

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut

Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks  
majandusteaduses

Nr. 154

Kadi Timpmann

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOOMIA: EESTI  
OLUKORD JA ARENGUVÕIMALUSED**

Juhendaja: prof. Janno Reiljan

Tartu 2010

Kaitsmine toimub Tartu Ülikooli majandusteaduskonna nõukogu koosolekul 15. juunil 2010. aastal kell 10.00 Narva mnt. 4 auditooriumis B202.

Ametlikud oponendid: Viktor Trasberg, knd, TÜ majandusteooria dotsent  
Katrín Pihor, MA, Poliitikauuringute Keskuse Praxis  
majanduspoliitika hindamisekspert-projektijuht

Majandusteaduskonna  
nõukogu sekretär: Ene Kivisik

## SISUKORD

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SISSEJUHATUS .....                                                                                              | 4   |
| 1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOOMIA KUJUNDAMISE<br>TEOREETILISED ALUSED.....                            | 9   |
| 1.1. Võimu detsentraliseerimine kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia alusena ..                             | 9   |
| 1.1.1. Detsentraliseerimise ja omavalitsuste fiskaalautonoomia olemus.....                                      | 9   |
| 1.1.2. Detsentraliseerimise majanduslikud eelised ja puudused.....                                              | 19  |
| 1.2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia .....                                                                | 34  |
| 1.2.1. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia olemus ja vajalikkus.....                                          | 34  |
| 1.2.2. Kohalike omavalitsuste omatulude liigid .....                                                            | 44  |
| 2. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOOMIA OLUKORD<br>JA ARENGUVÕIMALUSED .....                          | 58  |
| 2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia rahvusvahelises võrdluses .....                             | 58  |
| 2.1.1. Eesti kohalike omavalitsuste autonoomia oma kulude ja tulude kujundamisel<br>.....                       | 58  |
| 2.1.2. Eesti kohalike omavalitsuste autonoomia võrdlus teiste Euroopa riikidega..                               | 70  |
| 2.2. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia tagamise probleemid ja<br>võimalused.....                   | 83  |
| 2.2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia riigisisese erinevused.....                               | 83  |
| 2.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia suurendamise võimalused.                                  | 95  |
| KOKKUVÕTE.....                                                                                                  | 108 |
| VIIDATUD ALLIKAD .....                                                                                          | 118 |
| LISAD .....                                                                                                     | 129 |
| Lisa 1. Üldvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKP-sse Euroopa<br>riikides 1997. a. (%) ..... | 129 |
| Lisa 2. Kohalike omavalitsuste kulude suhe valitsussektori kogukuludesse Euroopa<br>riikides 2007. a. (%) ..... | 129 |

|                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Lisa 3. Üldvalitsuse ning regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKP-sse Euroopa riikides 2007. a. (%) .....                                                  | 130 |
| Lisa 4. Regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kulude suhe valitsussektori kogukuludesse Euroopa riikides 2007. a. (%) .....                                                    | 130 |
| Lisa 5. Kohalike omavalitsuste kulud valdkondade lõikes Euroopa riikides 2007. a. (% omavalitsuste kogukuludest).....                                                            | 131 |
| Lisa 6. Eesti kohalike omavalitsuste kulud valdkondade lõikes 2007. a. (% omavalitsuste kogukuludest) .....                                                                      | 132 |
| Lisa 7. Kohalike omavalitsuste kulude osakaal valitsussektori vastava valdkonna kogukuludest Euroopa riikides 2007. a. (%) .....                                                 | 133 |
| Lisa 8. Regionaaltasandi kulud valdkondade lõikes Euroopa riikides 2007. a. (% regionaaltasandi kogukuludest).....                                                               | 135 |
| Lisa 9. Regionaaltasandi kulude osakaal valitsussektori vastava valdkonna kogukuludest Euroopa riikides 2007. a. (%) .....                                                       | 135 |
| Lisa 10. Maksutulude jagunemine omavalitsuste maksuautonoomia ulatuse alusel Euroopa riikides.....                                                                               | 136 |
| Lisa 11. Eesti kohalike omavalitsuste keskmised omatulud 2003.-2008. a. (% omavalitsuste kogutuludest) .....                                                                     | 138 |
| Lisa 12. Suurema ja väiksema omatulude osakaaluga omavalitsused Eestis 2003.-2008. a. (% omavalitsuste kogutuludest).....                                                        | 139 |
| Lisa 13. Suurema ja väiksema autonoomsete kulude omatuludest katmise võimega omavalitsused Eestis 2003.-2008. a. (omatulude % omavalitsuste vabalt kasutatavatest tuludest)..... | 139 |
| Lisa 14. Eesti kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi 2009. aasta 1. jaanuari seisuga .....                                                                            | 140 |
| SUMMARY .....                                                                                                                                                                    | 141 |

## SISSEJUHATUS

Paaril viimasel aastakümnel on paljud riigid, mille hulgas on nii arengu- ja siirderiike kui ka arenenud maid, viinud vastusena poliitilistele ja majanduslikele muutustele ellu ulatuslikke detsentraliseerimisprogramme. Eelmise aastatuhande lõpuks olid valitavad madalama tasandi valitsused<sup>1</sup> olemas 95%-s demokraatlikes riikides (Entering... 1999: 107). Ka mitmed rahvusvahelised organisatsioonid (nt Maailmapank, ÜRO) propageerivad detsentraliseerimist arengu- ja siirderiikides, nähes selles võimalust tasakaalustatud majandusarengu tagamiseks, avalike teenuste kättesaadavuse parandamiseks, vaesusega võitlemiseks, demokraatia edendamiseks jms. Seejuures nähakse detsentraliseerimises, mida selles kontekstis nimetatakse lokaliseerumiseks (*localization*), vastukaalu üleilmastumisele.

Euroopa Liidu tasandil toodi subsidiaarsuse põhimõte sisse Euroopa Liidu lepinguga (art 3b). Samas on paralleelselt toimunud riikideülese tasandi tugevdamine ning suurenenud sekkumine traditsiooniliselt liikmesriikide vastutusalasse kuulunud valdkondadesse, sh maksupoliitikasse. Võimu valitsustasandite vahelise jagunemise ühtlustamiseks riikide siseselt ning kohaliku omavalitsuse olulisuse rõhutamiseks võtsid Euroopa nõukogu liikmesriigid 1985. aasta 15. oktoobril Strasbourg'is vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille Eesti ratifitseeris 28. septembril 1994. Seejuures kohustus Eesti järgima harta kõiki artikleid, kuigi hartas on riikidele jäetud ka võimalus täita ainult teatud arvu enda valitud lõikeid.

---

<sup>1</sup> Kirjanduses peamiselt kasutatava mõistega "madalamad valitsustasandid" (*subnational governments*) tähistatakse kõiki kesktasandist allapoole jäävaid valitsustasandeid, eristamata seejuures enamasti regionaalset ja kohalikku tasandit. Kuna Eestis on kasutusel ühetasandiline kohaliku omavalitsuse süsteem, on käesolevas töös kasutatud mõisteid „madalamad valitsustasandid“, „kohalik tasand“ ja „kohalikud omavalitsused“ paralleelselt, kui kontekstist ei tulene vajadust regionaal- ja kohalikku tasandit eristada.

Eestis on iseseisvuse taastamisest alates kohalike omavalitsuste vastutusalas olevate funktsioonide hulka pidevalt suurendatud. Samas moodustavad otseselt kohalike omavalitsuste kontrolli all olevad tulud vaid väikese osa nende kogutuludest. Selline sõltuvus keskvalitsuse jagatavatest vahenditest pärsib omavalitsuste tegevusvabadust oma funktsioonide täitmisel ning raskendab pikaajaliste arenguplaanide koostamist ja elluviimist.

Senised Eesti kohta tehtud uuringud (vt nt Reiljan *et al* 2002; Reiljan *et al* 2003; Reiljan *et al* 2006; Timpmann, Olenko 2005; Trasberg 2003, 2009; Friedrich *et al* 2009) on keskendunud peamiselt Eesti kohalike omavalitsuste pädevuses olevate funktsioonide ja kulude katmiseks kasutatavate rahastamisallikate, nende riigisiseste erinevuste ning aja jooksul toimunud muutuste analüüsimisele, jõudes enamasti järeldusele, et omavalitsuste tulud ei võimalda katta kõiki neile pandud ülesannete täitmisega kaasnevaid kulusid. Kohalike omavalitsuste autonoomia küsimusele ei ole seejuures reeglina tähelepanu pööratud. Veelgi enam, laekumisi üksikisiku tulumaksust, mille baasi ja määra kehtestab keskvõim ja mille üle puudub kohalikel omavalitsustel igasugune kontroll, on siiani käsitletud valdavalt kohalike omavalitsuste omatuluna. Kohalike teenuste efektiivne pakkumine on aga võimalik ainult omavalitsuste piisava autonoomia korral, mis võimaldab neil varieerida teenuste liike, mahtu ja kvaliteeti vastavalt elanike eelistustele ja vajadustele.

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on hinnata Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust ning pakkuda võimalusi selle suurendamiseks. Seejuures keskendutakse kohalike omavalitsuste pädevuses olevatele ülesannetele ning otseselt nende kontrolli all olevatele tulualimatele, mis määravad omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme. Kohaliku tasandi kulude ja omatulude mittevastavuse korral tekkiva vertikaalse tasakaalustamatuse ning omavalitsuste erinevate kuluvajaduste ja tulude hankimise võime tõttu tekkiva horisontaalse tasakaalustamatuse lahendamise võimalusi mahupiirangu tõttu käesolevas töös ei analüüsita. Nimetatud küsimused on peamiselt seotud keskvalitsuse makstavate toetustega kohalikele omavalitsustele, mis jagunevad sihtotstarbelisteks ja üldisteks. Üldiste toetuste korral on omavalitsustel küll võimalik vabalt valida saadud vahendite kasutusotstarve, mis annab neile osalise kuluautonoomia, kuid kuna omavalitsustel puudub reeglina võimalus keskvalitsuselt saadavate tulude suurust mõjutada, ei

ole tegemist omavalitsuste omatuludega. Eesti kohalikele omavalitsustele riigieelarvest makstavaid toetusi on põhjalikumalt analüüsinud nt Reiljan *et al* (2006) ja Friedrich *et al* (2009).

Eesmärgi täitmiseks on käesolevas töös püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) määratleda fiskaalautonoomia olemus ja koht detsentraliseerimise kontseptsioonis;
- 2) põhjendada kohalike omavalitsuste kuluautonoomia vajadust ja piiranguid sellele;
- 3) põhjendada kohalike omavalitsuste vajadust autonoomse tulubaasi järele ja analüüsida selle loomise võimalusi;
- 4) hinnata Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust ning riigisiseseid erinevusi selles;
- 5) võrrelda Eesti valitsemissüsteemi detsentraliseeritust ja kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust teiste Euroopa riikidega;
- 6) analüüsida võimalusi Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia suurendamiseks ja nendega seotud piiranguid.

Käesoleva uurimistöö teoreetiline osa toetub peamiselt fiskaalse föderalismi (*fiscal federalism*) teooriale, millele panid aluse Musgrave'i (1959) ja Oates'i (1972) tööd. Nimetatud teooria näeb avaliku sektori kolme peamise funktsioonina stabiliseerimis-, jaotus- ja allokatsioonifunktsiooni, millest kaks esimest peaksid jääma kesktasandi pädevusse, allokatsioonifunktsiooni täitmisel tuleks aga kaasata kõik olemasolevad valitsustasandid, lähtudes seejuures subsidiaarsusprintsipist. Ressursside tasanditevaheline jaotus peaks olema kooskõlas funktsioonide jaotusega, võimaldamaks kõigil tasanditel oma ülesandeid efektiivselt ellu viia.

Töö empiirilises osas analüüsitakse Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse väljaselgitamiseks Eesti seadusandlust. Riigisiseste erinevuste hindamiseks omavalitsusüksuste fiskaalautonoomia tasemetes kasutatakse Statistikaameti andmeid. Eesti omavalitsuste kulude ja tulude võrdlemiseks teiste Euroopa riikidega kasutatakse Eurostat'i andmeid, mis ei võimalda aga eristada autonoomseid tulusid ja kulusid mitteautonoomsetest. Seetõttu lähtutakse Euroopa riikide kohalike omavalitsuste tuluautonoomia hindamisel OECD läbiviidud uuringutest (Fiscal Decentralization... 2002;

Taxing Powers... 1999). Käesoleva uurimistöö koostamisel oligi peamiseks probleemiks andmete puudumine kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme rahvusvaheliseks võrdlemiseks. Samuti tekitasid teatavaid raskusi kohalike ja riiklike ülesannete ebaselge sätestamine Eesti seadusandluses, mis ei võimalda anda selget hinnangut omavalitsuste kuluautonoomia ulatusele, ning andmete esitamise viis kohalike omavalitsuste eelarvetes, mis ei võimaldanud leida kõiki soovitud näitajaid.

Uurimistöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk keskendub madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia teoreetilistele alustele. Kuna omavalitsuste fiskaalautonoomia on otseselt ja lahutamatult seotud laiemaga detsentraliseerimise kontseptsiooniga, avatakse esmalt detsentraliseerimise mõiste sisu. Edasi selgitatakse omavalitsuste fiskaalautonoomia olemust ning määratletakse selle seos detsentraliseerimisega. Seejärel keskendutakse funktsioonide ja tuluallikate sobiva valitsustasandite vahelise jaotuse leidmisele. Kõigepealt analüüsitakse detsentraliseeritud teenusepakkumise eeliseid tsentraliseeritud pakkumise ees ning takistusi, mis ei võimalda kõiki ülesandeid omavalitsustele üle anda. Sellest tulenevalt tuuakse välja vastutusvaldkondade eelistatav jaotus valitsustasandite vahel. Kohalike omavalitsuste pädevusse antud ülesannete hulk määrab omakorda nende tuluvajaduse. Seetõttu antakse järgnevalt lühiülevaade omavalitsuste tegevuste rahastamise võimalustest. Edasi põhjendatakse, miks tuleks eelistada omavalitsuste kuluvajaduse katmisel omatulusid ning analüüsitakse probleeme, mis kaasnevad kohaliku tasandi kulude rahastamisega keskvalitsuse ülekannetest. Kohalikul tasandil kasutamiseks sobivate maksuliikide väljavalimiseks koostatakse nimekiri tingimustest, millele hea kohalik maks vastama peaks ning analüüsitakse seejärel erinevate maksuliikide vastavust neile kriteeriumidele. Samuti käsitletakse kohalike omavalitsuste teisi võimalikke omatulude allikaid ning nende rakendamisega seonduvaid probleeme.

Töö teises peatükis viiakse läbi empiiriline analüüs Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme hindamiseks. Esmalt tuuakse välja kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia seadusandlikud piirangud, et anda hinnang omavalitsuste otsustusõiguse ulatusele oma tulude ja kulude üle. Kuna omavalitsuste fiskaalautonoomia on alati suhteline, mitte absoluutne, on Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme määramiseks kõrvutatud nende tulusid ja kulusid teiste Euroopa riikide kui meile kultuuriliselt ja majanduslikult lähima piirkonnaga. Seejuures on toodud välja probleemid, mis kaas-



nevad rahvusvahelise statistika kasutamisega sellistes uuringutes. Tulenevalt asjaolust, et suurte piirkondlike arenguerinevuste esinemise korral ei anna riigi keskmised näitajad tõest pilti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia tegelikust tasemest, analüüsitakse järgmisena riigisiseseid erinevusi Eesti kohalike omavalitsuste kulu- ja tuluautonoomias ning nendes viimaste aastate jooksul toimunud muutusi. Lõpetuseks tuuakse Eesti peamise probleemina välja kohalike omavalitsuste madal tuluautonoomia ning analüüsitakse võimalikke teid selle suurendamiseks, juhtides tähelepanu ka kaasnevatele probleemidele.

# 1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOMIA KUJUNDAMISE TEOREETILISED ALUSED

## 1.1. Võimu detsentraliseerimine kohalike omavalitsuste fiskaalautonomias

### 1.1.1. Detsentraliseerimise ja omavalitsuste fiskaalautonomias olemus

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonomias moodustab ühe osa laiemast detsentraliseerimise kontseptsioonist. Seetõttu selgitatakse käesolevas alapunktis kõigepealt detsentraliseerimise ja omavalitsuste fiskaalautonomias olemust ning nende vahelisi seoseid. Samuti vaadeldakse võimalusi detsentraliseerimiseks ning madalamate valitsustasandite otsustusõiguse ulatuse põhimõttelisi erinevusi föderaal- ja unitaarriikides. Lõpetuseks juhitakse tähelepanu kõige olulisematele aspektidele valitsustasandite vaheliste fiskaalsete suhete korraldamisel.

Detsentraliseerimise kui äärmiselt laia ja mitmetahulise kontseptsiooni täpse tähenduse osas puudub teadusmaailmas üksmeel<sup>2</sup>. Suured erinevused detsentraliseerimise määramisel ja mõõtmisel esinevad valdkondade (majandus, politoloogia, geograafia, avalik haldus, õigus) vahel, aga ka ühe valdkonna piires võivad eri autorite käsitlused oluliselt lahkne<sup>3</sup>. Siiski on ka lähenemisi, mis püüavad valdkondlikke nägemusi detsentraliseerimisest ühte koondada<sup>4</sup>.

Kõige üldisemalt väljendudes tähendab **detsentraliseerimine** võimu ja/või ressursside liigutamist kesktasandilt (reeglina riigi keskvalitsuselt, aga ka riigiülel tasandilt)

---

<sup>2</sup> Ülevaadet kasutatavatest definitsioonidest vt nt Decentralization... (1999).

<sup>3</sup> Suured erinevused on käsitlustes ka keeleruumiti (vt nt Cohen, Peterson 1996).

<sup>4</sup> Eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide (nt Maailmapank, ÜRO) käsitlused ja neid aluseks võttes kirjutatud tööd.

eemale, enamasti madalama(te)le valitsustasandi(te)le. Maailmapank annab mõnevõrra täpsema, kuid siiski lihtsa ja selge definitsiooni, mõistes detsentraliseerimise all avaliku sektori funktsioonide täitmisega seotud võimu ja vastutuse loovutamist keskvalitsuselt regionaalsetele ja kohalikele omavalitsustele või poolautonoomsetele (*quasi-independent*) valitsusorganisatsioonidele ja/või erasektorile (Rondinelli 1999: 2). Seega ei saa detsentraliseerimist käsitleda lihtsalt võimu üleandmisena keskvalitsuselt madalamatele valitsustasanditele, kuna hõlmatud võivad olla ka teised organisatsioonid.

Detsentraliseerimises ei tohiks näha omaette eesmärki, vaid vahendit saavutamaks valitsemissüsteemi kvaliteedi ja efektiivsuse paranemist (Decentralization... 1999: 2; Entering... 1999: 107). Detsentraliseeritud valitsemissüsteemide peamiseks majanduslikuks eeliseks tsentraliseeritud valitsemissüsteemide ees peetakse võimalust viia avalike hüviste pakkumine paremini vastavusse kohalike eelistustega, suurendades selle kaudu efektiivsust<sup>5</sup>. Kohalike omavalitsuste olemasolu õigustusena nähakse eelkõige siiski poliitilisi argumente (vt nt Bailey 1999: 5; Degefa 2003: 4; Entering... 1999: 107), kuigi riikliku kompetentsi ülesehitamist ja institutsionaalset tugevdamist, mille üheks väljundiks on tugevate kohalike demokraatlike institutsioonide loomine, peetakse ka vajalikeks eeltingimusteks jätkusuutliku majandusarengu tagamisel (Bailey 1999: 6). Detsentraliseerimine eeldatakse edendavat esindusdemokraatiat, soodustades erinevate poliitiliste vaadete esilekerkimist ja arvessevõtmist, kohalike elanike aktiivset osalemist poliitikate väljatöötamisel ja elluviimisel, kohalike poliitikute ja ametnike vastutuse suurenemist ning poliitika kiiremat reageerimist kohalike huvide ja tingimuste muutustele<sup>6</sup>. Ka 1990ndatel arengu- ja siirderiike vallanud detsentraliseerimislainel olid peamiselt poliitilised ajendid. Äärmuslikel juhtudel nähti selles viimast võimalust hoidmaks koos etniliselt lõhestunud riike, andes rohkem autonoomiat kõigile piirkondadele või luues asümmeetrilisi föderatsioone. Mõningatel juhtudel (eelkõige Ida-Aasias) oli detsentraliseerimise eesmärgiks siiski teenuste kättesaadavuse parandamine elanikkonna kiire kasvu tingimustes. (Litvack *et al* 1998: 1; Ford 1999b: 6; Entering... 1999: 107-108) Detsentraliseerimisprogrammide indutseerijaks on peetud ka valijate rahulolematust keskvalitsuse võimega kohaneda avalike hüviste muutunud nõudlusega (de Mello 2000: 365).

---

<sup>5</sup> Põhjalikumalt on detsentraliseerimise majanduslikke eeliseid analüüsitud alapunktis 1.1.2.

<sup>6</sup> Täpsemalt vt nt Bailey 1999: 4-5; Degefa 2003: 3-4; Seddon 1999: 15-18.

Samuti on detsentraliseerimise põhjusena nähtud keskvalitsuse soovi vähendada oma eelarvedefitsiiti ning lükata süüdistused väheses suutlikkuses madalamate valitsustasandite õlule (Rodden 2004: 494; Bird 1993: 208).

Kuna detsentraliseerimine on lai ja mitmetahuline mõiste, eristatakse selle mitmeid erinevaid vorme ja tasemeid. Cohen ja Peterson (1999: 16-19) kirjeldavad kuut võimalust detsentraliseerimise viiside klassifitseerimiseks, millest levinuim on detsentraliseerimise tüüpide liigitamine vastavalt eesmärgile. Eesmärgi alusel jagavad nimetatud autorid detsentraliseerimise poliitiliseks, ruumiliseks, turupõhiseks ja administratiivseks (Cohen, Peterson 1996: 10). Praktikas on detsentraliseerimise vormide eristamine siiski keeruline, sest need mõjutavad vastastikku üksteist. Näiteks viib efektiivne ruumiline detsentraliseerimine enamasti selleni, et tekib vajadus administratiivse detsentraliseerimise järele, viimane võib aga kaasa tuua ulatuslikuma poliitilise osalemise ja survestada selle kaudu poliitilist detsentraliseerimist (Cohen, Peterson 1999: 18-19).

Enam on kirjanduses levinud detsentraliseerimise kolme dimensiooni – fiskaalse, administratiivse ja poliitilise – eristamine<sup>7</sup>. Vahel lisatakse nimetatutele veel mõni dimensioon. Näiteks toob Maailmapank täiendavalt välja turupõhise detsentraliseerimise (Rondinelli 1999: 4)<sup>8</sup>, ÜRO Arenguprogramm (UNDP – *United Nations Development Programme*) aga teenustega varustamise detsentraliseerimise ning osalemismehhanismide ja kodanikelt tagasiside saamise süsteemide detsentraliseerimise (Decentralization... 1999: 10-11).

**Administratiivne detsentraliseerimine**<sup>9</sup> seisneb vastutuse üleandmises avaliku sektori funktsioonide planeerimise, finantseerimise ja administreerimise eest keskvalitsuselt valitsusorganite kohapealsetele esindustele, madalamatele valitsustasanditele, poolautonoomsetele valitsusasutustele, riigi omandis olevatele ettevõtetele, piirkondlikele või valdkondlikele valitsusasutustele või valitsusvälistele (era)organisatsioonidele. Administratiivne detsentraliseeritus on seega seotud madalamate valitsustasandite või muude avaliku sektori funktsioone täitvate üksuste autonoomia ulatusega ehk nende sõltumatu-

---

<sup>7</sup> Vt nt Decentralization... 1999; Schneider 2003; Osoro 2003; Rodden 2004; Litvack *et al* 1998.

<sup>8</sup> Sama lähenemist kasutab ka nt Osoro (2003).

<sup>9</sup> Rodden (2004) kasutab selle asemel mõistet „policy decentralization”.

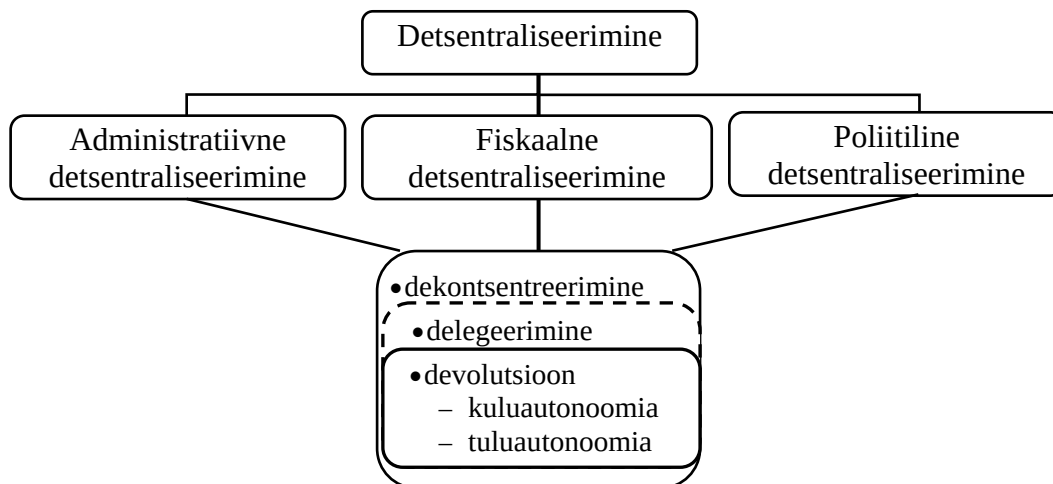
sega keskvalitsusest nii tulude hankimise kui vahendite kasutamise osas. (Schneider 2003: 33, 37-39; Rondinelli 1999: 2; Decentralization... 1999: 9). Administratiivset detsentraliseerimist võib vaadelda ka avaliku sektori funktsioone täitvate organisatsioonide ja institutsioonide võrgu laiendamisena (Cohen, Peterson 1999: 17).

**Poliitilise detsentraliseerituse** tase näitab, kuivõrd on madalamate tasandite omavalitsustel poliitilist võimu, kas nad on rahva poolt otse valitud. Poliitilise detsentraliseerimise eesmärgiks on anda kodanikele või nende valitud esindajatele rohkem otsustusõigust avaliku elu küsimustes, mis eeldatavalt tagab pakutavate teenuste parema vastavuse kohalikele eelistustele. (Schneider 2003: 39-40; Rondinelli 1999: 2)

**Fiskaalne detsentraliseerimine** seisneb vastutuse nihutamises avaliku sektori kulude ja/või tulude üle madalamatele valitsustasanditele ehk nende fiskaalse mõju suurendamises. Eesmärgiks on ressurside selline tasanditevaheline jaotus, mis tagaks maksimaalse sotsiaalse heaolu. (Schneider 2003: 33, 36-37; Shah 1999a: 19) Seejuures arvestab Schneider (2003: 37) fiskaalse detsentraliseerituse taseme määramisel madalamate valitsustasandite kõiki eelarvelisi tulusid ja kulusid, lugedes omavalitsuste autonoomia küsimuse täielikult administratiivse detsentraliseerimise valdkonda kuuluvaks. Enam on levinud aga lähenemine, kus fiskaalse detsentraliseerimise taseme leidmisel peetakse oluliseks madalamate valitsustasandite otsustusõiguse ulatust kulude jaotuse määramisel ning tulude hankimisel.

**Omavalitsuste fiskaalautonoomia**, millele käesolev töö keskendub, on otseselt seotud fiskaalse detsentraliseerimisega selle levinumas käsitluses (vt joonis 1). Madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia taseme määrab nende tegevusvabaduse või kontrolli ulatus (Taxing Powers... 1999: 9). See sõltub ühelt poolt madalamate valitsustasandite võimalusest hankida ise oma funktsioonide täitmiseks vajalikud vahendid (nn tuluautonoomia) ning teiselt poolt vabadusest teha otsuseid vahendite kasutamise kohta (nn kuluautonoomia). Täpsemad definitsioonid on andnud Dafflon ja Madies, kes määratlevad **tuluautonoomiana** (2009: 62), mida nad nimetavad finantsautonoomiaks, olukorda, kus kohalik omavalitsus on võimeline hankima vajalikud finantsressursid oma vahenditest, ilma et ta vajaks abi või oleks sõltuv teistest valitsusüksustest, mis asuvad kas kõrgemal või samal valitsustasandil. **Kuluautonoomiat** (nimetuse all eelarveautonoomia) defineerivad samad autorid (Dafflon, Madies 2009: 67) kui kohaliku omavalitsusüksuse päde-

vust määrata üksi, täiesti iseseisvalt teenuste liigid, maht ja kvaliteet, mida ta oma elanikele pakub.



**Joonis 1.** Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia koht detsentraliseerimise kontseptsioonis (autori koostatud).

Autonoomia küsimusega on otseselt seotud detsentraliseerimise kolme alaliigi või taseme<sup>10</sup> – dekontsentreerimise, delegeerimise ja devolutsiooni – eristamine sõltuvalt mada-  
lama(te)le valitsustasandi(te)le üle antud otsustusõiguse ulatusest. Võimu **dekontsent-**  
**reerimise** (*deconcentration*) korral teeb keskvalitsus mõne avaliku sektori teenuse pak-  
kumise ülesandeks oma kohapealsetele esindustele, säilitades ise nende üle täieliku  
kontrolli, mistõttu puudub kohalikel esindustel igasugune autonoomia, nad tegutsevad  
keskvalitsuse agentidena. **Delegeerimise** ehk volitamise (*delegation*) korral loovutab  
keskvalitsus avaliku sektori funktsioonidega seotud otsustusõiguse ja administreerimise  
seaduste või lepingute alusel kohalikele omavalitsustele või poolautonoomsetele organi-  
satsioonidele, mille üle tal ei ole täielikku kontrolli, kuid mis on tema ees aruandeko-  
hustuslikud. Selliste poolautonoomsete organisatsioonide näideteks on riigi omanduses  
olevad ettevõtted, teatud piirkonnas kindla teenuse pakkumisega (nt ühistransport, põ-  
hiharidus jms) tegelevad valitsusüksused, regionaalarengu agentuurid. Kuigi keskvalit-

<sup>10</sup> Rondinelli, kelle tööd (1981, 1990) toodud liigitusele aluse panid, käsitles dekontsentratsiooni, delegeerimist ja devolutsiooni administratiivse detsentraliseerimise alaliikidena. Mitmetes allikates vaadeldakse neid aga detsentraliseerimise dimensioonide omavahelise tiheda seotuse tõttu üldisemalt detsentraliseerimise alavormidena. Ka käesolev töö lähtub viimatitoodud käsitlusest. Vahel lisatakse nimetatud kolmele detsentraliseerimise tasemele veel teisi, kuid need ei ole üldiselt laiemat kõlapinda leidnud. (Cohen, Peterson 1996: 11-13; Degefa 2003: 5-6; Kim 1997: 18; Litvack *et al* 1998: 4-6; Martinez-Vazquez, McNab 1997: 1-2)

sus annab vastutuse teatud teenuste pakkumise eest madalamale tasandile üle, säilib tema kontrollifunktsioon, sest teenusepakkujad jäävad keskvalitsuse ees vastutavaks ning peavad teenuseid pakkuma vastavuses keskvalitsuse kehtestatud reeglite ja normidega. Seega on olemuslikult tegu volitaja-esindaja (*principal-agent*) suhtega. **Devolutsiooni** ehk õiguste üleandmise (*devolution*) korral loovutatakse otsustusõigus, finantsid ja administreerimine (reeglina otse rahva poolt valitavatele) kohalikele omavalitsustele, mis hangivad ise oma tulud ning vastutavad kohalike eelistustega kooskõlas olevate avalike teenuste osutamise eest oma seadusandlikult määratud geograafilistes piirides. Seega on madalamatel valitsustasanditel neile antud funktsioonide üle täielik võim ja vastutus, nad on iseseisvad ega allu kesktasandi otsesele kontrollile. (Rondinelli 1999: 2-3; Decentralization... 1999: 6-7; Schneider 2003: 38; Litvack *et al* 1998: 4-6; Degefa 2003: 5-6; Martinez-Vazquez, McNab 1997: 1-2)

Maailmapanga seisukoha järgi (Entering... 1999: 108) ei saa riigi valitsemissüsteemi pidada detsentraliseerituks, kui selles puuduvad autonoomsed, rahva poolt valitud madalama tasandi omavalitsused, mis on suutelised vastu võtma siduvaid otsuseid vähemalt mõnes poliitikavaldkonnas. Bahl (1999: 6) peab eduka fiskaalse detsentraliseerimise eeltingimusteks muuhulgas demokraatlikult valitud kohalikke võimuorganeid ning omavalitsuste märkimisväärset tulu- ja kuluautonoomiat. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambula kinnitab vajadust demokraatlikult moodustatud otsustusorganitele tuginevate kohalike omavalitsuste järele, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste ressursside suhtes ulatuslik autonoomia. Seega peetakse just devolutsiooni n.ö tõeliseks detsentraliseerimiseks<sup>11</sup> ning ainult sellise õiguste üleandmise korral on tagatud ka omavalitsuste täielik fiskaalautonoomia.

Praktikas esineb enamasti paralleelselt mitu detsentraliseerimise alaliiki – näiteks võivad riigis olla teatud avaliku sektori funktsioonid ning nende finantseerimine antud rahva poolt valitavate autonoomsete omavalitsuste kompetentsi, teisi viiakse ellu keskvalitsuse regionaalsete esinduste kaudu, kolmandad on aga delegeeritud osaliselt iseseisvate-

---

<sup>11</sup> Entering... (1999) käsitlebki detsentraliseerimist ja devolutsiooni sünonüümidenä.

le valitsusüksustele. Seetõttu ei ole ka võimalik riike detsentraliseerimise tasemetel alusel üheselt klassifitseerida. (Cohen, Peterson 1996: 22-23; Litvack *et al* 1998: 4-6)

Detsentraliseerimise neljanda alaliigina käsitletakse vahel funktsioonide üleandmist valitsussektorisse mittekuuluvatele üksustele nagu valitsusvälised organisatsioonid või erafirmad. Näiteks võib keskvalitsus anda usu- või tootjate ühendustele, kutseühingutele vms õiguse tegeleda vastavas valdkonnas litsentseerimise, reguleerimise ning oma liikmete üle järelevalve teostamisega. Teatud kaupade ja teenuste tootmine on aga võimalik anda üle erafirmadele. Kuna sellistel juhtudel ei toimu enamasti vastutuse loovutamist madalamale tasandile, vaid ülesanded jagatakse ümber sama valitsustasandi piires, ei tohiks seda UNDP järgi käsitleda ühena detsentraliseerimise vormidest, vaid nn funktsioonide eraldamisena (*divestment*). (Decentralization... 1999: 6) Maailmapank vaatleb erasektori kaasamist detsentraliseerimise ühe vormina (nn turupõhine detsentraliseerimine), Cohen ja Peterson (1996: 11) käsitlevad funktsioonide lepingute alusel erafirmadele üleandmist aga delegeerimisena. Seega ühtne lähenemine nimetatud küsimuses puudub.

Viise detsentraliseerimise liigitamiseks on välja pakutud veelgi (vt nt Manor 1999: 5-6; Treisman 2002: 5-13). Kuna praktikas on detsentraliseerimise vormide ja alaliikide eristamine keeruline nii nende omavahelise seotuse, osalise kattuvuse kui ühtse lähenemise puudumise tõttu klassifitseerimisele, siis on kirjanduses levinud detsentraliseerimise mõiste kasutamine ilma täpsustuseta, mida selle all konkreetselt silmas peetakse. Tavaline on ka mõne omadussõna lisamine mõistele (nt demokraatlik või funktsionaalne detsentraliseerimine) täpsemat definitsiooni andmata. Samuti esineb üldlevinud mõistete kasutamist tavapärasest erinevalt (vt nt de Muro *et al* 1998; Meloche *et al* 2004: 2; Entering... 1999; Bailey 1999: 18-19). Sageli rõhutatakse aga kõikehõlmava lähenemise olulisust detsentraliseerimisprogrammide väljatöötamisel ja elluviimisel<sup>12</sup>.

Unitaar- ja föderaalriikides on fiskaalseks detsentraliseerimiseks erinevad võimalused. **Nn tõelised föderatsioonid** (nt USA, Austraalia, Kanada) on algselt loodud „alt üles“ põhimõttel, st regioonid on sõlminud kokkuleppe keskvalitsuse loomiseks, sellele teata-

---

<sup>12</sup> Vt nt Decentralization... 1999: 3; Bahl 1999: 5; Osoro 2003: 3; Entering... 1999: 114; Litvack *et al* 1998.



vate õiguste üleandmiseks ning keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite edasiste suhete korraldamiseks. Föderalism eeldab, et vähemalt mingi osa otsuste tegemiseks, eelkõige mis puudutavad konstitutsiooni või võimu valitsustasandite vahelise jaotuse muutmist, vajab keskvalitsus madalamate valitsustasandite nõusolekut või aktiivset koostööd. (Rodden 2004: 489-490; Dahlby 2001: 94) Madalamate tasandite valitsusüksuste suveräänsusel ja autonoomial on föderatsioonides konstitutsiooniline kaitse ja seetõttu on nende iseseisva otsusetegemise võimalused suuremad kui unitaarriikides, kuigi kohalikele omavalitsustele ei pruugi erinevalt osariigi või provintsi valitsustest konstitutsiooniline kaitse laieneda (Shah 1999a: 19).

**Unitaarriigid** (ja ka mõningad föderatsioonid) on loodud „ülevalt alla“ põhimõttel. Reeglid, mis määravad keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite suhted, on keskvalitsuse kehtestatud (Entering... 1999: 112). Keskvalitsuse, regionaalsete ja kohalike omavalitsusüksuste näol on tegemist pigem sama valitsuse erinevate tasanditega, kui autonoomsete valitsusüksustega (Shah 1999a: 19). Seetõttu on funktsioonide üleandmine madalamatele valitsustasanditele unitaarriikide puhul kirjeldatav pigem delegeerimise kui devolutsioonina. Nii detsentraliseerimise taseme kui eesmärgid (olgu need siis majanduslikud või poliitilised) määrab keskvalitsus ning madalamate valitsustasandite autonoomia kohaliku elu korraldamisel on paratamatult piiratud.

Fiskaalse föderalismi teooria, mis propageerib detsentraliseerimist eelkõige selle soodsa mõju tõttu alloktiivsele efektiivsusele ning millest lähtub ka enamus detsentraliseerimisalasest kirjandusest, on välja arendatud USA föderaalsüsteemi ülesehituse tagantjärele põhjendamiseks (Bailey 1999: 1). King (1984) rõhutab siiski nimetatud põhimõtete üldist rakendatavust ka unitaarriikides, mida on maailmas valdav enamus. Bird (1993: 209-210) leiab, et fiskaalne föderalism sobib keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite suhete kirjeldamiseks enamikus riikides (v.a kesk- ja regionaaltasandi suhete kirjeldamiseks mõnedes „tõelistes föderatsioonides“), kuna eeldab keskvalitsuse domineerimist omavalitsuste üle: keskvalitsus võib oma eesmärkide (eelkõige alloktiivse efektiivsuse) saavutamiseks muuta omavalitsuste piire, funktsioonide ja tuluallikate jaotust valitsustasandite vahel, toetuste maksmise põhimõtteid omavalitsustele jms. Seega määrab keskvalitsus ka kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse ning võib seda omal äranägemisel muuta.

Praktikas varieerub madalamate valitsustasandite otsustusõiguse ulatus tulude ja kulude osas ulatuslikult nii unitaar- kui föderaalriikide hulgas ning võib aja jooksul muutuda. Seejuures ei ole föderaalriigid tingimata rohkem detsentraliseeritud kui unitaarriigid. (Shah 1999a: 19) Paljudes Euroopa unitaarriikides on kohalikel omavalitsustel põhiseaduslik kaitse (Bailey 1999: 3). Seda peab oluliseks ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille art 2 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse põhimõtet tunnustada riigi seadusandluses ja kui võimalik, siis põhiseaduses. Seejuures on Euroopas antud omavalitsustele enamasti õigus korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mida nad vajalikuks peavad, st neil on **universaalpädevus** (*power of general competence*). Tegutsemisõigus puudub neil sellisel juhul vaid valdkondades, kus see on otseselt keelatud või mis on mõne teise valitsustasandi kompetentsis. (Bailey 1999: 3) Universaalpädevuse andmist omavalitsustele eeldab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille art 4 kohaselt on kohalikel võimuorganitel täielik vabadus seadusega lubatud piirides rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. Seejuures on kohalikele võimuorganitele omistatud volitused tavaliselt täieulatuslikud ja eksklusiivsed ning ükski teine võimuorgan ei tohi neid kahjustada ega piirata, v.a seadusega ettenähtud korras.

Treisman (2002: 8-9) käsitleb madalamate valitsustasandite universaalpädevust kui nende „jääkvõimu“ (*residual authority*). Kui põhiseadus annab mingis konkreetses küsimuses otsustusõiguse otsesõnu ja täielikult madalamale valitsustasandile, on sellel tasandil nimetatud küsimuses autonoomia. Madalamat valitsustasandit saab Treisman'i (2002) hinnangul käsitleda otsustusõiguse mõttes vähemalt osaliselt autonoomsena (*weak autonomy*), kui sellel tasandil on vähemalt ühes (kasvõi suhteliselt vähetähtsas) valdkonnas autonoomia ja/või tal on „jääkvõim“. „Jääkvõimu“ olemasolu madalamal valitsustasandil sisaldab endas autonoomiat vähemalt ühes küsimuses, kui just kõik valdkonnad ei ole seadustega selgesõnaliselt teiste valitsustasandite kompetentsi antud. Kuna aga avaliku sektori tegevusvaldkondade täielikku nimekirja ei ole sisuliselt võimalik koostada, ei ole viimatinimetatud võimalus reaalne.

Alternatiivina kohalikele omavalitsustele universaalpädevuse andmisele võib lubada neil ette võtta vaid tegevusi, milleks keskvalitsus on neid kohustanud ning lugeda kõik ülejäänud tegevused nende võimupiiridest väljapoole jäävateks (nn *ultra vires*), st ille-

gaalseteks. Selliselt on kohaliku valitsustasandi tegevus korraldatud näiteks Ühendkuningriigis. (Bailey 1999: 3)

Erinevad on seisukohad küsimuses, kui detailselt peaksid valitsustasandite rollid ning tasandite omavahelised suhted põhiseaduses kajastamist leidma. Mida täpsemalt on nimetatud küsimused põhiseaduses reguleeritud, seda suurem on selgus ja kindlus funktsioonide jagunemises valitsustasandite vahel ning madalamate valitsustasandite rahastamise küsimustes. Madalamatele valitsustasanditele annab see võimaluse oma tegevust pikemaajaliselt planeerida. Samas kitsendab see oluliselt paindlikkust valitsustasandite vaheliste suhete korraldamisel. Kuna põhiseaduse muutmine on keeruline ja aeganõudev, võib funktsioonide ja rahastamisvahendite jaotuse kohandamises muutunud oludele olulisi viivitusi tekkida. Ford'i (1999a: 11) nägemuses peaks detsentraliseerimise seadusandlik reguleerimine toimuma eelistatavalt järgmiselt: 1) põhiseaduses tuleks määratleda detsentraliseerimise peamised printsiibid, sh kõigi valitsustasandite õigused ja kohustused, kesk- ja kohaliku tasandi võtmeinstitutsioonide kirjeldus ja rollid jms; 2) seadustes tuleks fikseerida valitsustasandite vahelise fiskaalsüsteemi täpne ülesehitus ja kohaliku omavalitsuse struktuuri institutsionaalsed detailid; 3) seadustega seotud regulatsioonide ülesandeks peaks olema õigusnormide ja meetmete detailsem kirjeldamine ja interpreteerimine.

Üldiselt tuleb valitsustasandite vahelisi fiskaalseid suhteid korraldades leida vastus järgmistele küsimustele (Fjeldstad 2001: 2): 1) kuidas jaotada funktsioonid tasandite vahel; 2) millised õigused tulude hankimiseks igale tasandile anda; 3) kuidas lahendada madalama tasandi kulude ja omatulude võimaliku mittevastavuse, st vertikaalse tasakaalustamatuse probleem; 4) kuidas korrigeerida erinevusi sama valitsustasandi üksuste kuluvajaduses ja tulude hankimise võimekuses, st lahendada horisontaalse tasakaalustamatuse probleem. Seejuures on oluline, et kõik süsteemi elemendid omavahel kokku sobiksid (Bahl 1999: 5) ning et kasutatav mudel oleks kohandatud kohalikele oludele, st arvestataks olemasolevaid institutsionaalseid tingimusi (Enterling... 1999: 111; Litvack *et al* 1998: 7-8; Osoro 2003: 5). Detsentraliseerimise edukal läbiviimisel on oluline roll täita keskvalitsusel, kelle poliitiline tahe jagada võimu ja ressursse määrab nii detsentraliseerimise tempo kui taseme (Kim 1997: 26-27).

Nimetatud neljast valitsustasandite vaheliste fiskaalsete suhete korraldamisel tekkivast küsimusest võetakse käesolevas töös vaatluse alla kaks esimest, kuna mahupiirang ei võimalda kõiki probleeme põhjalikult käsitleda ning just nimetatud küsimused on võtmetähtsusega kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme määramisel<sup>13</sup>. Seejuures tuleb alustada funktsioonide selgest jagamisest valitsustasandite vahel, sest täidetavate ülesannete iseloomust sõltub, milliseid tulusid (kohalikud maksud, tasud, ülekanded kõrgematelt valitsustasanditelt vms) ning millises mahus omavalitsused vajavad (Dafflon, Madies 2009: 61; Bahl 1999: 7). Samas ei ole seos omavalitsuste tulude ja kulude vahel täiesti ühene. Omavalitsustel peab küll olema piisavalt ressursse oma funktsioonide täitmiseks, kuid nende vastutustundliku käitumise tagamiseks on oluline, et nad kannaksid kulutuste tegemist puudutavate otsustega kaasnevaid tagajärgi<sup>14</sup>. Seega peaks neil olema võimalik soovitud tegevusi rahastada ainult juhul, kui nad suudavad selleks ise vajalikud ressursid hankida. (Dafflon, Madies 2009: 61; Ford 1999: 8)

Eelnevat kokkuvõttes võib väita, et detsentraliseerimine on edukas ainult teatavate poliitiliste ja institutsionaalsete tingimuste täidetuse korral ning eeldusel, et see kavandatakse ja viiakse ellu konkreetseid olusid arvestades. Erinevates riikides ja isegi riigisiselt ei saa alati eesmärgiks olla detsentraliseerimise sama tase ja vorm. Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia on suurim olukorras, kus neil on universaalpädevus ning täielik kontroll neile üle antud funktsioonide ja rahastamisallikate üle, st kui tegemist on devolutsiooniga. Kui ülesanded on kohalikele omavalitsustele pandud delegeerimise teel, on nende autonoomia märkimisväärselt piiratud, dekontsentratsiooni korral aga sisuliselt olematu. Samas ei pruugi devolutsioon kõigi valdkondade puhul olla detsentraliseerimise sobivaimaks viisiks, teatud ülesannete üleandmine omavalitsustele võib olla võimalik vaid delegeerimise või dekontsentratsiooni teel.

### **1.1.2. Detsentraliseerimise majanduslikud eelised ja puudused**

Kohalike omavalitsuste majanduslikku rolli nähakse eelkõige alloktiivse efektiivsuse suurendamises. Järgnevas alapunktis analüüsitaksegi detsentraliseeritud teenusepakku-

---

<sup>13</sup> Ülejäänud kaks küsimust on seotud eelkõige valitsustasandite vaheliste ülekannete süsteemi ülesehitusega.

<sup>14</sup> Täpsemalt vt alapunkt 1.2.1.

mise eeliseid tsentraliseeritud süsteemi ees ning piiranguid, millega funktsioonide üleandmisel madalamatele valitsustasanditele tuleb arvestada. Lõpuks vaadeldakse ülesannete eelistatavat jaotust valitsustasandite vahel.

Fiskaalse detsentraliseerimise kontseptuaalsele raamistikule panid aluse Musgrave'i (1959) ja Oates'i (1972) tööd. Peamiseks lahendatavaks küsimuseks on funktsioonide ja finantside sobiv jaotamine valitsustasandite vahel ühiskonna maksimaalse heaolu tagamiseks. Seejuures eristab traditsiooniline fiskaalse föderalismi teooria avaliku sektori kolme peamise funktsioonina allokatsiooni-, jaotus- ja stabiliseerimisfunktsiooni.

