

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut

Reet Sandvik

**EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE  
FISKAALAUTONOOMIA JA TASANDUSFOND  
SELLE MÕJUSTAJANA**

Magistritöö ärijuhtimise magistri kraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: professor Olev Raju

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “..... 2012. a.

Majandusteooria õppetooli juhataja

.....

(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE RAHASTAMISE SEOSSED FISKAALAUTONOOMIAGA .....	8
1.1. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia.....	8
1.2. Kohalike omavalitsuste tulude puudujäägi kompenseerimine .....	18
1.3. Kohalike omavalitsuste fiskaalse tasakaalustamise võimalused .....	27
2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALNE TASAKAALUSTATUS EESTIS .....	32
2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatus .....	32
2.2. Kohalike omavalitsuste rahastamise ebavõrdsus Eestis .....	52
2.3. Eesti kohalike omavalitsuste rahaliste võimaluste parandamine .....	64
KOKKUVÕTE.....	69
VIIDATUD ALLIKAD .....	73
LISAD .....	77
Lisa 1. Omavalitsuste ülesanded ja pädevus .....	77
Lisa 2. Tasandusfondi suuruse arvutamise valemi parameetrite selgitus.....	78
Lisa 3. Keskmise ja kohalike omavalitsuste kogutulud, kogukulud ja SKP elaniku kohta 2007-2011. aastal .....	80
SUMMARY .....	81

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu arenedes ja laienedes on Eestis toimunud mitmesuguseid muutusi, mis on kujundanud kohalike omavalitsuste tulubaasi ebastabiilseks ja selle tulemusel omavalitsused keskvdõimust sõltuvaks. Regionaalne tasakaalustamatus ja keskvdõimu fiskaalpoliitika muudavad paljud kohalikud omavalitsused suutmatuks täita neile seadusega pandud kohustusi. Samal ajal avalikud teenused, mis teostatakse kohalike omavalitsuste kaudu, eeldavad tugevaid omavalitsusi.

Demograafilised protsessid soodustavad regionaalse keskuse vahetu tagamaa omavalitsusi, mida kinnitab ka Geomedia OÜ poolt tehtud uuring, kus selgelt eristub Tallinna lähiümbrus (Harjumaa), mil elanike arv on viimase seitsme aasta jooksul iga-aastaselt kasvanud.

Eestis laekuvad omavalitsuste tulud suures osas füüsilise isiku tulumaksust, seetõttu sõltub omatulude tase maksumaksjate osatähtsusest elanikkonnas ja nende sissetuleku suuruselt. Pealinna regiooni on kontsentreerunud ettevõtted, kus palgatase on kõrgem. Sellest on tingitud ka Tallinna ja tema lähiümbruse omavalitsuste tunduvalt suuremad füüsilise isiku tulumaksu laekumised. Tuluerinevuste suurenemine Tallinna ja teiste piirkondade vahel kiirendab inimeste liikumist pealinna ja maapiirkondade tühjenemist.

Elanike juurdesaamiseks tuleb kohalikel omavalitsustel pakkuda avalikke teenuseid efektiivselt. Nendes linnades ja valdades, kus seda ei tehta (näiteks ressursside puudusel), inimesed lahkuvad ehk inimesed "hääletavad jalgadega". (Tiebout 1956: 416-424) Sellises olukorras tekib vajadus riigi sekkumiseks ja tulude ümberjaotamiseks.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9.5 kutsub toetama väiksemate rahaliste vahenditega kohalikke omavalitsusi, öeldes, et nende „kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist“. Harta artikkel 9.1 sätestab, et kohalikel omavalitsustel on õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma äranägemisel kasutada. (Euroopa kohaliku.....1985)

Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. peatüki paragrahvid 154 ja 157 eristavad riigi kohustused ja kohaliku elu küsimused, mis annab õiguse kohalike omavalitsuste

fiskaalautonoomiale ning detsentraliseerimisele (Eesti Vabariigi....1992). Euroopa Liidu lepingu artikkel 3b viitab subsidiaarsuse printsiibile, mis soovib jaotada ülesanded nii, et kohalikul omavalitsusel on sõltumatus keskvõimu suhtes.

Kuna kohalikel omavalitsustel puudub stabiilne tulubaas ja rahastamissüsteem, siis toetab keskvalitsus kohalikke omavalitsusi läbi tasandusfondi, mille laiem eesmärk on ühtlustada omavalitsuste võimalusi avalike teenuste osutamisel. Eestis rakendatakse kohalikele omavalitsustele tasandusfondi, mille eesmärk on omavalitsuste tulude puudujäägi katmine kuluvajadusest lähtuvalt.

Eriti majandussurutise tingimustes omab puudujäägi katmise mehhanism olulist tähtsust. Ka Hoffmanni (1999: 89) teooria kohaselt peaks omavalitsuste tulud olema majandustsükli jooksul suhteliselt stabiilsed, et vältida tsükleid võimendava kulupoliitika rakendamist ning tagada elanikele varustus teenustega ka langusperioodil.

Majandussurutise tagajärjel vähenes kohalike omavalitsuste füüsilise isiku tulumaksu laekumine oluliselt ning tasandusfond vähendas kohalike omavalitsuste tulubaasi veelgi. Tasandusfondi suurus arvutatakse valemiga, mille arvestamise aluseks on statistiliste näitajate alusel arvestatud kohalike omavalitsuste keskmised tegevuskulud. Senine tasandusfondi arvestussüsteem tundub seadvat kohalikud omavalitsused ebavõrdsemasse olukorda, kus enam saavad toetust suuremad linnad ja alevid.

Senised kohalike omavalitsuste rahastamise kohta tehtud uuringud on analüüsinud kohalike omavalitsuste funktsioone ja nende finantseerimise probleeme, kohalike omavalitsuste rahastamise regionaalseid erinevusi, omavalitsuste fiskaalautonoomia olukorda ja arenguvõimalusi, kuid majandussurutise tingimustes tasandusfondi toimise mõjuulatust erinevate kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomiale pole analüüsitud.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on hinnata tasandusfondi teel rahastamise mõju kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomiale ja vajadusel töötada välja ettepanekud kohalike omavalitsuste tulubaasi tasandava toetussüsteemi täiustamiseks.

Eesmärgist tulenevalt püstitati järgmised uurimisülesanded:

Teoreetiline osa:

- määratleda kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia mõiste ja ulatus;
- analüüsida kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ja tulubaasi tasandava toetuse vahelisi mõjumehhanisme;
- selgitada välja erinevad omavalitsuste tulubaasi tasandava toetussüsteemi arvutamise meetodid.

Empiiriline osa:

- analüüsida fiskaalautonoomia ulatust;
- analüüsida tasandava toetuse mõju ja dünaamikat Eesti kohalikes omavalitsustes;
- vajadusel töötada välja ettepanekud tulubaasi tasandava toetussüsteemi täiustamiseks.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavate valdkondade ulatuse määramisel kasutatakse Rahandusministeeriumi andmeid. Andmete võrdlemisel tuleb jälgida eelarve põhimõtete muutumisi tulu- ja kulueelarve struktuuris.

Magistritöö tugineb suures osas fiskaalse föderalismis teooriale ja Eestis kehtivale seadusandlusele ning koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis kajastatakse kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia teoreetilisi aluseid ja määratletakse kohalike omavalitsuste rahaline vabadus. Käsitletakse ka teoreetilisi ja seaduslikke aluseid, mis on seotud tasandusfondi rolliga vabalt kasutatavate vahendite ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise finantsilisel kindlustamisel ning tuuakse välja erinevad omavalitsuste tulubaasi tasandava toetussüsteemi teoreetilised meetodid.

Teises osas tehakse empiiriline analüüs Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse määramisel ning tasandusfondi ja vabalt kasutatavate vahendite arengu dünaamika kohta perioodil 2007-2011 ja esitatakse ettepanekud olemasoleva omavalitsuste tasandussüsteemi muutmiseks. Teises osas määratletakse ka Eesti

kohalike omavalitsuste omatulud ja tuuakse välja tasandusfondi suuruse arvutamise valem.

Empiirilise osa lahendamiseks kasutatakse statistilisi meetodeid, sealhulgas regressioonianalüüsi, millega tuuakse välja vabalt kasutatavate tulu liikide ja tasandusfondi tasemete erinevus ja dünaamika. Tähelepanu on pööratud tasandusfondi osale kohalike omavalitsuste eelarvetes ja tasandusfondi vahendite jaotamisele omavalitsuste vahel majandussurutise perioodil.

# 1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE RAHASTAMISE SEOSSED FISKAALAUTONOOMIAGA

## 1.1. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia

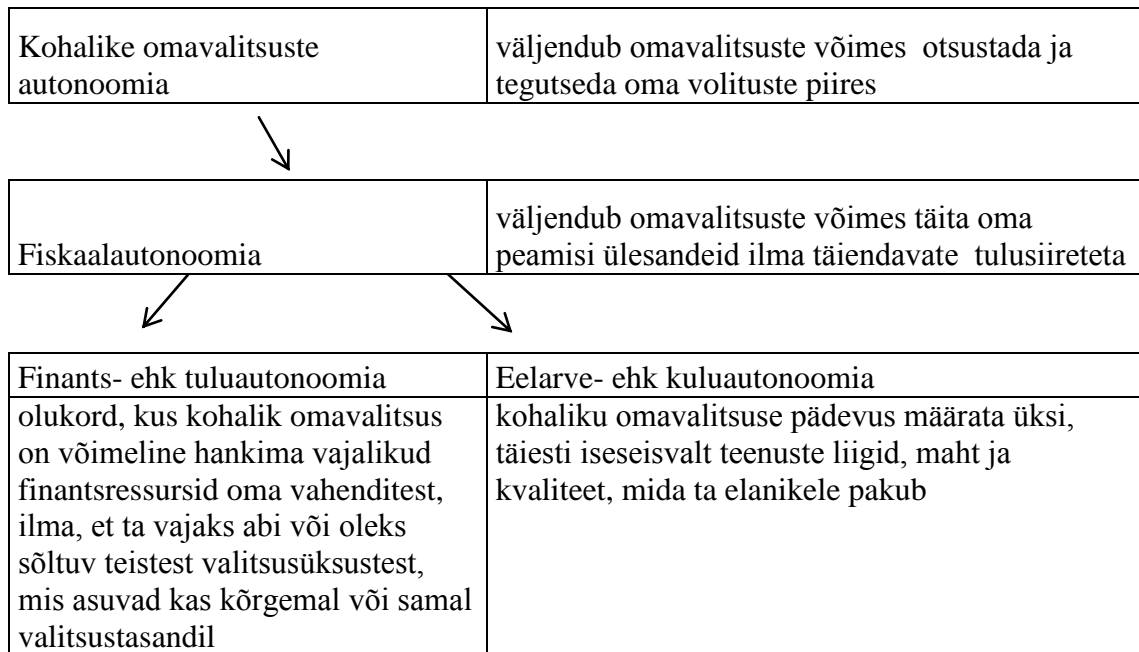
Euroopa kohalike omavalitsuste harta, mille Eesti ratifitseeris 28. septembril 1994. aastal, näeb ette, et kohaliku elu korraldamine peab toimuma võimalikult madalal valitsustasandil, et efektiivsemalt lahendada antud piirkonna probleeme. Euroopa Liiduga ühinemine on esitanud kohalikele omavalitsustele suuremaid nõudmisi kohaliku elu arendamisel. Ühest küljest lisandub järjest juurde omavalitsuste vastutusalas olevaid ülesandeid, teisest küljest puuduvad kohalikel omavalitsustel stabiilsed ressursid.

Eestis määratletakse kohalike omavalitsuste ülesanded Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) paragrahv 6 lg 1-4 alusel (vt. lisa 1). Haldussüsteemi edukat toimimist raskendab asjaolu, et täpselt on määrtlemata riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete jaotus, mis on loonud eeldused sõltuvuseks keskvalitsuse tulusiiretest. Viimaste puhul on tulude kasutusotstarve tavaliselt kindlaks määratud, mis vähendab kohalike omavalitsuste autonoomiat oma kulude struktuuri kujundamisel (de Mello; 2000: 367).

Kohalike omavalitsuste autonoomia ulatust aitavad selgitada järgmised kriteeriumid:

1. Kohalike omavalitsuste jaoks oleks parim lahendus see, kui nad saaksid tegutseda täiesti iseseisvalt ja sõltumatult keskvalitsusest, mis tähendab, et neil oleks täielik autonoomia. Praktikas on omavalitsustel seda raske teostada, sest omavalitsused on väga erinevate võimaluste ja tulubaasiga. Samuti on kohalike omavalitsuste ja riigi ülesanded kindlalt piiritlemata, mis loob eelduse tulusiirete tekkimiseks.
2. Osalise autonoomia annavad omavalitsustele mittesihotstarbelised toetused, mille puhul nad ei saa ressursse küll ise valida, kuid neil on vabadus otsustada avalike teenuste täitmiseks vajalike ülesannete otstarbe ja suuruse üle.
3. Keskvalitsuse sihotstarbeliste tulusiirete osas puudub kohalikel omavalitsustel autonoomia, sest nad ei saa ise valida resursse ega otsustada ka avalike teenuste täitmiseks vajalike ülesannete otstarbe ja suuruse üle, sest toetuse kasutamise otstarve on keskvalitsuse poolt kindlaks määratud.

Kuna kohalike omavalitsuste autonoomia määratlemisel kasutatakse erinevaid mõisteid, siis joonisel 1 on toodud kohalike omavalitsuste autonoomia mõisted ja nendevahelised seosed.



**Joonis 1.** Kohalike omavalitsuste autonoomia mõisted ja seosed. Allikas:

Dafflon, Madies 2009: 61-67. Autori koostatud.

Lihtsustatult võib fiskaalautonoomiat nimetada rahaliseks sõltumatuseks. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia jaguneb kaheks komponendiks: finants- ehk tuluautonoomiaks, mis on seotud omavalitsuste ressursidega ja eelarve- ehk kuluautonoomiaks, mis on seotud omavalitsuste kulutustega. Kohalikud omavalitsused vastutavad otsustamisel oma kulude üle ning ülesandeid saab rahastada vaid vastavate vahendite olemasolul. Kohalike omavalitsuste poolt täidetavate ülesannete olemus määrab ära nende ülesannete täitmiseks vajaliku rahastamistaseme. (Dafflon, Madies 2009: 61-62)

Kui omavalitsuse fiskaalautonoomia on kõrge, saab ta teha kulutusi, mis meelitavad tema haldusterritoriumile juurde uusi elanikke. Kasvav elanikkond suurendab aga omavalitsuste maksutuluseid nii maksumaksjate hulga suurenemise kui ka kinnisvarahindade ja ärilise aktiivsuse tõusu kaudu. Tekib kinnine ring- suurem

fiskaalautonoomia võimaldab muuta piirkonna atraktiivsemaks uutele elanikele. Elanikkonna (maksumaksjate) kasv tähendab ka omavalitsuste maksutulude kasvu ja seeläbi ka suurenevaid võimalikke kulutusi heaolu kasvuks. (Reiljan *et al.*<sup>1</sup> 2002: 209)

Omavalitsuste fiskaalautonoomia on seotud detsentraliseerimise kontseptsiooniga. Detsentraliseerimine tähendab võimu ja ressursside andmist kesktasandilt madalamatele tasanditele (Rondinelli 1999: 2).

Detsentraliseerimise tüüpe on mitu. Autor keskendub teemast lähtuvalt detsentraliseerimisele kohaliku omavalitsuse ja riigi tasandi suhete kontekstis ehk administratiivsele ja fiskaalsele detsentraliseerimise tüübile. Nende eesmärgiks on avalike teenuste efektiivsem osutamine läbi erinevate funktsioonide ja finantsressursside jaotamine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel.

Administratiivne detsentraliseerimine liigitub dekontsentreerimiseks (*deconcentration*), delegeerimiseks (*delegation*) ja devulatsiooniks (*devolution*) (Cohen, Peterson 1997: 29-30).

1. Dekontsentreerimine on finantsiliste ja juhtimise kohustuste ümberjaotamine riigi halduse erinevate tasandite vahel. Dekontsentreerimine on kõige levinum vorm üleminekumaades ja arenguriikides.
2. Devulatsioon on administratiivsete ülesannete ja võimu üleandmine keskvalitsuse tasandilt kohalikule tasandile. Work (2002: 6) liigitas devulatsiooni poliitilise detsentraliseerimise alla.
3. Delegeerimine on otsustamise ja avalike ülesannete formaalse juhtimisõiguse üleandmine organisatsioonidele ja institutsioonidele, mis on riigi kaudse kontrolli all või iseseisvad (Cohen, Peterson 1997: 29-30).

Tüüpilise delegeerimisega on tegemist juhul, kui riik delegeerib ülesanded näiteks riigiomandis olevatele ettevõtetele, mille üle ta teostab järelevalvet. Sagedamini on levinud keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ülesannete lepinguline delegeerimine erafirmadele, näiteks teede remondi ja jäätmete kogumise osas. ( Work 2002: 6)

---

<sup>1</sup> Id. k. *et al.* – ja teised

Work'i (2002: 6) arvates on delegeerimine võimu ja vastutuse ümberjagamine kohalikele valitsusüksustele ja ametkondadele, mis ei ole tingimata delegeeriva keskvalitsuse harud või kohalikud bürood. Ulatuslikumaks delegeerimise vormiks nimetab Work funktsioonide eraldamist (*divestment*), mis on põhiosas sarnane delegeerimisele Coheni ja Petersoni järgi, mis on teenuste ja administratiivsete lepinguline funktsioonide erafirmadele üleandmine ehk delegeerimine.

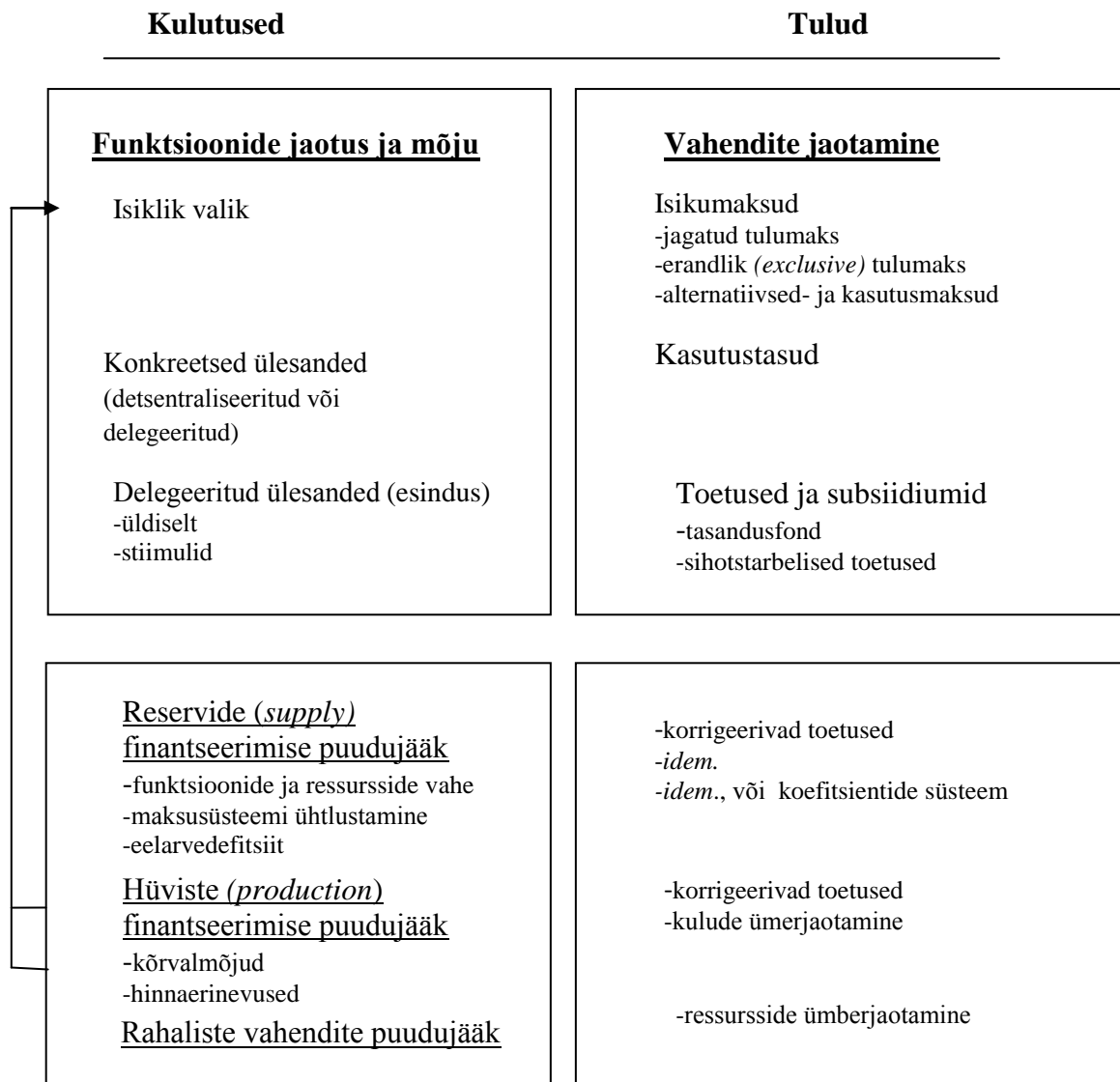
Finantsautonoomia tingimuseks on eelarve vastutuse põhimõte, mis ütleb, et kohalikud omavalitsused, kes määravad oma ülesannete ulatuse, rahastavad seda oma maksudega ning need kohalikud omavalitsused, kes peavad kasutama riigipoolset toetust, on riigiga printsiipiaal-agendi suhetes ning seetõttu on neil madalam eelarveautonoomia. (Dafflon, Madies 2009: 61-62)

Joonisel 2 on näidatud detsentraliseeritud eelarve mudel, kus kohaliku omavalitsuse funktsioonidest lähtuvalt toimub ka rahastamine. Kohalikud omavalitsused, kellel on vabadus funktsioonide jaotus ise valida, rahastavad seda oma maksudega. Kohalike omavalitsusi, kellele ülesanded delegeerib keskvalitsus, rahastatakse toetuste ja subsiidiumide kaudu. (Dafflon, Madies 2009: 40)

Ehkki tasandusfondi toetuse näol on tegemist tulusiirdega, suurendab see omavalitsuste eelarveautonoomiat, kuna omavalitsused saavad ise otsustada, milliste ülesannete jaoks nad tasandusfondi toetust kasutavad, sest tasandusfondi toetuse puhul keskvalitsus ei määratle toetuse kasutamise otstarvet. Teadmaks, mil määral keskvalitsuse tasandav toetussüsteem mõjustab kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomiat, on vaja analüüsida ka omavalitsuste finantsautonoomia ulatust, sest suurema finantsautonoomiaga omavalitsustel puudub vajadus tasandava toetuse järele.

Jooniselt 2 on näha, et delegeeritud ülesandeid rahastatakse sihtotstarbeliste ja mittesihtotstarbeliste toetustega, sealhulgas tasandusfondi toetustega.

### Detsentraliseeritud eelarve



**Joonis 2.** Detsentraliseeritud eelarve mudel: kulutuste vastutusvaldkonnad ja võimalikud tulud. Allikas: Dafflon, Madies 2009: 41

Finantsautonoomia ulatust mõõdetakse vabalt kasutatavate tulude suhtena kogutuludesse. Mida suurem on see suhe, seda kõrgem on finantsautonoomia ning vastupidi. Kui kohalik omavalitsus sõltub suures osas keskvalitsuse tulusiiretest, on finantsautonoomia väike. (Dafflon, Madies 2009: 42-44)

Finantsautonoomiat piirkondlikul ja kohaliku omavalitsuse tasandil võib hinnata kohaliku omavalitsuse maksutulu suhtena kogutulusesse. OECD nimetab seda hindamist eelarve sõltumatusseks. Sellest seisukohast vaadates on maksuautonoomia finantsautonoomia osa, sest välistatakse muud omavahendid.

