

# AVALIKU SEKTORI ÖKONOOMIKA

ANNELI KOMMER

Käesolev väljaanne on mõeldud õppematerjaliks Sisekaitseakadeemia kõikide erialade üliõpilastele, kelle õppekavades on avaliku sektori ökonomika aine. Riigiametnikud on tihti olukorras, kus tuleb teha valikuid ja langetada majanduslikke otsuseid, millest sõltub nii tema asutuse kui ka linna või valla elanike heaolu. Avaliku sektori ökonomika aitab paremini mõista nende otsustega kaasnevat probleeme. Õppematerjal annab tervikliku ülevaate avaliku sektori ökonomika probleemistikast. Materjal on kasutatav ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike täiendkoolitusprogrammide õppematerjalina ning on abiks neile riigiametnikele, kes püüavad orienteeruda majanduses toimuvates protsessides. Samuti võivad materjalist kasulikke lugemist leida teiste kõrgkoolide üliõpilased, eriti halduskorraldust õppides.

ISBN 9985-67-100-7

© Sisekaitseakadeemia, 2004

Sisekaitseakadeemia  
Kase 61 12012 Tallinn  
aprill 2004

## SISUKORD

1. AVALIKU SEKTORI MÕISTE JA TEGEVUS	4
1.1. Avaliku sektori ökonomika aine	4
1.2. Avaliku sektori suurus	5
1.3. Valitsuse ebaõnnestumised	7
1.4. Bürokratia kontseptsioonid	7
2. HEAOLU MAJANDUSTEORIA	8
2.1. Heaolu majandusteooria põhiteoreemid	8
2.2. Turutõrked	9
2.3. Avalikud kaubad, nende nõudlus ja pakkumine	11
2.4. Sotsiaalne heaolu	12
2.5. Valitsuse valikud	16
2.6. Projektide valik avalikus sektoris	17
3. RIIGIEELARVE MÕISTE, ÜLESANDED	19
3.1. Riigieelarve mõiste	19
3.2. Eelarve klassikalised printsiibid	19
3.3. Eelarve menetlemine	21
3.4. Aruandlus	22
3.5. Eesti eelarvesüsteem, selle elemendid, eelarve tulud ja kulud	22
4. RIIGIEELARVE TULUD, MAKSUSTAMISE ALUSED JA MAKSUSÜSTEEM	25
4.1. Maksustamise põhiprintsiibid	25
4.2. Maksuohvri teooriad	26
4.3. Hea maksusüsteemi tunnused	28
4.4. Eesti maksusüsteem	33
4.5. Muud riigieelarve tulud	35
5. AVALIKU SEKTORI KULUTUSED	35
5.1. Kaitsekulud	35
5.2. Avalik kord ja julgeolek	38
5.3. Hariduskulud	39
5.4. Sotsiaalhooldus- ja sotsiaalkindlustussüsteemi kulud ja nende finantseerimine	44
5.5. Tervishoiusüsteemi kulud ja nende finantseerimine	46
6. KOHALIKUD OMAVALITSUSED JA NENDE EELARVED	48
6.1. Fiskaalne föderalism	48
6.2. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid Eestis	48
6.3. Kohalike omavalitsuste tulude kujunemine	50
KASUTATUD KIRJANDUS	53
SEADUSED	54

# 1. AVALIKU SEKTORI MÕISTE JA TEGEVUS

## 1.1. Avaliku sektori ökonomika aine

Avalikku sektorit võiks kõige üldisemalt defineerida kui valitsuse tegevust ja selle tagajärgi. Avalik sektor on see osa majandusest, mis on seotud valitsuse rahaülekannetega. Valitsus saab enamuse tuludest maksudena ja mõjutab majandust oma jooksvate kulude ja investeringutega. Valitsus mõjutab majandust kontrolli funktsiooni kaudu, mida ta teostab raha- ja fiskaalpoliitikat kasutades. Avaliku sektori ökonomika uurib riigi kulude ja tulude pinnalt tekkivaid suhteid ja nende mõju teistele majandusagentidele, milleks on kodumajapidamised, ettevõtted.

Avaliku sektori ökonomika toetub mikro- ja makroökonomikale ja seega uuritakse kuidas ühiskonnad teevad piiratud ressursside tingimustes valikuid. Seejuures keskendutakse põhiliselt avaliku sektoris tehtavatele otsustele, valitsuse rollile ja sellele, kuidas valitsuse tegevus mõjutab neid otsuseid, mida tehakse erasektoris.

Majandusteadlaste huvi orbiidis on järgmised küsimused:

- Mida toota? Kui palju ressursse tuleks kasutada avalike teenuste tootmiseks ja kui palju erakaupade jaoks?
- Kuidas toota? Kas kaupu ja teenuseid tuleks toota avaliku sektori poolt või erasektori poolt?
- Kellele toota? Valitsuse otsused maksude ja toetuste programmide kohta mõjutavad erinevate indiviidide kulutuste taset.
- Kuidas need otsused tehakse? Kuidas tehakse kollektiivselt otsuseid, mis mõjutavad avalike teenuste pakkumist?

Avaliku sektori analüüsimisel saab eristada nelja etappi:

### 1. avaliku sektori tegevusalade ja selle, kuidas need on organiseeritud uurimine

Avaliku sektori tegevus on nii keeruline, et on väga raske hinnata kulutuste kogusummat ja seda, missuguste tegevuste jaoks on kulutused kavandatud. Mõned tegevused võivad toimuda ka mitmes ministeeriumis või riigiasutuses. Lisaks toimub maksude kogumine ja kulutuste tegemine nii valitsuse tasandil kui ka kohalike omavalitsuste tasandil.

### 2. valitsuse tegevuse mõistmine ja tegevuse tagajärgede võimalikult kaugele ettenägemine

Väga olulised on küsimused, mis on seotud valitsuse poolt vastu võetud otsuste mõjudega. Valitsuse poolt vastu võetud otsuste tagajärjed on sageli väga keerulised selleks, et neid saaks täpselt ette ennustada. Samuti võib mõju olla erinev lühiajaliselt ja pikaajaliselt. Näiteks kui valitsus kehtestab täiendava maksu, kelle kanda jääb siis maksukoormus. Kas see vähendab ettevõtjate kasumit või kannavad koormuse toodangu ostjad kõrgema hinna näol või hoopis vähendab ettevõtja oma tööliste palka, et säilitada oma turuosa ja kasum.

### 3. alternatiivsete poliitiliste abinõude hindamine

Alternatiivsete poliitiliste abinõude hindamiseks on vaja teada ka alternatiivsete otsuste võimalikke tagajärgi, samuti peavad olema välja töötatud hindamiskriteeriumid, mille põhjal erinevaid alternatiivseid otsuseid hinnata otsustamiseks, missugune võimalik alternatiiv rahuldab kõige paremini valitsuse eesmärgi.

### 4. poliitilise protsessi interpreteerimine

Erinevad otsused, näiteks mitmesuguste toetuste kohta, võetakse vastu läbi poliitilise protsessi. Majandusteadlased püüavad identifitseerida erinevate otsustega seotud huvigruppe ja analüüsida, kuidas erinevad huvigrupid mobiliseerivad poliitilist protsessi saavutamaks endale soodsaid otsuseid.

Avaliku sektori tegevuse analüüsi puhul on väga raske saavutada üksmeelt, kuna erinevate inimeste arvamused õiglase maksusüsteemi või erinevate toetuste suuruse kohta on erinevad. Lahkarvamuste põhjuseid on kolme liiki: kas üks või teine pool ei oska ette näha poliitika kõiki tagajärgi, ollakse erinevatel seisukohtadel majanduse käitumise suhtes või on lahkarvamused väärtushinnangute osas.

## 1.2. Avaliku sektori suurus

Läbi aegade on avaliku sektori suurus kasvanud silmatorkavalt. 14 OECD<sup>1</sup> riigi kohta avaldatud andmete põhjal moodustasid valitsuskulud enne I Maailmasõda vähem kui 10% sisemajanduse koguproduktist (SKP). Teise Maailmasõja alguseks olid avaliku sektori kulutused kasvanud kahekordseks ehk 18 protsendile sisemajanduse koguproduktist. 1960-ndatel aastatel oli valitsuskulude osakaal ligikaudu 30 protsenti sisemajanduse koguproduktist ja 1990-ndate aastate keskel peaaegu 50 protsenti SKP-st. Valitsuskulude järsk suurenemine algas 1930-ndate aastate keskel ja aeglustus 1980-ndate aastate lõpus. Sealjuures on väga oluline märkida, et erinevates vaadeldud riikides on valitsuskulutuste osakaal erinev, ulatudes ligikaudu 60 protsendini SKP-st Rootsis ja 45 protsendini Lääne Euroopas. Samas on avaliku sektori osakaal ainult 35% SKP-st Jaapanis, Šveitsis ja USA-s. Eestis moodustavad avaliku sektori kulutused 36 protsenti SKP-st.

Avaliku sektori vajadusele ühiskonnas antakse erinevaid hinnanguid. Siirdeühiskondades on tendents riigi osa vähenemisele ja selle asendamisele iseregulatsiooniga, mis toimub turgude vahendusel. Samas toimub SKP ümberjaotus arenenud riikides suuremas ulatuses kui arengumaades ning heaolu kasv on suurendanud ka valitsuste poolt ümberjaotatava osa suurust.

Avaliku sektori ülesandeid võib liigitada mitmel viisil. Üheks võimaluseks määrata avaliku sektori suurust on lähtuda tema esmastest funktsioonidest, mis on järgmised:

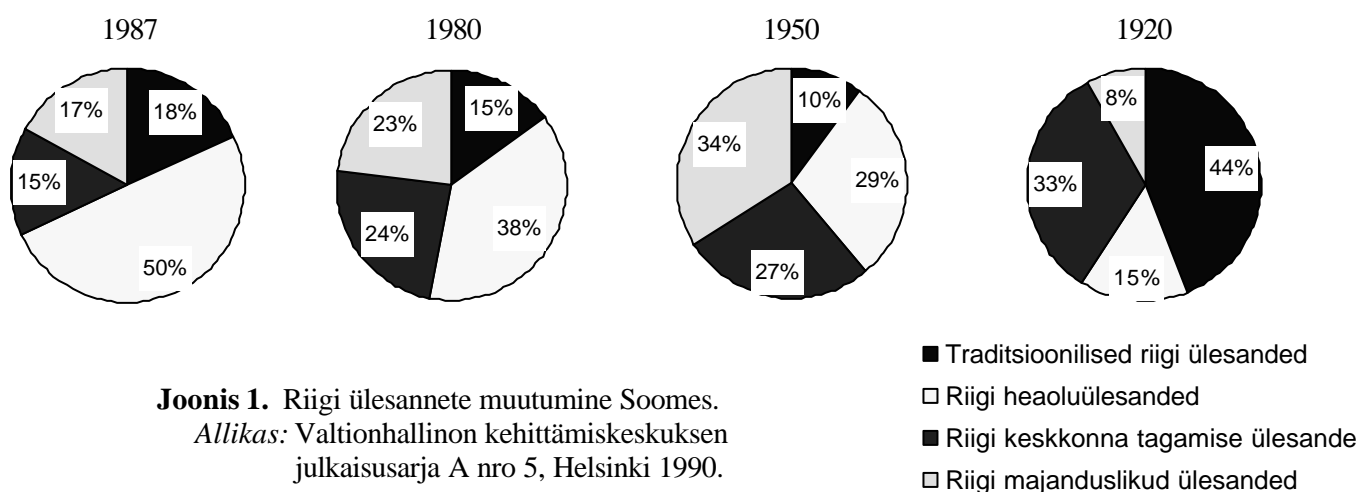
- riigivalitsemise ja omaavalitsuse korraldamine;
- seadusandluse ja õigusemõistmise korraldamine;
- riigikaitse;
- avaliku korra tagamine;
- riigi rahvusvahelise esindatuse tagamine;
- riigi kodanikkonna määratlemine.

Tegelikult täidavad riigid ka ülesanded, mis on vajalikud suuremate inimrühmade või ühiskonna kui terviku seisukohast nagu:

- keskkonnakaitse;
- demograafilise olukorra mõjutamine;
- tervishoiuteenused;
- haridusteenused;
- sotsiaalse kaitse võrk: pensionisüsteem, garantiid seoses töötuse ja õnnetusjuhtumitega.

Riigieelarve seisukohalt võib jaotada ülesanded järgmiselt:

- traditsioonilised riigi ülesanded, kuhu kuuluvad riigivalitsemine, õiguskaitse, turvalisus ja riigikaitse;
- riigi heaoluülesanded, kuhu kuuluvad haridus, teadus, kultuur, sotsiaalhoolekanne ja tervishoid;
- riigi keskkonna tagamise ülesanded, kuhu kuuluvad keskkond, transport, elamupoliitika;
- riigi majanduslikud ülesanded, kuhu kuuluvad põllumajandus, tööstus, tööturg.



<sup>1</sup> OECD – majandusliku koostöö ja arengu organisatsioon.

Jooniselt 1 on võimalik näha, et riigile ülesannete lisandumisega on muutunud ka erinevate ülesannete osakaalud. On säilitanud traditsioonilised riigi ülesanded, kuid nende osakaal kogu riigi ülesannete hulgas on vähenenud 44%-lt 18%-ni vaadeldaval ajavahemikul. Samal ajal on lisandunud uued ülesanded ja kõige suurema osa neist moodustavad heaoluülesanded, mille osakaal on suurenenud 15%-lt 50%-ni.

Võttes valitsuse rolli selgitamisel lähtepunktiks majandusliku tegevuse, saame öelda, et valitsus täidab majanduses nelja põhilist rolli:

1. ressursside paigutamine: valitsus taotleb, et ressursside paigutus ühiskonnas tagaks maksimaalse majandusliku heaolu. Selleks tagab valitsus turu tasakaalu, mis monopoli ja teiste turutõrgete tõttu ei pruugi toimida.
2. ümberjaotav roll: valitus taotleb õiglust ja mõjutab seda sissetulekute ümberjaotamise kaudu;
3. regulatiivne roll: läbi seadusloome, eriti lepingute ja tarbijate kaitse valdkonnas, tagab valitsus turumajanduse funktsioneerimise;
4. stabiliseeriv roll: läbi eelarve, raha- ja teiste majanduspoliitiliste meetme saab valitsus mõjutada makromajandust (inflatsioon, tööpuudus).

Ühe mõõdikuna, mida tavaliselt kasutavad poliitikud ja ajakirjandus, hinnatakse avaliku sektori töötajate arvu. Samas ei võimalda see anda adekvaatset pilti avaliku sektori suurusest, sest kindlasti on riike, kus on suur arv ametnikke ja nõrk avalik sektor ja vastupidi..

Paremini annab avaliku sektori suurusest ülevaate valitsuse poolt tehtavate kulutuste suurus. Põhiliselt teevad valitsused kolme liiki kulutusi:

1. kaupade ja teenuste ostmine;
2. maksuülekanded;
3. intressimaksud.

Avaliku sektori õige suuruse all võib tegelikult mõista vähemalt kuut eri küsimust (Lane). Need on:

1. Mis on riigivõimu õige positsioon ühiskonnas? Või, kui palju isiklikku autonoomiat võiks soovitada? (Isikliku vabaduse probleem).
2. Kui suur osa ühiskonna koguressursist tuleks jätta riigi valikusfääri avalike kulude ja investeringutena? Ja kui palju tuleks üle anda erasektori valikusfäärile? (Assigneeringute probleem).
3. Kui suur peaks olema valitsuse eelarve? Või, kui suures ulatuses erasissetulekuid tuleks luua väljaspool riigi mõjusfääri ülesannete kaudu? (Distributsiooni probleem).
4. Kui suur osa riigi poolt pakutavatest kaupadest ja teenustest peaks olema ühtlasi riigi poolt toodetud või osutatud? (Tootmise probleem).
5. Kui suur osa tootmisvahenditest peaks kuuluma riigile? (Omanduse probleem).
6. Kui suur osa tööjõust peaks olema riigi teenistuses? (Bürokraatia probleem).

Avaliku sektori sobiv suurus on kujunenud vaidlusküsimuseks paljudes riikides, ka Eestis. Mõned peavad avalikku sektorit liiga suureks ja suhtuvad skeptiliselt valitsuse võimesse lahendada sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme. On ka neid, kes usuvad, et avalik sektor on liiga väike ja valitsuse kulutuste suurendamine aitaks lahendada vaesusest tulenevad probleemid.

Majandusteadlaste poolt on avaldatud arvamust, et valitsus kasvab, sest madala sissetulekuga inimesed kasutavad poliitilist süsteemi omavahel sissetulekute jaotamiseks. Teise arvamuse kohaselt saavad kõige suuremat tulu avaliku sektori poolt pakutavatest teenustest mitte vaesed, vaid hoopis keskmise sissetulekuga inividid.

Üheks makrolahenduseks võiks olla siduda avaliku sektori kasv majandusliku kasvuga nii, et avaliku-era tasakaal ei oleks häiritud. Kui ühiskonna ressursside hulk kasvab, siis võib avalik poliitika avarduda, kuid mitte mingil muul tingimusel. Makrolahenduse puuduseks on, et on praktiliselt võimatu välja selgitada, kas avaliku poliitika ulatuse fikseerimine on efektiivsuse seisukohast soovitatav otsus. Võib-olla viitavad tarbijate tegelikud eelistused sellele, et turge tuleks laiendada ja avalikku poliitikat piirata, või vastupidi, et avalikku poliitikat tuleks veelgi enam kasutada.

Samuti pole selge, kas poliitika ebaõnnestumise võimalus väheneb, kui avaliku poliitika laienemise tempot piirata. Seega pole tähtis mitte üksnes mingi üleüldine soovitatav avaliku poliitika ulatuse määra kindlaksmääramine, vaid ka iga konkreetse poliitika ebaõnnestumise põhjuste väljaselgitamine, et oleks võimalik kindlaks teha, kas turg oleks võinud paremini toimida. Kui avaliku poliitika põhiprobleemiks on maksuküsimused ja ebaefektiivsus, siis ei ole sugugi täiesti kindel, et kulutuste piiramise otsus oleks õige lahendus.

### 1.3. Valitsuse ebaõnnestumised

Üheks põhjuseks, miks diskussioon valitsuse suuruse üle aktuaalsuse säilitab, on ka asjaolu, et valitsused pole olnud alati edukad oma püstitatud eesmärkide saavutamisel ning valitsuse poolt väljatöötatud programmides on olnud puudusi.

Majandusteadlased on välja selgitanud neli peamist põhjust, mis on takistanud valitsustel oma püstitatud eesmärgi saavutamast:

1. **Piiratud informatsioon.** Paljude abinõude tagajärjed on keerulised ja raskesti etteaimatavad ning valitsusel puudub tihti vajalik informatsioon, mille tõttu pole võimalik kõiki tagajärgi ette näha.
2. **Piiratud kontroll eraturu reaktsioonide üle.** Kuna valitsuse kontroll oma tegevuse tagajärgede üle on piiratud, võivad üksikisikud mingi muudatuse tulemusena oma senise majandustegevuse ümber korraldada.
3. **Piiratud kontroll bürokraatia üle.** Seaduste täitmiseks vajalikud rakendusaktid valmistatakse ette erinevate ametkondade poolt ja selleks võib kuluda üsna palju aega, samas määrab seaduse mõju just koostatud rakendusaktide kvaliteet.
4. **Poliitilistest protsessidest tulenevad kitsendused** Valitsuse tegevus mõjutab paljusid inimesi, kuid otsuseid võtab vastu vaid piiratud grupp inimesi, kes peavad valijate eelistused välja selgitama ja vastuolulised eelistused kuidagi ka kooskõlastama. Seega võib poliitikute tegutsemine olla mõnikord üldsuse huvidega vastuolus ja olla kasulik teatud erihuvidega gruppidele, mis ei tulene alati aga poliitikute ahnusest või pahatahtlikkusest vaid on poliitiliste institutsioonide toimemehhanismide tagajärjeks.

### 1.4. Bürokratia kontseptsioonid

Selleks, et paremini aru saada avalike programmide struktuurist või avalikust eelarvest, ei tohiks kõrvale jätta ka inimliku motivatsiooni küsimust avalikus halduses.

Avalik majandus ja ressursside jaotus oleksid võimatud ilma valitsuse eri tasanditel eksisteerivate büroode struktuurita, mis teeb ja viib ellu otsuseid, milliseid kaupu ja teenuseid ning missuguses mahus tuleb pakkuda erinevatele kodanike gruppidele.

Avaliku sektori ülesandeid täidab riigiparaat. Riigiparaadi ülesehitus peab võimaldama nende ülesannete efektiivset ja ökonoomset täitmist. Riigiparaati nimetatakse sageli bürokraatiaks.

Kirjanduses leidub bürokraatia kohta väga erinevaid definitsioone. Erinevad hinnangud bürokraatiale põhinevad erinevate asjaolude tähtsustamisel, samuti tuleb silmas pidada erinevat ajaloolist konteksti:

- bürokraatia on võimeline tagama kõige kõrgema ratsionaalsuse või efektiivsuse taseme (Max Weber);
- büroo toimimist iseloomustavad majanduslik ebaefektiivsus ja administratiivne raiskamine (William Niskanen).

Bürokraatiale on omased kaks põhilist teineteisest erinevat lähenemisviisi: organisatsiooniline lähenemisviis ja avaliku valiku lähenemisviis.

**Max Weberit** loetakse bürokraatia kui efektiivsuse teooria peamiseks esindajaks. Ta väidab, et bürokraatia on võimeline olema efektiivne ja võrreldes ajalooliste administreerimise vormidega, mis põhinesid sugulussidemetel, vasalli ja ülema vahekorral jms, on bürokraatiale rida eeliseid:

- impersonaalne võimustruktuur;
- määratletud hierarhia;
- kindlaksmääratud reeglid toimingute sooritamiseks, samas reeglite piires vaba valik;
- selgetel lepingutel põhinev rahaline tasustamine;
- distsipliin ja ametikohustuste täitmise kontroll.

**Büroo majandusorganisatsiooni teoorias.** Majandusorganisatsioonide teooria (Williamson) viitab sellele, et avalik büroo on parim lahendus valitsuse ja avalikke teenuseid osutavate ettevõtjate probleemidele juhul, kui osutatud teenuste hulga kindlaksmääramise kulud on suured, investeringud teenuse osutamiseks muudavad ühe ettevõtja monopoliks ning turul valitsev ebakindlus muudab pikaajaliste lepingute sõlmimise võimatuks. Büroo tegevus peab olema vastavuses poliitikute eesmärkidega.

**Bürokraatia kui paindumatus.** Vastupidiselt Weberi seisukohtadele on mõnede uurijate bürokraatia kõige iseloomulikumaks omaduseks paindumatus. Anthony Downs määratleb kaks bürokraatia paindumatuse allikat – normaalne ja ebanormaalne paindumatus. Paindumatus suureneb normaalselt kui

büroo saab vanemaks ja paisub suuremaks; kuid võib esineda ka kiire ebanormaalne paindumatuse kasv, kui büroo satub paindumatuse tsüklisse. Büroode seesmiselt omasele tendentsile laieneda on olemas vastasjõud – pidurdusefekt. Büroode "täisealiseks saamisega" muutub edasine laienemine üha raskemaks – esialgsete funktsioonide kaotamine, kasvav vaenulikkus teiste büroode suhtes, raskused teha jätkuvalt efektiivselt tööd, seesmised raskused värvata talendikaid inimesi ja tulla toime konfliktolukordadega. Paindumatuse meetodite kasutuselevõtt võib toimuda erinevalt: üha formaliseerituma reeglustiku väljatöötamine, innovatsioonivõime vähendamine ja rõhuasetuste tegemine rutiinile ja administreerimisele.

**Bürokraatia kui kaos.** Bürookraatia töö kirjeldamisel on kasutatud prügikasti mudelit. Valikuvõimalusi vaadeldakse Coheni kohaselt kui prügikasti, millesse protsessis osalejad viskavad probleeme ja millest nad võtavad lahendusi. Prügi koostis sõltub osaliselt siltidest, mida prügikastid kannavad, kuid samuti sellest, mis prügi hetkel toodetakse, millised prügikastid on kasutusel ja kui kiiresti prügikastid tühjendatakse. Prügikasti mudelil on neli otsuse tegemise komponenti: 1) probleemid, 2) lahendused, 3) osalejad, 4) valikuvõimalused.

**Bürokraatia kui ülepakkumine.** William Niskaneni kohaselt on organisatsioon büroo, kui tal on kaks avalikku omadust: bürood pakuvad sellist teenust, mille hulka mingi kollektiivne organisatsioon tahab suurendada üle turu poolt pakutava piiri ja mille puhul ta ei ole valmis sõlmima lepingut kasu saamise eesmärgil tegutseva organisatsiooniga. Büroo tüüpiliseks jooneks on tema avalik iseloom ning peamiseks tuluallikaks subsidium või assigneering valitsuse eelarvest.

Niskanen modelleerib valitsuse büroo teenuste suhtes esinevat nõudlust ning büroopoolset teenuste pakkumist. Büroo poolt osutatavate teenuste hulga ja eelarveressursi vahetõrget iseloomustab ebasümmeetria, mis avaldub selles, et bürokraatia teab teenuste osutamise seotud kulutustest rohkem kui teenust telliv valitsus. Põhjuseks on see, et büroo konkreetsete tulemuste saavutamiseks vajalikke kulutusi on suhteliselt raske objektiivselt hinnata. Samas on bürool oluliselt lihtsam kujundada oma panust vastavalt eelarvelistele eraldistele. Sellises olukorras on büroo toodang alati suurem kui selle optimaalne tase.

## KÜSIMUSED

1. Mida uurib avaliku sektori ökonomika?
2. Kuidas on avaliku sektori roll muutunud viimase saja aasta jooksul?
3. Kui suur peaks olema valitsuse osa riigi majandusest?
4. Miks valitsused ei ole olnud alati edukad oma eesmärkide saavutamisel?
5. Kuidas te mõistate sõna bürokraatia?

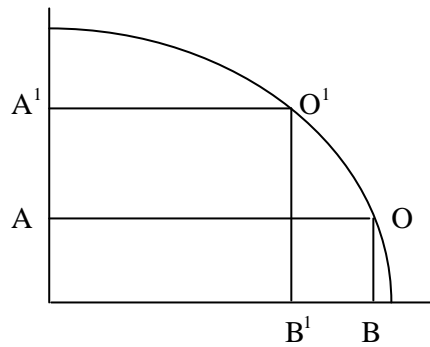
## 2. HEAOLU MAJANDUSTEORIA

### 2.1. Heaolu majandusteooria põhiteoreemid

Valitsuse tegevuste skaala on äärmiselt lai ning nende üle otsustamisel ei piisa iga programmi hindamisest eraldi. Vajalik on leida süsteemne raamistik, mille abil on võimalik hinnata majanduspoliitika vastavust. **Heaoluökonomika** on see raamistik, mida kasutatakse enamiku avaliku sektori ökonomika spetsialistide poolt hindamiseks erinevate valitsuse aktsioonide soovitatavust, et saavutada suurim hüvede hulk ning sotsiaalne õiglus. **Heaoluökonomika on normatiivne majandusteaduse haru, mille raames uuritakse, kuidas majandustegevus peaks olema korraldatud ning mis püüab anda soovitusi, mida tuleks toota, kuidas peaks tootmine olema organiseeritud ja sissetulekud jaotatud, et heaolu oleks maksimaalne.**

Tootmisvõimaluste kõver (joonis 2) on graafik, mis näitab toodangu hulka, mida on võimalik antud ressurssidega toota. Kauba A ja kauba B tootmisvõimaluste kõveral asuvad punktid kujutavad maksimaalset toodangu hulka, mida antud ressurssidega on võimalik toota. Punkt O tootmisvõimaluste kõveral näitab, kui palju me saame toota kaupa A ja kaupa B. Kui me tahame suurendada kauba A hulka, peame vastavalt vähendama kauba B hulka. Sama kehtib ka inimeste jõukuse kohta ehk saame hinnata, missugune on inimese võimalik kasulikkuse tase.





**Joonis 2.** Tootmisvõimaluste kõver.

Heaoluökonomika väidab, et konkurentsiturudel tekib teatud tingimustel ressursside jaotus, mis vastab sellele olukorrale. Turud, kus on piisavalt agente ning on vabadus tehingute sooritamiseks, võimaldavad algset ressursside paigutust parandada ning suurendavad sellega majanduse efektiivsust ning ühiskonna heaolu. Neid vahetusi paneb sooritama agentide majanduslik huvi. Kuna ükski teine mehhanism ei võimalda paremini arvestada inimeste majanduslikke taotlusi kui turg, siis on viimane kõige efektiivsemaks ressursside ümberpaigutajaks majanduses. Seda väljendab heaoluökonomika põhiteoreem.

**Heaoluökonomika põhiteoreem.** Kui tootjad ja tarbijad käituvad nagu tõelised konkurendid, st ostjad püüavad osta võimalikult odavalt ja müüjad müüa võimalikult kallilt, kui on olemas turud ning majandusagendid valdavad täielikku informatsiooni, siis on nendel turgudel esinev tasakaal Pareto-efektiivne ehk ei saa parandada kellegi heaolu ilma kellegi teise heaolu vähendamata.