**Stabiliseerimisfunktsiooni** peetakse juba selle olemusest tulenevalt keskvalitsuse kompetentsi kuuluvaks. Kaks peamist instrumenti riigi makroökonomiliseks stabiliseerimiseks on raha- ja fiskaalpoliitika. Neist esimese osas on Euroopas valdavaks trendiks tsentraliseerimine riigiülesele tasandile, kuna juba rohkem kui pooled Euroopa Liidu liikmesriikidest on loobunud iseseisvast rahapoliitikast ning võtnud kasutusele ühisraha euro. Detsentraliseeritud fiskaalpoliitika korral on omavalitsustel võimalik püüda saavutada eelist teiste piirkondade arvel kogunõudlust suurendades (nn *beggar-the-neighbour* poliitika), aga majanduste avatuse tõttu jääb multiplikaatori efekt väikeseks, sest ekspansiivse fiskaalpoliitika mõju kandub omavalitsuse piiridest välja (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 3). Kaasneda võib ka erasektori tarbimise väljatõrjumine, kui kohalikud elanikud ostavad omavalitsuse eelarvedefitsiidi katmiseks viimase võlakirju, ning immigratsioon, mille tulemuseks on tööpuuduse suurenemine või töötajaskonna kasvust tingitud töö vähenev piirkasum (eeldades kapitali konstantsust). Seega on nõudluspoolsel stabiliseerimispoliitika mõju kohalikul tasandil piiratud või isegi soovitud vastupidine. Omavalitsused peaksid rakendama pigem pakkumispoole poliitikaid, st püüdma tagada kohalikku majandusarengut, luues soodsad tingimused (väike)ettevõtete arenguks. (Bailey 1999: 11-12) Stabiliseerimispoliitika rakendamist madalamate valitsustasandite poolt raskendab ka asjaolu, et nende kontrolli all ei ole reeglina suure tulupotentsiaaliga makse, mis võimaldaksid majanduse toimimist olulisel määral suunata ja annaksid piisavalt vahendeid kogunõudluse mõjutamiseks (täpsemalt vt alapunkt 1.2.2). Samas võivad majandusšokid olla asümmeetrilised, avaldades riigi eri piirkondadele erinevat mõju, mistõttu võib regionaalsele valitsustasandile mõningase stabiliseerimisvõimaluse andmine õigustatud olla (Hoffman 1999: 89; Dahlby 2001: 97).

Ka **tulude ümberjagamist** peetakse esmajärjekorras keskvalitsuse kohustuseks. Kui omavalitsus otsustaks maksta vaestele ulatuslikku toetust ning tõstaks selle rahastamiseks jõukate isikute ning ettevõtete maksukoormust, oleks tulemuseks paremal järjel olevate elanike ning firmade kolimine teistesse omavalitsustesse, kus maksud on madalamad, ning vaesemate isikute sisseränne piirkondadest, kus toetused ei ole nii kõrged. Seega ei taga detsentraliseeritud ümberjaotussüsteem tootmistegurite mobiilsuse tingimustes madalamatele tulugruppidele piisavalt elatusvahendeid, sest omavalitsused püüavad maksude ja toetuste süsteemid üles ehitada selliselt, et meelitada ligi jõukamaid elanikke ning tõrjuda vaesemaid.<sup>15</sup>

Praktikas piiravad isikute mobiilsust elukoha vahetusega kaasnevad märkimisväärsed kulud, võimalikud probleemid uue töökoha leidmisel, perekondlikud ja sotsiaalsed sidemed jms tegurid. Näiteks siirderiikides on mobiilsuse oluliseks takistuseks elamispindade puudus ja eluasemeturu arenematus (vt Bloze 2009). Seetõttu on enamasti võimalik kohalikul tasandil ellu viia tulusid mõõdukalt ümber jaotavaid programme ning sageli on need kõrgemate tulugruppide poolt aktsepteeritud kas siis altruistlikest motiividest lähtudes või positiivsete välismõjude (nt kuritegevuse vähenemine piirkonnas) ilmnemise lootuses (Bailey 1999: 9). Samuti võivad valijaskonna eelistused ümberjaotusküsimustes olla piirkonniti erinevad (Shah 1999b: 23-24), nt tulenevalt erinevast etnilis-religioosest koosseisust. Tsentraalse ümberjaotussüsteemi eeliseks on kõigi riigi elanike võrdne kohtlemine. Kuid ka keskvalitsuse kujundatud ja rahastatud toetusprogrammide administreerimine ja rakendamine soovitatakse anda informatsioonieelist omavate madalamate valitsustasandite kompetentsi (Entering... 1999: 115; McLure, Martinez-Vazquez 2000: 6; Bird 1993: 223), kuna see võib parandada programmi rakendamise efektiivsust (Degefa 2003: 3). Keskvalitsus peaks siiski säilitama järelevaataja rolli, et kindlustada ümberjaotuseesmärkide saavutamine (Fjeldstad 2001: 13; Bird 1993: 223).

Kogu maailmas panustavadki madalamad valitsustasandid sageli märkimisväärselt tulude ümberjaotamisse, eelkõige avalike hüviste pakkumise kaudu. Mitmete regulatiivsete poliitikate elluviimisega (nt maakasutuse ja rendimäärade reguleerimine) kaasneb ümberjaotav efekt. Ka tervishoiu, hariduse, lastehoiu, veevarustuse, elamumajanduse,

---

<sup>15</sup> Ülevaate vastavast teoreetilisest kirjandusest on andnud nt Wellisch (2000).

ühistranspordi jms korraldamine, mis on paljudes riikides madalamate valitsustasandite pädevuses, avaldab tulude jaotusele olulist mõju. Mitmete föderaalriikide põhiseadused annavad madalamate valitsustasandite käsutusse tugeva ümberjaotuspotsiaaliga maksud (nt üksikisiku tulumaksu) ning panevad neile kohustused sotsiaalse heaolu tagamisel<sup>16</sup>. Kõige iseloomulikumaks näiteks on siinkohal Šveits. (Sewell 1996: 143-144; Fjeldstad 2001: 4) Kuid ka näiteks Taanis, mis on unitaarriik, suunatakse rohkem kui pool omavalitsuste eelarvest sotsiaalkaitse ja heaolu kindlustamisse (vt alapunkt 2.1.2).

**Allokatiivse efektiivsuse** tagamisel on madalamatel valitsustasanditel fiskaalse föderalismi teooria kohaselt täita oluline roll. Seejuures ei tohiks aga tähelepanuta jätta asjaolu, et riigi sekkumine majandusse on õigustatud vaid juhul, kui see võimaldab kõrvaldada turutõrke, mis takistab efektiivse ressursside jaotuse saavutamist turujõudude vahendusel. Kohalikul tasandil tekkivad turutõrked on seotud kohalike loomulike monopolidega (nt vee- ja kanalisatsioonivarustus), kohalike avalike hüvistega (nt tänavavalgustus), kohalike välismõjuga pooltasuta hüvistega (*local merit goods*) (nt ehitiste vastavus kvaliteedistandarditele) või kohalike välismõjudega (nt mis tulenevad vastuvõetamatust või tulutoovast maakasutusest naabruskonnas) (Swianiewicz 2003: 2-4).

Allokatiivse efektiivsuse saavutamiseks peaks elanikkonna varustamine avalike teenustega toimuma vastavuses **subsidiarsusprintsibiiga**, st madalaimal võimalikul valitsustasandil, kus on tagatud antud teenuse pakkumisega kaasnevate peamiste kasude ja kulude jäämine vastava tasandi valitsusüksuse geograafilistesse piiridesse (nn „*benefit model*“)<sup>17</sup>. **Detsentraliseerimise** suurima **eelisena** demokraatlikus ühiskonnas nähakse teenuste nõudluse ja pakkumise parema omavahelise vastavuse kindlustamist. Kohalikel omavalitsustel, mis asuvad elanikele lähemal, on keskvalitsuse ees **infoeelis**. Neil on lihtsam ja odavam elanike soove ja vajadusi kindlaks teha ning tagada sellele vastav avalike teenuste maht ja struktuur, kindlustades elanike suurema heaolu. Seega alandab detsentraliseerimine info- ja tehingukulusid ning võimaldab paremini arvestada piir-

---

<sup>16</sup> Samas näitab USA andmetel tehtud uuring brutopalgas kiiret kohanemist muutustele kohalikes maksudes, jättes netopalgas muutmata. Seega puudub osariikidel tegelikult võimalus tulusid ümber jagada (vt Feldstein, Wrobel 1998).

<sup>17</sup> Kuna paljude avalike teenuste puhul on teenusest saadav kasu seotud (elukoha) kaugusega vastavast asutusest, võib efektiivsuse ja „ruumilise võrdsuse“ (*spatial equity*) saavutamise seisukohast olla oluline ka selliste asutuste paiknemine omavalitsuse siseselt (Bird 1993: 223).

kondlike erinevustega selliste näitajate osas nagu kultuur, keskkonnatingimused, loodusressurssidega varustatus, majanduslik areng, institutsioonide tugevus jms. Tsentraliseeritud otsustamisega kaasnev heaolukadu on seda suurem, mida heterogeensem on piirkonnad ja mida väiksem on teenuste nõudluse hinnaelastsus (Bailey 1999: 21).

Omavalitsuste fiskaalautonoomia korral, mis eeldatavalt tagab teenuste parema vastavuse elanike vajadustele ja soovidele, on inimeste **maksevalmidus** suurem (vt Torgler, Werner 2005; Torgler 2007), mis omakorda parandab tulude laekumist. Samuti võib detsentraliseerimine aidata laiendada maksude valikut, võimaldades ekspluateerida maksubaase, mille kohta on omavalitsustel rohkem infot ja mida keskvalitsus seetõttu hõlmata ei suuda (Bahl 1999: 4). Viimane kehtib eelkõige siiski arengumaade kohta, kus üleriigiline statistika on puudulik.

Parem info kohalike vajaduste ja eelistuste kohta on detsentraliseerimise üks teoreetilisi eeliseid, kuid selleks, et kohalikud võimud tegutseksid elanike eelistuste kohaselt, tuleb tagada nende vastutus kodanike ees, st kohustus anda aru oma tegudest ja tegematajätmistest. Just sellest, mil määral on kohalikud võimud oma valijate ees vastutavad, sõltub suures osas detsentraliseerimisest loodetava kasu realiseerumise ulatus. (Entering... 1999: 108, 121; Blair 1999: 96) Vastutuse tagamise kõige tavalisem ja mõjukam vorm on kohalikud valimised (tingimusel, et valimisaktiivsus on kõrge ja esindatud on kõik huvigrupid), kuid olulised on ka tugeva kodanikuühiskonna kujundamine ning omavalitsuste administratiivse võimekuse kindlustamine (täpsemalt vt Entering... 1999: 121-122; Blair 1999: 97-98). Võtmetähtsusega on aga selge ja lähedase seose loomine valitsustasandi funktsioonide ja tema kontrolli all olevate tulude vahel, nii et kulude suurendamine tooks kaasa kohaliku maksukoormuse tõusu<sup>18</sup>.

Kui inimesed ei saa või ei soovi oma eelistusi ja tahet poliitilise protsessi kaudu avaldada, kuid elanikkond on mobiilne, omavalitsusi palju ning elanike lahkumine toob kaasa omavalitsuse tulude vähenemise, tekitab detsentraliseerimine tänu võimaluse loomisele „jalgadega hääletada“ omavalitsuste vahel **konkurentsi** elanike vajaduste parema rahuldamise pärast. Tulemuseks on kohalike eelistuste ulatuslikum arvessevõtmine teenuste pakkumisel ning sarnaste eelistustega isikute koondumine omavalitsuste kaupa. Kohali-

---

<sup>18</sup> Põhjalikumalt on seda käsitletud alapunktis 1.2.1.



ke võimude teadlikkus elanike võimalusest lahkuda omavalitsusest, mis ei suuda pakkuda sobivaid tingimusi, sunnib neid otsuseid tehes elanike huvidega arvestama. Seega kindlustab elanikkonna mobiilsus nende arvamuse kuuldavõtmise poliitilises protsessis, võides tegeliku kolimise teise omavalitsusse muuta ebavajalikuks.<sup>19</sup>

Praktikas võivad piirkondadevahelised keelelised ja etnilised erinevused ning majanduslikud probleemid olla mobiilsusele tõsiseks takistuseks. Väljaspool rikkaid riike on inimeste liikumine omavalitsuste vahel seotud pigem meeletultliku püüdega põgeneda vaesuse eest kui oma eelistuste väljendamisega pakutavate avalike teenuste suhtes (Rodden 2004: 495). Seetõttu on olukordades, kus isikute mobiilsus ja selle tulemusel ka omavalitsustevaheline konkurents on piiratud, vaja parema valiku loomiseks elanikele tagada konkurents erinevate teenusepakkujate vahel ühe omavalitsuse piires, kaasates selleks ka erasektorit (Litvack *et al* 1998: 26). Selline konkurents võib kaotada monopolse kasumi, st erinevuse hüvise hinna ja kulude vahel avalike teenuste pakkumisel ning alandada teenuste ühikukulud tänu X-efektiivsuse suurenemisele (Bailey 1999: 102). Konkurentsi suurendab avalike hüvise pakkumise detsentraliseerimine omavalitsuse sees (nt otse tarbijatele teenusevautšerite jagamise kaudu, naabruskondadele/kogukondadele, lepingute alusel erafirmadele vms) või omavalitsuse kontrolli alt väljas olevatele organisatsioonidele (nt erastamine, teenusepakkumise üleandmine vabatahtlikele organisatsioonidele vms) (täpsemalt vt Bailey 1999: 69-75).

Detsentraliseerimine võib suurendada **kuluefektiivsust** avalike hüvise tootmisel, nii et sama kogus teenuseid suudetakse toota väiksemate kuludega või pakkuda sama eelarvemahu juures suuremat hulka või parema kvaliteediga avalikke hüviseid, kuid empiirilisi tõendeid on selle kohta vähe (Osoro 2003: 13-14). Üks võimalus avalike hüvise tootmisliku efektiivsuse tõstmiseks on innovatsioonide loomine. Detsentraliseerimine stimuleerib **innovatiivsust** avalikus sektoris, kuna uute ja senisest laiemate ülesannete andmine madalamate valitsustasandite vastutusalasse sunnib neid edendama oma tegevuse planeerimist, eelarvestamist, juhtimistehnikaid, -praktikaid jms (Decentralization... 1999: 2). Innovatsioonide tekkimise tõenäosust kohalike avalike teenuste pakkumisel

---

<sup>19</sup> Eelistuste avaldamise võimalikkust avalike hüvise suhtes poliitilises protsessis osalemise ja „jalgadega hääletamise” kaudu ning nende omavahelisi seoseid detsentraliseerimise kontekstis on põhjalikult käsitletud nt Bailey (1999: 40-80).

tõstab omavalitsustevaheline konkurents, mille realiseerumiseks on aga vajalikud nii suure hulga omavalitsuste olemasolu kui elanikkonna piisav mobiilsus nende vahel.

Isikute mobiilsus ning maksukonkurents omavalitsusüksuste vahel seavad leviataanriigi teooria kohaselt (vt Brennan, Buchanan 1980) piirangud nende võimule maksude kehtestamisel ning soodustavad avalike teenuste efektiivsemat jaotust. Sellest tulenevalt peaks teiste tingimuste võrdsuse korral olema **avalik sektor väiksem** riigis, mis on detsentraliseeritum. Samas võib detsentraliseerimisega kaasneda administratiivkulude kasv, eriti kui pädevuste üleandmisega madalamatele valitsustasanditele ei kaasne töötajate arvu vähenemist kesktasandil. Samuti võib kohalikul tasandil pakutavate avalike hüviste parem vastavus elanike eelistustele suurendada nõudlust nende järele (Cassette, Paty 2010: 174).

Prud'homme (1995) kahtleb fiskaalse föderalismi eelduste asjakohasuses arengumaade puhul ning vähemalt osaliselt on tema kriitika laiendatav ka siirderiikidele. Tema väitel ei ole vaesemate riikide puhul esiteks probleemiks mitte piirkondlike maitseerinevuste väljatoomine, vaid elanike baasvajaduste rahuldamine. Teiseks ei ole olukorras, kus maa-, töö- ja kapitaliturud ei funktsioneeriks korralikult ning demokraatlik traditsioon on alles kujunemas, realistlik eeldada, et inimestel on lihtne asuda elama teise omavalitsusse või väljendada oma tahet poliitilise protsessi kaudu<sup>20</sup>. Kolmandaks võib kohalikel võimukandjatel olla keeruline täita oma lubadusi isegi juhul, kui nad seda tahaksid tulevalt omavalitsuste tulude ja kulude mittevastavusest ning probleemide tõttu ametnikkonnaga (vähene kvalifikatsioon, alamakstus, motivatsioonipuudus, korruptsioon jms). Keskvalitsusel on Prud'homme (1995) väitel enam väljavaateid kvalifitseeritud töötajate leidmiseks tänu võimalusele pakkuda paremat palka ning karjäärivõimalusi.

Enamasti nähakse detsentraliseerimises siiski võimalust parandada teenuste kättesaadavust ning ametnike teadlikkust kohalikest tingimustest ja vajadustest, vähendada bürokraatiat jms ning seda ka vaesemates riikides (Rondinelli 1999: 4; Osoro 2003: 3; Sewell 1996: 147-148). Ametnikkonnaga tekkivate probleemide vältimiseks Euroopas

---

<sup>20</sup> Arengumaades institutsioonide nõrkuse tõttu esinevatele probleemidele eelistuste väljendamisel poliitilise protsessi kaudu ning „jalgadega hääletamisel” on tähelepanu juhtinud ka Litvack *et al* (1998: 2, 22).

nõuab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 6 selliste töötingimuste loomist kohalikul tasandil, mis võimaldaksid palgata kõrge kvalifikatsiooniga personali nende isikomaduste ja kompetentsuse alusel. Eelkõige peetakse vajalikuks piisavate väljaõppevõimaluste, palga ja ametialase edutamise väljavaadete tagamist.

Enamik fiskaalse detsentraliseerimise alast kirjandusest on teoreetiline ning veenvaid **empiirilisi tõendeid** detsentraliseerimise efektiivsuseeliste (või nende puudumise) kohta ei ole, kuna eespool kirjeldatud põhjuslikke seoseid on raske tõestada. Omavalitsustel on palju erinevaid funktsioone, nende elluviimine toimub väga erinevates tingimustes, valitsustasandite vahelised suhted ning võimujaotus on keeruliselt korraldatud. Kõik see komplitseerib nii riikide omavahelist võrdlemist detsentraliseerituse taseme alusel kui ka riigi siseselt detsentraliseerimise-eelse ja -järgse olukorra kõrvutamist. Lisaks on efektiivsuse, kohalike võimude vastutuse, detsentraliseerituse taseme ning teiste analüüsiks vajalike muutujate mõõtmine problemaatiline nii kontseptsioonide mitmetahulisuse kui sobilike andmete puudumise tõttu. (Meloche *et al* 2004: 2; Entering... 1999: 109; Litvack *et al* 1998: 7; Rodden 2004)

Eeldades, et detsentraliseerimine suurendab efektiivsust, peaks see kiirendama majanduskasvu. Mitmed empiirilised uuringud ongi näidanud fiskaalse detsentraliseerimise positiivset mõju majanduskasvule (vt nt Zhang, Zou 2001; Akai, Sakata 2002; Ebel, Yilmaz 2002; Meloche *et al* 2004). Samas on ka arvukalt uuringuid, mille kohaselt ei ole fiskaalne detsentraliseerimine majanduskasvuga seotud või on selle mõju majanduskasvule suisa negatiivne (vt nt Zhang, Zou 1996; Zhang, Zou 2001; Thiessen 2001; Thornton 2007). Samuti on ebaselge detsentraliseerimise mõju avaliku sektori kogumahule. On uuringuid, mille kohaselt kaldub detsentraliseerimine avaliku sektori suurust vähendama (vt nt Nelson 1987; Lalvani 2002; Ehdaie 1994; Jin, Zou 2002; Ebel, Yilmaz 2002), kuid ka neid, mille kohaselt on detsentraliseerimise tulemuseks pigem valitsussektori kasv (vt nt Stein 1998; Jin, Zou 2002; Cassette, Paty 2009) või siis puudub selge ja oluline seos nimetatud kahe näitaja vahel (vt nt Oates 1985). Seega ei anna empiirilised uuringud ühest vastust fiskaalse detsentraliseerimise mõju kohta majanduskasvule või avaliku sektori suurusele. Tulemused sõltuvad mudeli spetsifikatsioonist, kasutatavatest andmetest ning valitud fiskaalse detsentraliseerimise indikaatoritest.

Detsentraliseerimisprogrammi mõju avalike teenuste kvaliteedile ja ligipääsetavusele sõltub olulisel määral viisist, kuidas see on kujundatud ja ellu rakendatud, st madalamate valitsustasandite käsutuses olevatest ressurssidest, neile antud vastutusest ning keskvalitsuse õigusest muuta madalamatel tasanditel vastu võetud otsuseid. Võimu andmine omavalitsustele ei garanteeri siiski automaatselt kõigi huvigruppide esindatust kohalikus poliitikas, see võib tähendada ka võimu kandumist oma kitsastes huvides tegutseva kohaliku ladviku kätte. (Entering... 1999: 109) Viimast probleemi ei pruugi lahendada ka avalike teenuste pakkumise edasine detsentraliseerimine omavalitsuse siseselt, näiteks naabruskondadele/kogukondadele (Bailey 1999: 76).

Seega on **detsentraliseerimisel** ka **potentsiaalseid puudusi**. Avalike hüviste kesktasandil pakkumise eelisteks on mastaabisäästu ärakasutamine ja teenuste vastavuse tagamine ühtsele kvaliteedistandardile. Seetõttu tuleb avaliku sektori funktsioone valitsustasandite vahel jagades leida esiteks kompromiss kohalike maitse-eelistuste arvessevõtmise ja kogu riigi territooriumil **avalike teenuste** ühtlase **kvaliteedi** tagamise vahel. Teiseks tuleb leida kompromiss tsentraliseerimisega kaasneva heaolukao ja detsentraliseerimisest põhjustatud **mastaabiefekti kaotsimineku** vahel. Mida väiksemad on avalike teenuste pakkumisega tegelevad omavalitsused, seda väiksem on heaolukadu tänu eelistuste suuremale homogeensusele üksuste siseselt ja tugevamale konkurentsile omavalitsuste vahel, kuid seda suuremad on enamasti ka teenuse pakkumisega kaasnevad kulud. Väga väikeste üksuste puhul nagu paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, läheb suur osa omavalitsuste niigi vähestest ressurssidest halduskuludeks (Entering... 1999: 115). Samuti võib ulatuslik detsentraliseerimine tekitada olukorra, kus viiakse ellu küll kohaliku tähtsusega ja sealsetele eelistustele vastavaid infrastruktuuriprojekte (nt kohalike teede ehitus, veevarustuse tagamine), aga seda riikliku tähtsusega objektide (nt energiavõrgu arendamine, kiirteede või suurte sadamate ehitus) arvelt, sest keskvalitsuse käsutuses ei ole enam piisavalt vahendeid selliste projektide rahastamiseks (Bahl 1999: 5).

Kui omavalitsuse pakutava teenusega kaasnevad positiivsed või negatiivsed **välismõjud**, on tulemuseks ressursside ebaefektiivne jaotus. Iga teenuse puhul on geograafiline piirkond, mis hõlmab kõiki selle pakkumisega kaasnevaid peamisi tulusid ja kulusid, erinev. Seetõttu saab valitsusüksuse optimaalse suuruse määrata ainult iga teenuse lõikes eraldi, kusjuures tingimuste muutumise tõttu on see ajas muutuv. Iga teenuse jaoks eral-

di valitsustasandi loomine oleks aga ülemäära kulukas ja tekitaks tõsiseid koordinatsiooniprobleeme (Entering... 1999: 115). Administreerimis- ja transaktsioonikulude sääst viivad sarnaste teenuste koondumiseni kas kohalikul (nt tänavavalgustus, jäätmete kogumine), regionaalsel (nt omavalitsustevahelised ühendusteed, jäätmete ladustamine) või riiklikul (nt linnadevahelised kiirteed, keskkonnapoliitika) tasandil (Litvack *et al* 1998: 10). Tuleb ka arvestada, et praktikas on välismõjude suuruse ja geograafilise ulatuse hindamine keeruline kui mitte võimatu ning omavalitsuste piiride kohandamine vastusena välismõjudes toimunud muutustele ei pruugi olla poliitiliselt aktsepteeritav. Kuna suuremate valitsusüksuste korral on välismõjude jäämine üksuse piiridesse tõenäolisem, tekitab välismõjude esinemine surve teenuste pakkumise tsentraliseerimiseks.

Detsentraliseerimine suurendab distantse valitsustasandite vahel, muutes info liikumise valitsussektori siseselt keerukamaks ja kulukamaks ning vähendades keskvalitsuse kontrolli madalamate valitsustasandite üle. See võib kaasa tuua efektiivsuse vähenemise avalike teenuste pakkumisel ja **makroökonomilise ebastabiilsuse**. (de Mello 2000: 373) Fiskaalne detsentraliseerimine piirab keskvalitsuse võimalusi majandust mõjutada tema kontrolli all olevate kulude ja tulude vähenemise tõttu ning suurendab madalamate valitsustasandite eelarvete mõju majandusele ja üldvalitsuse eelarvetasakaalule. Eriti tugev võib nimetatud mõju olla olukorras, kus madalamatel valitsustasanditel on ulatuslik autonoomia laenude võtmisel ning keskvalitsus ei jälgi pidevalt nende eelarvepositsioone. See võib viia eelarvedefitsiitide ulatusliku kasvuni madalamatel valitsustasanditel, mis tõstab riskipreemia suurenemise tõttu intresse ning võib kokkuvõttes ohustada riigi makromajanduslikku stabiilsust. Selliseks negatiivseks näiteks on 1980ndate Argentiina, kus regionaaltasandi kulude ulatusliku kasvu katmine laenurahast finantseeritud keskvalitsuse ülekannete ning keskpangast või regionaalsete valitsuste kontrolli all olevatest pankadest võetud laenude abil tõi kaasa üldvalitsuse eelarvedefitsiidi kontrollimatu suurenemise, mis õhnestas keskvalitsuse püüdeid tagada hinnastabiilsus ning edendada jätkusuutlikku majandusarengut riigis (Fjeldstad 2001: 3-4). Euroopa Liidus on keskvalitsustel suurem vajadus kontrollida madalamate valitsustasandite kulusid ka seoses Euroopa Liidu lepingus kehtestatud nõudega hoida üldvalitsuse eelarvedefitsiit 3% piires riigi SKP-st, mille rikkumine toob riigile kaasa sanktsioonid. Samas ei kinnita mitmed USA-d, Lääne-Euroopat ja Ladina-Ameerikat puudutavad uurimused detsentraliseerimise negatiivset mõju stabiilsusele (Entering... 1999: 111), Kanada kohta tehtud

uuringud näitavad aga isegi detsentraliseerimise positiivset mõju (Sewell 1996: 147). Seega võib vabade kohalike valimiste olemasolul ning omavalitsustele kehtestatud nõude korral hoida eelarve tasakaalus olla üldvalitsuse eelarvedefitsiit detsentraliseeritud süsteemi korral isegi väiksem, kui see oleks tsentraliseeritud süsteemis (Bahl 1999: 5).

Makromajanduslikku stabiilsust ohustava ning majandustsükleid võimendava eelarvepoliitika rakendamise vältimiseks soovitatakse anda madalamate tasandite vastutusalasse suhteliselt stabiilsete kuludega funktsioonid (Bailey 1999: 96) ning peetakse põhjendatuks teatava keskvalitsuse poolse kontrolli säilimist madalamate valitsustasandite tegevuse üle. Samuti õigustatakse keskvalitsuse sekkumist vajadusega aidata kaasa juhtimise tõhususe kasvule avalike teenuste pakkumisel.<sup>21</sup> Kontrolli vormist sõltub, kuivõrd see madalamate valitsustasandite autonoomiat kitsendab. Kui keskvalitsus saab kontrollida iga üksiku omavalitsuse kõiki tuluallikaid ja seega individuaalsete üksuste kulusid, on kohalik autonoomia märkimisväärselt piiratud. Sel juhul saavad omavalitsused teha otsuseid ainult etteantud kulude mahu jaotamise kohta erinevate valdkondade vahel. Alternatiivina võib keskvalitsus kontrollida ainult madalamate valitsustasandite kulutuste kogusummat, maksimeerides nii individuaalsete omavalitsuste autonoomia oma kulude kogumahu ja jaotuse kujundamisel. Praktikas on keskvalitsuste soov omavalitsuste kulusid kontrollida sageli seotud pigem poliitiliste ja ideoloogiliste kui majanduslike põhjustega. (Bailey 1999: 81-82)

Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ei määratle omavalitsuste autonoomia minimaalset nõutavat taset. Harta preambula rõhutab küll, et omavalitsustel peaks olema „oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia“, kuid mõistet „ulatuslik“ ei defineerita. Lisaks selgub artiklitest 3 ja 9, et kohalikku autonoomiat saab teostada ainult kooskõlas riigi seaduste ja üldise majanduspoliitikaga.

Eelnevat aluseks võttes võib väita, et detsentraliseerimise peamised majanduslikud eelised tulenevad alloktiivse efektiivsuse oodatavast suurenemisest, selle potentsiaalsed

---

<sup>21</sup> Nii makro- kui mikroökonomilisi põhjendusi omavalitsuste kulude kontrollimiseks keskvalitsuse poolt on põhjalikult käsitletud nt Bailey (1999: 83-103). Erinevaid võimalusi makroökonomilise koordineerimise, avalike teenuste kuluefektiivsuse ning finantsjuhtimise tugevdamiseks on vaadelnud nt Potter (1997).

ohud on aga seotud esmajärjekorras makroökonoomilise stabiilsuse (eriti fiskaaldistsipliini) tagamise ning sobiva tulujaotuse kujundamisega. Seejuures ei ole detsentraliseerimise mõju efektiivsusele, võrdsusele ja stabiilsusele üheselt positiivne või negatiivne, vaid sõltub *institutsionaalsetest teguritest*. Seetõttu rõhutavad pea kõik allikad, et detsentraliseerimisel tuleb arvestada konkreetse riigi spetsiifiliste tingimuste, sh omavalitsuste *haldusvõimekusega*. Bailey (1999: 31-32) on koguni väitnud, et omavalitsuste miinimumsuuruse määrabki vajadus kindlustada nende administratiivne suutlikkus. Samas on omavalitsuste võimekuse mõõtmine keeruline ning kesktasand võib selle puudumisele viidata ka soovimatuse tõttu oma võimust loobuda (Kerr 1999: 45-47).

Väikestel, kogemusteta omavalitsustel võib siiski nappida tehnilist pädevust, et muuta oma informatsioonieelis efektiivsuseeliseks (Kerr 1999: 45). Samuti võib kohaliku tasandi puudulik administratiivne või tehniline kompetents kaasa tuua selle, et riigi teatud piirkondades pakutakse avalikke teenuseid vähemefektiivselt (Rondinelli 1999: 5). Kui kohaliku võimekuse probleemid on ületatavad, nõuavad need keskvalitsusepoolset tähelepanu kooolituste ja tehnilise toetuse pakkumise näol.

Ainuüksi omavalitsuste tehnilise võimekuse suurendamine ei garanteeri pikas perspektiivis siiski nende finantssuutlikkuse paranemist, kui puuduvad *stiimulid*, mis sunniks kohalikke võime efektiivselt majandama ja tegelema pikaajalise planeerimisega (Kim 1997: 19-20). Piisavad poliitilised stiimulid tagab süsteem, kus kohalike poliitikute karjäär on otseses sõltuvuses rakendatavate poliitikate efektiivsusest, st eelkõige vabade valimiste toimumine. (Osoro 2003: 1; Litvack *et al* 1998: 26-27) Majanduslike stiimulite olemasolu, mis aitavad saavutada kooskõla poliitikute erahuvide ja avalike eesmärkide vahel, garanteerivad eelkõige omavalitsustevaheline konkurents, hästi toimivad kapitali-, maa- ja tööturud ning omavalitsuste kulude finantseerimine peamiselt kohalike maksude ja tasude kaudu. Kui detsentraliseerimine suurendab madalamate valitsustasandite vastutust ja kontrolli ressursside üle, tugevdab see ka nende motivatsiooni investeerida oma haldussuutlikkuse tõstmisesse (Entering... 1999: 122). Seega võib detsentraliseerimine ise olla parimaks viisiks kohalikku võimekust edendada (Kerr 1999: 47).

Teatud tasemest väiksemate omavalitsusüksuste puhul on spetsialistide või tehnilise personali palkamine kulude mõttes siiski ebaefektiivne. *Võimekuse probleemi lahendamiseks* on erinevaid meetodeid. Üheks võimaluseks on anda omavalitsustele *õigus*

**moodustada ühingu**, et ühiselt spetsialiste ja tehnilist personali palgata ning teenuseid osutada. (Seddon, de Tommaso 1999: 41) Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art10 lubab kohalikel võimuorganitel teha oma volituste täitmiseks koostööd ning moodustada ühendusi teiste kohalike võimuorganitega, kuid ainult seadusega lubatud piirides, mis jätab hartaga ühinenud riikidele võimaluse nimetatud õigust oluliselt kitsendada. Ühine teenuste pakkumine võib tänu mastaabisäästule aidata kulusid märkimisväärselt alandada (Kim 1997: 25), kuid muudab samas valitsemissüsteemi keerukamaks ja vähem läbipaistvaks, teenusepakkujate vastutuse kodanike ees ähmasemaks ning teenused standardsemaks, mistõttu sobib seda kasutada pigem tehnilisemate valdkondade korraldamiseks, kus eelistused ei ole piirkonniti nii heterogeensed (Bailey 1999: 31).

Teiseks võimaluseks kulusid kokku hoida on teenuste pakkumise **lepinguline andmine erafirmade kätte**, mis on piisavalt suured, et saada kasu mastaabisäästust (Bailey 1999: 31). Era- ja kolmanda sektori kaasamine avalike hüviste pakkumisse on maailmas üha enam levinud nii kesktasandil kui madalamatel valitsustasanditel. See tugineb arusaamal, et vastutus elanike avalike hüvistega varustamise ja nende finantseerimise eest ning hüviste otsene tootmine on üksteisest lahutatavad (Shah 1999a: 22; Litvack *et al* 1998: 20). Teenusepakkumise alternatiivsete vormide või avaliku- ja erasektori partnerluse abil loodetakse saavutada kulude kokkuhoid, tagades samal ajal teenuste kvaliteedi säilimine või paranemine, saada ligipääs täiendavatele finantsidele ja erialasele kompetentsile (täpsemalt vt nt Decentralization... 1999: 23-25; Kim 1997: 19-20,25-26; Bailey 1999: 69-73, 103-106; Litvack *et al* 1998: 20-21). Efektiivsuseelise realiseerimiseks on muude tingimuste hulgas esmajärjekorras oluline pakkujatevahelist ausat konkurentsi kindlustava regulatiivse keskkonna loomine (Kim 1997: 26).

Kolmandaks võimalikuks lahenduseks võimekuse probleemile on omavalitsuste **autonoomia** ulatuse **sõltuvusseseadmine tegevusnäitajatest** (Ford 1999a: 13). Sel juhul on vastutuse andmine omavalitsustele asümmeetriline, lähtudes elanike arvust, geograafilistest parameetritest (nt linn vs maaomavalitsus) ja/või fiskaalsest võimekusest. Näiteks võib suurte linnade vastutusalas olla funktsioone, mida ülejäänud riigis viib ellu keskvalitsus, vaesemate omavalitsuste finantseerimine võib toetuda peamiselt keskvalitsuse ülekannetele, samal ajal kui jõukamad piirkonnad finantseerivad oma tegevust kohalike



maksude ning laenude abil jne. Asümmeetrilise süsteemi loomine eeldab aga kindlate reeglite kehtestamist, mis tingimustel liigub omavalitsus ühest kategooriast teise. Kuna asjakohaste kriteeriumite määratlemine on keeruline, kasutab enamik sellist süsteemi rakendavatest riikidest otsustava näitajana omavalitsuse elanike arvu. (Shah 1999a: 20; Bahl 1999: 9; Decentralization... 1999: 19)

Eelnevast järeldub, et kesktasandi vastutusalasse peaksid jääma ainult sellised teenused, mille nõudlus on kogu riigis ühtlane (st puuduvad piirkondlikud erinevused eelistustes), millega kaasnevaid märkimisväärseid välismõjusid ei ole võimalik muude vahenditega (nt ülekanded või teenusepakkumise lepinguline üleandmine (era)ettevõtetele) peale tsentraliseerimise korrigeerida või mille pakkumine kohalikul tasandil on mastaabisäästtu kaotamineku tõttu nii palju kallim, et kohaliku tasandi efektiivsuseelis kaob. Enamiku avalike teenuste pakkumine peaks toimuma madalamatel valitsustasanditel, st just omavalitsused peaksid enamasti määrama, milliseid teenuseid, kellele, kui palju ja millise kvaliteediga pakutakse (Bird 1993: 211). Samuti on nende ülesandeks kohalikule majandusele soodsaks arenguks võimaluste loomine. Kesktasandi vastutusaladeks on aga lisaks üleriigiliste avalike hüviste pakkumisele, tulude ümberjagamisele ja majanduse stabiliseerimisele üldine poliitika kujundamine, standardite seadmine, õigusliku raamistiku kindlustamine, auditeerimine ja järelevalve, st nii erasektorile kui madalamatele valitsustasanditele tegutsemiseks sobiva keskkonna ning võimaluste loomine ja säilitamine ning üldiste strateegiate määratlemine. Mõningaid keskvalitsuse kohustusi (nt sobiva tulujaotuse kujundamine, finantssektori või keskkonnaküsimuste reguleerimine) on seejuures võimalik edukalt madalamate valitsustasanditega jagada. (Shah 1999a: 19-22; Kerr 1999: 45; Kim 1997: 26-27; Bailey 1999: 12-13)

Praktikas ongi levinud valdkondade sisene vastutuse jagamine keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite vahel, sest enamasti tähendab detsentraliseerimine keskvalitsuse täieliku domineerimise asendamist keskvalitsuse ja ühe või mitme madalama valitsustasandi ühise tegutsemisega antud valdkonnas (Rodden 2004: 486). Näiteks haridusvallas on keskvalitsuse pädevuses tavaliselt kolmanda taseme haridusega seotud küsimused, õpetajate koolitus ning õppekavade, -vahendite ja standardite väljatöötamine. Alg- ja keskhariduse pakkumisega tegelevad aga enamasti madalamad valitsustasandid, eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisev tasand. Infrastruktuuri vallas peaks keskvalitsus

tagama selliste võrgustike olemas- ja korrasolu, mis avaldavad mõju mitme omavalitsuse elanike elukvaliteedile, kohalik tasand aga pakkuma teenuseid, mille osas on eelistused piirkonniti erinevad, takistamata siiski riiklike prioriteetide elluviimist. (McLean, King 1999: 52-56; McLure, Martinez-Vazquez 2000: 9-10). Sellisel juhul on oluline määratleda erinevate tasandite ülesanded nii täpselt kui võimalik, vältimaks ebaproduktiivseid kattuvusi, võimu dubleerimist ja valijate huvidega mitteametustamist (Litvack *et al* 1998: 10) valitsustasanditevaheliste vastastikkuste süüdistuste, vastutuse teiste tasandite õlule lükkamise katsete jms tulemusel (Rodden 2004: 494).

Eelnevat kokku võttes võib tõdeda, et teooriast ei leia täpseid juhiseid funktsioonide jagamiseks valitsustasandite vahel, sest probleemistik on äärmiselt komplitseeritud. Püüd suurendada detsentraliseerimise abil efektiivsust ja omavalitsuste autonoomiat võib kaasa tuua teenuste kvaliteedi languse osades piirkondades ning seada ohtu riigi makromajandusliku stabiilsuse. Küsimus on, milline kaal igale eesmärgile määrata. Seetõttu ei saa rääkida „parimast funktsioonide jaotusest valitsustasandite vahel“ ning isegi kui teatud hetke jaoks oleks võimalik see leida, ei oleks see ajas püsiv tehnoloogia, kulude ja eelistuste muutumise tõttu (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 22). Praktikas on riikidevahelised erinevused valitsustasandite ülesannetes, samuti era- ja kolmanda sektori kaasamise ulatuses ja viisides suured. Seejuures määravad funktsioonide jagunemise tasandite vahel ning omavalitsuste autonoomia ulatuse peamiselt poliitilised mõjurid ning aja jooksul kujunenud praktika (Bailey 1999: 13; Bird 1993: 210-211), mitte majanduslikud kaalutlused. Sõltumata sellest, kuidas ülesanded jagatakse, on oluline iga tasandi vastutuse selge määratlemine. Arvestada tuleb ka, et kohalike omavalitsuste autonoomiat piiravad oluliselt keskvalitsuse kehtestatud standardid ja regulatsioonid, millest tuleb teenuste pakkumist organiseerides lähtuda: kohustus tagada teenuse miinimummaht ja -kvaliteet (nt riiklikele õppekavadele vastav põhiharidus kõigile lastele), kohustus garanteerida teatud elualadel (nt õpetajad, arstid) riiklikult kehtestatud palgamäär, keeld teatud teenuste (nt tuletõrje) lepinguga erasektorile üleandmiseks vms. Lisaks on kohalike omavalitsuste kuluautonoomia otseselt sõltuv nende tuluautonoomiast, st võimalusest hankida ise soovitud teenuste pakkumiseks vajaminevad ressursid.

## 1.2. Kohalike omavalitsuste tuluautonomoomia

### 1.2.1. Kohalike omavalitsuste tuluautonomoomia olemus ja vajalikkus

Järgnevalt on vaadeldud, kuidas kohalike omavalitsuste tuluautonomoomia tagab kohalike võimude vastutuse oma valijate ees ning miks omavalitsuste sõltumine kõrgemalt valitsustasandilt saadavatest ülekannetest võib põhjustada ebaefektiivsust ning probleeme makroökonoomilise tasakaalu säilitamisega riigis. Samuti antakse ülevaade tingimustest, millele peaksid vastama kohalikul tasandil rakendatavad maksud.

Et madalamad valitsustasandid saaksid detsentraliseeritud funktsioone ellu viia, peab neil olema vajalikul hulgal tulusid (kas ise hangitud või kesktasandilt üle kantud) ning õigus teha otsuseid nende tulude kasutamise kohta (Rondinelli 1999: 3). Sellele juhib tähelepanu ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9, sätestades, et kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mis on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega ja mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.

Nii omavalitsuste tulu- kui kuluautonomoomia ulatus sõltub olulisel määral nende tuluallikate iseloomust. **Omavalitsuse tulud** saab allikate lõikes jagada kolmeks: omatulud, laenatud ressursid ning ülekanded kõrgemalt valitsustasandilt. Suurima autonomoomia tagavad neist omatulud. Omavalitsuse otsustusõigus laenatud vahendite ja ülekannetena saadud summade kasutamisel sõltub olulisel määral kehtestatud regulatsioonidest. Laenatud vahendeid on sageli lubatud kasutada vaid investeerinuteks, mitte jooksvate kulude katmiseks. Samuti võib omavalitsuste ligipääs krediititurgudele olla piiratud (täpsemalt vt alapunkt 1.2.2). Keskvalitsuse ülekanded jagunevad kõige levinuma liigituse järgi sihtotstarbelisteks ehk spetsiifilisteks ehk tingimuslikeks toetusteks ja üldisteks ehk mittetingimuslikeks ehk mittesihtotstarbelisteks toetusteks. Sihtotstarbelisi toetusi maksab keskvalitsus omavalitsustele kindlate teenuste pakkumise toetamiseks ja neid võib kasutada vaid ettenähtud eesmärgil. Kuna omavalitsustel puudub selle toetusliigi puhul nii tulu- kui kuluautonomoomia, nimetab OECD (Fiscal Decentralization... 2002) sihtotstarbelisi toetusi omavalitsuste **seotud tuludeks** (*tied revenues*). Mittetingimuslikke toetusi maksab keskvalitsus omavalitsuste tegevuse üldiseks toetamiseks ning omavalitsused

on nende kasutusotstarbe määramisel vabad, mistõttu loeb OECD (Fiscal Decentralization... 2002) need omavalitsuste **vabade tulude** (*free revenues*) hulka. Sellised tulud annavad omavalitsustele osalise kuluautonoomia, sest neil on võimalik ise otsustada, milleks saadud vahendeid kasutada, kuid tuluautonoomia puudub ning ka kuluautonoomia ei ole täielik, kuna omavalitsused ei saa mõjutada saadava toetuse suurust ja seega elanikele pakutavate teenuste kogumahtu.

**Omavalitsuste omatulude** hulka kuulub tululiik juhul, kui see vastab kolmele tingimusele (Swianiewicz 2003: 6-8):

- 1) tululiik peab olema omavalitsuste käsutusse antud täies ulatuses, lisatingimusi kehtestamata ja piiramata ajaks;
- 2) tululiik peab olema seotud kohaliku majandusbaasiga, nii et majanduskasv kohalikul tasandil suurendaks ka omatuluseid;
- 3) omavalitsustel peab olema vähemalt teatud otsustusõigus tululiiki üle (nt õigus kehtestada maksumäär, kasvõi kõrgemalt poolt määratud piirides).

Omatulude kõige iseloomulikumaks jooneks on omavalitsuste võimalus määrata ise oma eelarvesse laekuvate tulude maht, mis tagab neile autonoomia pakutavate teenuste mahu ja kvaliteedi valikul (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 13-14). Omavalitsuste peamiseks omatuludeks on nende kontrolli all olevad maksud, tasud teenuste eest ning omandilt saadud tulud (täpsemalt vt alapunkt 1.2.2). Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9 rõhutab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest peab tulema kohalikest maksudest ja tasudest, mille suuruse võib omavalitsus seadusega lubatud piires ise määrata, kuid ei anna täpsemaid juhtnööre, kui suur peaks selliste omatulude osakaal omavalitsuste kogutuludest olema.

Just omatulude olemasolu võimaldab tagada kohaliku omavalitsuse funktsioonide elluviimise vastavuses kohalike vajaduste ja eelistustega. Mõnes piirkonnas võidakse eelistada rohkem ja kvaliteetsemaid avalikke hüviseid isegi juhul, kui see tähendab kõrgemaid makse ja tasusid. Samas välditaks avalike hüvistite ülepakkumist piirkondades, kus kohalikud elanikud eelistavad madalamat maksukoormust ning on nõus vähemate ja/või madalama kvaliteediga avalike hüvistega. Kuna õigus otsustada kujutab endast vastutuse tekkimise eeltingimust, edendab **kohalike võimude vastutust valijate ees** kõige paremini selge ja lähedase seose loomine kohalike eelarvete kulude ja tulude vahel. Omava-

litsuste kontrolli all olev potentsiaalne tulude maht peaks olema otseses vastavuses neile antud otsustusõigusega kulude osas (Shah 1999a: 20). Ainult kulude rahastamine autonoomsetest tuludest garanteerib omavalitsustele võimaluse teha otsuseid lähtuvalt kohalikest eelistustest (Dafflon, Madies 2009: 62). Sellisel juhul sõltub kohaliku eelarve maht ja struktuur omatulude vallas tehtud otsustest (Swianiewicz 2003: 9). Omavalitsused saaksid valijatele pakkuda ainult selliseid teenuseid, mille eest viimased on nõus maksma, ning valijatel oleks võimalik tarbida ainult neid teenuseid, mille eest nad maksavad.

Seega annab kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise otsene sidumine õigusega maksuliike, -baase ja -määrasid kehtestades eelarvetulude mahtu kujundada kohalikele poliitikutele võimaluse täita valijatele antud lubadusi ning sunnib neid kandma oma otsustega kaasnevaid poliitilisi kulusid (Degefa 2003: 10). Kohalikel võimudel tekib fiskaalautonoomia tingimustes stiimul kulude ratsionaliseerimiseks ja võimalike säästmiskohtade otsimiseks, kohalikel elanikel on aga suurem huvi võimukandjate tegevuse vastu nii eelarve kulu- kui tulupoole kujundamisel, mis kokkuvõttes edendab kohalikku demokraatiat ning tõstab efektiivsust (Swianiewicz 2003: 9). Lisaks tekitab avalike teenuste pakkumise rahastamine omatuludest omavalitsustes suurema huvi kohaliku majandusarengu edendamise vastu, et tugevdada oma tulubaasi.

Traditsioonilise majandusteooria kohaselt väljendavad kõrgemad kohalikud maksud ja tasud fiskaalautonoomia tingimustes demokraatlikku otsust suurendada kohalike avalike teenuste pakkumist. Elanike lõplik tulu ehk maksudejärgne tulu, millele on lisatud tarbitavate avalike teenuste väärtus, jääb muutumatuks – kohalikud valijad on lihtsalt otsustanud asendada osa erahüviste tarbimisest avalike hüviste tarbimisega. Efektiivsuse tagab asjaolu, et need isikud, kes hääletavad kohaliku omavalitsuse kulude suuruse üle, on needsamad, kes kannavad kulude suurendamisega kaasnevad kohustused kõrgema maksukoormuse näol<sup>22</sup>. (Bailey 1999: 94) Kui aga märkimisväärne osa kohaliku maksukoormuse tõusust kandub tagasi keskvalitsusele (suurenevate sotsiaaltoetuste maksmise kaudu kohalikele vaestele) või edasi tööandjatele (palgakasvu nõudmise kaudu), ei kaasne valijate sooviga kohalikke kulusi kasvatada tegelikult valmisolekut kanda suu-

---

<sup>22</sup> See eeldab muuhulgas võimaluste puudumist maksukoormuse ekspordiks ja välismõjude puudumist teenuste tootmisel.

renenud maksukoormust ja leppida oma kasutatava tulu vähenemisega (Bailey 1999: 91).

