

OTSUS EELNÕU

|  |  |
| --- | --- |
| Kiiu | xx. november 2024 nr xx |

**Haridusleppe sõlmimise pakkumuse**

**tagasilükkamine**

30. jaanuaril 2024 sõlmisid Eesti Haridustöötajate Liit ja Haridus- ja Teadusministeerium kokkuleppe kollektiivse töötüli lõpetamiseks. Kokkuleppe punktiga 2 lepiti kokku, et pooled alustavad läbirääkimisi kollektiivlepingu sõlmimiseks, eesmärgiga sõlmida hiljemalt 31.12.2024 kollektiivleping, mille kohaselt saavutatakse vähemalt õpetajate keskmine arvestuslik töötasu aastaks 2027 minimaalselt 120% riigi keskmisest ja lepitakse kokku õpetajate töötingimuste parandamises (sh karjäärimudelis koos vastava palgamudeliga, töötajate arvestuse ja kutseharidustöötajate palgamudelis jm). Lisaks kutsusid pooled kokkuleppes üles koolipidajaid ja -juhte ning streigist osavõtnud töötajaid kokku leppima tekkinud õpilünkade tasandamises ning õpilünkade tasandamise eest tasu maksmises.

Lähtuvalt eeltoodust kutsus Haridus- ja Teadusministeerium kõiki omavalitsuse üksuseid osalema haridusleppe sõlmimisega seonduvatel läbirääkimistel. 27. septembril toimunud läbirääkimistel vormistati haridusleppe sisu, mis edastati Kuusalu vallale tutvumiseks ja seisukoha kujundamiseks ametlikult 8. oktoobril 2024.

Haridusleppe projekti punkti 1.1 kohaselt on haridusleppe sõlmimise eesmärk anda üldhariduse õpetajatele kogu ametit läbiv kindlus karjäärivõimaluste, töötasu ja -koormuse suhtes, vältides samas riiklikku ülereguleerimist ning säilitades võimalikult palju Eesti haridusele seni edu toonud paindlikkust ning kooli pidajate ja -juhtide autonoomiat.

Kuusalu Vallavolikogu toetab igati seatud eesmärki aga leiab, et see ei ole kahjuks tänases olukorras saavutatav. Riigieelarve strateegias ei ole õpetajate tööjõukulude kasvuks 2025-2027 finantsvahendeid ette nähtud. Aastal 2028 väheneb riigieelarvest antav summa omavalitsuste koolide õpetajate tööjõukulude toetamiseks nelja miljoni euro võrra (490,8 miljonit eurot).

29.07.2024 vastu võetud tulumaksuseaduse muutmise seadusega muudeti kohalike omavalitsuste tulumaksu eraldamise põhimõtteid. Perioodil 2025–2027 suurendatakse järk-järgult residendist füüsilise isiku riiklikult pensionilt eraldatavat tulumaksu 2,5%-lt 10,23%-le ja vähendades samal ajal järk-järgult muust maksustatavast tulult (välja arvatud kohustuslik ja täiendav kogumispension ning vara võõrandamisest saadud kasu) eraldatavat tulumaksu 11,89%-lt samuti 10,23%-le. See seab suuresti kahtluse alla võimekuse teenuseid pakkuda senisel tasemel, rääkimata uute kohustuste võtmisest.

Arvestades sündimuse langust ja riigi poolseid regulatsioone omavalitsuse rahastamise küsimustes, leiab Kuusalu Vallavolikogu sarnaselt Eesti Valdade ja Linnade Liiduga, et õpetajate karjäärimudeli kehtestamiseks ja rakendamiseks peavad riigieelarves olema tagatud täiendavad finantsvahendid, kuna omavalitsustel puuduvad vahendid pakutud kujul karjäärimudeli rakendamiseks. Täna õpetajate karjäärimudeli kehtestamiseks ja rakendamiseks riigieelarves need finantsvahendid kahjuks puuduvad.

Haridusleppe projekti järgi võtavad osapooled eesmärgiks, et täistööajaga (35 tundi nädalas) töötava õpetaja nädalas antavate kontakttundide soovituslikuks mahuks loetakse üldjuhul 21, aga mitte rohkem kui 24 arvestusliku pikkusega õppetundi. Jääb arusaamatuks, kas leppe koostajad on mõtestanud seda suunda kui soovituslikku kontakttundide osa, mis peaks praegusest väiksem olema või kinnitatakse eelkõige alampalgamäär kontakttunni eest. Esimese väljapakutud variandi puhul tähendab see, et Kuusalu valla koolid peavad hakkama juurde palkama täiendavaid õpetajaid, mis on keeruline ülesanne, kuna tööjõuturul napib spetsialiste ja nende olemasolevategi üle käib omavalitsuste vahel tihe konkurents. Kui ka vastavad õpetajad leitakse, siis täiendavate spetsialistide palkamine eeldab omakorda täiendavaid finantsvahendeid, milleks Kuusalu vallal vahendid puuduvad.