Pareto-efektiivne majandus ei ütle midagi selle kohta, kas ressurssid on jaotatud õiglaselt. Konkurentsi tasakaalu puhul võib B olla väga jõukas, kuid A elada äärmises vaesuses.

**Heaoluökonomika teine teoreem** väidab, et kui ühiskonnale ei meeldi turu loodud jaotus, ei tarvitse ühiskonnal konkurentsituru mehhanismist loobuda, vaid esialgne rikkus tuleb ümber jaotada ja lastes seejärel toimida turumehhanismil. Ümberjaotamine toimub maksude ja toetuste kaudu.

Heaoluökonomika teise põhiteoreemi kohaselt ei vaja majandus ressursside efektiivse jaotuse saavutamiseks kesksel planeerijal vaid Pareto- efektiivse jaotuse võib saavutada turumehhanismi kaudu, kus tootmis- ja tarbimisalaseid otsuseid teevad lugematul arvul firmasid ja üksikisikuid, kellest majandus koosneb.

## 2.2. Turutõrked

Pareto-efektiivne ressursside jaotus tekib konkurentsiturul ainult täieliku konkurentsi tingimustes, mis eeldab, et:

- turul on suur hulk tarbijaid ja müüjaid, kuid neist ükski ei saa turuhinda mõjutada lähtuvalt oma suuruselt;
- turuosalised on kõik hinnavõtjad, kes maksimeerivad oma kasusid (rahulolu) ning igal turul tekib turuhind, mille puhul nõutud kauba kogus võrdub pakutud kauba kogusega;
- turul puuduvad sisenemisbarjäärid, miski ei takista turule tulemast ega sealt lahkumast;
- kõikidel tarbijatel ja müüjatel on olemas täielik majanduslik ja tehnoloogiline informatsioon turul toimiva kohta.

Juhul kui eelpoolnimetatud tingimused pole täidetud, ei teki turul Pareto-efektiivset ressursside jaotust vaid tekivad turutõrked. Turule on omane toota mingeid tooteid nagu näiteks õhu- ja vee saastamine, liiga palju ja mõnda teist teenust, näiteks kunsti toetamist, liiga vähe. **Turutõrked on põhjuseks, miks turg ei toimi ja on vajalik valitsuse sekkumine.**

**On olemas kuus põhjust, millal turumehhanism ei taga Pareto- efektiivset ressursside paigutust: turule pääsemist takistavad konkurentsitõrked, tegemist on avaliku kaubaga, välismõjud, mittetäielikud (puudulikud) turud, informatsioonitõrked ning töötus ja teised makroökonomilised häired.**

**1. Konkurentsitõrked.** Selleks, et turg toimiks, peab valitsema konkurents. Konkurentsi puudus võib olla tingitud sellest, et turule on raske siseneda. Turul olijatel võib olla tehnoloogiline eelis, st juurdepääs teatud tehnoloogiatele, mida teistel firmadel ei ole. Samuti võib olla eelis seotud geograafilise asukohaga, mis tähendab väiksemaid transpordikuluseid ja takistusi teistele firmadele turule sisenemiseks. Konkurentsitõrkeid võib tekitada ka valitsuse tegevus, näiteks grantide andmine innovaatilisele ettevõttele, patentide ja litsentside kehtestamine. Sisenemisbarjääri põhjuseks võib olla kasvav mastaabiefekt, mille puhul tootmiskulud tooteühiku kohta tootmise mastaapide kasvades vähenevad. Mastaabiefekti üheks põhjuseks võib olla püsikulude suur osakaal. Selle tõttu saab tootmine efektiivne olla alles teatud küllalt suure tootmismahu juures. Kasvava mastaabiefektiga majandusharudes tekkivatel uutel väikese toodanguga firmadel on palju suuremad kulud kui suurema toodanguga väljakujunenud firmadel. Teiseks põhjuseks on see, et tootmise tasuvaks muutmiseks on vaja omandada korraka küllalt suur turuosa ning turul ei pruugi olla täiendavat nõudlust antud toote või teenuse järgi. Kui ettevõtte on omandanud kasvava mastaabiefekti tulemusena monopolise seisundi, nimetatakse seda loomulikuks monopoliks. Kui turule astumine ja sealt lahkumine toimiks kuludeta, oleksid isegi loomulikud monopolid sunnitud turuleastujate konkurentsi kartma. Põhjus miks monopolidele halvasti vaadatakse on selles, et juhul kui monopolide tegevust ei reguleerita, võivad nad kõrgema hinna saamiseks piirata oma toodangut.

**2. Avalikud kaubad.** Tegelikult elus on kaupu, millel ei teki turuhinda. See on põhjuseks miks mõnda kaupa kas turg ei taha üldse toota või toodab nende kaupade eriliste omaduste tõttu ebapiisaval hulgal. Neid kaupu nimetatakse avalikeks kaupadeks. Avalikke kaupu iseloomustab asjaolu, et kui kaup on juba toodetud, siis iga lisandunud tarbija saab nendest kaupadest kasu ilma selle kauba eest täiendavalt maksmata. Seega on iga lisandunud tarbija puhul kauba tarbimise piirkulu null. Tootja seisukohalt ei tekita ühe tarbija lisandumine vajadust täiendava kaubaühiku tootmiseks. Avalikule kaubale on omane ka see, et kui kaup on toodetud, ei saa välistada selle kauba tarbimist. Kui keegi püstitab majaka ning tasub selle rajamisega seotud kulud, ei saa ta takistada teisi laevu majaka poolt antavatest signaalidest juhendumast ning majaka ülalpidamise kulud ei sõltu üldse sellest, mitu laeva majakast mööda sõidab. Riigikaitse kulud 1,3 miljoni inimese ning sellele lisanduva 1 inimese kaitsmiseks on samad.

**3. Välismõjud.** Paljudel juhtudel mõjutab ühe üksikisiku või firma tegevus teisi üksikisikuid või firmasid. See võib toimuda nii, et üks **firma tekitab teistele firmadele kulu, kuid jätab selle kompenseerimata.** Samuti võib **üks firma tekitada teistele firmadele kasu, kuid ei saa selle eest kompensatsiooni.** Kõige aktuaalsemaks näiteks on õhu ja vee saastamine. Autod halvendavad õhu kvaliteeti, mis tähendab täiendavaid kulutusi teistele tarbijatele täiendavate kulutuste näol õhu puhastamiseks. Juhtumeid, kus üksikisik tekitab oma tegevusega teistele kulusid, nimetatakse negatiivseteks välismõjudeks. Samas võib esineda ka posiitiivseid välismõjusid, mille korral üks isik toob oma tegevusega teistele kasu. Kui keegi rajab aia, võivad ka teised selle vaatamisest kasu saada, samuti võib see avaldada positiivset mõju mesinikust naabri meesaagile.

Välismõjud võivad tekkida ka ühise ressursi kasutusel. Näiteks tiheda liiklusega maanteel võib täiendav auto teel ummikut suurendada, väheneb teiste liiklejate kiirus ja suureneb liiklusõnnetuste tõenäosus. Piiratud kalaressursi puhul vähendab iga täiendav püüdja kalade arvu, mida teistel oleks võimalik püüda.

Niisuguste välismõjude esinemise korral võib turu poolt loodav ressursside jaotus osutada ebaefektiivseks. Kuna üksikisikud ei kannu nende poolt tekitatavate negatiivsete välismõjude täit kulu, ei piira nad vastavaid tegevusi. Samas kehtib ka vastupidine – kuna üksikisikud ei saa mingit tulu positiivsete välismõjude loomisest, pööravad nad nendele liiga vähe tähelepanu.

Negatiivsete välismõjude korral püüavad riik ja omavalitsused rakendada erinevaid abinõusid nende vastu:

- trahvid ja maksud;
- kulutuste doteerimine negatiivsete välismõjude vastu;
- regulatsioonide kehtestamine ühe grupi poolt teisele avaldatavate välismõjude piiramiseks;
- välismõjude leevendamine seaduslikult eelkõige tugeva omandiõiguse kaudu.

**4. Mittetäielikud (puudulikud) turud. Kui eraturud ei suuda kaupa või teenust pakkuda, kuigi selle pakkumise kulu on väiksem kui tarbijad on nõus maksuma, esineb turutõrge, mida nimetatakse turgude puudulikkuseks** (täielik turg pakuks kõiki kaupu ja teenuseid, mille pakkumise kulu on väiksem kui tarbijad on nõus selle eest maksuma). Mõned majandusteadlased on seisukohal, et eraturgudel on alati olnud ebaõnnestumisi kindlustuse ja laenuandmise alal ning seetõttu on valitsuse tegevus nendes valdkondades otstarbekas.

Üheks näiteks on õppelaenu. Pikk tasuvusaeg ja küllalt suur risk oli põhjuseks, miks laenuandmine ülikoolihariduse finantseerimiseks pikka aega ei käivitunud. Lisaks garanteerivad valitsused elamuehituseks vajalikke hüpoteegilaene, toetavad eksporti garantiide ja finantsvahenditega, toetavad põllumajandustootjaid hindade kõikumisest tulenevate riskide vastu. Tavaliselt on enne iga niisuguse uue programmi käivitamist väidetud, et juurdepääs krediiturgudele on olnud piiratud.

Valitsusepoolset planeerimist ja reguleerimist eeldatakse ka siis kui on vaja koordineerimist erinevate täiendkaupade turgude toime reguleerimiseks. Näiteks suhkruga ja kohvi puhul ei planeeriks ettevõtja suhkruga või kohvi eraldi tootmist, kuna kummalegi eraldi puuduks turg. Küll saaksid ettevõtjad koos tegutseda. Paljudel juhtudel on vajalik suuremastaabilist koordinatsiooni, näiteks linnaehitusprogrammid, mis vajavad ulatuslikku tootmisettevõtete, kaupluste, majaomanike ja teiste ettevõtjate vahelist koordinatsiooni.

Valitsuse rolli analüüsimisel niisugustel juhtudel tuleks arvestada, et eratootjal võivad olla teatud kauba või teenuse pakkumata jätmiseks omad põhjused. Näiteks võivad kaasneda suured tehingukulud. Pangad võivad teatud liiki laenu mitte anda seetõttu, et tagastamata jätmise tõenäosus on väga suur. Selle katmiseks peavad pangad küsima kõrget intressimäära, mis omakorda vähendab nõudlust seda liiki laenude järele.

**5. Informatsioonitõrked.** Üheks põhjuseks, miks valitsused sekkuvad on tarbijate käsutuses oleva informatsiooni puudulikkus ning arvamus, et turg ise pakub liiga vähe informatsiooni. Vanade autode turul on müüjal oluliselt rohkem informatsiooni auto tegeliku kvaliteedi kohta kui ostjal. Hind langeb ja tulemus on kõrgema kvaliteediga autode väljatõrjumine turult. Kindlustuse ostjal on palju rohkem informatsiooni oma tervise ja sellega seotud riskide kohta kui müüjal. Valitsuse sekkumine väljendub siin tarbija kaitse reguleerimises, eelkõige ettevõtjatele tarbijale vajaliku informatsiooni avaldamise kohustuse kehtestamises. Samas on ka oponente, kes väidavad, et informatsiooni avaldamist nõudvad määrused on mittevajalikud, kuna konkurentsiturul stimuleerib firmasid asjakohast informatsiooni avaldama. Määrusi peetakse ebaoluliseks ka seetõttu, et tarbijad pööravad vähe tähelepanu informatsioonile, mille avaldamine on tehtud seadusega kohustuslikuks. Samuti arvatakse, et see on kulukas nii valitsusele, kes peab vastavat informatsiooni avaldama, kui ka firmadele, kes peavad vastavaid ettekirjutusi täitma.

Mõneski mõttes on informatsioon ka avalik kaup – ühele indiviidile informatsiooni andmine ei vähenda seda hulka informatsiooni, mida teised invidiidid omavad. Kuna eraturg pakub sageli informatsiooni ebapiisavalt, on efektiivsem informatsiooni edastada valitsuse kuludega. (näiteks ilmateated). Väga oluline on valitsuse seisukohalt ka uute teadmiste levitamine, see on põhjuseks teadus- ja arendustöö programmide rahastamiseks.

**6. Tööpuudus ja teised makroökonomilised häired.** Enamik majandusteadlasi peab kõrget tööpuudust esmaseks sümptomiks, mis näitab, et konkurentsiturul on midagi korrast ära, seega on vajalik valitsuse sekkumine. Valitsuse sekkumine võib tähendada valitsuse rolli suurenemist töökohtade loomisel läbi riigieelarve, kuid samas võib see tähendada ka, et leidub poliitika, mille abil valitsus saab majanduse funktsioneerimist täiustada, eelkõige läbi maksupoliitika. See küsimus on kaua olnud majandusteadlaste lahkarvamuste allikaks.

Lisaks turutõrgetele võib turumehhanismi toimel tekkida ühiskonna seisukohalt ebaõiglane olukord, kus osa inimesi peab elama liiga väikeste sissetulekutega, mis võib samuti olla põhjuseks valitsuse sekkumisele.

Turg võib toota piiramatult ka neid kaupu, mille tarbimine ei ole inimestele kasulik (sigaretid, alkohol) või tarbijad võivad vähem soovida osta kaupu, mille tarbimine on kasulik (turvavööd, põhihariduse omandamine). Seega on vajalik valitsuse sekkumine ka siis kui inimesed ei kipu tegema turumehhanismi toimele endale kasulikke otsuseid.

### **2.3. Avalikud kaubad, nende nõudlus ja pakkumine**

Erakaupade nõudlus kujuneb turul tarbijate individuaalsete nõudluste summana. Hinna määrab turunõudlus ehk ostusoovide summa ja turu pakkumine tootjate poolt.

Põhiline erinevus erakauba ja avaliku kauba vahel seisneb selles, et turukauba tarbija maksab selle kauba eest otsesed kulud (turuhinna), kuid avaliku sektori poolt toodetud kauba tarbija ei maksa kinni otseseid kulusid, vaid jagab maksumulusid teiste maksumaksjatega.

Puhta avaliku kauba üheks omaduseks on konkurentsitu tarbimine. Erakauba puhul ei ole võimalik ühelgi teisel isikul kaupa tarbida kui üks isik on kauba juba ära tarbinud (näiteks pudel mahla), täiendav tarbija toob alati kaasa täiendavaid kulusid. **Avaliku kauba konkurentsitus seisneb selles, et kui kauba**

**tootmiseks on kulutused juba tehtud, siis täiendava tarbija lisandumine ei too kaasa täiendavaid kulusid** (piirkulu võrdub nulliga). Näiteks majaka kasutamise kulusid ei mõjuta see, kas majakast sõidab mööda üks laev või kümme laeva.

Avaliku kauba teiseks omaduseks on kauba **välisamatus**. **Kui avalik kaup on toodetud ja keegi seda kaupa juba tarbib, siis ei ole võimalik takistada kellelgi teisel selle kauba tarbimist** (majakas). Kuna ei ole võimalik välistada kauba tarbimist nende isikute poolt, kes kauba eest ei maksa, siis ei ole võimalik kasutada ka hinnasüsteemi, sest tarbijatel puudub soov kauba eest maksta. Juhul kui valitsus ei pakuks riigikaitset vaid seda teenust pakuks erafirma, peaks ta pakutava teenuse eest tasu võtma. Kuna aga iga inimene arvab, et ta saab teenust kasutada sõltumata sellest, kas ta midagi maksab või mitte, puudub tal motivatsioon teenuste eest vabatahtlikult maksta. See on põhjuseks, miks valitsused sunnivad inimesi teenuste eest maksma maksustamise kaudu. Inimeste soovimatust maksta vabatahtlikult üldkasutatavate teenuste eest nimetatakse priisõidu probleemiks (*free rider problem*).

**Puhaste avalike kaupade kasutamist pole võimalik normeerida, kuid on ka palju niisuguseid kaupu, millel avaliku kauba omadusi on erineval määral. Nende kaupade puhul võib välistamine olla küll võimalik, kuid poleks soovitatav**, kuna teenuse osutamine ei tooks täiendavaid kulusid või oleks välistamine liiga kulukas. Näiteks tuletõrje. Kuna tuletõrjujad veedavad suurema osa ajast mitte tuld kustutades vaid väljakutseid oodates, moodustavad suurema osa kuludest struktuuri ülalpidamise kulud. Tarbija välistamine tuletõrje teenuste kasutamisest oleks küll mõne eraldiasuva hoone puhul võimalik, kuid samas ei tekitaks teenuse osutamine ka täiendavaid kulusi. Välistamisest võivad tekkida suured tehingukulud kui kehtestatakse näiteks teemaks hõreda liiklusega teele. Teemaksu kogujad ja maksu tasumiseks kulutatav aeg toob kaasa täiendavaid kulusi.

**Paljude teenuste eest, mille kasutamisel täiendava tarbija poolt tekkiv piirkulu on null, on võimalik küll tasu võtta, mis tähendab, et neid teenuseid saab pakkuda erasektor, kuid ühiskonna seisukohalt on efektiivsem teenuste pakkumine avaliku sektori poolt.** Põhjuseks on asjaolu, et erafirma poolt kehtestatud tasu teenuse eest vähendab tarbijates teenuse kasutamise soovi, mis aga viib nende teenuste alakasutamisele (sillamaksu kehtestamine vähendab silla kasutamist, koormab teisi sildu). Seetõttu oleks teenuseid, mille pakkumise piirkulu on null ühiskonna seisukohalt otstarbekam tasuta pakkuda või kui mõne teenuse kasutamine tekitab väikese piirkulu, võiks tarbijalt sisse nõuda ainult piirkulu ulatuses kasutamistasu.

**Avalik sektor pakub ka teenuseid, mille pakkumisega täiendavatele tarbijatele kaasneb suur piirkulu** (haridus, tervishoid). **Kui oma loomult tasulist teenust pakutakse avaliku sektori poolt tasuta, võib tekkida selle teenuse ülemäärane tarbimine.** Kuna tarbija ei pea teenuse eest maksma, nõuab ta teenust seni kuni tarbija piirkasu väheneb nullini.

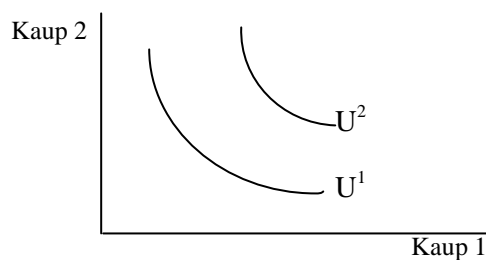
See omakorda toob kaasa vajaduse avaliku sektori poolt pakutavate tasuliste teenuste tarbimise piiramiseks. Piiramine on võimalik näiteks kasutamistasu kehtestamise läbi, kus tarbija ei maksa kinni kogu teenuse maksumust. Teiseks normeerimise viisiks on mingi teenuse pakkumine avaliku sektori poolt kõigile samas koguses (kohustuslik põhiharidus). Samuti on võimalik normeerida teenuste kasutamist järjekorra vormis: selle asemel, et võtta inimestelt teenuse eest raha nõuab valitsus maksmist ooteaja vormis (tervishoid).

Kokkuvõttes võib öelda, et paljusid avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid on võimalik pakkuda nii tasuta kui ka tasulisena erasektori poolt. Suhe avaliku sektori poolt pakutavate ja erasektori poolt pakutavate teenuste vahel on erinev riigiti ja muutub ka ajas sama riigi sees.

Üks tähtsamaid avalikke kaupu on riigivalitsemine: parem, efektiivsem, kohusetundlikum valitsus on kõigile kasulik. Samuti on heal valitsusel avaliku kauba tunnused.

## 2.4. Sotsiaalne heaolu

Eelpoolkäsitatud Pareto printsiip ei aita kuidagiviisi lahendada tulude õiglase jaotumise küsimusi. Samas toob enamik valitsuse programmide kasu ühtedele isikutele kellegi teise isiku arvelt. Majandusteadlased kasutavad kompromisside analüüsimisel põhivahendina ükskõiksuskõverat (joonis 3). Ükskõiksuskõver näitab need kaupade kombinatsioonid, mille suhtes isik on ükskõikne ehk mille kasulikkused on üksikisiku jaoks võrdsed ja mille kasulikkuse funktsioonidel on sama väärtus. Joonisel kujutatud teisel ükskõiksuskõveral ( $U_2$ ) on suurem kasulikkus kui esimesel ( $U_1$ ), sest mida rohkem on ühte või teist kaupa (teenust), seda suurem on kasulikkus.



**Joonis 3.** Ükskõiksuskõverad.

Analoogiliselt üksikisikutega, kus isikute kasulikkus tuleneb tarbitavatest kaupadest ja teenustest, tuleneb ka ühiskonna heaolu kodanike poolt saadavast kasulikkusest. Seega ühiskonna ükskõiksuskõver annab niisugused üksikisikute rühmade kasulikkuse kombinatsioonid, mille suhtes ühiskond on ükskõikne. Ühiskonna ükskõiksuskõverad aitavad analüüsida kompromissolukordi, mis sageli tekivad, kui ühe grupi olukord paraneb ja mõne teise grupi olukord halveneb. Pareto printsiibist tuleneb asjaolu, et kui kõigi ühiskonnaliikmete olukord paraneb, paraneb ka ühiskonna olukord. Ühiskonna heaolufunktsioon on igasuguste ressursijaotuste järjestamise aluseks, seega on probleemiks, kuidas määrata, missugune peaks olema ühiskonna heaolufunktsioon.

**Sotsiaalse heaolu funktsioon** näitab olukorda kuidas ühiskonna heaolu on seotud tema liikmete heaoluga. Matemaatiliselt saab sotsiaalset heaolu  $W$  (*social welfare*) väljendada mingi funktsioonina  $F$  iga indiviidi kasulikkusest  $U$  (*utility*). Sealjuures eeldatakse, et ühiskonna heaolu kasvab, kui kasvab mõne tema liikme heaolu ( $U$ ):

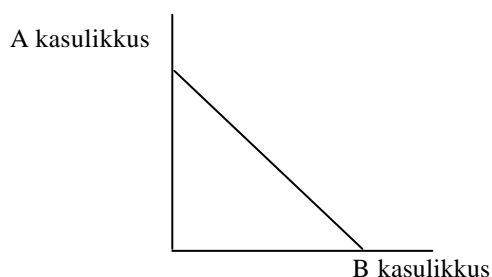
$$W = F(U^1, U^2).$$

Sotsiaalse heaolu funktsiooni ja ühiskonna ükskõiksuskõverate vahel valitseb seos. Üksikisiku ükskõiksuskõver on defineeritav niisuguste kaupade kombinatsioonide kogumina, mille kasulikkused on üksikisiku jaoks võrdsed. Ühiskonna ükskõiksuskõver on isikurühmade niisuguste kasulikkuse-kombinatsioonide kogum, mis annab ühiskonnale ühesuguse heaolu ehk mille korral ühiskonna heaolufunktsioonil on sama väärtus.

Tegelikkuses on kasulikkus subjektiivne mõiste ning üheselt mõistetavat sotsiaalse heaolu funktsiooni ei eksisteeri. Ühiskonna ükskõiksuskõver peegeldab vaid ühiskonnas valitsevaid hoiakuid. Mõnda ühiskonda võib huvitada võrdsus, mõnda teist aga ainult efektiivsus ja sugugi mitte võrdsus.

Kõige lihtsam vastus küsimusele, missugune peaks olema ühiskonna heaolufunktsioon on antud **utilitaristide** poolt, kelle sisukohtade kohaselt pole ühiskondlik heaolu midagi muud kui individuaalsete heaolude summa.

$$W = U^1 + U^2$$

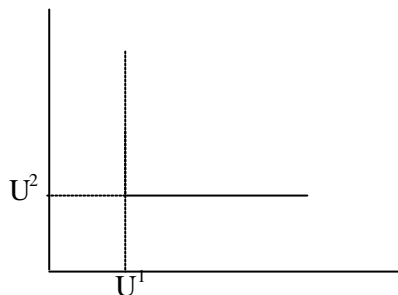


**Joonis 4.** Utilitaristlik ükskõiksuskõver.

Utilitaristlik sotsiaalse heaolu funktsioon ja ükskõiksuskõver on sirgjoon (joonis 4). Utilitaristide käsitluse kohaselt aktsepteeritakse ühiskonna heaolu suurenemisenä nii rikaste kui vaeste heaolu suurenemist, kõigi indiviidide kasulikkuse kasv on ühesuguse väärtusega. See tähendab, et kui täiendav kasulikkus, mis vaene inimene saab sissetuleku täiendavalt lisanduvast kroonist ületab rikka inimese poolt ühe krooni loovutamise kaotatud kasulikkuse, siis krooni ülekandmine suurendab ühiskonna heaolu. Ka juhul, kus rikaste heaolu kasvab vaeste arvel, toimub ühiskondliku heaolu suurenemine, aga ainult sel juhul, kui mingite meetmete tagajärjel rikaste heaolu kasvab rohkem kui vähenes vaeste heaolu. Joonisel on kõik punktid

samaväärsed, st ühiskonna koguheaolu seisukohalt ei eelista me sellel sirgel ühtegi punkti teisele. Kõik heaolu vahetused ühe kõvera piires on samaväärsed. Kui aga ressursside ülekandmine näiteks rikastelt vaestele läheks midagi maksma, tuleb see jätta tegemata. Ühiskonna seisukohalt tuleb eelistada neid aktsioone, mis suurendavad koguheaolu ehk tagavad liikumise kõrgemale ükskõiksuskõverale.

**John Rawls** väitis, et ühiskonna heaolu näitajaks on vaid ühiskonna halvimas olukorras oleva inimese heaolu, ehk need sotsiaalsed garantiid, mida ühiskond suudab tagada oma kõige viletsamas seisus liikmetele. Ühiskonna heaolu parandab vaid kõige halvemas olukorras olevate isikute heaolu parandamine, teiste isikute heaolu parandamine ühiskonnale täiendavat kasu ei too. Rawlsi kontseptsiooni kohaselt ei saa jõukamate isikute heaolu parandamine kuidagi korvata halvimas olukorras oleva indiviidi heaolu halvenemist. Samas aga ressursside ülekandmine rikastelt vaestele toimub senikaua, kuni sellega saab vaeste olukorda parandada ning rikastele tekitatud kuludele sealjuures tähelepanu ei pöörata. Rawlsi ükskõiksuskõverad on L-kujulised (joonis 5).



**Joonis 5.** Rawlsi ükskõiksuskõver.

Joonisel kirjeldatud sirgeid mööda liikumine tähendab seda, et muutub ainult ühe ühiskonnaliikme heaolu ehk heaolus toimuvad muutused on sõltumatud. Rawlsi teooria ei nõua totaalset ümberjagamist, vaid sotsiaalseid garantiisid kõige halvemas olukorras olevatele indiviididele.

Seega soovivad utilitaristid, et kõikide indiviidide piirkasulikkused võrdsustuksid, aga rowlsistid halvimas olukorras oleva indiviidi heaolu maksimeerimist.

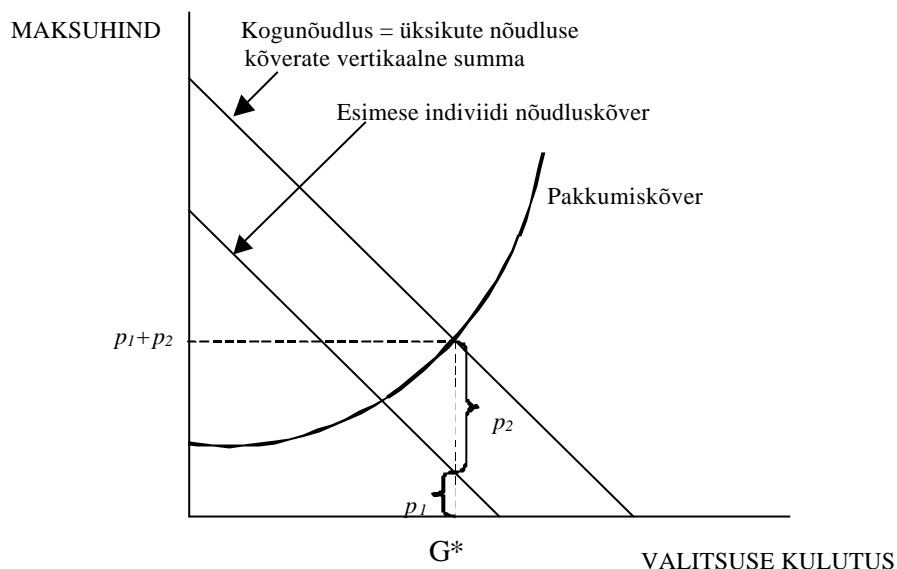
Paljud majandusteadlased ei tunnista ühiskonna heaolufunktsiooni, kuna pole olemas piisavalt tõendeid, et ühiskonna heaolufunktsioonil peaks olema kas utilitaristlik või rawlsistlik vorm. Samuti kaheldakse selles, kas on võimalik võrrelda inimeste kasulikkusi. Ühiskonna heaolufunktsioone võib siiski kasutada poliitikas tehtud muudatuste tagajärgede analüüsimisel kuna need aitavad süstemaatiliselt hinnata erinevate sissetulekute inimeste sissetulekute juurdekasve, mis on oluline võrdsuse taotlemisel.