Kuigi ideaalset viisi **maksuliikide jaotamiseks valitsustasandite vahel** ei ole võimalik välja tuua, annab traditsiooniline fiskaalse föderalismi teooria selleks siiski mõningad suunised. Kõige üldisem ja olulisem neist nõuab, et maksutulude jagunemine oleks proportsionaalne funktsioonide jagunemisega tasandite vahel. Kuna riigi makroökonoomilise stabiilsuse tagamine ja sobiva tulujaotuse kujundamine on peamiselt keskvalitsuse kompetentsis, peab keskvalitsusel olema ka kontroll maksude üle, mis võimaldavad nimetatud funktsioone täita ning kindlustavad selleks piisavad vahendid (Musgrave 1983: 11). Lisaks tuleb arvestada madalmate valitsustasandite suutlikkusega makse administreerida (täpsemalt vt nt Vehorn, Ahmad 1997). Efektiivsuskaalutlustel võib olla mõistlik kehtestada teatud maksubaasid tsentraalselt ning ka koguda makse tsentraalselt, et hoida halduskulud kontrolli all, aga lasta madalamatel valitsustasanditel kehtestada maksumäärad (vähemalt seadusega määratud piirides), et suurendada kohalike võimude vastutust valijate ees (Litvack *et al* 1998: 12; McLure, Martinez-Vazquez 2000: 16-18). Järgnevalt on välja toodud mõned olulisemad **kriteeriumid, millele üks hea kohalik maks vastama peaks**.

Esiteks peaks kohaliku maksu **tulupotentsiaal** olema küllaldane, võimaldamaks omavalitsuse kompetentsi antud teenuste pakkumist valijate soovitud tasemel ja mahus (Swianiewicz 2003: 10; Shah 1999b: 24; Bird 1993: 214).

Maks peaks olema kooskõlas **horisontaalse ja vertikaalse õigluse** põhimõtetega. Seega peaks omavalitsusüksuse piires sarnases finantsolukorras olevate isikute maksukoormus olema võrdne ning maks ei tohiks olla oma olemuselt regressiivne. (Bailey 1999: 154)

Kohalik maks peaks nii palju kui võimalik olema **seotud omavalitsuse teenustest saadava kasuga** (nn *benefit taxation*) (Musgrave 1983: 11; Bailey 1999: 153). Sellisel juhul ei peeta tõsiseks probleemiks ka maksu regressiivsust, mida on võimalik kompenseerida kesktasandil teostatava tulude ümberjagamise abil (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 12). Paljude teenuste puhul ei ole siiski võimalik maksukoormust saadava kasuga otsest siduda.

Maksubaas peaks olema **geograafilises mõttes ühtlaselt jaotunud**. Vastasel korral võivad erinevused omavalitsuste vahel paisuda väga suureks. Olukorras, kus kohalikud omavalitsused on vastutavad riigi seisukohast oluliste teenuste pakkumise eest, nõuaks see kompleksse horisontaalse võrdsustamise süsteemi loomist, et tagada vähemalt miinimumstandarditele vastav teenuste pakkumine kogu riigi territooriumil. (Musgrave 1983: 11; Swianiewicz 2003: 11; Norregaard 1997: 54; Bird 1999: 4)

Maksubaas peaks olema **selgelt seostatav konkreetse omavalitsusega**, millel tekib õigus maksu kehtestada ja sellelt tulu saada, et vähendada vaidlusi maksutulude jaotamise üle omavalitsuste vahel, piirata võimalusi maksude maksmisest kõrvalehoidmiseks ning vältida topeltmaksustamist (Swianiewicz 2003: 11; Shah 1999b: 24).

Edendamaks kohalike võimude vastutust oma valijate ees, peaks maks olema **nähtav**, et maksumaksjad oleksid teadlikud oma maksukoormuse suurusest. (Swianiewicz 2003: 11; Norregaard 1997: 54; Bird 1999: 4)

Maksukoormus peab **lasuma omavalitsuse residentidel**, see ei tohi olla lihtsalt omavalitsusüksusest väljapoole eksporditav, et vältida täiendavate teenuste pakkumisega kaasnevate kulude (osalist) lükkamist mujal elavate isikute kanda. Sellisel juhul ei peaks valijad, kes hääletavad omavalitsuse kulude taseme üle, kogu kaasnevat maksukoormust ise kandma, mis võib põhjustada kohalike avalike hüviste pakkumise kasvu üle efektiivse taseme. (Norregaard 1997: 54; Entering... 1999: 117; Bird 1993: 214)

Traditsioonilise maksukonkurentsi käsitlese kohaselt<sup>23</sup> tuleks kohalikul tasandil maksustada suhteliselt **immobiilseid ressursse**, sest mobiilsete ressursside koordineerimatu maksustamine omavalitsuste poolt võib majanduses moonutusi tekitada. Maksustatavate ressursside omavalitsusüksuste vaheline liikumine võib põhjustada ülemäärast maksukonkurentsi, kui omavalitsused alandavad ressursside ligimeelitamiseks üksteise võidu makse. Äärmuslikul juhul võib tulemuseks olla omavalitsuste tulude vähenemine sellises ulatuses, et ei suudeta enam kõiki oma funktsioone täita. Samuti võib mobiilsete ressursside maksustamine luua soodsaid võimalusi maksudest kõrvalehoidmiseks. Tiebout

---

<sup>23</sup> Maksukonkurentsi alane kirjandus sai alguse Oates 'i (1972) klassikalisest monograafiast ning seda on arendanud näiteks Zodrow ja Mieszkowski (1986), Wilson (1986; 1987), Matsumoto (1998), Noiset (2003) jpt.

(1956) hüpoteesi aluseks võttes sunnib aga oht, et mobiilsed ressursid lahkuvad omavalitsusest (või ei sisene sinna investeringute näol), omavalitsusi jälgima, et maksukorrumus oleks kooskõlas pakutavate avalike teenuste mahu ja kvaliteediga ning mõlemad vastaksid maksumaksjate eelistustele.<sup>24</sup>

Kohalikul tasandil rakendatavate maksude *inflatsioonielastsus* peaks olema *madal*, sunnib omavalitsusi rakendama konservatiivset eelarvepoliitikat: maksumäärade tõstmine on poliitiliselt raske, isegi kui see on põhjendatav üldise hindade tõusuga, st tõuseb maksu nominaal-, mitte reaalmäär. Samas pakuvad inflatsiooni suhtes elastsemad maksud kindlamat finantsbaasi kohalike funktsioonide elluviimiseks kulude kasvu tingimustes. (Swianiewicz 2003: 11-12; Bird 2003: 9; Bird 1993: 214-215)

Laiemalt võttes peaksid omavalitsuste tulud olema *majandustsükli jooksul suhteliselt stabiilsed*, et vältida tsükleid võimendava kulupoliitika rakendamist ning tagada elanike varustatus teenustega ka langusperioodidel. Keskvalitsusi peetakse kulude osas üldiselt vastutustundlikumateks (Hoffman 1999: 89), samuti on neil reeglina paremad võimalused eelarvedefitsiidi katmiseks raha laenata, mistõttu saavad nad hakkama ka ebastabiilsemate tuluallikatega (Fjeldstad 2001: 5). Samas aitab maksubaasi suurenemine kooskõlas majandusarenguga säilitada kohalike võimude motivatsiooni majandust edendada.

Wellisch (2000: 191) jõuab järeldusele, et ressursside alloktiivse efektiivsuse suurendamiseks peab madalamatele valitsustasanditele olema tagatud paindlik maksuinstrumentide valik, sh nii immobiilsete kui mobiilsete ressursside maksustamise võimalus. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9 nõuab, et omavalitsuste tuluallikad oleksid piisavalt paindlikud, pidamaks sammu neile pandud ülesannete täitmiseks vajalike kulutuste tegeliku muutumisega. Samas ei tohiks kohalike maksude süsteem olla liiga killustunud. Suure hulga madala tulubaasiga kohalike maksude tagajärjeks on kõrged halduskulud ning komplitseeritud ja mitteläbipaistev maksusüsteem, mis vähendab kohalike võimude vastutust valijate ees (Swianiewicz 2003: 12; Bahl 1999: 9).

---

<sup>24</sup> Just mobiilsete ressursside maksustamist madalamatel valitsustasanditel pooldavad avaliku sektori kontrollimatu kasvu piiramise eesmärgil uue poliitilise ökonoomia (*Public Choice*) esindajad (vt nt Brennan, Buchanan 1980). McLure ja Martinez-Vazquez (2000) eristavad aga kasulikku ja kahjulikku maksukonkurentsi. Põhjaliku ülevaate erinevatest teoreetilistest lähenemistest maksukonkurentssile annavad nt Wilson (1999) ja Wellisch (2000).



Tulenevalt eespool toodud omatulude määratlusest ei saa omavalitsuste omatuludena käsitleda nende osa riiklikes maksudes ehk **jagatud makse** (*shared taxes*)<sup>25</sup>, mille kasutamine on maailmas väga levinud. Jagatud maksude korral saavad omavalitsused endi käsutusse teatud osa riiklike maksude kogusummast või mingi konkreetse maksuliigi (enamasti tulumaksu või käibemaksu) laekumistest. Viimasel juhul tekib keskvalitsusel stiimul tõsta oma tulude suurendamiseks selliste maksude määrasid, mida madalamate valitsustasanditega ei jagata või jagatakse teistega võrreldes vähemal määral (Litvack *et al* 1998: 11; Bird, Smart 2002: 901) ning keskendada ka jõupingutused maksulaekumiste parandamisel mittejagatavatele maksudele. Selles valguses võib süsteemi, kus jagatakse ringi maksutulude kogusumma, pidada eelistatavamaks. (Fjeldstad 2001: 9) Maksutulude jagamine omavalitsuste vahel toimub enamasti lähtuvalt päritoluprintsiibist (st omavalitsusüksuse eelarvesse laekub kindlaksmääratud osa tema territooriumil kogutud jagatavatest maksudest), kuid seda võidakse teha ka valemi alusel, mis võtab arvesse omavalitsuse elanike arvu, tulupotentsiaali, kuluvajadused vms näitajad. Sel juhul on maksude jagamise abil võimalik tasandada ka omavalitsustevahelisi tuluerisusi.

Omavalitsuste omatulude hulka ei kuulu jagatud maksud põhjusel, et omavalitsustel puudub kontroll nii maksubaasi, maksumäärade kui tulude jaotamise proportsioonide üle, mistõttu ei ole neil võimalik mõjutada oma eelarvesse laekuvate tulude mahtu<sup>26</sup>. Kuna reeglina on omavalitsustel võimalik jagatud maksude puhul teha otsuseid saada-vate tulude kasutamise kohta, loeb OECD (Fiscal Decentralization... 2002) jagatud maksud omavalitsuste vabade tulude hulka. Samal põhjusel kuuluvad vabade tulude (mitte omatulude) hulka ka täielikult omavalitsuste eelarvetesse laekuvad maksud, mille puhul nii maksubaasi kui -määra kehtestab keskvalitsus.

Jagatud maksude puuduseks on ka asjaolu, et need kalduvad soodustama majandustsükleid võimendava kulupoliitika rakendamist kohalikul tasandil, muutes keskvalitsuse ülesande majanduse stabiliseerimisel keerukamaks. Kui keskvalitsus tõstab majanduse ülekuumenemise ohule reageerides omavalitsustega jagatava maksu määra, toob maksutu-

---

<sup>25</sup> Mõned allikad (vt nt Dafflon, Madies 2009) kasutavad selle asemel mõistet tulude jagamine (*revenue sharing*).

<sup>26</sup> Kui omavalitsustele laekuva maksuosa määravad omavalitsused või on selle suuruse muutmiseks vaja nende nõusolekut, saab rääkida omavalitsuste osalisest autonoomiast (Taxing Powers... 1999: 10-11)

lude suurenemine kaasa omavalitsuste kasutatavate tulude kasvu. Seda on võimalik vältida, suunates omavalitsuste eelarvetesse kindla protsendi maksubaasist (mitte kindla osa maksutuludest), nii et maksutõus suurendab ainult keskvalitsuse tulusid. Kuid isegi sellisel süsteemil võib olla protsükliline mõju, kuna majandusbuumi ajal suurenevad maksutulud automaatselt, võimaldades omavalitsustel rohkem kulutada, langusperioodidega kaasnev maksutulude vähenemine sunnib neid aga oma kulusid piirama. Lahenduseks on näiteks omavalitsuste eelarvetesse laekuva maksuosa sidumine keskvalitsuse maksutulude liikuva keskmisega või omavalitsustelt stabiliseerimisfondi loomise nõudmine. (Ter-Minassian 1997: 12) Maksutulude jagamine päritoluprintsiibi alusel põhjustab lisaks eelnevale veel tuluerisuste süvenemist rikkamate ja vaesemate omavalitsuste vahel, eriti kui regionaalne ebavõrdsus on riigis suur. Märkimisväärsed erinevused rikkaste ja vaeste omavalitsuste vahel võivad kaasneda ka omatulude ulatusliku kasutamisega, kuid see võimaldab samas kindlustada kohalike võimude vastutust valijate ees, mida jagatud maksud ei tee. See muudab maksutulude jagamise päritoluprintsiibi alusel üheks vähematraktiivsemaks omavalitsuste rahastamise viisiks (Swianiewicz 2003: 10).

Subsidiaarsuspriintsiibi rakendamisega valitsustasandite vastutusvaldkondade määramisel peaks omavalitsuste kontrolli all olevate kulude ja nende omatulude parema vastavuse tagamiseks kaasnema ka ***maksustamisõiguse tasanditevaheline jagamine lähtuvalt subsidiaarsuspriintsiibist***. Seega tuleks maksude kehtestamine anda madalaima võimaliku valitsustasandi käsutusse, kus on selleks piisavalt suutlikkust, kuid tingimusel, et konkreetne maks ei ole antud tasandil rakendamiseks mingil põhjusel otseselt ebasobiv. See aitaks vähendada vertikaalset tasakaalustamatust, mis tekib peamiselt põhjusel, et madalamatel valitsustasanditel on raskusi paljude maksude rakendamisega, kuid keskvalitsus on suuteline edukalt kehtestama praktiliselt kõiki makse, mida madalamad valitsustasandidki. (McLure, Martinez-Vazquez lk14) Eesmärgiks peaks olema maksustamisõiguse selline tasanditevaheline jagamine, et vähemalt rikkaimate piirkondade omavalitsused suudaksid hankida piisavalt tulusid enamiku oma kulude katmiseks, st oleksid finantsilises mõttes autonoomsed. Lisaks peaks maksusüsteem olema üles ehitatud selliselt, et sunniks kõigi omavalitsuste elanikke – ka nende, kus kõiki kulusid ei kaeta omatuludest, vaid toetutakse osaliselt riigi ülekannetele – kandma kogu täiendava maksukoormuse, mis kaasneb kohalike kulude suurendamisega. (Bird 2003 lk3-4) Sellisel juhul on omavalitsus sunnitud võrdlema täiendava rahaühiku kulutamisest saadavat

kasu täiendava kuluga, mis tekib selle finantseerimisel maksusüsteemi kaudu. See peaks aitama kindlustada mõistlike otsuste langetamist kohalikul tasandil.

Kirjeldatud eesmärged on kõige lihtsam täita, lubades omavalitsustel kehtestada mõnele laia tulubaasiga riiklikule maksule (nt üksikisiku tulumaksule, käibemaksule) **kohaliku maksulisa** (nn „*piggybacking*”)<sup>27</sup>. Seejuures võib riiklik maksuosa ka üldse puududa (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 17). Kuna maksubaasi kehtestab ja maksu administreerib keskvalitsus, ei ole otseselt tegemist omavalitsuste oma maksuga<sup>28</sup>, sest neil puudub täielik otsustusõigus maksu üle. Küll aga saavad omavalitsused maksumäära varieerides ise määrata kogutava maksutulu suuruse ja selle kaudu pakutavate avalike teenuste mahu. Just maksumäärade kehtestamise õigus on kriitiliseks teguriks maksu tunnistamisel omavalitsuste omatuluks, st õigust maksumäärad ise valida võib käsitleda omavalitsuste fiskaalautonoomia kindlustamise eeltingimuseks (Bird 1993: 214; Norregaard 1997: 52-53, McLure, Martinez-Vazquez 2000: 17, Litvack *et al* 1998: 12; Dafflon, Madies 2009: 64).

Kohalik maksulisa annab omavalitsustele praktiliselt samaväärse autonoomia kui kohalike maksude kehtestamine, kuid selle rakendamine on administratiivses mõttes oluliselt lihtsam ja odavam (McLure, Martinez-Vazquez 2000: 19). Kui kohalikele maksulisa on seatud alam- ja ülempiir, peaks lubatud maksumäärade vahemik olema piisavalt lai, et omavalitsuste autonoomiat liigselt ei kitsendataks. Norregaard (1997: 53) on toonud näite Norrast, kus kõik omavalitsused rakendavad maksulisa lubatud maksimummääras. Sellisel juhul muutub kohalik maksulisa sisuliselt maksude jagamise süsteemiks ning tema eelis omavalitsuste autonoomia edendajana kaob.

---

<sup>27</sup> Täpsemalt vt alapunkt 1.2.2.

<sup>28</sup> Mõistete kasutamine kirjanduses on tihti vastukäiv. Nt McLure ja Martinez-Vazquez (2000) nimetavad maksu, mille puhul omavalitsused kontrollivad nii baasi kui määra, „*own tax*”, ning maksu, mille baasi kehtestab keskvalitsus, kuid määrad on omavalitsuste kontrolli all, „*overlapping tax*”. Sageli kasutatakse mõistet „*own tax*” aga kõigi maksude kohta, mille maksubaas ja/või maksumäär on omavalitsuste kontrolli all. Dafflon ja Madies (2009) nimetavad maksu, mille baasi saab eksploateerida ainult üks valitsustasand, „*exclusive tax*”. Kui samale maksubaasile on ligipääs erinevatel tasanditel, räägivad nad jagatud maksudest (*shared taxes*). Viimasel puhul on nende nägemuses tegemist täieliku maksusuveräänsusega (*full tax sovereignty*), kui iga tasand saab maksubaasi vabalt määrata, osalise maksusuveräänsusega, kui tasand saab vabalt määrata osa kriteeriumidest (nt määra, vabastusi jms), ning maksukohandamisega (*tax flexibility*), kui tasand kehtestab ainult maksumäära (baas, vabastused jms on ühtsed). Kohalik maksulisa kuulub nende käsitluses viimase liigi alla.

Tuleb siiski arvestada, et sama baasi maksustamine erinevate valitsustasandite poolt tekitab vertikaalset maksukonkurentsi, mille tulemuseks võivad olla ebaefektiivselt kõrged maksumäärad. Kui üks valitsustasand tõstab maksumäära, võivad teise valitsustasandi maksutulud maksubaasi kahanemise tagajärjel väheneda, sest hoogustuvad maksude optimeerimine ja maksupettused ning majanduslik aktiivsus langeb motivatsiooni-probleemide tõttu. Kui kumbki valitsustasanditest ei võta teisele tekitatavat kahju arvesse, võib sellise negatiivse välismõju tulemuseks olla ühise maksubaasi ülemäärane eksploatatsioon. (Wilson 1999: 289-290; Dahlby 2001: 97) Vertikaalse maksukonkurentsi-ga seonduvat on nii teoreetilises kui empiirilises plaanis siiski suhteliselt vähe analüüsi-tud ning tulemused on vastukäivad (Goodspeed 2000: 494-495; Wilson 1999: 290-291).

Eelnevast selgus, et fiskaalse föderalismi teooriast tulenevalt peaks detsentraliseerimise käigus peamise vastutuse kulude eest andma üle madalamatele valitsustasanditele ning kohalike omavalitsuste võimalused ise tulust hankida peaks olema kooskõlas neile pandud ülesannetega. **Kui enamuse kohalikest väljaminekutest kaetakse** keskvalitsuse toetuste või jagatud maksude kaudu **riiklikest maksutuludest**, ei kanna kohalikud võimud oma tegevusega seotud poliitilisi ja finantskulusid kogu ulatuses (Enterling... 1999). Selle põhjuseks on asjaolu, et nii kohalikud võimud kui valijad näevad kasutatavaid summasid „teiste inimeste rahana”, mistõttu puudub neil motivatsioon ressursse efektiivselt kasutada (Bird, Smart 2002: 904). Rahastamise sellise korraldamise puhul õnnestub suur osa teenuste pakkumisega kaasnevast finantskoormusest omavalitsusest väljapoole suunata, kuigi teenustest kasusaajateks on antud omavalitsuse elanikud (de Mello 2000: 374). Kuna kulude tõstmise poolt hääletajad ei pea ise kandma otsusega kaasnevat maksukoormust, tekib oht, et avalike teenuste nõudlus ületab optimaalse tase-me, sest teenused näivad odavamad kui need tegelikult on. Tulemuseks võib olla kogu avaliku sektori kulude mahu kasv, sest suurenenud nõudluse katmiseks vajaminevaid summasid nõuavad omavalitused keskvalitsuselt (Swianiewicz 2003: 9). Omavalitsuste vahel tekib ka konkurents endale ühisest katlast suurema osa kindlustamiseks keskvalit-suse ülekannete kaudu (de Mello 2000: 374).

Olukorras, kus omavalitsustel on keskvalitsuse ülekannetele lihtne ligipääs, puudub neil motivatsioon omatulude kogu potentsiaali ära kasutamiseks (Bird 2003: 2). Kui aga keskvalitsuse ülekannetest olulisel määral sõltuvuses olevad omavalitsused on sunnitud

oma kulude kasvu omatuludest finantseerima, peavad nad selleks kohalikku maksukoormust ebaoproportsionaalselt suures ulatuses tõstma (tekib nn *gearing effect*). Sellise olukorra positiivseteks külgedeks on aga omavalitsuste kulude kontrollimatu kasvu vältimine ning vajaduse vähenemine keskvalitsusepoolse otsese kontrolli järele omavalitsuste kulude mahu üle. (Bailey 1999: 92)

Madalamate valitsustasandite rahastamine jagatud maksude ja keskvalituse toetuste kaudu on õigustatud juhul, kui tegemist on võimu dekontsentreerimisega. Ka delegeeritud funktsioonide rahastamine peaks „tellija maksab“ printsiibist lähtudes toimuma volitajalt saadud ülekannete kaudu (Dafflon, Madies 2009: 62). Kui aga omavalitsustele on loovutatud otsustusõigus kohalikku elu puudutavates küsimustes, peab neil vastutuse tagamiseks valijate ees olema õigus ja võimalus oma ülesannete täitmiseks ka vajalikud tulud hankida.

Eeltoodust võib järeldada, et omavalitsuste vastutustundlikku käitumist aitab tagada ja kohalike elanike eelistustele vastavate teenuste pakkumist kindlustada eelkõige omatulude suur osakaal omavalitsuse kogutuludest. Madalamad valitsustasandid ei pea küll kõiki oma kulusid omatuludest katma – omavalituste täielik maksuautonoomia on väga harv nähtus isegi arenenud riikides (Rodden 2004: 494) –, kuid peab olema tagatud, et kulude suurendamine tooks kaasa kohalike elanike maksukoormuse samaväärse tõusu. Seetõttu keskendutakse järgnevalt kohalike omavalitsuste omatulude võimalikele allikatele.

### **1.2.2. Kohalike omavalitsuste omatulude liigid**

Käesolevas alapunktis analüüsitakse erinevate maksuliikide sobivust kohalikul tasandil rakendamiseks lähtuvalt eelmises alapunktis toodud kriteeriumidest. Samuti vaadeldakse omavalitsuste ülejäänud omatulude ning laenutegevusega seonduvaid küsimusi.

Pakutavate avalike teenuste kooskõla kohalike elanike eelistuste ja vajadustega saab kõige paremini saavutada teenuste pakkumisega kaasnevaid (piir)kulusid katvate *tasude* kehtestamise abil (Fjeldstad 2001: 7). Sellised tasud mõjutavad otseselt hüvise nõudlust, sidudes makstava summa selgelt kasutatava teenuse kogusega, ning koormavad ainult neid isikuid, kes teenust ka tegelikult tarbivad (Entering... 1999: 117). Efektiivsuse saa-

vutamiseks tuleb tasudega koormata tegelikud kasusaajad, olgu nendeks siis omavalitsuse elanikud, ettevõtted või „asjad” (kinnisvara) (Bird 1993: 212-213). Traditsioonilise majandusteooria kohaselt tuleks kohalikke makse ja keskvalitsuse toetusi kasutada ainult selliste teenuste või teenuseosade finantseerimiseks, mille pakkumise rahastamine tasude kaudu ei ole mõne turutõrke esinemise tõttu võimalik (Bailey 1999: 125). Seega on teenuste puhul, millest kasusaajaid on lihtne identifitseerida ja mida on võimalik pakkuda majanduslikel alustel (nt erinevad infrastruktuuriteenused nagu vesi, kanalisatsioon, jäätmekäitlus, ühistransport jms), tasud efektiivseks ja õiglaseks viisiks vajaliku infrastruktuuri rajamise, korrashoiu ja tegevuskulude katmiseks ning nõudluse juhtimiseks (täpsemalt vt nt Bailey 1999: 127-129, 132-137; Dehne *et al* 2009, Friedrich *et al* 2004, Bird 1993: 212-213). Transaktsioonikulude ja jaotuskoalitsioonide teooriaid aluseks võttes ning arvestades kollektiivsete otsuste tegemise omapärasid, ei saa siiski tähelepanuta jätta ka võimalust, et tasude kehtestamise ja haldamise üle kontrolli omavad isikud võivad nendega manipuleerida, maksimeerimaks oma isiklikku heaolu või kindlustamaks soodsamat positsiooni oma jaotuskoalitsioonile (Bailey 1999: 130; Dehne *et al* 2009: 5-6).

Praktikas rakendatakse tasusid oluliselt vähem, kui seda majandusteooria põhjal eeldada võiks (Bailey 1999: 126, 137-148; Bird 1999: 12), kuigi viimasel ajal on paljudes riikides nende kasutamine hoogustunud (Friedrich *et al* 2004: 5; Borge 2000: 703-704). Võrdsuskaalutlustel on suhteliselt levinud teenusepakkumise tegelikest kuludest madalamate tasude kehtestamine vaesemate elanikkonnagruppide koormuse vähendamiseks. Samuti saab tasud panna sõltuma maksevõimest, varieerides neid tarbijate gruppide või tarbitavate koguste lõikes (Fjeldstad 2001: 7). Allokatiivse efektiivsuse saavutamiseks tuleks tasud kujundada siiski selliselt, et teenuse eest küsitav hind vastaks selle tegelikele tootmiskuludele<sup>29</sup> ning vältida tasude kasutamist ümberjaotuseesmärkidel, sest see tekitab moonutusi ning ei anna reeglina soovitud tulemust. Kuna mitmete tasudest finantseeritavate infrastruktuuriteenuste tarbimine on võrdelises seoses tarbijate sissetulekuga, kalduvad infrastruktuurisubsiidiumid olema pigem regressiivse iseloomuga. (Sewell 1996: 148; Kim 1997: 22; Bird 2003: 5-6).

---

<sup>29</sup> Traditsioonilise heaoluökoonoomika teooria eelduste mittekehtivuse tõttu ei ole allokatiivse efektiivsuse saavutamine praktikas üldiselt võimalik ning probleeme võib esineda ka teenusepakkumisega kaasnevate kulude hindamisel (vt nt Dehne *et al* 2009, Friedrich *et al* 2004).

Mõningatel juhtudel võib subsideerimine olla aga õigustatud. Positiivseid välismõjusid tekitavate hüviste puhul peaks subsidiumi 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: 126). Näiteks toetavad enamik linnu kohalikku ühistransporti, soodustamaks selle tarbimist erasõidukite asemel ning vähendamaks liiklusummikute ja keskkonna reostamisega kaasnevat negatiivseid välismõjusid (Swianiewicz 2003: 19-20). Õige suurusega subsidiumi maksmine on aga ülekandefektide mõõtmise keerukuse tõttu sisuliselt võimatu. Praktikas on nii subsidiumite kui kasutustasude kehtestamine pigem poliitilised otsused, kus määravaks võivad saada omavalitsuse ja teenusepakkuja positsioonide tugevus omavahelistel läbirääkimistel, kohalike võimude poliitiline kuuluvus, alternatiivsete tuluallikate kättesaadavus vms tegurid (täpsemalt vt nt Friedrich *et al* 2004; Borge 2000). Ebaefektiivsuse vältimiseks tuleks loobuda ka tegelikest kuludest kõrgemate tasude kehtestamisest eesmärgiga katta saadavate tulude abil omavalitsuse muid kulusid, sest see kaotaks samuti otsese seose avaliku hüvise nõudluse ja pakkumise vahel (Fjeldstad 2001: 8; Bird 2003: 5-6).

Kuna kõigi omavalitsuse pakutavate teenuste puhul ei ole kasusaajad selgelt identifitseeritavad ning tasude kehtestamine võib olla keeruline poliitilise vastuseisu tõttu, vajavad omavalitsused oma funktsioonide rahastamiseks **kohalike maksude** kehtestamise võimalust. Analüüsides erinevate maksuliikide sobivust selleks, võttes aluseks eelmises alapunktis toodud „hea kohaliku maksu“ kriteeriumid (vt tabel 1), tuleb aga tõdeda, et häid kandidaate on suhteliselt vähe ning „ideaalne kohalik maks“ puudub.

**Käibe- ja müügitasud**<sup>30</sup> vastavad nimetatud kriteeriumidest vaid kahele: nende tulupotentsiaal on üldjuhul piisav omavalitsuste kuluvajaduste katmiseks ning maksubaas on geograafiliselt suhteliselt ühtlaselt jaotunud, kuigi omavalitsustevahelised tuluerinevused avaldavad kahtlemata mõju ka tarbimismahtudele. Lisaks tabelis 1 toodud puudustele on tarbimismaksude administreerimine kohalikul tasandil tarbimiskoha põhise maksustamise korral kallis ja keeruline, sest tekib vajadus valitsusüksuste vahelise kaubanduse maksustamiseks ja maksutagastusteks. Rahvusvahelise kaubanduse puhul ker-

---

<sup>30</sup> Valdav enamus maailma riike kasutab tänapäeval lisandväärtusmaksu (VAT – *value added tax*) (Bird 2003: 16).

kib aga küsimus, millisel valitsusüksusel on õigus saada maksutulu impordilt ning milline peab teostama maksutagastuse ekspordi korral (Bahl 1999: 9; Norregaard 1997: 65). Tootmiskoha põhine maksustamine tekitab aga majanduses moonutusi ning põhjustab tugevat maksukonkurentsi omavalitsuste vahel. Tänu suurele tulupotentsiaalile, mis võimaldab mõjutada kogunõudlust, sobivad käibe- ja müügitulud hästi majanduse stabiliseerimiseks, mis on keskvalitsuse funktsioon. Seega ei ole nimetatud maksud üldiselt kohalikul tasandil kasutamiseks sobilikud. Vaid juhul, kui riigis on olemas hästi toimiv ning ühtse baasiga riiklik käibe- või müügitulud, on võimalik anda omavalitsustele õigus kehtestada sellele kohalik maksulisa (nn „*piggybacking*”) (Bahl 1999: 9)<sup>31</sup>.

**Tabel 1.** Peamiste maksuliikide sobivus kohalikul tasandil rakendamiseks „hea kohaliku maksu“ kriteeriumide alusel

| Kriteerium                           | Käibemaks                                              | Ettevõtte tulumaks                                                | Üksikisiku tulumaks                                                             | Kinnisvaramaks                                     |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Tulupotentsiaal                      | Piisav                                                 | Enamasti ebapiisav                                                | Piisav                                                                          | Enamasti ebapiisav                                 |
| Õiglus                               | Regressiivne                                           | Sõltub maksu-intsidendist                                         | Üldiselt jah                                                                    | Üldiselt jah                                       |
| Seotus saadava kasuga                | Otsene seos puudub                                     | Osaline                                                           | Teatav (sõltub avalike hüviste nõudluse sissetulekuelastsusest ja maksubaasist) | Suhteliselt tugev                                  |
| Geograafiliselt ühtlane jaotus       | Enam-vähem                                             | Ei                                                                | Üldiselt mitte                                                                  | Enam-vähem                                         |
| Seotus ühe omavalitsusega            | Väliskaubanduse probleem                               | Ei (kui firma tekitab mitmes omavalitsuses)                       | Jah                                                                             | Jah                                                |
| Nähtavus                             | Ei (osa toote hinnast)                                 | Ei                                                                | Nähtav                                                                          | Nähtav                                             |
| Lasumine residentidel                | Maksueksport võimalik ( <i>cross-border shopping</i> ) | Maksueksport võimalik (eriti kui maksukoormus kandub tarbijatele) | Jah (kui maksustamine elukoha põhine)                                           | Jah (v.a omanike elamisel väljaspool omavalitsust) |
| Maksubaasi immobiilsus               | Ei                                                     | Ei                                                                | Suhteliselt immobiilne                                                          | Jah                                                |
| Inflatsiooni- ja sissetulekuelastsus | Suhteliselt kõrge                                      | Kõrge                                                             | Kõrge                                                                           | Madal                                              |

Allikas: autori koostatud.

<sup>31</sup> Eelkõige peetakse seda sobilikuks siiski suurtele riikidele ja regionaaltasandil rakendatuna – võimaluste ja senise praktika kohta vt täpsemalt Bird 1999; 2003.



**Tollimaksud** ei sobi kohalikul tasandil rakendamiseks põhjusel, et väliskaubanduspoliitika peab efektiivsuse tagamiseks jääma keskvalitsuse kontrolli alla – riigisisese erinevused tollimaksudes tekitaksid majanduses ulatuslikke moonutusi ning administratiivseid probleeme. Euroopa Liidus on aga väliskaubanduspoliitika riigiülese tasandi kompetentsis.

**Spetsiifiliste tarbimismaksude** (nt aktsiisid) kasutatavus kohalikul tasandil sõltub asjaoludest. Mitmed probleemid on analoogsed üldiste käibe- ja tarbimismaksude juures kirjeldatutega. Regionaalsel ja kohalikul tasandil rakendatavaks peetakse näiteks hasartmängumaksu, alkoholi- ja tubakaaktsiis soovitatakse aga anda selle valitsustasandi kompetentsi, kelle vastutusalas on tervishoid (Fjeldstad 2001: 6; Shah 1994: 31). Kohalikele tasandile sobivateks tuluallikeks peetakse ka kõikvõimalikke mootorsõidukite ja nende kasutamisega seotud makse (kütuseaktsiis, teede- ja parkimismaksud, mootorsõiduki registreerimistasu jms), kuna neid saab käsitleda tasuna kohalike teede kasutamise eest (nn *benefit taxation*) (vt nt Bahl 1999: 11; Fjeldstad 2001: 6; Norregaard 1997: 65). Nimetatutest suurima tulupotentsiaaliga on kahtlemata kütuseaktsiis, mistõttu ei soovi keskvalitsused enamasti sellest tuluallikast loobuda (Bahl 1999: 11). Üldiselt peetakse aktsiiside rakendamist siiski nii administratiivsetel kui efektiivsuskaalutlustel sobilikuks pigem regionaal-, mitte kohalikul tasandil, ning seda tingimusel, et maksumäärade varieeruvus ei ole väga suur (Bird 2003: 11-13; Dahlby 2001: 96; Norregaard 1997: 64).

**Loodusressursside kasutamisega seotud maksud** (nt maavarade kaevandamistasud) ei ole kohaliku tasandi tuluallikaks sobilikud eelkõige geograafiliselt väga ebaühtlaselt ja-gunemise tõttu (Swianiewicz 2003: 11; Norregaard 1997: 68), mis tekitab suuri tuluerisusi omavalitsuste vahel, ning maksukoormuse kandumise tõttu omavalitsusest välja-poole. Samas võib loodusressursside intensiivse kasutamisega kaasneda oluline keskkonnamõju, millega seotud kulud jäävad suuresti vastava omavalitsuse kanda. **Üldised saastemaksud** (CO<sub>2</sub> emissiooni jms seotud) peaksid jääma kesktasandi kompetentsi, kuna selline keskkonnareostus ei tunnista levimisel omavalitsuste piire. Keskkonnaprobleemide globaalse iseloomu tõttu võib nimetatud valdkonnas järjest enam täheldada kontrolli nihkumist rahvusvahelisele tasandile.

Ka **ettevõtte tulumaks** ei sobi oma olemuselt kohalikul tasandil rakendamiseks (vt tabel 1). Eriti ulatuslikke probleeme tekitab see registreerimiskoha põhisel maksustamisel

ning ettevõtete puhul, mis tegutsevad korraga mitmes omavalitsuses. Kuna ettevõtete peakorterid on riigis geograafilises mõttes sageli ebaühtlaselt jaotunud, koondudes põhiliselt pealinna või teistesse keskustesse, jaotusid sel juhul ka maksutulud väga ebaühtselt. Probleemi vältimiseks võidakse maksutulu omavalitsuste vahel jagada näiteks proportsionaalselt igas omavalitsuses rakendatud töötajate arvuga, käibega vms, kuid sellised lahendused on administratiivselt suhteliselt keerulised (Swianiewicz 2003: 11; Shah 1994: 33). Kapitali kui mobiilse tootmisteguri maksustamine on globaliseerunud maailmas muutunud rahvusvahelise maksukonkurentsi tõttu keeruliseks isegi riigi tasandil, madalamatel valitsustasanditel on see veelgi raskem<sup>32</sup>. Registreerimiskoha põhine maksustamine tekitab lisaks kahjulikku maksukonkurentsi, sest ettevõtetel on võimalik oma maksukoormust vähendada tegevuspaika realselt muutmata, lihtsalt ettevõtet soodsamat maksumäära pakkuvasse omavalitsusse ümber registreerides.

**Üksikisiku tulumaks** on kohalikul tasandil rakendamiseks sobivam (vt tabel 1). Probleeme võib tekkida olukorras, kus inimeste elu- ja töökoht ei asu samas omavalitsuses (nt suurlinn ja selle lähivallad), sest tulumaks laekub sellisel juhul ühte omavalitsusse, kuid paljude avalike teenuste tarbimine toimub teises. Samas on maksubaas suhteliselt selgelt seostatav kindla omavalitsusega sõltumata sellest, kas tulu maksustatakse elukohapõhiselt (nagu enamikus Euroopa riikides) või töökohapõhiselt (nagu nt Ukrainas) (Swianiewicz 2003: 11). Maksubaasi ebaühtlasest geograafilisest jaotusest tulenevad tuluerisused omavalitsuste vahel, mida maksustamisõiguse andmine kohalikule tasandile võib veelgi suurendada, on tasandatavad spetsiaalse toetuste süsteemi abil. Teatud sissetulekute mittemaksustamise tõttu ei pruugi aga suur osa omavalitsuse elanikest, kes pakutavatest teenustest kasu saavad, tegelikult nende eest maksta (Norregaard 1997: 61). Suure tulupotentsiaali ja progressiivsuse tõttu sobib üksikisiku tulumaks hästi nii majanduse stabiliseerimiseks kui ühiskonna poolt eelistatava tulude jaotuse kujundamiseks riigis, mis on keskvalitsuse funktsioonid. Kirjeldatud probleemide tõttu, samuti administratiivsetel kaalutlustel, ei soovitata üldiselt üksikisiku tulumaksu täielikult kohaliku tasandi käsutusse anda. Sobivamaks peetakse lahendust, kus omavalitsustel on õigus kehtestada riiklikule tulumaksule kohalik fikseeritud määraga maksulisa (nt seadusega lu-

---

<sup>32</sup> Ülevaadet empiirilistest uuringutest ettevõtte tulumaksu mõju kohta kapitali paiknemisele vt nt Devereux, Griffith (2002).

batud piirides), kuid maksubaas ja maksu administreerimine jäävad keskvalitsuse kontrolli alla (Bird 2003: 13-15; Fjeldstad 2001: 6; Norregaard 1997: 62-63; Shah 1994: 32).

**Palgafondimaksude** jätmist keskvalitsuse kontrolli alla tingib suuresti neist saadavate tulude kasutamine sotsiaal- ja tervishoiuprogrammidele, mis on reeglina kesktasandi kompetentsis<sup>33</sup>. Kui aga nimetatud programmide elluviimisega tegeleb regionaalne tasand, peaks sellel olema ka vähemalt osaline maksustamisõigus (Fjeldstad 2001: 6). **Isikumaks** sobib mitmest aspektidest vaadatuna küll hästi kohalikuks maksuks, kuid selle rakendamist piirab maksu tugev regressiivsus. Tegemist on ka mitteelastse tuluallikaga, mistõttu ei suurene maksutulud inflatsiooni ja majandusarengu mõjul automaatselt, rakendades omavalitsuse funktsioonide elluviimist.

Üks sobilikumaid kohalikke makse on **kinnisvaramaks** (vt tabel 1), eelkõige eluasemele rakendatuna<sup>34</sup>. Eraldi maamaks peaks tagama, et maad kasutatakse kõige kasumlikumal viisil, kuigi sellele seavad piirangud institutsionaalsed tegurid (nt maa kasutusotstarbe määramine omavalitsuse, mitte maaomaniku poolt) (Bailey 1999: 159). Kuna kinnisvaramaks koormab põhimõtteliselt kõiki omavalitsuse elanikke (kas otse või kaudselt üürimaksете kaudu), maksubaas on immobiilne, mitteeksporditav ja maks hästi nähtav, on kohalikud valijad samaaegselt nii omavalitsuse pakutavatest teenustest kasu saajad kui ka teenuste pakkumisega kaasneva maksukoormuse kandjad, mis tõstab efektiivsust. Kohalikul tasandil on ka paremad eeldused kinnisvara tegeliku väärtuse kindlakstegemiseks, mis võimaldab selle efektiivset maksustamist.

Samas on kinnisvaramaksu puhul iseenesest tegemist administratiivses mõttes suhteliselt keerulise ja kalli maksuliigiga, sest maksutulude säilitamiseks majandusarengu ja üldise hinnatõusu tingimustes on vajalik varade väärtuse pidev ümberhindamine, eriti kiiresti muutuvate tingimuste korral nagu siirderiikides. Alternatiivseks võimaluseks maksutulude reaaltaset säilitada on maksu nominaalmäära tõstmine, mis oma hea nähtavuse tõttu valijatele on aga poliitiliselt ebapopulaarne (Bird 2003: 8-9; Bird 1993: 215;

---

<sup>33</sup> Ka mitmel muul põhjusel sobib üksikisiku tulumaks kohaliku või regionaalse maksulisa kehtestamiseks paremini kui palgafondimaks, kuigi maksude baasid suures osas kattuvad (täpsamalt vt nt Bird 2003: 15-16; Norregaard 1997: 67-68).

<sup>34</sup> Ärilises kasutuses oleva kinnisvara puhul ei ole kõik tabelis 1 toodud kriteeriumid tingimata täidetud – ülevaadet vt nt Bailey 1999: 161, 168-170.

Bahl 1999: 11). Seetõttu püsivad maksumäärad reeglina suhteliselt madalad ja kinnisvaramaksust saadavad tulud ei ole enamasti piisavad omavalitsuste peamiste funktsioonide täitmisega kaasnevate kulude katmiseks. Probleemi on võimalik teatud määral leevendada, sundides omavalitsusi omandimaksu intensiivsemalt rakendama (nt kehtestades reeglid kinnisvara väärtuse perioodilise ümberhindamise kohta, määratledes lubatud maksumäärade vahemiku jne) (Kim 1997: 22). Kuid elamispinna kasutamise muu tarbimisega võrreldes kõrgem maksustamine võib kaasa tuua elamispinnateenuste tarbimise suboptimaalse taseme ning olla vastuolus keskvalitsuse poliitikaga tõsta eluasemestandardeid, neutraliseerides vastavate maksusoodustuste (nt võimalus arvata eluasemelaenu intressid maksustatavast tulust maha) mõju. (Bailey 1999: 93) Maksumäärade tõstmist võivad takistada ka võrdsuskaalutlused, sest kuigi üldiselt on kinnisvara väärtuse ja omaniku sissetulekute vahel tugev positiivne seos, esineb sellest reeglist mitmeid kõrvalkaldeid: näiteks võib pensionäride puhul elamispinna väärtus peegeldada pigem nende varasemaid sissetulekuid, paljud (noored) rikkad inimesed eelistavad raha eluasemesse paigutamise asemel seda muul otstarbel kasutada, ettevõtete puhul ei pruugi aga kasum ja omatava kinnisvara väärtus üldse omavahel seotud olla (Bailey 1999: 157). Kuna kinnisvaramaks on käsitletav tasuna avalike hüviste eest, sest omavalitsuse pakutavad teenused tõstavad kinnisvara väärtust (nn *capitalization of the tax*) (Norregaard 1997: 56-57), ei peeta maksu võimalikku regressiivsust (mida saab kompenseerida ümberjaotussüsteemi abil) siiski väga tõsiseks probleemiks.

Eelnevast selgus, et pea ainsaks kohalikule tasandile sobilikuks maksuliigiks on kinnisvaramaks eluasememaksu näol, kuid isegi eduka rakendamise korral ei anna see omavalitsustele nende vastutusalas olevate funktsioonide elluviimiseks enamasti piisavalt tulu. Seetõttu rakendatakse praktikas kohalikul tasandil ka selliseid makse, mis teooria kohaselt selleks ei sobi. Näiteks hangivad omavalitsused tihti tulusid mitmesuguste ettevõtte maksude abil, mida on poliitiliselt lihtsam kehtestada kui kinnisvara- või tulumakse, sest maksukoormus on valijate eest varjatud ning lasub suures osas mitteresidentidel. Nimetatud taktikat kasutavad nii arengu- ja siirderiigid, nt Ungari (täpsemalt vt Kovacs 2009), kui ka arenenud majandusega detsentraliseeritud riigid, nt Saksamaa, Šveits (Dahlby 2001: 98-99) ja enamik USA osariike (Bahl 1999: 10). Mitmetes siirderiikides

(nt Venemaa, Hiina) jääb aga madalamate valitsustasandite käsutusse osa nende territooriumil kogutud riiklikust ettevõtte tulumaksust (Bahl 1999: 10).<sup>35</sup> Samuti on kohalikul ja eriti regionaaltasandil paljudes riikides mitmesuguste tarbimismaksude kehtestamise õigus, mille kasutamine ei ole enamasti mõistlik ei efektiivsus-, võrdsus- ega administratiivkaalutlustel (Shah 1999b: 24-25; Bird 2003: 12-13, 16-21).

Seega on omavalitsuste ulatuslikuma maksuautonoomia tulemuseks tihti ülikeerulised tulustruktuurid (Fjeldstad 2001: 7). Kuid ka kohalike maksude pikk nimekiri ei pruugi piisavaid tulusid tagada, kui enamiku lubatud maksude tulupotentsiaal on nende halduskuludega võrreldes madal. Omavalitsuste omatulusid aitavad küll suurendada teenusehindade määramise ratsionaliseerimine ning institutsionaalse võimekuse parandamine maksude administreerimisel (Kim 1997: 22), kuid nimetatud meetodite tulupotentsiaal on mõistetavalt piiratud.

Konkreetses riigi omavalitsustele vajalik omatulude maht ja struktuur sõltub olulisel määral funktsioonidest, mis on neile pandud. Kui omavalitsuste ülesandeks on vaid peamiste infrastruktuuriteenuste (nt kommunaalteenused, teehooldus, ühistransport) pakumine, suudavad nad ilmselt oma tegevusi rahastada kasutustasude ja kinnisvaramaksu abil, mis vastavalt eespool toodud kriteeriumitele ongi madalamatele valitsustasanditele sobivaimateks tuluallikateks. Kui aga omavalitsused vastutavad riigi seisukohast oluliste ja kalliste sotsiaalsete teenuste (nt haridus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne) osutamise eest, vajavad nad ligipääsu elastsematele, suurema tulupotentsiaaliga maksudele<sup>36</sup>. (Bird 1999; Shah 1994: 32) Administratiivsetel ja maksuekspordi vältimise kaalutlustel on sellisel juhul sobivaimaks lahenduseks riiklikule üksikisiku tulumaksule fikseeritud määraga kohaliku maksulisa kehtestamise lubamine (Litvack *et al* 1998: 12). Kui kohalike avalike teenuste nõudluse sisetulekuelastsus on positiivne, on selline maksulisa kooskõlas ka kasupõhise maksustamise (*benefit taxation*) printsiibiga (Bird 1993: 215). Võimalik on ka käibemaksu kohaliku lisa või kohaliku jaemüügi maksu kehtestamine,

---

<sup>35</sup> Kuigi teatud määral saab ettevõtetmaks käsitleda tasuna avalike teenuste eest, nii et sobival viisil rakendatuna võib nende kasutamisele ka õigustusi leida, on praktikas enamasti tegemist tõsiselt moonutusi tekitavate maksudega. Võimaluse ettevõtetmaksude säilitamiseks madalamate valitsustasandite tuluallikana, parandades samas ressursside allokatsiooni, on välja pakkunud Bird (1999; 2003).

