

Haridus- ja Teadusministeerium
Munga 18, 50088 Tartu
hm@hm.ee

07.08.2025

**Taotlus teise kohaliku omavalitsuse
üldhariduskoolide tegevuskulude katmises
osalemise hüvitamiseks riigieelarvest ning
ettepanek kokkuleppe sõlmimiseks**

1. SISSEJUHATUS

- Advokaadibüroo TEGOS klientideks on järgmised kohaliku omavalitsuse üksused: Anija vald, Järva vald, Kehtna vald, Kohtla-Järve linn, Lääneranna vald, Mulgi vald, Rakvere vald, Rõuge vald ja Vinni vald (**kliendid, KOV-id**), kelle volitusel (**lisa 1**) on esitatud käesolev taotlus.
- Kliendid on PGS § 83 lg 1 alusel kandnud perioodil 01.01.2018 – 30.06.2025 teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkooli tegevuskulusid, millest on omakorda maha arvestatud teistelt omavalitsuse üksustelt PGS § 83 lg 1 laekunud hüvitised, kokku summas 4 040 838,4 eurot. Kokkuvõtvalt on kliendid kandnud teiste kohaliku omavalitsuse üksuste munitsipaalkoolide tegevuskulusid alljärgnevalt:

KOV	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kokku
Anija vald	63219,83	66022,36	67987,52	66255,24	64500,98	53817,54	28819,3	9721,91	420344,68
Järva vald	18101,13	-328,29	15585,64	9813,71	-7124,85	16026,2	22888,53	12397,67	87359,74
Kehtna vald	0	28068,4	63008,85	73684,16	75859,92	70642,25	69972,58	34003	415239,16
Kohtla-Järve linn	-137899,3	-109018,3	16504,1	79093,2	156013,4	137817,9	70856,3	46335,5	259702,8
Lääneranna vald	16635,24	26722,85	35474,41	37627,38	29931,7	30134,07	48125,38	32591	257242,03
Mulgi vald	847,96	9807,53	7511,17	5210,55	37158,35	32210,01	19525,14	23359,68	135630,39
Rakvere vald	188741,13	209385,80	252685,33	258527,27	223525,98	167651,60	185884,80	101248,60	1587650,5
Rõuge vald	37295,56	42360,94	35107,05	43461,08	53178,85	40113,8	44539,2	26038,2	322094,68
Vinni vald	27 999,77	74 842,87	91 965,46	95 928,83	80 315,88	81 566,60	83 260,23	19 694,74	555574,38
									4040838,4

- Riigikohus on tuvastanud, et PGS § 83 lõikest 1 kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulusid ei ole käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena. Tegemist on kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mida tuleb PS § 154 lõike 2 teisest lausest tulenevalt rahastada riigieelarvest.¹
- Haridus- ja Teadusministeerium (**HTM**) vastutava ministeeriumina ei ole taganud klientide poolt riiklike kohustuste täitmisega seotud kulude katmist riigieelarvest. Samuti ei ole HTM sõlminud klientidega kokkulepet nende kulude kandmisega seoses.

2. PÕHJENDUSED

2.1 Õigus nõuda riiklike kohustuste täitmisest tekkinud kulude hüvitamist tuleneb vahetult põhiseadusest

- PS § 154 lg 2 ls 2 kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Kohtupraktika kohaselt tuleb viidatud normist riigile vahetu kohustus näha

¹ [RKPKo 5-17/8/8.](#)

riigieelarves ette vahendid kohalikule omavalitsusele pandud riikliku ülesande täitmiseks. Vähemalt juhul, kui riik on jätnud täitmata kohustuse riigieelarve kaudu rahastada kohaliku omavalitsusüksuse tegevust riikliku ülesande täitmisel ega ole sätestanud ka reeglistikku riikliku ülesande täitmisest tekkivate kulude kindlaksmääramiseks ja hüvitamiseks, tuleb PS § 154 lg 2 ls-t 2 mõista selliselt, et see annab kohaliku omavalitsuse üksusele vahetu õiguse nõuda riigilt riikliku ülesande täitmisest tekkinud kulude hüvitamist. Kohaliku omavalitsuse nõudeõigusele vastandub riigi kohustus eraldada vahendid riikliku kohustuse täitmisega seotud kulude katteks.²