**Tulude ümberjaotus.** Heaoluökonomika kohaselt on otsuste langetamisel määravad piiril toimuvad muutused. Üheks selliseks on kasvavate piirkulude ja kahanevate piirtulude eeldus. Kahaneva piirkasu eeldus kehtib ka tulude puhul. Sel juhul tähendab see, et kasulikkus viimasest kroonist ei ole 1 000 ja 10 000 kroonise tulu puhul üks ja seesama. 1 000 kroonise tulu saajale on lisakroon suhteliselt suurema kasulikkusega kui 10 000 kroonise tulu saajale.

Seega on küsimuseks, kas on võimalik ühiskonna heaolu suurendada tulude ümberjagamise teel. Demokraatlikes ühiskondades valivad riigi kodanikud oma esindajad esindusorganitesse (parlament), kellele on delegeeritud õigus otsustada, mida, kui palju ning kelle jaoks toota avalikke kaupu, kuidas maksude ja toetust kaudu jaotada ümber sissetulekuid. Grupp, komitee või mingi muu kollektiiv peab valima alternatiivsete võimaluste vahel. Igal grupiliikmel on oma individuaalne eelistus ning küsimus seisneb selles, kuidas ühendada individuaalseid eelistusi kollektiivseks valikuks.

Erik Lindhal on esitanud arvamuse, et avalikke kaupu ei toodeta sellepärast küllaldasel määral, et ei suudeta kokku leppida nende finantseerimiseks vajaliku ja sobiva maksusüsteemi asjus. Ta on välja pakkunud protseduurid, kuidas saavutada üksmeelne otsus maksustamise ja koos sellega ka avalike kaupade tootmise kohta.

**Lindhali mudel** püüab võimalikult täpselt jälgida turu funktsioneerimist erakaupade pakkumisel, kus hind on kõikide tarbijate jaoks sama ning tarbijate poolt nõutav kaubakogus võrdub müüjate poolt pakutava kaubakogusega. Turu tasakaalu kirjeldab nõudlus- ja pakkumiskõvera lõikepunkt (joonis 6). Kogunõudlus-kõvera, mis moodustub üksikisikute nõudluskõverate summeerimise teel ja pakkumiskõvera lõikepunktis on jaotus Pareto- efektiivne.

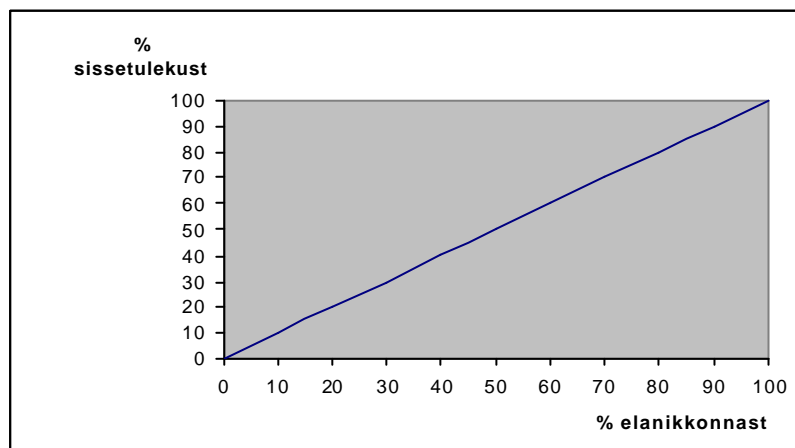


**Joonis 6.** Lindahli tasakaal.

Lindhali tasakaaluks ongi avalike kaupade nõudlus- ja pakkumiskõverate lõikepunkt. Nõudluskõverate genereerimiseks küsitakse tarbijatelt, kui palju nad soovivad avalikke kaupu, kui nad peaksid maksma iga kaubaühiku eest teatava hinna. Lindhali tasakaalu puhul saavad kõik isikud avalikku kaupa samas koguses  $G^*$ , kuid maksavad erinevat maksuhinda  $p_1$  ja  $p_2$ . Tegemist on efektiivse jaotusega, sest Lindhali tasakaal on Pareto-efektiivne.

Lindhali hinnamudeli praktilisel rakendamisel on probleemiks see, et inimestel pole kasulik väljendada oma tõelisi soove kuna nende poolt väljendatud nõudlus tõstab maksuhinda. Seetõttu avaldavad nad pigem väiksemat ostusoovi võrreldes oma tegeliku huviga antud teenuse järele.

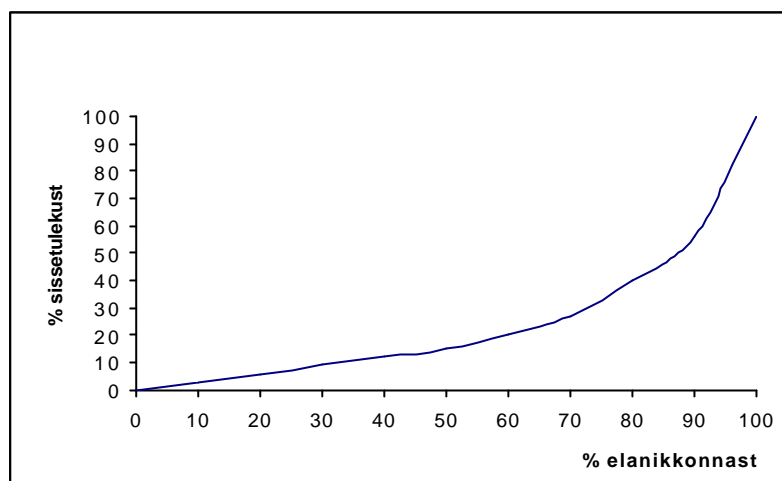
Majandusteadlased esitavad ebavõrdsuse taset majanduses sageli diagrammi abil, mida nimetatakse **Lorenzi kõveraks** (joonis 7). Lorenzi kõver näitab kumulatiivselt osade kaupa riigi kogutulu, mida saavad kõige vaesemad 5 protsenti, kõige vaesemad 10 protsenti, kõige vaesemad 15 protsenti jne kuni 100 protsendini.



**Joonis 7.** Lorenzi kõver.

Joonisel on kujutatud olukorda, kus ühiskonnas valitseb täielikult võrdsus, 10% elanikkonnast saab 10% tuludest, 20% elanikkonnast saab 20% tuludest jne ning Lorenzi kõver on sirgjoon.

Olukorda, kus tulud jaotuvad ebavõrdselt on kujutatud joonisel 8. Lorenzi kõver on suhteliselt kumer. Mida lähemal on Lorenzi kõver diagonaalile, seda võrdsem on sissetulekute jaotumine. Seda vahet mõõdab Gini koefitsient. Kui diagonaali ja kõvera vaheline pindala on 0, on Gini koefitsient 0 ja ebavõrdsus puudub, maksimaalselt saab Gini koefitsient olla 1. Enamikes arenenud riikides on Gini koefitsient ligikaudu 0,3.



Joonis 8. Lorenzi kõver sissetulekute ebavõrdsuse korral.

## 2.5. Valitsuse valikud

Väga oluline on küsimus, kuidas määrata avalikest eelarvetest tehtavate kulutuste tase ühiskonnas. Turumajanduses toimub vajalike kaupade tootmise taseme kindlaksmääramine hinnasüsteemi kaudu. Avalikus sektoris langetatakse otsuseid ressursside jaotamise kohta teisiti. Riigi kodanikud valivad hääletamise teel esindajad, kes omakorda hääletavad valitsuse eelarve üle. Otsuse tegija peab kindlaks tegema valijate eelistused, kelle nimel ta otsuseid teeb. Samas pole ka valijate arvamused ja huvid üksmeelsed. Seega kerkib alati üles lahkarvamuste kooskõlastamise probleem. Kuivõrd üksmeelt on väga raske saavutada, siis tavaliselt valimissüsteemid seda ei nõuagi ja otsused võetakse vastu **enamuse häältega**. Demokraatlikes riikides kasutatakse kõige laialdasemalt otsuste tegemisel enamushääletust ehk kahe alternatiivse variandi vahel valimisel võib olla variant, mille poolt antakse rohkem hääli. Erinevateks alternatiivideks võivad olla näiteks erinevate suurustega kulud mingile riigi poolt pakutavale avalikule teenusele (kas lastetoetus esimesele lapsele on 150 krooni või 300 krooni) või erinevate projektide vahel valimine (kas riigieelarvest saab raha Põltsamaa gümnaasium või Westholmi gümnaasium).

Hääletamise jaoks on oluline teada, mida eelistavad üksikisikutest maksumaksjad. Tavaliselt eeldatakse, et maksumaksjad lähtuvad oma isiklikest huvidest ja võrdlevad avalikest teenustest saadavat kasu enda poolt tehtavate lisakulutustega. Kui valitsus kulutab avalikele teenustele väga vähe, on avalike teenuste piirkasulikkus väga suur. Samas valitsuse kulutuste suurenemisel avalikele teenustele hakkab avalike teenuste piirkasulikkus vähenema. Samuti on oluline teada, et mida rohkem valitsus avalikele teenustele kulutab, seda vähem saavad maksumaksjad kasutada tasulisi teenuseid (piirkasulikkus kasvab). Seega valitsuse kulutuste kasvades üksikisiku jaoks kasulikkus kõigepealt suureneb ja hakkab siis vähenema. Üksikisikud eelistavad niisugust valitsuse kulutuste taset, mille puhul kasulikkus on maksimaalne.

Üksikisikute suhtumist avalike kulutuste suurusesse määravad kolm tegurit:

1. Erinevad avalikud teenused võivad lihtsalt ühtedele isikutele meeldida rohkem kui teistele isikutele. Mõned isikud ei pruugi näiteks mitte kunagi kasutada mõnda avalikku teenust (laste mänguväljak).
2. Erinevatel isikutel on erinevad sissetulekud. Suuremate sissetulekutega inimesed eelistavad tavaliselt kulutada rohkem – nii tasulistele kaupadele kui ka avalikele teenustele:
3. Maksusüsteem, kus on määratud, kui palju kulutusi iga üksik maksumaksja kannab. Rikkamad eelistavad ühtlase maksustamise korral, kus kõik peavad maksma sama maksumäär, suuremaid kulutusi avalikele teenustele, vaesed väiksemaid. Juhul kui rikkamad peavad maksma rohkem ja vaesemad vähem, eelistavad rikkamad madalamat avalike kulutuste taset.

Enamushääletus ei pruugi alati anda selget otsust ja seda juhul, kui valida tuleb rohkem kui kahe alternatiivi vahel. Loogikast on tuntud transitiivsuse omadus, mille kohaselt sellest, et a on suurem kui b ja b on suurem kui c, järedub, et ka a on suurem kui c. Poliitiliste valikute puhul aga transitiivsuse omadus ei pruugi kehtida.

Kujutame olukorda, kus I valija eelistus kolme variandi vahel on järjekorras A, B ja C. II valija järjekord variantide osas on C, B ja A ning III valijal B, C ja A.



Kui hääletame A ja B vahel, võidab variant B varianti A 2:1. Kui hääletame B ja C vahel võidab variant B varianti C hääletega 2:1 ning hääletades A ja C vahel, võidab variant C varianti A 2:1. Seega saame enamushääletuse teel järjekorra 1) B (2 võitu), 2) C (1 võit) ja 3) A (mitte ühtegi võitu).

Vahetame nüüd II valija puhul järjekorda nii, et see oleks C, A ja B. B võidab C-d 2:1, C võidab A-d 2:1, kuid A võidab nüüd B-d 2:1 ja meil pole võimalik ühest variantide järjekorda määrata, võitjat ei selgugi. Seda olukorda nimetatakse **hääletamise paradoksiks**.

Sel juhul sõltub tulemus, eriti siis, kui me alustame valikuga kahe variandi vahel ja halvima kõrvale jätame, hääletamise järjekorrast. Alustades A ja B võrdlemisest, saame tulemuseks, et A on parem. Võrreldes A-d C-ga saame tulemuseks, et parim on C.

Kui me alustame aga B ja C võrdlemisest, saame tulemuseks, et B on parem. Võrreldes nüüd edasi B-d A-ga, saame tulemuseks, et parim on hoopis A.

Selgub, et tulemus sõltub sellest, millises järjekorras variandid hääletusele pannakse. Teadlikku valiku mõjutamist hääletamise järjekorra kaudu nimetatakse päevakorraga manipuleerimiseks. Kuna hääletajad saavad aru, et hääletel on mingi järjekord, võivad nad hakata hääletamisel strateegiat kasutama. Hääletaja ei pruugi esimeses hääletusvoorus hääletada oma tegeliku eelistuse järgi, vaid arvestades hääletuse lõplikke tagajärgi.

Päevakorraga manipuleerimine mõjutab tulemust siis, kui variantide osas ei kehti transitiivsuse tingimus. Sellised olukorrad esinevad juhtudel, kui pole võimalik üheselt mõõta valikuga kaasnevaid positiivseid ja negatiivseid tulemusi ning eelistused taanduvad suhteliselt subjektiivsetele hinnangutele.

Enamik majandusteadlasi arvab, et kui poliitilises protsessis on domineerivaks jõuks erihuvidega grupid ning selle tulemusena õnnestub erihuvidega gruppidel kehtestada kaubanduslikke piiranguid või hankida endale subsidiume, on sellest tulenev ressursside jaotamine ebaefektiivne. See tähendab, et on olemas alternatiivne ressursside jaotus, mis parandaks kõigi olukorda.

## 2.6. Projektide valik avalikus sektoris

Avalike projektide puhul tuleks kasutada samu analüüsimeetodeid nagu eraprojektide puhul selle erinevusega, et maksimeerida tuleb kasumi asemel ühiskonna heaolu. Avalike programmide analüüsimisel peaks programmi vajadus olema seotud turutõrgete esinemisega. Oluline on valitsuse poolt rahastamisele leida alternatiivseid vorme nagu eratootmise maksustamine ja subsideerimine, lepingute sõlmimine tootjatega, tarbijate toetamine.

Alternatiivsete programmide puhul tuleb hinnata programmide väärtust. Samuti on oluline hinnata programmi leviku tagajärgi ning programmi efektiivsust.

Kulude-tulude analüüsil tuleb võimalusel lähtuda turuhindadest, üldjuhul ei saa valitsuse poolt initsieeritud programmide puhul neid aluseks võtta kuna turuhinda kas pole olemas või nad ei kajasta sotsiaalseid piirtulusid ja piirkulusid õieti.

Avaliku sektori kulutuste analüüsi võib J. Stiglitz'i järgi jaotada 10 etappi.

### 1. programmi vajalikkus

- analüüsitakse programmi ajalugu ja selle alustamisel valitsenud tingimusi;
- missugused üksikisikud või grupid avaldasid survet selle programmi vastuvõtmiseks;
- missuguste vajaduste rahuldamiseks see programm oli kavandatud;

### 2. turutõrked, mille lahendamisele programm on suunatud

- püütakse programmi vajadust seostada ühe või mitme turutõrkega (puudulik konkurents, avalikud kaubad, välismõjud, puudulikud turud, puudulik informatsioon, makroökonomilised tegurid);
- kui tegemist on Pareto-efektiivse majandusega, tuleks hinnata, kas turumajandusest tulenev sissetulekute jaotumine on sotsiaalselt õiglane või kas pole tegemist kaupadega, mille tarbimist valitsus peaks soodustama või piirama selle tõttu, et tarbija ei pruugi teha endale kõige soodsamaid otsuseid.

### 3. programmi võimalikud alternatiivid

- kauba tootmine avaliku sektori poolt, millega kaasneb otsustamine, kuidas toodangut jaotada. (turuhinnaga, omahinnaga, alla omahinna, tasuta);

- tootmine toimub erasektori poolt, valitsus soodustab dotatsioonidega tegevusi, mida ta soovib soodustada ja piirad maksudega tegevusi, mida ta soovib piirata. Ka siin on mitu võimalus: 1) erasektor toodab kauba, valitsus turustab, 2) valitsus doteerib tootmist, 3) valitsus doteerib tarbijaid;
  - tootmine toimub erasektori poolt, valitsus reguleerib oma eesmärkide saavutamist normatiivaktidega, et kindlustada ettevõtete käitumine teataval viisil.
4. programmi üksikute detailide rõhutamine
    - programmi täpsest sisust, näiteks toetuste eraldamise tingimustest, sõltub sageli programmi õnnestumine;
    - reeglite kehtestamisel on vajalik leida kompromiss kahte tüüpi vigade vahel: abi ei tohi keelata abivajajatele ja abi ei tohiks saada need, kes seda ei vaja;
    - teatud reeglite kehtestamine võib kaasa tuua ebasoovitavaid tagajärgi (üksikemade toetamine võib vähendada abiellumise soove).
  5. erasektori reaktsioonid programmile
    - erasektor võib reageerida valitsuse programmile nii, et programmi kasulikkus muutub olematuks (sotsiaalkindlustuse kulude suurendamine võib viia säästude vähendamisele või laste soovi vähendamisele vanemaid toetada).
  6. programmi efektiivsuse analüüs
    - hinnatakse alternatiivsete programmide efektiivsust ning seda, mil määral erinevad alternatiivid vastavad poliitilistele eesmärkidele
    - hinnatakse ebaefektiivse asendusefekti võimalikkust (toiduaineid doteeritakse teatud summa ulatuses)
  7. programmi vahendite jaotumisele avalduvate tagajärgede analüüs
    - inimesed saavad programmist erinevalt kasu, seega on oluline kindlaks teha, kes on programmi tegelikud tulusaajad (lühiperioodil tõstavad eluasemedotatsioonid korterite hinda – kasusaajad on korterite omanikud)
    - hinnatakse programmi mõju ühiskonnas erinevatele elanike gruppidele (ka grupi sees võivad kasud erineda)
    - võib hinnata programmi mõju tootjatele
    - kuidas mõjub programm eri perioodide jaotusele (kuidas mõjub vanuritele mõeldud programm tänastele noortele – tulevastele vanuritele)
    - kas programm avaldab jaotusele progressiivset või regressiivset mõju
  8. õigluse ja efektiivsuse vahelised kompromisside identifitseerimine
    - kulutuste programmides tehakse efektiivsuse ja õigluse vahel kompromisse, kulutuste programmi kavandamine eeldab teatavaid kulutusi
  9. programmi eesmärkide analüüs
    - lisaks efektiivsuse ja õigluse tagamisele võivad valitsuse programmi eesmärgid olla veelgi laiemad ning hinnata tuleneb mil määral programmid täidavad poliitilisi eesmärke
    - mõnel juhul on valitsusel keeruline spetsifitseerida programmi kõik eesmärgid ning määratleda nende saavutamiseks kõik regulatsioonid ja nende ulatus
  10. poliitilise protsessi mõju programmile
    - demokraatia tingimustes on vastuvõetud programm paljude inimeste gruppide arvamuste kompromiss, ja ei tarvitse olla kooskõlas ühegi grupi tervikliku eesmärgiga
    - programmide üksikud sätted võivad olla kasulikud teatud gruppidele, kes suudavad organiseerudes mõjutada poliitilist protsessi kasulike sätete vastuvõtmise suunas

## KÜSIMUSED

1. Selgitage, kes on valitsuse programmide tegelikud tulusaajad:
  - *Tallinna linnavalitsus alustas elamuehitusprogrammi*
  - *Haridusministeeriumi poolt käivitatud programm 21. sajandi kool koolide renoveerimiseks*
  - *Õppetoeetuste programm*

2. Nimetage programmi põhjenduseks olev turutõrge:
  - *Töötu abiraha*
  - *Autode turvavööde nõue*
3. Selgitage, kas järgmiste kaupade ja teenuste puhul on tegemist puhta avaliku kaubaga:
  - *Õpe päästekolledžis*
  - *Elekter*
  - *Tuletõrje*
  - *Kadrioru park*
4. Kuidas saab valitsus normeerida järgmiste avalike eelarvete kaudu pakutavate erakaupade tarbimist:
  - *Perearsti vastuvõtt*
  - *Puusaliigese operatsioon*
  - *Põhiharidus*
  - *Kõrgharidus*

### 3. RIIGIEELARVE MÕISTE, ÜLESANDED

#### 3.1. Riigieelarve mõiste

**Riigieelarvet** võib defineerida kui riigi tulude ja kulude plaani mingil perioodil ehk eelarveaastal, mis kinnitatakse parlamendi poolt seadusena ja on aluseks valitsuse tegevuse rahastamisel. Riigieelarve täidab finantspoliitilist ülesannet ehk riigieelarve kaudu rahastatakse valitsuse programme ja ülesandeid.

Eelarvepoliitikal on kolm funktsiooni:

1. Tootmistegurite allokatsiooni korrigeerimine – läbi riigieelarve tulude ja kulude toimub niisugune tootmistegurite paigutamine, mis rahuldab ühiskonna vajadusi avalike kaupade pakkumisel ning kindlustab samas erakaupade nõudlusele vastava pakkumise.
2. Tulude ja vara jaotuse korrigeerimine – läbi maksusüsteemi ja toetuste süsteemi toimub sotsiaalse õigluse tagamine
3. Majandusliku stabiilsuse tagamine – eelarve tulused ja kulused kasutatakse majandusliku stabiilsuse tagamiseks: vältimaks tööpuudust, inflatsiooni, väliskaubandusbilansi tasakaalustamatust ja kindlustamaks SKP kasvu.

#### 3.2. Eelarve klassikalised printsiibid

Aegade jooksul on välja kujunenud hulk eelarve põhimõtteid, millest püütakse kinni pidada demokraatliku riigikorraldusega riikides.

**Eelarve täielikkuse põhimõte** – eelarves peavad kajastuma riigi kõik tulud ja kulud.

Eelarvestamine toimub brutoprintsiibil, kus tulud ja kulud kirjutatakse välja täies summas ja eraldi. Eelarves tuleb kajastada ka kõik riigiasutuste tulud. Erandi moodustavad tavaliselt riigi- ja munitsipaaltegevused, kus rakendatakse netoprintsiipi (eelarves kajastub nende tegevuse saldo)

**Selguse põhimõte** – eelarve tulud ja kulud peavad olema nii selgesti ja arusaadavalt esitatud, et nende päritolu ja eesmärk oleks üheselt mõistetav. Eelarves esitatakse tulud nende tekkepõhjuse järgi ning kulud otstarbe järgi. Eelarve peab näitama, kust pärineb tulu ning mis otstarbel vastav kulutus on tehtud. Seda saavutatakse eelarve klassifikaatori kaudu. Klassifikaator lähtub kolmest printsiibist:

1. majanduslikust otstarbest;
2. tegevusvaldkonnast;
3. administratiivsest struktuurist.

Hea klassifikaator annab tõese ja üheselt mõistetava ülevaate eelarve kõigist võimalikest tuludest ja kuludest. Eestis koostab eelarve klassifikaatori, ja vajadusel ka muudab seda, rahandusministeerium.

**Ühtsuse põhimõte** – kõik riigieelarve tulud koondatakse ühtsesse fondi ( riigikassa) ja sealt tehakse ka kõik kulud. Kõik eelarve tulud koondatakse ühtsele kontserniarvele, mis võib sisaldada mitmeid erinevaid arveid ning sealt kaetakse kõik kulud. Nii saab teostada kontrolli eelarveliste vahendite sihtotstarbelise kasutamise üle ning jälgida eelarve tulude täitumist.

**Eesmärgist sõltumatus põhimõte** – tulud ei tohi olla seotud konkreetsete kuludega. Eelarve kõik tulud katavad eelarve kõikide kulude katmise eesmärgi. See välistab tulude sidumise määratud kuludega. Eelarve terviklikkuse põhimõte välistab erikassade ja erifondide pidamise. Eelarveväliste fondide pidamine vähendab eelarve paindlikkust, mis on eriti oluline, kui eelarveperioodi jooksul tekib vajadus korrigeerida prioriteete ja suurendada mõne osa või peatüki kulutusi. Uus kulu ei pea kindlasti tähendama uue maksu kehtestamist. Erandkorras võib tulu siduda kuluga, kui see on seadusega ette määratud. Selliste näidetena võib nimetada riigieelarvest laekuvad sihtotstarbelised investeeringud või sotsiaalkindlustuse väljamakseteks kuuluvad summad

**Täpsuse põhimõte** – eelarve koostamine peab olema võimalikult täpne, ehk kinnitatud eelarve ka eelarve tegelik täitmine peavad olema võimalikult sarnased. Eelarve planeerimisel tuleb eeldatavad tulud ja kulud fikseerida täpsusega, mida võimaldab kasutatav eelarvemeetod. Eelarve tulude ennustamisel tuleb lähtuda eeldatavast majandusliku arengus prognoosist (SKP kasvust) ja inflatsiooni tasemest ning korrigeerida arenguid arvesse võtvate teguritega (Sellisteks võivad olla ettevõtete edukas areng või vastupidi, pankrotioht). Kulude arvestamisel tuleb arvestada palgaalaseid läbirääkimisi ning nende mõju, infrastruktuuri ettevõtete poolt osutatavate teenuste hinnamuutusi jms. Eelarvetulude täpset planeerimist raskendab kiiresti muutuv majanduskeskkond. Seepärast on parem koostada eelarve tulude pool pessimistlikult ning kulude pool realistlikult. Kui eelarveaasta jooksul selgub, et tulusid laekus siiski enam, saab olukorda korrigeerida lisaeelarvega, millega lubatakse täiendavaid kulutusi. Lisaks majanduslikele mõjuritele sõltub maksutulude selgitamine ja sissenõudmine maksuhaldurite teadmistest ja oskustest. Riikide praktika näitab, et uue maksu kehtestamisel on selle laekumine rakendusperioodil planeeritust oluliselt madalam. Kulusid mõjutab aga oluliselt majanduse arengusuund. Kui majandus on tõusuteel, siis sotsiaalkulud on väiksemad, languseperioodil kasvab aga vajadus neid suurendada, samal ajal kui tulud vähenevad.

**Eelnevuse põhimõte** – eelarve hõlmab eelarveaasta tulusid ja kulusid. Eelarveaasta on kindel periood, mis ei pea kokku langema kalendriaastaga. Eelarve peab valmis olema enne algavat eelarveaastat. Eelarve hõlmab määratud perioodi tulusid ja kulusid, mida nimetatakse eelarveaastaks.

**Spetsialiseerituse põhimõte** – eristatakse kvantitatiivset ja kvalitatiivset spetsialiseeritust. Kvantitatiivne spetsialiseeritus tähendab, et kulutuste maksimaalne summa on seadusega määratud ning seda tuleb järgida. Planeeritud kulutustest suuremate kulutuste tegemine on keelatud. Eelarvekulude planeerimisel tuleb kinni pidada majanduslikkuse ja kokkuhoiu printsiibist. Kui tulud või kulud osutuvad suuremateks kui planeeriti, siis tuleb teha lisaeelarve. Lisaeelarve tegemisel tuleb aga alati näidata, missuguste tulude suurenemine võimaldab täiendavaid kulutusi finantseerida. Lisaeelarve võib tingida ka eriolukord nagu loodusõnnetus või pankrottide laine, mis suurendab oluliselt erakorralisi toetusi jms.

Kvalitatiivne spetsialiseeritus tähendab, et valitsus võib teha ainult eelarveseadusega ettenähtud kulutusi. Kvalitatiivse spetsialiseeritusega määratakse eelarve struktuur ja antakse valitsusele ette mängureeglid, mida viimane peab järgima. Oluline on seejuures see, millise täpsusega seadusandlik organ eelarve kinnitab, sest kõik mis jääb sellest madalamale on valitsuse kompetents. Kui seadusandja fikseerib asutuse kulud kokku, siis on valitsusel õigus muuta kulude struktuuri asutuse sees tõstes näiteks osa hankekulusid personalikulude alla või vastupidi.

**Avalikkuse põhimõte** – eelarve eelnõu, eelarve menetluse etapid, eelarveseadus ja eelarve täitmise aruanne peavad olema avalikustatud ja riigi kodanikele kättesaadavad. See on demokraatia põhiprintsiip ja õigusriigi eelarve seadusliku koostamise eeldus. Valitsusüksuse seadusandliku organi liikmed, nii võimul kui ka opositsioonis olevad, peavad saama eelarve eelnõu tutvumiseks kätte piisavalt aegselt. Eelarve eelnõu peab koos kõigi lisadega olema pärast avalikku teadaannet saadav üldsuse esindajatele, kodanike ja maksukohuslaste protestid tuleb ära kuulata ja vastus anda. See, kuivõrd üldsus kasutab oma osalusõigust eelarve koostamisel, jääb üldsuse enda otsustada. Kuigi seda õigust kasutatakse harva, peavad poliitikud avalikkuse printsiipi siiski rangelt järgima. Eelarvemenetluse kõik etapid peavad olema avalikustatud määral, mis võimaldab igal kodanikul saada ülevaate riigi eelarvepoliitikast. Eelarve menetlemise protsessi käigus

tehtud ja vastuvõetud muudatustest tuleb esmajoones informeerida asutusi ja organisatsioone, keda see muudatus puudutab, kuid informatsioon rahvaesindajate muudatusettepanekutest peab olema saadaval ka laiemale üldsusele. Avalikkuse põhimõtet teenib informatsiooni edastamine läbi meediakanalite ja ajakirjanduse.

### 3.3. Eelarve menetlemine

Eelarve menetlemist reguleerib riigieelarve seadus (RT I 2002,67,405).

Riigieelarve menetlemine saab alguse Riigi eelarvestrateegia koostamist st, mis on aluseks riigieelarve eelnõu koostamisel. Eelarvestrateegia koostatakse järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta ning selle kiidab rahandusministri ettepanekul heaks Vabariigi Valitsus hiljemalt seitse kuud enne eelarveaasta algust.