<sup>36</sup> Alternatiiviks oleks madalamate valitsustasandite finantseerimine keskvalitsuse ülekannete kaudu, kuid need ei võimalda tagada kohalike võimude vastutust valijate ees.

kuid need on üldjuhul administratiivselt oluliselt keerulisemad ning ka võimalused maksuekspositsioonideks on suuremad.<sup>37</sup> Maksureforme ellu viies tuleks siiski jälgida, et kohalike maksude osakaalu suurenemisega kaasneks kompensatsioonina mõnede riiklike maksude vähenemine, et kodanike ja ettevõtete üldine maksukoormus ei tõuseks (Swianiewicz 2003: 18-19).

Peale kohalike maksude ja kasutustasude on omavalitsuste potentsiaalseteks omatulude allikateks veel **trahvid ning omandiga seotud tulud** – maa ja kinnisvara äridine arendamine, väljarentimine ja müük, kinnisvaraarendajatelt tasu võtmine teenuste eest nagu ligipääsu tagamine teedevõrgustikele ja muudele kommunikatsioonidele jms (Swianiewicz 2003: 19; Kim 1997: 22-23; Bird 2003: 6; Friedrich *et al* 2004: 5). Mõnedes riikides ei või omandilt, eriti aga selle müügist saadud tulusid kasutada jooksvate kulude katmiseks, vaid ainult kapitaliinvesteeringuteks, kuid isegi kui sellist seadusandlikku piirangut kehtestatud ei ole, on selle järgimine eelarvetasakaalu hoidmise seisukohast soovitatav (Swianiewicz 2003: 19).

Madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia oluliseks komponendiks võib pidada ka **võimet pääseda iseseisvalt ligi krediitidurgudele** või teistele defitsiidi finantseerimise allikatele (Rodden 2004: 486). Kaalutletud laenamine on sobiv viis eelkõige kohalike infrastruktuuriinvesteeringute finantseerimiseks, millest saadav kasu jaguneb pikema aja peale, kuna see suurendab põlvkondadevahelist võrdsust (tingimusel, et laenuteenindamise kulud on igal perioodil saadava kasuga vastavuses) (Kim 1997: 23). Samuti suurendab see geograafilist võrdsust, sundides investeeringu eest maksma ka neid kasusaajaid, kes investeeringu tegemise hetkel omavalitsuses ei elanud, ning vältides kulude jäämist isikute kanda, kes tehtud investeeringust omavalitsusest lahkumise tõttu kasu ei saa. Kuna kapitalikulude vajadus võib aastati väga erinev olla, tähendaks nende katmine jooksvatest tuludest kohalike maksumäärade suuri kõikumisi. Lisaks võib investeeringust tulenevast majandusarengu kiirenemisest saadav kasu laenu võtmisega kaasnevad kulud üles kaaluda. (Swianiewicz 2003: 36-38). Juurdepääs krediitidurgudele võib madalamatele valitsustasanditele olla tähtis ka olukorras, kus finantsaasta jooksul esineb

---

<sup>37</sup> On avaldatud ka arvamust, et kõik nimetatud maksud sobivad rakendamiseks pigem regionaalsel kui kohalikul tasandil, kuigi see ei ole absoluutne reegel, eelkõige tulumaksu puhul (vt nt Bailey 1999: 152; Bird 2003; Bird 1999; Dahlby 2001: 96).

lühiajalisi erinevusi kuluvajaduse ja laekuvate tulude vahel (Ahmad 1999: 32). Samuti võib see edendada kohalike võimude poliitilist vastutust, kuna vastuseks ebaefektiivsele juhtimisele tõusevad intressimäärad või sulgub ligipääs laenukapitalile (Litvack *et al* 1998: 27).

Madalamate valitsustasandite laenuvõtmise ja laenude juhtimise võime on aga tavaliselt piiratud. **Turupõhistest piirangutest** on üks olulisemaid kodumaiste finants- ja kapitaliturgude arenematus (eelkõige arengu- ja siirderiikides), mille tulemusel võib keskvalitsusest saada nende peamine võlausaldaja (de Mello 2000: 367). Lisaks võib laenude võtmist raskendada omavalitsuste madal tulubaas ja sellest tulenev puudulik laenuteenindamise võime (Kim 1997: 23).

**Institutsionaalsed piirangud** võivad olla väga erinevad. Ter-Minassian ja Craig (1997) jagavad lähenemised madalamate valitsustasandite laenutegevuse kontrollimisele kolme<sup>38</sup> üldisesse kategooriasse, kuigi enamik riike kasutab tegelikkuses nende segu: 1) läbirääkimiste kaudu saavutatav erinevate valitsustasandite koopereerumine laenukontrolli viiside väljatöötamisel ja ellurakendamisel (nt Austraalias, Taanis); 2) põhiseaduse või muude seadustega kehtestatud reeglitel baseeruv kontroll (nt Saksamaal, Itaalias, Šveitsis), kusjuures reeglid võivad olla väga erinevad, seades piirangu üldisele võlatasemele või laenuteenindamiskulude osakaalule jooksvatest tuludest, keelates teatud tüüpi laenude (nt välislaenud või laenud keskpangalt) võtmise jne; 3) keskvalitsuse otsene administratiivne kontroll (nt UK-s, Jaapanis), mis võib samuti võtta erinevaid vorme, sh iga laenu (k.a selle tingimuste) eraldi kinnitamine keskvalitsuse poolt, kogu laenutegevuse tsentraliseerimine koos edasilaenamisega madalamatele tasanditele kõrgemalt poolt heakskiidetud projektide finantseerimiseks jne.

Sõltumata kasutatavast süsteemist on madalamatel valitsustasanditel sageli keelatud tegevuskulude katmine laenatud vahenditega, st nõutakse nn eelarve tasakaalu kuldreegli (*the golden rule of the balanced budget*) järgimist, mis lubab laenude abil finantseerida ainult investeringuid (Swianiewicz 2003: 36, 41; Ter-Minassian, Craig 1997: 166). Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9 nõuab kohalike võimuorganite juurdepääsu

---

<sup>38</sup> Neljandaks nende poolt välja toodud võimaluseks on lootmine turujõududele, mida käsitletakse allpool.

kapitaliturule vaid kapitaliinvesteeringuteks ning ainult seadusega lubatud piirides, mis jätab keskvalitsustele võimaluse seda õigust oluliselt kitsendada. Eelarve tasakaalu kuldreegli täitmise jälgimine on aga keerukas, kui kapitalieelarve ei ole jooksvast eelarvest selgelt eraldatud (Litvack *et al* 1998: 19).

Institutsionaalsete kitsenduste kehtestamise peamiseks põhjuseks on nn moraalariski probleem (*the moral hazard problem*), st arvamus, et madalamate valitsustasandite piiramatul ligipääs krediititurgudele võib tekitada keskvalitsusele planeerimatuid finantskohustusi, sest omavalitsused võivad võtta laene sellises mahus, et ei suuda neid enam ise teenendada. See omakorda võib avaldada mõju riigi makromajanduslikule tasakaalule. Kuid ka olukorras, kus omavalitsuste laenukoormus on hallatavates piirides, tõstab see avaliku sektori üldist võlataset ning põhjustab üldvalitsuse eelarvedefitsiiti, avaldades negatiivset mõju inflatsioonile ja intressimääradele ning tõrjudes välja erainvesteeringuid (eriti juhul, kui laene kasutatakse jooksvate kulude rahastamiseks). Lisaks makromajanduslikele probleemidele võib ülemäärase laenukoormusega omavalitsustel tekkida raskusi piisava hulga kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisega. Jooksvate kulude katmine laenuvahenditega tekitab aga lühiajalise fiskaalse illusiooni, võimaldades kohalikul avalikul sektoril kasvada üle oma optimaalse suuruse, kuna teenuste pakkumise kasv ei too kaasa kohalike maksude ja tasude tõusu. (Ahmad 1999: 32; Swianiewicz 2003: 39-40; Bailey 1999: 88; Fjeldstad 2001: 12)

Alternatiivse lähenemisena võib **omavalitsuste laenutegevuse piiramisel loota turujõududele**. Intressimäärade tõus ja krediitivõimaluste kitsenemine või kadumine liigse laenamise tagajärjel peaksid olema efektiivseteks sanktsioonideks kindlustamaks omavalitsuste finantsdistsipliini (Swianiewicz 2003: 40). Seda peaksid aitama säilitada ka kreditoride ranged nõudmised raamatupidamisstandardite ja eelarvestamise läbipaistvuse osas, sõltumatu auditeerimine, reitinguagentuuride teostatav järelevalve ning antavad soovitused jms (de Mello 2000: 368). Toetumine turujõududele eeldab siiski mitmete kitsendavate tingimuste täidetust, mille hulgast olulisemad on kapitalituru vabadus, avatus ja piisav arengutase, adekvaatse informatsiooni olemasolu laenuandjatel laenuvõtjate kohta, laenuvõtja reageerimine turusignaalidele ning keskvalitsuse kindel poliitika mitte käendada ülemäära laenanud omavalitsusi (nn *no-bail-out policy*) (Ter-Minassian, Craig 1997: 157, 162; Hoffman 1999: 90). Praktikast ei ole need tingimused enamasti täidetud.



Suurimateks probleemideks võib pidada reaalse riski puudumist laenuandjatel ning laenuvõtjate mittereageerimist turusignaalidele, sest turuosalisel eeldavad, et kui omavalitsus ei suuda oma võlgu teenendada, teeb seda keskvalitsus ning üldjuhul see eeldus kehtib. Omavalitsuste pankrotid on küll mitmetes riikides seadusandlikult võimalikud, kuid poliitilistel põhjustel haruldased. (Litvack *et al* 1998: 9; Swianiewicz 2003: 41; Ahmad 1999: 34; Entering... 1999: 124) Seetõttu on riike, mis loodavad omavalitsuste laenukoormuse piiramisel ainult turujõududele, vähe – nt Kanada, kuid ainult regionaalsel, mitte kohalikul tasandil, samuti Soome ja sisuliselt ka USA (Ter-Minassian, Craig 1997: 158-160; Hoffman 1999: 90).

Ka kirjanduses rõhutatakse enamasti selgelt sätestatud regulatiivse raamistiku, sh jooksvate tulude ja kulude tasakaalu nõude olulisust laenamisõiguse detsentraliseerimisel, et säilitada fiskaaldistsipliin ja makroökonoomiline stabiilsus ning toetada turujõudude distsiplineerivat rolli (vt nt Ahmad 1999: 34; Litvack *et al* 1998: 9, 16; Swianiewicz 2003: 41; Bailey 1999: 86; Entering... 1999: 117; Fjeldstad 2001: 11-12).<sup>39</sup> Samas on piirangute kehtestamisel oluline leida kompromiss omavalitsuste eelarvete lühiajalise paindlikkuse ja fiskaalpoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse vahel (deMello 2000: 367). Arvestada tuleb ka asjaoluga, et institutsionaalsed piirangud ei taga täielikku kontrolli madalamate valitsustasandite laenutegevuse üle, sest omavalitsustel on peaaegu alati võimalik neid vältida, näiteks tegevuskuludeks kapitalikuludeks ümber klassifitseerides, eelarveväliseid üksusi luues, munitsipaalettevõtete kaudu laene võttes, selliseid laenuinstrumente (nt liising) kasutades, mida piirangud arvesse ei võta jne (Hoffman 1999: 91; Ter-Minassian, Craig 1997: 166). Fundamentaalsemaks lähenemiseks on selliste institutsionaalsete põhjuste kõrvaldamine, mis tingivad omavalitsuste jätkusuutmatut laenamist. Võimalik on muuta funktsioonide jaotust tasandite vahel, suurendada omavalitsuste omatulusid, vaadata üle keskvalitsuse ülekannete ja omavalitsuste finantsolukorra jälgimise põhimõtted vms. (Litvack *et al* 1998: 16)

Teoreetilise osa kokkuvõtteks võib väita, et lisaks erinevate valitsustasandite funktsioonide täpsele määratlemisele ja nende täitmiseks vajaliku tulubaasi kindlustamisele on

---

<sup>39</sup> Mitmesuguste laenukontrolli viiside positiivseid ja negatiivseid külgi, nende sobivust erinevates oludes ning riikide vastavaid praktikaid on põhjalikumalt vaadelnud Ter-Minassian ja Craig (1997).

eduka fiskaalse detsentraliseerimise elluviimisel võtmetähtsusega sellise institutsionaalse raamistiku kujundamine, mis tekitaks omavalitsustele õigeid stiimuleid. Selleks, et kohalikud võimud tegutseksid vastavuses elanike soovide ja vajadustega ning valijatel oleks motivatsioon ja võimalus neid kontrollida, peab omavalitsustele olema tagatud esiteks piisav autonoomia nii kulude kui tulude osas ning teiseks otsene seos nende vahel, nii et jooksvate kulude suurendamine tooks kaasa kohaliku maksukoormuse samaväärse tõusu. Kui omavalitsused ei ole sunnitud järgima tasakaalus eelarve poliitikat, nii et (jooksvate) kulude kasvu on võimalik finantseerida laenude ja/või keskvalitsuse ülekannete abil, võib tulemuseks olla avaliku sektori kontrollimatu kasv, mis omakorda võib majanduses tõsisemaid probleeme tekitada. Ja kuigi keskvalitsusepoolne detailne kontroll kohalike finantside ja nende kasutamise üle on harva õigustatud (Litvack *et al* 1998: 11) ning ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 8 lubab administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras ning määral, mis on vastavuses kaitstavate huvide tähtsusega, on omavalitsuste tegevuse läbipaistvuse ja kohalikele huvidele vastavuse tagamiseks nende finantsolukorra jälgimine ning teatava tsentraalse järelevalve teostamine siiski vajalikud.

## **2. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOMIA OLUKORD JA ARENGUVÕIMALUSED**

### **2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonomia rahvusvahelises võrdluses**

#### **2.1.1. Eesti kohalike omavalitsuste autonomia oma kulude ja tulude kujundamisel**

Kohalike omavalitsuste kulu- ja tuluautonomia ulatus sõltub neile seadusandlusega antud õigustest ja pandud kohustustest, samuti valitsustasandite vahelisi suhteid puudutavatest regulatsioonidest. Järgnevalt on analüüsitud Eesti kohalike omavalitsuste ülesandeid ja tulusid reguleerivaid seadusi, et määratleda omavalitsuste funktsioonid, nende üleandmise viis (dekontsentratsioon, delegeerimine või devolutsioon) ja omatulude allikad ning anda hinnang omavalitsuste võimalusele otsustada iseseisvalt oma kulude ja tulude üle.

Põhiseaduse §2 kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt unitaarriik. Sellega on välistatud nii riigi föderatiivne ülesehitus kui üksikute territoriaalsete autonoomsete üksuste loomine (Eesti Vabariigi... 2008: 44). Haldusjaotust põhiseadus ei määratle, vaid võimaldab seda teha spetsiaalse(te) seadus(t)ega. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §2 järgi on haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Maakonnad on seejuures täidesaatva riigivõimu teostamise territoriaalsed üksused, kus teostatakse riiklikku haldamist. Seega on tegemist võimu dekontsentreerimisega. Viimastel aastatel on maakondade roll vähenenud, sest paljude valitsusasutuste piirkondlikud esindused (nt Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet, Keskkonnaamet jne) ei järgi enam maakondade piire, vaid hõlmavad neist mitut.

***Omaavalitsussüsteem on Eestis ühetasandiline:*** põhiseaduse §155 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusteks vallad ja linnad. Valdade ja linnade nimetamine põhiseaduses annab neile olemasolu garantii (maakondadel see puudub), mida soovitab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (art 2). Seejuures ei oleks põhiseaduse mõttega kooskõlas ka kõigi samasse liiki kuuluvate omavalitsusüksuste kaotamine liiki ennast formaalselt kaotamata, nt kõigi linnade muutmine vallasisesteks haldusterritoriaalse reformi käigus (Eesti Vabariigi... 2008: 729-730). Põhiseadus ei kindlusta siiski konkreetsete omavalitsusüksuste ja nende piiride püsimist, kuna üksuste nimekirja ei ole põhiseaduses toodud ning Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus annab haldusterritoriaalse korralduse muutmise valdade ja linnade osas valitsuse pädevusse (maakondade osas on see Riigikogu otsustada). Omaavalitsuste eneste nõusolek ei ole piiride muutmiseks vajalik, põhiseaduse §158 nõuab vaid nende arvamuse ärakuulamist. Kuna põhiseadus lubab peale valdade ja linnade moodustada ka muid kohaliku omavalitsuse üksusi, on Eestis põhiseadust muutmata võimalik luua mitmetasandiline omavalitsussüsteem (Eesti Vabariigi... 2008: 730).

Põhiseadus annab Eestis kohalikele omavalitsustele ***universaalpädevuse***, kuna §154 kohaselt on neil õigus seaduste alusel iseseisvalt tegutsedes otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Kohustusi lubab põhiseaduse §154 kohalikele omavalitsustele panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega, kusjuures seadusega omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest.

Järelikult soodustab põhiseadus vaatamata unitaarriigi põhimõtte järgimisele detsentraliseeritud valitsemissüsteemi loomist. Kohalikel omavalitsustel on põhiseaduslik garantii, neile on põhiseaduses pühendatud eraldi peatükk (ptk 14). Ülesandeid on omavalitsustele võimalik Eestis anda nii dekontsentratsiooni, delegeerimise kui devolutsiooni teel. Kui kohalikele omavalitsustele on seadusega pandud kohustus täita mingit riiklikku ülesannet, järgides täpselt seaduste või muude regulatsioonidega etteantud tingimusi, kusjuures rahastamine tagatakse riigieelarvest, tegutsevad omavalitsused riigivõimu kohapealsete esindustena ning tegemist on ***dekontsentratsiooniga***. Kui seadusega omavalitsustele riiklike funktsioonide üleandmisel on viimastele jäetud mõningane iseseisva otsustamise ruum või on ülesanded üle antud lepingu alusel, on tegemist ***delegeerimisega***. Lepingu alusel omavalitsusele pandud ülesannete täitmise rahastamise korda põhi-

seadus ega KOKS otseselt ei sätesta. Kuna aga tegemist on riiklike ülesannetega, siis põhiseaduse mõttest tulenevalt peaks neid finantseeritama riigieelarvest (Eesti Vabariigi... 2008: 730). Seejuures eeldatakse omavalitsustele pandud riiklike kohustuste kulu põhist rahastamist, nii et põhiseadusega vastuolus olevaks tuleb lugeda olukord, kus omavalitsus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha omatuludest või täitma kohustusi valikuliselt. Samuti ei luba põhiseadus sätestada riigielu küsimusi kohaliku elu küsimustena, st riigieelarvest mitterahastatavatena. (Eesti Vabariigi... 2008: 725-728)

Kõik kohaliku elu küsimused on omavalitsuste pädevuses. Seejuures on neil võimalik vabalt valida, milliseid kohalikke küsimusi, millal ja kuidas lahendada (arvestades siiski põhiseadusest ja seadustest tulenevaid nõudeid) (Eesti Vabariigi... 2008: 728). Seega on tegemist **devolutsiooniga**. Kuigi põhiseadus ei anna ühtegi konkreetset ülesannet kohalike omavalitsuste kompetentsi, tagab universaalpädevuse olemasolu Eesti omavalitsustele Treisman'i (2002) käsitluse kohaselt (vt alapunkt 1.1.1) vähemalt osalise autonoomia. Detsentraliseerimise taseme ja eesmärgid määrab siiski keskvõim, põhiseadus ei sätesta otsesõnu omavalitsuste minimaalset nõutavat rolli Eesti haldussüsteemis.

Devolutsiooni põhimõtet rõhutab ka KOKS §2, mis annab rahva poolt valitud esinduskogule ja selle poolt moodustatud täitevorganile<sup>40</sup> otsustusõiguse kohaliku elu puudutavates küsimustes ning kohustab neid seaduste alusel iseseisvalt korraldama ja juhtima kohaliku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades kohalikke iseärasusi. Seejuures on omavalitsuste volikogude valimistel põhiseaduse §156 järgi hääleõiguslikud kõik omavalitsuses püsivalt elavad täisealised isikud. Püsielanikest mittekodanike kaasamine valijate ringi aitab potentsiaalselt tagada parema vastavuse omavalitsuse pakutavate teenuste tarbijate ja teenuste pakkumise üle otsustajate vahel. Ideaalis peaks kohalike võimude vastutuse tagamiseks sama isikute ring teenuste pakkumist kohalike maksude ja tasude kaudu ka rahastama.

Omavalitsustele antud õigus lahendada kohaliku elu küsimusi ei luba riigil neid küsimusi enda otsustada võtta, sest tegemist oleks kohaliku omavalitsuse olemusliku tuumikpä-

---

<sup>40</sup> Esindusdemokraatia kõrval on lubatud ka vahetu demokraatia (nt rahvahääletus, elanike üldkoosolek) kasutamine. Püsiasiustusega väikesaarte seaduse §5 annab aga mitmete kohaliku elu küsimuste lahendamise sellistel saartel otse elanike üldkogu kätte.

devuse võõrandamisega (Eesti Vabariigi... 2008: 725). Siiski annab põhiseaduse §154 seadusandjale võimaluse omavalitsuste iseseisvust piirata, arvates mõned oma sisult kohaliku elu küsimused viimaste hulgast põhjendatult välja. Samuti on võimalik kõrgendatud avalikust huvist lähtuvalt teha mõne kohaliku elu küsimuse lahendamine kohustuslikuks või kirjutada ette selle lahendamise põhimõtted (Eesti Vabariigi... 2008: 728). Omavalitsustel puudub aga KOKS §65 kohaselt õigus oma pädevust, ülesandeid ning nende täitmiseks seadusega ettenähtud vahendeid riigi valitsusasutustele delegeerida.

**Kohalike omavalitsuste ülesanded** loetleb KOKS §6. Selle järgi on omavalitsusüksuse kohustuseks korraldada oma territooriumil sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekan-  
net, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, hea-  
korda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning  
valla teede ja linnatänavate korrashoidu. Tegemist on tüüpiliste kohaliku valitsustasandi  
pädevusse kuuluvate ülesannetega, millest kasusaajateks on kohalikud elanikud ja ette-  
võtted. Vaid sotsiaalabi ja -teenused on otseselt seostatavad keskvalitsuse kohustuseks  
oleva tulude sobiva jaotuse kujundamisega. Samas võib nende puhul toimuda rahasta-  
mine riigieelarvest ning kohaliku tasandi pädevuses olla vaid abivajajate väljaselgitami-  
ne ja neile riiklike teenuste pakkumine, sest KOKS järgi on omavalitsuse ülesandeks  
ainult vastavate teenuste pakkumise korraldamine. Kuna kõiki loetletud funktsioone  
peab omavalitsus täitma juhul, kui need ei ole teiste seadustega kellegi teise vastutusse  
antud, ei anna KOKS kohaliku tasandi tegelikest ülesannetest selget ülevaadet.

Omavalitsuste ülesandeks on KOKS §6 järgi ka oma territooriumil asuvate koolieelsete  
lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade,  
muuseumide, spordibaaside, tervishoiuasutuste, turva- ja hooldekodude ja teiste kohali-  
ke asutuste ülalpidamine, kui need on omavalitsuse omanduses. Omavalitsuse funk-  
tsioonide kitsendamine kohustuseni pidada üleval olemasolevaid asutusi ei taga elanike  
kindlustamist teenustega juhul, kui nimetatud asutused puuduvad ega motiveeri omava-  
litsusi vastavaid asutusi rajama ja arendama. Teatud juhtudel paneb mõni teine seadus  
omavalitsustele siiski kohustuse tagada teenusega varustatus vastava asutuse olemas-  
olust sõltumata. Näiteks nõuab koolieelse lasteasutuse seadus kõigile lastele, kelle vane-  
mad seda soovivad, võimaluse loomist käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Mitmete  
eespool nimetatud teenuste (nt haridus, tervishoid) puhul on aga kehtestatud riiklikud

miinimumstandardid ning teenuste piisava kättesaadavuse ja selleks vajalike asutuste olemasolu peab lõppastmes tagama riik (Eesti Vabariigi... 2008: 726). KOKS §6 kohaselt võidaksegi kõigi eespool nimetatud asutuste teatud kulude katmine näha ette riigieelarvest või muudest allikatest. Selline ebamäärasus omavalitsuste ülesannete kirjeldamisel ei taga funktsioonide selgepiirilist jaotust valitsustasandite vahel.

Lisaks eespool loetletutele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus KOKS §6 kohaselt ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole kellegi teise otsustada ja korraldada antud. Seega kinnitatakse omavalitsuste universaalsuspädevust, mis ei võimaldagi nende ülesannete täpse ja lõpliku nimekirja esitamist, sest omavalitsusel peab olema võimalik endal valida ja otsustada, milliste kohaliku elu küsimuste lahendamist oluliseks ja vajalikuks peetakse.

Kõigi valdade ja linnade ülesanded on KOKS kohaselt samad, mingeid erisusi omavalitsusüksuse liigi või suutlikkuse alusel ette ei nähta. Põhiseaduse kohaselt võib olulistelt tunnustelt erinevate omavalitsusüksuste õiguste maht ülesannete iseloomu ja haldussuutlikkust silmas pidades olla aga erinev (Eesti Vabariigi... 2008: 730). See annab võimaluse asümmeetriliseks detsentraliseerimiseks, mida siiani Eestis kasutatud ei ole.

Põhiseadus annab omavalitsustele õiguse moodustada oma ülesannete täitmiseks liite ja ühisasutusi<sup>41</sup>. Sellele lisaks lubab KOKS (§62) omavalitsusüksustel ühiselt tegutseda, anda volitused mõnele vallale või linnale ning moodustada lisaks liitudele muid ühendusi (mittetulundusühinguid või seltsinguid). Samuti on KOKS § 35 kohaselt omavalitsusüksusel õigus asutada teenuste osutamiseks oma ametiasutuste hallatavaid asutusi, olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, asutada sihtasutusi, olla mittetulundusühingu liikmeks ning sõlmida lepinguid (sh teiste omavalitsustega). See annab võimaluse delegeerida elanike teatud teenustega varustamine omavalitsuse välistele pakkujatele või teha seda koostöös teiste omavalitsustega, mis on eriti oluline väikeste, piisavate ressursside ja võimekuseta omavalitsusüksuste jaoks.

Kõigist eespool kirjeldatud nõuetest kinnipidamine eeldab kohalike ja riiklike küsimuste selget eristamist, samuti ammendavat nimekirja riiklikest ülesannetest, mis on omavalit-

---

<sup>41</sup> Põhiseaduse §160 kohaselt ei ole välistatud ka omavalitsuste kohustuslike koostöövormide ehk nn sundliitude kehtestamine (Eesti Vabariigi... 2008: 743).

sustele täitmiseks antud. Aluseid selleks põhiseaduses ega KOKS-is aga toodud ei ole. Riigikohtu hinnangul<sup>42</sup> on kohaliku elu küsimused sisulisest kriteeriumist lähtuvalt need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi, kuid täpsemaid suuniseid ülesannete eristamiseks ei anna ka nimetatud institutsioon. Asjaolule, et olemuslikult omavalitsuslike ülesannete ja seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste piiritlemine seadusandluses on ebaselge, on Riigikohus siiski tähelepanu juhtinud<sup>43</sup>. 2010. aasta märtsis kinnitati varasemat seisukohta otsusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigusaktide andmata jätmine, mis sätestaksid selgelt, millised seadusega kohalikele omavalitsustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud<sup>44</sup>.

Kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmine eeldab *piisavate ressursside* olemasolu, mida tagava rahastamismehhanismi loomine on Riigikohtu hinnangul<sup>45</sup> põhiseadusest tulenevalt riigi ülesanne. Piisava tulubaasi nõue hõlmab seejuures nii omavalitsustele pandud riiklike ülesandeid, omavalitsuste olemuslike kohustuslike ülesandeid kui neile rahalise otsustusvabaduse jätmist selliste vabatahtlike ülesannete täitmiseks, mis kuuluvad kohaliku omavalitsuse põhiolemusse (Eesti Vabariigi... 2008: 738). Kuna aga ülesannete valitsustasandite vahelises jaotuses ning riigielu ja kohaliku elu küsimuste eristamises valitseb ebaselgus, siis puudub alus otsustamaks, milline on omavalitsuste rahastamise piisav tase. Kehtiva finantseerimissüsteemi probleemsele juhtis 2010. aasta märtsis tähelepanu ka Riigikohus<sup>46</sup>, tunnistades põhiseadusvastaseks olukorra, kus omavalitsustele kohaliku elu küsimuste korraldamiseks ette nähtud raha ei ole riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud ressurssidest selgelt eristatav ning seadused ei taga omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmise kulude katmist riigieelarvest.

Kui omavalitsustele pandud riiklike ülesannete puhul eeldab põhiseadus kulupõhist rahastamist, siis omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisava tulubaasi kindlustamiseks on erinevaid võimalusi. Seadusandja on pädev otsustama, kas vajalikud ressursid taga-

---

<sup>42</sup> Riigikohtu Põhiseaduslikkuse... RT III 2007, 25, 202.

<sup>43</sup> Vt nt Riigikohtu Üldkogu... RTIII, 2004, 11, 128.

<sup>44</sup> Riigikohtu Üldkogu... RTIII, 2010, 13, 97.

<sup>45</sup> Riigikohtu Üldkogu... RTIII, 2004, 11, 128.

<sup>46</sup> Riigikohtu Üldkogu... RTIII, 2010, 13, 97.



takse kohalike maksude sätestamise, riiklike maksude (tervikuna või osaliselt) kohalikesse eelarvetesse suunamise või riigieelarvest tehtavate eraldistega (Eesti Vabariigi... 2008: 727-728). Kohalike omavalitsuste iseotsustamise õigust aitab tagada põhiseaduses (§157) nõutav iseseisva eelarve olemasolu, samuti neile antud õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi<sup>47</sup>. Kuigi lõive, kasutustasusid jms põhiseadus ei maini, tuleks Riigikohtu hinnangul tõlgendada vastavat seadusepunkti ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi hõlmavana sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse (Eesti Vabariigi... 2008: 738). Kohalike omavalitsuste **tuluautonoomia** nõutavat miinimumtasest põhiseaduses sätestatud ei ole. Makse (laiema tõlgenduse kohaselt ka tasusid) on omavalitsustel õigus kehtestada ainult seadusega lubatud piirides, st keskvõimu otsustada on, milliseid makse (tasusid) ja mil määral omavalitsused rakendada võivad. Mitmel korral on Riigikohus tunnistanud omavalitsusüksuse kehtestatud tasu kehtetuks vastuolu tõttu mõne seaduse ja seetõttu ka põhiseaduse § 157-ga<sup>48</sup>. Seega on Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia tase keskvõimu määrata.

Valla- ja linnaeelarve seaduse §5 alusel jagunevad **kohaliku omavalitsuse eelarve tulud** majandusliku sisu alusel järgmiselt: 1) maksud; 2) kaupade ja teenuste müük, sh lõivud; 3) materiaalse ja immateriaalse vara müük; 4) tulud varadelt; 5) toetused, sh välisabi; 6) muud tulud, sh trahvid. Kui eelarve kulud ületavad tulusid, näeb sama seaduse §2 vahe katmiseks ette finantseerimistehingud, millega kaasnevad muudatused finantsvarades (hoiused, ostetud väärt-paberid jms) ning kohustustes (võetud laenud, emiteeritud väärt-paberid jms).

Kohalikesse eelarvetesse laekuvad maksutulud saab maksu kehtestamise pädevuse alusel jagada osaliselt või täielikult omavalitsuste eelarvetesse laekuvateks riiklikeks maksudeks ning valla- või linnavolikogu määrusega kehtestatud kohalikeks maksudeks.

Eesti kohalike omavalitsuste tulubaasi põhilise osa on 1990ndate algusest saadik moodustanud **üksikisiku tulumaks**. Aastatel 1990-1993 laekus see tervikuna kohalikesse

---

<sup>47</sup> KOKS §36 kohaselt on koormis volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele pandav kohustus teha kohustuslikke töid valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeskirjade täitmiseks isikute omandis või valduses oleval kinnistul ja sellega vahetult piirneval üldkasutataval alal. Mingeid rahalisi kohustusi koormisena kehtestada ei või.

<sup>48</sup> Vt nt Riigikohtu Põhiseaduslikkuse... RTI, 1998, 113/114, 1887; Riigikohtu Põhiseaduslikkuse... RTIII, 2002, 12, 120.

eelarvetesse. Ühetasandilise omavalitsussüsteemi loomisest 1994. aastal jäeti kohaliku tasandi käsutusse 52% residentide üksikisiku tulumaksust, alates 1996. aastast aga 56%. Ülejäänud maksuosa laekus riigieelarvesse. (Kohaliku omavalitsuse... 2010) Alates 2004. aastast on Eesti maksupoliitika olnud suunatud otseste maksude vähendamisele ja kaudsete maksude osakaalu suurendamisele<sup>49</sup>. Seoses majanduskriisiga on tulumaksu-määr 2008. aastast püsinud siiski 21% tasemel. Alates 2004. aastast ei sõltu tulumaksu-seaduse kohaselt kohalikesse eelarvetesse laekuv maksuosa enam üksikisiku tulust teh-tavatest mahaarvamistest (nt maksuvaba tulu, koolituskulud jms). Maksumaksja eluko-hajärgsele omavalitsusüksusele laekus selle tulemusel 2004. aastal 11,4%, 2006. aastal 11,8%, alates 2007. aastast 11,9% ning alates 2009. aasta algusest 11,93% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust seaduses sätestatud mahaarvamisi arvestamata. 2009. aasta veebruaris võttis Riigikogu aga vastu otsuse alandada omavalitsuste osa 1. aprillist 2009 11,4%-le, kuhu see on jäänud tänaseni.

Seni on kohalikesse eelarvetesse laekuv üksikisiku tulumaksu osa loetud Eestis enamas-ti omavalitsuste omatuluks (vt nt Trasberg 2003; Reiljan *et al* 2006), kuid selline käsit-lus ei ole õigustatud. Kuna üksikisiku tulumaksu baasi, määra ning kohalikesse eelarve-tesse päritoluprintsiibi alusel laekuvate tulude osakaalu määrab ühepoolselt seadusandja (Riigikogu) ning seda administreerib samuti keskvõim (Maksu- ja Tolliamet), puudub omavalitsusel igasugune kontroll tema eelarvesse laekuva tulumaksusumma üle ja järe-likult ka tuluautonoomia. Omavalitsuste tulumaksuosa kasutusotstarvet keskvõim siiski ei sätesta, mistõttu on tegemist nn vabade tulude hulka kuuluva jagatud maksuga. Selli-ne rahastamissüsteem ei taga aga kohalike võimude vastutust valijate ees ning rasken-dab pikaajaliste plaanide koostamist ja elluviimist kohalikul tasandil, sest omavalitsus-üksuse maksulaekumised võivad lisaks demograafilistes näitajates ning majanduskon-junktuuris toimuvatele muutustele, millest vähemalt viimased on raskesti prognoosita-vad, muutuda ka keskvõimu ootamatute otsuste tulemusena nagu 2009. aastal.

Teise riikliku maksuna laekub alates selle kehtestamisest 1993. aastal vähemalt osaliselt kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse **maamaks**. Algselt nägi maamaksuseadus ette

---

<sup>49</sup> Tulumaksuseaduse kohaselt plaaniti aastatel 2005-2007 üksikisiku tulumaksu määra alandada 26%-lt 20%-ni. Hiljem perioodi pikendati, nii et 20%-ni pidi tulumaksu määr jõudma aastal 2009. 2007. aastal otsustati tulumaksu edasine alandamine 18%-ni aastaks 2011.

riigieelarvesse laekuva riikliku maamaksu määraga 0,5% ning omavalitsuse eelarvesse laekuva kohaliku volikogu kehtestatava kohaliku maamaksu määraga 0,3-0,7% maa maksustamishinnast aastas, kusjuures 1994. aasta lõpuni oli kõikjal kohalikuks maa maksu määraks 0,5%. 1996. aastast laekub kogu maamaks omavalitsustele. Maamaksu määraks sai 0,8-1,2%, 1997. aastast 0,5-2% ning 2002. aastast 0,1-2,5% (põllumajanduslikus kasutuses oleva maa puhul 0,1-2,0%) maa maksustamishinnast aastas. Maksu-määrade kehtestamise õigus on kohalikul volikogul. Maksustatakse kogu maa, v.a seaduses nimetatud maksuvaba maa (maa, millel on majandustegevus keelatud, kaitsealade loodusreservaadi jms maa, välisriikide esinduste hoonete juurde kuuluv maa, kalmistute ja kirikute alune maa, munitsipaalmaa, avalikus kasutuses olev maa jms). Omavalitsusel on õigus diferentseerida maksumäärade maa hinnatsoonide ja sihtotstarbe alusel, samuti vabastada isiku kirjaliku avalduse alusel maamaksust pensionär, represseeritu või maa omanik tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,3 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses (tingimusel, et isik ei saa maalt renditulu). Maamaksu administreerib Maksu- ja Tolliamet, lähtudes omavalitsuselt saadud andmetest. Kuna omavalitsusel on võimalik maamaksu määrasid muutes ning maksuvabastusi andes või tühistades otseselt mõjutada oma eelarvesse laekuva tulu suurust, on maamaksu näol tegemist omavalitsuse omatuluga vaatamata sellele, et maamaks on keskvõimu administreeritav riiklik maks.

1994. aastal vastu võetud kohalike maksude seadus võimaldab omavalitsusel kehtestada ka mitmeid **kohalikke makse**, mis juba oma olemuselt kuuluvad tema omatulude hulka. Kohalikke makse saab kehtestada valla- või linnavolikogu oma määrusega. Seadusega lubatud maksuliikideks on selle vastuvõtmisest alates olnud müügi-, paadi-, reklaami-, mootorsõiduki-, loomapidamis-, lõbustus- ning teede ja tänavate sulgemise maks. Alates 2003. aastast on kohalike maksude nimekirjas parkimistasu. Kuni 2000. aastani võisid omavalitsused kehtestada ka kohalikku tulumaksu ettevõtetele ning kuni 2002. aastani isikumaksu. Seadus määratleb kohalike maksude baasid (müügitulu puhul ka maksumäärade ülempiiri), jättes omavalitsusele siiski võimaluse anda maksusoodustusi ja -vabastusi. Maksude kogumise ja haldamisega peab tegelema omavalitsus ise, vaid müügitulu kogumine on võimalik lepinguga Maksu- ja Tolliametile üle anda. Samas on omavalitsustel õigus sõlmida omavahel leping sama liiki kohalike maksude maksuhalduri ülesannete andmiseks ühe lepinguosalise valla või linna ametiasutusele.

Lisaks maksudele on omavalitsustel võimalik tulusid hankida **kaupade ja teenuste müügist**. Peamiselt on tegemist erinevate kohaliku omavalitsuse asutuste (nt haridus-, kultuuri-, spordi-, tervishoiuasutuste) laekumistega majandustegevusest (nt kasutustasud), samuti riigilõivudega, üüri- ja rendituludega ning laekumistega õiguste müügist. Nimetatud tulud kuuluvad omatulude kategooriasse, kuna nende suuruse määramisel on omavalitsused üldjuhul vabad (v.a riigilõivude puhul), mis võimaldab neil oma eelarve tulupoolt kujundada.

Lisaks sellele on Eesti kohalikud omavalitsused suhteliselt vabad oma **varade haldamisel ja nendelt tulu teenimisel**. Omavalitsusel on õigus müüa nii materiaalsel (nt maa, hooned, rajatised) kui immateriaalsel varal. Kuna müügiotsuse teeb ja hinna kehtestab omavalitsus, on tegemist tema omatuluga. Siiski ei tohiks varade müügist saadavaid tulusid kasutada jooksvate kulude katmiseks, sest pikemas perspektiivis ei ole tegemist jätkusuutliku tuluallikaga. Varade kasutamisest saadavad tulud koosnevad mitmesugustest intressi- ja viivisetuludest, omanikutuludest ning rendi- ja üürituludest mittetoode- tud põhivaralt. Viimaste hulka kuuluvad peamiselt maardlate kaevandamisõiguse ja vee erikasutuse tasud. Keskkonnatasude seaduse kohaselt laekub kohalikku eelarvesse 50% teatud riikliku tähtsusega maardlate ja 100% kohaliku tähtsusega maardlate kaevandamisõiguse tasust ning 50% vee erikasutusõiguse tasust (v.a juhul, kui vett võetakse piiri- veekogust). Kuna loodusvarade kasutusõiguse tasu kehtestatakse seaduste ja nende alusel vastu võetud valitsuse määrustega, ei ole omavalitsusel võimalik oma eelarvesse lae- kuva tulu suurust mõjutada, mistõttu ei ole tegemist tema omatuluga. Muid varalt teeni- tavaid tulusid saab aga käsitleda omavalitsuste omatuludena.

**Toetused**, sh Euroopa Liidu abirahad tulevad kohaliku omavalitsuse eelarvesse peami- selt riigieelarvest. Üksikisiku tulumaksu osalise võtmisega riigieelarvesse 1994. aastast moodustati toetusfond maksulaekumiste vähenemise kompenseerimiseks omavalitsuste- le. Lisaks sellele eraldati juba 1990ndate algusest neile riigieelarvest sihtotstarbelisi summasid. (Kohaliku omavalitsuse... 2010) Praegusel ajal tehakse riigieelarve seaduse §9 kohaselt riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse eraldisi eelarvete tasandus- fondi kaudu ning sihtotstarbeliste eraldistena. Esimesel juhul on tegemist küll üldise toetusega, mida omavalitsus saab kasutada omal äranägemisel (sihtotstarbeliselt eralda- tud vahendeid võib valla- ja linnaeelarve seaduse §16 järgi kasutada ainult ettenähtud

otstarbel), kuid otsene võimalus eelarvesse laekuva summa suurust mõjutada puudub omavalitsusel mõlemal juhul. Seega ei ole kahtlemata tegemist omavalitsuste omatuluga. Lisaks nimetatud toetustele näeb valla- ja linnaeelarve seaduse §7 ette, et kui pärast kohaliku eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või valitsuse õigusakte, mille tulemusel omavalitsusüksuse eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse vastavad summad või vähendatakse vastavalt omavalitsusele pandud kohustusi.

Omavalitsustel on ka mõningaid **muid tulusid** nagu trahvid, saastetasud, keskkonnale tekitatud kahju hüvitus jms. Kas tegemist on omavalitsuse omatuluga, tuleks analüüsida igal konkreetset juhul eraldi, kuid grupina käsitledes võib muud tulud lugeda omatulude hulka, kuna vähemalt teatud määral on omavalitsusel võimalik saadavat summat mõjutada (nt suurendades laekumisi trahvidest järelevalvet ja administreerimist tõhustades).

Alapunktis 1.2.2 toodu kohaselt on kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia oluliseks komponendiks ka nende iseseisev **ligipääs krediiturgudele**. Eestis reguleerib omavalitsuste laenutegevust 1994. aastal vastu võetud valla- ja linnaeelarve seadus. Algselt käsitleti selles laene omavalitsuse tuluna, kuigi kehtestati nende võtmisele teatud piirangud. Finantseerimistingutena vaadeldakse laene 2003. aastast. Alates 2004. aastast on omavalitsusel võimalik võtta laenu, kasutada kapitalirenti, emiteerida võlakirju ja võtta muid võlakohustusi järgmistel tingimustel<sup>50</sup>: 1) kõigi tasumata võlakohustuste kogusumma koos uute kohustustega ei või ületada 60% selleks eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised; 2) tagasimakstavate laenude ja intresside kogusumma ei või ühelgi eelseisval eelarveaastal ületada 20% laenu võtmise aastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud sihtotstarbelised eraldised; 3) laenu võib võtta vaid valla või linna arengukavas ettenähtud investeringuteks. Kui omavalitsus ületab lubatud kohustuste mahu, on valitsusel riigieelarve seaduse §9 alusel õigus vähendada talle tasandusfondist tehtavaid väljamakseid summa ulatuses, mille võrra mahtu ületati. Kui aga omavalitsus muutub kehtestatud piirangutele vaatamata maksejõuetuks, ei ole võimalik tema suhtes pankrotimenetlust algatada (Eesti Vabariigi... 2008: 740). Laenude andmine on omavalitsusüksustel KOKS §38 järgi üldjuhul keelatud.

---

<sup>50</sup> Loetletud piiranguid ei kohaldata välisabi sildfinantseerimiseks võetavatele laenudele, kuid sel juhul peab omavalitsusüksus taotlema loa rahandusministrilt, v.a riigilt laenu võtmise korral.

Seoses sooviga hoida valitsussektori eelarvedefitsiit 3% piires SKP-st nagu nõuab Euroopa Liidu lepinguga sätestatud eelarvekriteerium, kehtestati 2009. aastal valla- ja linnaeelarve seadusega omavalitsustele kohustuste võtmise täiendavad piirangud, mis kehtivad 2011. aasta lõpuni. Nende kohaselt võivad omavalitsus ja tema valitseva mõju all olev üksus (kui selle tuludest üle poole tuleb valitsussektorilt) olukorras, kus SKP on vähenenud kaks kvartalit järjest, kuni kolme eelarveaasta jooksul võtta uusi (pikaajalisi) kohustusi, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist, ainult välisabi (sh EL toetuste) sildfinantseerimiseks, nende toetuste saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks või varem võetud sarnaste kohustuste refinantseerimiseks. Seejuures tuleb kõik võetavad kohustused rahandusministeeriumiga kooskõlastada. Kui kohustusi võetakse muudel eesmärkidel või rahandusministeeriumi kooskõlastuseta, peatab rahandusminister tasandusfondi eraldiste ja tulumaksu summade ülekandmise kohalikku eelarvesse reeglitevastaselt võetud kohustustega võrduvas mahus (aga mitte rohkem kui 20% ulatuses omavalitsusüksusele tasandusfondist ja tulumaksust ettenähtud vahenditest).

Seega ei loodeta Eestis omavalitsuste laenutegevuse iseeneslikule reguleerumisele turujõudude toimet, vaid kehtestatud on konkreetsed piirangud võetavate kohustuste mahule ja laenatud vahendite kasutusotstarbele. Seejuures nõutakse nn eelarve tasakaalu kuldreegli järgimist, kuna laenuga on lubatud finantseerida ainult investeringuid. Eriti märkimisväärsed on laenupiirangud praeguse majanduskriisi tingimustes, mil keskvaldumise peaeesmärgiks on Maastrichti eelarvekriteeriumi täitmine. Kui varasematel aastatel oli Eestis Ter-Minassian'i ja Craig'i (1997) liigituse kohaselt (vt alapunkt 1.2.2) tegemist seadusega kehtestatud reeglitel baseeruva kontrolliga, siis 2009. aastast kehtib keskvaldumise otsene administratiivne kontroll omavalitsuste laenutegevuse üle. Seejuures on seaduse sõnastusega püütud välistada olukorrad, kus omavalitsustel õnnestub kehtestatud kitsendusi vältida näiteks munitsipaalteenuste kaudu laene võttes või nende laene garanteerides, eelarveväliseid üksusi luues ja nende kaudu laene võttes vms võimalusi kasutades. Sellest võib järeldada, et Eesti kohalikel omavalitsustel praegu iseseisev ligipääs krediititurule sisuliselt puudub.

Eelnevat kokkuvõttes võib tõdeda, et kuigi Eesti põhiseadus soosib detsentraliseeritud valitsemissüsteemi kujundamist, tuleneb unitaariigi olemusest siiski keskvaldumise domineerimine kohalike omavalitsuste üle. Keskvaldumise määrab nii detsentraliseerimise kui ko-

halike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatuse, tal on õigus muuta omavalitsuste piire, ülesannete ja tuluallikate jaotust valitsustasandite vahel, toetuste maksmise põhimõtteid omavalitsustele jms. Valdadel ja linnadel kui kohaliku omavalitsuse üksustel on küll põhiseaduslik garantii ning universaalpädevus, kuid põhiseadus ei sätesta omavalitsuste soovitatavat või nõutavat fiskaalautonoomia taset. Kuna seadused ei võimalda kohalike ja riigielu küsimuste, samuti omavalitsustele pandud riiklike kohustuste selget eristamist, on Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia ulatusele hinnangu andmine keeruline. Ebaselge ülesannete jaotus valitsustasandite vahel raskendab omavalitsuste adekvaatse finantseerimissüsteemi väljaarendamist ning hinnangu andmist praeguse rahastamiskeemi sobivusele. Kohaliku valitsustasandi omatuludeks saab Eestis lugeda vaid maa-maksu, kohalikud maksud, kaupade ja teenuste müügist saadud tulud, tulud varadelt (v.a laekumised mittetoodetud põhivaralt) ning mõned muud, vähetähtsad tulud. Põhimõtteliselt kuuluvad omatulude hulka ka laekumised varade müügist, kuid mittejätkusuutlikkuse tõttu tuleks vältida jooksvate kulude rahastamist sellisest allikast. Kuna omavalitsuste kontrolli all ei ole ühtegi suure tulupotentsiaaliga maksu, on nende tuluautonoomia suhteliselt piiratud. Alates 2009. aastast puudub omavalitsustel sisuliselt ka ligipääs krediiditurule, mis nende fiskaalautonoomiat veelgi kitsendab.