OECD kasutab veel mitmeid hindamise meetodeid: näiteks kesktasandi valitsuse eraldiste suhe kogutulusesse. Empiiriliste uuringute tegemisel võib tõsiseks probleemiks osutuda asjaolu, et on teadmata, milliste vahendite üle kohalikel omavalitsustel on otsustusõigus. (Dafflon, Madies 2009: 42-44)

Finantsautonoomia ulatuse hindamisel on oluline kindlaks teha, mil määral on iga tasandi valitsusel mõju eelarvele. (Oates 1972: 17) Finantsinstrumente on statistiliselt raske mõõta. Mida kohaliku omavalitsuse kontekstis näidatakse omatuluna, võib osutada kõrgema tasandi kontekstis riiklikult kontrollitavaks ressursiks. (Schneider 2003: 35-37) Omatuludega on tegemist siis, kui on võimalus määrata ise oma eelarvesse laekuvate tulude maht, mis tagab neile autonoomia pakutavate teenuste ja kvaliteedi valikul. (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 13-14)

Üheks omavalitsuste finants- ja eelarveautonoomia hindamise meetodiks on tulude ja kulude osakaalu leidmine. Tulude ja kulude osakaalu leidmisel ei võeta arvesse alternatiivseid teenusepakkumise vorme (erafirmad, munitsipaalettevõtted), kus omavalitsus küll vastutab teenuse pakkumise eest, kuid ise ei osuta teenust. Selliste teenustega seotud tulud ja kulud keskvalitsuse eelarves ei kajastu. Tulude ja kulude kohta on võimalik saada arvnäitajad ilma, et peaks tegema üksikasjalikke uuringuid. Kohalike omavalitsuste kulutusi saab mõõta protsentides SKP-st, protsentides mõne muutuva püsiväärtusesse, jooskvasse väärtusesse ja ka protsentides kogu valitsuse kogukulutustesse. Iga käsitlemine pakub teistmoodi perspektiivi kulutuste poliitikas. Kõige sobivam viis eelarve detsentraliseerimise hindamiseks on omavalitsuste kulutuste osatähtsuse leidmine kogukuludest. Sellisel mõõtmisel on ka mõned puudused, sest mõõtmine ei võta arvesse neid kulutusi, mida ei näidata sularahakulutustena, näiteks garantiid. (Schneider 2003: 35-37)

Stegarescu (2005:304-305) näeb valitsustasandite vahelise fiskaalse detsentraliseerimise mõõtmises probleemi erinevate tasandite valitsuste ülekannete ja toetuste läbipõimumises ja soovib ülekanded ja toetused mõõtmise juures maha arvata.

1. madalama valitsustasandi kogukulutused – valitsustasandite vahelised toetused  
kõrgema valitsustasandi kogukulutused – valitsustevahelised toetused
2. madalama valitsustasandi kogutulud – valitsustasandite vahelised toetused  
kõrgema valitsustasandi kogutulud – valitsustevahelised toetused

Valitsustasandite vahelisi fiskaalseid suhteid korraldades tuleb leida vastus järgmistele küsimustele : (Fjeldstad 2001: 2)

1. millised õigused tuleb igale tasandile anda tulude saamiseks,
2. kuidas lahendada madalama tasandi kulude ja omatulude mittevastavuse probleem (vertikaalse tasakaalustamise probleem),
3. kuidas siluda erinevusi sama valitsustasandi üksuste kuluvajaduse ja tulude soetamise vahel (horisontaalse tasakaalustamise probleem),

Euroopas on omavalitsustel õigus korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mis tähendab, et neile on antud universaalpädevus. Lisaks võivad nad ette võtta tegevusi, milleks keskvalitsus on neid kohustanud ning lugeda kõik ülejäänud tegevused nende võimupiiridest väljapoole jäävateks (Bailey1999: 3).

Kuna kuluautonoomia on seotud detsentraliseerimisega, siis on viimase puhul oluline määratleda kohalike omavalitsuste otsustusõiguse ulatus, mida saab teha konkreetsete ülesannete defineerimisega.

Dafflon ja Madies (2009: 45-46) liigitavad kohalike omavalitsuste poolt täidetavad ülesanded kolme kategooriasse:

1. Hajutatud (*deconcentrated*) funktsioonid- kohalikud omavalitsused osutavad teenust, kuid neil on väga vähe vabadust määrata toodetavate avalike teenuste taset ja kvaliteeti. Seetõttu on nende funktsioonide täitmise esindaja keskvalitsus (nt. makstakse teatud

liiki hüvitisi või tasustatakse riigiteenistujaid). Mõnes mõttes võib öelda, et keskvalitsus määrab pakkumise ja kohalike omavalitsuste hallata jääb teatud kriteeriumite alusel toetuse kasutamine.

2. Delegeeritud (*delegated*) funktsioonid- kohalikud omavalitsused saavad vaid osaliselt mõjutada teenuste taset ja kvaliteeti. Keskvalitsus delegeerib kohalikele omavalitsustele kohustusi valdkondades, mida ta tahab osaliselt kontrollida, et säilitada selles piirkonnas riigi jaoks olulised ülesanded. Tänu standarditele, tingimustele ja järelevalvenormidele seab see piirid, et tagada riigis miinimumtaseme ühtlustamine piirkondade vahel. Näiteks paljudes arengumaades ei saa kohalikud omavalitsused täita algkoolidega seotud funktsioone, sest nende aluseks olevaid standardeid ja eeskirju kui ka õpetajate palga- ja teisi kulutusi rahastab ja kontrollib keskvõim.

3. Üle antud (*devolved*) funktsioonid- eelarveautonoomia seadusjärgsed tegevused. Sel juhul on kohalikel omavalitsustel tugev kontrolliv võim ja täisvastutus teenuste ja nende kvaliteedi üle.

Kohalikele eelarvetele avaldavad mõju seadusandlikest normidest tulenevad ülesanded, mille puhul ei ole tegemist hajutatud ülesannetega, kuna neid täidavad kohalikud omavalitsused, mitte keskvõim. Kohalikul omavalitsusel puudub nende ülesannete täitmise osas järelevalve, kuid ta saab neid ellu viia keskvõimu kaudu. Neid võib vaadelda kui delegeeritud ülesandeid. Näiteks Šveitsis seadis konföderatsioon keskkonnapoliitika eesmärgiks kantonite korrastamise, kuid kogukond peab ülesande täitma ja seda rahastama. Kogukond ei saa ise oma kulutusi määrata, seega neil puudub selles osas kuluautonoomia. Tarbija maksab ja saastaja maksab printsiibil põhinevad ülesanded on just sellised. (Dafflon, Madies 2009: 46)

Avalike hüviste tootmine peab olema ühtlase kvaliteediga. Mastaabisäästuga kaasneb see, et avaliku hüvise tootmiskulud ühiku kohta tootmise mastaapide kasvades vähenevad. Mõistlik on tsentraliseerida need teenused, millega kaasneb keskvalitsuse tasandil mastaabisääst (Cangiano, Mottu 1998: 6). Mastaabisäästu puudumisest võib isegi tekkida oht, et väiksemad kohalikud omavalitsused ei ole võimelised teatud avalikke teenuseid pakkuma. See aga ei tähenda, et avaliku hüvise tootmine ning rahastamine tuleks tsentraliseerida. (Zimmermann 1999: 43-45) Näiteks, kui kohalik

omavalitsus vastutaks jäätmekäitluse teenuse rahastamise ja pakkumise eest täielikult, siis mastaabisäästu puudumise tõttu oleksid antud teenuse pakkumise kulud liiga suured. (*Ibid.*: 45)

Mida väiksem on kohalik omavalitsus, seda kallim on reeglina tema ülalpidamine ning seda suurem võib olla administratiivkulude osakaal tema kogukuludest. Mida suurem osa omavalitsuse tuludest läheb administratiivkulude katteks, seda väiksem osa jääb aga muude funktsioonide täitmiseks, sh. piirkonna arengusse investeerimiseks. (Reiljan *et al.* 2002: 300)

Omavalitsuste suurem fiskaalautonoomia tähendab ka suuremat maksuautonoomiat, omavalitsuste laenuvõime tõstmist ning muude fiskaalsete võimaluste laienemist kohaliku elu kujundamisel. (Reiljan *et al.* 2002: 200-201)

Maksuautonoomia suurendamiseks on kohalikel omavalitsustel vähe võimalusi, kuna keskvalitsus kehtestab maksumäärad. Ühe võimalusena on McLure ja Martinez-Vazquez (2000: 17) välja pakkunud kehtestada lisaks riiklikule maksule maksulisa, mille puhul kohalikud omavalitsused saaksid ise piirmäärade ulatuses õiguse maksumäärasid kehtestada. Sellisel juhul on õigus tunnistada maks vähemalt lisa ulatuses kohaliku omavalitsuse omatuluks.

Suurem maksuautonoomia tähendab ka suuremat avalike hüviste pakkumise taset kohalikus omavalitsuses, sest omatulude tase sõltub füüsilise isiku tulumaksust. (Reiljan *et al.* 2002: 200-201)

Omatuludega on tegemist siis, kui need vastavad kolmele tingimusele (Swianiewicz 2003: 6-8).

1. Tuluallikas on omavalitsuse käsutuses täies ulatuses lisatingimusi kehtestamata ja piiramata ajaks.
2. Tuluallikas on seotud kohaliku majandusbaasiga nii, et majanduskasv kohalikul tasandil suurendab ka omatulusid.
3. Omavalitusel peab olema teatud otsustusõigus tuluallika üle (näiteks õigus kehtestada maksumäär kasvõi kõrgemalt poolt määratud piirides).

OECD loeb omavalitsuste vabadeks tuludeks toetusi, mida keskvalitsus maksab omavalitsuste üldiseks toetamiseks, mille kasutusotstarbe määramisel on omavalitsused vabad (Fiscal Decentralization.....2002).

Lähtudes fiskaalautonoomia teooriatest ja antud töö eesmärkidest, tuleks selgitada, mil määral tasandusfondi siirded mõjutavad kohalike omavalitsuste finants- ja eelarveautonoomia ulatust.

## **1.2. Kohalike omavalitsuste tulude puudujäägi kompenseerimine**

Antud alapeatükis selgitatakse tasandava toetussüsteemi vajalikkust, tulusiirete olemust ja keskvalitsuse tasandava toetuse mõju kohalike omavalitsuste tegevusele. Teooria aitab selgitada mehhanisme, mis aitavad kaasa kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia mõjustamisele.

Fiskaalpoliitika tähtsamateks funktsioonideks peetakse: allokatsiooni- ja jaotusfunktsiooni. Allokatsioonifunktsioon tagab, et riik kasutaks võimalikult efektiivselt olemasolevaid ressursse (Nijkamp, Abreu 2009: 2-3).

Regionaalse arengu tasakaalustamiseks vajalike ressursside hankimine ei saa toimuda ainult omavalitsuse siseselt maksutulude kogumise näol, sest sellisel juhul on võrdsete tingimuste saavutamiseks vaja kitsa maksutulude baasiga omavalitsustel kehtestada kõrgemad maksumäärad. Antud asjaolu põhjustab inimeste sissetulekute erinevust omavalitsuste ja regioonide lõikes, sest võrdse sissetulekuga inimesed peavad samade teenuste eest maksma erinevate regioonide lõikes erineva määraga makse. See probleem viitab jaotusfunktsiooni efektiivsuse probleemile, mille lahendamise eest vastutab riik (Musgrave 1959: 17).

Jaotusfunktsiooni ülesanne on kujundada riigis sissetulekute ja vara jagunemine õiglasest jaotusest lähtuvalt. Ümberjagamine toimub ülekandemaksete ehk tulusiirete kaudu ( maksud, toetused, abirahad) (Musgrave,R, Musgrave P. 1989: 11).

Paljudes riikides moodustavad tulusiirded üle poole kohalike omavalitsuste ressurssidest. Traditsioonilise fiskaalföderalismis teoorites rõhutatakse tulusiirete vajalikkust, et kõrvaldada vertikaalsed välismõjud, mis on valitsuse tasandite vahel ja horisontaalsed välismõjud, mis on kohalike omavalitsuste samade haldustasandite vahel. „Teise põlvkonna” teooriad rõhutavad, et need ülekanded nõrgestavad kohalike omavalitsuste ametnike iseseisvust, sest selle tagajärjel nõrgeneb vastutuse põhimõte ja väheneb ametnike huvi edendada vallas pakutavaid hüvesid. (Dafflon, Madies 2009: 47)

Kuna kohalikke omavalitsusi on palju, siis on ka nendevaheline konkurents tugev, kuid erinevate vajaduste ja ressursside hankimise võimalustega kohalikud omavalitsused ei

suuda võrdselt konkureerida. Omavalitsuste konkurentsile pööras esimesena tähelepanu Charles Tiebout (1999), kelle hüpotees väidab, et inividid valivad elukohaks sellise munitsipaliteedi, mis teatud maksukoormuse juures vastab kõige paremini nende vajadusele avalike hüviste järele. Seega maksimeerivad residendid oma heaolu elukoha valikul samamoodi, kui nad teevad seda erahüviste tarbimisel.

Kui omavalitsustel on piisav fiskaalautonoomia ja võimalus kujundada oma tulubaasi, siis on neil võimalus ka uute elanike juurde meelitamiseks oma territooriumile.

Elanikud on mobiilsed, omavalitsusi palju ning elanike lahkumine toob kaasa omavalitsuse tulude vähenemise, see tekitab omavalitsuste vahel konkurentsi elanike vajaduste parema rahuldamise pärast. Tulemuseks on kohalike eelistuste ulatuslikum arvesse võtmine teenuste pakkumisel ning sarnaste eelistustega inimeste koondumine omavalitsuste kaupa. Kohalikud võimud on sunnitud elanike huvidega arvestama ja neile pakkuma sobivaid tingimusi. Eelistatud olukorras on jõukamad kohalikud omavalitsused, sest nemad suudavad pakkuda kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Vaesemad omavalitsused on sunnitud väikese tulubaasi tingimustes kulutuste taset pidevalt alandama ja see võib tuua kaasa motivatsiooni languse. (Bailey 1999: 40-80)

Kuna elanikud otsivad paremaid elu- ja töötingimusi, liikudes nende omavalitsuste territooriumile, kus suudetakse pakkuda kvaliteetsemat avalikku teenust, toob see kaasa kohalike omavalitsuste vahelise konkurentsi.

Omavalitsuste konkurents on tõlgendatav mitmeti. Konkurents viib omavalitsuse poolse avalike hüviste pakkumise ja kulude optimeerimisele. Suurem maksutulude osa suurendab omavalitsuste fiskaalautonoomiat ja võimalusi avalike hüviste kaudu muuta oma piirkond atraktiivseks elupaigaks ka teiste piirkondade elanikele. Teiselt poolt on

selline konkurents taunitav, sest vähendab kogu valitsussektori vahendite alloktiivset efektiivsust. Eesti omavalitsuste konkurentsieeldused on väga erinevad, sest tegemist on oluliste ning püsivate erinevustega omavalitsuste tulubaasis. Ühiskond tervikuna on huvitatud piirkondade tasakaalustatud ja jätkusuutlikkust arengust, mis eeldab ka nende

tulubaasi mõningat võrdsustamist. Selleks kasutatakse tulusiirdeid. (Reiljan *et al.* 2002: 210)

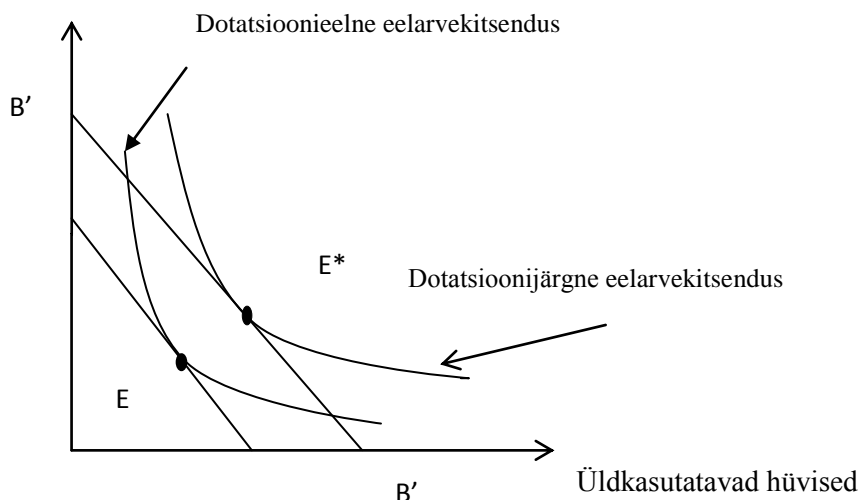
Tegelikult kasutatakse tulusiirdeid ka muudel eesmärkidel, kui ainult jaotusefektiivsuse või avalike hüviste pakkumise tagamisel. Kindlasti on oluline ka sotsiaalse õigluse aspekt. Näiteks keskvalitsus võib olla huvitatud omavalitsuste maksukoormuse kergendamisest. Tagamaks teenuste pakkumist ilma kohaliku maksukoormust suurendamata, kompenseeritakse kohalikele omavalitsustele teenuste osutamisega seotud kulud. (Reiljan *et al.* 2002: 168) Eeskätt toetatakse selliste hüviste pakkumist, mis on mõeldud madalamatesse tulurühmadesse kuuluvatele elanikele (Bailey 1999: 179).

Detsentraliseerimise teooria kohaselt peaks valitsuse sekkumine majandusse olema seda väiksem, mida suuremad on maksumäärad ja mida rohkem on kulud hajutatud (Brennan, Buchanan 1980: 15).

Keskvalitsuse ülekandeid kohalikele omavalitsustele võib samuti nimetada valitsuse sekkumiseks kohalike omavalitsuste tegevusse, kuid siiani pole leitud sobivat lahendust omavalitsuste autonoomia suurendamise osas. Ülekandeid soodustab ka hägune piir kesk- ja kohalike valitsuste ülesannete jaotuse vahel.

Fiskaalföderalismite teooria kohaselt omavalitsuste kulutuste tõus, mille tingisid keskvalitsuse ülekanded, mitte maksutulud, on nimetatud „kärbspaberite efektiks“ : raha jääb sinna, kuhu ta külge jääb (Stiglitz 2000: 647). Kindlasummaline (üldiste toetuste) ülekanne kohalikule omavalitsusele, mis pole seotud konkreetse otstarbega, suurendab ühiskondlikke kulutusi ja kohalikud maksud vähenevad (*ibid.*: 2000: 644).

### Tasulised hüvised



**Joonis 3** Üldiste toetuste mõju kohalikule omavalitsusele Allikas: Stiglitz 2000: 644

Joonisel 3 on kujutatud eelarvekitsendus (eeldusel, et kõik valla elanikud on identsed, arvestamata erinevaid eelistusi). Vald valiks punkti E, eelarvekitsenduse ja esindava isiku ükskõiksuskõvera puutepunkti. Kui keskvalitsus eraldab vallale üldise toetuse, nihkub eelarvekitsendus jooneniid  $B'B'$ . Tekib uus tasakaal  $E^*$ . Selle puhul on kulutuste tase üldkasutatavatena pakutavatele hüvistele kõrgem ja tasuliste hüviste tarbimistase samuti kõrgem. See tähendab, et keskvalitsuse abi on tegelikult inimeste maksumäära alandanud. Keskvalitsuse summad on osaliselt asendanud kohaliku omavalitsuse summasid; kuna omavalitsuse olukord on paranenud, kulutab ta üldkasutatavatena pakutavatele hüvistele ja samuti erafirmade poolt pakutavatele hüvistele rohkem. (Stiglitz: 2000: 644)

Dafflon ja Madies (2009: 49) leiavad, et maksutulu võib väheneda ka seoses piirkonna kasvuga. Näide keskvalitsuse toetuse ülekandest, mille jaotamise valem sisaldab vastava territooriumi majandus- ja demograafilisi näitajaid (lihtsustatult tulud ja elanikud). Eeldatakse, et see valem ei muutu igal aastal ja iga regioon saab riigilt  $1/N$  fondi  $R$ . Keskmise ülekannete summa võrdub  $R/N$ . Kui ühe regiooni maksutulu kasvab ühe ühiku võrra tänu piirkondlikule kasvule, siis ülekannete kogusumma on võrdne  $R+1$  ja keskmine ülekannete summa on  $(R+1)/N$ . Teisisõnu, selle regiooni kasvuga saadakse

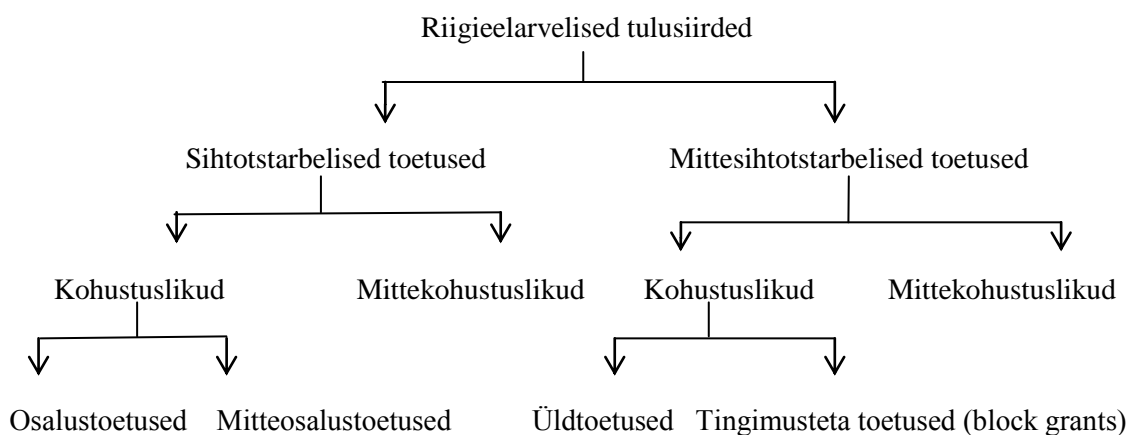
ainult 1/N maksutulust, kuid see hõlmab kogu riikliku poliitika kulu (näiteks infrastruktuuri) ja see võimaldab tal suurendada piirkonna heaolu.

Majandusteooria kohaselt on mitmeid põhjuseid, mis õigustavad tulusiirdeid valitsuse tasandi ja kohaliku omavalitsuse vahel (Dafflon, Madies 2009: 47).

1. Eesmärk kompenseerida kohalikku tasandit, kui see on kohustatud täitma kõrgema valitsuse ülesandeid, näiteks pakkudes põhiteenust vastavalt keskvalitsuse nõuetele,
2. Eesmärk parandada vertikaalsed puudujäägid. See kehtib eriti juhul, kui kohaliku omavalitsuse enda vahendid ei võimalda neid kulutusi rahastada,
3. Tulusiirded võimaldavad parandada välismõjudega (kõrvalmõjudega) seotud teatud kohalikku teenust. Näiteks haridusteenuse rahastamine ühes piirkonnas avaldab positiivset välismõju teises piirkonnas, eriti, kui inimesed on liikuvad. Probleem on selles, et kohalikel omavalitsustel on kalduvus ignoreerida nii positiivseid kui ka negatiivseid välismõjusid.
4. Tulusiirded võimaldavad parandada vertikaalset ebavõrdsust kohalike omavalitsuse vahel. Sel juhul on ülekannete roll ressursside ümberjaotamine.

Kohalikel omavalitsustel on võimalik mitme regulatiivse poliitika elluviimisega märkimisväärselt panustada tulude ümberjaotamisse (Fjeldstad 2001: 4).

Joonisel 4 on toodud keskvalitsuse tulusiirded kohalikele omavalitsustele.



