põhimõtetega. Niisuguse lahenduse korral jääb mingi osa riigi kuludest riigieelarves kajastamata.

Riiklike ülesannete täitmiseks eraldatavad vahendid peavad katma nende ülesannete täitmisega kaasnevad halduskulud ja proportsionaalselt ka investeeringud, mis tehakse ülesannete täitmisega seotud põhivarasse. Näiteks on riik planeerinud hüvitada sündide ja surmade registreerimisega seotud kulu, mis koosnebki põhiosas tööjõukulust (vt Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 10. märtsi määruse nr 33 “2011. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandusfondi toetuse, muude toetuste ja hüvitiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” §-i 19).

Põhimõtteliselt on põhiseaduspärane ka rahastamismudel, mille kohaselt - omavalitsusüksus kannab esmalt kulud ja esitab seejärel “arve” riigiasutusele, kes selle kulutuse hüvitab. Nõnda on see näiteks sätestatud siseministri 2006. aasta 13. juuni määruses nr 37 “Riigieelarvest kohalikule omavalitsusele surnu vedamise kulude hüvitamise kord”. Mingite väljamaksetega seoses võib ette kujutada ka süsteemi, kus omavalitsusüksus kannab üksnes halduskulusid ja väljamaksed teeb tema asemel mõni riigiasutus. Mõistagi on otsuse kohaselt aktsepteeritavad ka sihtotstarbelised eraldised. Sisuliselt nõuabki Riigikohtu otsus kõigi riiklike ülesannetega seotud kulutuste kandmist nõnda, et oleks selgelt näha, et konkreetne rahasumma on mõeldud selleks, et hüvitada kindla ülesande täitmine kindlas omavalitsusüksuses. Selline nõue ei ole autori hinnangul riiklike ülesandeid puudutavas osas vastuolus harta põhimõttega, et omavalitsusüksustel peaks olema vabaus otsustada, kuidas ja millele raha kulutada (artikli 9 lõiked 1 ja 7). Kindla riikliku ülesande rahastamise korras võib kokku leppida ka üksiku omavalitsusüksuse ja riigi vahelise halduslepinguga (vt eelmises peatükis kokkulepluse kohta kirjutatud). Seda ei tohi aga teha nõnda, nagu riik reguleeris piirirežiimiga seonduvate tegevuste rahastamist Narva linnaga sõlmitud halduslepingus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2010. aasta 8. juuni otsust kohtuasjas nr 3-4-1-1-10). Selle kohtuasja asjaoludest nähtub nimelt, et siseministeerium ja Narva linn leppisid halduslepingus kokku, et hoolimata sellest, et tegemist on riikliku ülesandega, kannab Narva linn piiripunkti sisenemise korraldamisega kaasnevad kulud, mis ületavad riigi eraldatud summa.

Riigikohus märkis selle olukorra kohta *obiter dictum*’ina (eelmises lõigus viidatud otsuse punkt 75, osaliselt ka lisaelarve otsuse punkt 74), et haldusleping ei tohi olla riigile

vahend, vähendamaks kulutusi oma ülesannete täitmisele. Kui kohalik omavalitsus peab riiklike ülesandeid täitma omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahaliste vahendite arvel, on rikutud põhiseaduse § 154 lõike 2 teisest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse finantstagatist.

Rahaallikate eristamine koos keeluga kasutada riiklikeks kohustusteks mõeldud raha omavalitsuslike ülesannete jaoks piirab omavalitsusüksuste senist (osaliselt põhiseadusvastast) vabadust rahaga ümberkäimisel. Kahanenud vabadus sissevoolava rahaga ümberkäimisel on hind, mida omavalitsusüksused peavad maksma korrastatud, läbipaistvamate ja kontrollitavate rahaliste suhete eest. Pealegi ei ole välistatud, et riik näeb siiski ette tingimused, mille esinemisel võib omavalitsusüksus kasutada ühe riikliku ülesande täitmiseks saadud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks.

Ülesannete riiklikuks liigitamine ja nende riigieelarvest rahastamine mõjutab ka tegevuste üle võimaliku järelevalve ulatust (vt Riigikontrolli seaduse § 7 lõikeid 2 ja 2¹, samuti Riigikohtu 2009. aasta 19. märtsi otsust kohtuasjas nr 3-4-1-17-08).