### **2.1.2. Eesti kohalike omavalitsuste autonoomia võrdlus teiste Euroopa riikidega**

Konkreetselt riigi kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatusele hinnangu andmiseks tuleb seda võrrelda teiste riikidega, sest fiskaalautonoomia on alati suhteline. Andmeprobleemide tõttu, millele on järgnevas alapunktis tähelepanu juhitud, on riikide kõrvutamine aga keeruline. Olemasolevaid andmeid aluseks võttes on siiski võrreldud Eesti valitsemissüsteemi detsentraliseeritust ja kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust teiste Euroopa riikide kui meile kultuuriliselt ja majanduslikult lähima piirkonnaga.

Omavalitsuste fiskaalautonoomia on otseselt seotud riigi detsentraliseerituse astmega, sest tsentraliseeritud valitsemissüsteemis ei saa omavalitsustel olla tegutsemis- ja otsustusvabadust. Mingit piiri või normi, mis eristaks detsentraliseeritud riike tsentraliseeritustest, ei ole siiski võimalik määratleda, kuna tegemist on pideva skaalaga (Treisman 2002: 3). Sama kehtib madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia kohta. **Riikide-**

**vahelised erinevused** valitsustasandite vaheliste fiskaalsete suhete korralduses on suured. Varieeruvad valitsustasandite arv, iga tasandi üksuste hulk ja suurus, funktsioonide ja tuluallikate jaotus tasandite vahel, iga tasandi otsustusõiguse ulatus. Kuigi selline mitmekesisus raskendab üldistuste tegemist, on teiste riikide kogemused tihti ainsaks kasutatavaks juhiseks fiskaalsete suhete korraldamisel riigis (Fjeldstad 2001: 1-2).

Riikidevahelisi erinevusi tingivad ajaloolised põhjused, erisused riigi füüsilistes karakteristikutes (sh geograafilistes tingimustes), konstitutsioonilises ja poliitilises korralduses, elanikkonna heterogeensuses, riigi sekkumise ulatuses majandusotsustesse jms tegurid (Fjeldstad 2001: 1; Entering... 1999: 115; Bailey 1999: 63). Empiiriliste uuringute kohaselt on riigi fiskaalse detsentraliseerituse tase seda kõrgem, mida suurem, rikkam ning demokraatlikum riik on (vt nt Oates 1972; Panizza 1999; Treisman 2002). Etniline heterogeensus võib aga olla fiskaalse detsentraliseerituse tasemega nii võrdelises (vt nt Panizza 1999) kui pöördvõrdelises (vt nt Treisman 2002) seoses.

Riikide omavahelise võrdlemise muudab keeruliseks asjaolu, et detsentraliseerituse taseme **hindamiseks puudub ühtne, üldtunnustatud viis** ning kontseptsiooni mitmetahulisuse tõttu ei pruugigi selle väljatöötamine võimalik olla (Decentralization... 1999: 14; Schneider 2003: 42; Martinez-Vazquez, McNab 2003: 1602). Seetõttu sõltuvad uurinute tulemused olulisel määral mudeli püstitusest ning kasutatud mõõdikutest. Enamasti antakse riigi fiskaalse detsentraliseerituse üldisele tasemele hinnang madalamate valitsustasandite kulutuste osakaalu alusel üldvalitsuse kogukuludest ja/või riigi SKP-st (vt nt Schneider 2003; Treisman 2002; Panizza 1999; Oates 1985; Jin, Zou 2002; Thiessen 2001), samuti madalamate valitsustasandite tulude osakaalu alusel üldvalitsuse kogutuludest ja/või riigi SKP-st (vt nt Schneider 2003; Panizza 1999; Oates 1985; Trasberg 2009). Selline indikaatorite valik on otseselt seotud kasutatava statistikaga. Sisuliselt ainsad rahvusvaheliselt võrreldavad andmed valitsussektori rahanduse kohta pärinevad Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) iga-aastaselt avaldatavast kogumikust (*“Government Finance Statistics Yearbook”*), mistõttu kasutatakse enamikus uuringutes fiskaalse detsentraliseerituse taseme mõõtmiseks just neid. Kuid ka muudes (sh riikide statistika-kogumikes) toodud **andmetega kaasnevad** enamasti samasugused **probleemid**.

Esiteks **vaadeldakse madalamaid valitsustasandeid** statistikas sageli **ühtse grupina**, arvestamata, mitu tasandit keskvalitsusest allpool on ning kui suured on iga tasandi va-



litsusüksused. Omavalitsuse tasandeid tuleks aga väärtustada erinevalt (nt neile erinevaid kaale andes), sest ülesannete andmine suurte, regionaaltasandi üksuste pädevusse seostub suurema tsentraliseeritusega kui samade ülesannete täitmine väikeste, elanikele lähemal asuvate kohaliku tasandi üksuste poolt (Panizza 1999: 108). Treisman'i (2002) uuringu kohaselt, kus valitsustasanditeks loeti nii iseseisva otsustusõigusega omavalitsusüksused kui keskvalitsuse kohapealsed esindused, oli 1990ndate keskel valitsustasandite keskmiseks arvuks maailmas 3,6 (mediaan 4). Madalaim oli vastav näitaja Ladin-Ameerikas ning Ida-Euroopas ja endise Nõukogude Liidu aladel (keskmiselt 3,3), kõrgeim (keskmiselt 4,1) aga Saharast lõunasse jäävas Aafrikas. Kuigi üldiselt võiks eeldada, et valitsustasandite suurem arv seostub ulatuslikuma fiskaalse detsentraliseeritusega, siis Treisman'i (2002) tulemused seda ei kinnita.

Ka üksuste arv eri valitsustasanditel ning nende suurus võivad oluliselt erineda. Suurtes OECD riikides (v.a Prantsusmaal) on madalaima valitsustasandi keskmine omavalitsusüksuse elanike arv 5000-7000, Jaapanis ligi 40000 ning Ühendkuningriigis üle 100000. Seevastu arengumaadele on pigem iseloomulik omavalitsusüksuste arvu kasv. (Entering... 1999: 115-116) Suurem arv väiksemaid valitsusüksusi tähendab ühelt poolt küll detsentraliseeritumat süsteemi, kuna võimalus kohalike eelistuste ja vajaduste arvessevõtmiseks on suurem ning omavalitsuste vahel valitseb tugevam konkurents, kuid teiselt poolt seab see funktsioonide üleandmisele omavalitsuste pädevusse piirid, kuna väga väikeste üksuste suutlikkus paljusid ülesandeid täita ei pruugi olla piisav ning ühikukulud võivad liiga suurteks kujuneda. Näiteks Põhja-Euroopa riikides (eelkõige Skandinaaviamaades) on just omavalitsuste ühinemine aidanud kaasa kohaliku tasandi pädevuste laiendamisele (vt Page, Goldsmith 1987).

Teiseks probleemiks olemasolevate statistiliste andmete ja nendel tuginevate detsentraliseerimise indikaatorite kasutamisel on **omavalitsuste autonoomia küsimuse mitteametamine**. Madalamate valitsustasandite kulude osakaal valitsussektori kogukuludest (või SKP-st) ei anna pilti omavalitsuste otsustusõiguse tegelikust ulatusest. Tegemist võib olla nii devolutsiooni, delegeerimise kui dekontsentratsiooniga, kusjuures isegi riigi siseselt toimub ülesannete madalamatele valitsustasanditele üleandmine eri valdkondades enamasti erineval viisil. Statistika aga madalamate valitsustasandite kulusid nende autonoomia alusel eristada ei võimalda. Treisman (2002), kes loeb madalamad valitsusta-

sandid vähemalt osaliselt autonoomseks, kui põhiseadus annab vähemalt ühele neist tasanditest otsustuspädevuse vähemalt ühes valdkonnas ja/või garanteerib vähemalt ühele madalamatest valitsustasanditest universaalpädevuse, tegi 133 riigi 1990ndate keskpaiga põhiseaduste alusel järelduse, et vaid 27-s neist oli madalamatel valitsustasanditel osaline autonoomia. Seejuures oli Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas selliseid riike 42% valimist, Lähis-Idas aga mitte ühtegi. Keskmise tugevusega ning statistiliselt oluline korrelatsioon madalamate valitsustasandite osalise autonoomia ja fiskaalse detsentraliseerituse vahel Treisman'i (2002) uuringus viitab aga sellele, et madalamate valitsustasandite suurema osakaaluga valitsussektori kogukuludes kaldub kaasnema ka nende suurem vabadus otsuste tegemisel.

Analoogselt ei arvestata fiskaalse detsentraliseerituse taset madalamate valitsustasandite tulude osakaalu alusel valitsussektori kogutuludest (või SKP-st) mõõtes, kas tegemist on vastavate tasandite omatulude või kõrgemalt poolt üle kantud ressurssidega. Seda probleemi püütakse vahel lahendada, samastades madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia taseme nende maksutulude osakaaluga kogutuludest ja/või vaadeldes omavalitsuste sõltuvuse ulatust keskvalitsusest keskvalitsuse toetuste osakaalu alusel omavalitsuste kogutuludest (vt nt Schneider 2003; de Mello 2000; Jin, Zou 2002; Thiessen 2001). Sellisel juhul jäetakse aga tähelepanuta, et madalamate valitsustasandite maksutuludena kajastuvad statistikas ka jagatud maksud ning nende eelarvetesse laekuvad keskvalitsuse kehtestatud maksud, mille üle puudub omavalitsustel igasugune kontroll. Seega ei ole kõik maksutulud omavalitsuste omatulud. Samuti ei arvestata asjaolu, et omavalitsustel on ka muid omatulusid peale maksude.

Madalamate valitsustasandite autonoomia arvessevõtmine on aga oluline, sest enamik teoreetilisi argumente, mis rõhutavad detsentraliseeritud valitsemissüsteemide efektiivsuseeliseid, eeldavad vaikimisi eeliste tulenemist just omavalitsuste autonoomiast (nii tulude kui kulude osas). Ka empiirilised uuringud näitavad, et üks ja sama mudel võib anda erinevaid fiskaalse detsentraliseerimise indikaatoreid kasutades erinevaid tulemusi (võrdle nt Oates 1985; Davoodi, Zou 1998; Ebel, Yilmaz 2002 ja Meloche *et al* 2004 tulemusi). Seejuures on teooria põhjal oodatavate tulemuste saamine tõenäolisem, kui kasutatakse madalamate valitsustasandite tuluautonoomia ulatust kajastavaid fiskaalse detsentraliseerimise indikaatoreid. Sellest võib järeldada, et paremaid tulemusi kaldub

detsentraliseerimine andma juhul, kui sellega kaasneb madalamate valitsustasandite kontrolli suurenemine oma tulude üle (võrreldes olukorraga, kus neile pandud funktsioone rahastatakse keskvalitsuse ülekannetest).

Kolmandaks probleemiks madalamate valitsustasandite kulude või tulude osakaalu kasutamisel fiskaalse detsentraliseerituse mõõdikuna on asjaolu, et nimetatud näitajad **ei võta arvesse madalamate valitsustasandite kogu mõju**. Tänapäeval rahastatakse paljusid avaliku sektori teenuseid kasutustasudest ning neid võivad pakkuda nii munitsipaal-ettevõtted kui lepingute alusel erafirmad või kolmas sektor. Alternatiivseid teenusepakumise vorme, kus (oma)valitsus küll vastutab elanike varustamise eest teatud teenustega, kuid ise neid ei tooda, kasutatakse maailmas üha enam. Selliste teenustega seotud tulud ja kulud valitsusüksuse eelarves aga ei kajastu (v.a makstud subsiidiumid ja saadud kasumieraldised). Teatud teenuste finantseerimiseks võidakse kasutada eelarvevälistest фонде, mis samuti alati valitsusüksuste eelarvetel põhinevas statistikas ei sisaldu. Lisaks ei pruugi rahvusvahelistes statistikakogumikes avaldatud andmete puhul metoodika kõigi riikide puhul täpselt kattuda ning probleeme võib esineda ka andmete usaldusväärsusega, sest enamasti tuginetakse riikide endi esitatud statistikale.

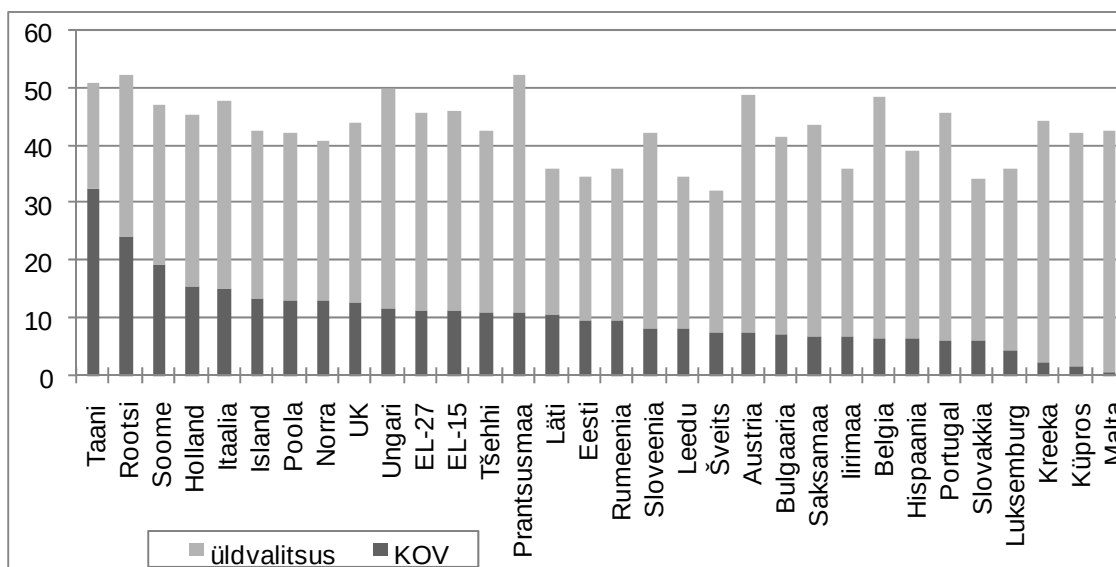
Kirjeldatud probleemidele vaatamata on IMF'i avaldatav statistika sisuliselt ainsaks võimaluseks maailma riike fiskaalse detsentraliseerituse alusel omavahel võrrelda ilma iga riiki detailselt uurimata. Alternatiivseks lähenemiseks oleks juhtumiuuringute (*case-study*) läbiviimine. Kuna detsentraliseerimine on oma olemuselt riigispetsiifiline (või isegi valdkonnaspetsiifiline) protsess, on järelduste tegemiseks ja hinnangute andmiseks vaja tunda konteksti, eelkõige võtta arvesse institutsionaalseid tegureid. Seetõttu on detailised, rohket infot sisaldavad juhtumiuuringud antud valdkonnas üheks sobivamaks uurimismeetodiks (Litvack *et al* 1998: 29). Samas on juhtumiuuringute, täpsemalt seal esitatud andmete ja järelduste usaldusväärsust raske kindlaks teha (Cohen, Peterson 1996: 15). Seega esineb probleeme nii juhtumianalüüside kui rahvusvahelise statistikaga, kusjuures kummalgi on oma eelised ja puudused. Parima tulemuse annab nende sümbioos – juhtumianalüüsist on võimalik saada riigi kohta detailseid andmeid, rahvusvaheline statistika pakub aga võrdlusbaasi riigi olukorrale hinnangu andmiseks (Rodden 2004: 498; Litvack *et al* 1998: 30).

Üldiselt on madalamate valitsustasandite kulude osakaal üldvalitsuse kogukuludest maailma ülejäänud piirkondadega võrreldes kõrgem OECD riikides, st eelkõige Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas (vt Treisman 2002: 19-20; de Mello 2000: 368-369). Suhteliselt ulatuslik on see ka Ida-Euroopas ja endise Nõukogude Liidu aladel (vt Treisman 2002: 19-20). Seejuures kaldub OECD riikides madalamate valitsustasandite roll olema suurem seal, kus keskvalitsuse osakaal SKP-st on väiksem (de Mello 2000: 368-369). Madalamate valitsustasandite rahastamispõhimõtete alusel saab OECD riigid jagada kahte gruppi: föderaalriikides (v.a Austraalia, Belgia ja Hispaania) ning unitaarriikidest Rootsis, Soomes ja Islandil tuleb peamine osa madalamate valitsustasandite ressursidest maksutuludest ning keskvalitsuse toetuste osa on suhteliselt väike, ülejäänud Euroopa riikides ja Austraalias tugineb madalamate valitsustasandite rahastamine aga peamiselt keskvalitsuse ülekannetele (de Mello 2000: 368, 370).

Siiski erinevad riigid isegi majanduslikult nii integreerunud ja kultuuriliselt sarnases piirkonnas kui Euroopa oma detsentraliseerituse ja fiskaalautonoomia tasemelt olulisel määral. Järgnev analüüs tugineb Eurostat'i kodulehel avaldatavatel andmetel, hõlmates Euroopa Liidu liikmesriike ning Šveitsi, Norrat ja Islandit. Kuigi statistika kogumise ja esitamise põhimõtetes ei ole Eurostat'i andmete puhul ilmselt nii suuri erinevusi kui IMF'i andmete korral, on ülejäänud probleemid sarnased eespool väljatoodutega. Käesoleva töö kontekstis on suurimaks kitsaskohaks asjaolu, et kuigi Eurostat'i andmed on valitsustasandite kulude ja tulude osas IMF'i andmetest oluliselt detailsemad, ei võimalda ka need eristada madalamate valitsustasandite autonoomseid kulusid ja tulusid mitteautonoomsetest. Samuti ei võta need arvesse valitsussektori kogu mõju ning kohati on statistika madalamate valitsustasandite kohta esitatud agregeeritult – regionaaltasandi andmed on eraldi välja toodud vaid föderaalriikide (Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania, Šveits) kohta.

Vaatlusalustes ***Euroopa riikides*** ulatuvad ***kohalike omavalitsuste kulud*** SKP-st vähem kui ühest protsendist Maltal rohkem kui 30%-ni Taanis (vt joonis 2). Viimase aastakümnega ei ole seejuures suuri muutusi toimunud (vrd joonis 2 ja lisa 1). Riikidest, mille andmed on olemas nii 1997. kui 2007. aasta kohta, on omavalitsuste kulude osakaal SKP-st vähemalt kahe protsendipunkti võrra suurenenud neljas (Rumeenia, Poola, Island, UK) ning vähemalt kahe protsendipunkti võrra vähenenud kolmes (Iirimaa, Norra,

Austria). Eestis on omavalitsuste osakaal SKP-st jäänud praktiliselt samaks (vähenemine 0,4 protsendipunkti).



**Joonis 2.** Üldvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKP-sse (%) Euroopa riikides 2007. a. (Eurostat, autori arvutused).

Kohalike omavalitsuste kulude osakaalu põhjal SKP-st on kõige detsentraliseeritumad Põhjala riigid, eelkõige Taani (32,5%) ja Rootsi (24,4%), aga ka Soome (19,3%). Ka kohalike omavalitsuste kulude osakaal üldvalitsuse kogukuludest on suurim (40-65%) nimetatud riikides (vt lisa 2). Samas jääb Maltal ja Küprosel omavalitsuste kulude osakaal valitsussektori kogukuludest alla 5%, mis annab tunnistust väga suurtest riikidevahelistest erinevustest. Regionaalne ja kohalik tasand koos<sup>51</sup> on märkimisväärselt mõjuvad ka Euroopa föderaalriikides, kus need moodustavad 16,2-21,5% SKP-st ning 33,2-64,9% üldvalitsuse kogukuludest (vt lisad 3 ja 4). Kohalike omavalitsuste roll jääb neis riikides aga Euroopa Liidu keskmisele<sup>52</sup> alla (vt joonis 2 ja lisa 2).

Tugev seos kohalike omavalitsuste ja üldvalitsuse osakaalu vahel SKP-st Euroopa riikides puudub (korrelatsioonikoefitsient 0,48). Joonise 2 põhjal ei saa ka väita, et Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riigid oleksid selgelt tsentraliseeritumad kui majanduslikult arenenu-

<sup>51</sup> Kahe tasandi andmed on summeeritud, mis võib nende osakaalu SKP-st ja valitsussektori kogukuludest üle hinnata, sest maha ei ole arvatud võimalikke tasanditevahelisi ülekandeid.

<sup>52</sup> Siin ja edaspidi on arvestatud Euroopa Liidu liikmesriikide keskmist, seega Norra, Šveitsi ja Islandi andmeid hõlmatud ei ole.

mad Lääne-Euroopa riigid. Eesti kohalike omavalitsuste kulude osakaal SKP-st on EL keskmisest ca 15% madalam (vastavalt 9,7% ja 11,3%), omavalitsuste kulude osakaal üldvalitsuse kogukuludest aga ületab EL keskmist enam kui 10% võrra (vastavalt 27,9% ja 24,7%). Rahandusministeeriumi sama aasta kohta esitatud omavalitsuste eelarveandmed (vt Kohalike omavalitsuste kuuaruanded) erinevad mõnevõrra, peamiselt tervishoiukulude osas, Eurostat'i andmetest. Ilmselt tuleneb lahknevus Eesti Haigekassa kaudu rahastatavate, kuid omavalitsuste omandisse kuuluvate eraõiguslike teenusepakkuja te kulude käsitlemisest kohaliku valitsustasandi kuludena Eurostat'i statistikas. Rahandusministeeriumi andmetel oli Eesti kohalike omavalitsuste kulude osakaal SKP-st 2007. aastal 8,4%, valitsussektori kogukuludest aga 24%. Eelnevast tulenevalt võib Eestit lugeda Euroopa Liidu kontekstis keskmiselt detsentraliseeritud riigiks.

**Kohalike omavalitsuste kulude jaotus valdkondade lõikes** on Euroopa Liidus riigiti väga erinev (vt lisa 5). Enamikus „vanades” liikmesriikides<sup>53</sup> ja Norras on teistest kulvaldkondadest mõnevõrra suurema osakaaluga haridus ja sotsiaalkaitse, mõnes riigis ka tervishoid. Seevastu „uutes” liikmesriikides domineerib hariduskulude kõrval pigem majandusvaldkond ja sotsiaalkaitsekulud on enamasti vähemolulised. Eesti kohaliku tasandi kulude struktuuri võrdlemisel teiste Euroopa riikidega on võrreldavuse tagamiseks lähtutud Eurostat'i statistikast. Rahandusministeeriumi andmetel leitud valdkondade osakaalud omavalitsuste kogukuludest on võrreldavuse huvides toodud lisa 6.

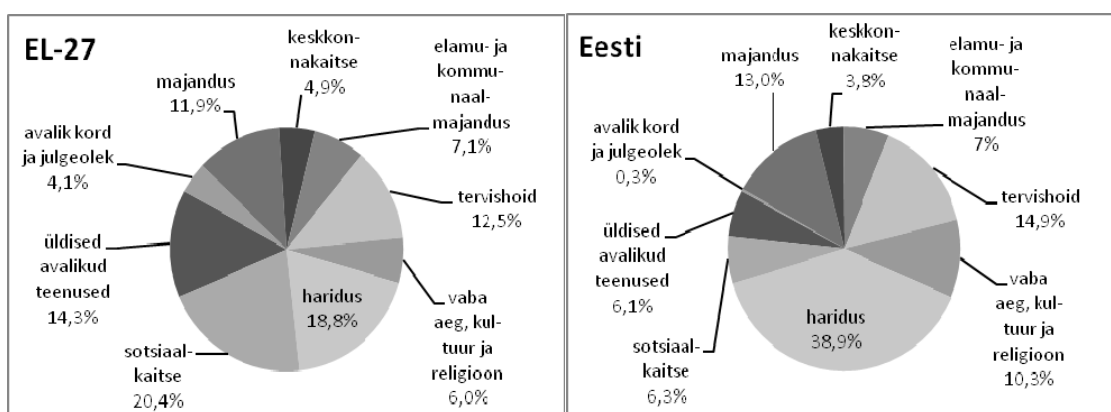
Võrreldes Eesti omavalitsuste kulude struktuuri EL keskmisega (vt joonis 3), torkab silma hariduskulude domineerimine Eestis teiste valdkondadega võrreldes. EL-s keskmiselt on kulude jaotus ühtlasem: sotsiaalkaitse, haridus, üldised avalikud teenused, tervishoid ning majandus annavad 10-20% kogukuludest, elamu- ja kommunaalmajanduse, vaba aja, keskkonnakaitse ning avaliku korra ja julgeoleku tagamisega seotud kulud jäävad aga 4-7% vahele kogukuludest. Eestis on hariduskulude järel tähtsuset järgmised kululiigid tervishoid<sup>54</sup> ja majandus, mille osakaalud on EL keskmistest mõnevõrra suuremad. Ka vaba aja veetmise võimalusi, kultuuri ja religiooni toetavad Eesti omavalitsused rohkem, kui seda Euroopas keskmiselt tehakse, sotsiaalkaitse kulude tase jääb aga

---

<sup>53</sup> Enne 2004. aastat EL-ga liitunud riigid. 2004. ja 2007. aastal liitunud riike nimetatakse selles kontekstis „uuteks” liikmesriikideks.

<sup>54</sup> Rahandusministeeriumi andmetel oli tervishoiu osakaal siiski vaid 0,8% (vt lisa 6).

EL keskmisele oluliselt alla. Kohalike omavalitsuste ülalpidamine tundub Eestis olevat suhteliselt odavam kui EL-s keskmiselt, sest üldiste avalike teenuste osakaal omavalitsuste kogukuludest on madalam ning ka vastava valdkonna kulud protsendina SKP-st jäävad Eestis (0,6%) EL keskmisele (1,6%) alla (Eurostat). Kulud elamu- ja kommunaalmajandusele on Eestis EL keskmisel tasemel ning keskkonnakaitsekuludki ei jää EL keskmisest väga palju maha. Selgelt väikseima osakaaluga (0,3%) kuluvaldkonnaks Eesti omavalitsustes on avalik kord ja julgeolek. Ka EL-s keskmiselt on nimetatud valdkonna osakaal väikseim, kuid ulatub siiski 4,1%-ni omavalitsuste kogukuludest.



**Joonis 3.** Kohalike omavalitsuste kulud valdkondade lõikes Eestis ja Euroopa Liidu keskmine 2007. a. (Eurostat, autori arvutused).

Vaadeldes omavalitsuste osakaalu üldvalitsuse kuludest valdkondade lõikes (vt lisa 7) on näha, et kõige tüüpilisemateks kohalikeks vastutusaladeks on elamu- ja kommunaal-majandus, keskkonnakaitse ning vaba aeg, kultuur ja religioon. Elamu- ja kommunaal-majanduses moodustab kohalike omavalitsuste osa valdkonna kogukuludest üle 50% 20 riigis vaatlusalusest 28-st, kusjuures üle 90% on see kümnes riigis, sh Eestis. Keskkonnakaitstes on omavalitsuste osakaal üle poole kogukuludest koguni 25 riigis, kuid üle 90% ulatub see vaid neljas. Eestis jääb omavalitsuste roll vastavas valdkonnas EL keskmisele selgelt alla. Vaba aja, kultuuri ja religiooniga seotud kuludest kannavad omavalitsused üle poole 18 riigis (sh Eestis), kuid üle 90% ei ulatu nende osakaal kuskil. Teistes valdkondades jääb omavalitsuste roll reeglina tagasihoidlikumaks (EL keskmine on alla 50% vastava valdkonna üldkuludest), kuid on siiski märkimisväärne ka hariduses ja majanduses. Eestis teevad omavalitsused üle poole valdkonna kogukuludest lisaks juba nimetatud elamu- ja kommunaalmajandusele ning vabale ajale veel hariduses.

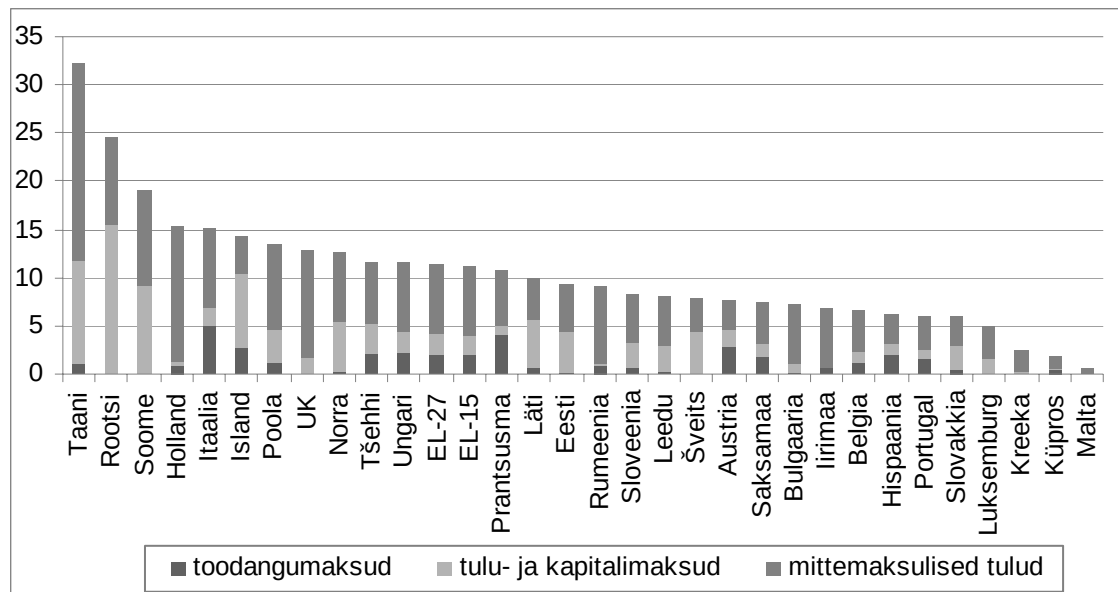
Riikides, mille kohta on regionaaltasandi andmed eraldi välja toodud, moodustavad ka sellel tasandil suurima osa kuludest haridus, sotsiaalkaitse, tervishoid ja majandus, kuigi riikidevahelised erinevused on siingi suhteliselt suured (vt lisad 8 ja 9). Näiteks Belgias ja Hispaanias on haridusvaldkond suures osas regionaaltasandi eelarvetest rahastatav, Saksamaal ja eriti Austrias on aga selle tasandi roll hariduskuludes väiksem. Samas tehakse Saksamaal suurem osa avaliku korra ja julgeoleku tagamisega seotud kuludest regionaaltasandi eelarvetest, Hispaanias aga rahastatakse sealt lisaks haridusele väga olulises mahus tervishoidu.

Kulude valitsustasandite vahelist jagunemist analüüsides ja riike selle alusel omavahel võrreldes tuleb siiski arvestada, et ei ole teada, kui suur on kohalike omavalitsuste (või ka regionaaltasandi) tegelik otsustusõigus erinevates küsimustes. Ka valdkonna ligi 100%-line finantseerimine omavalitsuste eelarvetest ei tõesta, et neil on nimetatud küsimuses autonoomia, st õigus ja võimalus ise määrata, kuidas antud valdkonnas teenuste pakkumist korraldada, millises mahus, milliseid teenuseid ja kellele pakkuda.

***Kohalike omavalitsuste rahastamiseks Euroopas*** ühtset mudelit välja kujunenud ei ole ning riikidevahelised erinevused on ka siin suured (vt joonis 4). Pea kõigis vaatlusalustes riikides (v.a UK, Rootsi, Soome, Kreeka ja Malta) saavad omavalitsused vähemalt mingi osa oma tuludest kinnisvaramaksust. Enamikel juhtudel moodustab see vähemalt poole (Eestis 66,7%) toodangumaksudest (*taxes on production*), kuues riigis aga 100%. Samas jäävad kinnisvaramaksust saadavad tulud ühe protsendi piiresse SKP-st (Eestis 0,2%), vaid Islandil on selle osakaal 2,7% ja Prantsusmaal 2,4% SKP-st. (Eurostat)

Tulumaksudest ei saa üldse tulu vaid Iirimaa ja Malta omavalitsused, enim kasutatakse neid kohalikul tasandil aga Põhjamaades, kus nende osakaal SKP-st ulatub 5,1%-st Norras 15,6%-ni Rootsis (EL keskmine on 2% SKP-st, Eesti näitaja 4%). Omavalitsuste kogutuludest moodustavad tulumaksud vähemalt 40% Rootsis, Islandil, Šveitsis, Lätis, Soomes, Eestis, Slovakkias ja Norras, kusjuures EL keskmine on alla 18%. Kuigi täielikult puuduvad maksutulud vaid Malta omavalitsustel, moodustavad need rohkem kui poole omavalitsuste kogutuludest vaid Islandil, Rootsis, Austrias, Šveitsis, Lätis ja Hispaanias. Eestis annavad maksutulud omavalitsuste kogutuludest 46,2%, EL keskmine on 36%. Kuna statistika ei erista aga omavalitsuste kontrolli all olevaid ja jagatud makse, ei ole võimalik ka Euroopa omavalitsuste tuluautonoomia tasemele hinnangut anda.





**Joonis 4.** Kohalike omavalitsuste tuluallikad suhtena riigi SKP-sse (%) Euroopa riikides 2007. a. (Eurostat, autori arvutused).

Enamikus Euroopa riikides toetub omavalitsuste finantseerimine siiski peamiselt mittemaksulistele tuludele: need annavad omavalitsuste kogutuludest vähemalt poole 24-s riigis vaatlusalusest 30-st (vt joonis 4). Seejuures rahastatakse Malta omavalitsusi vaid mittemaksulistest tuludest, üle 80% annavad need omavalitsuste eelarvetest aga Hollandis, Iirimaa, Kreekas, Bulgaarias, Rumeenias ning UK-s (EL keskmine on ligi 64%). Mittemaksuliste tulude hulgas domineerivad reeglina keskvalitsuse toetused. Lisaks neile kuuluvad nimetatud kategooriasse kasutustasud, omandilt teenitavad tulud, trahvid jms, mis oma olemuselt on omavalitsuste omatulud, kuid olemasolev statistika ei võimalda tululiike täpsemalt eristada. Tasudest suurem osa ei läbi enamasti üldse omavalitsuste eelarveid, mistõttu on nende kasutamist võimalik analüüsida sisuliselt ainult juhtumiuuringute abil, sest vastav üldine statistika puudub üldjuhul isegi riigisisesele.

Ka regionaaltasandi tegevuste rahastamises on riikides, mille kohta andmed on, suuri erinevusi. Saksamaal saab regionaaltasand peamised tulud maksudest (eelkõige tulu-, aga ka toodangumaksudest). Hispaanias ja Šveitsis annavad maksutulud veidi üle poole regionaaltasandi kogutuludest, kusjuures Hispaania puhul on tegemist peamiselt toodangu-, Šveitsi puhul aga pea täielikult tulumaksudega. Austrias saab regionaaltasand maksutuludest kolmandiku oma kogutuludest (pea võrdselt tulu- ja toodangumaksudest), Belgias aga vaid 16,2% (eelkõige toodangumaksudest). (Eurostat)

**Madalamate valitsustasandite tuluautonoomiat** on analüüsinud OECD (vt Fiscal Decentralization... 2002; Taxing Powers... 1999<sup>55</sup>). Nimetatud uuringute puudusteks on aga nende ühekordsus (tegemist ei ole pidevalt uuendatava statistikaga) ning hõlmatud riikide piiratud hulk: Fiscal Decentralization... (2002) vaatleb kümmet EL-ga ühinenud KIE riiki, Taxing Powers... (1999) 19 OECD liikmesriiki.

OECD andmetel (Fiscal Decentralization... 2002: 44) oli 1999. aasta seisuga KIE riikidest omatulude<sup>56</sup> osakaal omavalitsuste jooksvatest kogutuludest kõrgeim Tšehhis ja Slovakkias (ca 40%) ning madalaim Leedus (4,8%). Eestis oli vastav näitaja 15,4%, mis jäi KIE riikide keskmisest (25%) oluliselt madalamaks. Seejuures moodustasid KIE riikides valdava enamuse omavalitsuste omatuludest mittemaksulised tulud. Omavalitsuste kontrolli all olevad maksud ületasid muid omatulusid vaid Slovakkias ning olid nendega enam-vähem võrdsed Ungaris. Täielikult puudusid omavalitsuste kontrolli all olevad maksutulud Bulgaarias, Lätis ja Leedus.

Riigi SKP-st andsid omavalitsuste omatulud KIE riikides keskmiselt vaid 2%, sh nende kontrolli all olevad maksud 0,5%. Kõrgeim oli omatulude osakaal SKP-st Poolas (4,2%), kusjuures enamus sellest tuli mittemaksulistest tuludest. Märkimisväärne oli omatulude osakaal SKP-st veel Ungaris ja Tšehhis, teistes riikides jäi see oluliselt madalamaks. Omavalitsuste kontrolli all olevatest maksudest saadud tulud ületasid ühe protsendi piiri SKP-st ainult Ungaris ja Poolas. Eestis moodustasid omavalitsuste omatulud SKP-st vaid 1,2%, sh omavalitsuste kontrolli all olevad maksud 0,5%. (Fiscal Decentralization... 2002: 46)

KIE riikide omavalitsuste suurimad tulud pärinesid jagatud maksudest ning omavalitsuste eelarvetesse laekuvatest maksudest, mille baasi ja määra kehtestab keskvalitsus. Sellistest allikatest said KIE riikide omavalitsused keskmiselt 48,3% oma kogutuludest (3,6% SKP-st), Leedus aga koguni 91% kogutuludest (6,6% SKP-st). Üle 60% kogutuludest moodustasid kirjeldatud maksud veel Rumeenias ja Eestis, üle 4% riigi SKP-st lisaks Leedule ka Lätis, Eestis ning Bulgaarias. (Fiscal Decentralization... 2002: 44, 46)

---

<sup>55</sup> Taxing Powers... (1999) käsitleb ainult madalamate valitsustasandite maksuautonoomiat.

<sup>56</sup> Omavalitsuste kontrolli all olevad maksutulud (maksud, mille puhul omavalitsus kontrollib maksubaasi ja/või maksumäära) ja mittemaksulised tulud, v.a toetused.

OECD järelduse põhjal (Fiscal Decentralization... 2002: 5) oligi suurimaks erinevuseks KIE riikide ja EL „vanade“ liikmesriikide vahel KIE riikide ülimalt vähene maksuautonoomia, mida demonstreerib ka lisa 10. KIE riikidest oli omavalitsuse kontrolli all olevate maksude osakaal omavalitsuste kõigist maksutuludest märkimisväärtne vaid Ungaris, Poolas ja Slovakkias, kuid samas jäi omavalitsuste maksutulude osakaal kogu valitsussektori maksutuludest neis riikides alla KIE keskmise. Leedus ja Lätis, kus omavalitsuste maksutulude osakaal valitsussektori maksutuludest oli KIE riikidest suurim, pärinesid need 100%-liselt maksudest, mille baasi ja määra kehtestas keskvalitsus. Nimetatud riikide järel omavalitsuste maksutulude osakaalu arvestuses kolmandal kohal asunud Eestis oli omavalitsuste kontrolli all vaid kümnendik nende maksutuludest. Seejuures ei olnud üheski KIE riigis jagatavate maksude puhul keskvalitsuse ja omavalitsuste proportsiooni muutmiseks vaja omavalitsuste nõusolekut.

Vaatlusalustest Lääne-Euroopa riikidest moodustasid madalamate valitsustasandite kontrolli alt täielikult väljas olevad tulud enamuse nende maksutuludest vaid Norras ja Portugali autonoomsetes regioonides. Teistes riikides, kus jagatud makse olulisel määral kasutati (Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania), oli maksutulude jaotuse muutmiseks keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite vahel vaja viimaste nõusolekut. Suurima osa madalamate valitsustasandite maksutuludest andsid vaadeldavates Lääne-Euroopa riikides siiski maksud, mille baasi määras küll keskvalitsus, kuid maksumäärade kehtestamise õigus (vähemalt seadusega sätestatud piirides) oli madalamatel valitsustasanditel.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et maailma riikide võrdlemine madalamate valitsustasandite (või kohalike omavalitsuste) fiskaalautonoomia ulatuse alusel ei ole võimalik, kuna selleks vajalik statistika puudub. Fiskaalse detsentraliseerituse tase (mõõdetuna madalamate valitsustasandite kulude osakaaluna valitsussektori kogukuludest või SKP-st) on üldiselt kõrgeim Euroopas ja Põhja-Ameerikas. Samas on ka Euroopa siseselt riikidevahelised erinevused omavalitsuste rollis ning nende kulude ja tulude struktuuris suured. Eesti võib Euroopa kontekstis lugeda küll keskmiselt detsentraliseeritud riigiks, kuid omavalitsuste tulu- ja eriti maksuautonoomia on enamiku Lääne-Euroopa riikidega võrreldes väga madal. Ja kuigi see on iseloomulik kõigile KIE riikidele, jääb Eesti omavalitsuste tuluautonoomia märkimisväärselt alla ka KIE riikide keskmisele. Omavalitsuste kuluautonoomia alusel ei võimalda olemasolev statistika omavahel võrrelda ka Euroopa riike.

## 2.2. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia tagamise probleemid ja võimalused

### 2.2.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia riigisisese erinevused

Võrdluses teiste Euroopa riikidega oli Eesti kohalike omavalitsuste tulu- ja eriti maksuautonoomia 1990ndate lõpu seisuga madal. Järgnevalt on analüüsitud Eesti omavalitsuste tulu- ja kuluautonoomia tasemes sellel sajandil toimunud arenguid, tuues välja ka omavalitsusüksuste vahelised erinevused.

*Eesti kohalike omavalitsuste omatulude keskmisest osakaalust* aastate lõikes<sup>57</sup> annavad ülevaate tabel 2 ja lisa 11. Selgelt suurima osa omavalitsuste omatuludest moodustab kaupade ja teenuste müük, mille laekumised on püsinud 10% ümber omavalitsuste kogutuludest. Tähtsusetel teisel kohal olev maamaks moodustab kaupade ja teenuste müügituludest vaid ca kolmandiku. Seejuures kinnitavad maamaksu osakaalu muutused (langus kiire kasvu aastatel ning suurenemine majanduslanguse ajal) väidet, et tegu on majanduse arengutsükli suhtes väheelastse tuluallikaga, mille laekumised ei suurene proportsionaalselt majanduskasvuga, kuid ka ei vähene majanduslanguse korral. Omavalitsuste kolmandaks oluliseks omatulude allikaks on varade müük. Erinevalt kahest varem nimetatud tululiigist on selle osakaal aastate lõikes aga väga muutlik ning seotud majanduse üldise konjunktuuriga: kui kiire kasvuga 2006. aastal andis varade müük omavalitsustele 8,5% nende kogutuludest, siis 2008. aastaks oli selle osakaal langenud alla ühe protsendi. Kuna tegu on ka mittejätkusuutliku tuluallikaga, siis on edasises analüüsis varade müük omavalitsuste omatulude hulgast välja jäetud. Kõigi ülejäänud tuluallikate osakaal jääb keskmiselt alla ühe protsendi omavalitsuste kogutuludest. Nende hulgast on kõige stabiilsemaks tuluallikaks kohalikud maksud, mille kasutamises võib vaadeldava perioodi jooksul ka teatavat kasvu täheldada. Sellele vaatamata on kohalike maksude roll Eestis omavalitsuste kulude katmisel marginaalne. Nii varalt teenitavad tulud kui muud tulud on lisaks oma väiksusele ka suhteliselt ebastabiilsed.

---

<sup>57</sup> Eelarveklassifikaatorite süsteemi muutumise tõttu 2003. aastast ei ole varasemad andmed võrreldavad.

**Tabel 2.** Eesti kohalike omavalitsuste omatulud 2003.-2008. a. (Eesti keskmine, % omavalitsuste kogutuludest)

| <b>Omatulu</b>                                  | <b>2003</b>  | <b>2004</b>  | <b>2005</b>  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  |
|-------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Maamaks                                         | 3.84         | 3.70         | 3.45         | 2.86         | 2.74         | 3.32         |
| Kohalikud maksud                                | 0.67         | 0.73         | 0.80         | 0.73         | 0.85         | 0.81         |
| Kaupade ja teenuste müük                        | 8.39         | 10.94        | 10.43        | 9.03         | 8.87         | 9.66         |
| Materiaalse ja immateriaalse vara müük          | 3.22         | 4.04         | 4.80         | 8.56         | 2.86         | 0.94         |
| Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt | 0.47         | 0.58         | 0.29         | 0.63         | 0.87         | 0.92         |
| Muud tulud                                      | 0.71         | 0.37         | 0.71         | 0.68         | 0.54         | 0.44         |
| <b>Omatulud kokku</b>                           | <b>17.29</b> | <b>20.36</b> | <b>20.49</b> | <b>22.49</b> | <b>16.72</b> | <b>16.09</b> |
| <b>Omatulud kokku ilma varade müügita</b>       | <b>14.08</b> | <b>16.32</b> | <b>15.69</b> | <b>13.93</b> | <b>13.86</b> | <b>15.15</b> |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

Kui lugeda omavalitsuste omatulude hulka ka materiaalse ja immateriaalse vara müük, moodustasid need vaatlusalusel perioodil keskmiselt 16-22,5% omavalitsuste kogutuludest, olles kõrgeimad 2006. ja madalamad 2008. aastal. Selgelt on näha varade müügi suur roll omatulude kogumahu määramisel. Arvates varade müügi omatulude hulgast välja, on tulemuseks omatulude jäämine vahemikku 13,9-16,3% omavalitsuste kogutuludest. Kuna OECD analüüsi (Fiscal Decentralization... 2002) kohaselt oli Eesti omavalitsuste omatulude osakaal kogutuludest 1999. aastal keskmiselt 15,4%, võib järeldada, et viimasel kümnendil ei ole omavalitsuste rahastamises põhimõttelisi muutusi toimunud – Eesti omavalitsused on endiselt pea täielikult sõltuvad keskvalitsuse eraldistest.

**Omaavalitsuste lõikes on erinevused omatulude osakaalus** kogutuludest siiski märkimisväärsed, kuigi vaatlusaluse perioodi jooksul on need mõnevõrra vähenenud (standardhälve alanes 5,7-lt 2003. aastal 4,9-le 2008. aastal). Omaavalitsustevaheliste erinevuste ulatuse hindamiseks omatulude allikate lõikes on omavalitsused järjestatud vasta-va tululiigi osakaalu alusel kogutulust ning jagatud kvintiilideks. Seejärel on leitud omatulude osatähtsuste aritmeetilised keskmised igas kvintiilis (vt tabelid 3 ja 4). Suurim, 3,5-kordne, oli omatulude osatähtsuse erinevus esimese ja viienda kvintiili vahel 2003. aastal. Ülejäänud perioodil jäi see vahemikku 2,8-3 korda, olles madalam just viimastel aastatel. Seega on teatud minimaalne omavalitsuste omatulude taseme ühtlustumine Eestis aset leidnud, kuigi erinevused on endiselt suhteliselt suured. Lisa 12 kohaselt on omatulude osakaal omavalitsuse kogutuludest olnud viimastel aastatel teiste omavalitsustega võrreldes suurem Käru vallas ja Püssi linnas, madalam aga Piirissaare, Kihnu ja Aseri vallas.