**Joonis 4** Keskvalitsuse tulusiirded kohalikele omavalitsustele. Allikas: OECD 2006: 6

Nii siht- kui ka mittesihotstarbelised toetused võivad olla kohustuslikud (*mandatory*) ja mittekohustuslikud (*discretionary*) toetused. Kohustuslikud toetused on seadustel ja kokkulepetel põhinevad keskvalitsuse kohustused ning omavalitusel on õigus nende toetuste mittaamisel pöörduda kohtu poole. Suurem osa toetusi, mis antakse kohalikele omavalitustele regulaarselt, on kohustuslikud. Vabal valikul makstavad toetused, mida ei määrata eeskirjadega, otsustatakse oma äranägemise (*had hoc*) järgi. Need on sageli ajutist laadi ja hõlmavad toetusi konkreetsetele infrastruktuuriprojektidele või hädaabile katastroofiirirkonnas. Sihotstarbelised kohustuslikud toetused võivad olla osalus- (*matching*) ja mitteosalus (*non-matching*) toetused. Need sõltuvad normatiividest ja tegelikest kulutustest teenusele, mis on sihotstarbelised või seotud kohalike maksude kogumisega. Osalustoetus antakse juhul, kui kohalik omavalitsus on nõus teatud osa kuludest rahastama ja see sõltub normatiivsetest või tegelikest kohalike omavalituste kulutustest avalikele teenustele. (Dafflon, Madies 2009: 52-54)

Kui toetus põhineb kindlale eelarvelisele projektile, siis ei tohi antud toetus ületada fikseeritud summat. Seda nimetatakse fikseeritud piirsummaga toetuseks (*close-ended grant*). Kui projektile ei ole seatud eelarve ülempiiri, siis nimetatakse vastavat toetust piirsummata toetuseks (*open-ended grant*). Kõik sihotstarbelised (kohustuslikud) toetused, mis ei eelda kohalike omavalitsuste täiendavaid ressursse, on mitteosalustoetused. (OECD 2006: 6-7; Dafflon, Madies 2009: 52-54)

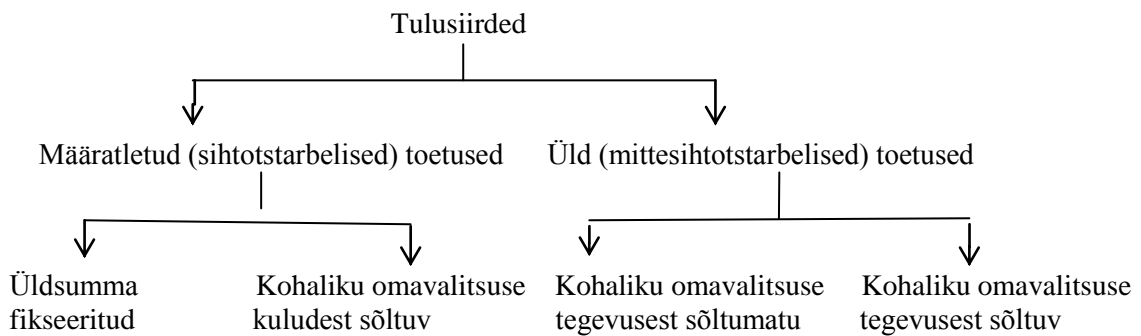
Sihotstarbelised toetused küll vähendavad välismõjudega seotud ebaefektiivsust, kuid need ei tule toime kohalike omavalitsuste vahelise ebavõrdse tulujaotuse ja osade omavalitsuste ebapiisava tulutaseme probleemidega. Ainult piisavalt kõrge eelarvega omavalitsused saavad täita osalustoetustega kaasneva nõudeid. Antud toetuse taotlemiseks pole vaesemad ja väiksema tulubaasiga omavalitsused võimelised niipalju kulutama. See aga ei tähenda, et vaesemate omavalitsuste vajadused oleksid väiksemad. Kohalike omavalitsuste eelarvesuutlikkuse tasakaalustamiseks on vaja kasutada teistsuguseid toetusmeetmeid. (Shah 1991: 26-27)

Mittesihotstarbelised (kohustuslikud) toetused jagunevad üld- ehk üldise eesmärgiga toetusteks (*general purpose grants*) ja tingimusteta toetusteks (*block grants*). Nende

erinevus seisneb selles, et tingimusteta toetused antakse ühe või mitme eesmärgi täitmiseks. Kuna tingimusteta toetused kuuluvad mittesihotstarbeliste toetuste alla, siis ei saa antud toetuse kasutamist keskvalitsus kontrollida. Toetuse kasutamist reguleeritakse näiteks avalike teenuste pakkumise miinimumnõuete kehtestamisega. Sellisel juhul kantakse need toetused omavalitsustele teatud teenuste kas täielike või osaliste kulude katmiseks. Sihotstarbelised toetused võivad olla ka jooksvad ja kapitalitoetused. (OECD: 2006: 8; Dafflon, Madies 2009: 52-54)

Üldistatult nimetatakse omavalitsuste toetusi ka määratletud ning üldisteks toetusteks.

Järgnevalt on esitatud tulusiirete lihtsustatud liigitus. (Bailey, 1999: 181)



**Joonis 5** Keskvalitsuse tulusiirded kohalikele omavalitsustele. Allikas: (Bailey, 1999: 181).

Määratletud tulusiirete puhul eeldatakse sageli, et teenus, mida pakutakse, laieneb ka teiste omavalitsuste elanikele. Tegemist on kasulikkuse ülekandumise efektiga, mis toimib näiteks haridusteenuse pakkumise laienemisel. Määratletud toetusi võivad omavalitsused saada fikseeritud summana, mis ei sõltu nende omapoolsest hüvise pakkumisega seotud kuludest. Seega, kui omavalitsuse tulubaas ei võimalda pakkuda avalikku hüvist nõutaval tasemel ja mahus, siis keskvalitsus toetab oma fondidest selle rahastamist.

Üldtoetused on mõeldud omavalitsuste tulubaasi toetamiseks ega sõltu otseselt nende spetsiifilistest funktsioonidest. Sageli on üldtoetuse eesmärgiks omavalitsuste individuaalsete ja regionaalsete tuluerisuste vähendamine. Eestis kannab üldtoetuste funktsioone kohalike omavalitsuste toetusfond. (Reiljan *et al.* 2002: 170-171)

OECD nimetab sihtotstarbelisi toetusi omavalitsustele ka seotud tuludeks (*tied revenues*), kuna omavalitsusel puudub selle toetusliigi puhul nii tulu- kui kuluautonoomia ja mittesihtotstarbelisi toetusi vabadeks tuludeks (*free revenues*). Sellised tulud annavad omavalitsusele osalise kuluautonoomia, sest neil on võimalik ise otsustada milleks saadud vahendeid kasutada, kuid tuluautonoomia puudub. Ka kuluautonoomia ei ole täielik, kuna omavalitsused ei saa mõjutada saadava toetuse suurust ja ka elanikele pakutavate teenuste kogumahtu. (Fiscal Dezentralization....2002)

Mittesihtotstarbelisi toetusi kasutatakse tavaliselt kohalike omavalitsuste fiskaalse tasakaalu saavutamiseks. Nende tulusiirete eesmärgiks on jaotada toetusfond selliselt, et toetuste saajateks on vaesemad omavalitsused ning rahastajateks on suhteliselt rikkamad omavalitsused. Need toetused põhinevad tasandusvalemil, mis võtab arvesse osariigi, regiooni või omavalitsuse kuluvajaduse ja potentsiaalsete tulude taseme. Selle valemi põhjal saavad suurema kuluvajaduse ja väiksema tulude tasemega omavalitsused suhteliselt suuremat osa tasandusfondist kui teised kohalikud omavalitsused. (Oates 1999: 1127)

Omavalitsused peaksid rakendama rohkem pakkumispoolset poliitikat, see tähendab püüdma tagada kohalikku majandusarengut, luues soodsad tingimused ettevõtete arenguks (Bailey 1999: 11-12). Traditsioonilise majandusteooria kohaselt tuleks kohalikke makse ja keskvalitsuse toetusi kasutada ainult selliste teenuste finantseerimiseks, mille pakkumise rahastamine tasude kaudu ei ole mõne turutõrke esinemise tõttu võimalik (Bailey 1999: 125).

Mõningatel juhtudel võib subsideerimine olla õigustatud. Positiivseid välismõjusid tekitavate hüviste puhul peaks toetuse suurus vastama teenuse tarbimisel teistele isikutele üle kanduva hüve rahalisele väärtusele, välismõjuga pooltasuta hüviste (*merit goods*) korral aga hüvise väärtuse alahindamise ulatusele (maksevalmiduse mõttes) lühinägelike tarbijate poolt (Bailey 1999: 125). Näiteks saastamise vähendamiseks või ummikute vältimiseks teedel määratakse valitsuse poolt maksud ja trahvid.

Valitsustasandite vaheliste ülekannete tegemiseks peaks olema selgelt kinnistatud volitused tehtavate kulutuste ulatuses. Kui vastutus valitsustasandite vahel on halvasti määratletud, siis (Dafflon, Madies 2009: 17).

1. Ressurside puhul ei võeta piisavalt arvesse kulutuste sisu ( kõik kulutused ei rahastata samadest fondidest).
2. Tekib oht, et valitsusliikmete mõjutamiseks kasutatakse mõjuvõimu.
3. Vastutuse põhimõtte printsiipi, mida järgitakse detsentraliseeritud struktuuris, saab ellu viia ainult selgelt määratletud võimupiiride korral.

Kokkuvõtteks on keskvalitsuse tasandavad tulusiirded erinevate konkurentsieeldustega omavalitsuste jaoks vajalikud, sest jaotusefektiivsuse ja sotsiaalse õigluse aspektist vaadatuna tagatakse vaesematele omavalitsustele minimaalne teenuste pakkumise kvaliteet. Tulusiirete negatiivse aspektina suurenevad ühiskondlikud kulutused ja vähenevad kohalikud maksud, sest tulusiiretest saadud vahendeid kulub omavalitustel rohkem kohalikele üldkasutatavatele hüvistele ning kohalikul omavalitsusel kaob motivatsioon maksude suurendamiseks. Kui maksud vähenevad, siis see toob kaasa ka omavalituste konkurentsimoonusi, näiteks elanike elukohavalikul. Kuna kohalikud omavalitsused on väga erinevate funktsioonidega ja kulutasemetega, siis on keskvalitsusel raske leida sellist tasandavate tulusiirete taset, mis kõiki omavalitsusi rahuldaks ja millega kaasneks ka omavalitsuste kulude optimeerimine. Selleks on vaja töötada välja hästi toimiv tasandusfond.

### **1.3. Kohalike omavalitsuste fiskaalse tasakaalustamise võimalused**

Antud alapeatükis on kajastatud erinevaid tasandava toetussüsteemi meetodeid ja selgitatud kohaliku omavalitsuse suuruse olemust, mõistmaks, milliseid võimalusi on võimalik kasutada kohalike omavalitsuste õiglase tasandava toetussüsteemi loomisel.

Teoreetiliselt hästi toimiv tasandusfond on üles ehitatud selliselt, et see rahastab ennast ise: osa omavalitsusi rahastavad toetusfondi ning osa omavalitsusi saavad toetusfondist väljamakseid (fondi aastasaldo võrdub nulliga). Tasandusfond peab olema mittesihotstarbeline ning fondist tehtavad väljamaksed ei tohi sõltuda omavalitsuste strateegilisest käitumisest, mis väljendub püüdluses tasandusfondist saadavate tulude suurendamiseks või sissemakstavate summade vähendamiseks. Seega peab tasandusfond sõltuma nendest teguritest, mille üle on kohalikel omavalitsustel võimalikult väike kontroll. Taolisi tasandusfondi kujundamise põhimõtteid on järgitud Saksamaal, kus seda kasutakse liidumaade tulude tasakaalustamisel. (Shah 1991: 36)

Jaan Looga, 2010. aastal valminud magistritöös „Eesti kohalike omavalitsuste rahastamine regionaalarengu tasakaalustajana“, pakkus tasandusfondi rakendamise võimalust, mida kasutatakse Taanis, kus nii kulude kui ka tulude ühtlustamisel ei kompenseerita kohalike omavalitsuste tulubaasi puudujääki väga suures (80-90%) ulatuses, vaid kuni 45%, mis eeldab seda, et avalike teenuste pakkumise tase on regioonide lõikes ühtlane, mis aitab võrreldaval tasemel avalikke teenuseid pakkuda. (Looga 2010: 78-79)

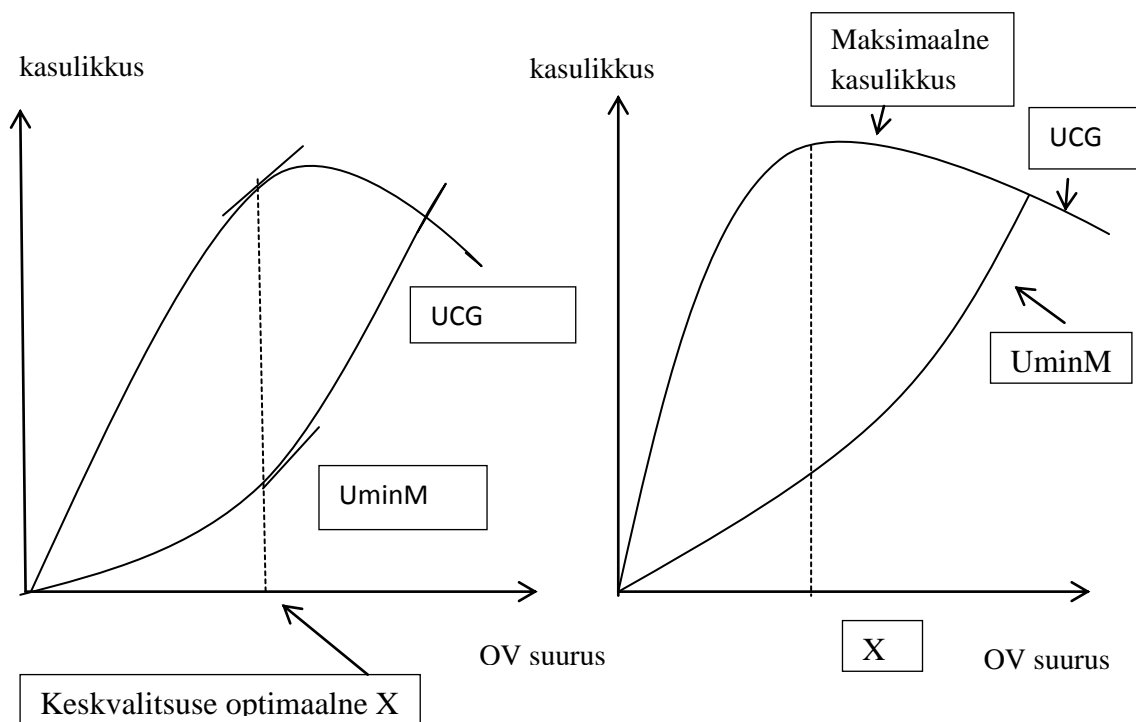
Sellise süsteemi eeliseks on see, et kohalikel omavalitsustel jääb alles tulude suurendamise motivatsioon, kuid puuduseks on see, et väga väikese tulubaasiga kohalikud omavalitsused satuvad ebavõrdsemasse olukorda võrreldes suurema autonoomiaga omavalitsustega.

P. Friedrich, C. W. Nam ja J. Reiljan ( 2009: 16-17) soovivad tasandusfondi mahu arvestamisel keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel kasutada Saksi (*Saxony*) liidumaa stiilis paralleelsuse põhimõtet, kus kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavad

tulud oleksid seotud paralleelselt keskvalitsuse vabalt kasutatavate tuludega. Vabalt kasutatavate tulude leidmiseks võib aluseks võtta kesk- ja omavalitsuste rahavood kuude lõikes ja leida kohalike omavalitsuste vabad vahendid (*freie spitze*) lahutades omavalitsuste omatuludest vältimatud kulud. Paralleelsuse põhimõtte põhineb arusaamal, et ülesannete jaotuse analüüs keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel peaks olema stabiilne ja annab omavalitsustele suurema autonoomia ulatuse avalike teenuste osutamisel. Paralleelsuse rakendamisega tõsisel eelarvekriisil vaevlevad omavalitsused, eriti Lõuna- ja Ida-Eestis, saavad olulist tulu, sest nende majanduslik olukord paraneb. (Friedrich *et al.* 2009: 25). Samas nendivad P. Friedrich, C. W. Nam ja J. Reiljan (2009: 16-17), et paralleelsuse printsiip võib vähem edukaks kujuneda majandustõusu perioodil, mil toetusfondi vahendeid saavad ka need omavalitsused, kellel otsene vajadus selle järele puudub.

Vabalt kasutatavate tulude leidmisel meetodil, kus kohalike omavalitsuste omatuludest lahutatakse vältimatud kulud, võib saada takistuseks asjaolu, et väikese tulubaasiga omavalitsuste vältimatud kulud võivad osutada suuremaks kui omatulud, mis seab nimetatud omavalitsused ebavõrdsemasse olukorda võrreldes suurema autonoomiaga omavalitsustega.

Tasandusfondi õiglase suuruse kindlaksmääramiseks on vaja formuleerida riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanded ja sellest lähtuvalt kulutused. Muidugi võib võimupiirkonnaks olla *Nash* lahendus, kus läbirääkimiste tulemusel partnerite või keskvalitsuse vahel jätta omavalitsused nende minimaalse kasuga, mis on piisav selleks, et täita kohaliku elu ülesandeid. Seda on näha jooniselt 6, kus kõver UCG näitab riigi keskvalitsuse (kui ta täidab avalikke ülesandeid üksi) kogukasulikkust ja kõver UminM näitab minimaalset omavalitsuse kasulikkust, mis saab olla kohaliku teenuse osutamisest X kõrgemal tasandil. Keskvalitsuse puhaskasulikkus on UCG väärtuse ja teenuse mahu X UminM vahe. Gravelle ja Reesi 1992. aasta teooria kohaselt on parim lahendus see, kui keskvalitusel on võimalik saavutada koht, kus marginaalne kogukasulikkus võrdub valla marginaalse minimaalse kasulikkusega.

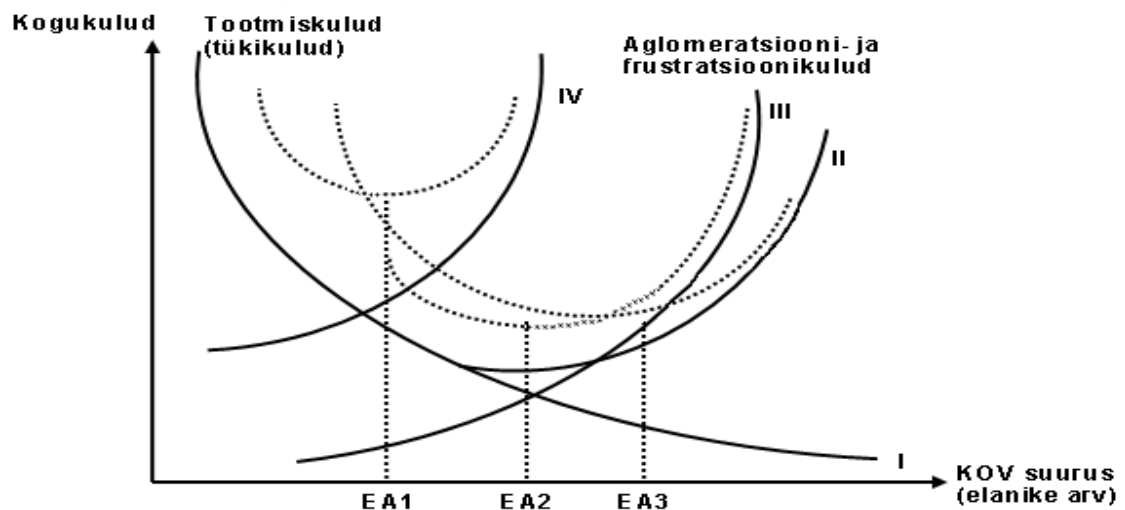


**Joonis 6.** Vertikaalse printsiipaal- agendi suhte mudel kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahel. Allikas: Friedrich, Nam ja Reiljan 2009: 14.

Boex ja Martinez- Vazquez (2007: 42) analüüsisid erinevate riikide tasandusfondi arvutamise meetodeid ja tõid välja tohutud erinevused tasandusfondi arvutamise tulemustes, mida on võimalik saavutada sama valemiga, kuid kasutades erinevaid mõõtmise meetodikaid, võttes arvesse kohalike kuluvajadusi. Parimad tulemused saavutati, kui valemis tugineti kahele muutujale: elaniku kohta rahaliste kulutuste norm ja toetuste saajate arv. Arvestuslikult keerulised meetmed kohalike omavalituste vajaduste ja mahu osas ei pruugi paremat tulemust anda.

Elaniku kohta kohaliku omavalitsuse rahaliste kulutuste normi kindlaksmääramiseks on vaja teada, milline on optimaalse suurusega kohalik omavalitsus, lähtudes elanike arvuga seotud kulutustest.

Joonisel 7 on välja toodud optimaalne kohaliku omavalitsuse suurus (elanike arv) ühe avaliku teenuse kohta. Joonisel näidatud kõver I liigub mastaabisäästu puhul üles, sest elanike arvu suurenedes ühikukulud alguses vähenevad ja mingil hetkel hakkavad jälle suurenema.



**Joonis 7.** Optimaalne kohaliku omavalitsuse suurus ühe avaliku hüvise pakkumise jaoks. Allikas: Zimmermann 2009: 48.

EA tähistab elanike arvu.  $EA3 > EA2 > EA1$ . Joonisel 7 on näha, kõver I väljendab ühikukulude vähenemist pakkumise mahu suurenedes. Tegemist on mastaabisäästuga. Tootmiskulud (ülerahvastatuse kulud) suurenevad siis, kui kasutatakse avalikke hüviseid optimaalsest suurema rahvahulga poolt. Näiteks veekeskuses on võimalik hinnata optimaalset kasutajate arvu ühel ajahetkel. Kasvava elanike arvuga kohalikes omavalitsustes on veekeskus ülerahvastatud, elanike arvu vähenedes aga alakasutatud ning kokkuvõttes kallim. Optimaalset kohaliku omavalitsuse suurust tähistab kõver II.

Kohalikus omavalituses on selliseid kulutusi, mis on aja jooksul kuhjunud (aglomeratsioonikulud) või mille pärast ollakse sunnitud mingi tegevus katkestama (frustratsioonikulud). Tavaliselt sellised kulud elanike arvu suurenedes tõusevad (kõverad III ja IV). (Zimmermann 1999: 47) Näiteks, elanike arvu suurenedes tekib kohalikel omavalitsustel vajadus rohkem investeerida (ehitada koole, lasteaedu jne). Samuti toob elanike arvu suurenemine kaasa täiendavaid kulusid, mis kaasnevad näiteks kuritegevusega.

Optimaalne kohaliku omavalitsuse suurus asub punktis, kus pakkumise ühikukulud elaniku kohta lõikuvad kõverate III ja IV miinumiga. Kui aglomeratsiooni- ja frustratsioonikulud asuvad kõveral IV, siis on optimaalne kohaliku omavalitsuse suurus

tasemel EA1. Kui aga need kulud asuvad kõveral III, siis on kaks võimalust (Zimmermann 1999: 47).

1. Kui tootmiskulud elaniku kohta pidevalt kahanevad (kõver I), asub optimaalne kohaliku omavalitsuse tasemel EA3.
2. Kui tootmiskulud elaniku kohta hakkavad teatud tasemest tõusma (kõver II), siis asub optimaalne kohaliku omavalitsuse suurus kõvera II tasemel EA2.

Erinevate avalike hüviste puhul on enamasti ka erinevad kulude kõverad. Sellepärast ei saa leida optimaalse rahvaarvuga kohalikku omavalitsust asetades erinevate avalike hüviste kulude kõveraid ühele joonisele, neid tuleb siiski analüüsida eraldiseisvatena. Frido Wagener on oma teoses („*Neubau der Verwaltung*“, 1969) välja toonud optimaalse kasutajaskonna erinevatele avalikele teenustele. Oma arvutustes kasutas Wagener põhiliselt mastaabisäästu põhimõtet, sest empiirilisel on lihtsam hinnata ainult mastaabisäästuga seotud pakkumise ühikukulusid (kõver I), kui aglomeratsiooni- ja frustratsioonikulusid (III, IV). (Zimmermann 1999: 48-49)

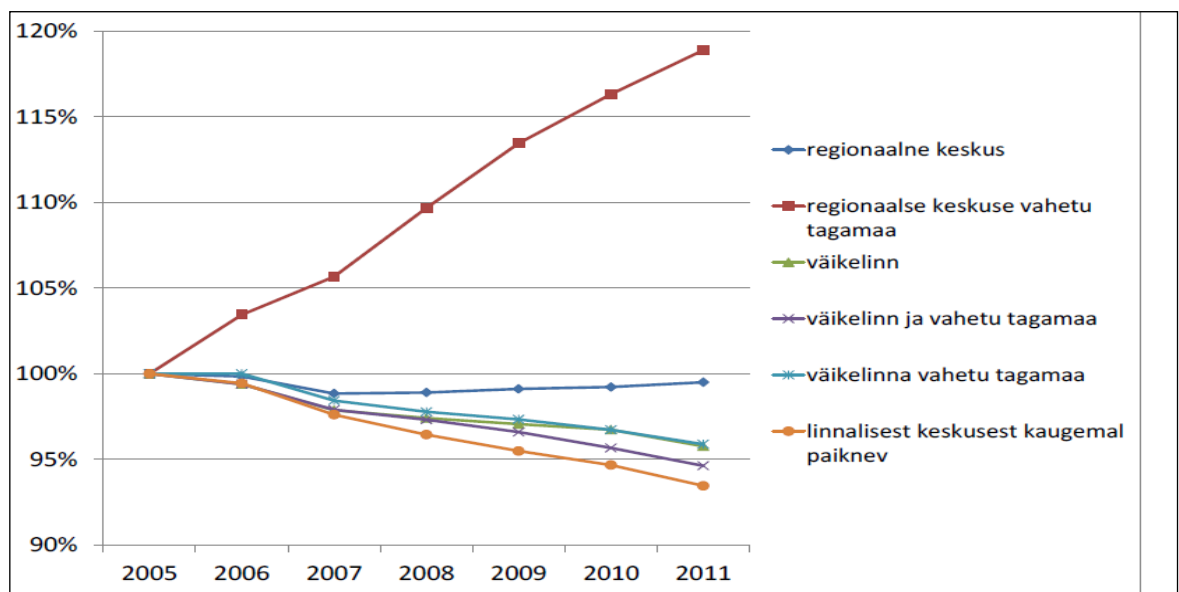
Ideaalselt toimivat tasandusfondi meetodit on väga raske leida, sest see peaks ühelt poolt toetama kohalike omavalitsuste toimimise efektiivsust ja teiselt poolt, toetust ei tohiks saada need omavalitsused, kel on piisavalt vahendeid elanikele kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks. Säilima peaks omavalitsuste motivatsioon arendada ettevõtlust ja kohalikke teenuseid, et meelitada oma territooriumile elama rohkem elanikke.