Eelarvestrateegias esitatakse:

- eelarvepoliitilised põhimõtted, sealhulgas riigieelarve tasakaalu, ülejäägi või puudujäägi suhtes;
- Vabariigi Valitsuse tegevuse peamised eesmärgid;
- majandusolukorra analüüs;
- majandusarengu prognoos, sealhulgas valitsussektori tulude prognoos;
- muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon.

Ministeeriumid koostavad oma valitsemisala eelarve projekti lähtudes eelarvestrateegiast, valdkondlikest strateegilistest arengukavadest, ministeeriumi strateegiast ning ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste tegevuskavadest ja investeringute kavadest.

Ministeeriumid esitavad oma valitsemisala eelarve projekti koos seletuskirja ning tegevuskava ja investeringute kavaga Rahandusministeeriumile. Koos seletuskirjaga esitatakse Rahandusministeeriumile ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute eelarvetaotlused ja nende põhjendused.

Eelarve projekti, selle kulude põhjendatuse ja otstarbekuse ning investeringute RIP-i võtmise taotluste üle peetakse Rahandusministeeriumi ja vastava ministeeriumi esindajate vahel läbirääkimisi, mille kohta koostatakse protokoll, milles fikseeritakse mõlema poole esindajate vahel kooskõlastatud ja kooskõlastamata jäänud eelarve projekti summad, lisades viimaste puhul lahkavused.

Kui ministrid ei nõustu eelarveläbirääkimiste tulemustega ja ei saavuta rahandusministriga kokkulepet, lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Pärast läbirääkimisi ning lahkavuste lahendamist Vabariigi Valitsuses koostab Rahandusministeerium ministeeriumide eelarvete projektidest lähtuvalt riigieelarve eelnõu ning esitab selle koos seletuskirjaga Vabariigi Valitsusele. Seletuskirjas antakse selgitused ja põhjendused eelnõus kavandatud tulude ja kulude ning finantseerimistingute kohta, samuti esitatakse ülevaade majandusolukorrast ning tegevus- ja investeringute kavadest ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute eelarvetaotlustest.

Riigieelarve eelnõu läbivaatamisel on Vabariigi Valitsusel õigus riigieelarve eelnõusse võetud summasid muuta või eelnõust välja jätta.

Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Koos riigieelarve eelnõuga esitatakse Riigikogule ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest ning riigieelarve eelnõu seletuskiri ja RIP.

Riigieelarve eelnõu menetlemine Riigikogus toimub seaduseelnõude menetlemise korras. Riigieelarve eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel.

Riigieelarve eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib eelnõus ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.

Riigieelarve eelnõu muutmise ettepanek ei või põhjustada riigieelarve puudujääki, selle suurenemist või ülejäägi vähenemist. Riigikogu võtab riigieelarve vastu seadusena.

Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest.

Riigieelarve muutmiseks kulude kogumahtu muutmata võib Vabariigi Valitsus algatada mitte hiljem kui kaks kuud enne eelarveaasta lõppu riigieelarve muutmise seaduse eelnõu.

Riigieelarve muutmiseks, kui see on seotud kulude kogumahu suurendamise või vähendamisega, võib Vabariigi Valitsuse ettepanekul eelarveaasta kestel võtta vastu lisaelarve. Lisaelarve eelnõus võib ette näha ka riigieelarves määratud kulude otstarbe ja finantseerimistingute muutmist.

Riigieelarve kulusid suurendava lisaelarve eelnõu esitatakse Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta lõppu. Riigieelarve kulusid vähendava lisaelarve eelnõu tuleb Riigikogule esitada vähemalt kaks kuud enne eelarveaasta lõppu.

Lisaelarve eelnõu menetlemine toimub seaduseelnõude menetlemise korras.

### 3.4. Aruandlus

Riigieelarvest finantseeritav riigiasutus ja muu riigieelarvest sihtotstarbeliselt finantseeritav asutus koostab oma eelarve täitmise aruande ja esitab selle Rahandusministeeriumile ning oma kõrgemalseisvale organile. Rahandusministeerium koostab riigieelarve täitmise aruande, mis koosneb tulude-kulude täitmise aruandest ja tegevuskavade täitmise aruandest ja esitab selle Vabariigi Valitsusele.

Riigieelarve täitmise aruande esitab Vabariigi Valitsus aruandeaastale järgneva aasta 1. juuniks Riigikogule kinnitamiseks ja Riigikontrollile arvamuse andmiseks.

Riigikontroll annab arvamuse riigieelarve täitmise aruande kohta Riigikogule 1. septembriks.

Riigikontrolli arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta kuulatakse ära riigieelarve täitmise aruande kinnitamisel.

### 3.5. Eesti eelarvesüsteem, selle elemendid, eelarve tulud ja kulud

Eesti riigi eelarvesüsteemi osadeks on riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarved. Riigieelarve koosseisu kuuluvad lisaks ka Riikliku Sotsiaalkindlustuse, Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa eelarved. Riikliku Sotsiaalkindlustuse ja Eesti Haigekassa eelarved kuuluvad riigieelarve koosseisu alates 2000. eelarveaastast, kuni 1999. aastani kajastusid need summad eelarvevälistes fondides. Eelarvevälised fondid olid põhjendatud üleminekuperioodil kui riigieelarve süsteem oli alles välja kujunemata. Täna on tagatud ka riigieelarve koosseisus eelarve läbipaistvus.

Tabel 1 (vt lk 23) esitab Eesti eelarvesüsteemi jaotust ning eelarvete prognoose kuni aastani 2006.

**Eelarve tulud.** Riigi peamiseks tuluallikaks on maksud. Eesti riigieelarve tuludest moodustavad maksutulud ligikaudu 90%. Seega on maksude mõju avalikule sektorile äärmiselt suur. Tabelis 2 (lk 24) on esitatud tulude laekumine 2002. ja 2003. aastal.

**Eelarve kulud.** Valitsuse kulutused moodustavad avaliku sektori poolt kaupade ja teenuste tootmine, erasektori toodetud kaupade ja teenuste ostmine ning väljamaksed elanikkonnale. Valitsuse kuludest moodustavad kõige suurema osa kulutused tervishoiule, haridusele ja kultuurile

Erasektorilt kaupade ja teenuste ostmine suurendab majanduslikku aktiivsust tagades ettevõtete toodangule turu ning luues juurde uusi töökohti. Samuti võimaldab see ligi meelitada uusi investeringuid.

Väljamaksed elanikkonnale peavad garanteerima ühiskonnas sotsiaalse õigluse. Turumajandus ei taga tulude võrdset jaotamist ühiskonnas, seega jaotab valitsus mitmesuguste toetuste kaudu raha ümber. Olulisimatena saab nimetada: pensionid, peretoetused, toetused puuetega inimestele, sotsiaaltoetused, toetused töötutele.

Valitsussektori kulusid võib liigitada mitmeti: ministeeriumide järgi, funktsioonide ja finantseerimisallikate kaupa, majandusliku iseloomu järgi. Tabelis 3 (lk 25) on toodud Eesti riigieelarve jaotus tegevusalade järgi.

**Tabel 1.** Valitsussektori eelarve valitsustasandite lõikes aastatel 2002–2006 (mln krooni).

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Riigieelarve ja välisfinantseeritud kapitalikulud</b>					
<b>Tulud</b>	<b>21 600,5</b>	23 212,5	25 139,9	<b>27 008,2</b>	<b>28 942,0</b>
Maksud	17 365,9	18 756,5	20 539,5	22 288,5	24 098,5
Mittemaksuline tulu	4 234,6	4 456,0	4 600,4	4 719,7	4 843,5
Välisabi	1 401,4	1 668,5	1 668,5	1 668,5	1 668,5
<b>Kulud kokku</b>	<b>22 129,4</b>	23 032,5	24 929,9	<b>26 778,2</b>	<b>28 672,0</b>
Jooksvad kulud	19 356,9	20 092,5	21 744,9	23 328,2	24 872,0
Kapitalikulud	2 772,5	2 940,0	3 185,0	3 450,0	3 800,0
Välislaenudest	637,4	615,1	546,8	110,4	11,6
Välisabist	1 401,4	1 668,5	1 668,5	1 668,5	1 668,5
<b>Netolaenamine</b>	<b>-930,0</b>	-50,0	-50,0	<b>-50,0</b>	<b>-50,0</b>
<b>Defitsiit (-)/Ülejääk(+)</b>	<b>401,1</b>	230,0	260,0	<b>280,0</b>	<b>320,0</b>
<b>Kohalikud omavalitsused</b>					
<b>Tulud</b>	<b>9 673,6</b>	10 350,0	10 810,0	<b>11 560,0</b>	<b>12 370,0</b>
Omatulud	6 173,6	6 570,0	7 030,0	7 520,0	8 050,0
Valitsustasandite vahelised siirded	3 500,0	3 780,0	3 780,0	4 040,0	4 320,0
<b>Kulud</b>	<b>10 265,0</b>	10 730,0	11 220,0	<b>12 000,0</b>	<b>12 840,0</b>
Jooksvad kulud	8 215,0	8 530,0	8 884,0	9 470,0	10 110,0
Kapitalikulud	2 050,0	2 200,0	2 336,0	2 530,0	2 730,0
<b>Defitsiit (-)/Ülejääk(+)</b>	<b>-591,4</b>	-380,0	-410,0	<b>-440,0</b>	<b>-470,0</b>
<b>Riiklik Sotsiaalkindlustus</b>					
Tulud	7 330,1	7 172,8	7 842,2	8 548,0	9 358,5
Kulud	7 529,3	7 902,8	8 472,2	9 018,0	9 708,5
<b>Defitsiit (-)/Ülejääk(+)</b>	<b>-199,2</b>	-730,0	-630,0	<b>-470,0</b>	<b>-350,0</b>
<b>Eesti Töötukassa *</b>					
Tulud	568,8	309,5	339,6	371,8	407,0
Kulud	0,0	309,5	339,6	371,8	407,0
<b>Defitsiit (-)/Ülejääk(+)</b>	<b>568,8</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Eesti Haigekassa</b>					
Tulud	4 915,0	5 364,3	5 886,6	6 443,7	7 054,7
Kulud	4 654,2	5 214,3	5 736,6	6 293,7	6 904,7
<b>Defitsiit (-)/Ülejääk(+)</b>	<b>221,4</b>	150,0	150,0	<b>150,0</b>	<b>150,0</b>
<b>Valitsussektori defitsiit(-)/ ülejääk(+)</b> **	<b>400,7</b>	-730,0	-630,0	<b>-480,0</b>	<b>-350,0</b>

\* - töötukassa arvestuse eelduseks on 2003–2005 miinimummäärad.

\*\* - valitsussektoris on defitsiit 2003–2006 pensionireformi kulude võrra.

Allikas: Riigi eelarvestrateegia 2003-2006.

**Tabel 2.** Tulude laekumine 2002. ja 2003. aastal (mln krooni).

ptk		2003. a. projekt	2002. a eelarve koos II lisaelarvega	Kasv (%)
<b>1</b>	<b>TULUD</b>	<b>38 434 018</b>	<b>35 661 425</b>	7,77
<b>11</b>	<b>Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed</b>	<b>33 387 300</b>	<b>30 581 900</b>	9,17
111	Tulumaks	4 833 800	4 368 300	10,66
111.01	Füüsilise isiku tulumaks	3 726 800	3 418 300	9,02
111.02	Juriidilise isiku tulumaks	1 107 000	950 000	16,53
112	Sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed	13 953 000	12 643 000	10,36
112.01	Sotsiaalmaks	13 953 000	12 643 000	10,36
112.01.1	Sotsiaalmaks pensionikindlustuseks	8 456 364	7 662 424	10,36
112.01.2	Sotsiaalmaks ravikindlustuseks	5 496 636	4 980 576	10,36
113	Omandimaksud	50 000	-	-
113.02	Raskeveokimaks	50 000	-	-
114	Maksud kaupadelt ja teenustelt	14 510 500	13 535 600	7,20
114.01	Käibemaks	10 490 000	9 610 000	9,16
114.03	Aktsiisid	3 845 500	3 765 600	2,12
114.03.1	Alkoholiaktsiis	1 240 000	1 160 000	6,90
114.03.2	Tubakaaktsiis	755 000	680 000	11,03
114.03.3	Kütuseaktsiis	1 850 000	1 745 000	6,02
114.03.4	Mootorsõidukiaktsiis	-	180 000	-
114.03.5	Pakendiaktsiis	500	600	-16,67
114.04	Hasartmängumaks	175 000	160 000	9,38
115	Maksud väliskaubanduselt ja -tehingutelt	40 000	35 000	14,29
115.01	Tollimaks	40 000	35 000	14,29
	<b>Mittemaksudlised tulud</b>	<b>5 046 718</b>	<b>5 079 525</b>	-0,65
12	Kaupade ja teenuste müük	1 338 680	1 198 036	11,74
121	Riigilõivud	758 013	677 996	11,80
122	Laekumised majandustegevusest	458 067	421 360	8,71
129	Muu kaupade ja teenuste müük	122 600	98 680	24,24
13	Materiaalsete ja immateriaalsete varade müük	258 920	266 600	-2,88
14	Tulud varadelt	1 233 283	1 959 900	-37,07
15	Toetused	1 834 769	1 331 989	37,75
19	Muud tulud	381 066	323 000	17,98

Allikas: Rahandusministeerium.



**Tabel 3.** Eesti riigieelarve jaotus tegevusalade järgi (mln kr).

	Riigieelarve kulud tegevusala järgi	2003 summa	Osakaal %	2002 summa	Osakaal %
401	Üldised valitsussektori teenused	2576,40	6,7	2 871,20	8,1
401.8	Üldisloomuga ülekanDED valitsussektoris	1283,40	3,3	1 376,30	3,9
402	Riigikaitse	2390,20	6,2	2 094,60	5,9
403	Avalik kord ja julgeolek	2723,60	7	2 524,90	7,1
404	Majandus	4170,50	10,8	3 709,40	10,5
405	Keskonnakaitse	1143,20	3	845,40	2,4
406	Elamu- ja kommunaalmajandus	30,00	0,1		
407	Tervishoid	5850,40	15,1	5 322,00	15
408	Vabaaeg, kultuur ja religioon	1348,30	3,5	1 180,80	3,3
409	Haridus	4872,10	12,6	4 479,90	12,7
410	Sotsiaalne kaitse	12349,20	31,9	10 965,00	31
	Kokku	38737,30	100	35 369,50	100

Allikas: Rahandusministeerium.

## KÜSIMUSED

1. Mis on riigieelarve?
2. Kas Eesti riigieelarve vastab eelarve klassikalistele printsiipidele?
3. Missuguseid funktsioone täidab Eesti riigi eelarve?
4. Kirjeldage eelarvestrateegia põhjal valitsuse tegevusi püstitatud eesmärkide täitmiseks.
5. Nimetage eelarve menetlemise tähtsamad etapid.

## 4. RIIGIEELARVE TULUD, MAKSUSTAMISE ALUSED JA MAKSUSÜSTEEM

### 4.1. Maksustamise põhiprintsiibid

Iga valitsus vajab oma tegevuseks vahendeid. Põhilise osa vahenditest koguvad valitsused maksudena. **Maks on võimu poolt enda kasuks kehtestatud kohustuslik makse, mis maksumaksjatele otsest kasu ei anna.** Oma sisult tähendab maksustamine seda, et riigi kodanikud töötavad mingi aja valitsuse heaks, ehk kui üksikisiku tulumaksu määr on 26%, siis neljandiku oma tööajast töötavad isikud valitsuse heaks.

Makse on kogutud juba ammustest aegadest.

- Vanasti oldi rohkem sõltuvad maksukogujast.
- Kaasajal on inimestel rohkem vabadust ja võimalusi reguleerida oma maksude suurusi (elukoha muutus, vähem või rohkem töötamine).

**Maksude kehtestamine toob alati kaasa diskussiooni, kas maksud on õiglased. Maksusüsteemi õiglusele on demokraatlikud riigid palju tähelepanu pööranud. Maksuteoorias on enam esile tõstetud kahte maksustamise põhiprintsiipi. Need on ekvivalentsuse printsiip ja maksevõimelisuse printsiip.**

**Ekvivalentsuse printsiip** (*Benefit principle*) lähtub eeldusest, et iga maksumaksja peab osalema kulude katmises nende teenuste eest, mida ta saab avaliku sektori poolt ehk õiglane maksusüsteem sõltub ka avalike kulutuste struktuurist. Riik on loodud avalike vajaduste rahuldamiseks. Riik pakub oma kodanikele turvalisust, haridust, tervise- ja sotsiaalkaitset. Riigikorraldus tähendab ka võimu ja valitsemist, mis

omakorda kaetakse kodanike maksude arvel. Seega ekvivalentsuse printsiibis väljenduvad riigi ja tema kodanike vahetussuhted: riigi poolt mitmesugused teenused, riigi kodanike poolt maksud. Kui suurenevad kodanike nõudmised teenuste hulga ja kvaliteedile, peavad suurenema ka maksud. Nii õigustab ekvivalentsuse printsiip maksude tõstmise vajalikkust ning määrab ka selle kodanike ringi, kes maksukoormat peaksid kandma.

Kasutatakse kaht ekvivalentsuse kriteeriumit: **kuluekvivalentsus** ja **kasuekvivalentsus**. Kuluekvivalentsust rakendatakse peamiselt kollektiivsete vajaduste rahuldamisel, kus konkreetset kasusaajat on raske selgitada, näiteks politsei kaitseb kõiki kodanikke, õpetaja õpetab kõiki klassi lapsi ühtemoodi jne, mistõttu peab iga kodanik maksma niipalju makse, et need kulud oleksid kaetud. Kasuekvivalentsus tähendab riigipoolse teenuse konkreetset kasu konkreetsele kodanikule – maksumaksjale, näiteks sillamaks (silla korrashoidmiseks). Ekvivalentsuse printsiip võib rakendada ka mõne teenuse tarbimise piiramiseks (näiteks tubakaaktsiis).

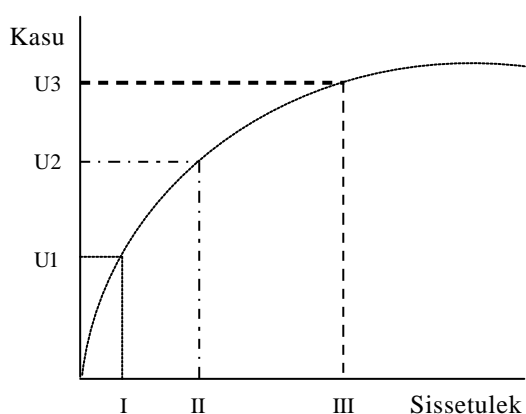
Ekvivalentsuse printsiibi rakendamisel maksusüsteemi ülesehitamiseks on raskuseks asjaolu, et pole võimalik eristada makse, mida kasutatakse avalike teenuste rahastamiseks ja makse, mida kasutatakse sissetulekute ümberjagamiseks. Seetõttu on oluline arvestada samaaegselt ka maksumaksjate maksevõimelisust.

**Maksevõimelisuse printsiip** (*Ability to pay*) lähtub maksumaksja võimalusest maksta ega arvesta kasu suurust, mida riigi poolt pakutav avalik teenus konkreetsele maksumaksjale annab. Maksuvõimelisuse printsiibi puhul muutub oluliseks küsimus, kuidas ikkagi isikute maksuvõimet mõõta. Maksusüsteemi loetakse horisontaalsest õiglaseks, kui kõiki võrdsete võimetega isikuid maksustatakse võrdselt. Vertikaalse õigluse printsiip väidab, et kõrgema maksevõimega isikud peaksid maksma rohkem makse. Maksujõudu arvestab kõige enam tulumaks, seepärast maksustatakse suurema sissetulekuga inimesi paljudes riikides kõrgema määraga kui väikesema sissetulekuga isikuid.

## 4.2. Maksuohvri teooriad

Maksumäärade väljatöötamise aluseks on maksuohvri teooriad. Teooriate raames püütakse leida optimaalset maksustamise taset.

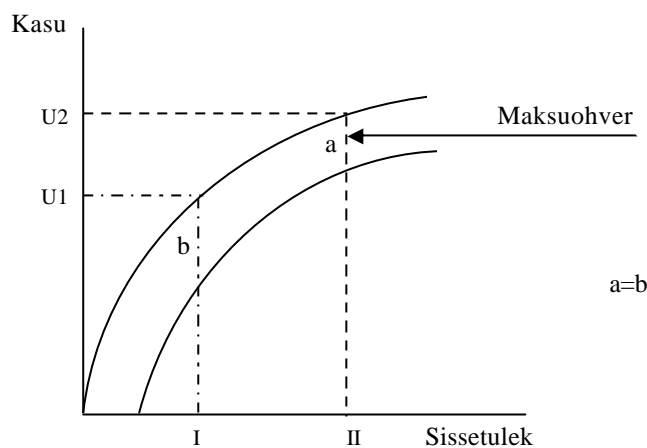
Maksuohvri teooria lähtub sellest, et iga sissetulek esindab kasusaamise võimalust, iga täiendav sissetulek aga esindab täiendava kasu (piirkasu) saamise võimalust, kuid sissetulekute kasvades piirkasu (täiendava kasu) kasv aeglustub. Kui inimese palk on 1000 krooni, siis 100 kroonine lisa on rohkem tuntav, kui inimesele, kellel on 10 000 kroonine sissetulek. Maksuohvri teooria analüüsib erineva sissetulekuga inimeste käitumist ja selgitab kõikide inimeste jaoks enamuse poolt tunnustatava normaalse sissetuleku ja piirkasu vahelise sõltuvuse. Kasufunktsiooni (joonis 9) põhjal konstrueeritakse maksumäär ning jaotatakse maksukoormus erineva sissetulekuga inimeste vahel.



**Joonis 9.** Sissetuleku kasufunktsioon.

**Maksuohvri teoorias eristatakse absoluutselt võrdset ohvrit, proportsionaalset maksuohvrit ja võrdset piirohvrit. Maksuohvriteooriad taotlevad kõik võrdsust, kuid teevad seda erineval viisil.**

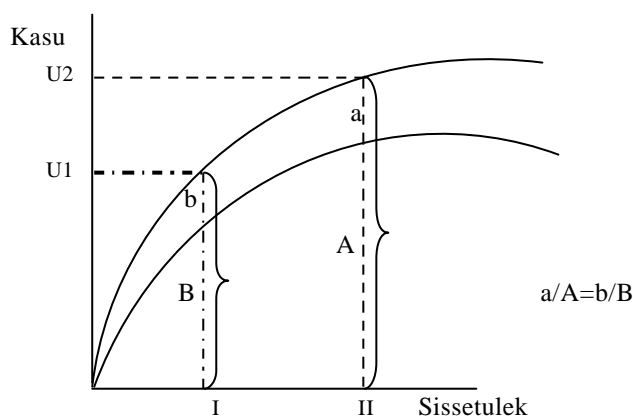
**Absoluutselt võrdse ohvri** teooria järgi on maksude näol maksjatele kaotsi läinud kasu absoluutmahus võrdne ehk I maksumaksja poolt makstav maksusumma B ja II maksumaksja poolt makstav maksusumma A on võrdsed (joonis 10).



**Joonis 10.** Absoluutselt võrdne maksuohver.

Absoluutselt võrdse maksuohvri puhul ei kohelda erinevaid maksumaksjaid erinevalt. Riigid on võtnud siin ümberjaotaja rolli, mille sihtiks on kindlustada kõigile kodanikele vähemalt füsioloogiline elatusmiinimum.

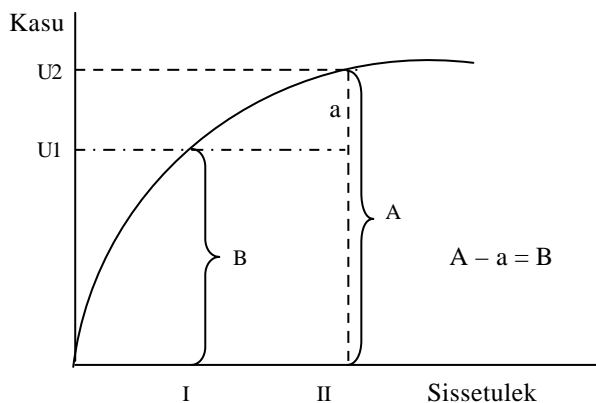
**Proportsionaalse ohvri teooria** kohaselt on maksjatel maksudena kaotatud kasu võrdeline sissetulekuga. Mida kõrgem sissetulek, seda suurem on kasu kaotus, kuid samas proportsioonis kui madala sissetulekuga perel (joonis 11).



**Joonis 11.** Proportsionaalne maksuohver.

Proportsionaalse maksuohvri järgi peab maksustamisega kaasnev kasude vähenemine toimuma kõikidel võrdsetel määral, nii et kasude suhe jääks endiseks.

**Võrdse piirohvri teooria** järgi maksab suure sissetulekuga isik (A) kogu maksu (a). Väikse sissetulekuga isiku (B) ja suure sissetulekuga isiku (A) kasu hulgad võrdsustuvad (joonis 12).



**Joonis 12.** Võrdne piirohver.

### 4.3. Hea maksusüsteemi tunnused

Heaks maksusüsteemiks nimetab majandusteadlane J. Stigliz viiele järgmisele tunnusele vastavat maksusüsteemi:

1. Maksud peavad olema majanduslikult efektiivsed.
2. Maksude administreerimine peaks olema võimalikult lihtne.
3. Maksusüsteem peaks olema paindlik.
4. Maksusüsteem peaks olema läbipaistev ja poliitiliselt vastutav maksumaksjate ees.
5. Maksusüsteem peaks olema õiglane.

#### **1. Maksud peavad olema majanduslikult efektiivsed, st toetama majanduslikku aktiivsust ja ei tohi takistada ressursside efektiivset jaotumist.**

Maksupoliitika võib moonutada majanduslikku käitumist, ajendama vähem säästma ja töötama. Maksustamine mõjutab ettevõtjate riskeerimist, investeerimistaset, ressursside suunamist teadus- ja arendustegevusele ning lõppkokkuvõttes kogu riigi majanduse arengut. Maksustamisest sõltub kui suur osa säästudest kulub elamispinna soetamiseks, kui palju muudele rajatistele ja seadmete soetamiseks. Samuti mõjutab maksustamine loodusressursside kasutamise määra. Praktiliselt kõik ressursside jaotamise alased otsused, mida majanduses tehakse, on ühel või teisel viisil mõjutatud maksustamisest.

Mõnikord mõjutab maksustamine tehingu vormi rohkem kui tehingu sisu. Inimese seisukohalt pole eriti tähtis, kas ta hoiab ise pensionieaks raha kokku või laseb tööandjal osa palgast pensioniarvele kanda. Kuid maksustamine on täiesti erinev ja seetõttu on inimestel kasulikum säästa raha pensioniarve kaudu kui otse pangakontol.

Samuti dividendide ja intresside erinev maksustamine võib mõjutada ettevõtete majandusotsuseid selle kohta, kas finantseerida täiendavad investeeringud laenuvõtmise või uute aktsiate emiteerimise teel.

Maksustamist võib kasutada mõnikord ka majanduslikku efektiivsust stimuleerivalt, näiteks mõne turutõrke korrigeerimiseks. Korrigeerivad maksud võimaldavad hankida tulusid ja parandada ressursside jaotamise efektiivsust. Korrigeerivateks maksudeks on näiteks saatemaksud, ressursside kasutamise tasud.

Majandus ei kohane uue maksuga kohe. Lühiperioodil ei saa majandus uuele maksule täies ulatuses reageerida, seega tekivad suuremad moonutused pikal perioodil. Mõningaid maksu mõjutusi võib tunda juba enne maksu kehtestamist, kui maks alles välja kuulutatakse. Näiteks vara eelseisvast maksustamisest teatamisel muutub kohe selle vara väärtus. Arutlus eluasemelaenu intresside mahaarvestamise lõpetamisest maksustatavalt tulult põhjustab inimestes kartuse, et elamispindadesse investeerimine muutub oluliselt kulukamaks ning see omakorda võib vähendada uue elamispinna nõudlust.

Maks on majandusliku käitumise suhtes mittemoonutuslik ainult siis, kui inimene ei saa oma maksukohustuse muutmiseks midagi teha. Moonutused tulevad inimeste püüdest oma maksukohustust vähendada. Makse ei ole võimalik moonutada siis, kui tegemist on kindlasummaliste maksudega nagu näiteks isikumaks, mida tuleb maksta sõltumata maksumaksja sissetulekust ja vara hulgast. Kõik kaupadelt võtavad maksud on moonutuslikud kuna inimene saab oma maksukohustust vähendada, ostes lihtsalt vähem kaupa. Samuti on moonutuslikud tulumaksud – maksukohustuse vähendamiseks saab lihtsalt vähem tööd teha või vähem säästa.

Mõistmaks paremini maksustamise ja majandusliku efektiivsuse seost vaatleme järgnevalt kuidas maksud võivad mõjutada ühe tootmisressursi – tööjõu – pakkumist.