**Tabel 3.** Eesti kohalike omavalitsuste omatulud madalaimas ja kõrgeimas kvintilis 2003.-2007. a. (% omavalitsuste kogutuludest)

| Omatulu                                         | 2003                 |                       | 2004                 |                       | 2005                 |                       | 2006                 |                       | 2007                 |                       |
|-------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
|                                                 | I kv                 | V kv                  | I kv                 | V kv                  | I kv                 | V kv                  | I kv                 | V kv                  | I kv                 | V kv                  |
| Maamaks                                         | 1.2<br>(0,7)*        | 13.7<br>(3,4)         | 1.2<br>(0,6)         | 12.9<br>(3,5)         | 1.1<br>(0,5)         | 11.9<br>(3,4)         | 1.1<br>(0,5)         | 10.4<br>(3,1)         | 0.9<br>(0,4)         | 9.3<br>(2,7)          |
| Kohalikud maksud                                | 0.0<br>(0,0)         | 0.2<br>(0,4)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.2<br>(0,4)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.2<br>(0,4)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.2<br>(0,3)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.2<br>(0,4)          |
| Kaupade ja teenuste müük                        | 1.9<br>(0,6)         | 11.4<br>(5,3)         | 3.5<br>(1,0)         | 15.9<br>(4,0)         | 3.5<br>(1,1)         | 15.9<br>(4,3)         | 3.2<br>(0,9)         | 15.0<br>(3,9)         | 3.1<br>(0,9)         | 14.1<br>(4,2)         |
| Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt | 0.0<br>(0,0)         | 0.6<br>(1,1)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.5<br>(0,7)          | 0.0<br>(0,0)         | 1.0<br>(3,7)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.5<br>(0,3)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.9<br>(0,4)          |
| Muud tulud                                      | 0.0<br>(0,0)         | 1.1<br>(1,2)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.9<br>(1,1)          | 0.0<br>(0,0)         | 1.3<br>(2,3)          | 0.0<br>(0,0)         | 1.6<br>(1,5)          | 0.0<br>(0,0)         | 0.8<br>(0,7)          |
| <b>Omatulud kokku</b>                           | <b>6.1<br/>(1,2)</b> | <b>21.6<br/>(4,8)</b> | <b>8.5<br/>(1,5)</b> | <b>23.9<br/>(4,8)</b> | <b>8.0<br/>(2,0)</b> | <b>23.7<br/>(5,2)</b> | <b>7.3<br/>(1,5)</b> | <b>22.1<br/>(3,9)</b> | <b>7.0<br/>(1,5)</b> | <b>20.1<br/>(4,2)</b> |
| Materiaalse ja immateriaalse vara müük          | 0.0<br>(0,0)         | 4.6<br>(3,1)          | 0.0<br>(0,0)         | 6.2<br>(6,5)          | 0.0<br>(0,0)         | 5.6<br>(4,9)          | 0.0<br>(0,0)         | 7.8<br>(8,0)          | 0.0<br>(0,0)         | 4.8<br>(8,5)          |

\* - sulgudes on standardhälve kvintilis

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

**Tabel 4.** Eesti kohalike omavalitsuste omatulud kvintilide lõikes 2008. a. (% omavalitsuste kogutuludest)

| Omatulu                                         | Eesti keskmine | I kv          | II kv        | III kv        | IV kv         | V kv          |
|-------------------------------------------------|----------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Maamaks                                         | <b>3.3</b>     | 0.9<br>(0,5)* | 2.4<br>(0,3) | 3.4<br>(0,3)  | 4.8<br>(0,5)  | 8.3<br>(2,5)  |
| Kohalikud maksud                                | <b>0.8</b>     | 0.0<br>(0,0)  | 0.0<br>(0,0) | 0.0<br>(0,0)  | 0.0<br>(0,0)  | 0.2<br>(0,4)  |
| Kaupade ja teenuste müük                        | <b>9.7</b>     | 3.3<br>(0,8)  | 5.2<br>(0,4) | 6.8<br>(0,5)  | 9.1<br>(0,8)  | 14.9<br>(4,2) |
| Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt | <b>0.9</b>     | 0.0<br>(0,0)  | 0.1<br>(0,1) | 0.4<br>(0,1)  | 0.5<br>(0,1)  | 1.2<br>(0,8)  |
| Muud tulud                                      | <b>0.4</b>     | 0.0<br>(0,0)  | 0.1<br>(0,0) | 0.1<br>(0,0)  | 0.2<br>(0,0)  | 0.7<br>(0,5)  |
| <b>Omatulud kokku</b>                           | <b>15.1</b>    | 7.2<br>(1,3)  | 9.6<br>(0,4) | 11.4<br>(0,6) | 14.2<br>(1,0) | 20.3<br>(4,2) |
| Materiaalse ja immateriaalse vara müük          | <b>0.9</b>     | 0.0<br>(0,0)  | 0.0<br>(0,0) | 0.1<br>(0,1)  | 0.5<br>(0,2)  | 1.9<br>(1,1)  |

\* - sulgudes on standardhälve kvintilis

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Omatulu komponentide lõikes on omavalitsustevahelised erinevused aga oluliselt ulatuslikumad. **Maamaks** on viiendasse kvintiili kuuluvatele omavalitsustele andnud kesk-

miselt kümme korda suurema osa kogutuludest kui esimesse kvintiili kuuluvatele omavalitsustele. Suurim oli lahknevus 2003. aastal (11,1-kordne), väiksem aga 2008. aastal (8,8-kordne). Seejuures on ka kvintilidesisene hajuvus suhteliselt suur (eriti esimeses kvintiilis), kuigi vaadeldava perioodi jooksul see mõnevõrra vähenes. Esimesse kvintiili kuuluvad omavalitsused on viimastel aastatel hankinud maamaksust keskmiselt vähem kui protsendi oma kogutuludest. Näiteks 2008. aastal jäi maamaksu osakaal alla ühe protsendi 28 omavalitsuses, millest valdava enamuse moodustasid linnad (k.a Tartu, Narva, Kohtla-Järve). Samas sai Maardu maamaksust ligi 10% kogutuludest, talle linnade pingereas järgnev Tallinn aga 4,4%. Suurim oli maamaksu osakaal (13-14% kogutuludest) Vihula, Tudulinna ja Torgu vallas.

**Kohalikest maksudest** sai 2008. aastal mingitki tulu 56 omavalitsust, kuid enamiku puhul jäi nende osakaal alla 0,1% kogutuludest. Rohkem kui pool protsenti kogutuludest on laekumised kohalikest maksudest moodustanud vaadeldaval perioodil 5-6 omavalitsusüksuses, mille hulgas vaid kolmel aastal oli ka üks vald. Enim on kohalikest maksudest tulu saanud Tallinn – 1,7-2,3% oma kogutuludest. Pingereas järgnevad omavalitsused jäävad talle juba oluliselt alla. Rahandusministeeriumi andmetel (Jõgi 2009: 5) rakendas 2008. aastal reklaamimaksu 47, teede ja tänavate sulgemise maksu 15, parkimistasu üheksa, müügitaksu seitse ning loomapidamismaksu kaks omavalitsust. Paadi-, mootorsõiduki- ja lõbustusmaksust ei saanud 2008. aastal tulu ükski omavalitsus.

Erinevus **kaupade ja teenuste müügist** saadavate tulude osakaalus kogutuludest on viiendasse ja esimesse kvintiili kuuluvate omavalitsuste vahel olnud kõigil vaatlusalustel aastatel peale 2003. aasta ca 4,5-kordne. Ka esimese ja viienda kvintiili sisene hajuvus on püsinud stabiilsena, olles seejuures väiksem kui mitmete teiste omatulu liikide puhul. Enamikul aastatel sai kaupade ja teenuste müügist suurima osa oma kogutuludest (21-37%) Püssi linn. Alates 2006. aastast ei ole kaupade ja teenuste müük siiski üheski omavalitsuses üle 30% kogutuludest moodustanud. Suhteliselt kõige vähem on nimetatud allikast tulu saanud Kohtla ja Piirissaare vallad (enamikul aastatel alla ühe protsendi kogutuludest). Linnadest andis kaupade ja teenuste müük 2008. aastal suhteliselt kõige vähem tulu Narvale ja Valgale (4,5-5% kogutuludest).

**Tulud varalt**, mis koosnevad erinevatest intressi- ja viivisetuludest ning omanikutulust, jäid vaadeldaval perioodil (v.a 2008. aastal) ka viiendasse kvintiili kuuluvates omavalit-

sustes keskmiselt ühe protsendi piiresse kogutuludest. Seejuures on kvintiiilisene hajuvus olnud enamikul aastatel väga suur. Esimese kvintiili keskmine on olnud sisuliselt 0%, sest sinna kuuluvad omavalitsused ei saa varalt üldse tulu või on saadav tulu väga väike. Enamikul vaatlusalustest aastatest on varalt saadavate tulude maksimum ulatunud 4-6%-ni kogutuludest, kuid 2006. aastal oli see vaid 1,4% ja 2007. aastal 2,4%. Erandlikuks aastaks oli 2005, mil Luunja vallale andsid tulud varadest 26% kogutuludest (valdavalt oli tegemist omanikutuluga). Kõrgeim koht pingereas on igal aastal kuulunud erinevale omavalitsusele, esimese kolme hulgas on kõige rohkem olnud Paldiski linn ning Lavassaare ja Kihelkonna vallad (kõik nimetatud kolm korda).

Kui võtta arvesse ka mittetoodetud põhivaralt teenitud tulu (st peamiselt maavarade kaevandamisõiguse tasu ning laekumised vee erikasutusest), moodustaksid 2008. aastal viiendas kvintiiilis tulud varadelt keskmiselt rohkem kui 11% kogutuludest ning erinevus 1. kvintiiliga oleks 81-kordne. Seejuures annaksid Illuka, Mäetaguse, Maidla ja Vaivara vallas tulud varadelt 47-73% kogutuludest. See peegeldab ilmekalt maavarade kaevandamisega seotud tulude äärmiselt ebaühtlast geograafilist jaotust, mis muudab nimetatud tuluallika kohalikul tasandil rakendamiseks ebasobivaks.

Laekumised **muudest tuludest**, sh trahvidest on viiendas kvintiiilis ulatunud keskmiselt 0,7-1,6%-ni kogutuludest, kuid kvintiiilisene hajuvus on suur. Esimesse kvintiili kuuluvad omavalitsused ei ole nimetatud allikatest aga üldse tulu saanud või on see olnud marginaalne. 2008. aasta andmetest on näha, et ka teises, kolmandas ja neljandas kvintiiilis andsid muud tulud keskmiselt väga väikese panuse omavalitsuste kogutuludesse. Enamikul vaatlusalustest aastatest on muude tulude maksimaalne osakaal kogutuludest jäänud 4,5-8% vahele kogutuludest. Mõnevõrra erandlik oli 2005. aasta, mil Püssi linn sai muudest tuludest ligi 15% oma kogutuludest. Ka 2008. aastal oli pingerea tipus Püssi linn, kuid muude tulude osatähtsuseks jäi seal vaid 2,8%. Üldiselt on aga kõigil aastatel pingerea esikolmikusse kuulunud erinevad omavalitsused. Rohkem kui üks protsent eelarve tuludest on vaadeldaval perioodil muudest tuludest laekunud seitsmele (2008. aastal) kuni 22 omavalitsusele (2006. aastal).

Väga suuri erinevusi esineb omavalitsuste vahel **materiaalse ja immateriaalse vara müügist** saadavates tuludes. Esimese kvintiili omavalitsuste keskmine on ka siin 0% kogutuludest, sest kõik omavalitsused igal aastal oma vara ei müü. Kõrgeimas kvintiiilis on

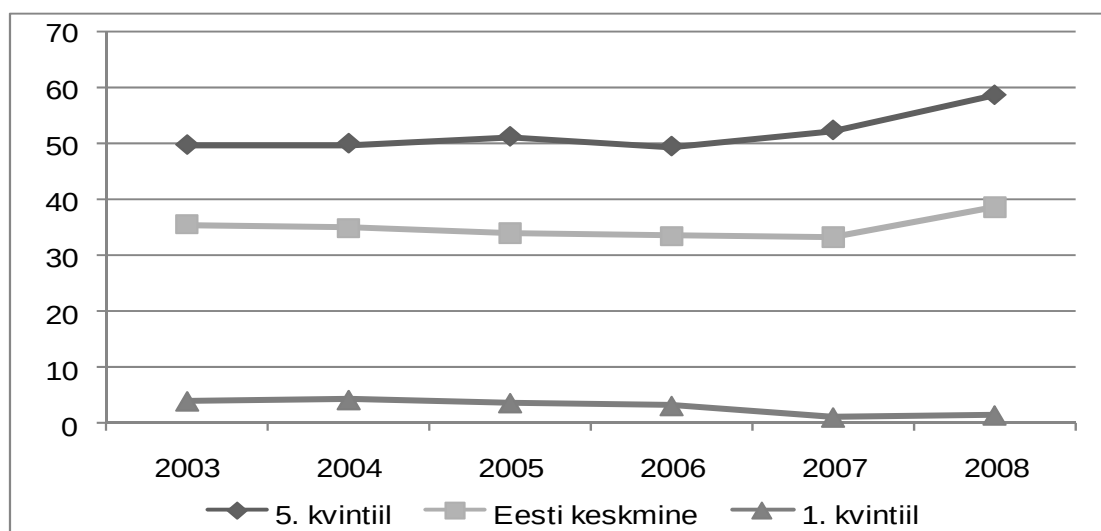


varade müük andnud keskmiselt 2-8% kogutuludest, kuid kvintilisene hajuvus on väga suur. Enim saadi varade müügist tulu 2006. aastal, 2008. aastaks tõi majanduskonjunktuuri halvenemine kaasa aga varade müügi osakaalu olulise vähenemise. Nimetatud aastal sai vara müügist üle 0,5% kogutuludest vaid 65 omavalitsust, kusjuures suurim osakaal oli 5,6% (Kanepi vallas). Kõigil varasematel aastatel teenis varade (täpsemalt maa) müügist suhteliselt enim Rae vald – 2003. aastal 14,6% kogutuludest, sealpeale aga vähemalt 30%, sh 2007. aastal koguni 57,2% kogutuludest. 2008. aastal andis varade müük Rae vallale vaid 0,02% tema kogutuludest, mis tõi kaasa ka eelarve kogumahu olulise vähenemise – 2008. aasta kogutulud moodustasid Rae vallas vaid 57% 2007. aasta tasemest. Aastatel 2003-2006 püsis pingereas Rae valla järel teisel kohal Tahkuranna vald, kus varade müügist teeniti 12,6% (2003. aastal) kuni 28,7% (2006. aastal) kogutuludest. 2007. aastal oli Rae valla järel teisel kohal Nõva vald 16,3%-ga kogutuludest. Üle kümne protsendi kogutuludest andis varade müük aastatel 2003-2007 kahele (2005. ja 2007. aastal) kuni üheksale (2006. aastal) omavalitsusüksusele.

Suhteliselt aktiivselt on Eesti omavalitsused kasutanud ka neile antud võimalust laenu võtta. Alates 2004. aastast kehtib reegel, et **omavalitsusüksuse võlakoormus** ei või ületada 60% tema nn puhastatud eelarvest (Valla- ja linnaeelarve seadus). Puhastatud eelarve leidmiseks lahutatakse omavalitsuse kogutuludest nii jooksvate kulude katmiseks kui põhivara soetamiseks saadud sihtotstarbelised eraldised riigieelarvest (Kohalike omavalitsuste kuuaruanded). Seejuures ei vaadelda aga sihtotstarbelistena tasandusfondist vastava aasta riigieelarve seaduse §4 lg2 alusel tehtud väljamakseid (tasandusfondi seda osa nimetatakse ka toetusfondiks), mis omavalitsuste eelarvetes lähevad kirja mittedihtotstarbeliste eraldistena, kuigi olemuslikult on tegemist sihtotstarbeliste toetustega ja sellistena käsitleb neid ka Statistikaamet.

Eesti kohalike omavalitsuste keskmine võlakoormus langes aastatel 2003-2007 35,6%-lt 33,3%-ni, kuid tõusis 2008. aastal 38,7%-ni nende puhastatud eelarvetest (vt joonis 5). Omavalitsustevahelised erinevused on aga suured. Esimesse kvintiili kuuluvate omavalitsuste keskmine võlakoormus on jäänud 1,1 ja 4,3% vahele puhastatud eelarvest, olles madalam just viimastel aastatel. Seejuures puudus 2007. aastal võlakoormus täiesti 19 ning 2008. aastal 17 omavalitsusel (varasematel aastatel ei olnud mingeid võlakohustusi maksimaalselt ühel omavalitsusüksusel). Viienda kvintiili omavalitsuste keskmine võla-

koormus on aga suurenenud 49,7%-lt 2003. aastal 58,6%-ni 2008. aastal, olles sisuliselt saavutanud seadusega lubatud maksimumtaseme. Toimunud muutuste tulemusel oli erinevus kõrgeima ja madalaima kvintiili keskmise võlakoormuse vahel perioodil 2003-2006 11,6 kuni 15,3-kordne, kuid suurenes 2007. aastal 45,5-kordseks ning oli väga kõrge (38,6-kordne) ka 2008. aastal.



**Joonis 5.** Eesti kohalike omavalitsuste võlakoormus suhtena puhastatud eelarvesse (%) 2003.-2008. a. (Statistikaamet, autori arvutused).

Kõigil vaatlusalustel aastatel on võlakoormus olnud vähemalt ühes omavalitsuses üle 100% puhastatud eelarvest. 2003. aastal oli selliseid omavalitsusi kaks, 2007. aastal neli ja 2008. aastal juba kuus. Lubatud 60% piiri ületavate omavalitsuste arv on jäänud vahemikku 6-13, olles kõrgeim samuti 2008. aastal. Kõrgeimat võlakoormust (176% puhastatud eelarvest) on vaadeldava perioodi jooksul näidanud Püssi linn 2004. aastal. Suurima panuse omavalitsuste võlakohustuste summasse annavad aga Eesti kaks suuremat linna, mis küll vaatlusalustel aastatel lubatud 60% piiri ei ületanud – Tallinna võlakoormus jäi vahemikku 38,7-51,5% ning Tartu oma vahemikku 44,5-51,3% puhastatud eelarvest. Sellele vaatamata andsid nimetatud kaks linna kõigil aastatel rohkem kui poole (51-54%) omavalitsuste kõigist võlakohustustest. Tallinna osa jäi seejuures vahemikku 41-45%, Tartu oma aga 8,5-10%.

**Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia** ulatuse hindamine on tuluautonoomia hindamisest keerulisem. Ka paljusid olemuselt kohaliku tähtsusega küsimusi reguleeri-

takse riigi tasandil erinevate standardite ja normidega, millega omavalitsused peavad teenuste pakkumist korraldades arvestama. Seega ei tähenda valdkonna kuulumine kohaliku tähtsusega küsimuste hulka, et omavalitsustel on selles vallas täielik autonoomia, st õigus ja võimalus ise määrata, kuidas antud valdkonnas teenuste pakkumist korraldada, millises mahus, milliseid teenuseid ja kellele pakkuda. Kõigi kohalike omavalitsuste autonoomiat piiravate seadusesätetega ei ole aga võimalik käesolevas töös arvestada, sest see eeldaks kogu seadusandluse põhjalikku läbitöötamist. Lisaks sellele jõuti alapunktis 2.1.1. järeldusele, et kehtiv seadusandlus ei võimalda Eestis selgelt eristada riigi- ja kohaliku elu küsimusi. Seetõttu on järgnevalt lähtutud lihtsustavast eeldusest, et kõik omavalitsustele pandud riiklikud kohustused kaetakse sihtotstarbeliste eraldistega riigieelarvest nagu põhiseadus seda ette näeb, kõik omavalitsuste nn vabadest tuludest rahastatavad tegevused kuuluvad aga kohaliku elu küsimuste hulka. Omavalitsuste vabalt kasutatavateks tuludeks on Eesti puhul OECD määratlusest (Fiscal Decentralization... 2002) lähtuvalt lisaks nende omatuludele veel tasandusfondist vastava aasta riigieelarve seaduse §4 lg1 alusel tehtavad eraldised (st keskvalitsuse üldised toetused), laekumised üksikisiku tulumaksust (st jagatud maks) ning loodusvarade kasutusõiguse tasu (st omavalitsuste eelarvetesse laekuv maks, mille puhul nii baasi kui maksumäära kehtestab keskvalitsus). Lisaks on vabalt kasutatavad ka materiaalsete ja immateriaalsete varade müügist saadud tulud.

Seega tuleb Eesti kohalike omavalitsuste autonoomsete kulude mahu leidmiseks lahutada nende kogukuludest maha neile jooksvate kulude katmiseks ja põhivara soetamiseks riigieelarvest makstavad sihtotstarbelised toetused. Seejuures tuleb sihtotstarbelistena käsitleda ka tasandusfondist vastava aasta riigieelarve seaduse §4 lg2 alusel tehtavaid eraldisi, mis omavalitsuste eelarvetes kajastuvad mittesihtotstarbelistena, kuid mis on ette nähtud kindlate kulude (nt hariduskulud, toimetulekutoetus, koolilõunate kulud jms) katmiseks. Mittesihtotstarbelised on oma olemuselt ainult §4 lg1 alusel tehtavad väljamaksed, mis on mõeldud omavalitsustevaheliste tuluerisuste tasakaalustamiseks ja mille kasutusotstarve ei ole kindlaks määratud.

Kuna Eestis ei ole kohalikul tasandil jooksev eelarve ja kapitalieelarve eraldatud, tekib autonoomsete kulude arvutamisel eespool kirjeldatud viisil probleem tulenevalt võimalikust ajalisest nihkest riigieelarvest omavalitsusele põhivara soetamiseks makstava toe-

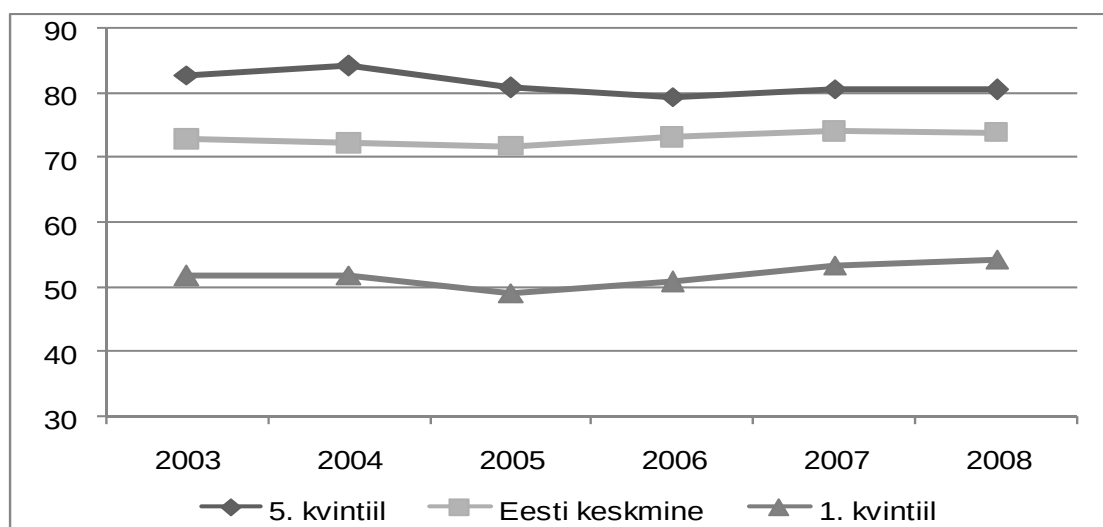
tuse kohalikku eelarvesse laekumise ja investeringu tegeliku tegemise vahel. Kui tegelik investering ei leia aset investeringutoetuse kohalikku eelarvesse laekumisega samal aastal, on tulemuseks omavalitsusüksuse ulatuslik eelarveülejäak, mis kantakse edasi järgmisesse aastasse. Näiteks oli 2003. aastal Nõva valla eelarveülejäak 78,3% ning Ruhnu valla oma 61,8%, 2005. aastal ulatus Ruhnu valla eelarveülejäak aga koguni 197%-ni kogukuludest (Statistikaamet, autori arvutused). Väikeste omavalitsuste ja suuremahuliste investeringute puhul võib sel juhul tekkida olukord, kus antud aasta eelarvest tegelikult tehtavad kulud jäävad sihtfinantseeringuna saadud summast isegi väiksemaks, muutes eespool toodud valemi järgi arvutatud omavalitsuse autonoomsed kulud negatiivseks. Selline probleem tekib juba nimetatud Ruhnu valla puhul 2003. ja 2005. aastal ning Nõva valla puhul 2003. aastal (Statistikaamet, autori arvutused). Vähem äärmuslikul juhul on tulemuseks omavalitsuse väga väike autonoomsete kulude maht.

Kirjeldataud probleemi vältimiseks on kohalike omavalitsuste kuluautonoomiale hinnangu andmiseks leitud nende **vabalt kasutatavate tulude maht**, lahutades omavalitsuste kogutuludest neile jooksvate kulude katmiseks ja põhivara soetamiseks riigieelarvest makstud sihtotstarbelised toetused (sh tasandusfondist vastava aasta riigieelarve seaduse §4 lg2 alusel tehtud väljamaksed). Selliselt saadud autonoomsete kulude hinnang on tegelikest autonoomsetest kuludest suurem, kui omavalitsuse eelarve oli antud aastal ülejäägis ka sihtotstarbelisi eraldisi arvestamata, ning alahindab tegelikke autonoomseid kulusid omavalitsuse eelarvepuudujäägi korral (sihtotstarbelisi toetusi arvestamata).

Eesti keskmine omavalitsuste vabalt kasutatavate tulude osakaal nende kogutuludest on vaadeldava perioodi jooksul püsinud suhteliselt stabiilne, jäädes vahemikku 71,8-74,1% (vt joonis 6). Omavalitsustevahelised erinevused olid suurimad 2005. aastal, kuid on sealtpaale mõnevõrra vähenenud (standardhälve alanes 11,9-lt 9,5-le). Ka erinevus kõrgeima ja madalaima kvintiili keskmiste vahel oli suurim (1,65-kordne) 2005. aastal ning alanes 2008. aastaks 1,48-korraks. Seega ei ole erinevused vabalt kasutatavate tulude tasemes omavalitsuste vahel nii suured kui omatulude puhul.

Viienda kvintiili keskmises vabalt kasutatavate tulude osakaalus kogutuludest on vaadeldava perioodi jooksul märgata teatavat langustendentsi (vt joonis 6). Vähemalt 90% moodustasid need kahes (2006. aastal) kuni kümnes (2004. aastal) omavalitsuses, ulatus maksimaalselt 98%-ni kogutuludest (2003. aastal Keila vallas). Pingerea esimese

kolme hulka on aastate lõikes kuulunud väga erineva iseloomuga omavalitsusüksusi – nii loodusvarade kasutusõiguse tasudest suuri tulusid saavaid Ida-Virumaa omavalitsusi (Mäetaguse, Illuka, Kohtla vald), Tallinna ümbruses asuvaid nn rikkaid omavalitsusi (Harku, Rae vald) kui ka traditsioonilises mõttes „vaeseid”, suuresti keskvalitsuse üldisest toetusest sõltuvaid omavalitsusi (Mõisaküla linn, Alajõe vald).

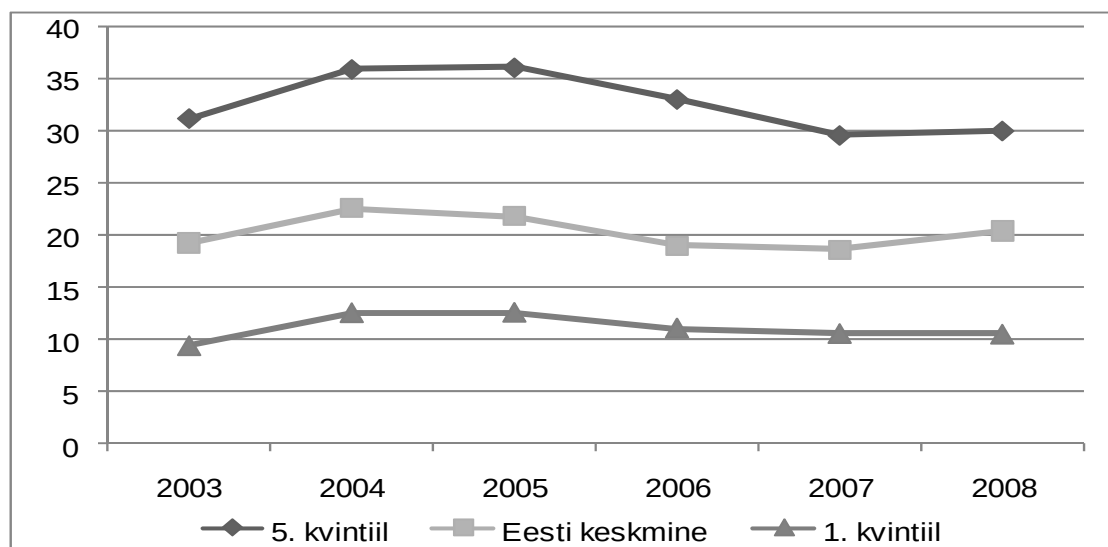


**Joonis 6.** Eesti kohalike omavalitsuste vabalt kasutatavad tulud suhtena kogutuludesse (%) 2003.-2008. a. (Statistikaamet, autori arvutused).

Madalaima kvintiili keskmine vabalt kasutatavate tulude osakaal kogutuludest on vaatlusaluse perioodi jooksul näidanud teatavat kasvutendentsi. Alla 40% kogutuludest jäi see ühes (2008. aastal) kuni kuues (2005. aastal), alla 50% aga üheksas (2007. aastal) kuni 17 (2005. aastal) omavalitsuses. Seega on valdaval enamikul omavalitsustest võimalik kasutusotstarve vabalt valida rohkem kui poolte oma tulude puhul. Kõigil vaatlusalustel aastatel oli vabaks kasutamiseks mõeldud tulud suhtena kogutuludesse kõige vähem väikesaartel Piirissaarel, Ruhnul ja Kihnul (vaid 2008. aastal moodustasid vastavad tulud Piirissaare vallas 55% kogutuludest). Kõige väiksem, vaid 8,7% kogutuludest, oli vabalt kasutatavate tulude osakaal seejuures 2005. aastal Ruhnu vallas. Ülejäänud aastatel ulatus vastavate tulude minimaalne osakaal vähemalt 17%-ni kogutuludest.

Hindamaks, kui suure osa oma autonoomsete kulude katmiseks vajalikest vahenditest suudavad Eesti kohalikud omavalitsused ise hankida, on leitud omavalitsuste **omatulude suhe vabalt kasutatavatesse tuludesse**. Eestis keskmiselt on nimetatud suhe olnud

vaatlusalusel perioodil 20% ümber (vt joonis 7), kusjuures selge tõusu- või langustrend puudub. Seega on Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia<sup>58</sup> tuluautonoomiast märgatavalt kõrgem, sest omatuludest suudetakse katta keskmiselt *ca* viiendik autonoomsetest kuludest. Omavalitustevahelised erinevused omatulude osakaalus vabalt kasutatavatest tuludest on siiski suhteliselt suured, kuigi vaadeldava perioodi jooksul need mõnevõrra vähenesid (standardhälve alanes 8,1-lt 7,3-le). Erinevus kõrgeima ja madalaima kvintiili keskmiste vahel on olnud *ca* 2,85-kordne (vaid 2003. aastal oli see 3,3-kordne), omamata selget tõusu- või langustendentsi. Seega on omavalitsustevahelised erinevused autonoomsete kulude katmisel omatuludest samas suurusjärgus kui erinevused omatulude osakaalus kogutuludest. Omavalitsuste vabalt kasutatavate tulude osakaal kogutuludest ning nende omatulude osakaal vabalt kasutatavatest tuludest (st autonoomsete kulude omatuludest katmise võime) on küll pöördvõrdeliselt seotud, kuid nimetatud seos on nõrk (korrelatsioonikoefitsient -0,19).



**Joonis 7.** Eesti kohalike omavalitsuste omatulude suhe vabalt kasutatavatesse tuludesse (%) 2003.-2008. a. (Statistikaamet, autori arvutused).

Kõrgeima kvintiili keskmine autonoomsete kulude omatuludest katmise määr näitas vaatlusalusel ajavahemikul teatavat alanemistendentsi. Üle 40% ulatus nimetatud suhe ühes (2008. aastal) kuni 13 (2004. ja 2005. aastal) omavalitsuses, rohkem kui poole

<sup>58</sup> Arvestamata seadusandlusest tulenevaid piiranguid standardite ja normide näol ning asjaolu, et täielik kuluautonoomia on võimalik vaid tuluautonoomia olemasolul.

moodustasid omatulud autonoomsetest kuludest aga kõigil aastatel vaid ühes omavalitsuses. Autonoomsete kulude omatuludest katmise võime alusel koostatud omavalitsuste pingerea tipp on suhteliselt sarnane omatulude osakaalu alusel kogutuludest koostatud pingerea algusega (vrd lisasid 12 ja 13). Ühist nimetajat on neile omavalitsustele siiski raske leida. Peamiseks sarnasuseks võib pidada kaupade ja teenuste müügist saadavate tulude suurt osakaalu kogutuludest nimekirja tipus asuvates omavalitsustes.

Madalaimas kvintiilis on keskmine autonoomsete kulude omatuludest katmise määr püsinud viimastel aastatel 11% juures. Vähem kui 10% katsid omatulud autonoomsetest kuludest vaatlusalusel perioodil kuues (2004. aastal) kuni 27 (2003. aastal) omavalitsuses. Erinevalt pingerea tipust esineb autonoomsete kulude omatuludest katmise võime alusel koostatud omavalitsuste pingerea alumises osas omatulude osakaalu alusel kogutuludest koostatud pingerea alumise osaga võrreldes rohkem erinevusi (vrd lisasid 12 ja 13). Alates 2004. aastast on autonoomsete kulude omatuludest rahastamise võime olnud üldjuhul kõige madalam Kohtla, Mäetaguse ja Aseri vallas, mis asuvad küll kõik Ida-Virumaal, kuid on tulude struktuurilt erinevad. Kahes esimesena nimetatus on omatulude osakaal madal loodusvarade kasutusõigusest saadavate tasude suure osatähtsuse tõttu kogutuludest, viimases aga ulatusliku sõltuvuse tõttu keskvalitsuse toetustest.

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia (hinnatuna nende vabalt kasutatavate tulude osakaalu alusel kogutuludest) on suhteliselt ulatuslik. Keskmiselt on omavalitsustel endil võimalik kasutusotstarve määrata ligi kolmveerandi puhul oma tuludest ning valdavas enamuses omavalitsustes on vabalt kasutatavate tulude osakaal kogutuludest vähemalt 50%. Omatulud moodustavad Eesti kohalikes omavalitsustes aga keskmiselt vaid viiendiku nende vabalt kasutatavatest tuludest ning ca 15% kogutuludest. Omavalitsustevahelised erinevused on küll suured, eriti üksikute omatulu liikide lõikes, kuid ka kõrgeimasse kvintiili kuuluvates omavalitsustes ulatuvad omatulud keskmiselt vaid viiendikuni kogutuludest ning kolmandikuni vabalt kasutatavatest tuludest. Omavalitsuste madal tuluautonoomia kitsendab omakorda nende kuluautonoomiat, sest vähese kontrolli tõttu oma tulude taseme üle on enamikul omavalitsustest sisuliselt võimatu varieerida pakutavate avalike hüviste kogumahtu. Seega on piiratud ka nende võimalused tagada pakutavate teenuste mahu ja kvaliteedi vastavus kohalike elanike eelistustele.

### **2.2.2. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia suurendamise võimalused**

Järgnev analüüs näitab, et suur osa Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetest tehtavatest kuludest läheb olemuslikult kohalike küsimuste lahendamiseks. Efektiivsuse ja kohalike võimude vastutuse suurendamiseks tuleks selliseid kulusid rahastada omavalitsuste omatuludest. Eelmises alapunktis selgus aga, et Eestis katavad omavalitsuste omatulud vaid suhteliselt väikese osa nende kuludest. Probleemi lahendamiseks on analüüsitud erinevaid võimalusi kohalike omavalitsuste omatulude suurendamiseks.

Omavalitsuste täieliku fiskaalautonoomia tagamiseks peaksid nad olema tasu- ning maksuliikide, -baaside ja -määrade valikul, samuti oma vara haldamisel ning laenude võtmisel täiesti vabad. See kindlustaks neile tuluautonoomia, luues eeldused kohalike küsimuste lahendamiseks kaasnevate kulude täielikuks katmiseks omatuludest, ning annaks omavalitsustele võimaluse valida pakutavate teenuste mahtu ja kvaliteeti vastavalt kohalike elanike eelistustele ja vajadustele. Lisaks peaks omavalitsustel olema ulatuslik vabadus pakutavate kohalike teenuste, nende kvaliteedi ja pakkumise viiside valikul, sest kui omavalitsuste ülesanded, nende täitmise viisid ning teenusestandardid on keskvõimu pool kehtestatud, puudub kohalikel omavalitsustel kuluautonoomia. Praktikas ei ole omavalitsuste fiskaalautonoomia kunagi täielik (eriti unitaarriigis), sest reeglina on seadustega kindlaks määratud, milliseid makse ja tasusid omavalitsused kehtestada võivad ning seadusandjal on võimalik seda valikut soovi korral muuta. Enamasti piiratakse riigi makroökonoomilise stabiilsuse tagamise kaalutlustel ka omavalitsuste õigusi oma vara haldamisel ning laenude võtmisel. Samuti on omavalitsustele kohustuslik paljude teenuste pakkumine kooskõlas riigi kehtestatud standarditega. Samas on omavalitsuste teatav fiskaalautonoomia vajalik kohalike võimude vastutuse tagamiseks valijate ees ning efektiivsuse suurendamiseks teenuste pakkumisel (täpsemalt vt alapunkt 1.2.1.).

Alapunktis 2.1.1. selgus, et olemasolev seadusandlus ei võimalda Eestis selgelt eristada riigi- ja kohaliku elu küsimusi ega anna täpset nimekirja riiklikest ülesannetest, mis on seadusega pandud kohalikele omavalitsustele ning mille rahastamine peaks sellega seoses toimuma riigieelarvest. Seetõttu on keeruline öelda, kui suured peaksid olema omavalitsuste omatulud, et vähemalt rikkamad omavalitsused suudaksid kohaliku tasandi pädevuses olevad ülesanded katta oma kontrolli all olevatest tuludest.



Eelmises alapunktis lähtuti omavalitsuste autonoomsete kulude taset arvutades eeldusest, et sihtotstarbelised eraldised riigieelarvest lähevad omavalitsustele pandud riiklike ülesannete täitmiseks ning kõik muud tulud kasutatakse kohalike küsimuste lahendamiseks, kuid see ei pruugi kehtida. Kui praeguse omavalitsuste rahastamiskorra juures kaetakse osa **kohaliku tähtsusega küsimuste** lahendamisega seotud kuludest sihtotstarbelistest toetustest, siis ületavad tegelikud kohalike ülesannetega seotud kulud eelmises alapunktis arvutatud omavalitsuste autonoomseid kulusid. Sellisel juhul on omavalitsuste omatuludest rahastatav kohaliku tähtsusega ülesannete osa veelgi väiksem, kui omatulude osakaal autonoomsete kulude katmisel näitab. Kui aga seni ei ole riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised katnud kõiki riiklike küsimuste lahendamisega seoses omavalitsustel tekkivaid kulusid, on tegelikud kohalike probleemide lahendamiseks kulutatud summad eelmises alapunktis arvutatud omavalitsuste autonoomsetest kuludest väiksemad. Sel juhul katavad omatulud mõnevõrra suurema osa kohalike ülesannetega seotud rahavajadusest, kui omatulude osakaal vabalt kasutatavatest tuludest näitab.

Kohaliku tähtsusega kulude suurusele hinnangu andmist raskendab ka asjaolu, et seni omavalitsustes kulutatud summad ei pruugi olla vastavuses tegelike kohalike eelistuste ja vajadustega, sest vähese kontrolli tõttu oma tulude üle on omavalitsuste võimalused pakutavate teenuste mahtu valida väga piiratud. Kohalikul tasandil pakutavate teenuste hulk ja kvaliteet sõltuvad praeguse rahastamissüsteemi juures peamiselt keskvalitsuse erinevates vormides ülekannetest omavalitsustele (laekumised üksikisiku tulumaksust ja loodusvarade kasutusõiguse tasust, tasandusfondi eraldised, sihtotstarbelised toetused), mitte kohapealsetest otsustest. Seega võib pakutavate teenuste maht olla nii suurem kui väiksem sellest, mille eest kohalikud elanikud oleksid tegelikult nõus maksma.

Kuluvaldkondade jagamine riiklikeks ja kohaliku tähtsusega küsimusteks nõuab põhjalikku analüüsi ning poliitilise otsuse vastuvõtmist. Kindlasti tuleb seejuures arvestada institutsionaalsete tingimuste, sh omavalitsuste haldussuutlikkusega. Olukorras, kus Eesti kohalikud omavalitsused on väga erineva suurusega (Statistikaameti andmetel elatus elanike arv 2009. aasta alguse seisuga 72-st Ruhnu vallas 398 594-ni Tallinnas), enamik neist on suhteliselt väikesed (54%-s omavalitsusüksustes on vähem kui 2000 elanikku), kuid peamine osa rahvastikust elab oluliselt suuremates omavalitsusüksustes (vähemalt 40 000 elanikuga omavalitsustes elab 49% Eesti elanikest) (vt lisa 14), on ko-

haliku tasandi vastutusvaldkondade valimine keeruline. Samas ei keela põhiseadus ka hetasandilise omavalitsussüsteemi loomist ega asümmeetrilist detsentraliseerimist, mille puhul kannaksid erineva suuruse ja/või võimekusega omavalitsused erinevaid ülesandeid. Juba praegu võimaldab seadusandlus omavalitsuste ühenduste moodustamist ning muid omavahelise koostöö vorme, samuti ettevõtete asutamist ning neis osaluse omandamist, mis samuti võimekuse probleemi leevendada aitavad.

Eesti kohalike omavalitsuste praegusi kuluvaldkondi detailsemalt vaadates (vt Kohalike omavalitsuste kuuaruanded) ning arvestades alapunktis 1.1.2. toodud soovitusi vastutusvaldkondade tasanditevaheliseks jaotamiseks, peaksid kohaliku tähtsusega ülesannete hulka kuuluma kõik **üldiste valitsussektori teenustega** seotud kulud, sest need tagavad kohaliku omavalitsuse kui sellise toimimise. Riigikaitse kuulub seevastu selgelt riikliku tähtsusega küsimuste hulka, nii et kohalikele omavalitsustele saab selles valdkonnas kohustusi panna ainult seaduse või lepinguga ning kõik kaasnevad kulud tuleb seejuures katta riigieelarvest. **Avaliku korra ja julgeoleku tagamine**, mille alla kuuluvad pääste-teenistus ja politsei, peaks üldiste soovitude kohaselt olema kohaliku tasandi pädevuses (vt nt Shah 1994: 20-22). Eestis kuuluvad nimetatud küsimused praegu keskvalitsuse kompetentsi ning enamiku omavalitsusüksuste väiksust arvestades ei ole vastutuse üleandmine neile ka otstarbekas. Omavalitsustele võib jätta siiski võimaluse riigi poolt pakutavate teenuste omapoolseks täiendamiseks, mida on Eestis juba tehtud (nt munitsipaalpolitsei loomine Tallinnas, vabatahtlike tuletõrjajate tegevuse toetamine jms).

**Majandusvaldkonna** kuludest moodustavad enamuse omavalitsusüksuse siseste teede ja tänavate korrashoid ning ühistranspordi korraldamine, mis on selgelt kohaliku tähtsusega küsimused. Ka ülejäänud kohalikest eelarvetest tehtavad majandusvaldkonna kulud võib vähemalt esmase analüüsi tulemusel kohaliku tasandi pädevusse kuuluvateks lugeda. Kohaliku tasandi **keskkonnakuludest** on enamik seotud jäätmekäitlusega (prügivedu), kuid samuti kuuluvad siia alla heitveekäitlus ning bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse koos haljastusega. Keskkonnaküsimuste valitsustasandite vaheline jaotus peaks sõltuma sellest, kuivõrd on tekkivad kulud ja saadav kasu geograafiliselt piiratud, st kas need jäävad omavalitsusüksuse piiridesse või ulatuvad oluliselt suuremale alale. Nii prügiveo kui heitveekäitluse korraldamine on selgelt kohaliku tähtsusega ülesanded, kuid ka muud praegu kohalikest eelarvetest rahastatavad keskkonnaküsimused

on ilmselt pigem kohalikku laadi. **Elamu- ja kommunaalmajandus** (veevarustus, tänavavalgustus jms) kuulub oma olemuselt samuti kohaliku tasandi pädevusse, sest saadav kasu ja tekkivad kulud piirnevad ühe omavalitsusega, olulisi ülekandeeffekte ei teki.

**Vaba aja, kultuuri ja religiooni** valdkonnas jaguneb pädevus kesk- ja kohaliku tasandi vahel. Põhiseaduse kohaselt on eesti rahva, keele ja kultuuri läbi aegade säilimise tagamine riigi ülesanne. Samas on vaba aja veetmise võimaluste pakkumine pigem kohaliku tähtsusega küsimus, kuigi ka need võivad aidata säilitada eesti kultuuri (nt erinevad huviringid, muuseumid, raamatukogud) või parandada rahva tervist (nt sportimisvõimalused). Kohalikest eelarvetest tehtavad vastava valdkonna kulud (nt sporditegevus, huvialakoolid, rahva- ja kultuurimajad, raamatukogud jms) tunduvad seega enamikul juhtudest kuuluvat pigem kohaliku tähtsusega küsimuste hulka, kuigi eespool nimetatud põhjustel ei saa välistada vajadust osalise riigipoolse toetuse järele nimetatud valdkonnas.

Haridus, tervishoid ja sotsiaalkaitse on valdkonnad, mille eest vastutaja määramine on kõige keerulisem ja mille puhul reeglina on vajalik valdkonnasisene pädevuste jagamine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. **Hariduse** valdkonnas kuuluvad Eesti-suguses väikeses unitaarriigis riiklike ülesannete hulka üldiste strateegiate määramine ja standardite kehtestamine (koolikohustuse nõue, õppekavad ja -materjalid jms) ning järelevalve, samuti kolmanda taseme haridusega seotud küsimused. Arvestades omavalitsuste väiksust ning regionaalse valitsustasandi puudumist, on ilmselt otstarbekas ka kutsehariduse riiklik korraldamine, kuigi konkreetsete kutseõppeasutuste haldamine on võimalik anda lepinguga selleks piisavat suutlikkust omavate omavalitsuste kätte. Koolieelse hariduse pakkumine kuulub aga pigem kohaliku tähtsusega ülesannete hulka, sest kasusaajate ring on üldjuhul geograafiliselt piiratud. Ka alg- ja põhihariduses jäävad ülekandeeffektid ilmselt suhteliselt väikesteks, nii et nimetatud tasandite koolivõrgu korraldamine on pigem kohalik küsimus nagu see Eestis praegu reguleeritud ongi. Samas tuleb õpetajate palgaraha sihtotstarbelise eraldisena riigieelarvest, mistõttu oleks nagu tegemist riikliku ülesandega. Gümnaasiumiharidusega seonduvate küsimuste jaotus valitsustasandite vahel on Eestis praegu sarnane alg- ja põhihariduses kehtivaga. Kuna kooliastmed on selgelt lahutamata, ei oleks teistsugune süsteem hetkel ka võimalik. Samas ei ole Eesti paljude omavalitsuste väiksust arvestades gümnaasiumihariduse korraldamise täielikult omavalitsuste pädevusse jätmine ilmselt otstarbekas.

**Tervishoiusüsteemi** juhtimine ning järelevalve on Eestis keskvalitsuse pädevuses, st kuulub riiklike kohustuste hulka. Tervishoiuteenuste rahastamine toimub Eesti Haigekassa kaudu ning teenuseid pakuvad eraõiguslikud teenuseosutajad. Kohalike omavalitsuste roll terviseteenuste organiseerimisel ja rahastamisel on väike ja pigem vabatahtlik. (Koppel *et al* 2008: 51) Seega võib praegu kohalikest eelarvetest tehtavad tervishoiuvaldkonna kulud kohaliku tähtsusega küsimuste hulka lugeda, kuid tervishoiusüsteemi korralduse muutmine omavalitsuste rolli suurendamise suunas ei ole ilmselt otstarbekas.

**Sotsiaalvaldkonnas** kuulub kõikvõimalike toetuste jagamine alapunktis 1.1.2. kirjeldatud põhjustel riiklike ülesannete hulka. Samas võidakse toetuste administreerimine anda seaduse või lepinguga kohaliku tasandi pädevusse nagu see on Eestis toimetulekutoetuste puhul, kuid sel juhul tuleb tagada kõigi kaasnevate kulude katmine riigieelarvest. Erinevate sotsiaalhoolekandeasutuste ja -teenuste (nt eakatele või puuetega isikutele) võrgu tagamine on aga pigem kohaliku tähtsusega küsimus. Ka KOKS §6 kohaselt on nimetatute puhul tegu kohaliku omavalitsuse ülesannetega, kuid selgelt ei ole sätestatud, kas need kuuluvad kohaliku elu küsimuste hulka või on tegemist kohalikele omavalitsustele täitmiseks antud riigielu küsimustega.

Eeltoodud analüüsist järeldub, et enamiku kohalikest eelarvetest rahastatavate valdkondade puhul on tegemist pigem kohaliku tähtsusega küsimustega. Kõige segasem on olukord haridusvaldkonnas, mis on aga samas kohalike eelarvete suurim kuluartikkel. Siiski võib väita, et kohalike omavalitsuste praeguse rahastamissüsteemi juures katavad omavalitsuste omatulud vaid väikese osa kohalike küsimuste lahendamiseks kaasnevatest kuludest. Kohalike võimude vastutuse suurendamiseks ning pakutavate teenuste parema vastavuse tagamiseks elanike vajadustele ja eelistustele on seetõttu vajalik **omavalitsuste kontrolli all olevate tulude osakaalu suurendamine**. Sel juhul saaksid kohalikud elanikud tarbida just sellises mahus ja kvaliteediga teenuseid, mille eest nad oleksid nõus maksude või kasutustasude näol maksma.