## 2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALNE TASAKAALUSTATUS EESTIS

### 2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatus

Antud alapeatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust perioodil 2007-2011, et oleks võimalik kindlaks teha, mil määral tasandusfondi toetused tasandavad erineva fiskaalautonoomiaga omavalitsuste rahalist ebavõrdsust.

Kohalike omavalitsuste eesmärk on elanikkonnale avalike teenuste pakkumine, mida saab ellu viia vaid piisava fiskaalautonoomia korral. Avalike teenuste pakkumisele on mõju avaldanud ka Eesti majanduslik olukord. Kohalike omavalitsuste suurima tuluallika, füüsilise isiku maksulaekumise, suurus sõltub kohaliku omavalitsuse territooriumil elavate elanike arvust. Majandussurutise periood on toonud kaasa muutusi Eesti demograafilises struktuuris, kus elanike ränne toimub Tallinna ja seda ümbritsevasse kohalike omavalitsuste territooriumile.



**Joonis 8** Eestis registreeritud elanike arvu muutus kohaliku omavalitsuse üksuse tüübist ja territoriaalsest asendist sõltuvalt 2005- 2010. Allikas: Geomedia 2011: 17.

Geomedia OÜ uuringu andmetel (vt. joonis 8) on näha, et võrreldes 2005. aasta algusega on regionaalse keskuse vahetu tagamaa elanike arv kasvanud 2011. aastaks 6,5% (Geomedia OÜ...2011: 9). Selline olukord soodustab enam Tallinna ja tema

lähiumbruse kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomiat, kuid jätab ülejäänud Eesti kohalikud omavalitsused sõltuvusse keskvalitsuse tulusiiretest.

Teooria eeldab kohalike omavalitsuste suurema eelarveautonoomia korral detsentraliseerimist ning sõltumatust oma kulutuste üle otsustamisel ja rahastamisel, kuid elanikud liiguvad sinna, kus on paremad tingimused ja töökohad ehk sinna, kus on suurem kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia. Väiksemate elanike arvuga kohalike omavalitsuste avalike teenuste pakkumise kulud on mastaabisäästu puudumise tõttu liiga suured, mis omakorda vähendavad kohalike omavalitsuste konkurentsivõimet. See tähendab, et suurema fiskaalautonoomiaga omavalitsused muutuvad veelgi detsentraliseeritumaks, samas, väiksema fiskaalautonoomiaga omavalitsused tsentraliseeritumaks ehk nende sõltuvus tulusiiretest aina suureneb.

Eesti omavalitsuse sõltuvus keskvalitsuse tulusiiretest, eeskätt toetusfondist, peaks vähenema. Fiskaalse föderalismis oponentid väidavad, et niisugune detsentraliseeritus võib kaasa tuua hoopis valitsussektori suurenemise ja kulude kasvu tervikuna. Selle kinnituseks väidetakse, et omavalitsused püüavad suurendada oma tegevusvaldkondi ning eelarve mahtu sarnaselt äriettevõttega. Tulemuseks võib olla ebaratsionaalne ja palju kulukam avalike hüviste pakkumine, võrreldes tsentraalselt koordineeritud omavalitsuste tegevusega. Näiteks koolide, meditsiini- ja spordiasutuste suurus ja paiknemine võib kujuneda selliseks, mis ei vasta regiooni elanikkonna tegelikule vanuselisele struktuurile ja paiknemisele. Liigne detsentraliseeritus võib viia ka avalikus sektori hõivatute ja sellega seotud majandustegevuse osakaalu põhjendamatule kasvule. Fiskaalautonoomia suurendamine eeldab teatud vältimatute eeltingimute olemasolu omavalitsusüksustes. (Reiljan *et al.* 2002: 200-201)

Siinjuures rõhutatakse neist kolme olulisemat (Reiljan *et al.* 2002:201-202).

Esiteks, omavalitsuste funktsioonid peavad olema selgelt ja üheselt defineeritud. Omavalitustel peab olema piisav haldussuutlikkus ja vastutus nende avalike hüviste pakkumise eest, mis tulenevad seadusega kehtestatud normidest.

Teiseks, ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahel peab samuti olema selgelt ette määratud. Teisisõnu, keskvalitsus ei saa lisada kohalikele omavalitsustele uusi ülesandeid ilma neid keskvalitsuse eelarvest vastavalt rahastamata.

Kolmandaks, omavalitsuste omatulude baas peab fiskaalse autonoomia tingimustes olema piisav tema funktsioonide täitmiseks. Kui omavalitsuste omatulude baas on piiratud, muutub fiskaalautonoomia suurendamine mõttetuks. Seega ei saa fiskaalautonoomia olla eesmärk omaette, vaid ta peab sobituma kohalike omavalitsuste efektiivse toimimise raamistikku.

Eestis on kohalike omavalitsuste vastutusallas olevate funktsioonide hulka pidevalt suurendatud, kuid omavalitsuse otsese kontrolli all olevad tulud moodustavad väikese osa kogutuludest. Kohalike eelarvete tulud on määratud riigieelarve seaduse ja kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusega.

Riigieelarve seaduse paragrahv 4 alusel määratletakse kohalike omavalitsuste tulud majandusliku sisu järgi järgmiselt:

1. maksud
2. kaupade ja teenuste müük, s.h lõivud
3. materiaaalsete ja immateriaalsete varade müük
4. tulu varadelt
5. toetused
6. muud tulud, s.h trahvid

Kohalike omavalitsuste maksutulu jaguneb riiklikuks maksuks ja valla- või linnaeelarveseadusega kehtestatud kohalikuks maksuks. Riiklikest maksudest laekub kohalikule omavalitsusele maksumaksja elukohajärgselt tulumaksu 2006. aastal 11,8%, alates 2007. aastast 11,9% , alates jaanuarist 2009. aasta 11,93% ja alates aprillist 2009. aasta 11,4% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust. Teine riiklik maks on maamaks, mis alates 1996. aastast laekub täies ulatuses kohalikele omavalitsustele. Riiklikult on kehtestatud maamaksu hinnatsoonide piirid, kuid maksumäärade kehtestamise õigus seaduses ettenähtud piirides on kohalikul omavalitsusel.

Kohalike maksude seaduse paragrahv 5 alusel on kohalikud maksud: reklaami-, teede ja tänavate sulgemise-, mootorsõiduki-, loomapidamise- ja lõbustusmaksud ning parkimistasud.

Praktikas määratletakse füüsilise isiku tulumaks ja maamaks kohalike omavalitsuste omatulude hulka. Kui järgida teooriat, siis füüsilise isiku tulumaks ei ole kohalike omavalitsuste kontrolli all, sest keskvõim saab selle määra muuta. Omatuluga oleks tegemist sellisel juhul, kui kohalikele omavalitustele antaks maksumäärade piirid, mille ulatuses neil oleks võimalik ise maksumäärasid muuta. Eestis on sarnaseks maksuks maamaks. Kohalike maksude näol on tegemist omatuludega.

Omatuludega on tegemist ka kaupade ja teenuste müügi korral, millest laekuvad kohalike omavalitsuste eelarvetesse riigilõivud, kohalike omavalitsuste asutuste tulud majandustegevusest, üüri- ja renditulud ning laekumised õiguste müügist. Nende tulude ja kululiikide osas on omavalitustel olemas suures osas nii tulu- kui ka kuluautonoomia, sest nad saavad tulude ja kulude suurust ja ulatust ise määrata.

Kohalike omavalitsuste muud tulud moodustavad enamasti tulud materiaalse põhivara ja loodusressursside müügist. Keskkonnatasude seaduse kohaselt laekub kohaliku omavalitsuse eelarvesse 50% riikliku tähtsusega ja 100% kohaliku tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasust ning 50% vee (v.a piiriveekogu) erikasutusõiguse tasust. Loodusvarade kasutamise tulude suurust pole võimalik kohalikel omavalitsustel mõjutada, kuna tasu kehtestatakse valitsuse määrusega ning seetõttu puudub kohalikel omavalitsustel selles osas tuluautonoomia. Seega ei saa neid tulusid käsitleda kohalike omavalitsuste omatuluna. Tulu põhivara müügist on investeerimistegevuse tulu, mille puhul on tegemist puhtalt omatuluga, sest vara hinna kehtestab kohalik omavalitsus, kuid vara müügist saadav tulu on ühekordne tulu (võib moonutada analüüsi tulemust) ja seetõttu jäetakse käesolevas magistritöös omatulu arvestusest välja.

Peale eelpool nimetatute on omavalitsuste muud tulud ka trahvid, saastetasud jne, mida saab lugeda omatuludeks, ehkki ka osade nende tulude osas puudub kohalikel omavalitsustel täielik fiskaalautonoomia, sest valitsus on kehtestanud piirmäärad. Käesolevas magistritöös käsitletakse nimetatud tulusid omatuluna.

Riigieelarve seaduse paragrahv 9 kohaselt kannab riik kohalike omavalitsuste eelarvesse eraldi sihtotstarbeliste toetuste ja mittesihtotstarbeliste toetuste (tasandusfondi) kaudu. Riigieelarvest kohalikele omavalitsustele kantavad toetused ei ole kohaliku omavalitsuse omatulu. Ka tasandusfondi puhul pole tegemist omatuluga, sest kohalikul omavalitsusel pole võimalik selle toetuse suurust mõjutada, küll aga lubab tasandusfond vabalt valida kulutuste otstarbe.

Lähtudes teoriast, kus omatuludega on tegemist siis, kui kohalik omavalitsus saab ise otsustada tuluallika üle (näiteks õigus kehtestada maksumäär kasvõi kõrgemalt poolt määratud piirides) ja tuluallikale pole kehtestatud lisatingimusi ja –aega, võib kohaliku omavalitsuse omatuludeks lugeda maamaksu, kohalikke makse, kaupade, teenuste ja põhivara müügitulu ning muid tulusid (v.a laekumised mittetoodetud põhivaralt). Käesolevas magistritöös käsitletakse omatuludena eelpool loetletud tululiike, väljaarvatud põhivara müügitulu. Tabelis 1 on kokkuvõtvalt kajastatud kohalike omavalitsuste tulude seos fiskaalautonoomiaga.

**Tabel 1.** Kohalike omavalitsuste tulude seos fiskaalautonoomiaga

Kohalike omavalitsuste tulud	kohaliku omavalitsuse omatulud	puudub finantsautonoomia	puudub eelarveautonoomia
1. füüsilise isiku tulumaks		X	
2. maamaks	X		
3. kohalikud maksud	X		
4. kaupade ja teenuste müük	X		
5. tulu loodusressursside müügist ehk mittetoodetud põhivaradelt		X	
6. tulu varade müügist (ühekordne tulu)	X		
7. muud tulud (trahvid, saastetasud jne)	X		
8. tasandusfondi toetused		X	
9. toetusfondi toetused (toimetuleku-, hariduskulude toetused jne)		X	X
10. sihtotstarbelised toetused		X	X

Autori koostatud.

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse määramiseks on kohalikud omavalitsused (OV) jaotatud tüüpideks elanike arvu järgi järgmiselt:

1. Tallinn
2. suured omavalitsused- linnad suurusega üle 10000 elaniku;
3. suured omavalitsused- linnad ja alevid suurusega kuni 10000 elanikku;
4. keskmised omavalitsused- omavalitsused 1501 kuni 3000 elanikku;
5. väikesed omavalitsused- omavalitsused kuni 1500 elanikku
6. põlevkivikaevandusega omavalitsused- Illuka, Maidla, Mäetaguse, Vaivara
7. väikesaared- Kihnu, Ruhnu, Vormsi ja Piirissaare vallad

Eraldi grupi moodustavad Illuka, Maidla, Mäetaguse ja Vaivara vallad, kuna nende omavalitsuste näitajad on elaniku kohta kõrgemad tänu põlevkivi kaevandamisõiguse tasule võrreldes teiste kohalike omavalitsustega. Kihnu, Ruhnu, Vormsi ja Piirissaare omavalitsused saavad riigilt väikesaarte lisatoetusi ja nende territooriumil elavate inimeste arv on väike, mistõttu kogutulude näitaja elaniku kohta on kõrgem võrreldes teiste kohalike omavalitsustega.

Ehkki kohaliku omavalitsuse tüüpi määravad mitmed tegurid peale elanike arvu, nimetatakse antud magistritöös omavalitsusi elanike arvu järgi lihtsustatult suurteks, keskmisteks ja väikesteks omavalitsusteks.

Järgnevalt analüüsitakse kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat Eestis perioodil 2007-2011. Kohalike omavalitsuste maksuautonoomia ulatuse määramiseks on kõigepealt vaja teada kohalike omavalitsuste maksude suurust elaniku kohta ja osakaalu kogutuludes.

**Tabel 2.** Maksude tase ja osakaal kogutuludes elaniku kohta kohalikes omavalitsustes Eestis perioodil 2007-2011 eurodes

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 a. muutus võrreldes 2007 a.-ga (%)	2011 a. muutus võrreldes 2008 a.-ga (%)	Variatsiooni-kordaja (%)
Füüsilise isiku tulumaks	462	539	465	428	453	-2,0	-15,9	7,9
Maamaks	26	35	35	38	38	45,4	6,5	12,7
Omandimaksud	8	9	7	10	19	133,7	115,9	40,1
Maksud kokku	496	583	507	476	509	2,6	-12,6	7,0
Omatulud kokku	131	162	156	163	171	5,5	6,0	8,7
Kogutulud	946	1067	947	930	969	2,5	-9,1	5,1
Toetusfond	314	345	306	316	323	2,9	-6,4	4,1
Maksude osakaal kogutuludes (%)	52,5	54,6	53,6	51,2	52,6	0,1	-2,0	
Füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutuludes (%)	48,9	50,5	49,1	46,0	46,7	-2,2	-3,8	
Maamaksu osakaal kogutuludes (%)	2,7	3,3	3,7	4,0	3,9	1,2	0,6	
Omatulude osakaal kogutuludes (%)	13,9	15,2	16,5	17,5	17,7	3,8	2,5	
Toetuste osakaal kogutuludes (%)	33,2	32,3	32,3	34,0	33,3	0,1	1,0	

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste...2007-2011). Autori arvutused.

Kohalike omavalitsuste kogutulude maht suurenes perioodil 2007-2011 (2,5%), kuid peale 2008. aastat vähenes (-9,1%). Ka maksutulud elaniku kohta vähenes oluliselt võrreldes 2008. aastaga (-12,6%). Viimast mõjutas füüsilise isiku tulumaksu laekumise vähenemine 15,9% võrra. Omatulud suurenesid 2007. aastast 5,5%. Ka toetused elaniku kohta suurenesid perioodil 2007-2011 (2,9%), kuid peale 2008. aastat on tendents vähenemise suunas.

Omandimaksude suurenemine perioodil 2007-2011 oli tingitud müügimaksu suurenemisest alates 2010. aastast, kuid käesolevaks ajaks on müügimaks tunnistatud kehtetuks (Kohalike maksude.....2011).

Nii nagu füüsilise isiku tulumaksu laekumise, nii ka maksude osakaal vähenes peale 2008. aastat kuni 2010. aastani, mil maksuautonoomia näitas jälle suurenemise märke. Ka omatulude osakaal on võrreldes 2007. aastaga tõusnud, mis tähendab, et kohalike omavalitsuste finantstautonoomia on aastatega veidi suurenenud. Omatulude osakaal tuludes moodustas väga väike osa omavalitsuste otsese kontrolli all olevatest tuludest.

Variatsioonikordajate abil saab kirjeldada näitajate hajuvust üldkogumis, antud juhul tulude erinevust elaniku kohta kohalikus omavalitsuses. Maksutulude suhteline hajuvus on olnud üsna ühtlane. Suurim hajuvus oli omandimaksude osas, mil variatsioonikordaja oli 40,1%. Kõige ühtlasem oli omatulude tase, mil variatsioonikordaja näitaja oli 2,4%.

Nii maksutulude kui ka toetuste osas toimus suurim langus peale 2008. aastat. Maksutulude vähenemine toimus poole suuremas mahus, kui toetusfondi vähenemine, mis tähendab, et ka kohalike omavalitsuste eelarve sõltumatus oli perioodil 2008-2011 vähenenud.

Kui vaadelda osakaalude muutusi protsendipunktides, siis maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutuludes on 2011. aastal vähenenud võrreldes 2008. aastaga. Maamaksu, omatulude ja toetuste osakaal omavalitsuste kogutuludes on suurenenud, omatulude osakaal kogutuludes koguni 2,5 protsendipunkti võrreldes 2008. aastaga ja 3,8 protsendipunkti võrreldes 2007. aastaga.

Tabelis 3 on toodud maksulaekumiste osakaal kogutuludes omavalitsuste tüüpide lõikes perioodil 2007-2011.

**Tabel 3.** Maksude osakaal kohalike omavalitsuste kogutuludes (%) ja muutus protsendipunktides omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis perioodil 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 a. muutus võrreldes 2007 a-ga	2011 a. muutus võrreldes 2008 a-ga	Variatsiooni-kordaja
Tallinn	63,7	64,6	63,6	59,9	61,7	-2,0	-3,0	2,7
linnad üle 10000 elaniku	50,9	53,6	52,7	49,0	49,8	-1,1	-3,7	3,3
suured OV	49,6	52,4	51,5	51,1	52,1	2,5	-0,3	1,9
keskmised OV	42,7	44,7	42,9	41,5	43,1	0,4	-1,7	2,4
väikesed OV	38,7	39,4	38,4	39,7	40,9	2,2	1,5	2,2
põlevkivi-kaevandusega OV	18,1	19,5	17,3	15,0	15,9	-2,2	-3,6	9,2
väikesaared	22,8	30,9	21,7	34,1	36,6	13,8	5,7	20,5

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007-2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Autori arvutused.

Maksude väike osakaal kogutuludes näitab omavalitsuste sõltuvust keskvalitsuse siiretest. Mida suurem on see näitaja, seda suurem on omavalitsuste maksu- ja ka kuluautonoomia, sest kohalikud omavalitsused saavad rohkem vabadust oma kulutuste üle otsustamisel. Tabelis 3 nähtub, et maksutulude osa kogutuludes erineb omavalitsuste tüüpide lõikes suuresti. Mida suurema elanike arvuga on omavalitsus, seda suurem on maksuautonoomia. Väikeste omavalitsuste maksude osakaal kogutuludes on küll perioodil 2007-2011 tõusnud, kuid kogutuludest moodustab maksude osakaal väikese osa, mis näitab nende suurt sõltuvust keskvalitsuse tulusiiretest.

Suurim maksude osakaalu vähenemine toimus põlevkivikaevandusega omavalitsuste eelarvetes ja suurim maksude osakaalude tasemete erinevus oli väikesaartel, mis kinnitab, et nende omavalitsuste andmete eraldamine teistest omavalitsuste andmetest oli õigustatud, kuna näitajad oleks moonutanud väikeste ja keskmiste omavalitsuste analüüsi tulemust.

Kuna füüsilise isiku tulumaks moodustab suure osa kohalike omavalituste tulubaasist, siis tuleks analüüsida füüsilise isiku tulumaksu taset ja osakaalu kogutuludes omavalitsuste tüüpide lõikes (vt. tabel 4).

**Tabel 4.** Füüsilise isiku tulumaksu tase elaniku kohta ja osakaal kogutuludes kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis perioodil 2007-2011 eurodes

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 a. muutus võrreldes 2007 a.-ga (%)	2011 a. muutus võrreldes 2008 a.-ga (%)	variatsiooni-kordaja (%)
Tallinn	575	656	566	512	534	-7,0	-18,6	8,7
osakaal kogutuludes (%)	59,2	58,0	56,7	51,3	51,0	-8,2	-7,0	
linnad üle 10000 elaniku	420	505	438	404	426	1,3	-15,8	8,0
osakaal kogutuludes (%)	48,4	50,9	49,8	46,1	46,9	-1,5	-4,0	
suured OV	456	521	449	417	447	-2,0	-14,2	7,5
osakaal kogutuludes (%)	46,3	49,5	48,4	47,5	48,8	2,5	-0,7	
keskmised OV	359	428	365	343	367	2,4	-14,1	7,8
osakaal kogutuludes (%)	38,6	40,8	38,6	37,0	38,3	-0,3	-2,5	
väikesed OV	334	396	341	327	354	5,8	-10,7	7,0
osakaal kogutuludes (%)	33,4	34,7	33,2	34,2	35,4	2	0,7	
põlevkivi-kaevandusega OV	408	490	401	373	401	-1,7	-18,0	9,5
osakaal kogutuludes (%)	20,0	21,3	17,4	14,6	15,4	-4,6	-5,9	
väikesaared	335	408	368	416	431	28,6	5,7	9,0
osakaal kogutuludes (%)	19,5	27,0	18,8	30,6	33,0	13,5	6,0	

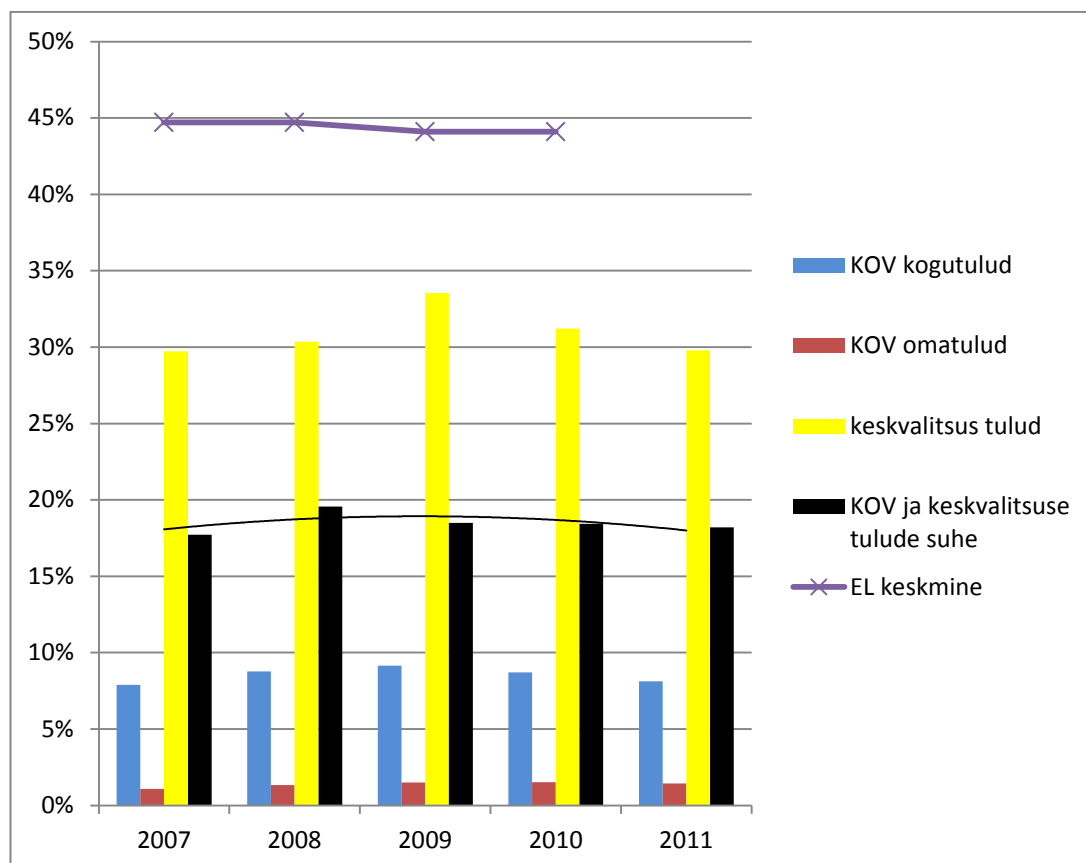
Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste...2007-2011). Autori arvutused

Füüsilise isiku tulumaksu tase elaniku kohta on kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes väga ebaühtlane. Eriti suur erinevus on Tallinna ja väikeste omavalitsuste füüsilise isiku

tulumaksu tasemes elaniku kohta, mis on seletatav Tallinna elanike kõrgema palgatasemega. Linnade ja suuremate omavalitsuste ning keskmiste ja väiksemate omavalitsuste füüsilise isiku tulumaksu taseme vahe on keskmiselt 130 eurot elaniku kohta. Tabelitest 2 lk. 38, 3 lk. 40 ja 4 lk. 41 on näha, et perioodil 2007-2011 ületas Tallinna linna maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutuludest kogu Eesti kohalike omavalitsuste maksude osakaalu kogutuludest. Kuna elanikud on mobiilsed ja liiguvad sinna, kus on paremad tingimused ja (tasuvamad) töökohad, ei ole keskmistel ja väikestel omavalitsustel palju võimalusi maksutulude suurendamiseks. Teooria kohaselt aitaks omavalitsuste maksuautonoomiat suurendada tulumaksu maksulisa, mis piirmäärade raames võimaldaks kohalikul omavalitsusel ise kehtestada vajaliku maksumäära. See annab omavalitsustele vabaduse saada juurde lisavahendeid. Näiteks, suurema investeringu puhul on võimalik vahendite puudujäägi korral kogukonnaga kokku leppida ja läbi maksumäära tõstmise lisavahendeid juurde hankida. Peale objekti valmimist on võimalik maksumäär endisele tasemele tagasi viia. See toimiks nende omavalitsuste puhul, kel on piisavad omatulud. Väikese omatuludega kohalike omavalitsuste puhul jääb oht, et lisamaksu piirmäär kehtestatakse maksimumtasemel, mis tooks kaasa elanikele täiendava maksukoorma lisandumise. Tekib olukord, kus osades kohalikes omavalitsustes on maksumäär maksimumtasemel ja osades omavalitustes pole lisamaksumäära kehtestatud, millega omakorda võib kaasna elanike liikumine nende omavalitsuste territooriumile, kus lisamaksumäär puudub või on väikene. Tulumaksu maksulisa võib kaasa tuua veel suurema omavalitsuste tulubaasi diferentseerituse, kuna maksulisa saavad ka need omavalitsused, kelle maksuautonoomia on piisavalt suur.