Tööjõuga otseselt seotud maksudeks on Eestis sotsiaal-, töötuskindlustus- ja üksikisiku tulumaks. Analüüsisides maksude muutmise mõju tööhõive seisukohalt on oluline määratleda missugune osapool, kas töövõtjad või tööandjad, kannab maksukoormust. Maksukoormuse jaotumine töövõtja ja tööandja vahel ei sõltu pikas perspektiivis mitte sellest, kumb tööjõuturu osapooltest on maksukohustuslane, vaid tööjõu nõudlus- ja pakkumiselastsustest. Kui tööjõu pakkumine on suhteliselt mitteelastne, kannavad suurema osa maksukoormusest töövõtjad, ja vastupidi. Mida elastsem on tööjõu pakkumine võrreldes nõudlusega, seda vähem muutub maksude tõstmise tagajärjel töövõtja poolt saadud netopalk ja seda suuremat mõju avaldab maksukoormuse tõus tööpuudusele. Kui tööjõu pakkumine on mitteelastne, kandub kogu maksukoormuse tõus üle töövõtjale, mille tulemusena töötajate netopalk langeb. (brutopalk jääb samaks) ja maksude tõstmine tööpuudusele mõju ei avalda.

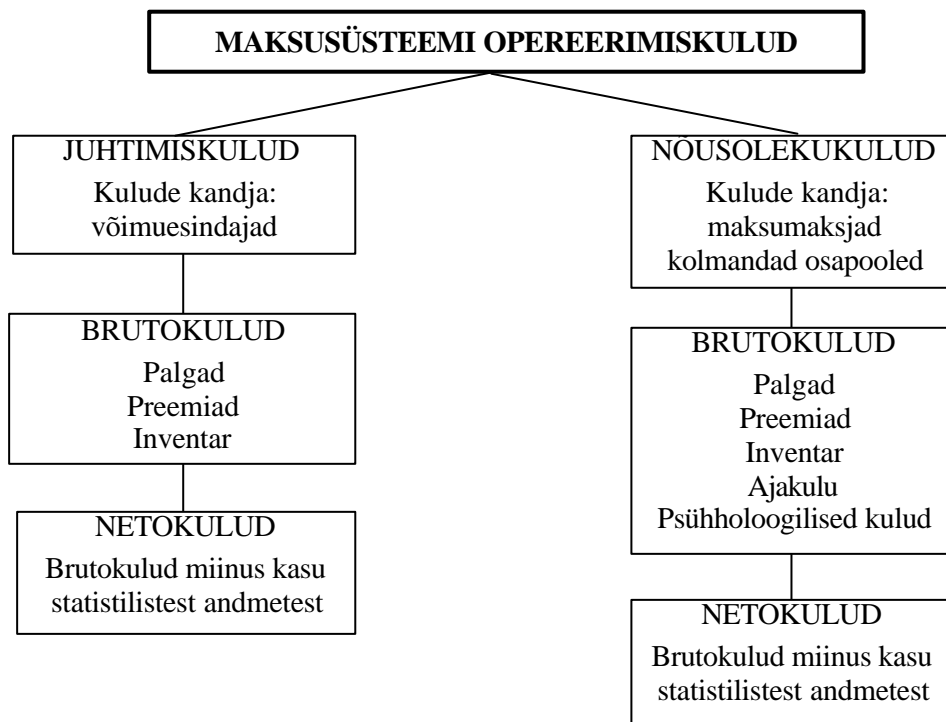
Üldjuhul kehtib seaduspära, et mida madalam on netopalkade paindlikkus, seda tõenäolisem on, et tööjõu maksukoormuse suurenemine põhjustab tööpuuduse määra kasvu. Seetõttu võib maksukoormuse tõstmine avaldada negatiivset mõju tööhõivele, mis omakorda tähendab tööjõuresursi raiskamist ehk ebaefektiivset ressursside paiknemist majanduses.

Kapitalimaksudeks loetakse ettevõtte tulumaksu ning omanditehingutega seotud kaudseid makse (riigilõivud, maamaks jm maksud omandilt). Kapitalimaksude muutmine võib tööturgudele mõju avaldada kui selle tulemusel muutuvad tootmistegurite – tööjõud ja kapital – suhtelised hinnad. Lühiperioodil tõstab kapitalimaksude alandamine tööjõu suhtelist hinda, mis võib kaasa tuua tööpuuduse kasvu. Samas võib pikas perspektiivis niisugune maksupoliitika muutus tööhõivele soodsalt mõjuda. Kuna kapitalimaksude langetamine alandab kapitali omahinda, suurenevad selle tagajärjel investeeringud, mis avaldab soodsat mõju majanduskasvule ja selle kaudu ka hõivele.

Tarbimismaksudena käsitletakse Eestis käibe- ja aktsiisimaksu. Tarbimismaksude ja tööhõive seoseid analüüsid käsitletakse tarbimismakse sageli tööjõu maksukoormuse osana. Antud käsitlusviisi puhul eeldatakse, et töötajad kulutavad kogu tööga teenitud tulu tarbimisele, st elanike töise tulu säästumäär on null. Arvestades säästmise madalat taset Eestis, on selline lähenemisviis Eesti maksusüsteemi analüüsimisel õigustatud. Kui tarbimismakse arvestatakse tööjõu maksukoormuse osana, on nende muutmise mõju tööjõule sarnane otseste tööjõumaksude omaga, st tarbimismaksude tõstmine võib põhjustada tööpuuduse tõusu eeldusel, et selle tagajärjeks on brutopalkade tõus ja tööjõukulude suurenemine.

**2. Maksude administreerimine peaks olema võimalikult lihtne ja korralduskulud ei tohiks olla suured.** Ehk teisiti, maksuobjekti selgitamine, arvestamine, maksu arvutamine, kontrollimine ja sissenõudmine ei tohiks olla maksja jaoks liiga keerukas ega liiga kulukas. Halvimal juhul võivad administreerimiskulud ületada maksuna saadud tulu.

Optimaalne maksustamine peab arvestama lisaks optimaalsetele maksumääradele ka juhtimiskulusid, nõusolekukuluseid, maksude vältimiskulusid ning maksudest kõrvalehüülimise kulusid. **Juhtimiskulud on need kulud, mida kannab riik maksusüsteemi ülalpidamiseks.** Ülalpidamiskulude hulka kuuluvad maksuametnikele makstavad palgad ja kulud, mida tehakse maksumaksjate auditeerimiseks. Neid kulusid nii maksumaksjatele kui riigile võiks nimetada maksusüsteemi opereerimiskuludeks. Joonisel 13 on näidatud nende kulude mudelit.



**Joonis 13.** Maksusüsteemi opereerimiskulude skeem.  
*Allikas: Hakan Malmer, 1995.*

Kõrged juhtimiskulud mõjutavad nii investeerimist (valitsuse investeeringuid) kui ka produktiivsust. Kui näiteks valitsus saab maksutuludena kümme ühikut ning peab näiteks seitse ühikut kulutama maksude kogumise finantseerimiseks, siis on see selge ressurside raiskamine. Seega on olulise tähtsusega nende kulude minimeerimine.

Et midagi maksustada, peab olema võimalik seda mõõta ja kontrollida. Nüüdisaegses majanduses kontrollitakse ja mõõdetakse põhiliselt tehinguid. Veelgi parem on maksustada selliseid tehinguid, mis on võimalikult hästi dokumenteeritud, kuna siis on informatsiooni kogumiskulud madalamad. Sel põhjusel on kasulikum maksustada suuri firmasid, mis vajavad mahukat dokumenteerimist ka oma tarbeks. Ka hüpoteetiliste tehingute maksustamisel on oluline maksubaasi füüsiline mahukus või suurus, abiks on mitmesuguste registrite olemasolu (nt autoomanike register). Sellel põhjusel on eelistatum näiteks käibemaks aktsiisimaksu vastu, sest aktsiisimaksude kogumisel on erinevaid kaupu palju ja neid müüakse paljudes jaemüügipunktides. Enamiku käibemaksust võib aga koguda suurtootjate ja hulгимüügifirmadelt.

Juhtimiskulude seisukohast on väga oluline ka asjaolu, et eksisteeriks võimalikult vähe erinevaid maksumäärasid. Tihti püütakse kaudsete maksude regressiivsust vähendada esmatarbekaupade madala maksustamise ja luksuskaupade kõrge maksustamisega, mis muudab regressiivsed maksud justkui progressiivseks. Samas pole selge, kas see meetod ka ennast õigustab kuna arenenud riikides jääb see progressiivsus järjest väiksemaks, sest vaeste ja rikaste tarbimismudelid erinevad järjest vähem. Näiteks automaksud olid kergelt progressiivsed ajal, kui kõrgema keskklassi sotsiaalse stiili hulka kuulus kallite Cadillacide ja Mercedes-Benzidega sõitmine, kuid kuna nüüd on moodi tulnud väikeautod, siis on ka see progressiivsus kadunud. Samas aga kui maksumäärad kahe kauba vahel erinevad kas või natukene, siis on vaja teha kõiki toiminguid mõlema kauba puhul eraldi, mis sisuliselt tähendab ühe tegevuse dubleerimist.

Maksu administreerimise kulud sõltuvad ka sellest, missuguseid andmebaase on vaja info oamamiseks ning kui pikka aega peab andmeid säilitama.

Eestis kulus 2003. aastal 1 200 ametnikuga maksuameti ülalpidamiseks ca 220 miljonit krooni.

Lisaks otsestele maksuameti poolt tehtavatele kulutustele lisanduvad maksumaksjatele kaudsed kulutused. Maksukohuslase kuludeks ei ole ainult see summa, mis makstakse riigile maksudena, vaid kuludena tuleb arvestada ka neid väljaminekuid, mis tekivad seoses vajalike teadmiste omandamisega, et täita oma seaduslikke kohustusi; ajakulu, mis läheb maksude arvestamise peale; nõustajale makstav tasu; kulu, mis tekkis seoses nõustaja või maksuametniku külastamisega. Arvestamata ei tohi jätta ka psühholoogilisi kulusid, nagu seda on stress. **Neid kulusid nimetatakse nõusolekukuludeks**, mida maksumaksja on endale ise kaela tõmmanud, täites maksuametniku nõudmisi või minimeerides oma maksukohustusi

#### **Nõusolekukulude puhul tuleks eristada kahte liiki kulusid:**

1. kulusid, mida kannab maksumaksja seetõttu, et neid kulusid nõuavad toimingud, mis on maksuametniku poolt peale sunnitud;
2. kulusid, mida maksumaksja tõmbab endale vabatahtlikult, sooviga vähendada riigile makstavaid makse.

Teises punktis nimetatud kulud langevad muidugi ainult neile, kes soovivad sellisel moel oma kulusid vähendada. Kõige paremal juhul on sel teel võimalik isegi kogukuludid vähendada, kui leitakse mingeid võimalusi maksta riigile vähem makse. Teise kulu alla kuuluvad ka kulutused, mille eesmärgiks on maksudest kõrvalehiilimine. Võib väita, et iga tegevus, mille eesmärgiks on maksude vähendamine, on sotsiaalsest seisukohast vaadatuna sisuliselt ühiskonna puhaskahju. Praktikas on muidugi üsna keeruline eristada neid kahte kulude liiki, sest need sõltuvad maksumaksja kavatsustest, mida ei ole võimalik mõõta ega kontrollida

Eestis 2000. a läbiviidud tulumaksureformi tulemusel paljude ettevõtjate sõnul nõusolekukulud suurenesid. Uus tulumaksuseadus pöörab näiteks väga suurt tähelepanu erisoodustuste maksustamisele, mis suurendab nõusolekukulusid.

Nõusolekukulud piisavalt kõrged, et neile tähelepanu pühendada ning nii teadlaste kui ka valitsuste huvi nende kulude vastu on tõusnud. Järgnevalt on ära toodud peamised tegurid, mis sellist huvi kasvu on mõjutanud:

- arvutite areng on teinud võimalikuks viia läbi detailsemaid analüüse;
- kuna käibemaksul on üsna suured nõusoleku- ja juhtimiskulud, siis seoses selle maksu laialdase levikuga on tekkinud vajadus uurida põhjalikumalt käibemaksuga seotud kulusid;

- nõusolekukulude regressiivsus seab halvemasse olukorda väiksed firmad, väikeettevõtlus aga on üks parimaid võimalusi vähendada töötust;
- maksusüsteemid ise on muutunud väga keeruliseks.

Ka investeerimist võivad kõrged nõusolekukulud oluliselt pärssida, kuna potentsiaalsetele investeerijatele jääb vähem vahendeid investeeringute tegemiseks, ehk teisisõnu on tegelik maksumäär kõrgem kui seadusega määratud.

Nõusolekukulude seisukohast on kõige olulisem maksusüsteemi lihtsus, mis võimaldaks täita maksukohustusi kiiresti ja ilma nõustajaid palkamata. Seega kõige väiksemad nõusolekukulud tekiks siis, kui riigis kehtestatakse ainult üks ja äärmiselt lihtne maks, millest kõik aru saaksid.

Samas peetakse maksusüsteemi kujundamisel oluliseks saavutada teatud tasakaal õigluse ja efektiivsuse vahel. Optimaalne fiskaalpoliitika peab võimaldama võrdsustamist (teatud piirideni) ja olema ka efektiivne (mitte taotlema arutat maksukoormust). Rahuldavat ümberjaotuslikku tulemit pole kusagil õnnestunud saavutada ühe-kahe maksu ja abiraha abil. Optimaalseks lahenduseks loetakse terve kompleksi maksude ja toetuste rakendamist. Kompleksi peavad kuuluma nii otsesed kui ka kaudsed maksud, maksud tuludele, toodetele ja omandile, abirahad erinevat liiki töövõimetutele ja töötutele. Seega tuleb leppida paljude erinevate maksudega.

Üldised järeldused nõusolekukulude kohta, milleni on jõutud vastavateemalistes uurimustes, oleksid järgmised:

- üksikisiku tulumaksu, ettevõtte tulumaksu ja lisandunud väärtuse maksu nõusolekukulud on suuremad kui nende juhtimiskulud;
- nõusolekukulud on regressiivsed;
- nõusolekukulud tekitavad vastumeelsust (makse maksta on niigi halb).

Kui teha valikut kas kõrgete juhtimiskulude ja madalate nõusolekukulude või siis madalate juhtimiskulude ja kõrgete nõusolekukulude vahel, siis efektiivsuse seisukohast oleks eelistatum teine variant. Põhjendus oleks lihtne: juhtimiskulude vähenemisega vähenevad ka valitsuse kulutused, seega valitsuse osakaal majanduses, mis muudab majanduse efektiivsemaks.

Nõusolekukulude puhul tuleb eraldi vaadelda selliseid kulusid, mis tekivad seoses maksudest kõrvalehoidumisega. Maksumaksja, kes maksimeerib oma oodatud kasulikkust, läheb maksudest kõrvalehiilimise teele ainult siis, kui sellega on võimalik suurendada oma oodatavat sissetulekut, sealjuures arvestab ta ka oodatavaid trahve võimaliku vahelejäämise puhul. Kui maksumaksja hiilib maksudest kõrvale, siis suurendab ta sellega nii oma valmidust riskidele kui ka oodatavaid sissetulekuid ning see täiendav risk on kadu ühiskonna jaoks.

Üks võimalus selliseid kadusid minimeerida on kehtestada väga suured trahvid maksupetturitele. Põhjuseks on asjaolu, et ratsionaalne maksumaksja ei hakka kunagi maksudest kõrvale hiilime, kui sellega seotud kulud on liialt kõrged. Samas võib valitsus muuta need kulud ükskõik kui kõrgeks suurendades trahvimäärasid. See idee ignoreerib võimalikku korruptsiooni maksukogujate hulgas, samuti on niisugune süsteem liialt karm ja julm nende maksumaksjate jaoks, kes juhtuvad kogemata mõne vea tegema. Selge on, et mida karmimad on karistused, seda täpsem ja detailiseeritum peab olema maksumaksmise protsess, mis omakorda suurendab juhtimiskulusid. Samuti on suurte trahvide puuduseks see, et kuna trahvid on enamasti rahalised, on nende suurus piiratud maksumaksjate jõukusega. Teine võimalus maksudest kõrvalehiilimist vähendada on maksumaksjate väga põhjalik auditeerimine, kuid ka see on väga kulukas. Põhjalik auditeerimine on võimalik, tuginedes kolmele eeldusele:

1. maksumaksjate kõrge riskitundlikkus;
2. kõrgetasemeline tehnoloogia maksumaksjate auditeerimiseks;
3. maksukogumise delegeerimine paremini informeeritud agendile

Kui maksumaksja on väga riskitundlik, ning trahvid on väga kõrged, ei julge ta lihtsalt riskida vahelejäämisega. Kõrgetasemeline tehnoloogia aga võib oluliselt alandada juhtimiskulusid maksumaksjate auditeerimisel. Kui maksuametnik on paremini informeeritud maksumaksjatest, võib see samuti oluliselt vähendada juhtimiskulusid, sest maksumaksjatel on siis raskem maksuametnikku petta.

Seega on majanduskasvu silmas pidades väga oluline ka maksusüsteemi lihtsus ehk juhtimiskulude minimeerimiseks on vaja kehtestada selliseid makse, mille kogumine on lihtne või on olemas tipp tehnoloogia, mis võimaldab maksumaksjaid odavalt auditeerida.

### **3. Maksusüsteem peaks olema paindlik ning reageerima kergesti, mõnel juhul isegi automaatselt majanduses toimuvatele muudatustele.**

Eelarvepoliitika abil on võimalik majanduse tsüklilisi kõikumisi stabiliseerida kas situatsioonikohaste otsustega, millel on tavaliselt ühekordne mõju või selle abil, et toimivad automaatsed kohandumised majanduse hetkeolukorraga ehk automaatsed fiskaalsed stabilisaatorid. Automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite toimimine seisneb selles, et valitsuse eelarve reageerib majanduses toimuvatele muutustele, mõjutades sellega omakorda erasektori arengut. Kui majandus on tõusufaasis, siis kogutakse makse suhteliselt rohkem ja valitsuse ülekanded kodumajapidamistele vähenevad. Tulemuseks on majapidamiste poolt kasutada oleva tulu ja tarbimise kasvu pidurdumine. Vastupidises olukorras, majanduse langusfaasis, on maksukoormus suhteliselt väiksem ja ülekanded majapidamistele suurenevad, mistõttu tarbimise ja majanduskasvu vähenemine pidurdub. Maksusüsteemi ülesehitus kujundab suurel määral automaatsete fiskaalsete stabilisaatorite suurust.

Majanduslike tingimuste muutumisel on vaja ka maksumäärasid muuta. Mõnel juhul on neid korrektsioone lihtne teha, need tehakse automaatselt, mõnede korrektsioonide tegemiseks tuleb aga läbida poliitiliste vaidluste etapp. Seega tsüklitundlike maksude osakaalu tõus suurendab automaatset korrektsiooni.

Kui hinnad on stabiilsed, kutsub progressiivne maksusüsteem esile automaatse stabiliseerumise. Sissetulekute vähenedes väheneb keskmine maksumäär, sest väiksematelt sissetulekutelt makstakse madalama määraga makse. Sissetulekute suurenedes aga keskmine maksumäär tõuseb. Samuti aitab maksude indekseerimine inflatsiooni suhtes mõõnaperioodil toimuvate hinnatõusude ajal majandust stabiliseerida.

### **4. Maksusüsteem peaks olema läbipaistev ja poliitiliselt vastutav.**

Majandusteadlased arvavad, et valitsused peaksid suurendama vastutust maksumaksjate suhtes ja ei tohiks ära kasutada informeerimata kodanikke maksustamist puudutavate otsuste vastuvõtmisel.

Maksustamise seisukohalt on oluline suurendada maksude läbipaistvust, mis omakorda tähendab, et maksumaksjale peab olema selge, kes saab kehtestatud maksudest kasu ja kelle kanda jääb maksukoorem.

Sellest tulenevalt on maksud, mille maksjad on teada paremad kui maksud, mille koormuse kandja ei ole nii ilmne ehk näiteks üksikisiku tulumaks on hea maks ja ettevõtte tulumaks ei ole hea maks. Üksikisiku tulumaksu puhul on selge, et makse maksab tulu saaja. Ettevõtte tulumaksu puhul pole alati selge, kes tegelikult maksab maksu. Maksjaks võib olla nii tarbija, kõrgema kauba hinna läbi, ettevõtte omanik, väiksema kasumi läbi või hoopis ettevõtte töötaja kas madalama palga või töökohtade vähenemise läbi. Kes nendest, see sõltub nõudluse elastsusest ja turusituatsioonist.

Poliitiliselt vastutustundlikus maksusüsteemis muudetakse makse seadustes tehtud muudatuste tulemusena ja valitsus peab laskma kodanikel pidevalt hinnata, kas valitsus kulutab liiga palju või liiga vähe.

### **5. Maksusüsteem peaks olema ühiskonna enamuse arusaamise järgi õiglane ning aitama kaasa sissetulekute ja varanduse õiglasele jaotamisele, arvestades ühiskonnaliikmete maksujõudu.**

Kõige enam kritiseeritakse maksusüsteeme just nende ebaõigluse tõttu. Samas tuleb aru anda, et õigluse kriteeriumide kindlaksmääramine on äärmiselt keeruline.

Maksusüsteemi loetakse horisontaalsest õiglaseks, kui kõigi oluliste omaduste poolset võrdseid isikuid maksustatakse võrdselt. Kohe tekib küsimus, missugused on olulised omadused ja missugused erinevused peaksid olema lubamatud: vanus, sugu, abieluseis. Samas võivad vanus ja abieluseis olla maksustamisel olulised just selle tõttu, et need mõjutavad isiku maksevõimet.

Praktikas esineb palju näiteid selle kohta, kus maksusüsteem kohtleb erineva eelistusega inimesi erinevalt. Jälle kerkib üles küsimus õiglusest.

Vertikaalse õigluse printsiip väidab, et mõned inimesed on võimelised maksta kõrgemaid makse ning et nad peaksidki seda tegema. Jällegi kaasnevad probleemid: nende isikute kindlaksmääramine, kes peaksid kõrgema määraga makse maksta, sellele printsiibile vastavate maksueeskirjade koostamine ja igatüüpi puhul eraldi otsustamine, kas isik suudab maksu maksta kõrgema määraga ja kui palju ta peaks teistest rohkem maksta.



#### 4.4. Eesti maksusüsteem

On olemas suur hulk erinevaid makse, mida erinevad valitsused eri aegadel on kehtestanud. Põhiliselt jagunevad maksud kahte gruppi:

1. otsesed maksud – isikutele, nii füüsilistele kui juriidilistele;
2. kaudsed maksud – kaupadele ja teenustele.

Otsesed maksud tasutakse maksumaksjate tulust ja maksumaksjad on ka maksukoormuse kandjad. Kaudsete maksude puhul on võimalik, et maksukoormuse võrra suureneb müüdava kauba hind ning maksukoormuse kandjaks on kauba tarbija. Maksukoormuse ülakandmine sõltub nõudluse elastsusest.

Eestis on otsesteks maksudeks üksikisiku tulumaks, ettevõtte tulumaks, sotsiaalmaks. Kaudseteks maksudeks on aktsiisimaksud, käibemaks, hasartmängumaks, tollimaks, raskeveokimaks. Tabelis 4 on toodud erinevate maksude laekumise prognoos kuni 2006. aastani.

**Tabel 4.** Eesti riigieelarve maksutulude prognoos aastateks 2002–2006 (mln krooni).

	2002		2003	2004	2005	2006
	eelarve	prognoos	prognoos	prognoos	prognoos	prognoos
<b>Maksud kokku</b>	<b>29 462,5</b>	<b>29 878,9</b>	<b>32 373,5</b>	<b>35 482,5</b>	<b>38 645,6</b>	<b>41 811,5</b>
<b>Otsesed maksud</b>	<b>16 424,9</b>	<b>16 731,3</b>	<b>18 189,0</b>	<b>19 926,0</b>	<b>21 778,1</b>	<b>23 805,0</b>
Tulumaks	4 011,9	4 218,3	4 572,0	4 983,0	5 421,0	5 897,0
Üksikisiku tulumaks	3 391,9	3 418,3	3 722,0	4 083,0	4 471,0	4 897,0
Ettevõtte tulumaks	620,0	800,0	850,0	900,0	950,0	1 000,0
Sotsiaalmaks	12 413,0	12 513,0	13 617,0	14 943,0	16 357,1	17 908,0
sellest pensionikindlustuse II sambasse	253,5	253,5	1 079,9	1 214,2	1 365,4	1 494,8
<b>Kaudsed maksud</b>	<b>13 037,6</b>	<b>13 147,6</b>	<b>14 184,5</b>	<b>15 556,5</b>	<b>16 867,5</b>	<b>18 006,5</b>
Käibemaks	9 350,0	9 410,0	10 276,0	11 286,0	12 378,0	13 538,0
Aktsiisid	3 532,6	3 532,6	3 635,5	4 000,5	4 200,5	4 235,5
Alkoholiaktsiis	1 020,0	1 020,0	1 110,0	1 200,0	1 240,0	1 285,0
Tubakaaktsiis	615,0	615,0	675,0	750,0	810,0	750,0
Kütuseaktsiis	1 745,0	1 745,0	1 850,0	2 050,0	2 150,0	2 200,0
Mootorsõidukiaktsiis	152,0	152,0	–	–	–	–
Pakendiaktsiis	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Raskeveokimaks	–	–	50,0	60,0	65,0	70,0
Tollimaks	45,0	45,0	48,0	25,0	29,0	33,0
Hasartmängumaks	110,0	160,0	175,0	185,0	195,0	130,0

Allikas: Riigi eelarvestrateegia 2003–2006.

Eesti maksukorraldust reguleerib Maksukorralduse seadus. Seadus sätestab maksu mõiste, kirjeldab maksusüsteemi ülesehitust ning määrab maksuhalduri ja maksukohustuslase õigused, kohustused ja vastutuse. Samuti reguleerib seadus maksumenetlemise korda ning maksuvaidluste lahendamise korda.

Seaduse kohaselt on riiklikud maksud:

- tulumaks;
- sotsiaalmaks;
- maamaks;
- hasartmängumaks;
- käibemaks;
- tollimaks;
- aktsiisid;
- raskeveokimaks.

Riiklikud maksud kehtestatakse maksuseadustega, kus peavad olema ära märgitud: maksu nimetus, maksu objekt, maksumäär, maksumaksja, maksu saaja või laekumise koht, maksu tasumise tähtaeg, perioodilise maksu puhul ka maksustamisperiood, maksusumma arvutamise ja tasumise kord ning sellega kaasnevad lisakohustused ning võimalikud maksusoodustused.

Lisaks riiklikele maksudele võib valla- või linnavolikogu oma määrusega kehtestada haldusterritooriumil kohalikud maksud.

**Tulumaks**useaduse kohaselt on üksikisiku tulumaksumäär 26% maksumaksja tulust, millest on tehtud seadusega lubatud mahaarvamised. Residentist füüsilise isiku maksustamisperioodi tulust arvatakse maha maksuvaba tulu, mis 2004. aastal on 16 800 krooni. Lisaks on seadusega sätestatud, et maksuvabaks tuluks on samuti summad elatiseks, eluasemelaenu intressideks, koolituskuludeks, annetusteks tehtud väljaminekute ulatuses. Nõuded summade suuruste ja tingimuste kohta on sätestatud erinevate õigusaktidega. Maksustamisperiood on füüsilise isiku tulumaksu puhul kalendriaasta. Üksikisiku tulumaksust laekub 56% maksmaksja elukohajärgse kohaliku omavalitsuse eelarvesse ja 44% riigieelarvesse.

Ettevõtted maksavad Eestis tulumaksu sama maksumääraga 26% maksustatavalt tulult juhul kui kasum viiakse ettevõttest välja kas dividendidena või muus vormis. Samuti maksustatakse tulumaksuga residentist juriidilise isiku poolt tehtud kingitused, annetused ja vastuvõtukulud, ettevõtlusega mitteseotud kulud ja erisoodustused. Kasumit, mida ei jaotata vaid investeeritakse ettevõtte poolt firma arengusse, ei maksustata tulumaksuga. Maksustamisperioodiks on ettevõtte puhul kalendrikuu.

**Sotsiaalmaks** on pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus, mida makstakse töötajale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt, füüsilisele isikule töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel makstud tasudelt ja erisoodustustelt. Sotsiaalmaksu maksjaks on üldjuhul tööandja.

Sotsiaalmaksu määraks on 33% maksustatavalt summalt ning maksustamise periood on kalendrikuu. Sotsiaalmaks laekub riikliku pensionikindlustuse ja ravikindlustuse vahenditesse, kusjuures riikliku pensionikindlustuse ehk pensioni esimese samba vahenditesse ülekantava sotsiaalmaksu osa määr on 20% ja riikliku ravikindlustuse vahenditesse ehk Haigekassale ülekantava sotsiaalmaksu osa määr on 13%.

Pensionisüsteemi teise sambaga liitumisel maksab töötaja täiendavalt 2% sotsiaalmaksu ja lisaks läheb 4% esimese samba finantseerimise arvelt teise samba finantseerimiseks. Seega maksavad teise sambaga liitunud isikud pensionisüsteemi esimesesse sambasse 16% ja teise sambasse 6% maksustatavalt summalt. Pensionisüsteemi teise sambaga liitumine on alates 1983. aastal sündinud isikutele kohustuslik.