Omavalitsuslike ülesannete jaoks tuleb tagada piisavalt raha

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

Riigi kohustus on luua regulatsioon, mis kindlustaks omavalitsusüksustele raha laekumise kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus ehk mahus, mis võimaldab täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Lisaks seaduses sätestatud kohalike ülesannete täitmisele peab omavalitsusüksusel enesekorraldusõiguse kasutamiseks olema raha ka selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi (nn vabatahtlike ülesandeid). Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerides tuleb arvestada harta artikli 9 nõuetega, millele on tuginenud ka Riigikohus lisaeelarve otsuse punktis 56.

Riigil on vabadus valida, millistest allikatest (maksud, toetused, muu) omavalitsusüksustele piisav raha koguneb. Põhiseaduse § 154 lõikega 1 ei ole kooskõlas kohalike ülesannete täitmiseks määratud tulu piiritlemine n-õ ülejäägimeetodil, mille kohaselt on kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud see osa omavalitsusüksuse laekumistest, mis ületab riiklike kohustuste täitmise kulusid. Omavalitsusüksuste rahastatus ei tohi sattuda ebaproportsionaalselt sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest (vrd Avanduse valla juhtumiga, kus valla toimetulek sõltus Vabariigi Valitsuse suva alusel reservfondist tehtavatest eraldistest). Rahastamise korrastamisel peab riik arvestama ka seda, et omavalitsusüksustel on võimalus raha saada ka allikaist, mille üle riigil ei ole olulist kontrolli (näiteks kohalikud maksud, kuigi nendest tulu teenimisega on Eestis praegu olukord kehvapoolne, või finantseerimistehingud). Seetõttu võib omavalitsusüksuste rahaliste vahendite ebapiisavus olla osaliselt tingitud ka omavalitsusüksustest endast. Oluline on tähele panna, et omavalitsusüksustel ei ole õigust sellele, et kord juba saavutatud rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. Riigil on ka harta artikli 9 lõikest 1 tulenevalt õigus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ja rahanduspoliitilistele eesmärkidele. Sellele tugines ka Riigikohus, kui ta leidis lisaeelarve otsuses, et teeseaduse muutmine selliselt, mis võimaldas vähendada omavalitsusüksustele kohalike teede korrashoiuks eraldatavat raha, ei olnud vastuolus põhiseaduse § 154 lõikega 1 (lisaeelarve otsuse punkt 121).

Keerulisim ülesanne piisava rahastatuse tagamise üle otsustamisel on ilmselt täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalse mahu tuvastamine. Esiteks tuleb mõista, et see maht on iga omavalitsusüksuse puhul erinev ning sõltub omavalitsusüksuse sotsiaalsetest, demograafilistest, majanduslikest ja geograafilistest iseärasustest. Lisaeelarve otsuse punktis 67 on minimaalse mahu määramise kohta antud mõned üldised suunised. 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 omavalitsusüksuste otsustamisvabaduse (enesekorraldusõiguse) ja soovi vahel kehtestada ülesannetele konkreetsed (kvaliteedi)standardid, mis võimaldaksid hõlpsamalt hinnata nii nende täitmist kui ka täitmise maksumust (vt ka OECD 2011, 53). Niisugused standardid võivad siiski olla vajalikud esmatähtsate avalike teenuste puhul. Teenuste esmatähtsuse üle otsustamine on osaliselt riigi keskvoimu 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 omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. Esmatähtsate põhiõiguste puhul ei tohiks teenuste tase langeda rahapuuduse tõttu palju madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes.

Riigikohtu lisaeelarve otsuse täitmine on osa haldusreformist

Pärast Riigikohtu otsuse kuulutamist avaldas Ülle Madise arvamust, et Riigikohus on selle otsusega lükanud käima kohaliku omavalitsuse reformi (distantseerudes teadlikult terminitest “haldusreform” või “haldusterritoriaalne reform”, Madise 2010). Selle seisukohaga tuleb põhijoontes nõustuda.