Variatsioonikordajad näitavad, et füüsilise isiku tulumaksu tase on perioodil 2007-2011 olnud suhteliselt ühtlane. Suurim taseme hajuvus oli põlevkivikaevandusega omavalitsustel, kus variatsioonikordaja on 9,5%. Väiksema hajuvusega oli väikeste omavalitsuste füüsilise isiku tulumaksu tase variatsioonikordajaga 7,0%.

Joonisel 9 on toodud riigi ja kohalike omavalitsuste tulude osakaal nominaalsest SKP-st perioodil 2007-2011 ning Euroopa Liidu keskmine keskvalitsuste kogutulude osakaal nominaalsest SKP-st perioodil 2007-2010.



**Joonis 9.** Keskvalitsuse tulude (toetusteta), kohalike omavalitsuste kogu- ja omatulude osakaal SKP-st ning kesk- ja kohalike omavalitsuste tulude (toetusteta) suhe perioodil 2007-2011 (Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Eurostat. Autori arvutatud).

Jooniselt 9 nähtub, et nii kohalike omavalitsuste omatulude kui ka keskvalitsuse tulude (toetusteta) ja omavalitsuste kogutulude osakaal SKP-st liiguvad tõusvas jones 2009. aastani ja peale seda vähenevad. Kesk- ja omavalitsuste tulude (toetusteta) suhe muutub eelpool nimetatud näitajatega võrreldes erinevas tempos, kus vähenemine toimub peale 2008. aastat ning kuni 2011. aastani näitab langustrendi, mis viitab omavalitsuste finantsautonoomia vähenemisele.

2009. aastal langes SKP tase järsult (vt. lisa 3) ning tabeli 2 lk. 38 järgi vähenes ka 2010. aastal kohalike omavalitsuste maksutulu 18,4% ja füüsilise isiku tulumaks 20,6% võrreldes 2008. aastaga.

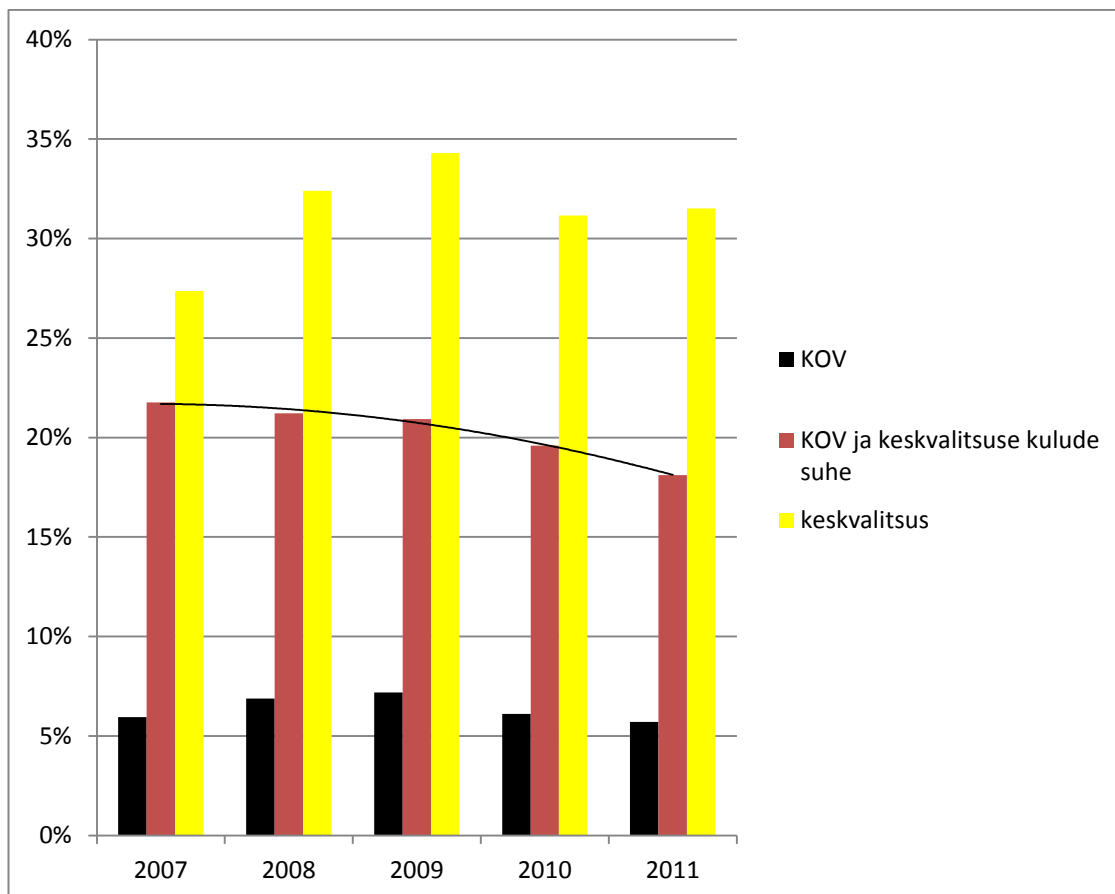
**Tabel 5.** Kohalike omavalituste kogutulude osakaal SKP-st omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis perioodil 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Tallinn	8,1	9,3	9,7	9,4	8,8
linnad üle 10000 elaniku	7,3	8,2	8,5	8,2	7,6
suured OV	8,2	8,7	9,0	8,2	7,7
keskmised OV	7,8	8,6	9,2	8,7	8,0
väikesed OV	8,4	9,4	9,9	9,0	8,4
põlevkivi-kaevandusega OV	17,0	18,9	22,3	23,9	21,8
väikesaared	14,4	12,4	19,0	12,7	11,0

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Statistikaamet, Eurostat (Eurostat...). Autori arvutused.

Tabelis 5 on leitud kogutulud kohaliku omavalitsuse elaniku kohta ja arvatud osakaal nominaalsest SKP-st elaniku kohta. Kohalike omavalituste tüüpide lõikes on peale 2009. aastat SKP kasvu tõustes (vt. lisa 3) vähenenud peaaegu kõikide kohalike omavalitsuste tüüpide tulude osakaal SKP-st. Suurim langustrend kogutulude osakaalul SKP-st oli suurtel, keskmistel ja väikestel omavalitsustel. Väikesaarte tulude osakaal SKP-st suurenes 2009. aastal 6,6 protsendipunkti, kuid järgmisel aastal toimus peaegu samas suurusjärgus negatiivne muutus. Kokkuvõttes näitavad tulemused tendentsi kohalike omavalitsuste finantsautonoomia vähenemise suunas.

Joonisel 10 on näidatud keskvalitsuse ja omavalitsuste kulude suhe SKP-st, mille analüüs aitab välja selgitada omavalitsuste eelarveautonoomia ulatuse. Kohalike omavalitsuste eelarveautonoomia ulatuse väljaselgitamiseks on kogukuludest jäetud välja sihtotstarbelised toetused ja riigieelarve seaduse paragrahv 3 lg 2 alusel makstavad toetusfondi toetused, mis oma iseloomult on sihtotstarbelised, kuna need toetused on mõeldud hariduskuludeks, toimetulekutoetusteks jne.



**Joonis 10.** Kesk- ja kohalike omavalitsuste kulude (tulusiireteta) suhe SKP-st ning kesk- ja kohalike omavalitsuste kulude (tulusiireteta) suhe 2007.-2011. aastal (Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet. Autori arvutused)

Jooniselt 10 nähtub, et kohalike omavalitsuste kulude suhe SKP-st on peale 2009. aastat langenud, kuid keskvalitsuse kulude suhe SKP-st vähenes peale 2009. aastat ja seejärel pöördus tõusule. Kui kesk- ja omavalitsuste kulude osakaal SKP-st liikus sarnaselt, siis kesk- ja kohalike omavalitsuste kulude suhe näitab pidevat langustrendi, mis tähendab, et kohalike omavalitsuste eelarveautonoomia on perioodil 2007-2011 vähenenud.

Tabelis 6 on leitud kogukulud kohaliku omavalitsuse elaniku kohta ning arvutatud osakaal nominaalsest SKP-st.

**Tabel 6.** Kohalike omavalitsuste kogukulude osakaal nominaalsest SKP-st omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis aastatel 2008-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Tallinn	7,2	8,2	9,0	7,2	6,8
linnad üle 10000 elaniku	5,4	6,4	6,2	5,6	5,0
suured OV	5,5	6,3	6,5	5,5	5,3
keskmised OV	5,4	6,2	6,5	5,8	5,5
väikesed OV	5,2	6,0	6,4	5,8	5,4
põlevkivi-kaevandusega OV	9,0	10,5	11,8	11,7	10,0
väikesaared	4,1	7,8	5,1	4,5	5,1
OV kokku	6,0	6,9	7,2	6,1	5,7

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Statistikaamet. Autori arvutused.

Peale SKP kasvu aeglustumist (vt. lisa 3), vähenes ka kohalike omavalitsuste kogukulude osakaal. Olulisel määral vähenes omavalitsuste kogukulude osakaal SKP-st 2010. aastal. Vähenemine toimus ka 2011. aastal, mis viitab kohalike omavalitsuste väiksemale eelarveautonomiale. 2009. aastal, mil kohalike omavalitsuste tulubaas vähenes oluliselt, toimus omavalitsuste kogukulude osakaalus SKP-st muutus positiivses suunas, väljaarvatud linnade ja väikesaarte puhul, mil muutused olid vastavalt -0,1 ja -2,7 protsendipunkti. Kogukulude osakaalus SKP-st toimus suurim muutus väikesaartel 2008. aastal (3,7 protsendipunkti) ja 2009. aastal (-2,7 protsendipunkti).

Täpsema ülevaate saamiseks kohalike omavalitsuste finantsautonomiast, tuleks vaadelda omavalitsuste kogu- ja omatulude suhet ning kohalike omavalitsuste tulude suhet keskvalitsuse kogutuludesse.

**Tabel 7.** Kohalike omavalitsuste omatulude osakaal kogutuludest (%) ja muutus osakaaludes (protsendipunktides) omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis aastatel 2007-2011

	KOV omatulude osakaal kogutuludest					muutus			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Tallinn	20,0	22,3	24,5	27,1	27,2	2,3	2,2	2,6	0,1
linnad üle 10000 elaniku	10,3	11,9	12,7	12,3	13,3	1,6	0,8	-0,4	1,0
suured OV	11,4	11,3	12,6	13,3	12,1	-0,2	1,3	0,7	-1,2
keskmised OV	8,8	9,4	9,5	8,5	7,9	0,6	0,2	-1,1	-0,5
väikesed OV	13,9	13,9	15,5	15,7	16,3	0,0	1,6	0,2	0,6
põlevkivikaevandusega OV	45,3	42,2	43,2	47,7	48,7	-3,1	1,1	4,5	1,0
väikesaared	6,9	8,2	7,2	8,9	9,4	1,3	-1,0	1,8	0,5
KOV omatulu suhe keskvalitsuse kogutulusse	3,4	4,1	3,9	4,0	4,0	0,7	-0,2	0,1	0,0

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Autori arvutused.

Kohalike omavalitsuste omatulude osakaal kogutuludest näitab kohalike omavalitsuste finantsautonoomia ulatust. Mida kõrgem on see näitaja, seda suurem on autonoomia ja seda väiksem on kohaliku omavalitsuse sõltuvus tulusiiretest.

Muutused osakaaludes on perioodil 2007-2011 olnud üsna kaootilised. Tabelist 7 on näha, et mida suurem on kohalik omavalitsus, seda suurem on nende rahaline sõltumatus, väljaarvatud väikeste omavalitsuste puhul, kus finantsautonoomia ületab isegi linnasid. Suurim finantsautonoomia on Tallinnal ja põlevkivikaevandusega omavalitsustel.

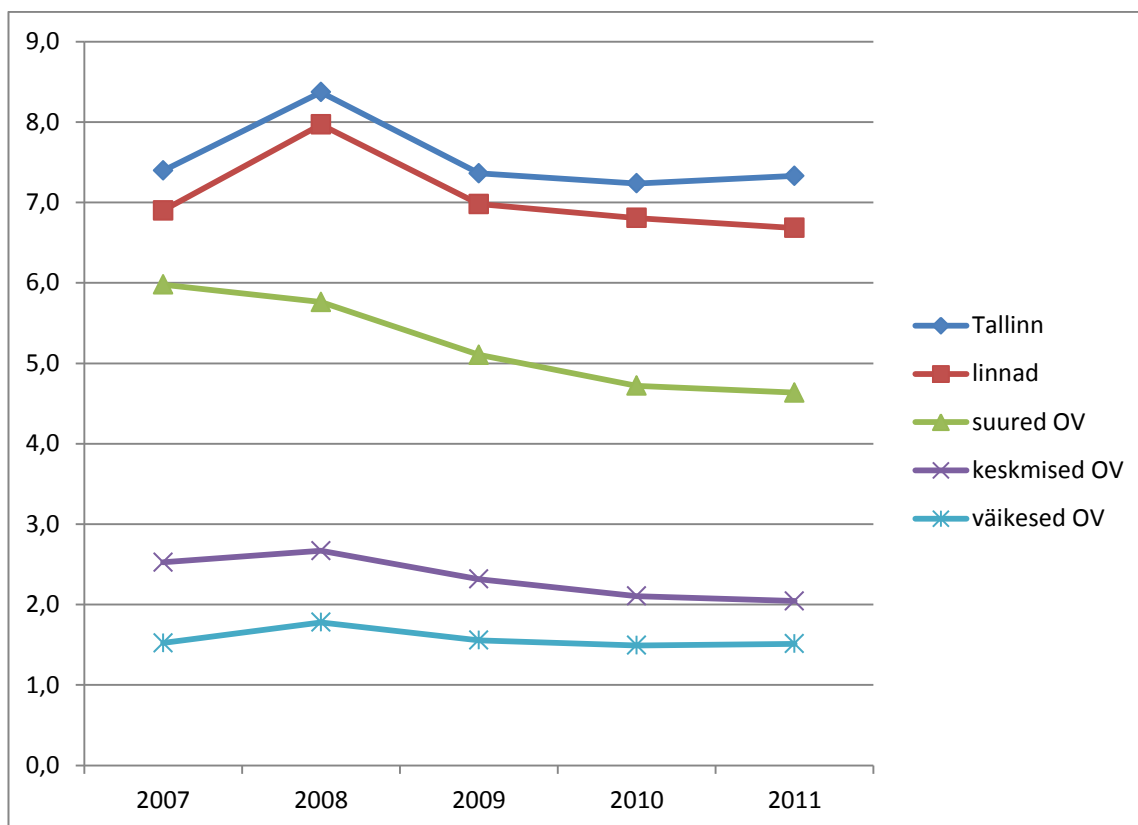
Keskliste omavalitsuste omatulude osakaal kogutuludest moodustab peaaegu sama taseme väikesaartega, mis on seletatav keskliste omavalitsuste suurema sõltuvusega tulusiiretest, mis alates 2009. aastast on suurenenud.

**Tabel 8.** Kohalike omavalitsuste omatulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest (%) ja muutus osakaaludes (protsendipunktides) omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis aastatel 2007-2011

	osakaal %					muutus			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Tallinn	1,5	1,9	1,8	2,0	2,0	0,4	-0,1	0,2	0,0
linnad üle 10000 elaniku	0,7	0,9	0,9	0,8	0,9	0,2	0,0	-0,1	0,1
suured OV	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
keskmised OV	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
väikesed OV	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
põlevkivikaevandusega OV	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
KOV omatulude suhe keskvalitsuse kogutulusse	3,4	4,1	3,9	4,0	4,0	0,7	-0,2	0,1	0,0

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste...2007-2011). Autori arvutused.

Tabeli 8 andmed kinnitavad, et mida suurem on omavalitsus, seda suurem on omatulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest ja seda väiksem sõltuvus keskvalitsuse tulusiiretest. Omavalitsuste tulude osakaalude muutused on peale 2008. aastat vähenenud, kuid keskliste, väikeste ja põlevkivikaevandusega omavalitsuste omatulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest on püsinud perioodil 2007-2011 muutumatuna.



**Joonis 11.** Kohalike omavalitsuste kogutulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis aastatel 2007-2011 (%) (Allikas: Rahandusministeerium. Autori arvutused)

Kesk- ja omavalitsuste tulude osakaalude muutused on peale 2008. aastat vähenenud, seda küll rohkem kogutulude kui omatulude osas. Pidev langustrend oli perioodil 2009-2011 suurte ja keskmiste omavalitsuste omatulude osakaalus keskvalitsuse kogutuludest ning linnade, suurte ja keskmiste omavalitsuste kogutulude osakaalus keskvalitsuse kogutuludest.

Kohalike omavalitsuste kogutulude osakaalus keskvalitsuse kogutuludest toimus oluline suurenemine 2008. aastal Tallinna ja linnade osas. Kui linnade, keskmiste ja väikeste omavalitsuste kogutulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest pöördus 2008. aastal tõusule ja seejärel langusele, siis suurte omavalitsuste kogutulude osakaal keskvalitsuse kogutuludest hakkas langema juba alates 2007. aastast.

**Tabel 9.** Kohalike omavalitsuste kogukulude osakaal keskvalitsuse kogukuludest (tulusiireteta) (%) ja muutus osakaaludes (protsendipunktides) omavalitsuste tüüpide lõikes Eestis aastatel 2007-2011

	osakaal %					muutus			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Tallinn	7,8	7,6	7,9	7,0	6,6	-0,2	0,3	-0,9	-0,4
linnad üle 10000 elaniku	6,1	6,4	5,9	5,8	5,2	0,3	-0,5	-0,1	-0,6
suured OV	4,8	4,3	4,3	4,0	3,7	-0,5	0,0	-0,3	-0,3
keskmised OV	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
väikesed OV	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
põlevkivi-kaevandusega OV	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1
KOV kogukulu osakaal keskvalitsuse kogukulus	22,1	21,6	21,3	20,0	18,5	-0,5	-0,3	-1,3	-1,5

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste...2007-2011). Autori arvutused.

Tabelist 9 nähtub, et mida suurem on omavalitsus, seda suurem on omavalitsuse kogukulude osakaal keskvalitsuse kogukuludest. Sama tendentsi oli näha ka omavalitsuse kogukulude osakaalus keskvalitsuse kogukuludest- mida suurem kohalik omavalitsus, seda väiksem sõltuvus keskvalitsuse tulusiiretest. Omavalitsuste kogukulude osakaalude muutused on vähenenud väiksemas ulatuses kui tulude puhul. See on seletatav asjaoluga, et perioodil 2007-2011 planeeriti paljudes kohalikes omavalitsustes eelarve puudujäägiga ja vahe kaeti finantseerimistingutega. 2012. aastast jõustus Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus, mille kohaselt põhitegevuse tulem peab olema 0 või positiivne. Eelarveautonoomia ulatuse määrab eelkõige kohalike omavalitsuste omatulude suurus ja omavalitsuste vabadus iseseisvalt määrata teenuste liik ja maht. Majandussurutise tingimustes on paljud kohalikud

omavalitsused tulubaasi langusest tingituna pidanud kohaliku elu arenguks ja korraldamiseks vajalikku ressursi kärpima.

Peale 2008. aastat on toimunud oluliselt kohalike omavalituste maksuautonoomia vähenemine. Maksude osakaal kogutuludes oli suurem suuremates omavalitsustes, väikeste omavalitsuste maksude osakaal jääb Eesti keskmisest 13,5 protsendipunkti allapoole. Kohalike omavalitsuste füüsilise isiku tulumaksu laekumine langes peale 2008. aastat 15,3%, mis moodustab suure osa kohalike omavalitsuste tulubaasist. Füüsilise isiku tulumaksu laekumine elaniku kohta on olnud väga ebaühtlane, kus eristuvad selgelt Tallinn ja suuremad omavalitsused võrreldes keskmiste ja väikeste omavalitsustega. Tallinna maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutuludest ületas Eesti kohalike omavalitsuste keskmist maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaalu vastavalt 9,8 ja 7,0 protsendipunkti võrra.

Väike kohalike omavalitsuste maksuautonoomia avaldab mõju ka finantsautonoomiale. Ehkki viimastel aastatel on omatulude osakaal kogutuludes hakanud tõusma, moodustab see keskmiselt kõigest 16,1% kogutuludest. See näitab selgelt kohalike omavalitsuste sõltuvust tulusiiretest. Eriti sõltuvad on 1500-3000 elaniku arvuga omavalitsused.

2008. aastast on vähenenud oluliselt kohalike omavalitsuste finants- ja eelarveautonoomia. Kohalike omavalitsuste tulude ja kulude osatähtsus keskvalitsuse kogukuludest viitab liigsele tsentraliseeritusele.

## 2.2. Kohalike omavalitsuste rahastamise ebavõrdsus Eestis

Antud alapeatükis on analüüsitud kohalike omavalitsuste tasandusfondi toetuste mõju ja dünaamikat perioodil 2007-2011, leidmaks, mil määral tasandusfondi toetused vähendavad omavalitsuste fiskaalset ebavõrdsust.

Eesti omavalitsused saavad sihtotstarbelisi laekumisi ka selliste funktsioonide täitmiseks, mis ei tulene otseselt nende spetsiifilistest ülesannetest. Paljud keskvalitsuse kompetentsi kuuluvad toimingud delegeeritakse omavalitsuste tasandile ning ka rahastatakse ministriumide ja ametkondade poolt, nagu toimetulekutoetuste maksmine. Niisuguseid tulusid saab käsitleda ka keskvalitsuse tellimusena mingi toimingu sooritamiseks, mille täitmine omavalitsuse struktuuri kaudu on efektiivsem ja loogilisem. (Reiljan *et al.* 2002: 171)

Eestis rakendatakse alates 2003. aastast tasandusfondi suuruse arvutamise valemit, mille arvestuse aluseks on parameetrite hinded ühe lapse, kooliealise, tööealise, vanuri, arvestusliku teepikkuse ja hooldatava või hooldajateenust saava puudega isiku kohta. Arvestuslik keskmine tegevuskulu saadakse statistiliste näitajate ning ühiku maksumuse korrutiste summeerimisega. (Vabariigi Valitsuse.....)

Eestis on hetkel kehtiv tasandusfondi suuruse arvutamise valem järgmine (Tasandus- ja toetusfondi.....2012) :

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

$$AK = \sum_{n=1}^6 C_n * P_n$$

$$AT = (TM_{n3} + RM_{n3}) * 0,5 + (TM_{n2} + RM_{n2}) * 0,3 + (TM_{n1} + RM_{n1}) * 0,2 + \frac{MM}{ARVEST}$$

Valemi parameetrite selgitus on toodud lisas 1.