Eesti omavalitsuste suur sõltuvus keskvalitsuse erinevatest ülekannetest sunnib neid teenustepakkumise laiendamiseks omatululuid ebaproportsionaalselt palju kasvatama (nn *gearing effect*). Näiteks peaksid isegi viiendasse kvintiili kuuluvad omavalitsused, kus omatulude osakaal kogutuludest on viimastel aastatel olnud keskmiselt 20% (vt tabelid 3 ja 4), kulude tõstmiseks 1% võrra omatululuid keskmiselt 5% võrra suurendama. Auto-

noomsete kulude suurendamiseks 1% võrra tuleks neil aga omatulusid keskmiselt 3,3% võrra varasemast enam hankida (vt joonis 7). Võimalus rahastada kulude kasvu kohalike maksude või maamaksu tõstmise kaudu on äärmiselt piiratud isegi suurima omatulude potentsiaaliga omavalitsuste puhul, sest nimetatud tulude osakaal omavalitsuste kogutuludest on väga väike. Madalaimasse kvintiili kuuluvad omavalitsused kontrollivad aga keskmiselt vaid 7-8% oma kogutuludest ja keskmiselt 10% vabalt kasutatavatest tuludest. Eriti tõsiseks on kirjeldatud probleemi muutnud majanduslangus, millega seoses vähendas keskvalitsus ühepoolse otsusega omavalitsuste rahastamist nende eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa alandamise kaudu 2009. aastal. Samal ajal jäid omavalitsuste ülesanded samaks, kuigi neil sisuliselt puudub võimalus riigipoolsete ülekannete vähenemise kompenseerimiseks omatulude suurendamise teel.

Mitmete kohaliku tasandi probleemide peamise põhjusena on nähtud Eesti omavalitsusüksuste suhtelist väiksust. Praeguse rahastamiskorra säilimisel omavalitsuste liitmine nende omatulude osakaalu aga suurendada ei aitaks, sest korrelatsioon omavalitsuse elanike arvu ja omatulude osakaalu vahel kogutuludest sisuliselt puudub (nt 2008. aastal oli vastav korrelatsioonikoefitsient 0,01). Ka omatulude vabalt kasutatavatest tuludest moodustatava osa ja omavalitsuse elanike arvu vaheline korrelatsioon on väga madal (korrelatsioonikoefitsient 2008. aastal 0,03). Elanike arvuga on selgelt seotud ainult kohalike maksude rakendamise intensiivsus (korrelatsioonikoefitsient 2008. aastal 0,81), kuid kohalikud maksud annavad omavalitsuste tuludest marginaalse osa. (Statistikaamet, autori arvutused)

Üheks võimaluseks omavalitsuste omatulusid suurendada on erinevate **tasude ulatuslikum rakendamine**, sest neid võib pidada teenusepakkumise kulude katmise eelistatui-maks viisiks (täpsemalt vt alapunkt 1.2.2.). Üldiselt on omavalitsustel võimalik kehtestada vähemalt kolme tüüpi tasusid (Bird 2003: 5-6): 1) teenustasud, eelkõige erinevad litsentsitasud ja riigilõivud (nt abiellumisel, ettevõtte või sõiduki registreerimisel jne), mille tulupotentsiaal on üsna piiratud; 2) omavalitsuse poolt pakutavate hüviste hinnad, eelkõige kõikvõimalikud kasutustasud (nt kommunaalteenuste eest, spordi- või kultuuri-asutuste külastamise eest jne), mis peaksid katma vastava teenuse pakkumisega kaasnevad kulud, kuid mida ei tohiks kasutada muude hüviste pakkumiseks vajalike tulude hankimiseks; 3) spetsiaalsed saadaval kasul põhinevad maksud (*specific benefit taxes*),

mis on küll kohustuslikud, kuid seotud konkreetse isiku poolt saadud kasuga (nt omavalitsuse arendustööst, infrastruktuuriinvesteeringutest vms) ja mille kehtestamisel võetakse reeglina aluseks kinnisvara hindamisväärtus või mõni kinnisasja iseloomustav tunnus (nt pindala, asukoht, tänavaga piirneva külje pikkus vms).

Kaupade ja teenuste müük, mille alla kuuluvad nii kasutustasud kui riigilõivud, annab üldjuhul suurima osa Eesti kohalike omavalitsuste omatuludest (vt alapunkt 2.2.1). Tasude kasutamise täpne ulatus omavalitsustes ei ole aga selge, sest suure osa neist koguvad iseseisva eelarvega teenusepakkujad. Omavalitsusüksuse eelarves kajastub ainult teenusepakkujale makstav subsiidium või temalt saadav kasumieraldis (kui tegemist on omavalitsusele kuuluva ettevõttega). Seetõttu on tasude tegelikku rolli teenusepakkumise kulude katmisel võimalik hinnata vaid põhjalike juhtumianalüüside abil, mille läbi viimine aga käesoleva töö raamidesse ei mahu. Võttes ühelt poolt arvesse Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia piiratuse ning teiselt poolt elanikkonna ostujõu kasvu majandusarengu tulemusel, võib eeldada tasude rolli suurenemist omavalitsuste pakutavate teenuste rahastamisel (Trasberg 2009: 191). Samas takistavad tasude ulatuslikku rakendamist siinne kultuuritaust (ollakse harjunud, et teatud teenused on tasuta) ning institutsionaalsed piirangud. Põhiseaduse laiema tõlgenduse kohaselt on kohalikel omavalitsustel õigus kehtestada ainult seadusega lubatud tasusid ning Riigikohus ongi teatud tasude nõudmise (põhi)seadusvastaseks kuulutanud (vt alapunkt 2.1.1.). Tasusid saab ka kasutada ainult tasustatavate teenuste pakkumise finantseerimiseks, nende abil ei ole reeglina võimalik hankida vahendeid muude hüviste rahastamiseks nagu seda maksudega tehakse. Seega on omavalitsuste võimalused omatulusid tasude abil suurendada piiratud, kuigi teatud arenguruumi praeguse olukorraga võrreldes ilmselt on.

Teiseks võimaluseks omavalitsuste omatulusid suurendada on **kohalike maksude aktiivsem kasutamine**. Kohalikud maksud, mida vastav seadus Eestis kehtestada lubab, on alapunktis 1.2.1. toodud „hea kohaliku maksu“ printsiipide kohaselt kohalikul tasandil rakendamiseks suhteliselt sobilikud. Enamikul juhtudel (reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, parkimistasu, aga ka mootorsõidukimaks) on tegemist maksustamisega saadava kasu baasil. Samas on mitmed lubatavatest kohalikest maksudest (reklaamimaks, parkimistasu, teede ja tänavate sulgemise maks, aga ka müügi- ja lõbustusmaks) kasutatavad sisuliselt ainult linnades või teistes tihedalt asustatud ning hästi are-

nenud piirkondades. Lubatavate maksude baasid on kitsad ning seadusega täpselt sätestatud, kuigi omavalitsustele on jäetud võimalus soodustuste andmiseks. Makse peavad koguma ja haldama omavalitsused ise (v.a müügitaks, mille kogumine on võimalik lepinguga Maksu- ja Tolliametile üle anda), milleks ei pruugi neil piisavalt suutlikkust olla. Lisaks on enamiku kohalike maksude (eriti nt paadi- ja loomapidamismaksu) tulupotentsiaal väga madal, mistõttu ei kaalu neist saadavad vahendid enamasti üles maksude kehtestamisega kaasnevaid halduskulusid ning poliitilist ebapopulaarsust.

Motivatsiooni kõigi võimaluste ärakasutamiseks omatulude hankimisel vähendab omavalitsuste lihtne ligipääs keskvalitsuse ülekannetele (Bird 2003: 2), eriti aga olukord, kus keskvalitsuselt saadav toetus omatulude suurenemise tulemusel väheneb. Eestis ei sõltu riigieelarvest omavalitsustele makstavad toetused omavalitsuste tegelikest omatuludest. Samuti ei võeta arvesse nende omatulude hankimise potentsiaali, v.a arvestusliku maamaksulaekumise arvestamine tasandusfondist eraldatavate toetuste määramisel. Pigem pärsib kohalike maksude ulatuslikumat rakendamist lisaks eespool toodud põhjustele üldine mentaliteet, et omavalitsuste tegevuse rahastamise eest on vastutav keskvalitsus, mitte omavalitsus ise, mis tuleneb otseselt omavalitsuste ulatuslikust sõltuvusest keskvalitsuse erinevates vormides ülekannetest. Nimetatud suhtumine piirab ka maa-maksu määrade tõstmist ja tasude ulatuslikumat kasutamist kohalikul tasandil. Kõigil kirjeldatud põhjustel ei ole ilmselt võimalik omavalitsuste omatulude oluline suurendamine kohalike maksude arvel, v.a lubatavate kohalike maksude ringi laiendamisel.

Kohalikul tasandil rakendamiseks sobivaid maksuliike on aga suhteliselt vähe. Paljudes riikides kasutatakse kohalikke ettevõtetmaks, kuid need ei vasta „hea kohaliku maksu“ kriteeriumidele, eelkõige maksuekspordi võimaldamise ning ebaausa maksukonkurentsi tekitamise tõttu, eriti kui maksustamine toimub registreerimiskoha põhisel (täpsemalt vt alapunkt 1.2.2.). Negatiivse maksukonkurentsi ohtu on võimalik vähendada, jaotades maksutulu omavalitsuste vahel valemi alusel, mis arvestab igas omavalitsuses paikneva üksuse töötajate arvu, käivet vms näitajaid. See muudab aga maksu haldamise keeruliseks ja kalliks. Müügitaksude ulatuslikumat rakendamist kohalikul tasandil (nt lubatava maksumäära tõstmist praegusega võrreldes) takistab omavalitsusüksuste väiksus, mis muudab maksuekspordi väga tõenäoliseks. Üldiselt soovitatakse müügitaksude kasutamist pigem regionaaltasandil, kus üksused on suuremad, sest maksukoormuse ulatuslik

nihutamine mitteresidentidele tekitab ebaefektiivsust. Kohalikul tasandil soovitatakse kasupõhise maksustamise põhimõttest lähtuvalt rakendada erinevaid mootorsõidukite ja nende kasutamisega seotud makse. Eestis on omavalitsustel õigus kehtestada parkimistasu ning mootorsõidukimaksu, kuid viimast võimalust ei kasuta praegu ükski omavalitsus. Kütuseaktsiisi kehtestamise omavalitsuste pädevusse andmine ei oleks viimaste väiksust arvestades ilmselt otstarbekas, kuna võimaldaks maksueksporti ning suuredaks administratiivkulusid. Kütuseaktsiisi määrade muutmise võimalused on ka piiratud, sest lubatavad miinimummäärad sätestab EL regulatsioon. Lisaks on üleriigilistel tanklakettidel ilmselt suhteliselt lihtne näidata käivet madalamate maksudega omavalitsustes, mis tekitab kahjulikku maksukonkurentsi.

Veel üheks võimaluseks kohalike omavalitsuste maksulaekumisi suurendada oleks ***maamaksu asendamine kogu kinnisasja turuväärtusel põhineva maksuga***, mis laiendaks maksubaasi ja mida on Eestile soovitanud ka mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, sh IMF. Samuti oleks võimalik lubatavate maamaksumäärade vahemiku suurendamine või maksu ülempiiri kaotamine. Kinnisvaramaksu kehtestamisel on probleemiks selle administratiivne keerukus ja kallidus. Kogu kinnisasja turuväärtuse määramine võib osutuda raskemaks kui selle aluse mää väärtuse väljaselgitamine vajaduse tõttu igale objektile individuaalselt läheneda. Lisaks on vajalik varade väärtuse perioodiline ümberhindamine tulenevalt muutustest turusituatsioonis ja kinnisvara seisukorras. Nii kinnisvaramaksu kehtestamisel kui lubatavate maamaksu määrade tõstmisel võib tulemuseks olla horisontaalse ebavõrdsuse suurenemine, kui kinnisvara omamine ei ole maksevõimega tugevalt seotud (nt kui suur osa kinnisvarast kuulub pensionäridele, peeldades nende varasemat, mitte käesoleva perioodi sissetulekute taset).

Lisaks on kinnisvaramaksu kehtestamisel või maamaksumäärade tõstmisel oluliseks takistuseks poliitiline vastuseis. Kuigi kinnisvaramaksu näol on tegemist nn hea kohaliku maksu kriteeriumidele kõige paremini vastava maksuliigiga, kehtib see eelkõige eluasemetele kehtestatud kinnisvaramaksu kohta (täpsemalt vt alapunkt 1.2.1.). Eestis kuulub maamaksuga maksustamisele nii eluasememaa kui ärilises kasutuses olev maa. Seejuures on kohalikul omavalitsusel õigus suhteliselt suur osa eluasememaast maamaksust vabastada, kuid ärilises kasutuses olevale maale maksusoodustuste tegemine lubatud ei ole. Kui kinnisvaramaksu kehtestamisel lähtutakse samadest põhimõtetest, võib poliiti-



listel põhjustel suur osa eluasememaast maksustamise alt välja jääda, mis vähendab maksu sobivust „hea kohaliku maksu” kriteeriumidele vastamise mõttes ning piirab maksulaekumisi. Ka Euroopa riikide praktika näitab, et kinnisvaramaksu abil on raske eelarvesse märkimisväärselt tulu hankida. Reeglina jäävad laekumised kinnisvaramaksust ühe protsendi piiresse riigi SKP-st, ulatudes vaid Islandil ja Prantsusmaal üle 2%. Eestis moodustavad tulud maamaksust praegu vaid 0,2% SKP-st. (Eurostat) Seega on võimalik kinnisvaramaksu kehtestamise abil omavalitsuste omatulusid teatud määral suurendada, kuid reformi teostamine võtaks nii administratiivsetel kui poliitilistel põhjustel aega ning saadavad tulud ei kataks omavalitsuste kõiki kohalike küsimuste lahendamise seoses tekkivaid kulusid.

Sisuliselt ainsaks ja samas suhteliselt lihtsalt rakendatavaks võimaluseks Eesti kohalike omavalitsuste omatulusid oluliselt suurendada, on praeguse üksikisiku tulumaksust kohalikesse eelarvetesse laekuva osa asendamine omavalitsuste õigusega kehtestada **riiklikule üksikisiku tulumaksule kohalik maksulisa** analoogselt Põhjamaades kasutatavate süsteemidega. McLure ja Martinez-Vazquez (2000: 19) soovivad selleks kõigepealt konverteerida omavalitsuste osa jagatavast maksust ühtse määraga kohalikuks maksuliseks ning seejärel anda omavalitsustele õigus maksulisa suurust muuta. Ka maamaksu puhul oli Eestis kohaliku maamaksu määr algul seadusega fikseeritud ning alles hiljem tekkis omavalitsustel õigus seda teatud piirides varieerida.

Üksikisiku tulumaksust kohalikesse eelarvetesse laekuva osa asendamine omavalitsuste õigusega kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule kohalik maksulisa tähendaks põhimõttelist muudatust kohalike omavalitsuste rahastamisel, kuna see annaks omavalitsustele kontrolli suure osa üle oma tuludest. Aastatel 2003-2008 moodustas tulumaks keskmiselt 42-50% omavalitsuste kogutuludest ning omatulud koos tulumaksulaekumistega andsid 56-66% nende kogutuludest (vt tabel 5). Autonoomsetest kuludest õnnestus omavalitsustel tulumaksu ja omatulude abil katta keskmiselt koguni 77-89%. Võimaldades omavalitsustel tulumaksulisa kehtestamise kaudu praeguste laekumistega võrreldavas mahus tulusid hankida, suureneks Eesti omavalitsuste tuluautonoomia Taaniga sarnase tasemeni. Samas ei tooks kirjeldatud reform kaasa muutusi riigieelarve tuludes, sest kesktasandi tulumaksulaekumised säiliksivad praegusel tasemel.

**Tabel 5.** Üksikisiku tulumaksu roll Eesti kohalike omavalitsuste rahastamisel 2003.-2008. a. (Eesti keskmine, %)

| <b>Tululiik</b>                                    | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
|----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tulumaks omavalitsuse kogutuludest                 | 42,0        | 43,1        | 43,4        | 43,3        | 48,9        | 50,5        |
| Omatulud + tulumaks omavalitsuse kogutuludest      | 56,0        | 59,5        | 59,1        | 57,2        | 62,8        | 65,6        |
| Omatulud + tulumaks vabalt kasutatavatest tuludest | 76,9        | 82,3        | 82,3        | 78,2        | 84,7        | 88,7        |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

Sundimaks omavalitsusi tulumaksu potentsiaali täielikult ära kasutama ning takistamaks samas kohalike elanike liigset koormamist olukorras, kus maksukonkurents omavalitsuste vahel on elanikkonna vähesse mobiilsuse tõttu piiratud, on võimalik kehtestada kohalikule tulumaksulisale alam- ja ülempiir nagu see on praegu seadustatud maamaksu puhul. Seejuures võib lubatav maksumäärade vahemik olla esialgu suhteliselt kitsas ning selle laiendamine toimuda hiljem, peale süsteemi korralikku tööle hakkamist. Analooget lähenemist kasutati Eestis ka maamaksu puhul.

Kohaliku tulumaksulisa seadustamine ei lahendaks siiski kõiki omavalitsuste rahastamisega seotud probleeme. Omavalitsustevahelised tuluerinevused jääksid endiselt ulatuslikeks. Samas ei ole ette näha ka nende olulist suurenemist praeguse olukorraga võrreldes, kui just ei seadustata väga suurt lubatavate maksumäärade vahemikku või ei anta maksumäärade kehtestamist kohalikul tasandil täiesti vabaks. Aastatel 2003-2008 moodustas tulumaks viiendasse kvintiili kuuluvate omavalitsuste kogutuludest keskmiselt 50,2-58,5%, esimesse kvintiili kuuluvates omavalitsustes aga keskmiselt 17,3-26,2% (vt tabel 6). Samas on erinevus kõrgeima ja madalaima kvintiili vahel aastatega vähenenud kolmelt korralt 2,2 korrale. Suurim oli tulumaksu osakaal kogutuludest kõigil vaatlusalustel aastatel Saue vallas (76,6-80,3%), väikseim aga Piirissaare vallas (4,2-7,2%). Vaid 2008. aastal oli tulumaksu osakaal kogutuludest madalaim Illuka vallas (12,8%).

Omatuludega koos moodustas tulumaks viienda kvintiili omavalitsuste kogutuludest keskmiselt 62,8-71,1%, esimese kvintiili omavalitsuste kogutuludest aga 27,5-37,4%. Seejuures suurenes nimetatud tuluallikate keskmine osakaal kogutuludest vaadeldava perioodi jooksul mõlemas kvintiilis, kõrgeima ja madalaima kvintiili vaheline erinevus vähenes aga 2,3-korralt 1,9-korrale. Suurima osa kogutuludest moodustasid tulumaks ja omatulud koos aastatel 2003-2006 Saue vallas (86,6-89,5%), aastatel 2007 ja 2008 aga Harku vallas (88,5% ja 86,9%). Väikseim oli tulumaksu ja omatulude panus kogutulu-

desse kõigil vaatlusalustel aastatel Piirissaare vallas: aastatel 2003-2007 jäi see vahemikku 5,6-11,4%, 2008. aastal tõusis aga 19%-ni.

**Tabel 6.** Üksikisiku tulumaksu roll Eesti kohalike omavalitsuste rahastamisel madalaimas ja kõrgeimas kvintilis 2003.-2008. a. (%)

| Tululiik                                           | 2003 |      | 2004 |      | 2005 |      | 2006 |      | 2007 |      | 2008 |      |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                    | I kv | V kv | I kv | V kv | I kv | V kv | I kv | V kv | I kv | V kv | I kv | V kv |
| Tulumaks omavalitsuse kogutuludest                 | 17,3 | 50,2 | 20,1 | 50,3 | 19,5 | 51,1 | 22,1 | 52,5 | 24,4 | 55,9 | 26,2 | 58,5 |
| Omatulud + tulumaks omavalitsuse kogutuludest      | 27,5 | 62,8 | 33,7 | 66,0 | 31,9 | 66,0 | 33,6 | 66,0 | 35,2 | 68,7 | 37,4 | 71,1 |
| Omatulud + tulumaks vabalt kasutatavatest tuludest | 45,9 | 84,7 | 54,1 | 90,8 | 56,9 | 91,9 | 57,1 | 91,7 | 58,7 | 92,3 | 62,1 | 95,1 |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

Omavalitsuste autonoomsetest kuludest katsid tulumaksulaekumised koos omatuludega kõrgeimas kvintilis keskmiselt 84,7-95,1%, madalaimas aga 45,9-62,1%, kusjuures erinevus viienda ja esimese kvintiili keskmiste vahel vähenes 1,84-korralt 1,53-korraks. Seega suudaksid ka madalaimasse kvintiili kuuluvad omavalitsused katta tulumaksulaekumiste praeguse taseme säilimise korral tulumaksulisa ja omatulude abil keskmiselt rohkem kui poole oma autonoomsetest kuludest. Rikkamad omavalitsused muutuksid autonoomsete kulude katmisel aga keskvalitsuse ülekannetest suhteliselt sõltumatuks. Omatulud ja tulumaksulaekumised koos katsid rohkem kui 90% autonoomsetest kuludest 2003. aastal 11-s, aastal 2008 aga juba 46 omavalitsuses. Samal ajal vähenes omavalitsuste arv, kus omatulude ja tulumaksu ühine panus autonoomsete kulude katmisel jäi alla 50%, 25-lt kuueni. Seejuures on viimastel aastatel moodustanud sellistest omavalitsustest enamuse loodusvarade kasutusõiguse tasudest suuri tulusid saavad Ida-Virumaa vallad (Illuka, Mäetaguse, Vaivara, Maidla).

Kuna omavalitsustevahelised tuluerisused säiliks ka tulumaksulisale üleminekul, oleks jätkuvalt vajalik madalama tuluvõimekuse ja/või suurema kuluvajadusega omavalitsuste toetamine riigieelarvest tehtavate mittesihotstarbeliste eraldiste kaudu, et tagada kõigis piirkondades peamiste kohaliku iseloomuga teenuste pakkumine vähemalt miini-

mumstandarditele vastavas mahus ja kvaliteedis. Erinevused omavalitsuste võimes oma tegevuse rahastamiseks vahendeid (elaniku kohta) hankida tulenevad ühelt poolt sissetulekutaseme erinevustest ning teiselt poolt erinevustest demograafilistes ning sotsiaalmajanduslikes näitajates (maksumaksjate suhe elanike üldarvu). Tulude piirkondlik ebarõrdsus ning sellest tulenev vajadus keskvalitsuse sekkumise järele kaasneb ka praeguse maksutulude jagamise süsteemiga, kuid kohaliku maksulisa eeliseks on kohalike omavalitsuste autonoomia suurenemine pakutavate avalike teenuste mahu ja kvaliteedi määramisel. Tulenevalt käesoleva uurimustöö piiratud mahust kohaliku tulumaksulisa kehtestamisega kaasnevat võimalikku vajadust omavalitsustevahelisi tuluerisusi tasandava toetuste süsteemi reformimise järele siinkohal ei analüüsita.

Teine probleem, mis tulumaksulisa kasutamisega kaasneb, tuleneb asjaolust, et kõiki tulusid ei maksustata. Seetõttu võib omavalitsuse demograafilisest ning sotsiaalmajanduslikust olukorrast lähtuvalt esineda suuri erinevusi ühelt poolt maksumaksjate ning teiselt poolt pakutavatest teenustest kasusaajate ja omavalitsuse valimistel hääletajate vahel. Kohalike võimude vastutuse ning teenuste pakkumise optimaalse mahu tagamiseks on aga vajalik nimetatud gruppide kattumine. Samas puudub alternatiivne tuluallikas, mis koormaks kõiki omavalitsuse elanikke, vastaks ka teistele „hea kohaliku maksu“ kriteeriumidele ning võimaldaks hankida piisavalt ressursse kohalike ülesannete täitmiseks.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et Eesti kohalike omavalitsuste omatulude suurendamise võimalused on piiratud. Omatulude hankimiseks omavalitsustele täiendavate võimaluste loomine on aga vajalik, sest efektiivsuse tagamiseks peaksid omavalitsused suutma kohaliku tähtsusega küsimuste lahendamisel tekkivad kulud rahastada omatuludest (või vähemalt peaks kulude kasvu rahastatama omatulude suurendamise kaudu). Kohalikest eelarvetest tehtavatest kuludest läheb enamus kohaliku tähtsusega küsimuste lahendamiseks, kuid omatulud moodustavad omavalitsuste autonoomsetest kuludest praegu vaid ca viiendiku. Sobivaimaks viisiks tagada omavalitsustele piisavad omatulud, on praeguse üksikisiku tulumaksust kohalikesse eelarvetesse laekuva osa asendamine omavalitsuste õigusega kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule kohalik maksulisa. Ülejäänud meetmed (tasude kasutamise intensiivistamiseks võimaluste loomine, maamaksu asendamine kinnisvaramaksuga jms) võivad seda täiendada, kuid ei suuda tulumaksulisa kehtestamist asendada.

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitleti probleeme ja võimalusi Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia tagamiseks, lähtudes teoreetilistest alustest ning institutsionaalsetest tingimustest. Töö teoreetilises osas jõuti järeldusele, et kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia on lahutamatult seotud detsentraliseerimisega, mille all mõistetakse kõige üldisemas tähenduses otsustusõiguse ja ressursside üleandmist kesktasandilt madalamatele valitsustasanditele. Seejuures eristatakse detsentraliseerimise kolme dimensiooni (administratiivne, poliitiline ja fiskaalne), millest omavalitsuste fiskaalautonoomiaga on kõige otsesemalt seotud fiskaalne detsentraliseerimine, st madalamate valitsustasandite vastutuse suurendamine avaliku sektori kulude ja tulude üle. Lisaks eristatakse omavalitsuste autonoomia alusel detsentraliseerimise kolme taset. Dekontsentreerimise puhul puudub omavalitsustel igasugune otsustusõigus, nad täidavad keskvalitsuse poolt antud ülesandeid vastavalt saadud juhistele ning on tema ees vastutavad. Delegeerimise korral on tegu volitaja-esindaja suhtega: keskvalitsus annab ülesande täitmise seaduse või lepinguga kohalikule tasandile üle, säilitades siiski teatava kontrolli. Devolutsiooni korral loovutab keskvalitsus otsustusõiguse teenuse pakkumise korraldamisel reeglina otse rahva poolt valitud omavalitsustele, kes hangivad ise vajalikud ressursid ning on vastutavad oma valijate, mitte keskvalitsuse ees. Praktikas esinevad enamasti paralleelselt kõik nimetatud variandid, mistõttu ei ole võimalik riike detsentraliseerimise tasemete alusel üheselt klassifitseerida.

Omavalitsuste fiskaalautonoomia, mis seisneb ühelt poolt nende võimaluses hankida iseseisvalt oma ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid (nn tuluautonoomia) ning teiselt poolt vabaduses määrata ise elanikele pakutavate teenuste liigid, maht ja kvaliteet (nn kuluautonoomia), on tagatud ainult devolutsiooni korral. Samas on unitaarriikides olemuslikult tegemist pigem delegeerimisega, sest keskvalitsus domineerib omavalitsuste üle, omades enamasti õigust muuta nii omavalitsuste piire kui funktsioonide ja tulallikate jaotust valitsustasandite vahel. Samas võib ka unitaarriikides olla omavalitsus-

tel põhiseaduslik kaitse ja universaalpädevus, mis tagavad neile teatava autonoomia. Seega ei ole unitaarriigid tingimata tsentraliseeritumad ja madalama omavalitsuste fiskaalautonoomia tasemega kui föderaalriigid.

Valitsustasandite vahelisi fiskaalseid suhteid korraldades tuleb alustada eri tasandite ülesannete selgest määratlemisest. Traditsioonilise fiskaalse föderalismi teooria kohaselt peaksid stabiliseerimis- ja jaotusfunktsioon jääma keskvalitsuse pädevusse, kuigi uemate seisukohtade järgi on soovitatav ka madalamate valitsustasandite teatav kaasamine. Detsentraliseerimine eeldatakse suurendavat alloktiivset efektiivsust ja seda peamiselt järgmistel põhjustel: 1) kohalikel omavalitsustel on tänu kodanikele lähemal asumisele keskvalitsuse ees infoelis, mis võimaldab tagada pakutavate teenuste parema vastavuse elanike eelistustele ja vajadustele; 2) inimeste võimalus vahetada elukohta tekitab omavalitsuste vahel konkurentsi elanike vajaduste paremaks rahuldamiseks, et meelitada ligi rohkem elanikke; 3) omavalitsustevaheline konkurents suurendab innovatsioonide tekkimise tõenäosust, mis samuti parandab teenuste vastavust elanike soovidele. Lisaks võib detsentraliseerimine suurendada kuluefektiivsust avalike hüviste tootmisel. Empiirilisi tõendeid detsentraliseerimise efektiivsuseeliste kohta on siiski vähe, sest kirjeldatud seoste mõõtmine on mõistete mitmetahulisuse ja andmete puudumise tõttu keerukas.

Avalike hüviste kesktasandil pakkumise peamisteks eelisteks on mastaabisäästu ärakasutamine ja teenuste vastavuse tagamine ühtsele kvaliteedistandardile. Seetõttu tuleb ülesandeid valitsustasandite vahel jagades leida kompromiss ühelt poolt kohalike maitse-eelistuste arvessevõtmise ja kõigile elanikele sama kvaliteediga teenuste pakkumise vahel ning teiselt poolt tsentraliseerimisega kaasneva heaolukao ja detsentraliseerimisest tuleneva mastaabiefekti kaotsimineku vahel. Detsentraliseerimine võib ka raskendada makroökonomilise stabiilsuse tagamist keskvalitsuse poolt, eriti kui sellega kaasneb madalamate valitsustasandite ulatuslik autonoomia laenude võtmisel. Detsentraliseerimise mõju efektiivsusele, võrdsusele ja stabiilsusele ei ole siiski üheselt positiivne või negatiivne, vaid sõltub institutsionaalsetest teguritest, mistõttu tuleb arvestada konkreetse riigi spetsiifiliste tingimustega.

Täiendav surve tsentraliseerimiseks tekib välismõjude olemasolul. Seetõttu peaks teenuste pakkumine toimuma vastavuses subsidiaarsusprintsipiiga, st madalaimal võimalikul valitsustasandil, kus on tagatud teenuse pakkumisega kaasnevate peamiste kasude ja

kulude jäämine vastava tasandi valitsusüksuse geograafilistesse piiridesse. Kõiki peamisi tulusid ja kulusid hõlmav piirkond on küll iga teenuse puhul erinev, kuid administree-  
rimis- ja transaktsioonikulude sääst viivad sarnaste teenuste koondumiseni kas kohali-  
kul, regionaalsel või riiklikul tasandil. Eelnevast tulenevalt peaks enamikul juhtudel just  
madalamad valitsustasandid otsustama, milliseid teenuseid, kellele, kui palju ja millise  
kvaliteediga pakutakse. Seejuures on oluline määratleda erinevate tasandite ülesanded  
nii täpselt kui võimalik, eriti kui toimub valdkonnasisene vastutuse jagamine tasandite  
vahel. Väga täpseid juhiseid ülesannete jagamiseks valitsustasandite vahel teooriast siis-  
ki ei leia, sest probleemistik on komplitseeritud ja tingimused, sh omavalitsuste haldus-  
võimekus riigiti erinevad. Seetõttu ei saa rääkida ka „parimast funktsioonide jaotusest  
valitsustasandite vahel“.

Detsentraliseerimise eeliste realiseerumiseks tuleb kohalikele võimudele tekitada piisa-  
vad stiimulid elanike huvidega arvestamiseks. Poliitilised stiimulid tagavad vabad vali-  
mised, majanduslike stiimulite olemasolu garanteerivad aga omavalitsustevaheline kon-  
kurents, hästi toimivad kapitali-, maa- ja tööturud ning omavalitsuse kulude finantseeri-  
mine peamiselt omatuludest. Kui rahastamine toimub omatuludest, saavad omavalitsu-  
sed valijatele pakkuda ainult selliseid teenuseid, mille eest viimased on nõus maksma,  
ning valijatel on võimalik tarbida ainult neid teenuseid, mille eest nad maksnud on.  
Omavalitsuste õigus maksuliike, -baase ja -määrasid kehtestades tulude mahtu kujunda-  
da annab kohalikele võimudele võimaluse täita valijatele antud lubadusi, tekitab stiimuli  
kulude ratsionaliseerimiseks ning sunnib neid kandma oma otsustega kaasnevad kulud.  
Kui enamus kohalikest kuludest kaetakse kõrgemalt valitsustasandilt saadud ülekanne-  
test, võib pakutavate teenuste maht ületada optimaalse taseme, sest teenuste üle otsusta-  
jad ja neist kasusaajad ei lange kokku teenuste eest maksjatega. Kui omavalitsustel on  
lihtne ligipääs keskvalitsuse rahaülekannetele, puudub neil motivatsioon omatulude ko-  
gu potentsiaali ärakasutamiseks. Olukorras, kus peamiselt keskvalitsuse rahaeraldistest  
sõltuvad omavalitsused on sunnitud oma kulude kasvu siiski omatulude arvel rahasta-  
ma, tuleb neil selleks kohalikku maksukoormust ebaproportsionaalselt palju tõsta.

Madalamate valitsustasandite rahastamine keskvalitsuse ülekannetest on õigustatud de-  
kontsentratsiooni korral. Samuti peaks delegeeritud ülesannete finantseerimine toimuma  
“tellija maksab” printsiibist lähtudes volitajalt saadud rahaeraldiste kaudu. Potentsiaal-

selt omavalitsuste kontrolli all olevate tulude maht peaks olema seega vastavuses ülesannete hulga, mille üle on omavalitsustel täielik otsustusõigus. Selle tagamiseks peaks tuluallikate tasanditevahelisel jagamisel lähtuma subsidiaarsusprintsibiit: kontroll iga tuluallika üle tuleks anda madalaima valitsustasandi pädevusse, kus on selle kasutamiseks piisavalt suutlikkust, kuid tingimusel, et konkreetne allikas ei ole antud tasandile mingil põhjusel otseselt ebasobiv. Eesmärgiks peaks olema, et vähemalt rikkaimad omavalitsused suudaksid oma kontrolli all olevate kulude katmiseks ise piisavalt tulusid hankida. Lisaks peaks ka osaliselt keskvalitsuse ülekannetest sõltuvate omavalitsuste puhul olema tagatud, et kohalike kulude kasv kaetakse omatuludest. Sel juhul on nii kohalikud võimud kui elanikud sunnitud võrdlema täiendava rahaühiku kulutamisest saadavat lisakasu täiendava kuluga, mis tekib omatulude vastavast suurendamisest.

Pakutavate avalike teenuste vastavust kohalike elanike eelistustele ja vajadustele on kõige lihtsam saavutada teenuste pakkumisega kaasnevaid (piir)kulusid katvate tasude kehtestamise kaudu. Kõigi teenuste puhul ei ole see siiski võimalik, sest kasusaajad ei ole üheselt identifitseeritavad või takistavad tasustamist kultuuritaust ning poliitiline vastuseis. Seetõttu vajavad omavalitsused ka kohalike maksude kehtestamise võimalust. Kohalikul tasandil rakendamiseks sobiv maks peaks teooria kohaselt vastama järgmistele tingimustele: tema tulupotentsiaal peaks olema küllaldane, ta peaks olema kooskõlas horisontaalse ja vertikaalse õiglusega ning võimalusel seotud teenustest saadava kasuga, maksubaas peaks olema immobiilne, geograafiliselt ühtlaselt jaotunud ning selgelt seostatav kindla omavalitsusega, maks peaks olema valijatele nähtav ning koormama ainult omavalitsuse residentide, maksu inflatsioonielastsus peaks olema madal ning maksutulud majandustsükli jooksul stabiilsed. Samas ei tohiks kohalike maksude süsteem olla liiga killustunud, vältimaks kõrgeid halduskulusid ja mitteläbipaistvust. Stabiliseerimis- ja jaotusfunktsiooni elluviimiseks peab keskvalitsusel säilima kontroll maksude üle, mis võimaldavad nimetatud funktsioone täita ja tagavad selleks piisavad vahendid.

Makse valitsustasandite vahel jagades tuleb arvestada ka omavalitsuste suutlikkusega neid administreerida. Efektiivsuskaalutlustel võib olla mõistlik jätta maksubaasi määramine ja maksu kogumine kesktasandi kompetentsi, kuid lasta madalamatel valitsustasanditel kehtestada maksumäärad (vähemalt seadusega etteantud piirides). Just maksumäärade kehtestamise õigus on omavalitsuste fiskaalautonoomia tagamise eeltingimu-



seks, sest annab neile kontrolli oma tulude suuruse üle, võimaldades selle kaudu valida pakutavate teenuste mahtu ja kvaliteeti vastavuses elanike soovidega. Seetõttu ei saa omavalitsuste omatuluna käsitleda jagatud makse, mille puhul osa tuludest laekub küll kohalikesse eelarvetesse, kuid nii maksubaasi kui -määra kehtestab keskvalitsus. Küll aga tagab omavalitsuste tuluautonoomia nende võimalus kehtestada mõnele riiklikule maksule kohalik maksulisa.

Maksuliike analüüsides selgus, et nn ideaalset kohalikku maksu, mille puhul kehtiksid kõik eespool toodud tingimused, ei ole olemas. Kõige paremini vastab hea kohaliku maksu kriteeriumidele (eluasemetele kehtestatud) kinnisvaramaks. Kuna sellest saadavad tulud katavad enamasti vaid väikese osa omavalitsuste kuluvajadusest, võib parema vastavuse tagamiseks omatulude ja -kulude vahel olla vaja võimaldada omavalitsustele ligipääs mõnele suurema tulupotentsiaaliga maksule. Administratiivsetel ja maksueksporti vältimise kaalutlustel on sellisel juhul sobivaimaks lahenduseks riiklikule üksikisiku tulumaksule fikseeritud määraga kohaliku maksulisa kehtestamise lubamine.

Lisaks kohalikele maksudele ja tasudele on omavalitsuste omatulude allikateks veel omandiga seotud tulud, trahvid jms. Madalamate valitsustasandite fiskaalautonoomia oluliseks komponendiks võib pidada ka iseseisvat ligipääsu krediiturgudele. Laenamisõiguse detsentraliseerimisel on omavalitsuste fiskaaldistsipliini ja riigi makromajandusliku stabiilsuse säilitamiseks ning turujõudude distsiplineeriva rolli toetamiseks vajalik siiski teatavate institutsionaalsete piirangute seadmine, eelkõige jooksvate tulude ja kulude tasakaalu nõudmine omavalitsustelt.

Töö empiirilises osas jõuti järeldusele, et Eestis soosib põhiseadus ühelt poolt detsentraliseeritud valitsemissüsteemi kujundamist, andes kohalikele omavalitsustele universaalpädevuse ning olemasolu garantii (tagamata siiski konkreetsete üksuste säilimist olemasolevates piirides). Teisalt ei sätesta põhiseadus otsesõnu omavalitsuste minimaalset nõutavat rolli Eesti haldussüsteemis ega nende soovitatavat või nõutavat fiskaalautonoomia taset, võimaldades keskvoimu domineerimist kohalike omavalitsuste üle.

Ülesandeid on Eestis kohalikele omavalitsustele võimalik põhiseaduse kohaselt anda nii dekontsentratsiooni, delegeerimise kui devolutsiooni teel. Riiklikke kohustusi saab omavalitsustele panna ainult seaduse või lepinguga, tagades nendega seotud kulude kat-

mise riigieelarvest. Kõik kohaliku elu küsimused on omavalitsuste pädevuses, nii et viimastel on võimalik vabalt valida, milliseid küsimusi, millal ja kuidas lahendatakse. Samas ei võimalda olemasolev seadusandlus kohalike ja riigielu küsimuste selget eristamist. Puudub ka nimekiri riiklikest kohustustest, mis on omavalitsustele pandud. Lisaks piiravad omavalitsuste autonoomiat kohalike küsimuste lahendamisel erinevate seadustega kehtestatud standardid ja regulatsioonid, millega tuleb teenuste pakkumist korraldades arvestada. Seetõttu on Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia ulatusele hinnangu andmine keeruline. Siiski garanteerib universaalpädevus neile autonoomia vähemalt ühes küsimuses.

Ebaselgus ülesannete valitsustasandite vahelises jaotuses muudab keeruliseks nii omavalitsuste kohustustega vastavuses oleva finantseerimissüsteemi loomise kui hinnangu andmise praeguse rahastamiskorra sobivusele. Kohalike omavalitsuste omatuludeks saab Eestis lugeda maamaksu, vastava seaduse alusel kehtestatavad kohalikud maksud, kaupade ja teenuste müügist saadud tulud (sisuliselt tasud), tulud varadelt (v.a laekumised mittetoodetud põhivaralt) ning mõningad muud, vähemtähtsad tulud. Põhimõtteliselt kuuluvad omatulude hulka ka laekumised varade müügist, kuid mittejätkusuutlikkuse tõttu tuleks vältida selliste allikate kasutamist jooksvate kulude katmiseks. Kuna omavalitsustel puudub kontroll suure tulupotentsiaaliga maksude üle, on nende tuluautonoomia suhteliselt piiratud. Seoses 2009. aastal kehtestatud täiendavate laenupiirangutega puudub omavalitsustel sisuliselt ka ligipääs krediiditurule.

Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia taseme kõrvutamine teiste riikide omavalitsuste omaga ei ole lisaks eespool kirjeldatud raskustele Eesti omavalitsuste kuluautonoomia taseme hindamisel võimalik ka sobiva rahvusvahelise statistika puudumise tõttu, mis võimaldaks eristada kohalike omavalitsuste autonoomseid kulusid ja tulusid mitteautonoomsetest. Olemasolevate andmete kohaselt on fiskaalse detsentraliseerituse üldine tase keskmiselt kõrgem Euroopa ja Põhja-Ameerika riikides, kuigi erinevused on suured ka Euroopa siseselt.

Eesti võib analüüsi põhjal lugeda Euroopa kontekstis keskmiselt detsentraliseeritud riigiks. Omavalitsuste kulude struktuuris on selgelt domineerivaks haridusvaldkond, EL keskmist ületab märgatavalt ka vabale ajale, kultuurile ja religioonile kulutatavate summade osakaal. EL keskmisest oluliselt madalamaks jääb Eesti kohaliku tasandi roll sot-

siaalkaitsekulude katmisel ning avaliku korra ja julgeoleku tagamisel. Omavalitsuste ülalpidamine tundub Eestis olevat keskmiselt mõnevõrra odavam kui enamikus teistes Euroopa riikides. Kõige tüüpilisemateks kohalikeks vastutusaladeks on Euroopas elamu- ja kommunaalmajandus, keskkonnakaitse ning vaba aeg. Üsna ulatuslik on omavalitsuste panus reeglina ka hariduses ja majanduses. Eestis tehakse kohalikest eelarvetest rohkem kui pool valdkonna kogukuludest elamu- ja kommunaalmajanduses, hariduses ning vaba aja puhul. Tuleb siiski arvestada, et toodud andmed ei kajasta omavalitsuste tegelikku autonoomia ulatust nimetatud küsimustes.

Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia taseme võrdlemine teiste Euroopa riikidega osutus võimalikuks vaid OECD 1990ndate lõpu seisu kajastavate uuringutulemuste põhjal. Selle järgi on Eesti omavalitsuste tulu- ja eriti maksuautonoomia enamiku Lääne-Euroopa riikidega võrreldes väga madal. Omatulud moodustasid Eestis vaid 15,4% omavalitsuste kogutuludest ning 1,2% SKP-st, omavalitsuste kontrolli all olevad maksutulud aga 0,5% SKP-st ning vaid kümnendiku nende kõigist maksutuludest. Kuigi vähe- ne tulu- ja maksuautonoomia võrdluses Lääne-Euroopaga iseloomustavad kõiki KIE riike, jääb Eesti omavalitsuste tuluautonoomia oluliselt alla ka KIE riikide keskmisele.

Empiirilise analüüsi tulemusel selgus, et riigisisised erinevused omavalitsuste fiskaalau- tonoomia ulatuses on Eestis siiski märkimisväärsed. Kuna Eesti seadusandlus ei võimal- da eristada kohalikke ja riiklikke ülesandeid, mida omavalitsused täidavad, lähtuti oma- valitsuste kuluautonoomia taseme võrdlemisel lihtsustavast eeldusest, et kõik omavalit- sustele pandud riiklikud kohustused kaetakse sihtotstarbeliste eraldistega riigieelarvest nagu põhiseadus seda ette näeb, kõik omavalitsuste nn vabadest tuludest rahastatavad tegevused kuuluvad aga kohaliku elu küsimuste hulka, sest nende puhul saavad omava- litsused kasutusotstarbe ise valida. Peale Eesti kohalike omavalitsuste eelarvekulude lä- hemat uurimist võibki väita, et valdav enamus neist tehakse oma olemuselt pigem koha- liku tähtsusega küsimuste lahendamiseks. Kõige segasem on olukord haridusvaldkon- nas, mis on aga samas kohalike eelarvete suurim kuluartikkel. Keskmiselt oli omavalit- sustel endil võimalik aastatel 2003-2008 kasutusotstarve määrata ligi kolmveerandi pu- hul oma tuludest. Omavalitsustevahelised erinevused olid suurimad 2005. aastal, kuid on sealtpäele mõnevõrra vähenenud. Valdavas enamuses omavalitsustes on vabalt kasu- tatavate tulude osakaal kogutuludest vähemalt 50%. Seega on Eesti kohalike omavalit-

suste kuluautonoomia (hinnatuna nende vabalt kasutatavate tulude osakaalu alusel kogutuludest) suhteliselt suur.

Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia on analüüsi tulemuste kohaselt oluliselt piiratum. Keskmiselt moodustavad omatulud Eesti kohalikes omavalitsustes vaid viiendiku nende vabalt kasutatavatest tuludest ning *ca* 15% kogutuludest. Omatuludest selgelt suurima osa annab kaupade ja teenuste müük (keskmiselt *ca* 10% omavalitsuste kogutuludest), järgneb maamaks (keskmiselt *ca* 3%). Kõigi ülejäänud omatululiikide osakaal jääb keskmiselt alla ühe protsendi omavalitsuste kogutuludest. Suhteliselt suure osa tuludest annab omavalitsustele varade müük, mida ei ole antud töös omatulude hulka arvatud, kuid selle osakaal on aastate lõikes väga muutlik (perioodil 2003-2008 keskmiselt 1-8,5% kogutuludest).

Omavalitsustevahelised erinevused tuluautonoomia tasemes on siiski suured, eriti üksikute omatululiikide lõikes. Kuid ka kõrgeimasse kvintiili kuuluvates omavalitsustes ulatub omatulude osakaal kogutuludest keskmiselt vaid viiendikuni ning vabalt kasutatavatest tuludest kolmandikuni. Madalaimas kvintilis moodustavad omatulud keskmiselt ainult *ca* 7% kogutuludest ja kümnendiku vabalt kasutatavatest tuludest. Seetõttu peaksid isegi viiendasse kvintiili kuuluvad omavalitsused oma autonoomsete kulude suurendamiseks 1% võrra omatulusid varasemast keskmiselt 3,3% võrra rohkem hankima. Võimalus kulude kasvu kohalike maksude või maamaksu tõstmise abil rahastada on aga äärmiselt piiratud ka suurima omatulude potentsiaaliga omavalitsustes. Seega on enamikul omavalitsustest vähese kontrolli tõttu oma tulude taseme üle pea võimatu varieerida pakutavate avalike hüviste kogumahtu.

Kohalike võimude vastutuse suurendamiseks ning pakutavate teenuste kvantiteedi ja kvaliteedi parema vastavuse tagamiseks elanike vajadustele ja eelistustele on seetõttu vajalik Eesti kohalike omavalitsuste kontrolli all olevate tulude osakaalu suurendamine, kuid võimalused selleks on piiratud. Tasude ulatuslikumat rakendamist takistavad kultuuritaust (ollakse harjunud, et teatud teenused on tasuta) ning institutsionaalsed piirangud (omavalitsustel on õigus kehtestada ainult seadusega lubatud tasusid), mistõttu ei ole võimalik nende abil omatulusid oluliselt suurendada, kuigi teatud arenguruumi praeguse olukorraga võrreldes ilmselt on. Kohalike maksude aktiivsemat kasutamist takistab eelkõige nende madal tulupotentsiaal, mistõttu ei kaalu neist saadavad vahendid ena-

masti üles maksude kehtestamisega kaasnevaid halduskulusid ning poliitilist ebapopulaarsust. Mitmed lubatavatest kohalikest maksudest on ka ainult linnades või teistes tihedalt asustatud ning hästi arenenud piirkondades kasutatavad. Samas on kohalike maksude valiku laiendamine keeruline, sest head kandidaadid selleks puuduvad.