Omavalitsuskorralduse uuendamine võib aset leida kas haldusterritoriaalse reformina ehk omavalitsusüksuste suuruse muutmisena nõnda, et igas omavalitsusüksuses elaks praegusest rohkem inimesi, või omavalitsusüksuste täidetavate ülesannete reformina või mingi kombinatsioonina neist kahest (vt reformikavade ülevaadet Almann, Arumäe 2009). Riigikohtu otsuse täieliku täitmise eelduseks on kõigi omavalitsusüksustel lasuvate ülesannete (olgu nad riiklikud või kohalikud) kaardistamine. Valmiva kaardi põhjal peaks otsustatama, milliseid ülesandeid tuleb pidada riiklikeks ja milliseid omavalitsuslikeks. Nagu eespool märgitud, on valitsus selle liigitamisega algust teinud. 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 omavalitsusüksuses või mitme omavalitsusüksuse koostöös või hoopis riikliku ülesandena näiteks maakondlikul tasemel. Sellest omakorda tekib küsimus omavalitsusüksuste koostööle kohustamisest kindlates valdkondades. Mõnel omavalitsusüksusel võib tekkida vajadus ühineda mõne teise omavalitsusüksusega. Riigikohtu otsuse täitmise eest vastutavad riigiorganid, eelkõige valitsus. Kui vastutajad suhtuvad sellesse innu ja hoolega, tähendabki see tegevus omavalitsusüksuste täidetavate ülesannete reformi, mida saab täiesti põhjendatult nimetada haldusreformiks.

Selle otsuse täitmine ei suuna aga tegema haldusterritoriaalset reformi. Sellele iseloomulik omavalitsusüksuste liitumis-liitmisprotsess pole siiski lõpuks väiksemas ulatuses välistatud, kui see osutub sisuliselt põhjendatuks. Otsuse taustaks võib tagantjärele omistada seisukoha, et teoreetiliselt ei ole olemas omavalitsusüksuse (elanike arvu ja pindala mõttes) optimaalset suurust. Omavalitsusüksuse optimaalne suurus saab eksisteerida ainult siis, kui omavalitsusüksuste pakutavate erinevate teenuste kulukõverad on samasugused (Reiljan, Ülper 2011, 484). Tegelikult on teenuste kulukõverad erinevad ja seetõttu oleks erinevate avalike teenuste pakkumiseks

optimaalsete kuludega vaja eri suurusega omavalitsusüksust – ühe teenuse pakkumise seisukohast võib konkreetne omavalitsusüksus olla väike, teise seisukohast aga liiga suur. Haldusterritoriaalse jaotuse muutus võib järelikult parandada ühtede teenuste pakkumist, kuid halvendada teiste oma. Puhtalt optimaalse haldusterritoriaalse jaotuse otsimine on seetõttu sisulise lahendusega pseudoülesanne (Reiljan, Ülper 2011, 484; Drechsler 2000 ja 2007, 114⁴; Madise 2001, 98). See lähtepunkt on aluseks ka OECD riigivalitsemise raportile, milles tõdetakse, et üksnes omavalitsusüksuse suurusele keskendumine võib olla piiratud lähenemine ega paku lahendust laiematele piirkondlikele ja regionaalsetele muredele (OECD 2011, 53–55). Raport näeb lahendust eelkõige horisontaalse koostöö arendamises riigi toel ja vajaduse korral ka mõõduka kohustuslikkuse abil (OECD 2011, 57–58, 74). Omavalitsusüksuste koostööle kohustamist kindlate ülesannete täitmisel ei tohiks mõista kui põhiseaduse § 154 lõike 1 ja § 159 rikkumist. Koostööle kohustamine tähendab pigem enesekorraldusõiguse piiramist, kuid võib olla olulise eesmärgi ja kohalike elanike huvides proportsionaalne vahend eeskätt siis, kui motivaatorid vabatahtlikuks koostööks ei ole mõjunud. Sellel seisukohal on ka põhiseaduse kommentaatorid (2002 ja 2008: § 159 kommentaar 2).

Edaspidiseks jõudu ja edu kõigile poliitikuile ja ametnikele, kelle ülesanne on täita Riigikohtu otsust, tagades sellega kohalikele elanikele kvaliteetsete avalike teenuste kättesaadavuse mõistlike kulutustega, ning saavutada need eesmärgid nii, et rahule jääksid ka haldusreformi nõutajad! Loodetavasti ei jää selle gigantse ülesande täitmine paari inimese õlule. Kui Riigikohus järgmine kord seisab endiselt silmitsi sarnase olukorraga kui lisaealrve lahendi tegemise hetkel, võib juhtuda, et uue otsuse täitmiseks seatakse kindel tähtaeg.

¹ Ekspertiisikomisjoni protokollidega saab tutvuda Riigikantselei arhiivis ja tulevikus Riigiarhiivis.