Eelpool toodud valem on jõutud pideva täiustamise teel:

**Tabel 10.** Tasandusfondi valemi täiustamised Eestis perioodil 2006-2011

2006. aastal	2007. aastal	2008. aastal	2009. aastal	2010. aastal	2011. aastal
korrigeeriti kaevandusõiguse- ja vee-erikasutustasude planeeritavaid suurusi omavalitsuste lõikes	Suurendati 0-18 aastaste laste parameetrite väärtusi	muudeti hooldatava või hooldajatoetust saavate puudega isikute arvu ja maavara kasutamise tasude laekumise andmeid	muudeti tulumaksu arvestamise põhimõtteid ja andmeid kohalike teede pikkuse kohta	muudeti hooldajatoetuse parameetreid, varasemalt võeti arvesse eelarveaastale eelnevate aastate hooldatavate ja teenusele suunatud isikute arv, 2010. aastal tuletatakse parameetrite 2006-2008 kaalutud keskmised	arvestusliku keskmise tegevuskulu parameetrite väärtusi muudeti -1,7% võrreldes 2010. aastaga. 2008. ja 2009. aastal tegelikult laekunud tulumaks viidi võrreldavaks 2011. aastal kehtiva tulumaksumääraga

Allikas: Rahandusministeerium. Autori kogutud.

Tasandusfondi valemis statistiliste näitajate arvessevõtmine ei pruugi näidata reaalselt kuluvajadust. Tulemuseks võib olla see, et need omavalitsused, kelle vajadus toetuse järele on suurem, saavad seda vähem. Elanike arv kohalikus omavalitsuses mõjutab jooksvat kuluvajadust vähe, küll aga tulubaasi suurust, sest tulumaks moodustab üle poole kohalike omavalitsuste tuludest. Näiteks koolides õpilaste arvu vähenemine ei too oluliselt kaasa kulude vähenemist, sest kulutused pedagoogide personalikulule sellest ei vähene. Õppetunnid tuleb anda samas mahus, olgu klassis 5 või 25 õpilast. Ka hoone ülalpidamiskulude suurust õpilaste arvu muutumine oluliselt ei mõjuta. Sama näite võib tuua taristu, näiteks teede, kohta. Kui arvestada valemis statistiliste näitajatega, siis tuleks lähtuda tegelikust kuluvajadusest (normist), mitte kuludest, mis sõltuvad tegelikest tuludest. Tasandusfondi valemi pidev muutmine näitab toetuse kohalike omavalitsuste eelarvesse laekumise ebastabiilsust, kuna tasandusfondi suurus sõltub paljuski poliitilistest otsustest. Kui tasandusfondi valemit muuta, siis ainult inflatsioonimääraga.

Tasandusfondi ja riigieelarvest kohalikele omavalitsustele tehtavate eraldiste suurus ja jaotus riigieelarve eelnõus määratakse kindlaks omavalitsusliitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahelise kokkuleppe alusel vastavate läbirääkimiste tulemusena. Kui kokkulepet ei saavutata, otsustab tasandusfondi suuruse Vabariigi Valitsus ja esitab lahkarvamused Riigikogule. Tasandusfondi suuruse ja selle jaotamise põhimõtted sätestatakse riigieelarves.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta paragrahv 9 lõige 5 sätestab, et väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme, et tasandada kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustusvõimet oma volituste piires.

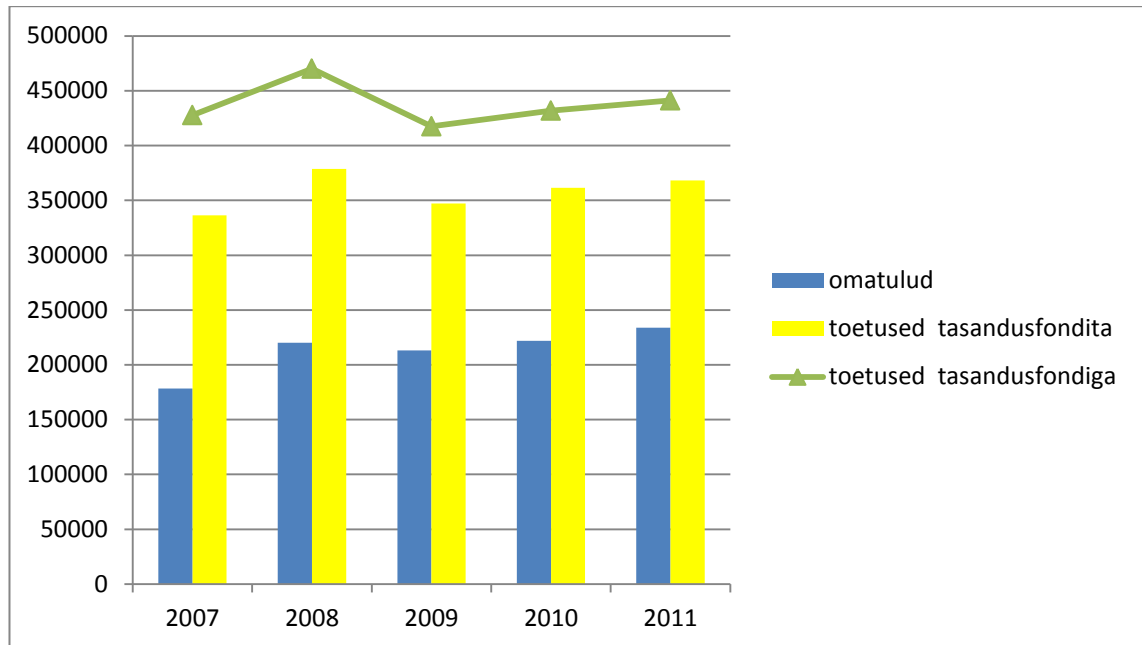
Eestis rakendati kohalikele omavalitsustele tasandusfondist ressursside jaotamisel erinevaid meetodikaid. Kohalike omavalitsuste fiskaalse tasakaalu säilitamiseks on rakendatud nii kohalike omavalitsuste tulude erisuse tasandamise kui ka arvestuslike tulude ja kuluvajaduse vahe tasandamise meetodikat. Esimesel juhul aitas tasandusfond võrdsustada just väiksemate omavalitsuste tulubaasi, kuid selle meetodika puuduseks oli see, et kohalike omavalitsustel kadus stiimul ja huvi elanike juurdemeelitamiseks ja maksutulude suurendamiseks. Teisel juhul arvestatakse küll kohalike omavalitsuste kuluvajadusi, kuid arvestuse aluseks on tegelikud kulutused, mitte vajadusest lähtuvad kulutused. (Eesti kohalike....2002) Tasakaalustamissüsteem ei tohiks pärssida kohalike omavalitsuste otsustamisvabadust.

Eriti oluline on kohalikele omavalitsustele minimaalse tasandussüsteemi tagamine majanduskriisi tingimustes, sest viimane on toonud kaasa kohalike omavalitsuste tulubaasi märkimisväärse vähenemise ning majanduslikest tingimustest põhjustatuna on kohalikel omavalitsustel endil vähe võimalusi tulubaasi suurendamiseks.

Oluliseks kriteeriumiks on stabiilne tasandussüsteem, sest poliitilistest otsustest sõltuv tasandussüsteem ei võimalda kohalikel omavalitsustel pikaajalist planeerimist ning igaaastane tasandusfondi valemi muutmine sunnib omavalitsusi kuluvajadusi ümberhindama.

Tasandussüsteem võib tekitada osades kohalikes omavalitsustes motivatsiooniprobleeme tulude suurendamise osas, sest õiglase tasandussüsteemi korral maksutulude suurenedes tasandava toetuse summad vähenevad.

Järgnevalt on hinnatud tasandusfondi osa kohalike omavalitsuste tulubaasis.



**Joonis 12.** Tasandusfondi koht kohalike omavalitsuste tulubaasis võrreldatuna omatuludega 2007-2011. aastal tuh. eurodes (Allikas: Rahandusministeerium. Autori arvutatud)

Jooniselt 12 on näha 2008. aastal, mil kohalike omavalitsuste omatulud suurenesid, suurenes ka tasandusfondi suurus tulubaasis. 2009. aastal, mil kohalike omavalitsuste omatulud vähenesid, vähenes oluliselt ka tasandusfondi maht kohalike omavalitsuste eelarvetes. Perioodil 2010-2011, mil omavalitsuste omatulud näitasid tõusutrendi, suurenes ka tasandusfondi toetuste maht.

Eelneva tõestuseks on mõistlik uurida, kas ja mil määral tasandusfond ühtlustas perioodil 2007-2011 kohalike omavalitsuste tulubaasi vähenemist. Seda saab tõestada regressioonanalüüsi tulemuste põhjal. Analüüsis kasutati aastate 2007-2011, 2007-2008 ja 2009-2011 andmeid. Perioodide valikul sai määravaks asjaolu, et perioodil 2007-

2011 oli 2008. aasta kohalike omavalitsuste jaoks parim füüsilise isiku tulumaksu laekumise aasta ja peale seda järgnes majandussurutise periood. Sõltuva muutuja-tasandusfondi taset analüüsitakse kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavates tuludes, milleks on maksud, kaupade ja teenuste müük ning muud tulud, kaasaarvatud varade müük ja omanikutulud ( tuhat eurot elaniku kohta). Valimist on jäetud välja väikesaared (Kihnu, Ruhnu, Vormsi ja Piirissaare omavalitsused) ja põlevkivikaevandusega omavalitsused (Vaivara, Mäetaguse, Illuka ja Maidla), mille näitajad elaniku kohta on tänu omavalitsuse väiksusele ja põlevkivi kaevandamisõiguse tasule kõrgemad teiste kohalike omavalitsuste näitajatest.

**Tabel 11.** Kohalike omavalitsuste tasandusfondi seos vabalt kasutatavate tuludega elaniku kohta Eestis perioodil 2007-2011 (tuh. eurodes)

2007-2011				2007-2008				2009-2011			
	Vaba- liige	Maksud	Muud tulud		Vaba- liige	Maksud	Muud tulud		Vaba- liige	Maksud	Muud tulud
Para- meetri hinnang	0,284	-0,412	-0,159	Para- meetri hinnang	0,313	-0,428	-0,105	Para- meetri hinnang	0,286	-0,445	-0,299
<i>se</i>	0,006	0,013	0,023	<i>se</i>	0,007	0,016	0,023	<i>se</i>	0,007	0,016	0,038
<i>t</i>	50,795	-32,622	-6,917	<i>t</i>	42,77	-27,14	-4,499	<i>t</i>	40,719	-27,134	-7,858
<i>p</i>	0,000	0,000	0,000	<i>p</i>	0,000	0,000	0,000	<i>p</i>	0,000	0,000	0,000
$R^2$	0,525			$R^2$	0,652			$R^2$	0,572		
$R^2_{adjusted}$	0,524			$R^2_{adjusted}$	0,65			$R^2_{adjusted}$	0,571		
<i>F</i>	604,333			<i>F</i>	407,674			<i>F</i>	437,862		
<i>n</i>	1095			<i>n</i>	438			<i>n</i>	657		

Sõltuv muutuja: tasandusfond

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste ...2007-2011). Autori arvutused.

Kui võrrelda tasandusfondi taset kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavates tuludes kogu vaatlusalusel perioodil (2007-2011), enne majandussurutist (2007-2008) ja majandussurutise perioodil (2009-2011), siis selgus, et statistiliselt oluline vastassuunaline seos ( $p=0,000$ ) on tasandusfondil maksudega ja muude tuludega. Vabalt kasutatavatest tuludest jäeti analüüsi käigus välja kaupade ja teenuste müük kui statistiliselt ebaoluline näitaja ( $p=0,088$ ). Perioodil 2007-2011 maksude ja muude tulude

suurenemisel 1 tuhande euro võrra vähenes tasandusfondi toetuse tase keskmiselt 0,570 (0,412+0,159) tuhande euro võrra elaniku kohta. Kui võrrelda perioode 2007-2008 ja 2009-2011, siis vabalt kasutatavate tulude suurenemine mõjutas tasandusfondi summade vähenemist erinevalt. Majandussurutise perioodil (2009-2011) maksude ja muude tulude suurenemisel 1 tuhande eurot võrra vähenes tasandusfondi toetuse tase keskmiselt 0,744 (0,445+0,299) tuhat eurot elaniku kohta. Majandustõusu perioodil (2007-2008) maksude ja muude tulude suurenemisel 1 tuhande euro võrra vähenes tasandusfondi toetuste tase keskmiselt 0,533 (0,428+0,105) tuhande euro võrra elaniku kohta. Majandussurutise perioodil vähenes omavalitsuste tasandusfondi toetuste maht oluliselt võrreldes majandustõusu perioodiga maksude ja muude tulude suurenemisel 1 tuhande euro võrra elaniku kohta. See tähendab, et majandustõusu perioodil, mil kohalike omavalitsuste majanduslik olukord oli heal tasemel, said kohalikud omavalitsused tasandusfondi toetust suuremas mahus kui majandussurutise perioodil, mil kohalike omavalitsuste tulubaas vähenes ja majanduslik olukord halvenes.

Peale tasandusfondi taseme muutuse tuleks uurida erinevate omavalitsuste tüüpide tasandusfondi suurust elaniku koha, mida iseloomustab alljärgnev tabel 12.

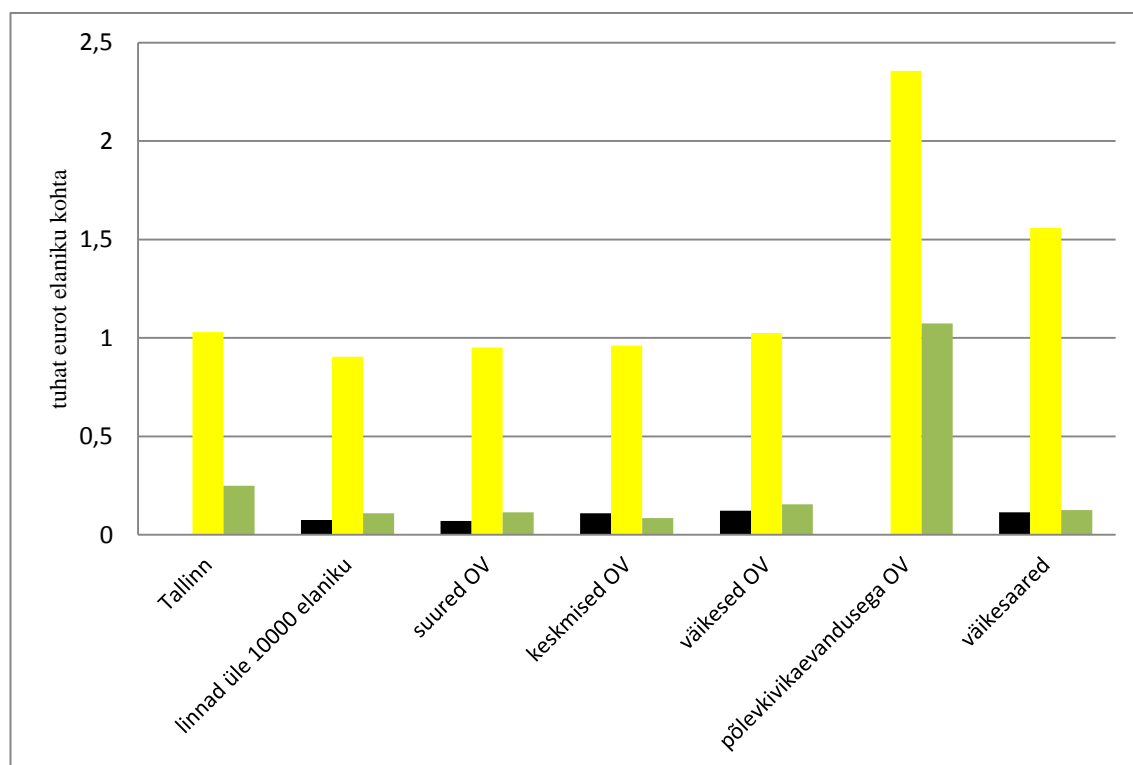
**Tabel 12.** Kohalike omavalitsuste keskmine tasandusfondi suurus omavalitsuste tüüpide lõikes elaniku kohta Eestis perioodil 2007-2011 (eurodes)

	2007	2008	2009	2010	2011	variatsiooni- kordaja %
linnad üle 10000 elaniku	89,1	85,7	66,3	66,8	76,5	12,2
suured OV	80,3	84,2	61,8	62,5	64,6	13,5
keskmised OV	123,7	123,7	99,1	98,6	97,6	11,4
väikesed OV	138,4	140,1	114,3	111,3	108,1	11,3
väikesaared	117,6	130,5	114,9	127,0	83,8	14,4
OV kokku	67,1	67,0	51,6	51,6	53,3	12,6

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste...2007-2011). Autori arvutused.

Tallinn ja põlevkivikaevandusega omavalitsused on tabelist 12 välja jäetud, kuna perioodil 2007-2011 ei eraldatud nendele omavalitsustele tasandusfondi toetusi. Tabelist 12 on näha, et suurema elanike arvuga kohalikud omavalitsused saavad tasandusfondi

toetust elaniku kohta väiksemas mähus kui väiksema elanike arvuga kohalikud omavalitsused, kuna väiksematel omavalitsustel on negatiivset mastaabiefekti arvestades suuremad teenuse pakkumisega seotud kulutused. Samas, 2009.-2011. aastal on linnade ja suuremate omavalitsuste tasandusfond elaniku kohta suurenenud, keskmistes ja väiksemates omavalitsustes vähenenud.



**Joonis 13.** Kohalike omavalitsuste keskmised tulud ja tasandusfond omavalitsuste tüüpide kaupa 2007-2011. aastal (tuhat eurot elaniku kohta) (Allikas: Rahandusministeerium. Autori arvutatud)

Joonis 13 näitab aga vastupidist tendentsi, omavalitsuste keskmine tasandusfondi kogumaht perioodil 2007-2011 oli suurem keskmistes ja väikestes omavalitsustes ning väikesaartel.

Variatsioonikordaja näitab (vt. tabel 12), et tasandusfondi tase elaniku kohta on ebahühtlasem suurtes omavalitsustes ja väikesaartel. Linnade, keskmiste ja väikeste omavalitsuste variatsioonikordaja näitab, et tasandusfondi tase elaniku kohta on kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes suhteliselt sarnane- hajuvus 11,3-12,6%. Kuna tasandusfondi valem sisaldab ka peale arvestuslike tulude ja kulude demograafilisi

näitajaid (laste, tööaliste elanike, vanurite jne arv), siis variatsioonikordaja järgi võib järeldada, et ka kohalike omavalitsuste elanike arvu muutus on olnud suhteliselt ühtlane. Väide ei pruugi vastata tõele kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes.

Selle tõestuseks on analüüsitud tulusiirete osa kogutulus ja elanike arvu muutust omavalitsuste tüüpide kaupa.

**Tabel 13.** Kohalike omavalitsuste toetusfondi suurus ja elanike arvu muutus Eestis perioodil 2007-2011

	muutus tasandusfondis %				muutus elanike arvus				muutus elanike arvus %			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
linnad üle 10000 elaniku	0,7	-22,6	0,8	8,3	19455	-334	219	-1513	4,7	-0,1	0,1	-0,3
suured OV	-2,1	-25,5	1,3	2,0	-20744	4255	430	-3785	-6,5	1,4	0,1	-1,3
keskmised OV	-2,9	-22,3	-5,6	-2,2	-4244	-4157	-6831	-1544	-3,0	-3,0	-5,1	-1,2
väikesed OV	7,1	-19,7	2,6	-1,0	4676	-1309	4414	1739	5,9	-1,6	5,3	2,0
OV kokku	0,0	-23,0	0,0	3,5	-857	-1545	-1768	-5103	-0,1	-0,2	-0,2	-0,5

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Autori arvutused

Tabeli 13 tulemused näitavad, et negatiivne elanike arvu muutus on olnud perioodil 2007-2011 suurim suurte ja keskmiste omavalitsuste puhul. Viimaste puhul on elanike arvu muutus olnud igal aastal keskmiselt -3,07% (-4194 elanikku). 2010. aastal on elanike liikumise trajektoor nihkunud väikestest ja keskmistest omavalitsustest ning linnadest valdavalt Tallinnasse. Elanike negatiivne ränne vähendab ka omavalitsuste maksutulu. Tasandusfondi toetused on ette nähtud just nõrgema tulubaasiga omavalitsustele, et aidata neil konkurentsipüsida. Tabelist 13 nähtub, et paralleelselt elanike iga-aastase negatiivse rändega keskmistest omavalitsustest, on ka tasandusfondi suurus keskmistes omavalitsustes perioodil 2007-2011 igal aastal vähenenud. Eriti suur elanike ränne on toimunud majandustõusu perioodil suurtest omavalitsustest linnadesse, kuid ka tasandusfond näitab negatiivset muutust.

Ehkki nimetatud näitajad arvestavad teooria seaduspärasusega, et suuremate omavalitsuste tasandusfondi maht elaniku kohta on väiksem kui keskmiste ja

väiksemate omavalitsuste oma, toimus tasandusfondi toetuse pidev vähenemine just keskmise suurusega omavalitsustes, kus on olnud perioodil 2007-2011 iga-aastane negatiivne elanike arvu muutus.

Kohalikele omavalitsustele tasandusfondi toetuse eraldamise aluseks on omavalitsuste arvestusliku keskmise tegevuskulu ja arvestusliku tulu vahe. Kuna omavalitsuste keskmise tegevuskulu leidmiseks kasutatakse tasandusfondi valemis ka statistilisi näitajaid, siis korrelatsioonianalüüs aitab kindlaks teha, kas omavalitsuste elanike rändesaldo on seotud tasandusfondi suurusega. Tasandusfondi ja siserände saldo (vt. tabel 14) vahel oli perioodil 2007-2008 statistiliselt oluline ( $p=0,000$ ), kuid väga nõrk ( $-0,285$ ) negatiivne seos. Samuti oli statistiliselt olulised ( $p=0,003$ ;  $0,008$ ), kuid tähtsusetud seosed 2009.-2010. aastal tasandusfondi ja sise- ning välisrände saldo vahel, mis näitab, et tasandusfondi valem ei võta piisavalt arvesse tegelikku demograafilist olukorda.

**Tabel 14.** Omavalitsuste tasandusfondi (tuh. eurot elaniku kohta) ja sise- ning välisrände saldo (100 elaniku kohta) korrelatsioonianalüüs perioodil 2007-2010

		2007-2008	2007-2008	2009-2010	2009-2010
	Tasandusfond	Siserände saldo	Välisrände saldo	Siserände saldo	Välisrände saldo
Tasandusfond	1	-0,285	0,055	-0,141	0,127
p		0,000	0,247	0,003	0,008
n		438	438	438	438

Allikas: Rahandusminiusteerium, Statistikaamet. Autori arvutused

Kuna elanike arvu vähenemine mõjutab otseselt kohalike omavalitsuste tulubaasi suurust läbi füüsilise isiku tulumaksu laekumise, siis järgmiseks analüüsitakse füüsilise isiku tulumaksu ja tasandusfondi muutumist kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes.