**Käibemaks** on oma sisult lisandunud väärtuse maks, mis tähendab, et maksustamisele kuulub ettevõtte poolt toodetud väärtuse ja ettevõttesse sisenenud väärtuse vahe. Käibemaksumäär on 18% maksustatavast väärtusest. Seadus näeb ette ka 5%-lise maksumäära raamatutele, ravimitele, etendustele, soojusenergiale ning null protsendilise maksumäära eksporditavale kaubale. Käibemaksuga ei maksustata sotsiaalset laadi kaupade ja teenuste käivet nagu näiteks tervishoiuteenus, postiteenus, koolitus.

Maksu objektiks on käibemaksu puhul kauba ja teenuse käive, mille tekkimise koht on Eesti, kauba import Eestisse ning teenuse osutamine, mille käibe tekkimise koht ei ole Eesti. Käive on kauba võõrandamine ja teenuse osutamine ettevõtluse käigus ning kauba või teenuse kasutamine ettevõtte omatarbeks.

Käibemaksukohustuslane on ettevõtlusega tegelev isik, kaasa arvatud avalik-õiguslik juriidiline isik, või riigi-, valla- või linnaasutus. Isik on kohustatud end registreerima maksukohustuslasena kui maksustatav käive ületab kalendriaasta algusest arvates 250 000 krooni, vastavas suuruses käibe tekkimise päevast.

**Aktiiside** puhul on maksuobjektiks aktiisikaup, mille nomenklatuur kehtestatakse rahandusministri määrusega. Aktiisimaksude puhul arvestatakse maksumäärad tavaliselt naturaalühikutele (bensini liiter, alkoholi liiter, sigarettide hulk). Maksu maksab üldjuhul aktiisilaopidaja, kellele on antud õigus aktiisilaos toota, ladustada, vastu võtta ja aktiisilaost lähetada aktiisikaupa.

Maksukohustus tekib aktiisikauba tootmisel või importimisel ning aktiisikauba maksustamisperioodiks on kalendrikuu.

## 4.5. Muud riigieelarve tulud

Lisaks maksudele laekuvad riigieelarvesse ka muud tulud ehk mitmesugused tasud, laenud, tulud riigivaramüügiust. **Tasu erinevus maksust seisneb vastuteene olemasolus.** Maksu makstes ei saa maksumaksja otseselt teenust, kuid tasu makstakse mingi teenuse või toote eest (riigilõivud, lasteaiatasu). Eestis moodustab muude laekumiste osakaal alla 15% riigieelarve tuludes (tabel 5).

**Tabel 5.** Riigieelarve muude tulude prognoos aastateks 2002–2006 (mln krooni).

Mittemaksulised tulud	5 069,6	5 069,6	4 456,0	4 600,4	4 719,7	4 576,4
Riigilõiv	678,0	678,0	715,4	740,0	770,2	798,0
Majandustegevusest laekuv tulu	421,4	421,4	406,2	440,0	450,0	460,0
Muu kaupade ja teenuste müük	98,6	98,6	103,0	108,0	114,0	120,0
Materiaalsete ja immateriaalsete varade müük	266,6	266,6	210,0	210,0	210,0	210,0
Tulu varadelt	1 880,6	1 880,6	1 007,9	1 063,9	1 112,0	1 162,0
Toetused	1 401,4	1 401,4	1 668,5	1 668,5	1 668,5	1 401,4
Muud tulud	323,0	323,0	345,0	370,0	395,0	425,0
<b>Tulud kokku</b>	<b>34 532,1</b>	<b>34 948,5</b>	<b>36 829,5</b>	<b>40 082,9</b>	<b>43 365,3</b>	<b>46 387,9</b>
<i>Tulud kokku (% SKPst)</i>	<b>33,5</b>	<b>33,9</b>	<b>32,7</b>	<b>32,5</b>	<b>32,1</b>	<b>31,4</b>

Allikas: Riigi eelarvestrateegia 2003–2006.

## KÜSIMUSED

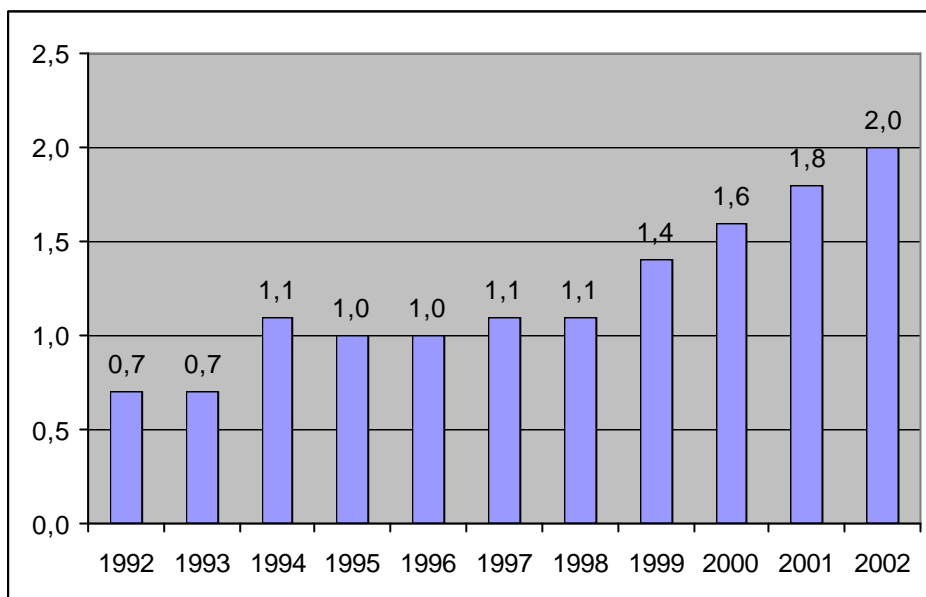
1. Valitsuse toetuste ja maksupoliitika mõjutab kodumajapidamiste poolt tehtud otsuseid. Missugused maksupoliitilised otsused mõjutaksid sündivuse suurenemist.
2. Kas Eesti peaks taastama ettevõtte tulumaksu ja maksustama ka ettevõtete poolt tehtavad investeeringud.
3. Kuidas mõjutab kavandatav üksikisiku tulumaksu vähendamine tööjõu nõudlust ja pakkumist?
4. Missuguse ettepaneku te teeksite ühe täiendava maksu kehtestamiseks, et saadavate tulude abil kahekordistada riigi poolt rahastatavate õppekohtade arvu?

## 5. AVALIKU SEKTORI KULUTUSED

### 5.1. Kaitsekulud

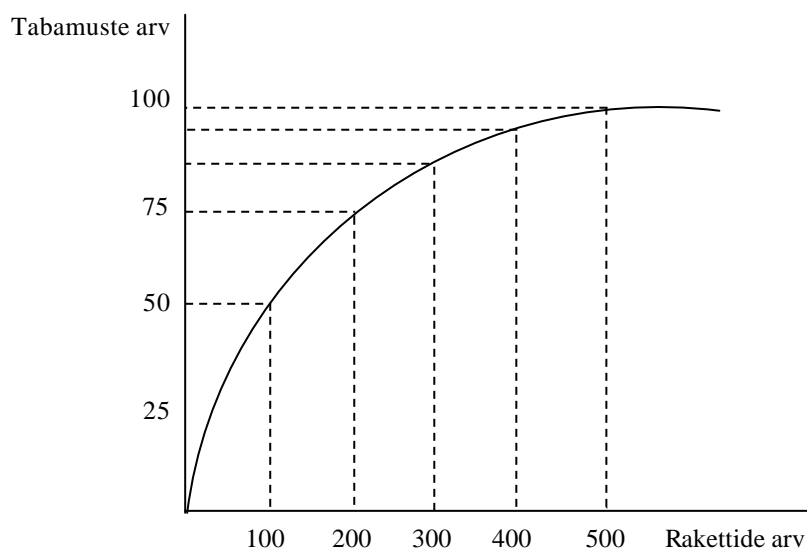
Kaitsekulutused on riigieelarves küllaltki suureks kuluartiklis, riigikaitse kulutused moodustavad 2003. aasta eelarves 2,39 miljardit krooni ehk 6,2% riigieelarve mahust. Jooniselt 14 on näha, kuidas kaitsekulutuste osakaal sisemajanduse kogutoodangust on viimase kümne aasta jooksul nii summadena kui osakaaluna kasvanud, moodustades praegu 2% SKP-st.

**Kaitsekulude eelarve puhul on põhiküsimuseks, kuidas saavutada ette nähtud rahaga võimalikult parim kaitsevõime riigile ehk kuidas peaksid ressursid paiknema.**



**Joonis 14.** Eesti kaitsekulutuste osa sisemajanduse koguproduktist (% SKP-st).  
Allikas: Kaitseministeerium.

Eelarvesumma jaotamisel tuleb arvestada erinevate riigikitsealaste eesmärkidega ning sellega missugust mõju avaldab tehtud kulutus. Kulutuste mõju analüüsi kirjeldab hästi alljärgnev näide<sup>2</sup> (joonis 15). Oletame, et iga rakett tabab märki 50 protsendilise tõenäosusega. Kui meil on vaja hävitada 100 sihtmärki ja me saadame sihtmärkide suunas 100 raketti, saavutame 50 tabamust. Järgmise 100 raketi väljasaatmisega saavutaksime 25 tabamust, kolmanda 100 raketi väljasaatmisega 13 tabamust jne. Ehk kui esimene 100 raketti andis 50 tabamust, siis suurendades väljalastud rakettide arvu 400-lt 500-ni saame täiendavalt ainult 3 tabamust. Seega on väga oluline seostada kulutused eesmärkidega ning teadmine, mida täiendavate kulutustega on võimalik saavutada, võimaldab teha ratsionaalsemaid otsuseid.



**Joonis 15.** Kulutuste mõju analüüs.

Seega on kaitsealaste kulutuste kavandamisel oluline hinnata ohtu ehk võimaliku vaenlase jõudude suurust ning sellest tulenevalt planeerida eesmärgid ja kulutused.

<sup>2</sup> Stiglitz lk 333.

**Riigi kaitsekulude suurus võib mõjutada võimaliku vaenlase käitumist.** Ühelt poolt võib riigi kulutuste suurendamine viia olukorran, kus riigi potentsiaalsed vaenlased kulutavad ilmselt kaitsevõime tõstmisele, samas aga võib vastulöögivõime tugevdamine hoopis vähendada võimaliku rünnaku tõenäosust.

**Kulutuste efektiivsusele avaldab olulist mõju see, kuidas valitsus endale vajalikke kaupu ja teenuseid hangib ning kes otsustab sõjaliste kulutuste üle.** Kaitsealaste hangete puhul on võime otsustada kalkulatsioonide realistlikkuse üle neil, kes on tulemuselt otseselt huvitatud ehk kaitsetehnika tootjatel, kes teevad pakkumise ja armeehvitseridel, kes sooviksid võimalikult paremat kaitseüsteemi, mis võib viia kaitsekulutuste ebaefektiivse kasutamiseni. Suurema efektiivsuse tagamiseks on oluliselt suurendatud tsiviilkontrolli sõjaliste otsuste eegemisel. Tsiviilkontrolli pooldajad arvavad, et alternatiivsete taotluste objektiivse läbivaatamist kaitsekulude üle otsustamisel saab tagada ainult tugev kaitseminister.

Valitsus on paremas olukorras, kui tal on võimalik riske hajutada läbi avalike hangete, aga ka sel juhul on kulutuste osas üle piiri minemise oht, sest valitsus ei tea kas ta on sõlminud lepingu kõige väiksema kuludega tootjaga. Riigihanke puhul saab hinnata seda, missugune firma teeb väikseima pakkumise. Samas võivad ka riigihanke puhul tekkida ülekulud eelkõige selle tõttu, et võib muutuda toodete spetsifikatsioon tingituna näiteks arendustööst.

Kulude tõhususe hindamisel on oluline, et:

- uute relvasüsteemide soetamist ei tohiks pidada eesmärgiks omaette, vaid abinõuks teatud kaitsealaste eesmärkide saavutamisel;
- soetamistel ei tuleks arvestada ainult madalaid kapitalikuluseid, vaid ka seda kui suured on hooldus- ja tööjõukulud;
- uuemad seadmed ei pruugi ilmtingimata olla kuluefektiivsemad, ei pruugi olla sama töökindlad ja võivad nõuda rohkem hoolduskuluseid.

**Valitsus hangib armeele tööjõudu sageli teisiti kui teised tööandjad oma töötajaid hangivad, nimelt läbi sunniviisiline väeteenistusse kutsumise.** Kohustuslik sõjaväeteenistus tekitab ebaefektiivsust. Väeteenistusse kutsumine tähendab, et nende inimeste palk on väiksem, kui see oleks tööturul, kuid samal ajal on ühtedel inimestel teenistusse kutsumise alternatiivkulu – loovutatud palga näol – kõrgem kui teistel. Seega on kohustuslik sõjaväeteenistus valitud elanikkonna hulgalt võetav maks, kusjuures ühtedelt inimestelt võetakse palju kõrgemat maksu kui teistelt. Teiseks ebaefektiivsuse põhjuseks on asjaolu, et kohustuslik sõjaväeteenistus teeb kaitsevæele tööjõu odavamaks ning kulutuste planeerimisel ei arvestata alternatiivsete programmide kõiki kuluseid. See omakorda tekitab olukorra, kus tööjõu ja masinate kasutamise vahel ei pruugita leida efektiivset vahekorda.

Vabatahtliku palgaarmee puhul saab samuti rääkida efektiivsuse probleemist. Nimelt võib alaneda kaitsejõu kvaliteet, kui armees teenivad väikeste alternatiivkuludega isikud. Sellel probleemile on olemas hea lahendus: niisugune probleem tekib igal tööandjal ja ta reageerib sellele palga tõstmisega tasemeni, kus töökoha taotlejate hulgas on piisaval arvul häid töötajaid, nii et ta saavutab vajaliku kvaliteedi. (Stiglitz)

### **5.1.1. Eesti kaitsepoliitika**

Eesti elanike julgeoleku tagamise aluseks on Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev ülesanne tagada kõigi sisemiste ja välispoliitiliste vahenditega demokraatliku Eesti riigi püsimine. Julgeolekupoliitika üldised eesmärgid on:

- säilitada Eesti iseseisvus ja territoriaalne terviklikkus;
- kaitsta Eesti riigi püsimist ja arengu jätkumist demokraatliku riigina;
- edendada rahva heaolu ja säilitada kultuuripärandit, tagada globaliseerivas maailmas rahvusvahelist koostööd arendades eesti rahva, eesti keele ja kultuuri, eesti identiteedi säilimine läbi aegade.

Eesti Vabariigi kaitsepoliitika peab:

- tagama riigi suutlikkuse tõrjuda sõjaliste vahenditega julgeolekuriske tänapäeva julgeolekukeskkonnas;
- toetama Eesti Euro-Atlantilise integratsiooni alaste eesmärkide saavutamist;
- tagama valmisoleku rahvusvaheliseks koostööks rahuoperatsioonide ja ühise kaitse raames;
- tagama osalemise riigi kriisihaldussüsteemis.

Seda teostatakse läbi:

- kogu ühiskonda haarava totaalkaitseüsteemi, mis loob võimalused oletatava agressori usutavaks heidutamiseks ning seeläbi agressiooni ärahoidmiseks ja tõrjumiseks;
- üldise kaitseväätenistuse kohustuse;
- territoriaalkaitse põhimõtte;
- koostöövõimeliste kaitsejõudude ülesehitamise ning nende hoidmise nõutavas valmiduses, sealhulgas valmistudes võimalikuks ühiseks kaitseks koostöös NATO-ga või NATO liikmena ja sõjaliseks tegevuseks rahuoperatsioonide läbiviimiseks;
- osalemise rahvusvahelises kahe- ja mitmepoolses kaitsealases koostöös

Alates taasiseseisvumisest on Eesti aktiivselt teinud ettevalmistusi liitumiseks NATO struktuuridega. Põhilised ülesanded integreerumisel NATO struktuuridega võib grupeerida kolme alajaotusse:

1. kiire reageerimisajaga ümberpaigutatavate ja jätkusuutlike üksuste ettevalmistamine, mis oleksid kasutatavad nii Eestis kui väljaspool;
2. vastuvõtva riigi toetuse süsteemi väljaarendamine, mis võimaldab meil hädaolukorras appitõttavatele liitlastele tuge pakkuda;
3. ühendumine NATO ühtse õhuseire ja -kaitseüsteemiga.

Eesti kaitsevõime arendamine toimub Vabariigi Valitsuse poolt 2001. aasta novembris heaks kiidetud arengukava "Kaitsejõudude struktuur ja arengueesmärgid keskpikaks perioodiks" alusel. Dokumendis esitatakse Eesti kaitsejõudude arengueesmärgid kuni aastani 2015. Arengukava koostati osana MAP (*Membership Action Plan*)/ANP (*Annual National Programme*) protsessi raames toimuvast NATO integratsioonist. **Arengukava tugineb Vabariigi Valitsuse otsusele hoida kaitseelarve vähemalt tasemel 2% sisemajanduse koguproduktist alates aastast 2002.**

## KÜSIMUSED

1. Missugused on riigikaitse kui avaliku teenuse osutamise seotud probleemid?
2. Arutle teemal: Eesti kaitseväge – kas sunniviisiline väeteenistusse kutsumine või vabatahtlik palgaarmee?

## 5.2. Avalik kord ja julgeolek

Avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks on 2003. aasta eelarves ette nähtud 2,72 miljardit krooni ehk 7% riigieelarve mahust.

Eesti **sisejulgeolekupoliitika põhimõtete**ks, millest oma tegevuses peavad lähtuma kõik sisejulgeolekustruktuurid, on:

- **Inimesekesksus**. Sisejulgeolekustruktuuride tegevuse ning seega ka kogu sisejulgeolekupoliitika prioriteediks on tagada riigi elanike turvalisus ning kaitse julgeolekut ohustavate riskide eest.
- **Integreeritus**. Sisejulgeolekustruktuuride areng ning tegevus peab toetama kogu ühiskonda haaravat totaalkaitset, mis kujutab endast riigistruktuuride, omavalitsuste, kaitsejõudude ning kogu rahva vaimse, füüsilise, majandusliku ja muu potentsiaali alalist valmidust kriiside lahendamiseks ja kooskõlastatud ning ühendatud tegevust ohu või kallaletungi ärahoidmisel ja tõrjumisel ning rahvuse ellujäämisel.
- **Koostöö**. Sisejulgeolekustruktuuride eduka tegevuse aluseks on tihe koostöö kõigil tasanditel. Koostöö korraldus tuleb sätestada nende struktuuride vahelistes koostöölepingutes. Eriti oluline on koostöö sätestamine infovahetuse küsimustes.
- **Arengu süsteemsus ning avatus**. Sisejulgeolekustruktuuride areng peab baseeruma pikaajalistel (5–10 aastat) strateegiatel, millised toetavad vastastikku kõigi samas valdkonnas tegutsevate sisejulgeolekustruktuuride arengu huvisid. Sisejulgeolekusüsteemi areng peab olema võimalikult avatud, mistõttu tuleb jätkuvalt keskenduda aktiivsele suhtlemisele avalikkusega ning sisejulgeolekustruktuuride arengu kajastamisele meedias.
- **Kriisivalmisolek**. Sisejulgeolekustruktuuride ülesehitus ning tegutsemine rahuajal peab tagama nende valmisoleku õigeaegselt ning piisavate ressurssidega reageerida kriisisituatsioonidele. Erilist rõhku tuleb panna uute julgeolekuriskide ning neist tulenevate kriiside tõenäosuse minimeerimisele.

- **Õppiv organisatsioon.** Sisejulgeolekusüsteem tervikuna ning selle allstruktuurid peavad moodustama klassikalise õppiva organisatsiooni.
- **Ressursside kriitilisus.** Sisejulgeolekustruktuuride tegevus peab keskenduma nende põhitegevuse sooritamisele. Tuleb kaaluda igasuguse sellise tegevuse, mis ei kuulu sisejulgeolekustruktuuride põhi-tegevuste hulka, delegeerimist nendele institutsioonidele, milliste kohustuste hulka need tegevused otstarbekusest lähtuvalt peaksid kuuluma või millised suudavad neid tegevusi täita tõhusamalt.

### 5.3. Hariduskulud

Riikide arengutaseme, jõukuse ja heaolu muutusi on seni hinnatud peamiselt sisemajanduse koguproduktiga. Traditsioonilise rahvamajandusarvepidamise süsteemi käsitlus tarbimisest ja investeringutest on probleemne, sest investeringuteks peetakse vaid raha paigutamist hoonetesse, seadmetesse, rajatistesse, mitte aga haridusse tervishoidu ning teadus- ja arendustegevusse. Maailmapank on ühiskonna tasakaalustatud arengu mõõtmisel aluseks võtnud rahvusliku rikkuse kontseptsiooni, kus ühiskonna heaolu muutuse ja arengupotentsiaali hindamisel arvestatakse lisaks toodetus kapitalile ka inim- ja looduskapitaliga.

Maailmapanga uurimus näitab, et mida arenenum on riik, seda suurem osa rahvuslikust rikkusest tuleneb just inimkapitalist (tabel 6). Erinevused rahvusliku rikkuse suuruses elaniku kohta on väga suured, ulatudes 22 tuhandest dollarist elaniku kohta Lõuna-Aasias 325 tuhande dollarini elaniku kohta Põhja-Ameerikas, kuid veelgi märkimisväärsemad on erinevused rahvusliku rikkuse jaotumisel erinevateks komponentideks. Selgelt eristuvad ülejäänud maailmast OECD riigid ja seda eelkõige väga suure inimkapitali osaga, mis on elaniku kohta ligi kolm korda suurem kui ülejäänud regioonides ning inimkapitali rolliga luua heaolu, mida väljendab toodetud kapitali hulk elaniku kohta. Seega võib järeldada, et inimkapital on rahvusliku rikkuse põhikomponent ulatudes alates 38 kuni 76 protsendini kõikides vaadeldud regioonides (investeringud inimkapitali on maailmapanga metoodika kohaselt kogu hariduskulud ning teadus ja arenduskulud, välja arvatud investeringud hoonetesse ja seadmetesse).

**Tabel 6.** Rahvuslik rikkus ja selle komponendid ühe elaniku kohta regioonis, 1994.

	Dollarit				Osakaal rahvuslikust rikkusest		
	Rahvuslik rikkus	Inimkapital	Toodetud kapital	Looduslik kapital	Inimkapital	Toodetud kapital	Looduslik kapital
Põhja-Ameerika	325,274	247,892	61,953	15,429	76%	19%	5%
Vaikse Ookeani OECD riigid	302,389	205,156	89,786	7,447	68%	30%	2%
Lääne Euroopa	236,164	175,570	54,990	5,604	74%	23%	3%
Lähis-Ida	146,243	55,898	27,304	63,041	38%	19%	43%
Lõuna-Ameerika	94,086	69,548	15,872	8,666	74%	17%	9%
Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia	62,500	30,530	22,256	9,714	49%	36%	15%
Põhja-Aafrika	54,185	37,034	14,348	2,803	69%	26%	5%
Ida-Aasia	46,076	35,207	7,220	3,649	76%	16%	8%
Ida ja Lõuna-Aafrika	29,863	19,526	7,345	2,992	65%	25%	10%
Lääne-Aafrika	22,036	13,231	4,097	4,708	60%	19%	21%
Lõuna-Aasia	21,704	13,959	4,123	3,622	64%	19%	17%

*Allikas:* Dixon, J.A, Hamilton, K. Expanding the Measure of Wealth. Finance & Development, Volume 33, nr 4, 1996 lk. 15-18.

Inimkapitali roll majanduskasvus on teema, mille üle diskuteerides on viimasel kümnendil vähemalt kolm korda kurssi muudetud ja põhjuse nendeks debattideks on eelkõige andnud inimkapitali mõõtmiseks kasutatud erinevad mõõtmismeetodid. Põhiliseks raskuseks on see, et teoreetiliselt ei ole väga selge, kuidas inimkapitali peaks mõõtma. Asjakohaseks mõõtmisviisiks on peetud kooliskäidud aastate arvu.

95 maailma riigi kohta tehtud analüüsi tulemust väljendab tabel 7.

**Tabel 7.** Tööjõu keskmine kooliskäidud aastate arv.

	1960	1970	1980	1990	2000	2010 prognoos
Kõrge sissetulekuga riigid	8,7	9,8	10,9	11,6	12,1	12,5
Vaesed riigid	2,1	2,9	3,7	4,8	5,7	6,5

Allikas: Cohen,D, Soto,M. Growth and Human Capital: Good Data, Good Results, OECD, 2001.

2000. aastal oli kõrge sissetulekuga riikides tööjõu keskmine kooliskäidud aastate arv 12,1, vaestes riikides oli see ainult 5,7 aastat ehk poole väiksem. Kuigi võrreldes varasemate aastatega on suhteline vahe kooliskäidud aastate arvus pidevalt vähenenud jõudes 25% -lt ligi 50% -ni, on vahe absoluutarvudes rikaste ja vaeste riikide vahel jäänud konstantseks.

Seega tuleb lugeda koolitust ja haritud elanikkonda üheks võtmeteguriks majanduskasvu saavutamisel.

**Koolitusse investeerimine on kasulik nii indiviidile, eelkõige suuremate sissetulekute näol, kui ka ühiskonnale tervikuna. Ühiskondliku kasuna võib nimetada järgmisi majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid:**

- indiviidide teadmiste tõusu, kõrgema tootlikkuse ja palga näol tekib ühiskondlik kasu majanduskasvu näol;
- eksisteerib positiivne seos haridustaseme ja tööhõive vahel;
- töötaja kõrge kvalifikatsioon stimuleerib innovatsiooni ja soodustab kõrgemat majanduskasvu läbi tehnoloogia arengu;
- kvalifitseeritud tööjõud soodustab välisinvesteeringuid ning ekspordi kasvu;
- haritud valijaskond on tähtis eduka demokraatliku ühiskonna eksistentsiks;
- eksisteerib negatiivne seos haridustaseme ja kuritegevuse vahel;
- haritud inimesed on tervemad;
- haridussüsteem aitab inimestel ühiskonda integreeruda ja sotsialiseeruda.

### 5.3.1. Eesti haridussüsteemi iseloomustus

Viimasel kümnendil on Eesti haridussüsteemis aset leidnud suured muutused. Muutunud on nii õppe sisu, õppeasutuste süsteem kui hariduskorraldus tervikuna. Üleminekuperioodil on koostatud riiklik alushariduse ja üldhariduse õppekava ning riiklik kõrgharidusstandard; muutunud koolitusvalade osakaal nii kutse- kui kõrghariduses. Tekkimas on õppurite arvu muutumisele paindlikult reageeriv haridusasutuste võrk ning toimunud enamuse Teaduste Akadeemia endiste instituutide ühendamine ülikoolidega. Kogu haridussektoris on oluliselt suurenenud erasektori tähtsus, eriti on kasvanud tasulise õppe osakaal avalik-õiguslikes ülikoolides. Alustatud on kutseharidusreformiga, mille eesmärgiks on tagada Eesti ühiskonna arengu kindlustamiseks kvalifitseeritud töötajate ettevalmistamine. Eesti on ühinenud rahvusvaheliste raamlepingutega, mis tagavad Eesti elanike võrdväärse osalusvõimaluse Euroopa haridussektoris ning tööjõuturul: ühtse Euroopa kõrgharidusruumi loova Bologna ja Sorbonne deklaratsioonidega, kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste tunnustamise Lissaboni konventsiooniga ning võtnud vastu välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse.

**Üldharidus.** Formaalharidussüsteemis on kõige tähtsam luua tingimused hea alus- ja põhihariduse omandamiseks, kuna neil õppetasetel omandatakse pädevused, mis aitavad õppuril kujuneda otsustus- ja vastutusvõimeliseks ühiskonnaliikmeks.

Eestis on viimastel aastatel oluliselt tõusnud koolieelsetes lasteasutustes käivate laste määr, 1992. a 54%lt 76%ni 2000. aastal. Koolieelsed lasteasutused on peamiselt kohalike omavalitsuse omandis ning neid rahastatakse kohalikest eelarvetest.

Eestis on kohustuslik põhiharidus. Põhikoolid ja gümnaasiumid on suuremas osas kohalike omavalitsuste omandis. Munitsipaalkoolide kulusid kaetakse riigieelarvelise toetuse kaudu munitsipaleelarvetele.

Haridussüsteemis oli 2000. aastal hõivatud 13–16-aastastest keskmiselt 96% (tabel 8).



**Tabel 8.** Hõivatute arv haridussüsteemis.

Põhikooliealiste laste vanus	Eesti rahvaarv (1. jaan 2000. a)	Eesti õpilaste arv (1. okt 1999)	Haridussüsteemis hõivatud Eestis, 2000. a, %	Haridussüsteemis hõivatud ELis keskmiselt 1994/95, %
13. a	21 917	21 427	97,8	100
14. a	21 892	21 242	97,0	98
15. a	22 320	21 081	94,4	97
16. a	22 165	20 903	94,3	91

Allikas: Haridusministeerium, 2001, Eurostat, 1997.

Samas kujunes 1990. aastatel üheks suuremaks probleemiks õppurite väljalangevus ning klassikordajate suur arv põhihariduse tasemel. Põhihariduse jättis 1999/2000 õppeaastal pooleli 1 616 ehk 0,89% põhikoolis õppivatest õpilastest.