2.2 PGS § 83 lg-ga 1 on pandud kohalikele omavalitsustele riiklik kohustus, mille osas lasub riigil hüvitamiskohustus

6. PGS § 83 lg-ga 1 on pandud kohalikele omavalitsustele kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulud. PGS § 83 lg 1 kohaselt osalevad munitsipaalkooli tegevuskulude katmises täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldusterritooriumil. Riigikohus on leidnud, et PGS § 83 lg-st 1 kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulud ei ole käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena.³
7. Täpsemalt on riikliku kohustuse täitmisega seotud kulud, mida tuleb katta riigieelarvest, nende õpilastega seotud kulud, kellele kohaliku omavalitsuse üksus on taganud võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis, kuid kes sellele vaatamata on asunud õppima teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis. Riigikohus on PGS § 83 lg-s 1 toodud kulutusi pidanud seotuks riiklike kohustuste täitmisega tingimusel, et kohalik omavalitsus oli taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis⁴. Tartu Ringkonnakohus on samas asjas tehtud otsuses mõistnud Riigikohtu seisukohta selliselt, et oluline ei ole mitte tuvastada „kõigile“ rahvastikuregistri järgsetele õpilastele õppekoha tagatus, vaid üldisemalt nende õpilastega seotud kulutused, kellele kohalik omavalitsus oli loonud võimaluse hariduse omandamiseks oma haldusterritooriumil, kuid kes ei olnud seda võimalust kasutanud. Tartu Ringkonnakohus selgitas:

Ringkonnakohus mõistab Riigikohtu seisukohta selliselt, et kaebajale pandud riikliku kohustusega seotud kulude hüvitamise regulatsiooni puudumise põhiseaduspärasuse hindamisel oli määrav, kas kaebaja oli PGS § 83 lg 1 alusel kohustatud osalema selliste oma rahvastikuregistrijärgsete elanike õppekulude katmisel, kellele kaebaja tegelikkuses oli loonud võimaluse hariduse omandamiseks oma haldusterritooriumil. Selline arusaam on kooskõlas Riigikohtu asjas nr 3-4-1-13-16 antud selgitusega, et PS § 154 lg 2 ls-st 2 tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud ka juhul, kui KOV-le seadusega pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse üksnes osaliselt. Vastustaja seisukoht, et kaebajal on õigus PGS § 83 lg 1 alusel kantud kulude hüvitamisele üksnes juhul, kui ei leidu ühtki õpilast, kellel puudus võimalus kaebaja territooriumil hariduse omandamiseks, tooks kaasa just selle, et kaebaja kulud riikliku ülesande täitmisest jäaks osaliselt või tervikuna hüvitamata.⁵

8. Riiklike kohustuste täitmisega seotud kuludest tuleb hüvitise maksmisel maha arvata teiste kohalike omavalitsuste üksuste poolt PGS § 83 lg 1 alusel tehtud maksed. Kohtupraktikas on leitud, et kohalik omavalitsus võib nõuda PSG § 83 lg 1 alusel tehtud kulutustega seoses HTM-ile kohustuse panemist üksnes ulatuses, milles see puudutab antud kohaliku omavalitsuse õigusi. Kohaliku omavalitsuse õigusi riivab riikliku kohustuse täitmisega seotud kulude hüvitamata jätmine aga ainult osas, milles

² [TrtRnKo 3-18-1397, p 28.](#)

³ [RKPJKo 5-17-8, p 71.](#)

⁴ [RKPJKo 5-17-8, resolutsioon](#): „/.../ kui kohaliku omavalitsuse üksus on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis.“

⁵ [TrtRnKo 3-18-1397, p 31.](#)

riikliku ülesande täitmisega seoses on toimunud negatiivne muutus kohaliku omavalitsuse varalises positsioonis. Eelkõige ei ole riikliku ülesande täitmisel kohaliku omavalitsuse õigusi kahjustavat toimet juhul, kui ülesande täitmisega seotud kulud on juba hüvitatud muude vahendite arvel ja/või kohalik omavalitsus on saanud hüvitist PGS § 83 lg 1 alusel kolmandatelt isikutelt.