**Tabel 15.** Muutus kohalike omavalitsuste tulumaksu ja tasandusfondi suuruses perioodil 2007-2011 (%)

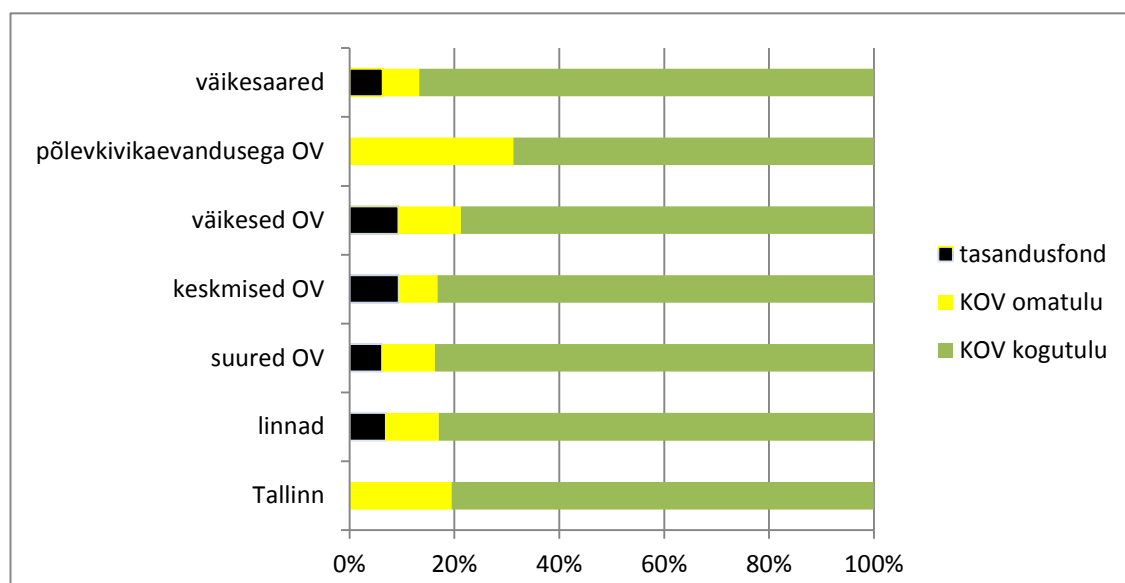
	2008		2009		2010		2011	
	Tulumaks	Tasandusfond	Tulumaks	Tasandusfond	Tulumaks	Tasandusfond	Tulumaks	Tasandusfond
linnad üle 10000 elaniku	25,8	0,7	-13,5	-22,6	-7,6	0,8	5,0	8,3
suured OV	6,8	-2,1	-12,7	-25,5	-7,0	1,3	5,9	2,0
keskmised OV	15,7	-2,9	-17,2	-22,3	-10,9	-5,6	5,8	-2,2
väikesed OV	25,5	7,1	-15,2	-19,7	0,9	2,6	10,3	-1,0
Kokku OV	17,6	0,0	-13,8	-23,0	-7,2	0,0	5,8	3,5

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007 – 2011 (Kohalike omavalitsuste....2007-2011). Autori arvutused

Ülaltoodud tabelist nähtub, et 2008. aastal suurenes tasandusfondi maht suurema tulumaksu laekumisega linnadel ja väikestel omavalitsustel, kuid suurtel ja keskmistel omavalitsustel tulumaksu laekumise suurenedes tasandusfondi maht vähenes. 2009. aastal vähenes suurte, keskmiste ja väikeste kohalike omavalitsuste tulumaksu laekumine keskmiselt 13,8%, kuid nõrgemate omavalitsuste tulubaaside tasandamiseks mõeldud tasandusfond vähenes keskmiselt 23,0%. 2010. aastal on suurtel omavalitsustel füüsilise isiku tulumaksu vähenemise korral tasandusfondi maht suurenenud, kuid keskmistel omavalitsustel vähenenud. Kui 2011. aastal on füüsilise isiku tulumaksu osa omavalitsuste tulubaasis suurenenud, siis tasandusfondi maht on suurte omavalitsuste osas tõusnud, keskmiste ja väikeste omavalitsuste osas langenud. See viitab sellele, et tasandusfondi mahu määrab riigi fiskaalpoliitika, mitte tegelik majanduslik olukord.

Siit saab järeldada, et tasandusfondi arvutamisel võetakse tulubaasi vähenemist arvesse väga kaootiliselt ja enamasti linnade ja suurte omavalitsuste puhul. Füüsilise isiku tulumaksu vähenemisega väheneb ka kohalike omavalitsuste tulubaas tervikuna, kuid

tasandusfondi toetussumma käitub, eriti keskmiste omavalitsuste puhul, samasuunaliselt koos tulubaasiga.



**Joonis 14.** Tasandusfondi koht kohalike omavalitsuste tulubaasis kohalike omavalitsuste tüüpide kaupa 2007-2011. aastal (tuhat eurot). (Allikas: Rahandusministeerium. Autori arvutatud)

Joonisel 14 on toodud kohalike omavalitsuste kogu- ja omatulude ning tasandusfondi maht elaniku kohta, mis näitab, et kohalike omavalitsuste tsentraliseerituse aste on suur. Ligikaudu 80% kohalike omavalitsuste tulubaasist elaniku kohta (kogutulud=100%) moodustavad ressursid, mille üle kohalikel omavalitsustel puudub täielik otsustusvabadus. Need on füüsilise isiku tulumaks, siht- ja mittesihtotstarbelised toetused ning tulu varadelt (s.h mittetoodetud varalt) (vt. tabel 1 lk 36 ).

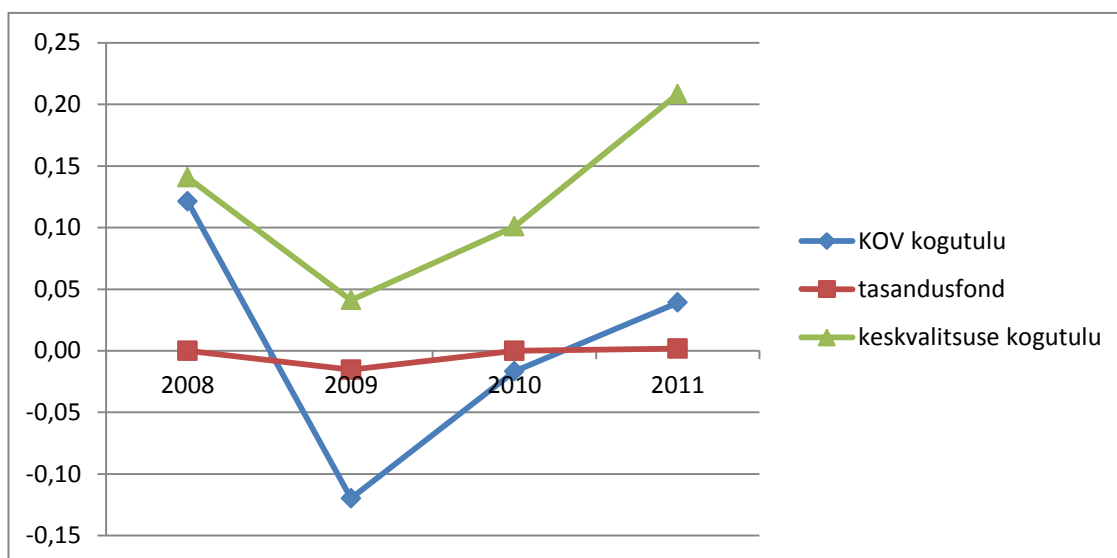
Kohalike omavalitsuste, eriti keskmise suurusega omavalitsuste, tsentraliseeritus on väga suur ja tasandusfond, mille eesmärk on kohalike omavalitsuste võimaluste ühtlustamine avalike teenuste osutamisel, ei täida oma eesmärki majandussurutise tingimustes, mil tasandusfondi taseme maht kohalikes omavalitsustes langes koos maksude taseme langusega või jäi samale tasemele. Väiksemad omavalitsused saavad küll elaniku kohta tasandusfondist suuremat toetust, mis on õigustatud seoses mastaabiefekti kaotamisega, kuid eriti keskmiste omavalitsuste pidevaid negatiivseid demograafilisi näitajaid tasandusfond arvesse ei võta. Ehkki tasandamissüsteem üldiselt

hõlmab tulude ühtlustamist kuluvajadusest lähtuvalt, siis omavalitsuste tüüpide lõikes tulude ühtlustamise meetod ei toimi, seda eriti 1500-3000 elanike arvuga omavalitsuste puhul.

Eestis kasutatakse liiga keerulist omavalitsuste tasandava toetussüsteemi valemit, kus võetakse arvesse palju erinevaid muutujaid. Antud valem toimib põhimõttel, et suurema tulubaasiga omavalitsus saab elaniku kohta vähem tasandusfondi toetust ja väiksema tulubaasiga omavalitsus rohkem, kuid omavalitsuste tegelikku kuluvajadust valem arvesse ei võta.

## 2.3. Eesti kohalike omavalitsuste rahaliste võimaluste parandamine

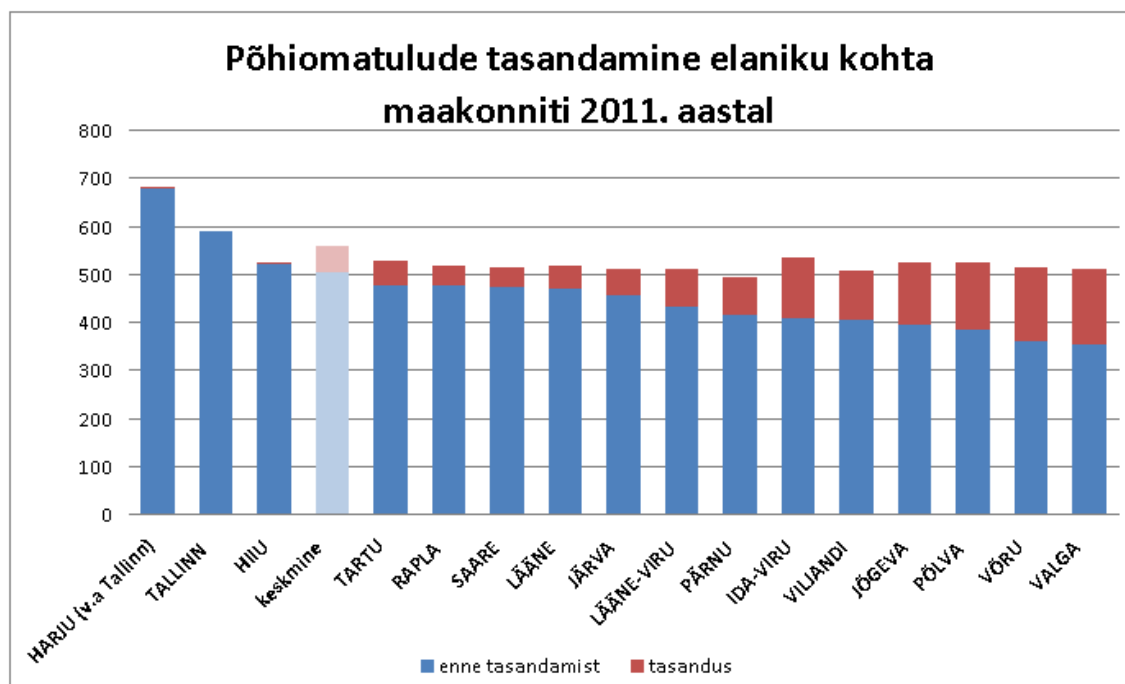
Eesti kohalike omavalitsuste tulubaasi ja sellest lähtuvalt kogukulude tase on väga ebahütlane, millest tulenevalt on erinev ka kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia. Tabelist 4 lk. 41 on näha, et füüsilise isiku tulumaksu tase elaniku kohta on suurem Tallinnas, linnades ja suurtes omavalitsustes kui väikestes ja keskmistes omavalitsustes. Majanduslikud protsessid on soodustanud veelgi elanike kontsentreerumise pealinna lähedale ja linnadesse ning väikeste ja keskmiste omavalitsuste võimalused tulude suurendamiseks on väga piiratud. Ka tulumaksu lisa ei pruugi kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat suurendada, vaid võib tekitada veelgi suurema erinevuse tulude jaotuses. Kohalike omavalitsuste ühinemine võiks olla üks lahendus kohalike omavalitsuste autonoomia suurendamisel, kuid kahe või mitme väikese tulubaasiga omavalitsuste ühinemine ei pruugi loodetud tulemust anda. Väikese kuluefektiivsuse võib saavutada töötajate koondamise või tegevuste ühitamise teel, kuid omavalitsuste vajadus tasandava toetussüsteemi järele jääb. Tasandusfond aitaks tõsta vaesemate omavalitsuste fiskaalset võimekust tagades neile võrdsemad võimalused elanikele avalike teenuste osutamisel.



**Joonis 15.** Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kogutulude ja kohalike omavalitsuste tasandusfondi muutused tuh. eurot elaniku kohta perioodil 2008-2011. aastal (Allikas: Rahandusministeerium. Autori arvutatud)

Joonisel 15 nähtub, et suurim langus kohalike omavalitsuste kogutuludes on toimunud 2009. aastal, kuid ka tasandusfondi summad vähenesid. Kokkuvõttes on tasandusfondi summade muutus olnud perioodil 2008–2011 üsna stabiilne võrreldes kohalike omavalitsuste tulubaasi suure kõikumisega.

Ehkki teooria kohaselt peaks keskvalitsuse eesmärgiks olema soodustada kohalike omavalitsuste hüviste pakkumist ja vältima ebaefektiivsete üldtoetuste ehk kindlasummaliste toetuste osa, siis on see võimalik ainult omavalitsuste piisavate omatulude korral. Stabiilsema tasandusfondi toetuse summaga arvestamine vähendaks kohalike omavalitsuste sõltuvust keskvalitsuse tulusiiretest. Samuti tuleb arvesse võtta ka demograafilist ja majandulikku olukorda, samas ei tohiks kannatada omavalitsuste sotsiaalse õigluse printsiip, kus osadel omavalitsustel tulubaasi ja elanike arvu vähenemise olukorras väheneb ka tasandusfondist makstava toetuse maht. Eriti tuleks seda printsiipi jälgida keskmise suurusega omavalitsuste puhul.



**Joonis 16.** Kohalike omavalitsuste põhiomatulude tasandamine elaniku kohta maakonniti 2011. aastal Allikas: Rahandusministeerium (Eraldised.....2012).

Joonisel 16 on kujutatud Rahandusministeeriumi poolt tasandussüsteemi tasandav mõju madalama põhivabatulude baasiga omavalitsuste tuludele. Põhivabatuludena on käsitletud omavalitsuste tulu-, maa- ja ressursimaksu. Ka antud magistritöös selgus, et mida suurem on kohalik omavalitsus, seda suurem on kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes elaniku kohta füüsilise isiku tulumaksu laekumine ja seda väiksem on tasandusfondi suurus elaniku kohta. Selle alusel on samuti võimalik koostada analoogiline graafik omavalitsuste tüüpide lõikes, kust nähtub tasandussüsteemi tasandav mõju, kuid probleem on sügavam, mida praegune tasandav toetussüsteem arvesse ei võta. Kohalike omavalitsuste tulubaasis on peale füüsilise isiku tulumaksu tulused, mille suurus ei sõltu omavalitsuste elanike arvust antud omavalitsuse territooriumil. Negatiivse demograafilise protsessi tulemusel omavalitsuste omatulu elaniku kohta hoopis suureneb elanike arvu vähenedes. Kuna tasandusfondi arvutamise valem võtab arvesse statistilisi parameetreid, nagu tööaliste elanike, laste, vanurite jne arv, siis elaniku kohta arvestusliku tulu suurenemisel tasandusfondi toetuse summa väheneb. Samas, kuluefektiivsust elanike arvu vähenemisega ei kaasne, mistõttu tulubaasi vähenedes on paljud kohaliku omavalitsused sunnitud kulueelarvet kärpima. Tasandava toetussüsteemi arvutamise valem ei võta arvesse kohalike omavalitsuste majandussurutisest, tegelikest kuluvajadustest ja fiskaalautonoomia vähenemisest tingitud muutusi, kuid just nende tingimustega on oluline arvestada tasandusfondi toetussüsteemi valemi arvutamisel, mitte lähtudes arvestusliku tulu ja kuluvajaduste vahe arvutamisega elaniku kohta.

Kohalike omavalitsuste kuluvajadused on väga erinevad, mistõttu õiglase jaotusvalemiga tasandusfondi valemit on raske määrata. Teooria ütleb, et tasandusfondi valem peaks olema võimalikult lihtne, kus piisaks omavalitsuste elaniku kohta rahaliste kulutuste normi ja toetuse saajate arvu arvesse võtmisest, sest mida keerulisem on tasandusfondi jaotusvalem, seda ebaefektiivsem on tulemus. Ka iga-aastase inflatsioonimäära arvessevõtmine on ebastabiilse majandusliku olukorra tõttu õigutatud.

Paralleelsuse põhimõtte kohaselt peaks kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavad tulud olema seotud paralleelselt keskvalitsuse vabalt kasutatavate tuludega. Eelarvete tasakaalustamiseks pole Eestis paralleelsuse süsteemi kaalutud, sest: (Friedrich *et al.* 2009: 19)

1. riigieelarve toetuskeemi kogusumma määratakse kindlaks igal aastal parlamendis poliitilise otsuse tulemusel,
2. keskvalitsus on muutnud arvestusliku keskmise tegevuskulu ühiku maksumuse koefitsiente

Paralleelsuse põhimõtte rakendamise positiivne pool seisneb selles, et valitsusel puuduks võimalus igal aastal tasandusfondi arvutamise valemit muuta, kuna kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavad tulud on paralleelselt seotud keskvalitsuse vabalt kasutatavate tuludega. Paralleelsuse teooriat saaks edukalt rakendada majandussurutise perioodil, mis majandustõusu perioodil võib osutada ebaefektiivseks, kuna toetust võivad saada ka need omavalitsused, kellel otsest vajadust selle järele pole.

Üks variant on ka *Nash* lahendus, kus läbirääkimiste tulemusel keskvõimuga jäetakse kohalikele omavalitsustele minimaalsed vahendid, mis oleks piisavad kohalike ülesannete täitmiseks. Ka Eestis kasutatakse *Nash* lahendust, kuna tasandusfondi eraldiste suurus ja jaotus määratakse omavalitsusliitude esindajate ja keskvalitsuse vahelise läbirääkimiste tulemusena.

Tasandusfondi arvutamisel Eestis on sobivamaks variandiks kasutada tasandusfondi valemit omavalitsuste elaniku kohta rahaliste kulutuste normi, toetuse saajate arvu ja inflatsioonimäära arvesse võtmist. Probleemid võivad tekkida elaniku kohta rahaliste kulutuste normi kindlaksmääramisel. Analüütikud, näiteks Zimmermann, on püüdnud leida optimaalset kohaliku omavalitsuse suurust, kuid ühe omavalitsuse optimaalse suuruse leidmine ei pruugi lahendada omavalitsuste erinevate teenuseosutamise vajadusega seonduvaid probleeme, sest iga kohaliku omavalitsuse vajadused on erinevad. Seega tulekski rahaliste kulutuste normi määramisel lähtuda iga konkreetse kohaliku omavalitsuse individuaalsetest vajadusest. Kõigepealt oleks vaja kindlaks määrata iga kohaliku omavalitsuse püsikulude tase ja sellest lähtuvalt arvestada elaniku kohta avaliku teenuse kulunorm. Kohalike omavalituste püsikulud (enamasti ei saa juhtimisotsusega mõjutada) moodustuvad suures osas personali- ja hoonete ülalpidamiskuludest, ülejäänud tegevuskulud (saab juhtimisotsusega mõjutada) koosnevad avalike teenustega seotud tegevuste kuludest. Lihtsustatud variant oleks lähtuda kulueelarve ja püsikulude vahe ning kogukulude osakaalust, kuid paljud

kohaliku omavalitsused olid sunnitud majandussurutise perioodil tulubaasi vähenemise tõttu kulueelarveid kärpima, mistõttu eelarved ei näita tegelikku kuluvajadust. Seega tuleks välja töötada konkreetseid iga omavalitsuse rahaliste kulutuste normid elaniku kohta.

Teise peatüki kokkuvõtteks võib väita, et kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia on perioodil 2007-2011 vähenenud, kuid eriti on see vähenenud 1500-3000 elanike arvuga kohalikel omavalitsustel. Seega, oleks just sellel omavalitsuse tüübil vajadus tulubaasi tasandva toetuse järele, kuid tasandusfondi toetuste maht vähenes enam just 1500-3000 elanike arvuga omavalitsustel ning suurenes suurema fiskaalautonoomiaga omavalitsustel. Eestis kasutatakse liiga keerulist, paljude muutujatega tasandava toetussüsteemi arvutamise valemit, mis ei võta arvesse tegelikku kuluvajadust ja ei toimi õiglaselt majandussurutise perioodil. Tasandava toetussüsteemi arvutamise valem peaks olema välja töötatud selliselt, et seda ei saaks mõjutada riigi fiskaalpoliitika.

## KOKKUVÕTE

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia omab järjest suuremat tähtsust, sest tugevad omavalitsused on demokraatliku riigi tunnus. Fiskaalse föderalismi teooria kohaselt on kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia seotud detsentraliseerimise kontseptsiooniga, mis tähendab võimu ja ressursside andmist kesktasandilt madalamatele valitsustasanditele ning selle oluliseks tingimuseks on piisava rahalise ressursi olemasolu, mis tagaks omavalitsustele suurema fiskaalautonoomia. Fiskaalautonoomia tähendab kohalike omavalitsuste võimet hankida vajalikud rahalised vahendid avalike ülesannete kuluefektiivseks täitmiseks (finantsautonoomia) ja vabadust määrata ise vajalike ülesannete maht, ulatus ja liigid (eelarveautonoomia). Kohalike omavalitsuste finants- ja eelarveautonoomiat on võimalik mõõta, et teha kindlaks, mil määral keskvalitsusel on mõju kohalike omavalitsuste eelarvetele. Mida suurem on see mõju, seda väiksem on kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia.

Finantsautonoomia tingimuseks on eelarve vastutuse põhimõte, mille kohaselt piisava eelarveautonoomiaga kohalikud omavalitsused rahastavad ülesandeid oma vahenditest, keskvalitsuse poolt delegeeritud ülesanded rahastatakse ülekandemaksete ehk tulusiirete kaudu. Tulusiirete ülesandeks on kõrvaldada vertikaalsed ja horisontaalsed välismõjud. Sellepärast peetakse riigi fiskaalpoliitika tähtsamateks funktsioonideks allokatsiooni- ja jaotusfunktsioone, millega tagatakse olemasolevate ressursside efektiivne kasutamine ja õiglane ümberjaotamine.

Tulusiirded võivad olla sihtotstarbelise ja mittesihtotstarbelise iseloomuga (s.h tasandavad tulusiirded). Kohalike omavalitsuste konkurents on tihe ning elanikud eelistavad paremate võimalustega omavalitsusi. Keskvalitsuse tasandavad tulusiirded on erinevate konkurentsieeldustega omavalitsuste jaoks vajalikud, sest nii tagatakse jaotusefektiivsuse ja sotsiaalse õigluse aspektist vaadatuna vaesematele omavalitsustele minimaalne teenuste pakkumise tase. Tulusiiretel on ka negatiivne aspekt, sest need suurendavad ühiskondlikke kulusi ja vähendavad kohalikku initsiatiivi. Kuna kohalikud omavalitsused on väga erinevate funktsioonidega ja kulutasemetega, siis on keskvalitsusel raske leida sellist tasandavate tulusiirete taset, mis kõiki omavalitsusi rahuldaks ja millega kaasneks ka omavalitsuste kulude optimeerimine.

Teoreetiliselt hästi toimiva tasandusfondi õiglase suuruse kindlaksmääramiseks on vajalik formuleerida riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanded ning sellest lähtuvalt kulutused. Teoreetikud on välja pakkunud erinevaid tasandusfondi meetodeid omavalitsuste fiskaalautonoomia suurendamiseks (*Saxony* stiilis paralleelsuse põhimõte, *Nash* lahendus, minimaalsete muutujatega tasandusfondi valem jne), kuid ideaalselt toimivat tasandusfondi meetodit on väga raske leida, sest see peaks ühelt poolt toetama kohalike omavalitsuste toimimise efektiivsust ja teiselt poolt, toetust ei tohiks saada need omavalitsused, kel on piisavalt vahendeid elanikele kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks. Säilima peaks omavalitsuste motivatsioon arendada ettevõtlust ja kohalikke teenuseid, et meelitada oma territooriumile elama rohkem elanikke.

Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse analüüsimisel perioodil 2007--2011 jaotati kohalikud omavalitsused tüüpide lõikes elanike arvu järgi järgmiselt: linnad- elanike arv üle 10000; suured omavalitsused- elanike arv kuni 10000 elanikku; keskmised omavalitsused- 1501-3000 elanikku; väikesed omavalitsused- kuni 1500 elanikku.

Kohalike omavalitsuste maksutulude ja toetuste osas toimus suurim langus peale 2008. aastat, mil maksutulud vähenesid poole suuremas mahus kui toetusfond. Ka kohalike omavalitsuste nominaalsete kogutulude ja -kulude osakaal SKP-st ning keskvalitsuse kogutuludest ja -kuludest näitas negatiivset muutust peale 2008. aastat. Füüsilise isiku tulumaksu laekumine elaniku kohta oli väga ebahühtlane, kus suurema maksulaekumisega eristusid selgelt Tallinn ja suuremad omavalitsused. Tallinna maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutuludest ületas Eesti kohalike omavalitsuste keskmist maksude ja füüsilise isiku tulumaksu osakaalu. Väikeste omavalitsuste maksude osakaal jäi Eesti keskmisest 13,48 protsendipunkti allapoole, mis viitas nende väikesele eelarveautonoomiale.

Kohalikud omavalitsused on omavalitsuste tüüpide lõikes väga erineva fiskaalse tasemega. Mida suurem on kohalik omavalitsus, seda suurem on finants- ja eelarveautonoomia ja seda väiksem on nende sõltuvus keskvalitsuse tulusiiretest. Analüüsist selgus, et eriti sõltuvad keskvalitsuse tulusiiretest 1500-3000 elanikuga

kohalikud omavalitsused, mis viitab nende liigsele tsentraliseeritusele. Seda on soodustanud ka viimaste aastate majanduslikud ja demograafilised protsessid, kus elanikud on liikunud väiksema elanike arvuga kohalike omavalitsuste territooriumilt Tallinna ja suurematesse linnadesse. Kuna füüsilise isiku tulumaksu laekumine sõltub antud kohaliku omavalitsuse territooriumil elavate elanike arvust, siis elanike arvu suurenedes, suureneb ka kohalike omavalitsuste maksuautonoomia, mis omakorda avaldab mõju ka finantsautonoomiale.