**Kutseharidus** on pidanud 1990ndate aastate jooksul eriti kiiresti ümber orienteeruma suurtööstusele oskustööliste ettevalmistamiselt väikeettevõtlusele ja keerulisemat tehnoloogiat valdavate oskustöötajate koolitamisega. Kutseharidussüsteem läbis 1990. aastate jooksul reformi esimese etapi. See seisneb ühest küljest õpetatavate erialade muutuses, teisalt hõlmab see uute õppekavade kasutuselevõttu ning koolivõrgu ümberkorraldamist.

Viimane hõlmab kutsekoolide ühendamist ning kutseõppekeskuste loomist, aga ka riiklike kutseõppeasutuste arvu vähendamist ning erakutseõppeasutuste teket. Eestis on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud ka kutseõppeasutuste õpilaste arv (1993–2000. a 25% võrra).

Keskkel kohal kutsehariduse reformimisel on regionaalsete polüfunktsionaalsete kutseõppekeskuste loomine. Need on juba avatud Tallinnas, Võrumaal, Narvas ja Tartus. Polüfunktsionaalsed keskused erinevad teistest kutseõppeasutustest oma väga laiahaardelise tegevuse poolest. Keskustes toimub kutse-, ja/või rakendus- kõrghariduse õppekavade alusel esmakoolitus, kutsealane eelkoolitus, täiskasvanute koolitus, erivajadustega inimeste koolitus, kutsenõustamine, teiste samas valdkonnas koolitavate kutseõppeasutuste kutseõpetajate koolitus, õppekavade arendamine, teiste kutseõppeasutuste õppekavade koostamise juhendamine, ettevõtjate nõustamine ja tööturu analüüs.

**Kõrgharidus.** Sarnaselt teistele Euroopa riikidele on Eestis akadeemiliste ülikoolide kõrval kujunenud välja rakenduslikku kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste võrk. Rakenduskõrgkoolide eesmärgiks on pakkuda majanduse arengu vajadustele paindlikult reageerivat kõrghariduslikke õppeprogramme, mille eripäraks on õppepraktika suur osakaal, erialaõppejõududel nõutav tööalane kogemus õpetataval erialal ning kutsestandardite arvestamine õppekavaarenduses. Kuna rakenduskõrghariduslikku õpet iseloomustab eelkõige selge suunitlus tööturule, annab 3-4 aastane õpe rakenduskõrghariduse õppekava järgi bakalaureuseõppega võrdväärse, ent erineva kvalifikatsiooni.

2002. aasta alguseks õppis rakenduskõrghariduslike õppekavade järgi 19 042 üliõpilast, so ligikaudu 32% Eesti üliõpilastest.

Kõrghariduse finantseerimine 90-ndatel on toetanud üliõpilaste arvu suurendamist. Üliõpilaste arv erinevates õppeasutustes ja -vormides on kasvanud alates 1994/95 õppeaastast rohkem kui kaks korda. 1994/95 õa oli üliõpilaste koguarv 25 483, 2001/2002 õppeaastaks oli see tõusnud 60 409-ni. Kõige enam on üliõpilaste arvu kasvanud ajavahemikul 1993/94 – 2000/01 sotsiaalteaduste, äriduse ja õiguse õppesuuna akadeemilisel ja rakendusliku kõrghariduse suunal, kus ainuüksi riigieelarveliste õppekohtade arv on tõusnud üle kümne korra, 1 539-lt üliõpilaselt 17 095-ni. Samal ajaperioodil jäi nimetatud kutsealavaldkonnas riigi poolt rahastatavate õppekohtade suurusjärk samaks, kasvades 4 895-lt 5 109- ni.

2001/2002. õppeaastal omandab riigieelarvelistel õppekohtadel kõrgharidust 53% ja tasulist haridust 47% kogu üliõpilaskonnast.

Kõrghariduse valdkonnas on alates 2000. aastast ministeeriumi ja kõrgkoolide tegevus olnud olulisel määral seotud Bologna deklaratsiooni rakendamisega Eestis. 2001. aasta juunis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud kõrghariduse arengukava “Kõrgharidusreform aastatel 2001-2002” oli aluseks uuele õppekavade reformile ülikoolides ja rakenduskõrgkoolides. Muutmisvajadus tulenes Bologna deklaratsiooni punktidest, milles nähakse eesmärgina ühtse Euroopa kõrgharidusruumi loomist, mida iseloomustab omavahel võrreldavad kõrgharidusastmed, selgelt mõistetavad kvalifikatsioonid, ühtsed kõrghariduse kvaliteedi hindamise ja õpingute mahu arvestamise põhimõtted. Nende põhimõtete rakendamine on suunatud hõlbustama isikute vaba liikumist Euroopa regioonis.

Uue korra kohaselt omandatakse bakalaureuseõppes eriala alusteadmised ja -oskused ning magistriõppeks ja töö alustamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Bakalaureuseõppe pikkuseks on valdavalt 3 aastat ning selle läbimine peab andma juurdepääsu tööturule. Magistriõppes süvendatakse erialateadmisi ja -oskusi ning omandatakse iseseisvaks tööks vajalikke teadmisi ja oskusi, mis võimaldab töö alustamist spetsialistina. Üldjuhul on magistriõppe nominaalaeg 2 aastat.

Kõigile võimekatele õppuritele juurdepääsu tagamiseks kõrgharidusele on väljaarendatud riiklikult tagatud üldine õppelaenu süsteem.

### 5.3.2. Hariduspoliitika eesmärgid

Strateegilise aluse haridusvaldkonna arendamiseks moodustavad: “Õpi-Eesti haridusstrateegia”, tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001–2004 ja kõrghariduse reformi kava “Kõrgharidusreform aastatel 2001–2002”. Nende kõrval arvestatakse ka riiklikku programmi “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007”, mis on suunatud mitte-estlaste integreerimisele.

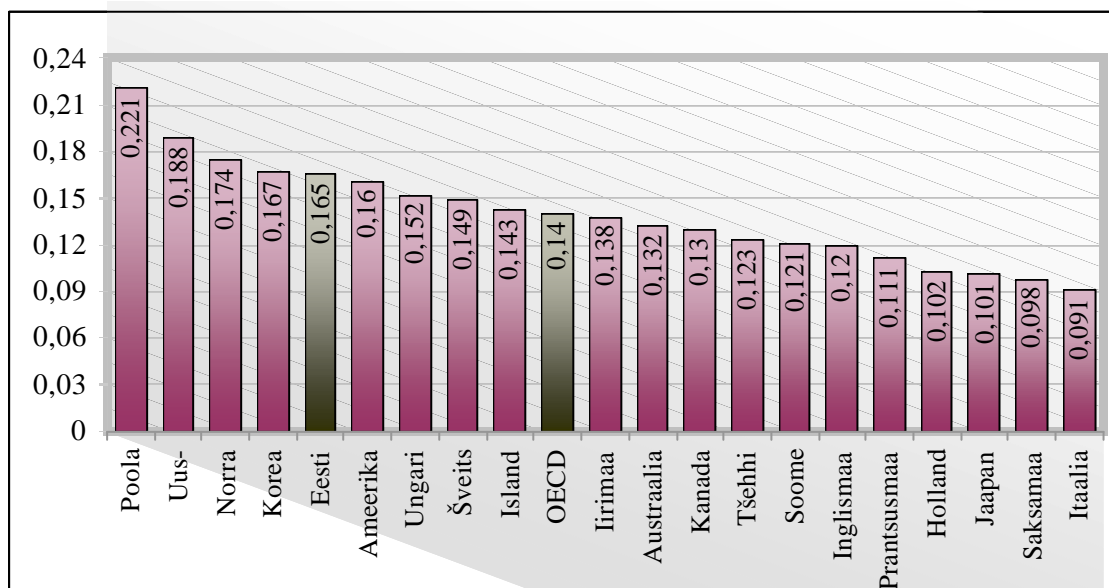
Eesti haridussüsteemi missioon on luua eeldused ja tingimused, et kõigist ühiskonna liikmetest kujuneksid õppivad inimesed, kes omandatud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtushinnangute ja käitumisnormide abil suudavad väärikalt toime tulla isiklikus, töö- ja ühiskonnaelus.

Haridussüsteemi arengu esmased eesmärgid on:

- suurendada õppe sisu vastavust üksikisiku, organisatsiooni ja ühiskonna arengu vajadustele;
- tagada õppe kvaliteet, muutes haridussüsteem avatumaks ja soodustades konkurentsi;
- tõsta haridussüsteemi tõhusust;
- tagada sotsiaalne õiglus, luues tingimused kvaliteetse õppe kättesaadavuseks kõigile õppuritele, vaatamata soolistele, piirkondlikele ja majanduslikele erinevustele;
- tagada eesti kultuuri ning keele säilimine ja luua eeldused nende arenguks, samas soodustada rahvusvähemuste omakultuuri ning keele säilimist ja arengut;
- detsentraliseerida haridussüsteemi juhtimine ning suurendada õppeasutuste iseseisvust ja vastutust, suurendades Haridusministeeriumi strateegilist rolli;
- luua tingimused pidevateks haridusuuendusteks, tuginedes hariduspoliitilistes otsustes haridussüsteemi seisundi regulaarsele hindamisele ja professionaalsele analüüsile.

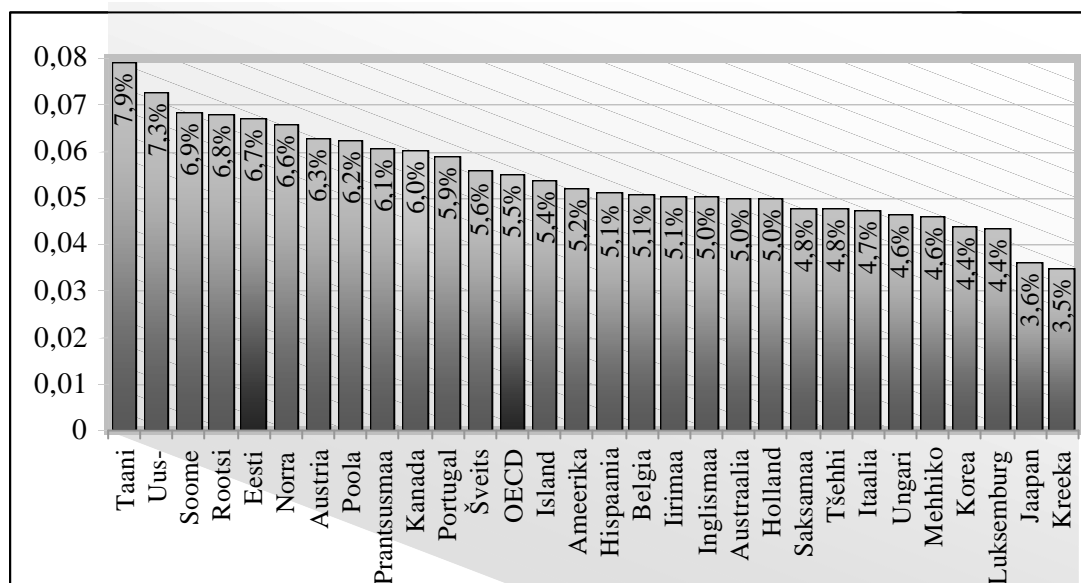
### 5.3.3. Hariduskulud

Kui lähtuda traditsioonilistest indikaatoritest, millega tavaliselt ühe riigi formaalharidussüsteemi hinnatakse, ei paista Eesti sugugi paha välja. Hariduskulude osakaal on viimastel aastatel sisemajanduse koguproduktist ulatunud ligikaudu 7 protsendini (joonis 16) – võrdluseks OECD maade keskmine näitaja on 5,5 protsenti sisemajanduse koguproduktist.



**Joonis 16.** Avaliku sektori hariduskulude osa sisemajanduse koguproduktis 1997 (% SKP-st).  
Allikas: OECD, Haridusministeerium.

Traditsiooniliselt moodustavad hariduskulud avalikest eelarvetest küllalt suure osa. Ka Eestis on vastavad summad riigieelarves aasta-aastalt kasvanud, valdavalt on kasv toimunud eelarve kasvuga samas tempos, mõnel aastal isegi kiiremini. Hariduskulude osakaal moodustab ca 16% avaliku sektori kogukuludest (joonis 17).



**Joonis 17.** Avaliku sektori kulutused haridusele 1997, % avaliku sektori eelarvest.  
Allikas: OECD, Haridusministeerium.

Alljärgnevalt on toodud ülevaade hariduskulude jaotuse kohta erinevate õppeasutuste vahel. Tabelist 9 lähtub, et 46% vahenditest moodustavad munitsipaalkoolide õpetajate palgavahendid, ülikoolide kulud moodustavad ligikaudu 22% vahenditest ning kutseõppeasutuste kulud 14% hariduskulude eelarvest.

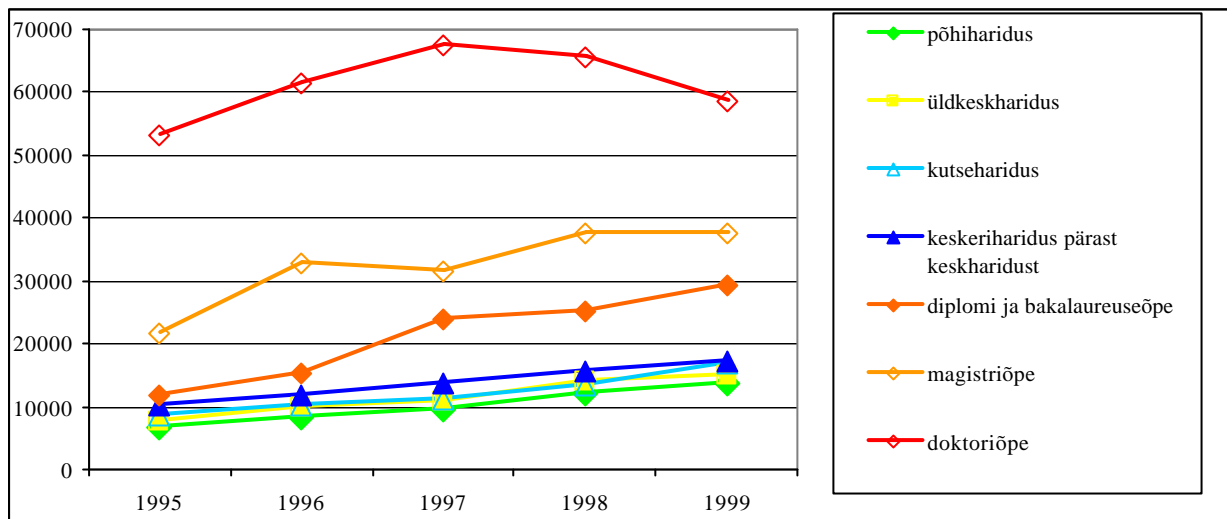
**Tabel 9.** Riigieelarvest haridusele tehtavad kulutused (tuhat krooni)

Haridusministeeriumi valitsemisala	1999. a	2000. a	Kasv	2001. a	Kasv	2002. a	Kasv
Munitsipaalkoolid	1 211 207,7	1 209 790,6	1,00	123 380,0	0,10	132 190,0	1,07
Kohalike omavalitsuste toetusfond				1 398 100,0		1 598 100,0	1,14
Ülikoolid	613 638,0	636 935,4	1,04	659 318,0	1,04	762 331,0	1,16
Rakenduskõrgkoolid	82 963,1	85 220,8	1,03	90 144,0	1,06	93 892,0	1,04
Kutseõppeasutused	375 119,4	426 662,0	1,14	462 088,0	1,08	484 499,0	1,05
Riigikoolid	176 196,8	334 526,9	1,90	206 772,0	0,62	200 915,0	0,97
Muud	285 050,7	223 864,7	0,79	222 021,0	0,99	252 219,3	1,14
<b>Kokku hariduskulud</b>	<b>2 744 175,7</b>	<b>2 917 000,4</b>	<b>1,06</b>	<b>3 161 823,0</b>	<b>1,08</b>	<b>3 524 146,3</b>	<b>1,11</b>

Allikas: Haridusministeerium.

Joonisel 18 on näidatud kulude muutumine ühe õppuri kohta erinevatel haridustasemetel, mis samuti on aasta-aastalt kasvanud.

Samas on hariduskulutustest rääkides väga oluline rääkida ka koolisüsteemi efektiivsusest. Nimelt piiratud ressursside puhul tuleb need paigutada nii, et teeniks kõige paremal viisil ühiskonna eesmärke. Kui koolisüsteem ise on ebaefektiivsuse põhjuseks, siis kulude mahu tõstmine ei anna oodatud efekti. Empiiriliste uuringute põhjal on leitud väga nõrgad seosed avalikest eelarvetest hariduskulutuste suurendamise ja õppurite saavutuste ning tööturul toimimise vahel. Vastupidi, erinevad uuringud on näidanud, et positiivseid tulemusi on andnud hoopis õppurite erinevaid vajadusi arvestavalt koostatud õppeprogrammid.



**Joonis 18.** Kulutused ühe õppuri kohta haridustasemete lõikes (kroonides).  
Allikas: Haridusministeerium.

## KÜSIMUSED

1. Kas avaliku sektori roll hariduse rahastamisel peaks suurenema või tuleks seda vähendada?
2. Kas tänane Eesti kõrgharidussüsteemi rahastamine on efektiivne ja tagab õigluse?

## 5.4. Sotsiaalhooldus- ja sotsiaalkindlustussüsteemi kulud ja nende finantseerimine

Viimastel aastakümnetel on valitsused hakanud pidama oma üheks suuremaks funktsiooniks hädasolijate eest hoolitsemist ja võtnud enda kanda hädasolijate eest hoolitsemise ülesande. Eestis moodustasid kulutused sotsiaalsele kaitsele 2003. aasta riigieelarves 31,8%. Need kulutused sisaldavad sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalhoolekande kulutusi.

**Sotsiaalkindlustus erineb teistest valitsuse poolt rahastatavatest programmidest selle tõttu, neid kulusid finantseeritakse töandjate palgafondile kehtestatud maksu kaudu.** Sotsiaalkindlustuse eesmärgiks on korvata osaliselt indiviidide sissetuleku vähenemine pensionilejäämise või invaliidistumise tagajärjel. Sotsiaalkindlustussüsteemi puhul on tegemist jooksvalt finantseeritava süsteemiga, mille puhul praegu töötavate inimeste palgafondi maksudest finantseeritakse praeguste vanurite toetusi. Niisugust pensionisüsteemi, milles iga vanusegrupi pensioni finantseeritakse nende endi sissetulekutest, nimetatakse täielikult finantseeritavaks pensionisüsteemiks.

Sotsiaalkindlustus loodi algselt seoses turutõrkega, kus eraturg ei pakkunud pensionikindlustust, tänapäeval on väga edukalt käivitunud ka eraturul pensionikindlustusfondide tegevus.

Valitsuse poolt sotsiaalkindlustuse pakkumine võib kaasa tuua majanduslikku ebaefektiivsust. Eelkõige vähendab valitsuse tegevus inimeste motivatsiooni pensionieaks sääste koguda. Arenenud riikide näidete põhjal arvavad majandusteadlased, et pensionikindlustuse tulemusena on vähenenud säästmise määr. Selle tulemusena akumulereb omakorda vähem, kapitali ja see võib kahjustada juba tootlikkuse tõusu ja halvendada tulevaste põlvkondade majanduslikku olukorda.

Sotsiaalkindlustusprogrammid võivad mõjutada mõjutavad ka tööjõu pakkumist tööturul ehk ajendavad inimesi varem pensionile jääma kui nad muidu jääksid. Pensionikindlustuse tõttu tekib asendusefekt, kus vanurid saavad osa sissetulekust täiendava vaba aja näol.

Praegune sotsiaalkindlustusprogramm kannab ressursse üle noortelt vanuritele, kuid see ülekanne võib tänastele noortele jääda hiljem kompenseerimata. Demograafilistest muutustest (langevast sündivusest) tingituna kasvavad tulevikus vajadused pensionisummade väljamaksmiseks. Seetõttu on oluline, et pensionisüsteemid põhineksid "põlvkondlikul raamatupidamisel", mis tagab majandusriskide hajumise mitme põlvkonna vahel.

Eestis finantseeritakse sotsiaalkindlustuse kulusid töandjate palgafondile kehtestatud 20%lise sotsiaalmaksu kaudu. Tabelis 10 on toodud 2003. aastal sotsiaalkindlustuse eelarvesse kavandatud summad.

Sotsiaalmaksu laekumise summa katab nii riikliku pensionikindlustuse pensionide väljamaksmise seadusega kehtestatavas suuruses kui ka Riigikogu poolt vastuvõetud kogumispensionide seaduse järgi kavandatava eraldise sotsiaalmaksust pensionireformi II samba tuludeks. Tööandjate poolt makstud sotsiaalmaksust eraldatakse summa, mis on 4% nende isikute palgalt makstud sotsiaalmaksust, kes alates 1. juulist 2002 liituvad kogumispensioniga ja alustavad oma palgalt 2% maksmisest. Liitumine on kohustuslik alates 2003. aastal sündinud isikutest kõigile 18 aastaseks saamise aastale järgneva kalendriaasta 1. jaanuarist kuni vanaduspensioniiikka jõudmise aastale järgneva aasta 1. jaanuarini. Teistele isikutele on liitumine vabatahtlik.

**Tabel 10.** 2003. a kavandatud sotsiaalkindlustuse kulutused riigieelarves (kroonides).

1. Sotsiaalmaks 20% tööandjalt kokku	8 340 680 800
1.1. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ettenähtud kuludeks	7 956 680 800
1.2. Kogumispensionide seaduse rakendamisega kogumispensioniks	384 000 000
2. Erijuhtudel riigi poolt makstav sotsiaalmaks kooskõlas sotsiaalmaksu seaduse § 6-ga	99 316 600
Kokku sotsiaalmaks riiklikuks pensionikindlustuseks	8 055 997 400
3. Teised omatulud	2 100 000
3.1. Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse alusel määratud trahvid	500 000
3.2. Pensionikindlustuse laekumised regressinõuetest	1 600 000
4. Riigieelarve mittesotsiaalmaksu tuludest kaetavad kulud (lisandid, 3-kordsed staažid jm)	259 633 000
5. Pensionid muude seaduste alusel	32 500 000
<b>Pensionikindlustustoetuste ja muude valitsussektori töövõtjatele makstavate toetuste tulu, kokku</b>	<b>8 350 230 400</b>

Allikas: Rahandusministeerium.

Lisaks sotsiaalkindlustusele on olulise tähtsusega ka mitmete toetuste maksmine, millest suuremad on peretoetused ja puuetega inimestele väljamakstavad toetused.

2004. aasta riigieelarves olid suuremad kulutused planeeritud järgmistele toetustele:

- **Peretoetused** summas 1,4 miljardit krooni kavandatakse kooskõlas riiklike peretoetuste seadusega. Seadus näeb ette igakuulise lapsetoetuse, lapsehooldustasu, üksikvanema toetuse, ajateenija toetuse, eestkostel või hooldusel oleva lapse toetuse maksmise. Ühekordseteks toetusteks on toetus lapse sünni korral, lapsendamistoetus, koolitoetus ja lastekodulapse elluastumistoetus. Nelja- ja enamalapselistele peredele on ette nähtud üks kord kvartalis makstav lisatoetus ühekordses lapsetoetuse määras iga lapsetoetuse õigust omava lapse kohta. Toetuste maksmise aluseks on igaaastase riigieelarve seadusega kehtestatav lapsetoetuse määr ja lapsehooldustasu määr, mis 2003. aastal on esialgselt arvestatud 150 krooni ja 1200 krooni kuus.
- **Puuetega inimeste igakuulised toetused** summas ca 500 miljonit krooni nähakse ette igakuuliste toetuste maksmiseks puuetega inimestele või nende hooldajatele kooskõlas puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusega. Toetuse suuruse arvestamise aluseks on igaks eelarveaastaks riigieelarvega kehtestatav sotsiaaltoetuse määr, milleks 2003. aasta eelarvesse oli kavandatud 400 krooni kuus.
- Lisaks määratakse riigieelarvest ka kohalikele omavalitsustele eraldisi **toimetulekutoetuste** maksmiseks, 2004. aastal oli summa 340 miljonit krooni.

Toetuste maksmisel tekib alati küsimus majanduslikust efektiivsusest. Sotsiaalhoolekande kulutuste kavandamisel lähtutakse põhimõttest, et kellelgi ei tohi lasta nälgida, olla elamispinnata või muude elatusvahenditeta lihtsalt sissetuleku puudumise tõttu. Ehk küsimus taandub sellele, et kõik abivajajad peaksid saama abi, samas aga ei peaks abi saama need, kes abi ei vaja.

Toetusprogrammide tingimused võivad tekitada moonutusi inimeste motivatsioonis tööd teha. Programmi tingimustes sisalduvad tavaliselt tingimused, kus inimene kaotab õiguse toetusele, kui tema sissetulek ületab teatud taseme. Samuti võivad toetused mõjutada inimeste tarbimist.

Palju diskuteeritakse küsimuse üle, kas toetused peaksid olema laiapõhjalised või tuleks toetuste saajaid diferentseerida. Mida rohkem on piiranguid toetuste maksmisele, seda kulukam on süsteem, seda eelkõige toetuste tingimustele vastamise kontrollimise kulutuste suurenemise tõttu. Kui abivajajate väljaselgitamisel muutuvad administreerimiskulud liiga suureks, on otstarbekam maksta toetusi laiapõhjaliselt.

## KÜSIMUSED

1. Kirjeldage sotsiaalkindlustusprogrammi aluseks olevaid turutõrkeid. Missugused võiksid olla alternatiivsed programmid.
2. Tehke ettepanekud sotsiaaltoetuste programmide väljatöötamiseks, mis tagaksid laste heaolu kasvu.

### 5.5. Tervishoiusüsteemi kulud ja nende finantseerimine

Meditsiinitehnoloogia täiustumine tähendab, et praegu on võimalik elus hoida paljusid, kes varem oleksid surnud. Neerude dialüüs, kunstliku vereringega operatsioonid, siseelundite siirdamised on muutunud tavaliseks kuid paljud neist raviprotseduuridest on äärmiselt kallid.

Miks siiski valitsused peavad sekkuma tervishoiuteenuste turule ja pakkuma tervishoiuteenust. Esmaseks valitsustepoolse sekkumise põhjuseks on turutõrked. **Tervishoiu alal esineb mitmeid turutõrkeid:**

- pakujate vaheline puudulik konkurents;
- tarbijate puudulik informeeritus;
- nakkushaigustega seonduvad välismõjud.

Piiratud konkurents väljendub teenuse omapäras. Kui näiteks mobiiltelefonide turul saab tarbija tooteid võrrelda ja tavaliselt on turul soodsamas olukorras tootja, kes suudab tootmiskulusid alandada ja müüa toodet konkurentidest odavamalt, siis tervishoiuteenuste turul ei pruugi see nii toimida. Kuna teenust ei ole võimalik nii lihtsalt hinnata, siis või arst, kes soovib odavama teenusega patsiente endale meelitada, saada hoopis hinnangu osaliseks, et tegemist on viletsa arstiga. Arvestada tuleb ka, et arstid osutavad erinevaid teenuseid – kuigi arst ravib hästi naabri haigust, ei pruugi ta sobida minule.

Konkurentsi piirab ka asjaolu, et arstidel on vajadus oma kolleegidega konsulteerida. Samuti on piiratud konkurents haiglate vahel. Väikestes maakohtades puuduvad üldse haiglad ning ka suuremates linnades on nende arv väike.

Raviteenus on eriline ka selle poolest, et tema eesmärgiks pole mitte kulude minimeerimine ja kasumi maksimeerimine, vaid raviteenuste kvaliteedi maksimeerimine, mis omakorda mõjutab kulude suurust.

Tarbijate puudulik informeeritus ilmneb jälle tervishoiuteenuse omapäraga seoses. Inimestel ei ole tavaliselt piisavalt informatsiooni ning tegelikult ostetakse teenusena arsti teadmisi. Missugused raviviisi kasutada, selle otsustab ikkagi arst, samuti, missugused on kõige efektiivsemad ravimid. See on põhjuseks, miks valitsused sekkuvad – eelkõige arstide litsentseerimise ja ravimite reguleerimise kaudu.

Eestis on kaheks suurimaks tervishoiu rahastamise allikaks ravikindlustus, mida finantseeritakse tööandjate palgafondile kehtestatud 13% lise sotsiaalmaksu kaudu läbi haigekassa ning riigieelarve. Väikeses mahus toetatakse tervishoidu ka kohalikust eelarvest. Patsiendid ise tasuvad visiititasude ning osade teenuste eest. Eesti Haigekassa põhiülesandeks on tervishoiuteenuste eest tasumine tervishoiuteenuseid osutanud raviasutustele ja sellega kindlustada ravikindlustusega hõlmatud elanike ravi.

2000. aastal moodustasid tervishoiu kogukulud **5 230,1** miljonit krooni, millest ravikindlustuse osakaal oli 66,6% ehk 3 480,8 miljonit krooni (tabel 11).

**Tabel 11.** Tervishoiu kogukulud.

	1999		2000	
	tuhat krooni	%	tuhat krooni	%
Üldvalitsus	3 803 450	76,8	4 017 248	76,8
sh keskvalitsus	431 109	8,7	431 227	8,2
kohalik omavalitsus	106 684	2,2	105 261	2,0
Ravikindlustus	3 265 657	66,0	3 480 760	66,6
Erasektor	971 365	19,6	1 196 653	22,9
Välismaailm	174 986	3,5	16 237	0,3
<b>kokku</b>	<b>4 949 800</b>	<b>100,0</b>	<b>5 230 138</b>	<b>100,0</b>

Allikas: Haigekassa.