9. **Kokkuvõtteks: KOV-idel on õigus nõuda nende poolt PGS § 83 lg 1 alusel kantud kulutuste hüvitamist riigieelarvest. Hüvitatavad on nende õpilastega seotud kulud, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on KOV-i haldusterritooriumil ja kellele KOV on taganud KOV-i üldhariduskoolis õppekoha, kuid kes on otsustanud vabade õppekohtade olemasolust hoolimata asuda õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli. Need kulutused on hüvitatavad ulatuses, milles kulu ei kata teiste kohalike omavalitsuste üksuste poolt PGS 83 lg 1 alusel tehtud maksed.**

2.3 Täidetud on eeldused tehtud kulutuste kandmiseks riigieelarvest

10. Käesoleva taotluse esitanud KOV-id on taganud kõigile rahvastikuregistri järgsetest elanikest õpilastele võimaluse õppida KOV-i munitsipaalkoolides. Taotluse lisas toodud tabeli lehel „Õppekohad“ (**lisa 2**) on KOV-ide kaupa kirjeldatud aastate lõikes perioodil 2018 – 2025 õppekohtade arv KOV-is, õpilaste arv KOV-i koolides ning vabade õppekohtade arv KOV-i koolides kokku⁶. Andmete aluseks on HTM-i vastused esitatud teabenõudele:

- õpilaste arvu kohta KOV-ides (**lisa 3**), sh on toodud andmed õpilaste arvu kohta igas KOV-i koolis eraldi;
- normeeritud õppekohtade arv KOV-i koolides (**lisa 4**), sh on toodud andmed õppekohtade arvu kohta igas KOV-i koolis eraldi.

Toome ülevaatlilikult andmed vabade õppekohtade olemasolu osas KOV-ide lõikes:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anija vald	661	640	616	600	573	580	564	564
Järva vald	1165	1165	1181	1163	1113	1169	828	828
Kehtna vald	784	787	783	543	519	520	438	438
Kohtla-Järve linn	2712	1616	1829	2144	2393	2409	2632	2632
Lääneranna vald	872	838	822	793	771	685	177	177
Mulgi vald	1152	1177	1163	1004	996	991	746	746
Rakvere vald	493	444	430	434	422	395	218	218
Rõuge vald	382	526	526	548	464	501	451	451
Vinni vald	1189	1218	1076	1087	896	908	891	891

11. Ülaltoodust nähtub, et kõikides KOV-ides on perioodil 2018-2025 olnud iga-aastaselt piisaval arvul vabu õppekohti tagamaks nii PGS § 10 lg-st 1 kui ka PGS § 7¹ lg-st 2 tuleneva kohustuse täitmine, s.o võimaluse loomine omanda põhiharidus ja üldkeskharidus. Seega on KOV-id täitnud õigusaktidest tuleneva ülesande tagada hariduse kättesaadavus nende kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.
12. **Tõendatud on riikliku kohustuse täitmisega seotud tegevuskulude kandmine KOV-ide poolt.** Riikliku kohustuse täitmisega seotud kuludena tuleb mõista KOV-i poolt teistele omavalitsuse üksustele tehtud makseid, millest on maha arvatud samal perioodil KOV-ile teiste omavalitsusüksuste poolt samal õiguslikul alusel tehtud maksed. Lisas 2 toodud tabeli lehel „Nõude suurus“ on toodud KOV-ide kaupa tegevuskulude suurus. Tegevuskulude suurus on arvestatud iga aasta kohta järgmisel põhimõttel:

⁶ Vabade õppekohtade arv on lisaks toodu tabeli lehel „Õppekohtade saldo“.

KOV-ile esitatud arvete kogusumma igal aastal (arvestatud ei ole tõhustatud ja erituge vajavate õpilaste õppekohtade tegevuskulusid)

-

KOV-ile laekunud teiste kohalike omavalitsuste üksuste poolt PGS § 83 lg 1 alusel tehtud maksed.

13. Tulu-kulu arvestuse aluseks on väljavõtted KOV-ide raamatupidamissüsteemist tegevusalakoodi „Põhi- ja üldkeskharidus“ (092128) järgi. Väljavõtetelt on eemaldatud ridu ning koodarvete puhul on vähendatud käsitsi summat nende laste osas, kes on asunud õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli KOV-i suunamisel. Oleme koondanud vastavad tulu-kulu arvestused iga KOV-i osas eraldi taotluse lisasse (**lisa 5**). Arvestuse osaks olevatest Excel tabelitest nähtub detailselt iga aasta kohta nii tulu kui ka kulu osas vähemalt järgmised andmed:
- Õppeaasta
 - Arve kuupäev
 - Tehingupartneri kood
 - Summa
 - Arve nr
 - Alus (nt Haridusteenused põhikoolis)
 - Arve esitaja/arve saaja
 - Tegevusala (092128⁷)
 - Kululiik/tululiik (552450⁸/322000⁹)
14. Ülaltoodud andmed on meie hinnangul piisavad taotluse lahendamiseks. Juhime tähelepanu, et taotluse lahendamiseks on HTM-il võimalik vajadusel lisaandmeid hankida EHIS-st¹⁰, samuti muudest riiklikest andmebaasidest ja registritest. HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tööendeid oma algatusel. Juhul, kui HTM leiab, et taotluse lahendamiseks on vajalik koguda täiendavaid dokumente või andmeid, mis ei ole HTM-ile kättesaadavad, palume sellest meid teavitada.