Kohalike omavalitsuste tüüpide lõikes elanike arvu järgi hinnati ka tasandusfondi osa kohalike omavalitsuste tulubaasis. Eestis rakendatakse alates 2003. aastast toetusfondi suuruse arvutamise valemit, mille arvestusliku keskmise tegevuskulu arvestamise aluseks on statistilistel näitajatel (laste, õpilaste, tööealiste inimeste, vanurite arv ja muud sotsiaalmajanduslikud näitajad) põhinevad parameetrid.

Tasandusfond oli perioodil 2007-2011 kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavaid tulusid (v.a kaupade ja teenuste müük) ühtlustava mõjuga. Tasandusfondi toetuste tase vähenes rohkem majandussurutise perioodil (2009-2011) vabalt kasutatavate tulude ühe tuhande euro suurenemisel elaniku kohta. Kohalike omavalitsuste, eriti 1500-3000 elanike arvuga omavalitsuste, tsentraliseerituse aste oli väga suur ja tasandusfond, mille eesmärk on kohalike omavalitsuste võimaluste ühtlustamine avalike teenuste osutamisel, ei täitnud oma eesmärki majandussurutise tingimustes, mil tasandusfondi taseme maht kohalikes omavalitsustes langes koos maksude taseme langusega või jäi samale tasemele. Väiksemad omavalitsused said küll elaniku kohta tasandusfondist suuremat toetust, mis oli õigustatud seoses mastaabiefekti kaotsiminekul, kuid omavalitsuste pidevaid negatiivseid demograafilisi näitajaid ja väga väikest fiskaalautonoomiat tasandusfond arvesse ei võtnud. Elanike sise- ja välisrände saldod olid ebaolulised või väga nõrgad seoses tasandusfondiga. Analüüsides omavalitsuste tasandusfondi variatsioonikordajaid elaniku kohta, selgus, et tasandusfondi varieeruvus oli omavalitsuste tüüpide lõikes suhteliselt ühtlane.

Tulubaasi vähenemist majandussurutise perioodil võeti tasandusfondi arvutamisel arvesse väga kaootiliselt ja enamasti linnade ja suurte omavalitsuste puhul. Füüsilise isiku tulumaksu vähenemisega vähenes ka kohalike omavalitsuste tulubaas tervikuna,

kuid tasandusfondi toetussumma käitus samasuunaliselt koos tulubaasiga. See viitas sellele, et tasandusfondi mahu määras riigi fiskaalpoliitika, mitte tegelik majandulik olukord.

Käesolevas töös jõuti järeldusele:

- tasandusfondi toetused vähenesid väiksema fiskaalautonoomiaga kohalikel omavalitsustel, eriti 1500-3000 elanike arvuga kohalikel omavalitsustel;
- tasandusfondi arvutamise meetod võtab küll arvesse demograafilisi statistilisi näitajaid, kuid ei arvestanud piisavalt tegeliku demograafilise ja majandusliku olukorraga;
- tasandusfondi mahu määras riigi fiskaalpoliitika, mitte tegelik kohalike omavalitsuste vajadus toetuste järele.

Eestis on kohalikele omavalitsustele tasandusfondist ressursside jaotamisel rakendatud erinevaid meetodikaid. Üheks võimaluseks on kasutada Eestis tasandava toetussüsteemi arvutamise valemis omavalitsuste elaniku kohta rahaliste kulutuste normi, toetuse saajate arvu ja inflatsioonimäära arvesse võtmist. Probleemid võivad tekkida elaniku kohta rahaliste kulutuste normi kindlaksmääramisel. Rahaliste kulutuste normi määramisel võiks lähtuda iga konkreetse kohaliku omavalitsuse individuaalsetest vajadusest. Kõigepealt tuleks kindlaks määrata iga kohaliku omavalitsuse püsikulude tase ja sellest lähtuvalt arvestada elaniku kohta avaliku teenuse kulunorm. Lihtsustatud variandina võiks lähtuda kulueelarve ja püsikulude vahe ning kogukulude osakaalust, kuid paljud kohaliku omavalitsused olid sunnitud majandussurutise perioodil tulubaasi vähenemise tõttu kulueelarveid kärpima, mistõttu eelarved ei näita tegelikku kuluvajadust. Seega tuleks välja töötada konkreetsed iga omavalitsuse rahaliste kulutuste normid elaniku kohta.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Akai, N., Sakata, M.** Fiscal decentralization contributes- to economic growth: evidence from state- level cross- section data for the United States- Journal of Urban Economics, 2002, vol. 52, pp. 93-108
2. **Bailey, S.** Local Government Economics. London. MacMillan, 1999, 359 p.
3. **Boex, J., Martinex- Vazquez, J.** Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Date: Concepts, Practices and Lessons, Georgia State University, 2007, 47 lk.  
[[http://scholar.google.com/scholar?start=40&q=equalization+fund++of+local+governments&hl=en&as\\_sdt=0,5](http://scholar.google.com/scholar?start=40&q=equalization+fund++of+local+governments&hl=en&as_sdt=0,5)] 18.03.2012
4. **Brennan, G., Buchanan, J .M.** The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press. 1980, 231 p.
5. **Cangiano, M., Mottu, E.** Will fiscal policy be effective under EMU? IMF Working Paper WP/98/176, International Monetary Fund, 1998, 32p.
6. **Cohen, J. M., Peterson, S. B.** Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance, Harvard Institute of International Development Discussion on Paper, 1997, nr 582, 38 p.
7. **Dafflon, B., Madies, T.** Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism – Agence Francaise de Developpement, Paris Notes and Documents nr 42. Paris, 2009, 72 lk.  
[<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/42-notes-documents-VA.pdf>] 09.03.2012
8. **de Mello, Jr, L.R.** Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. World Development 2000, Vol. 28, No. 2, p. 365-380.
9. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. Riigi Teataja.  
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>]. 08.03.2012
10. Eraldised 2012. Rahandusministeerium. [<http://www.fin.ee/eraldised-2012>] 30.04.2012
11. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Sõlmitud 15.10.1985 Riigi Teataja.  
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>]. 08.03.2012

12. Eurostat Homepage. Government finance statistics database.  
[[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)]. 12.03.2012
13. **Fjeldstad, O- H.** Intergovernmental fiscal relations in developing countries: A review of issues- Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, Working Paper, 2001, nr 11, 17 p.
14. **Friedrich, P., Nam, C. W., Reiljan, J.** Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary? CESifo Working Paper, 2009, nr 2800, 26 p.
15. **Geomedia OÜ.** Rahvastikuareng ning töökohtade arvu ja väärtuse muutumine kohalike omavalitsuste võimekuse indeksi andmete alusel. EV Siseministeerium: Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond, Tartu: 2011, 63 lk.  
[[http://www.siseministeerium.ee/public/Rahvastiku\\_ja\\_tookohtade\\_analuus.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Rahvastiku_ja_tookohtade_analuus.pdf)]  
14.03.2012
16. **Hoffmann, B.** Macroeconomic Impact of Decentralization- Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litcak, J. Seddom. Washington. D.C. : World Bank Institute , 1999, pp. 89-92  
[<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]  
16.03.2012
17. Kohalike maksude seadus. Riigi Teataja I osa, 1994, 68, 1169...Riigi Teataja I osa 2011, 8. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011008?leiaKehtiv>] 12.03.2012
18. Kohalike omavalitsuste kuuaruanded 2007-2011, Rahandusministeerium.  
[<http://www.fin.ee/index.php?id=12555>] 08.03.2012.
19. **Looga, J.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamine regionaalarengu tasakaalustajana. Tartu Ülikooli Rahvamajanduse instituut, 2010, 101 lk. (magistritöö)
20. **McLure, C.E., Martinez-Vazquez, J.** The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington, D.C. : World Bank Institute, 2000, 40 p.  
[<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]  
] 11.03.2012
21. **Musgrave, A.R.** The Theory of Public Finance. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1959, 628 p.

22. **Musgrave, A.R, Musgrave, P.B.** Public Finance in theory and practise. Singapore: McGraw-Hill Book Co, 1989, 627 p.
23. **Nijkamp, P., Abreu, M.** Regional development theory. VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, 2009.
24. **Oates, W. E.** An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), pp. 1120-1149.
25. **Oates, W. E.** Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256 p.
26. OECD (2006). Intergovernmental transfers and decentralised public spending. 49 lk. [<http://www.oecd.org/dataoecd/7/18/39767861.pdf>] 10.03.2012
27. **Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Vastutavad toimetajad J. Reiljan, K. Olenko, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002, 312 lk.
28. **Rondinelli, D.** What is Decentralization? Decentralization Briefing Notes. Edited by J. Litvack, J. Seddon, Washington, D,C: World Bank Institute, 1999, pp. 2-5 [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.htm>] 11.03.2012
29. **Schneider, A.** Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development, Fall 2003, Vol 38, nr 3, pp. 32-56 [<http://www.ohr.tulane.edu/liberal-arts/political-science/upload/scid-decentralization.pdf>] 17.03.2012
30. **Shah, A.** Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations. Public Economias Division, World Bank, 1991, 107 p.
31. Siseministeriumi kohalike omavalitsuste portaal [<http://www.siseministerium.ee/5935/>] 18.03.2012
32. **Stegarescu, D.** Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. Centre for European Economic Research, Mannheim, Fiscal Studies, 2005, vol. 26, nr 3 pp. 301-333 [<http://www.perpustakaan.depkeu.go.id/FOLDERJURNAL/desentralisasi%20sektor%20publik.pdf>] 18.03.2012

33. **Stiglitz, J.E.** Economics of the Public Sector. 3rd ed. New York: W.W.Norton & Company 2000, 823 p.
34. **Swianiewicz, P.** Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition- Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper, 2003, nr 26, 58 p.
35. **Zimmermann, H.** Kommunal Finanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden: Nomos Verl.- Ges, 1999, 325
36. Tasandus- ja toetusfondi määruse seletuskiri. Rahandusministeerium. 2012, [<http://www.fin.ee/index.php?id=81981>] 11.03.2012
37. **Tiebout, C. M.** A Pure Theory of Local Expenditures. Chicago: The University of Chicago Press. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424
38. **Zimmermann, H.** Kommunal Finanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1999, 325.
39. Vabariigi Valitsuse määruse „2012. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandus- ja toetusfondi jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” eelnõu seletuskiri. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium [<http://www.fin.ee/index.php?id=81981>] 10.04.2012
40. **Work, R.** Overview of Decentralization Worldwide. A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Second International Conference on Decentralization. Manila, Philippines, New York: UNDP, 2002

## LISAD

### Lisa 1. Omavalitsuste ülesanded ja pädevus

1. Korraldada antud vallas või linnas: (KOKS § 6 lg 1-4)
  - 1.1. sotsiaalabi ja –teenust,
  - 1.2. vanurite hoolekannet,
  - 1.3. noorsootööd
  - 1.4. elamu- ja kommunaalmajandust
  - 1.5. veevarustust ja kanalisatsiooni,
  - 1.6. heakorda,
  - 1.7. jäätmehooldust,
  - 1.8. ruumilist planeerimist
  - 1.9. valla- või linnasisest ühistransporti,
  - 1.10. valla teede ja linnatänavate korrashoidu.
  
2. Korraldada kohalike omavalitsuste omanduses olevate koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, huvikoolide, raamatukogude, rahvaamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist.
  
3. Otsustab ja korraldab neid kohalike elu küsimusi, mis on talle pandud seadusega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.
  
4. Täidab riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega või tulenevad selleks volitatud riigiorgani ja antud volikogu vahelisest lepingust.

## Lisa 2. Tasandusfondi suuruse arvutamise valemi parameetrite selgitus

$T_n = (AK - AT) \cdot k$ , kus

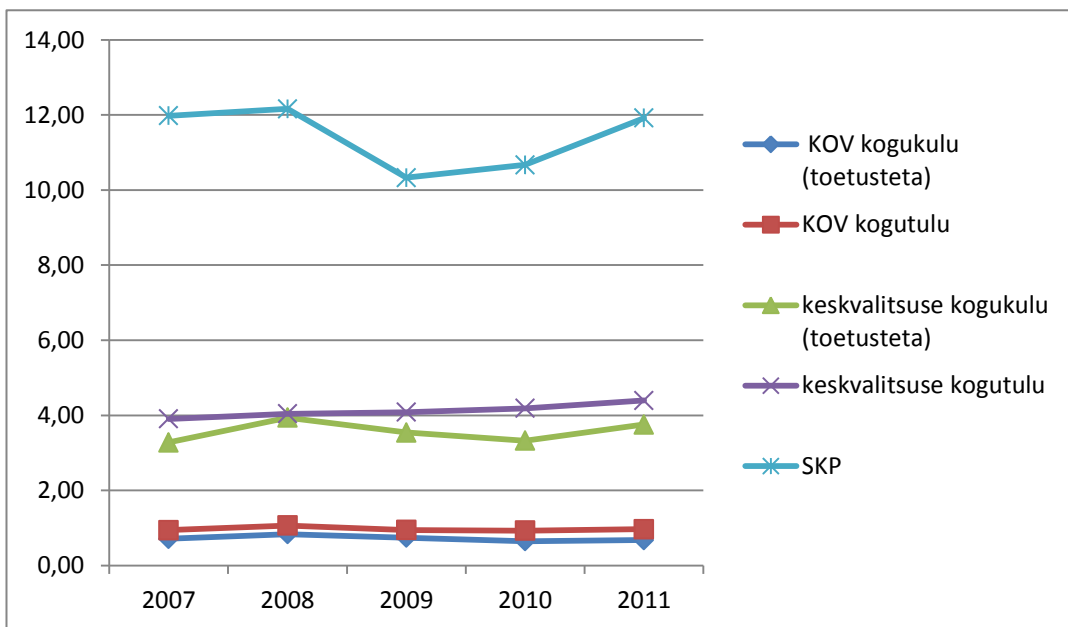
$$AK = \sum_{n=1}^6 C_n \cdot P_n$$

$$AT = (TM_{n3} + RM_{n3}) \cdot 0,5 + (TM_{n2} + RM_{n2}) \cdot 0,3 + (TM_{n1} + RM_{n1}) \cdot 0,2 + \frac{MM}{ARVEST}$$

- $T_n$  - tasandusfondi suurus konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses;
- $AK$  – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- $AT$  – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- $k$  – toetustaseme koefitsient;
- $C_n$  – 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, kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mitte kõvakattega maanteed 0,047) kilomeetrites ning hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute arv hooldajatoetuse aruandele vastavalt;
- $P_n$  – kohalike omavalitsuste arvestuslik keskmine tegevuskulu kroonides ühe lapse (0–6 eluaastat), kooliealise (7–18 eluaastat), tööealise (19–64 eluaastat), vanuri (65+ eluaastat), hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute puudega isiku ja kohaliku maantee ning linnatänavate arvestusliku pikkuse (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mitte kõvakattega maanteed 0,047) ühe kilomeetri kohta kroonides;
- $\sum C_n \cdot P_n$  – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arv, kooliealiste arv, tööealiste arv, vanurite arv, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute arv ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik koefitsientidega korrigeeritud pikkus kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud kohalike omavalitsuste arvestusliku keskmise tegevuskuluga kroonides korrutiste kogusumma;

- üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt  $n_1$ ,  $n_2$  ning  $n_3$ . aastal korrutatuna 11,4%-ga ning jagatuna vastaval aastal kehtinud kohaliku omavalitsuse üksusele arvestatud tulumaksumääraga;
- TM
- MM  
ARVEST
- üksikisiku tulumaksu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt  $n_1$ ,  $n_2$  ning  $n_3$ . aastal korrutatuna 11,4%-ga ning jagatuna vastaval aastal kehtinud kohaliku omavalitsuse üksusele arvestatud tulumaksumääraga;
- RM
- maavarade kaevandamisõiguse tasude ja veeerikasutustasu laekumine konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses vastavalt  $n_1$ ,  $n_2$  ning  $n_3$ . aastal

**Lisa 3. Keskkvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kogutulud, kogukulud ja SKP elaniku kohta 2007-2011. aastal**



Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet. Autori arvatud

## **SUMMARY**

### **FISCAL AUTONOMY OF THE LOCAL GOVERNMENTS OF ESTONIA, AND THE EQUALISATION FUND AS A FACTOR THAT INFLUENCES THEIR AUTONOMY**

Reet Sandvik

Because of development and enlargement of the European Union and as a result of economic processes, such changes have taken place in society that have made the revenue bases of local governments unstable, and, as a result, the local governments have become dependent on the central government. In Estonia local governments mostly receive their revenues from the individuals' income tax, and therefore the level of their own revenues depends on the proportion of taxpayers in the population and the levels of their incomes. The difference in incomes between Tallinn and other regions increases movement of people to the capital, while the rural districts tend to run empty. In such a situation a need for state intervention and redistribution of revenues arises.

Given that local governments lack stable revenue bases and systems of financing, the central government supports local governments via the equalisation fund, the broader purpose of which is to harmonise the options of local governments at providing public services. Such mechanism for covering any budget deficits is particularly important in the conditions of economic recession.

Collection of natural persons' income tax by local governments decreased substantially as a result of economic recession, and the equalisation fund decreased the revenue base of local governments even more. The size of the equalisation fund is calculated according to a formula that is calculated on the bases of average operating costs of local governments that are based on statistical data. The calculation system of the equalisation fund that has been used up to now seems to put local governments into an even more unequal position, given that major cities and towns receive higher subsidies than other municipalities.

The aim of the master thesis was to assess the impact of financing via the equalisation fund on the fiscal autonomy of local governments, and to develop recommendations for the improvement of the subsidies system to equalise the revenue bases of local governments.

Based on the objective, the following research tasks were set:

Theoretical part:

- To define the concept and scope of fiscal autonomy of local governments;
- To analyse the influence mechanisms between fiscal autonomy of local governments and the subsidies to equalise their revenue bases;
- To define different methods for the calculation of the subsidies system to equalise the revenue bases of local governments.

Empirical part:

- To analyse the extent of fiscal autonomy;
- To analyse the impact and dynamics of subsidies that equalise the revenue bases in the Estonian local governments;
- To develop recommendations for the improvement of the subsidies system to equalise the revenue bases.

The theoretical part of the thesis relies on theories that explain the essence of fiscal autonomy of local governments, as well as options for ensuring fiscal autonomy and equalisation of differences of fiscal autonomy. In accordance with the fiscal federalism theory, the fiscal autonomy of local governments is related to the concept of decentralisation, which implies passing over power and resources from the central government level to lower levels of government. An important precondition for decentralisation of local governments is the existence of sufficient monetary resources that would warrant them higher fiscal autonomy. On the one hand, fiscal autonomy includes capability of local governments to obtain the necessary monetary resources for cost-efficient implementation of public functions (financial autonomy), and on the other hand, their freedom to define at their own discretion the scope, extent and categories of the necessary functions (budgetary autonomy). Financial and budgetary autonomy of

local governments can be measured in order to define to what extent the central government can influence the budgets of local governments. The bigger the influence is, the lower the fiscal autonomy of local governments.

A precondition for financial autonomy is the principle of budgetary responsibility which implies that local governments with sufficient budgetary autonomy finance functions from their own resources, and functions that are delegated by the central government are financed through transfer payments, i.e. revenue transfers. The aim of revenue transfers is to eliminate vertical and horizontal external influences. Therefore the most important functions of fiscal policy of the state are considered to be the allocation and distribution functions that ensure efficient use and fair redistribution of available resources.

Revenue transfers can be made for a prescribed intended use or without any prescribed intended use (incl. equalising revenue transfers). Equalising revenue transfers from the central government are essential to local governments with different competitive positions as — from the perspective of effectiveness of distribution and social justice — thereby minimum quality of provision of services is ensured to poorer local governments. Revenue transfers also have their negative aspect, as they increase social expenditure and decrease local taxes. Given that local governments have highly varying functions and expenditure levels, it is difficult for the central government to find such level of equalising revenue transfers that would satisfy all local governments and which would also include optimisation of expenditure of local governments. For this purpose central governments have developed a subsidies system under the equalisation fund.

In order to define fair size for a theoretically well-functioning equalisation fund, it is necessary to formulate the tasks of the state and local governments, as well as expenditures based on these tasks. Theoreticians have suggested different equalisation fund methods to increase fiscal autonomy of local governments (the parallelism principle in the style of Saxony; the Nash solution; the equalisation fund formula with minimum variables, etc.), but it is still very difficult to find a perfectly functioning equalisation fund method, given that, on the one hand, it should support effective functioning of local governments, and, on the other hand, those local governments that

have enough resources at their disposal for provision of high-quality public services to the population should not be subsidised.

In the empirical part, first the extent of fiscal autonomy of the Estonian local governments during the period from 2007 to 2011 was analysed per types of local governments that are divided according to the number of inhabitants as follows: cities – population of more than 10,000; large municipalities – population of up to 10,000; medium-sized municipalities – 1,501–3,000 inhabitants; small municipalities – up to 1,500 inhabitants.

The greatest decrease in terms of tax revenues and subsidies of local governments took place after the year 2008 when tax revenues declined 1.5 times more than the subsidies fund, which indicated a decrease in the budgetary autonomy of local governments. Local governments' nominal gross revenues and expenditures proportion of GDP as well as of gross revenues and expenditures of the central government also showed negative shift after the year 2008. The bigger the local municipality, the higher was its financial and budgetary autonomy, and the less it was dependent on the revenue transfers from the central government. Local municipalities with population of 1,500–3,000 were particularly dependent on revenue transfers from the central government, which indicated that they were too much centralised. This was also facilitated by the economic and demographic processes during recent years when people tended to move from the territories of local municipalities with fewer numbers of inhabitants to Tallinn and other major cities.

Proportion of the equalisation fund in the revenue base of local governments was also assessed as per types of local governments as categorised according to their populations. During the period from 2007 to 2011, the equalisation fund had a harmonising effect on the freely usable revenues of local governments (excl. sale of goods and services). The level of subsidies of the equalisation fund declined to a greater extent during the period of economic recession (2009–2011), while one thousand euros of freely usable revenues per capita increased. The level of centralisation of local governments, particularly of medium-sized local governments, was extremely high, and the equalisation fund, which

is supposed to harmonise the opportunities of local governments at providing public services, did not fulfil its purpose in the conditions of economic recession when the level of the proportion of the equalisation fund in local governments decreased together with decrease of the level of taxes, or remained on the same level. Although smaller local municipalities indeed received bigger subsidies per capita from the equalisation fund, which was justified by the loss of economies of scale, the equalisation fund did not take into account the continually negative demographic figures of the medium-sized municipalities in particular. The balance of internal and external movement of people was only insignificantly or very weakly related with the equalisation fund.

Decrease of the revenue base during the period of economic recession was taken into account in an extremely chaotic manner in the process of calculation of the equalisation fund, and mostly in cases of cities and major municipalities. Alongside with decrease of the natural person's income tax the revenue base as a whole of the local governments also decreased, but the amount of the equalisation fund subsidies behaved in the same direction as the revenue base, particularly in case of local municipalities with the population of 1,500–3,000. This gave the indication that the amount of the equalisation fund was defined by the state's fiscal policy, rather than by the actual economic situation of the local governments.

The following conclusions were derived from the analysis:

- The equalisation fund subsidies decreased in case of local governments with lower fiscal autonomy, particularly in case of local municipalities with population of 1,500–3,000;
- Although demographic statistical data were indeed taken into account in the formula for the calculation of the equalisation fund, the real demographic and economic situation was not taken into account to sufficient extent;
- The amount of the equalisation fund was defined by the state's fiscal policy, rather than the local governments' need for subsidies.

In Estonia various methodologies have been applied at allocation of recourses to local governments from the equalisation fund. One option for Estonia is to use the

standard monetary expenditure per capita of the municipality and the number of beneficiaries in the equalisation fund formula, while taking into account the rate of inflation. However, problems may occur at defining standard monetary expenditure per capita. At defining the standard monetary expenditure it should be relied on individual needs of each particular local government. First the level of fixed costs of each local government should be defined, and then the standard expenditure on public services per capita should be calculated according to this level. As a simplified alternative, it could be relied on the proportion of the difference between expenditure budget and fixed costs and gross expenditure, but many local governments had to cut their expenditure budgets during the period of economic recession because of decrease of their revenue bases, and for this reason their budgets do not reflect their real needs for expenditure. Therefore concrete standard monetary expenditures per capita should be developed for each particular local government.