Haridusleppe projekti punkti 2.4 kohaselt rakendatakse aastatel 2026-2028 õpetaja karjäärimudeli astmete palga alammäära koefitsiendid järgmiselt: alustav õpetaja 1,0, õpetaja 1,0, vanemõpetaja 1,1, meisterõpetaja 1,3. Kahjuks ei selgu haridusleppe projektis, kuidas omavalitsus peaks seda kohustust tagama, arvestades seejuures, et omavalitsusel on ka teised seaduses sätestatud ülesanded, mille täitmise eest omavalitsus peab hea seisma.

Haridusleppe projekti punkti 4.2 kohaselt püüdlevad koolipidajad selle poole, et suunata jooksvatest üldhariduskuludest vähemalt 60 protsenti õpetajate palgafondi. Kulude hulka ei arvestata investeeringuid ja amortisatsiooni. Sihtotstarbelist õpetaja palgatoetust saab kasutada õpetaja palgaks. Kui see on välja makstud, siis tugispetsialistide palgaks. Muus osas on koolipidaja oma finantsotsustes autonoomne ja kohaliku omavalitsuse autonoomsust ei ole õige piirata. See on ka vastuolus kehtiva koalitsioonilepingu punktiga, mis näeb ette kohalike omavalitsuste autonoomsuse suurendamise. Leppe punkt on vastuolus ka riigi kohustusega tagada õpetajate palk.

Haridusleppe projekti punktis 4.3 on märgitud, et haridusleppe sõlmimise järel alustavad vastavad osapooled teiste haridustöötajate, sealhulgas kutseõppe õpetajate, tugispetsialistide ja alushariduse õpetajate karjäärimudeli arutelu läbirääkimisi.

Arusaamatuks jääb üldhariduse valdkonna kokkuleppe viimane punkt, mis kaasab läbirääkimistesse veel teisi haridusvaldkondasid. See on antud leppe põhifookusest eraldiseisev nõue.

Haridusleppe projekti punkti 5.1 järgi sõlmitakse hariduslepe kolmeks aastaks. Lepe pikeneb automaatselt järgmiseks kolmeaastaseks perioodiks, kui pooled ei ole teavitanud enne perioodi lõppu, et nad ei soovi selle pikendamist.

Õiguskantsler on oma 22.11.2021 arvamuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18 muuhulgas käsitlenud kohalikule omavalitsusele seadusega või (haldus)lepinguga pandud riikliku ülesande riigieelarvest rahastamise teemat[[1]](#footnote-1), tuues muuhulgas välja, et:

p 10. Põhiseaduse § 115 lõike 1 tähenduses on riigieelarve seadus, millega sätestatakse kõik riigi tulud ja kulud ning mille Riigikogu võtab vastu iga aasta kohta. Riikliku ülesande kulude katmist reguleerib riigieelarve seaduse § 51, milles on sätestatud:

- riikliku ülesande kulude katmise aluseks on keskmine arvutatud kulu või tegelik kulu (lõige 1);

- kui riikliku ülesande kulud kaetakse seaduses sätestatud arvnäitajate alusel, määratakse keskmise kulu arvutamise põhimõtted või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted Vabariigi Valitsuse määruses „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ (lõige 2);

- kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määrusega: 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmise kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted; 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra (lõige 3);

- riikliku ülesande kulude katmise ulatus igaks aastaks määratakse riigieelarvega (lõige 4);

- riiklike kulude katmiseks antavad vahendid tuleb kavandada riigieelarves (lõige 5);

- riigieelarve eelnõu seletuskirjas tuleb esitada informatsioon iga riikliku ülesande kulude katmiseks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta (lõige 6);

p 4. Põhiseaduse § 154 lõikest 1 saab tuletada kohaliku omavalitsuse kui õiguse instituudi tagatise (seadusandjal on keelatud kaotada põhiseadusest madalama õigusaktiga kohalikku omavalitsust kui õiguse instituuti – RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, punkt 86) ning enesekorraldusõiguse tagatise (selle eesmärk on tagada omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus, s.o otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 29; 16.01.2007, 3-4-1-9-06, punkt 22);

Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevad ka järgmised kohaliku omavalitsuse finantstagatise õigused: 1) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks; 2) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele; 3) õigus võtta võlakohustusi.