² Omavalitsusüksuste õiguses esitada põhiseaduslike tagatiste rikkumise korral kaebus halduskohtusse ei ole midagi eriskummalist. Õigus pöörduda õigustloova akti peale vahetult Riigikohtusse anti neile põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega, mis jõustus 1. juulil 2002. Mõte sellisest õigusest võttis aga esimest korda konkreetse kuju põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töö käigus 1997. aastal (Stober 1997; Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni arutelude protokollid, 11. oktoober 1997).

³ Koormis on mitterahaline kohustus, millele on siiski lõppastmes omistatav ka mingi rahaline väärtus. Sõna koormis kasutamine on tingitud selle kasutamisest harta vigases tõlkes ja põhiseaduses (vt Lääne jt 2006, 21), kuid on siinses kontekstis põhjendamatu.

⁴ Selle seisukohaga külgnevalt viitab Drechsler ka Saksa Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa konstitutsioonikohtu 2007. aasta 26. juuli otsusele (LVerfG 9-17/06), milles kohus leidis põhiseadusega vastuolus olevat väga suurte omavalitsusüksuste loomise mitme väiksema asemele, sest see rikub kõige muu hulgas ka omavalitsusüksuste autonoomiat (Drechsler 2007, 115). Vt selle otsuse kohta ka Wollmann (2010, 266–267). Autori teada on reform siiski muudetud kujul jõustumas 2011. aasta septembrist.

Autor tänab rohkete märkuste ja abi eest Ülle Madiset, Airi Miklit, Vallo Ollet ja Olivia Talustet.

Kasutatud kirjandus

Almann, A., Arumäe, U. (2009). Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus. – Riigikogu Toimetised 20, lk 115–122.

Anton, T. (2006). Kohaliku omavalitsuse harta mõju Eestis? – 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn, lk 42–44.

Anton, Ü. (1998a). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Anton, Ü. (1998b). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – *Juridica*, nr 6, lk 305–313.

Drechsler, W. (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. – *Riigikogu Toimetised* 2, lk 145–150.

Drechsler, W. (2007). Safeguarding Municipal Autonomy by the Supreme Court. – *Juridica International*, 13, pp 111–115.

Eesti Linnade Liidu kiri (2010).4. juuni 2010. aastavastus regionaalministri kirjale omavalitsusüksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemisest. – <http://portaal.ell.ee/15264> (16. märts 2011).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne (2008). Tallinn: Juura.

Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (1998). – <http://www.just.ee/10716> (16. märts 2011).

Friedrich, P., Reiljan, J., Nam, C. W. (2010). The Need of Municipal Fiscal Equalization Reform in Estonia. – Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII. Mattimar: Tallinn, lk 52–73.

Geomedia (2008). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkus ja seda mõjutavad tegurid. Uuring. – http://www.siseministerium.ee/public/J_rvamaa_pilootuuring_FINFINFIN.pdf (28. märts 2011).

Lääne, S., Merusk, K., Mäeltsemees, S., Olle, V., Truuväli, E.-J. (2006). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele. – 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn, lk 18–41.

Madise, Ü. (2001). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Madise, Ü. (2010). Riigikohtu otsus näitab kohaliku omavalitsuse reformi vajalikkust. – *Postimees*, 16. märts. – <http://www.postimees.ee/?id=237707>

OECD (2011). Estonia – towards a Single Government Approach. – http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf (28. märts 2011).

Olle, V. (2002). Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – *Juridica*, nr 8, lk 523–531.

Olle, V. (2004). Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn: Juura.

Reiljan, J., Ülper, A. (2011). Riigi haldusterritoriaalse jaotuse Gordioni sõlm. – *Akadeemia*, nr 3, lk 476–509.

Stober, R. (1997). Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikkude omavalitsust puudutavatele sätetele. Justiitsministeerium; põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. – <http://www.just.ee/52943> (16. märts 2011).

Taluste, O. (2010). Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium. – www.siseministerium.ee/public/SiM_juhend.rtf

Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokoll 2011. aasta riigieelarve osas. – <http://portaal.ell.ee/15423> (16. märts 2011).

Varul, P. (2000). Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. – *Riigikogu Toimetised* 1, lk 65–76.

Wollmann, H. (2010). Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder). Phases, Patterns, and Dynamics. – *Local Government Studies*, vol 36, no 2, pp 251–270.