3. HÜVITISE VÄLJAMAKSMINE

15. Lähtudes eeltoodust palume tasuda hüvitis alljärgnevatele arvelduskontodele:
- 1) Hüvitis summas 420 344,68 eurot Anija valla arvelduskontole nr EE624204278616784205;
 - 2) Hüvitis summas 87 359,74 eurot Järva valla arvelduskontole nr EE244204278614637503;
 - 3) Hüvitis summas 415 239,16 eurot Kehtna valla arvelduskontole nr EE781010802000064001;
 - 4) Hüvitis summas 259 702,8 eurot Kohtla-Järve linna arvelduskontole nr EE441010552010016001;
 - 5) Hüvitis summas 257 242,03 eurot Lääneranna valla arvelduskontole nr EE341010602005099006;
 - 6) Hüvitis summas 135 630,39 eurot Mulgi valla arvelduskontole nr EE281010302005446001;
 - 7) Hüvitis summas 1 587 650,50 eurot Rakvere valla arvelduskontole nr EE981010502009484005
 - 8) Hüvitis summas 322 094,68 eurot Rõuge valla arvelduskontole nr EE902200221068425529;

⁷ Põhi- ja üldkeskharidus vastavalt rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ lisa 3 (rahandusministri 17.12.2024 määruse nr 30 sõnastuses).

⁸ Koolitusteenused vastavalt rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ lisa 1 (rahandusministri 17.12.2024 määruse nr 30 sõnastuses).

⁹ Tulu koolitusteenuse osutamisest. Samas.

¹⁰ Muu hulgas on EHIS-st kättesaadavad järgmised andmed: põhi- ja üldkeskharidust omandavate õpilaste isikukood, perekonnanimi, eesnimi, rahvastikuregistri järgne aadress või sideaadress, õppevorm. Vt Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 määrus nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus“ § 26 lg 2.

9) Hüvitis summas 555 574,38 eurot Vinni valla arvelduskontole nr EE532200001120121871.

16. Palume hüvitise summa tasuda hiljemalt 08.09.2025.

4. ETTEPANEK KOKKULEPPE SÕLMIMISEKS

17. HTM on varasemalt hüvitanud Jõelähtme vallale PGS § 83 lg-s 1 sätestatud riikliku kohustuse täitmisega seotud kulud perioodi eest 2014-2018 juuni. Kulud on hüvitatud Tartu Ringkonnakohtu 16.12.2021. a otsuse alusel haldusasjas nr 3-18-1397. Varasemalt on HTM ja Jõelähtme vald sõlminud 2016. a kokkuleppe erakooliseaduse § 22² lg 1 alusel kantud tegevuskulude katmises osalemise hüvitamiseks.¹¹ Kokkuleppe alusel hüvitas Eesti Vabariik HTM-i kaudu Jõelähtme vallale erakoolide 2016. aasta tegevuskulude katmises osalemise kulud. Tänapäevaks on erakooliseaduse § 22² lg-d 1 muudetud ning kohalikel omavalitsustel ei ole enam kohustust erakooli tegevuskulude kandmises osaleda.
18. Teeme ettepaneku alustada läbirääkimisi HTM-i ja klientide vahel kokkuleppe sõlmimiseks, milles reguleerida nende PGS § 83 lg 1 alusel tekkinud kulutuste hüvitamist riigieelarvest, mida kliendid kannavad pärast käesoleva taotluse esitamist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Indrek Kukk, vandeadvokaat

(allkirjastatud digitaalselt)
Triin Kaurov, vandeadvokaat

Lisad:

-
- 1 Volikirjad
 - 2 Tabel nõude suuruse arvestuse, õppekohtade arvu ja õpilaste arvu kohta
 - 3 HTM-i 04.07.2025 vastus teabenõudele
 - 4 HTM-i 09.07.2025 vastus teabenõudele
 - 5 Tulu-kulu arvestus KOV-ide lõikes perioodil 2018-2025

¹¹ Kokkuleppe sõlmimine on olnud ajendatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusest asjas nr [3-4-1-26-14](#).