p 5. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause järgi on kohalikul omavalitsusel õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklike ülesandeid rahastatakse täies ulatuses riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74). Omavalitsusüksusel peab olema võimalus end seadusega pandud riiklike ülesannete mittetäieliku rahastamise korral kohtus kaitsta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74);

p 8. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud õigus omavalitsusüksusele seadusega [või lepinguga] pandud riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest kaitseb omavalitsusüksust olukorra eest, kus ta on sunnitud seadusega [või lepinguga] pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike kohustuste täitmiseks. Olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74). Riigikohus on ka sedastanud, et riikliku ülesande täitmata jätmine võib märkimisväärselt häirida kohalikku elu ja kohaliku halduse toimimist. Riik ei tohi panna kohalikku omavalitsust sundolukorda, kus on valida, kas võtta riikliku ülesande täitmine ja rahastamine enda kanda või kannatada kahju ülesande täitmata jätmise tõttu (RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, punkt 75);

p 9. Sarnaselt PS § 154 lõikest 1 tuleneva õigusega piisavatele rahalistele vahenditele kohaliku elu küsimuste lahendamiseks e olemuselt omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab ka PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud õigus riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest, et oleks võimalik kontrollida, kas riik oma kohustust täidab. See tähendab, et PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb omavalitsusüksustele pandud riiklikke ülesandeid rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega [või lepinguga] omavalitsusüksustele pandud riiklike ülesannetega seotud kulud riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74).

Tulles tagasi 30. jaanuaril 2024 Eesti Haridustöötajate Liidu ja Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel sõlmitud kokkuleppe juurde, mille eesmärgiks on kollektiivse töötüli lõpetamine, leiab Kuusalu Vallavolikogu, et hariduseleppe, mis on võrsunud eelpool nimetatud 30. jaanuaril 2024 sõlmitud kokkuleppest, allkirjastamine ja suure tõenäosusega selle täitmise võimetus võib vastupidiselt soovitule (töötüli lõpetamine) töötüli soodustada. Kui kohalik omavalitsus sõlmib haridusleppe, teeb selle järgi muudatused õpetajate töös ja töötasus, võtab juurde õpetajaid jne, kuid hiljem selgub, et kohalik omavalitsus ei suuda hariduslepet täita ja haridusleppest tulenevaid kohustusi ise rahastada ning puuduvad ka riiklikud vahendid ja tugi, peab kohalik omavalitsus looma olukorra, mis oli enne haridusleppe sõlmimist, sh koondama juurde võetud õpetajaid, vähendama juurde makstud töötasu jms – selline olukord loob töötüli tekkimisele soodsa keskkonna. Kuusalu Vallavolikogu ei soovi anda kellelegi, sh õpetajatele katteta lubadusi ning riivata õpetajate õigustatud ootust (igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et talle antud lubadused ja sõlmitud kokkulepped jäävad kehtima), mis haridusleppe allkirjastamisega tekiks. Haridusleppe sõlmimine võib riivata kohaliku omavalitsuse autonoomiat (PS § 154) ehk õigust otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Enesekorraldusõiguse riivega on tegemist kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õiguse igasugusel negatiivsel mõjutamisel riigivõimu poolt.

Arvestades eeltoodut leiab Kuusalu Vallavolikogu, et tänases olukorras ja sellises sõnastuses ei ole omavalitsusel võimalik Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekut haridusleppe sõlmimiseks heaks kiita ja tehtud ettepanek tuleb tagasi lükata.

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 2 ja lõike 3 punkti 2, Kuusalu Vallavolikogu

**otsustab:**

1. Lükata tagasi Haridus- ja Teadusministeeriumi 8. oktoobri 2024 edastatud haridusleppe projekt ja koos sellega tehtud ettepanek vastava lepingu sõlmimiseks.

2. Volitada vallavanemat või tema poolt volitatud isikut selgitama Haridus- ja Teadusministeeriumile tagasilükkamise põhjendusi.

3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

4. Otsust on võimalik vaidlustada Tallinna Halduskohtus või esitada vaie Kuusalu Vallavolikogule 30 päeva jooksul otsuse teatavakstegemisest arvates.

|  |
| --- |
| (allkirjastatud digitaalselt) |
|  |
| Ulve Märtson |
| volikogu esimees |

1. Õiguskantsleri 22.11.2021 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18, <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/arvamus-p%C3%B5hiseaduslikkuse-j%C3%A4relevalve-asjas-nr-5-21-18> [↑](#footnote-ref-1)