2000. aasta sisemajanduse koguproduktist moodustasid tervishoiu kogukulud **6,1%**. Ühe elaniku kohta arvestades olid tervishoiu kogukulud 2000. aastal **3 819,6** krooni.

Ravikindlustuse eelarvesse laekub raha põhiliselt kiire majandusliku arenguga piirkondadest, kus võrreldes teiste piirkondadega töötab rohkem inimesi ja on kõrgemad palgad. Kuna ravikindlustus Eestis põhineb solidaarsus printsiibil, siis sõltumata piirkonna majanduslikust aktiivsusest on haigekassa poolt kõigile kindlustusega hõlmatud isikutele planeeritud võrdne summa ravikulude katmiseks. Seega toimib Eestis haigekassade vaheline tulude ümberjaotus aktiivsema majandusega piirkondadest (näiteks Tallinnast) vähem aktiivsetele piirkondadele.

Piirkondliku haigekassa eelarve koostamisel võetakse aluseks vastavas haigekassa piirkonnas ravikindlustusega hõlmatud isikute arv.

2003. a riigieelarves oli Eesti Haigekassale ette nähtud riikliku ravikindlustuse kuludeks 5 513 miljonit krooni. Ravikindlustuse kuludest moodustavad tervishoiuteenuste kulud 69,4%, millest on suurima mahuga kulud eriarstiabiks (53,4%).

Eesti tervishoiusüsteemi kujundamisel lähtutakse järgmistest printsiipidest:

- võrdsed võimalused;
- efektiivsus;
- vajadustele vastavus;
- tervisehoidlikkus ja efektiivsem omavastutus;
- teenuse rahastaja ja teenuse pakkuja eraldatus;
- kvaliteet ja kättesaadavus.

Eesti tervishoiusüsteem on olnud aastaid haiglakeskne. Seoses perearstisüsteemi juurutamisega 1997. aastal hakati rohkem tähelepanu pöörama esmatasandi arstiabile. Eriarstid on jäänud seotuks perearstikeskustega. Sageli asuvad perearsti vastuvõturuumid haiglas sees või polikliinikus, mis paikneb haigla lähedal. See võimaldab tihedaid kontakte eriarstidega, kes teevad haiglas oma tööd ja samas võtavad patsiente vastu ambulatoorselt.

Haiglate finantseerimine toimub teenuste osutamise ja voodipäevade arvu alusel Haigekassaga sõlmitud lepingu mahus. Perearste finantseeritakse läbi pearahasüsteemi. 83% raviteenuse jooksvatest kuludest finantseeritakse Haigekassa eelarvest, ca 10% riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvetest ning ülejäänud finantseeritakse läbi patsiendi omaosaluse.

Tervishoiusüsteemi reformimisel tuleb silmas pidada selle lõppeesmärki – tagada abivajajatele tervise-teenuste optimaalne kättesaadavus ja kõrge kvaliteet. Kvaliteetse ja tasakaalustatud tervishoiusüsteemi tagamiseks on vajalik efektiivsuse tõstmine haiglavõrgu optimeerimise, inimressursside arendamise ning rahaliste ressursside efektiivsema kasutamise kaudu. Keskkel kohal tervishoiusüsteemis on inimese elukohajärgselt perearstiabina korraldatud üldarstiabi. Mida paremini on organiseeritud perearstiabi, seda väiksem koormus langeb tervishoiusüsteemi teistele komponentidele – kiirabile ja eriarstiabile.

Tervishoiusüsteemi ümberkorraldamisel on kõige kapitalimahukamaks haiglavõrgu ümberkorraldamise alustamine vastavalt “Eesti haiglate arengukavale 2015”. Haiglavõrgu arengukava elluviimine konsolideerib eriarstiabi, millega kaasneb arstiabi kvaliteedi tõus ja majanduslik efektiivsus. Haiglavõrgu arengukava kohaselt oleks Eestis optimaalne 13 haiglat neljas tervishoiupiirkonnas. Igas tervishoiupiirkonnas on üks kesk- või regionaalne haigla (Tallinnas rohkem). Võttes aluseks Haiglavõrgu arengukava, koostatakse igale haiglale oma arengukava ja investeringute programm.

Haiglavõrgu ümberkorraldamise käigus ei vähene oluliselt olemasolevate voodikohtade arv, kuid muudetakse voodite kasutusprofiili ravivooditelt hoidus- ja pikaravivooditele. Reorganiseerimise käigus vabanevaid haiglahooneid on osaliselt või täielikult võimalik ümber planeerida ja kasutusse võtta hooldeasutustena. Koostatakse arengukavad ja koolitatakse haiglapersonali reorganiseerimisprotsessi läbiviimiseks.

2003. aastal peab Sotsiaalministeerium tervishoiu prioriteedi elluviimisel oluliseks:

- haiglahoonete ehituse- ja renoveerimisega seotud kapitalikulude katmist, seejuures sisaldub haiglahoone ehitus- ja renoveerimiskulu Haigekassa raviteenuse hinnas;
- kiirabi-teenuse kulupõhise finantseerimise aluste väljatöötamist.

## **KÜSIMUSED**

1. Milles seisneb tervishoiu kui kauba erinevus tarbija jaoks võrreldes teiste kaupadega?
2. Kas haiglad peaksid olema avaliku sektori omanduses või eraomanduses?

## 6. KOHALIKUD OMAVALITSUSED JA NENDE EELARVED

### 6.1. Fiskaalne föderalism

Nii nagu viimase saja aasta jooksul on suurenenud avalike kulutuste osakaal, nii on tõusnud seejuures ka keskvalitsuste osatähtsus kulude katmises ning vastavalt alanenud kohalike omavalitsuste osatähtsus. See tähendab, et keskvalitsused on enda kätte võtnud kõik tähtsamad tuluallikad ja tsentraliseerinud rahalise võimu. Kindlasti tekib siinjuures küsimus, kas see on ühiskonna seisukohast efektiivne.

Mõnedest avalikest teenustest, nagu näiteks riigikaitse, saavad kasu kõik isikud, sõltumata sellest, missuguses vallas või linnas nad elavad. Seega on teatud avalikke teenuseid efektiivne pakkuda vaid riigi tasemel. Samas on aga olemas avalikud teenused, näiteks valgusfoor, millest saavad kasu ainult teatud valla või linna elanikud, neid nimetatakse **kohalikeks avalikeks kaupadeks**.

Riik ja omavalitsused ei paku oma kodanikele ainult puhtaid avalikke kaupu – avaliku sektori poolt pakutavad haridusteenus ja tervishoiuteenus on oma omadustelt erakaubad, sest neid on kerge välistada ja iga täiendav tarbija toob kaasa täiendavaid kulusid. Sama loogika alusel võib väita, et ka kõik kohaliku omavalitsuse poolt pakutavad teenused ei ole ainult kohalikud avalikud kaubad vaid nendest saavad kasu ka isikud, kes elavad teistes linnades ja valdades. Järelikult taandub küsimus efektiivsusele – kui riik suudab teenust pakkuda efektiivsemalt, tulebki teenuse pakkumine korraldada riigi poolt ja vastupidi, kui omavalitsused pakuvad teenust efektiivsemalt, peavad seda te gema omavalitsused.

Healuökoonoomika põhiteoreemi kohaselt tekib majanduses turutõrke puudumisel olukord, kus kõik isikud tegutsevad oma huvides ning tootjatevaheline konkurents ajendab pakkuma kaupu võimalikult odavamalt ehk turg on Pareto-efektiivne. Sama saab väita ka avalike teenuste pakkumise kohta kohalike omavalitsuste poolt. Omavalitsuste vahelise konkurentsi tulemusena peavad vallad ja linnad pakkuma teenuseid, mida elanikud vajavad ja peavad neid pakkuma efektiivselt. Kui omavalitsused pakuvad vajalikke teenuseid ja teevad seda efektiivselt, hakkab nendesse valdadesse ja linnadesse inimesi juurde tulema, nendest valdadest ja linnadest, kus seda ei tehta, hakatakse ära minema ehk inimesed hääletavad oma jalgadega (Tiebout hüpotees). Seega on omavalitsuste poolt teenuste pakkumine efektiivne, riigi sekkumine võib vajalikuks osutada turutõrgete puhul ja juhul, kui tekib suurem vajadus tulude ümberjaotamiseks.

Kohaliku taseme eelisteks on parem kohanemisvõime kohalike vajadustega ja inimeste eelistustega, puudusteks on suuremad tehingukulud ja teenuse ebavõrdne kvaliteet.

### 6.2. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid Eestis

Kaasaegse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks on subsidiaarsusprintsip, mis tähendab, et funktsioone tuleb täita eelistatumalt ehnikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil. Funktsioonide delegeerimine subsidiaarsusprintsipi alusel toob kaasa kohalike omavalitsuste vastutuse suurenemise avalike teenuste osutamisel.

Kohalikele omavalitsusele funktsioonide andmisel lähtutakse põhiseadusest, mis lubab kohalikele omavalitsustele ülesandeid anda seaduse või lepingutega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 määratleb kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad, milleks on haridus, kultuur ja sport, sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kommunaalmajandus ja infrastruktuuri korrashoid, jäätmemajandus, planeerimistegevus.

#### Haridus

Kohalik omavalitsus vastutab põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamise eest, kattes eelpoolnimetatud asutuste tegevuskulud (hoonete remont, inventari ning õpikute soetamine jm). Samuti peavad kohalikud omavalitsused tagama õpilastranspordi. Munitsipaalkoolide pedagoogide palgad makstakse kohaliku omavalitsuse eelarvest; vastavad vahendid eraldatakse kohalikele omavalitsusüksustele riigieelarvest.

#### Kultuur ja sport

Kohalik omavalitsus vastutab kohaliku omavalitsuse omanduses olevate raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste ning muude valdkonna asutuste ülalpidamise eest. Enamus kultuuriasutusi on munitsipaalomandis, kuid esineb ka riiklikult tähtsaid kultuuriasutusi (kesk- ning maakondlikud muuseumid jt), mida hallatakse riigi poolt. Kohalik omavalitsus teostab järelevalvet oma territooriumil asuvate mälestiste üle ning vastutab muinsuskaitse nõuete täitmise eest. Spordi valdkonnas korraldab ja finantseerib kohalik omavalitsus oma territooriumil läbi viidavaid spordiüritusi.



## Tervishoid

Kohalik omavalitsus vastutab esmatasandi tervishoiu eest (valla- ja linnaarsti töötasu, velskripunktide ülalpidamise kulud) ning korraldab tema territooriumil asuvate tervishoiuasutuste nagu haiglad ja kliinikud ülalpidamist. Kuna suurte haiglate ülalpidamine käib kohalikele omavalitsustele üle jõu, siis on levinud, et haiglate haldamiseks asutatakse mitme kohaliku omavalitsuse üksuse peale ühine asutus (tavaliselt sihtasutus). Samuti peab kohalik omavalitsus korraldama ravikindlustusega hõlmamata inimeste ravi ja kompenseerima ravikulud.

## Sotsiaalhoolekanne

Sotsiaalhoolekande valdkonnas on kohalike omavalitsuste vastutusel sotsiaalabi ja vanurite hoolekande korraldamine ning vanadekodude, turvakodude ja teiste sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamise korraldamine. Kohaliku omavalitsuse kanda on toimetuleku- ja teiste sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine.

## Kommunaalteenused ja infrastruktuuri korrashoid

Kohalik omavalitsus vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamise ning vastavate teenuste (vesi, küte, kanalisatsioon jt) osutamise eest. Kohaliku omavalitsuse vastutusalasse kuulub ühistranspordi korraldamine ning teede ja tänavate korrashoid. Valdkonnas on levinud teenuste osutamise üleandmine era- ja kolmandale sektorile. Paljud omavalitsusüksused on ise asutanud kommunaalteenuseid osutavaid ettevõtteid. Suurem osa kommunaalteenuste osutamisega seotud kulutustest kaetakse maksete või teenustasude vormis.

## Keskkonnakaitse ja jäätmemajandus

Kohalik omavalitsus vastutab looduskasutuse, loodusressursside (maa, mets ja veekogud) kasutamise ja jäätmemajanduse korraldamise eest.

## Planeerimis- ja ehitustegevus

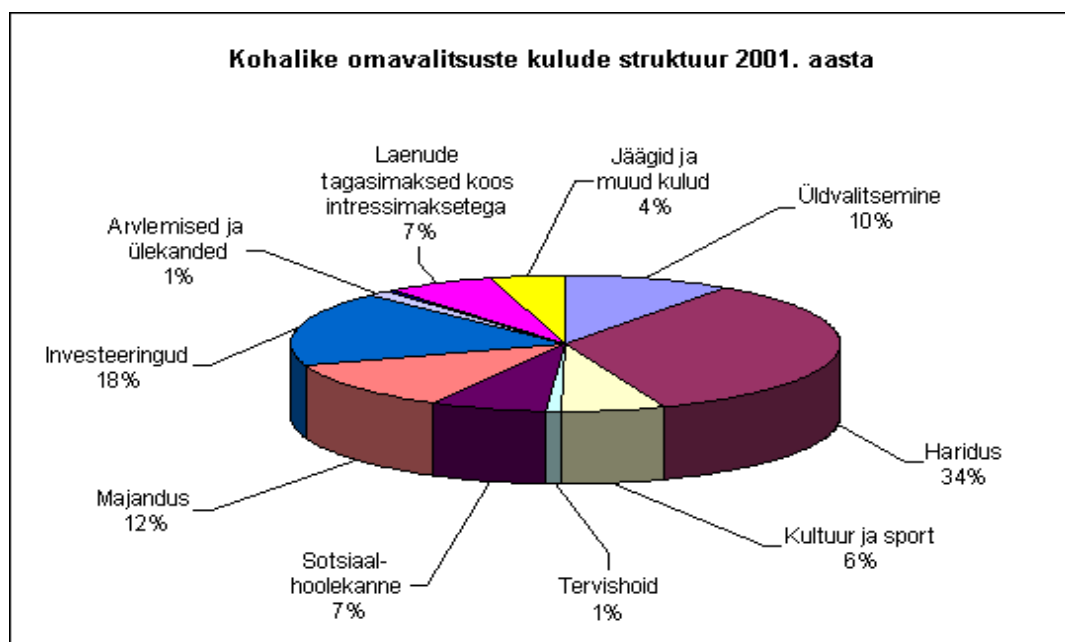
Vastavalt planeerimis- ja ehitusseadusele on kohalikel omavalitsustel kohustuslik koostada üld- ning detailplaneering ning anda välja ehituslubasid ja teostada ehitusjärelvalvet. Samuti peavad kohalikud omavalitsused osalema koostöös maakonna planeeringu koostamisel.

## Korrakaitse ja päästeteenistus

Antud valdkonnas jagavad riik ja kohalik omavalitsus vastutust, kuigi korrakaitse, päästeteenistus, tuletõrje ja riigikaitse on keskvalitsuse funktsioonid. Mõned omavalitsusüksused on vabatahtlikult võtnud enda kanda vastavate riigiasutuste osalise finantseerimise. Kohalike omavalitsuste vastutada on avaliku korra järelvalve ning kodanikukaitse korraldamine.

## Muud riigifunktsioonid

Kohalikud omavalitsused vastutavad omandi- ja maareformi läbiviimise eest. Samuti koguvad kohalikud omavalitsused andmeid riigiregistrite jaoks.



**Joonis 18.** Kohalike omavalitsuste kulude struktuur 2001. aastal.

Allikas: Rahandusministeerium.

### 6.3. Kohalike omavalitsuste tulude kujunemine

Eestis on riigieelarve ja kohalikud eelarved lahutatud ning kohalikud omavalitsused ei osale riigieelarve kulutuste katmisel. Kohalike omavalitsuste eelarvete koostamist, vastuvõtmist ning täitmist reguleerib valla- ja linnaeelarve seadus.

Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete süsteemi aluseks on eelarve tasakaalustatuse printsiip. Kohalikud eelarved koosnevad kohaliku omavalitsuse eelarve aasta kõikidest tuludest ja kulutustest. Kohaliku omavalitsuse eelarve aasta algab 1. jaanuarist ja lõpeb 31. detsembril ning kohalik omavalitsus peab eelarve vastu võtma hiljemalt kolme kuu jooksul jooksva eelarveaasta algusest.

Kohalike omavalitsuste eelarvete tulud on järgmised:

- maksutulu;
- tulu majandustegevusest (tulu kohaliku omavalitsuse asutustest ja ettevõtetest);
- riigieelarvelised eraldised;
- laenud;
- muud tulud.

**Tabel 12.** Kohalike omavalitsuste eelarvete tulud (tuhat krooni).

Tulu liik 2001. a	Summa
<b>Maksutulud</b>	4 414 722
üksikisiku tulumaks	3 942 133
maamaks	397 451
kohalikud maksud	75 139
<b>Tulu varadelt</b>	1 619 112
<b>Tulu majandustegevusest</b>	323 955
<b>Muu omatulu</b>	77 373
<b>Laekumised teistelt omavalitsusüksustelt</b>	148 012
<b>Eraldised riigieelarvest</b>	2 434 151
riigieelarve toetusfond	2 352 238
sihtotstarbelised eraldised	81 911
eraldised investeringuteks	190 376
<b>Eraldised ministeeriumidelt ja teistelt asutustelt</b>	815 760
<b>Laenud</b>	738 016
<b>Muu (erinevad jäägid)</b>	332 051
<b>KOKKU</b>	<b>10 903 152</b>

Allikas: Rahandusministeerium.

Eesti kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks on maksutulud (52% kogutulust). **Vastavalt maksukorralduse seadusele jagunevad kohalikeesse eelarvetesse laekuvad maksud kaheks:**

1. seadusega kehtestatud riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohalikku eelarvesse;
2. seaduse alusel kohalike volikogude poolt kehtestatud kohalikud maksud.

Esimene grupp moodustab kohalike oma-valitsuste põhilise maksubaasi. **Kohalike eelarve te arvestuslikku tulubaasi on arvestatud:**

- üksikisiku tulumaks;
- maamaks;
- loodusvarade kasutamise tasu (tavapäraselt nimetuna ressursimaks).

Üksikisiku tulumaksu kohalikesse eelarvetesse laekuv osa moodustab 56% kogu maksust. Tulumaksu kogumist teostab Riigi Maksuamet oma maakondlike üksuste kaudu. Üksikisiku tulumaks laekub kodaniku elukoha järgsele omavalitsusüksusele.

Maamaks laekub täies ulatuses kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse. Maamaks moodustab vastavalt seadusele 0,8–2,0% maa maksustamishinnast. Konkreetse maamaksu määra kehtestab omavalitsuse kohalik volikogu.

Kohalike eelarvete maksutuludena käsitletakse veel nn ressursimaksu, mis on sisuliselt vee kasutamise eritasu ja maavarade kasutamise tasu. Kohalike eelarvete seisukohalt tervikuna on nimetatud laekumiste osa tühine.

**Kohalik omavalitsusüksus võib oma territooriumil kehtestada lisaks ülaltoodud riiklikele maksudele kohalike maksude seaduse alusel kohalikke makse.**

Kohalikud maksud on:

- müüгимaks;
- paadimaks;
- reklaamimaks;
- teede ja tänavate sulgemise maks;
- mootorsõidukimaks;
- loomapidamismaks;
- lõbustusmaks;
- parkimistasu.

Eesti praktika on näidanud, et kohalikke makse rakendatakse suhteliselt vähe ja väikeses ulatuses. Vähenes rakendatuse põhjuseks on kohalike omavalitsuste huvi puudumine, sest maksubaasi suurenemisel väheneb riigieelarvest saadav toetus.

**Riigieelarve toetused**

Riigieelarvest eraldatakse kohalike eelarvete toetuseks vahendid toetusfondina. Toetusfondi suurus riigieelarve eelnõus ja selle jaotus määratakse kindlaks omavalitsusliitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse vahelise kokkuleppe alusel vastavate läbirääkimiste tulemusena.

Põhilise osa kohalike eelarvete toetusfondist moodustavad vahendid kohalike eelarvete tulubaasi täiendamiseks. Eesmärgiks on tasakaalustada liialt suured erinevused omavalitsusüksuste tulubaaside vahel ning kindlustada ka nõrgema tulubaasiga omavalitsused võimalusega osutada elanikkonnale avalikke teenuseid. Eelarvete tasakaalustamisel võetakse aluseks laekumised füüsilise isiku tulumaksust, maamaksust ning loodusvarade kasutamise tasust. Vahendite jaotus omavalitsusüksuste vahel toimub vastava valemi alusel, mis on sätestatud iga-aastase riigieelarve seadusega. Riigi keskmisest kõrgema ühe elaniku kohta tulukusega kohalikud omavalitsused tulude tasandamissüsteemist vahendeid ei saa. Toetusfondist eraldatakse lisaks tulubaasi täiendamiseks vahendeid konkreetsete ülesannete täitmiseks (näiteks munitsipaalikoolide pedagoogide palgad).

**Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfondi jaotamise põhimõtted**

Seadus “2004. aasta riigieelarve” kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfondi jaotamiseks alljärgneva valemi:

$$T_n = (AK - AT) * k ,$$

$$AK = \left( \sum_{n=1}^5 C_n * P_n \right)$$

$$AT = \left[ \left( 1 + 1/3 \frac{[(TM_{2003} - TM_{2002})/TM_{2003} + (TM_{2002} - TM_{2001})/TM_{2002}]}{2} \right) * TM_{2001-2003}^{KESK} + MM_{ARVEST} + RESM_{ARVEST} \right]$$

- AK – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- AT – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- k – toetustaseme koefitsient;
- Cn – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste (0–6 eluaastat) arv, kooliealiste (7–18 eluaastat) arv, tööealiste (19–64 eluaastat) arv, vanurite (65+ eluaastat) arv rahvastikuregistri andmetel ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekõvakattega maanteed 0,047) kilomeetrites;
- Pn – kohalike omavalitsuste arvestuslik keskmine tegevuskulu kroonides ühe lapse (0–6 eluaastat), kooliealise (7–18 eluaastat), tööealise (19–64 eluaastat), vanuri (65+ eluaastat) ja kohaliku maantee ning linnatänavate arvestusliku pikkuse (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekõvakattega maanteed 0,047) ühe kilomeetri kohta kroonides;
- $\sum Cn * Pn$  – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arv, kooliealiste arv, tööealiste arv, vanurite arv ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik koefitsientidega korrigeeritud pikkus kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvatud kohalike omavalitsuste arvestusliku keskmise tegevuskuluga kroonides korrutiste kogusumma;
- TM – üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt 2001., 2002. ning 2003. aastal viiduna võrreldavaks 2004. aastal kehtima hakkavate maksumuudatustega;
- $TM_{KESK}^{2001-2003}$  – aastate 2001–2003 redigeeritud tulumaksu laekumise mediaan (aegrea keskväärus) konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses;
- $MM_{ARVEST}$  – arvestuslik maamaks (1,25% maa maksustamise hinnast 2004. aastal) konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses;
- $RESM_{ARVEST}$  – arvestuslik loodusvarade kaevandustasude planeeritav suurus 2004. aastal konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses

Arvestusliku keskmise tegevuskulu arvestamisel on kohalike omavalitsuste kulud jaotatud erinevatesse valdkondadesse. Iga valdkonna jaoks on kehtestatud talle omased parameetrid ehk kulused mõjutavad ja iseloomustavad objektiivsed statistilised näitajad. Valdcondade jaotus ja nende kulude arvutamisel aluseks võetud parameetrid on alljärgnevad:

Üldhaldus	Haridus	Kultuur ja sport	Sotsiaalhoolekanne ja tervishoid	Majandus
Tööealiste arv	Laste arv	Tööealiste arv	Vanurite arv	Tööealiste arv
	Õpilasealiste arv	Vanurite arv		Vanurite arv
				Arvestuslik teede pikkus

Arvestuslike tulude arvestuse aluseks on redigeeritud tulumaksu laekumise kolme eelneva aasta (2001–2003) suuruselt keskmine väärtus (mediaan) ja arvestuslik maa- ja ressursimaks. Mediaani arvestamine võimaldab vähendada üksikisiku tulumaksu erakorraliste laekumiste mõju tasandusfondist eraldistele ja vältida toetuse hüppelist vähenemist.

Maamaksu arvestamise aluseks on Riigi Maa-ameti poolt esitatud andmed kõikide omavalitsusüksuste maade erinevate kõlvikute ja asulamaade kohta ning keskmised maa maksustamishinnad.

Ressursimaksu planeerimiseks on andmed maavarade kaevandamise õiguse tasu laekumise kohta alljärgnevate liikide lõikes: mineraalsed ehitusmaterjalid, turvas, vesi, põlevkivi. Ressursimaksu prognoosi aluseks on kehtiv maapõueseadus ja veeseadus. Nimetatud seaduste alusel laekub omavalitsusüksuste eelarvetesse 50% vee erikasutuse tasust, 70% üleriigilise tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse hinnast ja 100% kohaliku tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse hinnast.

Riigieelarve kohaliku omavalitsuse üksuste tasandusfondist toetuse eraldamise aluseks on arvestusliku keskmise tegevuskulu ja arvestuslike tulude vahe ning toetustaseme koefitsiendiga k tagatakse arvestuslike tegevuskulude katteks k-ga kehtestatud tasemel. Koefitsiendi k suurus 2004. aasta tasandusfondi arvutustes on 0,9.

## KÜSIMUSED

1. Kas politseid peaks finantseerima riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest.
2. Kas haridussüsteemi juhtimine peaks olema tsentraliseeritud riigi tasandile või on optimaalne detsentraliseerimine. Arvestage erinevaid aspekte: finantseerimine, õppekavade koostamine, töölevärbamine.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Bailey, S. J. Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. Palgrave 2002, 450 lk.
2. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused Riigikogu 6.03.2001 otsus nr 394 - IX <http://www.mod.gov.ee/>
3. Eesti sõjalise kaitse strateegia VV 28.02.2001 korraldus nr 156-K <http://www.mod.gov.ee/>
4. Handbook of Public Economics. Vol.3 ed. Auerbach,A., Feldstein, M. Elsevier 2002
5. Kaitseminister Margus Hanson Eesti riigikaitse ees seisvad ülesanded ja kaitsejõudude areng <http://www.mod.gov.ee/?op=body&id=255>
6. Lane, Jan-Erik Avalik sektor. Külim 1996, 250 lk.
7. Lockheed,M, Hanushek,E. Concepts of Educational Efficiency and Effectiveness. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy Working Paper 24. 1994, 23 lk.
8. Musgrave, R., Musgrave, P. Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, 1989, 627 lk.
9. Purju, A., Tammeraid, A. Avaliku sektori ökonomika. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogramm. Riigikantselei, EHI, 1998, lk. <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/aseoko.htm>
10. Riigi eelarvestrateegia 2003 –2006 [http://www.fin.ee/dokumendid/5\\_1\\_2\\_riigi\\_eelarvestrateegia\\_2003\\_2006.doc](http://www.fin.ee/dokumendid/5_1_2_riigi_eelarvestrateegia_2003_2006.doc)
11. Rosen, H. S. Public Finance. McGraw-Hill. 2002, 570 lk.
12. Tairi Rõõm. Tootmistegurite maksustamine ja tööpuudus Eestis. Eesti Panga Toimetised nr. 5, 2003 [http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/uuringud/5\\_2003/](http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/uuringud/5_2003/)
13. Saar, I. Maksupoliitika mõju majanduskasvule. Bakalaureusetöö, TTÜ, 2000. 79 lk.
14. Shiller, R. Eelarvepuudujääkide tegelikud ohud. Äripäev, 13.08.2003
15. J.Slemrod, S.Yitzhaki, The Costs of Taxation and Marginal Efficiency Cost of Funds. IMF Staff Papers, 1996, Vol.43, No.1, pp.172-197.
16. Sotsiaalministeeriumi vastutusala arengukava 2010 <http://www.sm.ee/gopro30/Web/gpweb.nsf/pages/Sotsiaalministeerium6>
17. Stiglit, J.E. Economics of the Public Sector. 2000
18. Stiglitz, J.E. Ühiskondliku sektori ökonomika . Külim 1995. lk.61 - 279
19. Ulst, E Avaliku sektori ökonomika. TÜ Kirjastus 2003
20. Ulst, E Riigirahandus I TÜ Kirjastus, 1996
21. Ulst, E, Hanson, M. Riigirahandus II TÜ Kirjastus, 1996
22. Valtionhallinon kehittämiskeskukseen julkaisusarja A nro 5, Helsinki 1990
23. Ülevaade kohaliku omavalitsuse eelarvekorraldusest <http://www.fin.ee/?id=4274>

## **SEADUSED**

1. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus (RT I 2003, 2, 17)
2. Käibemaksuseadus (RT I 2003, 82, 554)
3. Maksukorralduse seadus (RT I 2002, 26, 150)
4. Riigieelarve seadus (RT I 2002,67,405).
5. Sotsiaalmaksuseadus (RT I 2000, 102, 675)
6. Tulumaksuseadus (RT I 2001, 11, 49)