Teatud määral aitaks omavalitsuste omatulusid suurendada maamaksu asendamine kogu kinnisasja turuväärtusel põhineva maksuga, kuid sellise reformi läbiviimine on aeganõudev, administratiivselt keeruline ja kallis ning raskendatud poliitilise vastuseisu tõttu. Alternatiiviks oleks lubatavate maamaksumäärade vahemiku suurendamine või maksu ülempiiri kaotamine. Siiski näitab teiste Euroopa riikide praktika, et kinnisvara maksustamise kaudu on raske hankida tulusid, mis ületaksid üht protsenti SKP-st. Eestis tundub nii kohalike maksude ja tasude ulatuslikumat rakendamist kui maamaksumäärade tõstmist takistavat ka üldine mentaliteet, et omavalitsuse tegevuste rahastamise eest on vastutav keskvalitsus, mitte omavalitsus ise, mis tuleneb otseselt omavalitsuste ulatuslikust sõltuvusest keskvalitsuse erinevates vormides ülekannetest.

Käesolevas töös jõuti järeldusele, et pea ainsaks suhteliselt lihtsalt ja kiiresti kasutatavaks võimaluseks omavalitsuste omatulusid oluliselt suurendada, on praeguse üksikisiku tulumaksust kohalikesse eelarvetesse laekuva osa asendamine omavalitsuste õigusega kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule seadusega etteantud piiridesse jääv kohalik maksulisa. Selle tulemusel suudaksid tulumaksulaekumiste praeguse taseme säilimise korral ka madalaimasse kvintiili kuuluvad omavalitsused katta tulumaksulisa ja omatulude abil keskmiselt rohkem kui poole oma autonoomsetest kuludest. Rikkamad omavalitsused muutuksid oma autonoomsete kulude katmisel aga keskvalitsuse ülekannetest suhteliselt sõltumatuiks, mis peakski olema eesmärk. Kuna omavalitsustevahelised tuluerisused säiliks ka tulumaksulisale üleminekul, oleks jätkuvalt vajalik madalama tuluvõimekuse ja/või suurema kuluvajadusega omavalitsuste toetamine keskvalitsuse mittesihotstarbeliste eraldiste kaudu. Samas kaasneb tulude piirkondlik ebavõrdsus ning sellest tulenev vajadus keskvalitsuse toetuste järele ka praeguse maksutulude jagamise süsteemiga, kuid õigusel kehtestada kohalik maksulisa on oluline eelis – suureneb omavalitsuste autonoomia pakutavate avalike teenuste mahu ja kvaliteedi määramisel, mis tagab suurema efektiivsuse.

Käesoleva uurimustöö edasiarendamise võimalused on ulatuslikud. Eesti kohalike omavalitsuste kuluautonoomia täpse taseme kindlakstegemiseks tuleks riigielu küsimused kohaliku tähtsusega küsimustest selgelt eraldada ning seejärel analüüsida põhjalikult iga kohalikest eelarvetest rahastatavat valdkonda, selgitamaks välja omavalitsuste tegeliku otsustusõiguse ulatuse. Kohalike küsimuste eristamine kohalikul tasandil täidetavatest riiklikest ülesannetest võimaldaks välja selgitada omavalitsuste vajaduse ühelt poolt omatulude ning teisalt riigieelarvest makstavate sihtotstarbeliste toetuste järele ning anda selge hinnangu praeguse rahastamissüsteemi sobivusele. Täpse omatuluvajaduse selgumine looks võimaluse üksikisiku tulumaksule rakendatava kohaliku maksulisa vajaliku taseme (täpsemalt sobiva maksumäärade vahemiku) kindlakstegemiseks, samuti süsteemi muude detailide määratlemiseks. Eeskuju on seejuures võimalik võtta Põhjamaades kasutatavatest lahendustest, mis omakorda eeldab nende sobivuse analüüsi Eesti oludest lähtuvalt. Kuna erisused omavalitsuste tuluvõimekuses ja kuluvajaduses säiliks ka tulumaksulisale üleminekul, tuleks hinnata sellega kaasnevat vajadust tuluerisusi vähendava mittesihtotstarbeliste toetuste süsteemi reformimise järele ning pakkuda sobivaid lahendusi.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Ahmad, J.** Decentralizing Borrowing Powers. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 32-38. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
2. **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.
3. **Bahl, R.** Implementation Rules For Fiscal Decentralization. Atlanta, Georgia State University, School of Policy Studies, Jan. 1999, 22 p.
4. **Bailey, S. J.** Local Government Economics: Principles and Practice. London: Macmillan Press Ltd., 1999, 359 p.
5. **Bird, R. M.** Local and Regional Revenues: Realities and Prospects. World Bank manuscript, 2003, 31 p. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
6. **Bird, R. M.** Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. – IMF Working Paper, Dec. 1999, No. 165, 54 p.
7. **Bird, R. M.** Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. – National Tax Journal, 1993, Vol. 46, No. 2, pp. 207-227.
8. **Bird, R. M., Smart, M.** Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. – World Development, 2002, Vol. 30, No. 6, pp. 899-912.
9. **Blair, H.** Accountability, Transparency, and Corruption in Decentralized Systems. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 96-99. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009

10. **Bloze, G.** Interregional migration and housing structure in an East European transition country: A view of Lithuania 2001-2008. – *Baltic Journal of Economics*, Autumn 2009, Vol. 9, No. 2, pp. 47-66.
11. **Borge, L.-E.** Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments. – *Regional Science and Urban Economics*, 2000, Vol. 30, pp. 703-718.
12. **Brennan, G., Buchanan, J. M.** The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, 231 p.
13. **Cassette, A., Paty, S.** Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. – *Public Choice*, 2010, Vol. 143, pp. 173-189.
14. **Cohen, J. M., Peterson, S. B.** Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), 1999, 224 p.
15. **Cohen, J. M., Peterson, S. B.** Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. – Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper, Oct. 1996, No 555, 25 p.
16. **Dafflon, B., Madies, T.** Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Francaise de Developpement, Research Department, 2009, 112 p.
17. **Dahlby, B.** Taxing choices: issues in the assignment of taxes in federations. – *International Social Science Journal*, 2001, Vol. 53, Issue 167, pp. 93-101.
18. **Davoodi, H., Zou, H.** Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. – *Journal of Urban Economics*, 1998, Vol. 43, Issue 2, pp. 244-257.
19. **de Mello, Jr, L. R.** Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. – *World Development*, 2000, Vol. 28, No. 2, pp. 365-380.
20. **de Muro, P., Salvatici, L., Conforti, P.** An Overview of Decentralization in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: EDI–World Bank, mimeo, Oct. 1998 – viidatud Degefa, D. Fiscal Decentralization in Africa: A Review of Ethiopia's Experience. UNCC, Ad-Hoc Expert Group Meeting, 7-9 Oct. 2003, p. 6 vahendusel.



21. Decentralization: a sampling of definitions. Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, Working Paper, Oct. 1999, 37 p. [[http://www.undp.org/eo/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://www.undp.org/eo/documents/decentralization_working_report.PDF)]. 20.09.2009
22. **Degefa, D.** Fiscal Decentralization in Africa: A Review of Ethiopia's Experience. UNCC, Ad-Hoc Expert Group Meeting, 7-9 Oct. 2003, 21 p. [[http://www.une-ca.org/eca\\_resources/Meetings\\_Events/ESPD/fiscal/Papers/formatted\\_Dereese.pdf](http://www.une-ca.org/eca_resources/Meetings_Events/ESPD/fiscal/Papers/formatted_Dereese.pdf)]. 13.11.2009
23. **Dehne, A., Friedrich, P., Nam, C. W.** Determination of Fees for Local Services under the Consideration of Public and Management Objectives. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 2009, Heft 1, 18 p. [[http://www.zoegu.de/zoegu/hefte/Aufsatz\\_ZoegU\\_09\\_01.pdf](http://www.zoegu.de/zoegu/hefte/Aufsatz_ZoegU_09_01.pdf)]. 12.01.2010
24. **Devereux, M. P., Griffith, R.** The impact of corporate taxation on the location of kapital: A review. – Swedish Economic Policy Review, 2002, No. 9, pp. 79-102.
25. **Ebel, R. D., Yilmaz, S.** On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. – The World Bank Institute, Policy Research Working Paper, March 2002, No. 2809, 26 p.
26. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. – Riigi Teataja I osa, 1995, 29, 356 ... Riigi Teataja I osa, 2006, 14, 111.
27. Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1992, 26, 349 ... Riigi Teataja I osa, 2007, 33, 210.
28. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 2. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2008, 885 lk.
29. **Ehdaie, J.** Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data. – The World Bank, Policy Research Working Paper, Dec. 1994, No. 1387, 18 p.
30. Entering the 21<sup>st</sup> century. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1999, 300 p.
31. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Välisleping. – Riigi Teataja II osa, 1994, 26, 95.
32. Euroopa Liidu leping. Euroopa Liit. Lepinguraamat. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1997, 446 lk.

33. 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)]. 25.01.2010
34. **Feldstein, M., Wrobel, M. V.** Can state taxes redistribute income? – Journal of Public Economics, 1998, Vol. 68, pp. 369-396.
35. Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States. Paris: OECD, Centre for Tax Policy and Administration, Sept. 2002, 123 p.
36. **Fjeldstad, O.-H.** Intergovernmental fiscal relations in developing countries: A review of issues. – Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, Working Paper, 2001, No. 11, 17 p.
37. **Ford, J.** Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999a, pp. 11-14. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
38. **Ford, J.** Rationale for Decentralization. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999b, pp. 6-8. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
39. **Friedrich, P., Kaltschuetz, A., Nam, C. W.** Significance and Determination of Fees for Municipal Finance. – CESifo Working Paper, 2004, No. 1357, 35 p.
40. **Friedrich, P., Nam, C. W., Reiljan, J.** Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary? – CESifo Working Paper, 2009, No. 2800, 26 p.
41. **Goodspeed, T. J.** Tax structure in a federation. – Journal of Public Economics, 2000, Vol. 75, pp. 493-506.
42. Government Finance Statistics Yearbooks. International Monetary Fund, Statistics Dept.
43. **Hoffman, B.** Macroeconomic Impact of Decentralization. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 89-92. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009

44. **Jin, J., Zou, H.** How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? – Journal of Urban Economics, 2002, Vol. 52, pp. 270-293.
45. **Jõgi, A.** Kohalike omavalitsuste 2008. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade). Tallinn: Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond, 2009, 31 lk.
46. **Kerr, G.** Local Technical and Managerial Capacity. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 45-50. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
47. Keskkonnatasude seadus. – Riigi Teataja I osa, 2005, 67, 512 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 35, 232.
48. **Kim, K.-H.** Improving Local Government Finance in a Changing Environment. – Habitat Intl., 1997, Vol. 21, No. 1, pp. 17-28.
49. **King, D.** Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government. London: George Allen & Unwin., 1984 – viidatud Bailey, S. J. Local Government Economics: Principles and Practice. London: Macmillan Press Ltd., 1999, p. 1 vahendusel.
50. Kohalike maksude seadus. – Riigi Teataja I osa, 1994, 68, 1169 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 62, 405.
51. Kohalike omavalitsuste kuuaruanded. Rahandusministeerium. [<http://www.fin.ee/index.php?id=11182>]. 05.02.2010
52. Kohaliku omavalitsuse eelarvekorralduse ülevaade. Rahandusministeerium. [<http://www.fin.ee/index.php?id=12555>]. 15.03.2010
53. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – Riigi Teataja I osa, 1993, 37, 558 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 62, 405.
54. Koolieelse lasteasutuse seadus. – Riigi Teataja I osa, 1999, 27, 387 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 36, 234.
55. **Koppel, A., Kahur, K., Habicht, T., Saar, P., Habicht, J., van Ginneken, E.** Eesti: tervisesüsteemi ülevaade. – Tervisesüsteemid muutustes. Euroopa Tervisesüsteemide ja –poliitikate Vaatluskeskus, 2008, 10. köide, nr 1, 308 lk.
56. **Kovacs, G.** Local taxes: Theory and the practice. [[http://www.nispa.sk/\\_portal/files/conferences/2009/papers/200901301309430.KovacsPaper.doc](http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2009/papers/200901301309430.KovacsPaper.doc)]. 11.01.2010

57. **Lalvani, M.** Can Decentralization Limit Government Growth? A Test of the Leviathan Hypothesis for the Indian Federation. – *Publius: The Journal of Federalism*, Summer 2002, Vol. 32, No. 3, pp. 25-45.
58. **Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R.** Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1998, 40 p.
59. Maamaksuseadus. – *Riigi Teataja I osa*, 1993, 24, 428 ... *Riigi Teataja I osa*, 2009, 65, 441.
60. **Manor, J.** The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, D.C.: World Bank, *Directions in Development*, 1999, 133 p.
61. **Martinez-Vazquez, J., McNab, R.** Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance. – Georgia State University, International Studies Program, Working Paper, 1997, No. 7, 41 p.
62. **Martinez-Vazquez, J., McNab, R.M.** Fiscal Decentralization and Economic Growth. – *World Development*, 2003, Vol. 31, No. 9, pp. 1597-1616.
63. **Matsumoto, M.** A note on tax competition and public input provision. – *Regional Science and Urban Economics*, 1998, Vol. 28, pp. 465-473.
64. **McLean, K., King, E.** Decentralization of the Education Sector. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 52-56. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
65. **McLure, C. E., Martinez-Vazquez, J.** The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington D.C.: World Bank Institute, 2000, 40p. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>] 25.11.2009
66. **Meloche, J.-P., Vaillancourt, F., Yilmaz, S.** Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? – World Bank Policy Research Working Paper, March 2004, No. 3254, 28 p.
67. **Musgrave, R. A.** The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New-York: McGraw-Hill, 1959, 628 p.
68. **Musgrave, R. A.** Who Should Tax, Where, and What? – Tax Assignment in Federal Countries. Edited by C.E. Jr. McLure. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

69. **Nelson, M. A.** Searching for Leviathan: Comment and Extension. – The American Economic Review, March 1987, Vol. 77, No. 1, pp. 198-204.
70. **Noiset, L.** Is it tax competition or tax exporting? – Journal of Urban Economics, 2003, Vol. 54, pp. 639-647.
71. **Norregaard, J.** Tax Assignment. – Fiscal Federalism in Theory and Practice. Edited by T. Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, pp. 49-72.
72. **Oates, W. E.** Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 256p.
73. **Oates, W. E.** Searching for Leviathan: An Empirical Study. – The American Economic Review, Sept. 1985, Vol. 75, No. 4, pp. 748-757.
74. **Osoro, N. E.** Institutions, Decentralization and Growth. UNCC, Ad-Hoc Expert Group Meeting, 7-9 Oct. 2003, 21 p. [[http://www.uneca.org/eca\\_resources/Meetings\\_Events/ESPD/fiscal/Papers/formatterd\\_osoro.pdf](http://www.uneca.org/eca_resources/Meetings_Events/ESPD/fiscal/Papers/formatterd_osoro.pdf)]. 13.11.2009
75. **Page, E., Goldsmith, M.** Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. – SAGE Publications, Sage studies in modern politics, 1987, Vol. 13, 179 p.
76. **Panizza, U.** On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. – Journal of Public Economics, 1999, Vol. 74, pp. 97-139.
77. **Potter, B.** Budgetary and Financial Management. – Fiscal Federalism in Theory and Practice. Edited by T. Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, pp. 135-155.
78. **Prud'homme, R.** The dangers of fiscal decentralization. – The World Bank Research Observer, Aug. 1995, Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.
79. Püsiasiustusega väikesaarte seadus. – Riigi Teataja I osa, 2003, 23, 141 ... Riigi Teataja I osa, 2007, 25, 133.
80. **Reiljan, J., Andresson, K., Ukrainski, K.** Spatial Disparities in Central Governmental Grants to Local Governments. – Perspectives on International, State and Local Economics. Edited by G.V. Liu. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2006, pp. 85-114.

81. **Reiljan, J., Timpmann, K., Olenko, K.** Key Issues in Developing the Public Administration System of Estonia before Joining the European Union. – Working Paper Series, Tartu: Tartu University Press, 2003, No. 17, 68 p.
82. **Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: TÜ Kirjastus, 2002, 334 lk.
83. Riigieelarve seadus. – Riigi Teataja I osa, 1999, 55, 584 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 19, 117.
84. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegiumi otsus nr. 3-4-1-11-98. – Riigi Teataja I osa, 1998, 113/114, 1887.
85. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegiumi otsus nr. 3-4-1-4-02. – Riigi Teataja III osa, 2002, 12, 120.
86. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi kohtuotsus nr. 3-4-1-4-07. – Riigi Teataja III osa, 2007, 25, 202.
87. Riigikohtu Üldkogu kohtuotsus nr. 3-3-1-46-03. – Riigi Teataja III osa, 2004, 11, 128.
88. Riigikohtu Üldkogu kohtuotsus nr. 3-4-1-8-09. – Riigi Teataja III osa, 2010, 13, 97.
89. **Rodden, J.** Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. – Comparative Politics, 2004, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500.
90. **Rondinelli, D.** Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 1990, 88 p.
91. **Rondinelli, D.** Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. – International Review of Administrative Sciences, 1981, Vol. 47, No. 2, pp. 133-145.
92. **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.html>]. 25.11.2009
93. **Schneider, A.** Decentralization: Conceptualization and Measurement. – Studies in Comparative International Development, Fall 2003, Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.

94. **Seddon, J.** Participation, Civil Society, and Decentralization. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 15-18. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
95. **Seddon, J., de Tommaso, G.** Civil Service Reform and Decentralization. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999, pp. 39-42. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
96. **Sewell, D. O.** „The Dangers of Decentralization” According to Prud’homme: Some Further Aspects. – The World Bank Research Observer, Feb. 1996, Vol. 11, No. 1, pp. 143-150.
97. **Shah, A.** Expenditure Assignment. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999a, pp. 19-22. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
98. **Shah, A.** Issues in Tax Assignment. – Decentralization Briefing Notes. Edited by J.Litvack, J.Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999b, pp. 23-26. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization.html>]. 25.11.2009
99. **Shah, A.** The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. – Washington, D.C.: The World Bank, Policy and Research Series, 1994, No. 23, 145 p.
100. Statistikaameti kodulehekül. Regionaalarengu andmebaas. [<http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp>]. 05.03.2010
101. **Stein, E.** Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. – Inter-American Development Bank, Working Paper, Jan. 1998, No. 368, 22 p.
102. **Swianiewicz, P.** Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper, 2003, No. 26, 58 p.
103. **Zhang, T., Zou, H.** Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. – The World Bank, Policy Research Working Paper, May 1996, No. 1608, 45 p.

104. **Zhang, T., Zou, H.** The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India. – *China Economic Review*, 2001, Vol. 12, pp. 58-81.
105. **Zodrow, G. R., Mieszkowski, P.** Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. – *Journal of Urban Economics*, 1986, Vol. 19, pp. 356-370.
106. **Taxing Powers of State and Local Government.** – *OECD Tax Policy Studies*, 1999, No. 1, 84 p.
107. **Ter-Minassian, T.** Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. – *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Edited by T. Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, pp. 3-24.
108. **Ter-Minassian, T., Craig, J.** Control of Subnational Government Borrowing. – *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Edited by T. Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-174.
109. **Thiessen, U.** Fiscal Decentralization & Economic Growth in High-Income OECD Countries. – *European Network of Economic Policy Research Institutes, Working Paper*, Jan. 2001, No. 1, 39 p.
110. **Thornton, J.** Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. – *Journal of Urban Economics*, 2007, Vol. 61, pp. 64-70.
111. **Tiebout, C. M.** A Pure Theory of Local Expenditures. – *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, pp. 416-24.
112. **Timpmann, K., Olenko, K.** Decentralisation in Estonia: Some Relevant Issues. – *Social Research*, No 2(6), Šiauliai university, 2005, pp. 97–104.
113. **Torgler, B.** Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2007, 307 p.
114. **Torgler, B., Werner, J.** Fiscal Autonomy and Tax Morale: Evidence from Germany. – *Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper*, 2005, No. 7, 30 p.
115. **Trasberg, V.** Baltic Local Governments' Fiscal Situation: Two Decades of Reforms. – *Journal of Baltic Studies*, June 2009, Vol. 40, No. 2, pp. 179-200.
116. **Trasberg, V.** Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. – *Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. XI teadus- ja koolituskonverentsi*

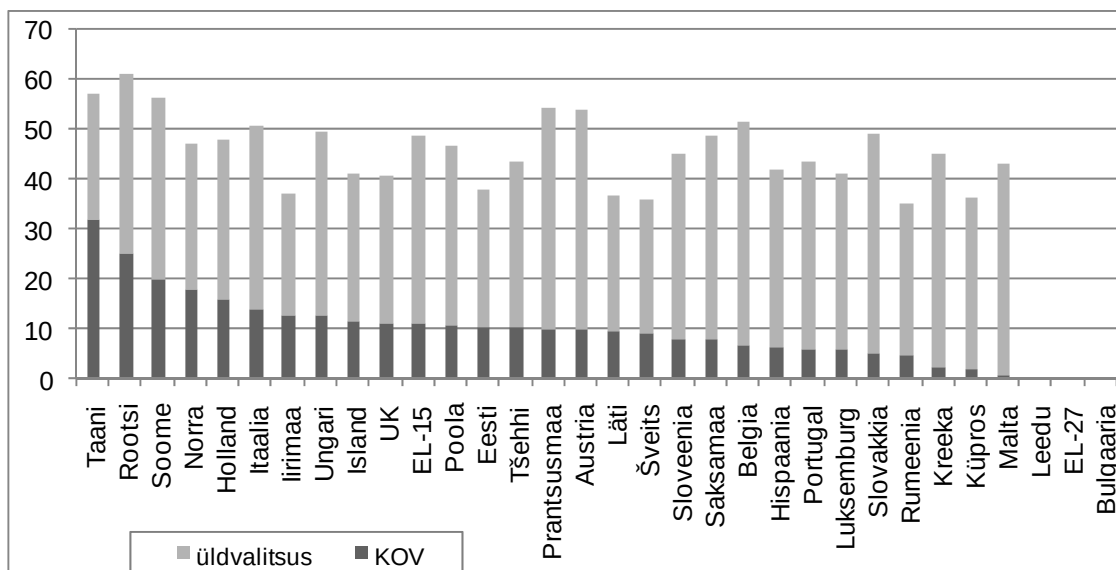


ettekanded-artiklid. Berlin, Tallinn: BWV\*Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Mattimar OÜ, 2003, pp. 484-491

117. **Treisman, D.** Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. – Los Angeles, University of California, Department of Political Science, March 2002, 38 p. [<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>]. 26.11.2009
118. Tulumaksuseadus. – Riigi Teataja I osa, 1999, 101, 903 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 62, 405.
119. Valla- ja linnaeelarve seadus. – Riigi Teataja I osa, 1993, 42, 615 ... Riigi Teataja I osa, 2009, 35, 232.
120. **Vehorn, C. L., Ahmad, E.** Tax Administration. – Fiscal Federalism in Theory and Practice. Edited by T. Ter-Minassian. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, pp. 108-134.
121. **Wellisch, D.** Theory of Public Finance in a Federal State. New-York: Cambridge University Press, 2000, 214 p.
122. **Wilson, J. D.** A Theory of Interregional Tax Competition. – Journal of Urban Economics, 1986, Vol. 19, pp. 296-315.
123. **Wilson, J. D.** Theories of Tax Competition. – National Tax Journal, 1999, Vol. 52, No. 2, pp. 269-304.
124. **Wilson, J. D.** Trade, Capital Mobility, and Tax Competition. – The Journal of Political Economy, 1987, Vol. 95, No. 4, pp. 835-856.

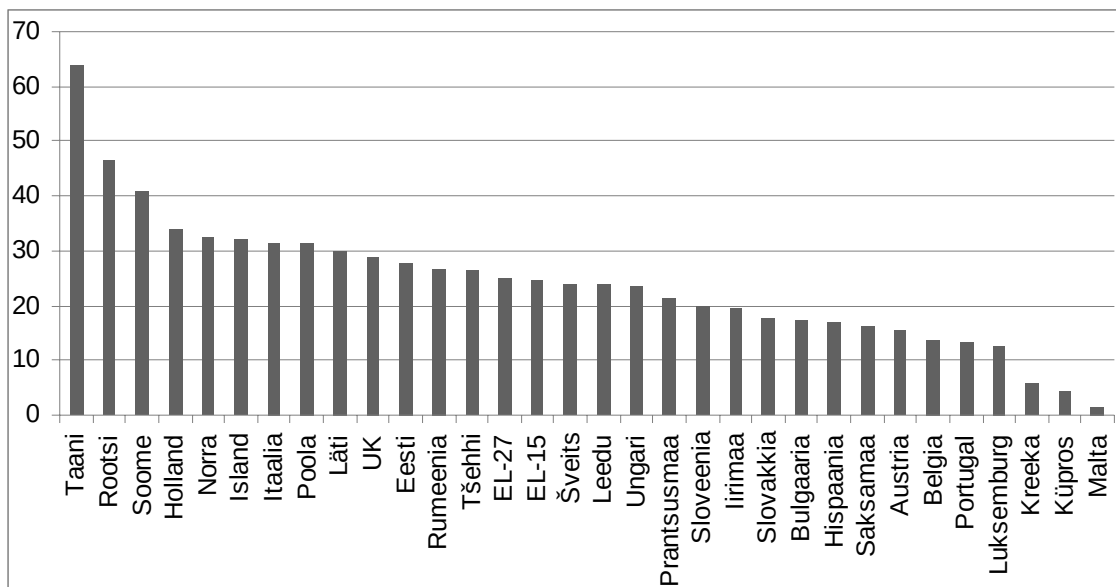
## LISAD

**Lisa 1.** Üldvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKP-sse Euroopa riikides 1997. a. (%)



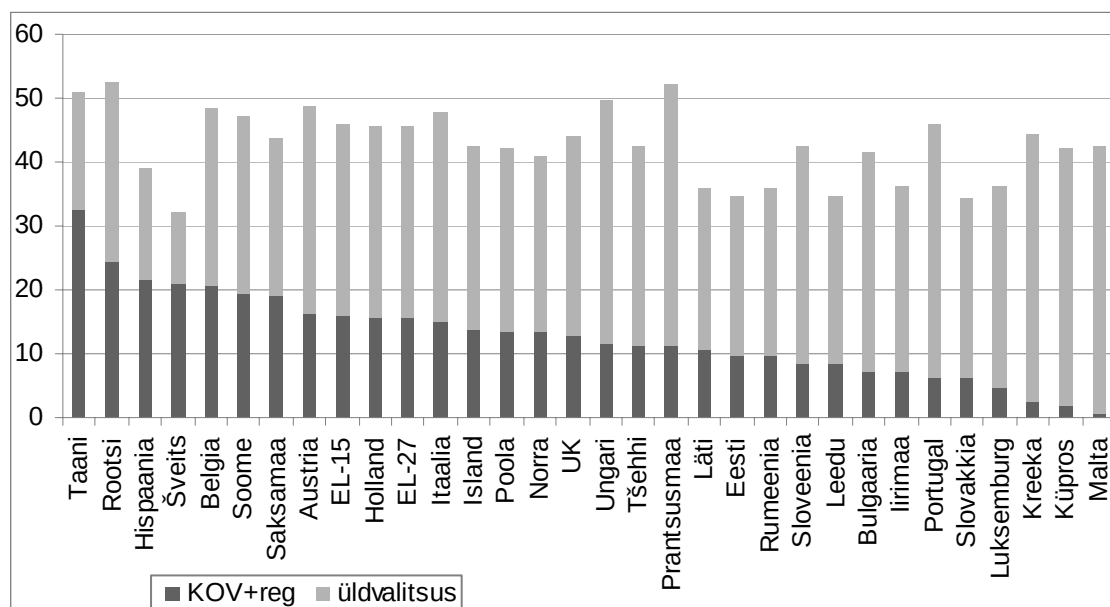
Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 2.** Kohalike omavalitsuste kulude suhe valitsussektori kogukuludesse Euroopa riikides 2007. a. (%)



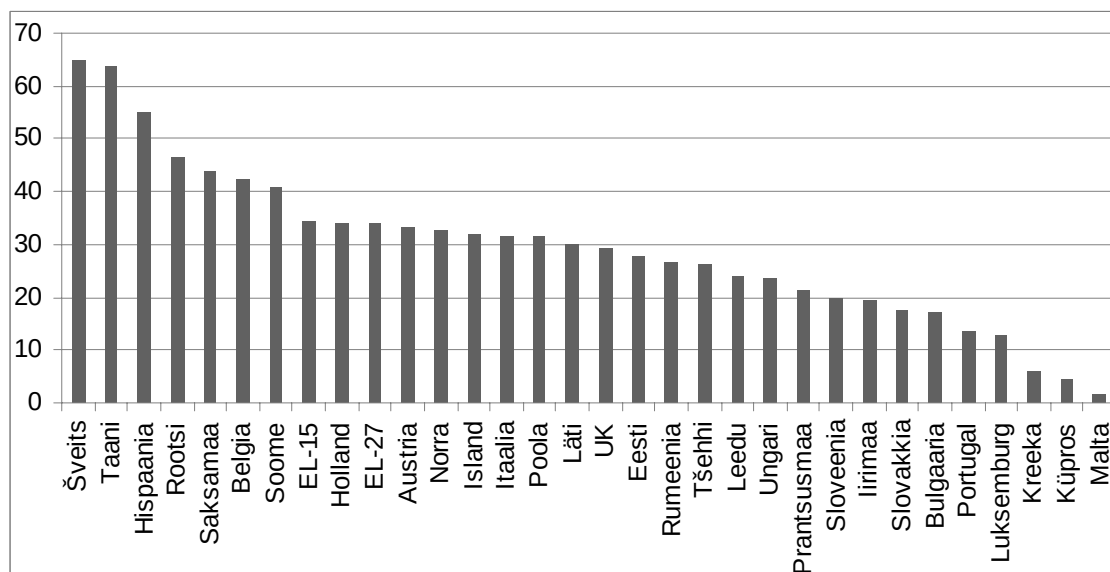
Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 3.** Üldvalitsuse ning regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKP-sse Euroopa riikides 2007. a. (%)



Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 4.** Regionaalsete ja kohalike omavalitsuste kulude suhe valitsussektori kogukuludesse Euroopa riikides 2007. a. (%)



Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 5.** Kohalike omavalitsuste kulud valdkondade lõikes Euroopa riikides 2007. a. (% omavalitsuste kogukuludest)

| Riik        | Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonnakaitse | Elamu- ja kommunaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaalkaitse |
|-------------|---------------------------|--------------------------|----------|-----------------|-----------------------------|------------|--------------------------------|---------|----------------|
| EL-27       | 14,3                      | 4,1                      | 11,9     | 4,9             | 7,1                         | 12,5       | 6,0                            | 18,8    | 20,4           |
| EL-15       | 14,5                      | 4,3                      | 11,6     | 4,9             | 7,0                         | 12,7       | 5,9                            | 18,0    | 21,0           |
| Belgia      | 24,2                      | 12,1                     | 9,5      | 4,7             | 2,1                         | 2,7        | 9,0                            | 18,9    | 16,7           |
| Bulgaaria   | 4,6                       | 2,0                      | 14,1     | 12,4            | 14,0                        | 10,0       | 5,1                            | 30,4    | 7,2            |
| Tšehhi      | 12,1                      | 1,8                      | 21,5     | 7,6             | 5,8                         | 2,3        | 7,9                            | 29,3    | 11,7           |
| Taani       | 4,2                       | 0,3                      | 3,6      | 0,7             | 0,8                         | 22,8       | 2,7                            | 10,8    | 54,1           |
| Saksamaa    | 16,3                      | 3,3                      | 13,1     | 5,8             | 5,3                         | 2,3        | 6,4                            | 14,6    | 33,0           |
| Eesti       | 6,1                       | 0,3                      | 13,0     | 3,8             | 6,4                         | 14,9       | 10,3                           | 38,9    | 6,3            |
| Iirimaa     | 10,8                      | 3,2                      | 28,0     | 9,1             | 25,6                        | 0,0        | 4,4                            | 15,4    | 3,5            |
| Kreeka      | 40,1                      | 0,7                      | 19,2     | 17,2            | 4,8                         | 0,0        | 4,2                            | 2,9     | 10,9           |
| Hispaania   | 33,6                      | 6,9                      | 13,5     | 10,0            | 9,8                         | 1,3        | 12,2                           | 4,0     | 8,8            |
| Prantsusmaa | 18,4                      | 2,8                      | 12,5     | 7,1             | 15,4                        | 1,0        | 10,2                           | 16,4    | 16,2           |
| Itaalia     | 14,7                      | 1,5                      | 14,3     | 4,6             | 4,5                         | 44,5       | 3,1                            | 8,3     | 4,5            |
| Küpros      | 42,9                      | 0,0                      | 0,0      | 13,8            | 27,8                        | 0,0        | 15,5                           | 0,0     | 0,0            |
| Läti        | 10,3                      | 1,5                      | 13,3     | 1,8             | 11,6                        | 9,4        | 8,2                            | 37,1    | 6,6            |
| Leedu       | 6,5                       | 0,7                      | 10,8     | 8,5             | 3,3                         | 21,1       | 4,9                            | 37,8    | 6,3            |
| Luksemburg  | 20,8                      | 1,6                      | 15,8     | 11,9            | 7,5                         | 0,5        | 13,9                           | 24,1    | 3,8            |
| Ungari      | 18,0                      | 1,3                      | 7,2      | 4,2             | 8,4                         | 14,4       | 4,9                            | 29,2    | 12,5           |
| Malta       | 57,5                      | 5,2                      | 8,9      | 24,5            | 0,0                         | 0,0        | 4,0                            | 0,0     | 0,0            |
| Holland     | 15,0                      | 6,3                      | 17,1     | 4,6             | 5,8                         | 1,7        | 7,2                            | 28,1    | 14,2           |
| Austria     | 18,1                      | 2,0                      | 13,2     | 4,0             | 3,1                         | 17,7       | 7,1                            | 16,2    | 18,7           |
| Poola       | 9,2                       | 1,6                      | 15,3     | 3,8             | 6,9                         | 15,2       | 6,4                            | 28,5    | 12,9           |
| Portugal    | 35,0                      | 1,2                      | 19,2     | 6,8             | 9,6                         | 5,5        | 11,7                           | 8,3     | 2,6            |
| Rumeenia    | 11,5                      | 1,2                      | 25,5     | 3,2             | 10,6                        | 0,5        | 6,9                            | 27,5    | 13,2           |
| Sloveenia   | 10,5                      | 1,5                      | 11,5     | 4,9             | 4,7                         | 11,1       | 8,2                            | 38,8    | 8,9            |

**Lisa 5 järg**

| Riik      | Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonna- kaitse | Elamu- ja kom- munaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaal- kaitse |
|-----------|---------------------------|--------------------------|----------|-------------------|-------------------------------|------------|--------------------------------|---------|------------------|
| Slovakkia | 14,9                      | 1,2                      | 14,6     | 6,4               | 9,6                           | 0,5        | 6,3                            | 39,3    | 7,2              |
| Soome     | 14,1                      | 1,3                      | 6,6      | 0,7               | 0,9                           | 28,5       | 4,2                            | 20,2    | 23,6             |
| Rootsi    | 11,3                      | 0,9                      | 5,9      | 0,9               | 2,6                           | 27,0       | 3,3                            | 21,4    | 26,8             |
| UK        | 6,6                       | 9,8                      | 8,4      | 4,2               | 6,9                           | 0,0        | 4,0                            | 32,0    | 28,1             |
| Norra     | 11,9                      | 1,1                      | 6,3      | 3,5               | 4,3                           | 14,7       | 5,3                            | 27,3    | 25,7             |

Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 6.** Eesti kohalike omavalitsuste kulud valdkondade lõikes 2007. a. (% omavalitsuste kogukuludest)

| Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonna- kaitse | Elamu- ja kom- munaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaal- kaitse |
|---------------------------|--------------------------|----------|-------------------|-------------------------------|------------|--------------------------------|---------|------------------|
| 9,1                       | 0,4                      | 15,9     | 4,2               | 5,7                           | 0,8        | 14,2                           | 42,4    | 7,3              |

Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded, autori arvutused.

**Lisa 7.** Kohalike omavalitsuste kulude osakaal valitsussektori vastava valdkonna kogukuludest Euroopa riikides 2007. a. (%)

| Riik        | Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonna- kaitse | Elamu- ja kom- munaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaal- kaitse | Kokku |
|-------------|---------------------------|--------------------------|----------|-------------------|-------------------------------|------------|--------------------------------|---------|------------------|-------|
| EL-27       | 26,2                      | 26,7                     | 35,0     | 73,3              | 76,2                          | 21,3       | 61,7                           | 41,7    | 12,9             | 24,7  |
| EL-15       | 26,4                      | 28,4                     | 35,4     | 73,2              | 76,3                          | 21,3       | 61,6                           | 40,0    | 13,1             | 24,6  |
| Belgia      | 18,9                      | 49,0                     | 12,6     | 56,8              | 36,1                          | 2,6        | 49,3                           | 21,9    | 6,5              | 13,8  |
| Bulgaaria   | 4,0                       | 4,6                      | 20,4     | 65,7              | 72,7                          | 23,2       | 46,5                           | 56,8    | 4,0              | 17,4  |
| Tšehhi      | 30,9                      | 9,4                      | 35,1     | 82,7              | 56,8                          | 3,5        | 70,2                           | 70,1    | 10,2             | 26,2  |
| Taani       | 21,0                      | 8,9                      | 40,4     | 43,8              | 46,4                          | 98,8       | 54,8                           | 52,1    | 79,8             | 63,7  |
| Saksamaa    | 21,3                      | 14,9                     | 26,7     | 69,2              | 45,1                          | 2,6        | 65,7                           | 27,0    | 11,6             | 16,2  |
| Eesti       | 18,9                      | 1,3                      | 27,4     | 42,6              | 99,6                          | 32,9       | 50,2                           | 63,4    | 6,4              | 28,0  |
| Iirimaa     | 20,9                      | 15,5                     | 41,4     | 92,7              | 92,4                          | 0,0        | 42,9                           | 24,0    | 2,5              | 20,0  |
| Kreeka      | 12,0                      | 1,4                      | 11,1     | 78,2              | 39,9                          | 0,0        | 30,6                           | 2,5     | 1,5              | 5,8   |
| Hispaania   | 49,4                      | 23,6                     | 17,4     | 70,9              | 69,1                          | 1,4        | 49,2                           | 6,0     | 4,5              | 16,9  |
| Prantsusmaa | 30,0                      | 25,8                     | 49,1     | 92,4              | 90,9                          | 1,5        | 75,9                           | 31,4    | 8,4              | 21,5  |
| Itaalia     | 25,1                      | 12,3                     | 54,0     | 88,0              | 93,5                          | 98,5       | 56,2                           | 27,2    | 3,8              | 31,5  |
| Küpros      | 8,3                       | 0,0                      | 0,0      | 90,3              | 22,3                          | 0,0        | 22,9                           | 0,0     | 0,0              | 4,6   |
| Läti        | 27,6                      | 6,1                      | 28,4     | 20,3              | 95,5                          | 22,8       | 50,0                           | 69,0    | 8,5              | 29,9  |
| Leedu       | 13,5                      | 3,6                      | 21,2     | 78,9              | 92,4                          | 38,0       | 39,1                           | 60,6    | 4,8              | 23,9  |
| Luksemburg  | 24,4                      | 8,4                      | 18,8     | 57,2              | 58,5                          | 0,5        | 35,5                           | 25,9    | 1,1              | 12,7  |
| Ungari      | 22,5                      | 7,4                      | 12,9     | 69,0              | 98,5                          | 34,7       | 39,4                           | 64,4    | 8,5              | 23,5  |
| Malta       | 5,5                       | 2,1                      | 0,9      | 9,8               | 0,0                           | 0,0        | 4,1                            | 0,0     | 0,0              | 1,4   |
| Holland     | 32,0                      | 53,9                     | 55,2     | 87,4              | 93,8                          | 4,5        | 83,0                           | 83,6    | 13,8             | 34,1  |
| Austria     | 19,5                      | 10,2                     | 21,3     | 64,6              | 36,6                          | 17,4       | 48,6                           | 23,3    | 7,0              | 15,3  |
| Poola       | 22,2                      | 11,7                     | 43,5     | 90,4              | 82,5                          | 44,7       | 76,2                           | 67,1    | 11,0             | 31,6  |
| Portugal    | 30,2                      | 4,7                      | 31,1     | 79,2              | 114,6                         | 4,9        | 64,0                           | 8,7     | 0,9              | 13,3  |
| Rumeenia    | 31,1                      | 4,7                      | 36,2     | 75,4              | 68,0                          | 1,0        | 69,2                           | 62,6    | 12,8             | 26,3  |

**Lisa 7 järg**

| <b>Riik</b> | <b>Üldised<br/>avalikud<br/>teenused</b> | <b>Avalik<br/>kord ja<br/>julgeolek</b> | <b>Majandus</b> | <b>Keskkonna-<br/>kaitse</b> | <b>Elamu- ja kom-<br/>munaalmajandus</b> | <b>Tervishoid</b> | <b>Vaba aeg,<br/>kultuur ja<br/>religioon</b> | <b>Haridus</b> | <b>Sotsiaal-<br/>kaitse</b> | <b>Kokku</b> |
|-------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------|------------------------------|------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------|----------------|-----------------------------|--------------|
| Sloveenia   | 17,1                                     | 7,9                                     | 23,2            | 53,6                         | 66,0                                     | 15,7              | 55,1                                          | 54,9           | 4,8                         | 19,8         |
| Slovakkia   | 24,4                                     | 3,6                                     | 21,6            | 64,7                         | 77,6                                     | 0,4               | 56,5                                          | 60,3           | 4,2                         | 17,7         |
| Soome       | 43,3                                     | 19,8                                    | 28,8            | 43,0                         | 48,9                                     | 82,8              | 74,2                                          | 67,6           | 22,9                        | 40,7         |
| Rootsi      | 36,9                                     | 15,5                                    | 30,8            | 57,3                         | 85,1                                     | 96,8              | 78,1                                          | 76,9           | 30,3                        | 46,6         |
| UK          | 19,0                                     | 49,9                                    | 37,9            | 53,5                         | 75,7                                     | 0,0               | 49,5                                          | 66,8           | 23,4                        | 29,1         |
| Norra       | 37,6                                     | 15,9                                    | 22,6            | 80,1                         | 92,9                                     | 27,5              | 64,6                                          | 66,6           | 21,8                        | 32,5         |

Allikas: Eurostat, autori arvutused

**Lisa 8.** Regionaaltasandi kulud valdkondade lõikes Euroopa riikides 2007. a. (% regionaaltasandi kogukuludest)

| Riik      | Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonnakaitse | Elamu- ja kommunaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaalkaitse |
|-----------|---------------------------|--------------------------|----------|-----------------|-----------------------------|------------|--------------------------------|---------|----------------|
| Belgia    | 16,2                      | 0,2                      | 18,2     | 1,9             | 2,1                         | 1,2        | 4,4                            | 38,4    | 17,3           |
| Saksamaa  | 25,4                      | 10,2                     | 10,8     | 1,1             | 2,6                         | 3,5        | 1,8                            | 24,3    | 20,3           |
| Hispaania | 10,2                      | 2,7                      | 13,5     | 1,4             | 1,7                         | 35,1       | 3,3                            | 26,7    | 5,4            |
| Austria   | 13,7                      | 0,6                      | 15,4     | 0,9             | 3,0                         | 25,2       | 2,2                            | 19,3    | 19,8           |

Allikas: Eurostat, autori arvutused.

**Lisa 9.** Regionaaltasandi kulude osakaal valitsussektori vastava valdkonna kogukuludest Euroopa riikides 2007. a. (%)

| Riik      | Üldised avalikud teenused | Avalik kord ja julgeolek | Majandus | Keskkonnakaitse | Elamu- ja kommunaalmajandus | Tervishoid | Vaba aeg, kultuur ja religioon | Haridus | Sotsiaalkaitse | Kokku |
|-----------|---------------------------|--------------------------|----------|-----------------|-----------------------------|------------|--------------------------------|---------|----------------|-------|
| Belgia    | 26,2                      | 1,8                      | 49,8     | 46,9            | 74,6                        | 2,5        | 49,2                           | 92,0    | 13,9           | 28,5  |
| Saksamaa  | 56,7                      | 78,5                     | 37,5     | 21,7            | 37,4                        | 6,9        | 32,2                           | 76,7    | 12,2           | 27,6  |
| Hispaania | 33,8                      | 20,8                     | 39,4     | 22,0            | 26,6                        | 91,5       | 30,1                           | 90,5    | 6,2            | 38,0  |
| Austria   | 17,1                      | 3,4                      | 28,9     | 16,2            | 41,9                        | 28,9       | 17,4                           | 32,4    | 8,6            | 17,8  |

Allikas: Eurostat, autori arvutused.



**Lisa 10.** Maksutulude jagunemine omavalitsuste maksuautonoomia ulatuse alusel Euroopa riikides.

| Riik                | Tasand               | Madalamate valitsustasandite maksud valitsussektori maksutuludest (%) | Madalamate valitsustasandite maksutulud autonoomia alusel (% tasandi kõigist maksutuludest)* |            |            |          |             |             |             |
|---------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|-------------|-------------|
|                     |                      |                                                                       | a                                                                                            | b          | c          | d.2      | d.3         | d.4         | e           |
| Bulgaaria (2000)    | KOV                  | 10,0                                                                  |                                                                                              |            |            |          | 39,0        | 61,0        |             |
| Tšehhi (1999)       | KOV                  | 11,1                                                                  | 2,7                                                                                          | 5,6        |            |          | 91,7        |             |             |
| Eesti (1999)        | KOV                  | 16,2                                                                  |                                                                                              | 9,2        |            |          | 90,8        |             |             |
| Ungari (1999)       | KOV                  | 10,4                                                                  | 49,2                                                                                         |            |            |          |             | 50,8        |             |
| Läti (1999)         | KOV                  | 17,1                                                                  |                                                                                              |            |            |          |             |             | 100,0       |
| Leedu (1999)        | KOV                  | 22,0                                                                  |                                                                                              |            |            |          |             |             | 100,0       |
| Poola (1999)        | KOV                  | 8,3                                                                   |                                                                                              | 41,9       | 0,6        |          | 57,6        |             |             |
| Rumeenia (2000)     | KOV                  | 10,5                                                                  |                                                                                              | 6,0        | 0,6        |          |             | 75,0        | 18,4        |
| Slovakkia (2000)    | KOV                  | 4,0                                                                   | 7,0                                                                                          | 28,2       |            |          |             | 64,8        |             |
| Sloveenia (2000)    | KOV                  | 7,9                                                                   | 16,7                                                                                         | 0,6        | 0,4        |          | 82,3        |             |             |
| <b>KIE keskmine</b> |                      | <b>11,8</b>                                                           | <b>7,6</b>                                                                                   | <b>9,2</b> | <b>0,2</b> | <b>0</b> | <b>36,1</b> | <b>25,2</b> | <b>21,8</b> |
| Austria (1995)      | KOV                  | 8                                                                     | 9                                                                                            | 11         |            | 81       |             |             |             |
|                     | liidumaad            | 10                                                                    | 2                                                                                            |            |            | 98       |             |             |             |
| Belgia (1995)       | KOV                  | 6                                                                     | 13                                                                                           | 84         |            |          | 2           | 1           |             |
|                     | <i>communities</i>   | 13                                                                    |                                                                                              | 3          |            | 97       |             |             |             |
|                     | regionaal            | 10                                                                    | 8                                                                                            | 92         |            |          |             |             |             |
| Taani (1995)        | KOV                  | 22                                                                    |                                                                                              | 96         |            |          | 4           |             |             |
|                     | maakond              | 9                                                                     |                                                                                              | 93         |            |          |             |             | 7           |
| Soome (1995)        | KOV                  | 22                                                                    |                                                                                              | 89         |            |          | 11          |             |             |
| Saksamaa (1995)     | KOV                  | 7                                                                     | 1                                                                                            | 52         |            | 47       |             |             |             |
|                     | liidumaad            | 22                                                                    |                                                                                              |            |            | 100      |             |             |             |
| Holland (1995)      | KOV                  | 1                                                                     |                                                                                              | 100        |            |          |             |             |             |
|                     | <i>polder boards</i> | 1                                                                     |                                                                                              | 100        |            |          |             |             |             |
| Island (1995)       | KOV                  | 20                                                                    | 8                                                                                            | 92         |            |          |             |             |             |

## Lisa 10 järg

| Riik             | Tasand      | Madalamate valitsustasandite maksud valitsussektori maksutuludest (%) | Madalamate valitsustasandite maksutulud autonoomia alusel (% tasandi kõigist maksutuludest)* |     |   |     |     |     |     |
|------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|---|-----|-----|-----|-----|
|                  |             |                                                                       | a                                                                                            | b   | c | d.2 | d.3 | d.4 | e   |
| Norra (1995)     | KOV         | 13                                                                    |                                                                                              | 5   |   |     | 1   | 94  |     |
|                  | maakond     | 6                                                                     |                                                                                              |     |   |     |     | 100 |     |
| Portugal (1995)  | KOV         | 3                                                                     | 49                                                                                           | 14  |   |     |     |     | 37  |
|                  | auton. reg. | 2                                                                     |                                                                                              |     |   |     |     |     | 100 |
| Hispaania (1995) | KOV         | 9                                                                     | 33                                                                                           | 51  |   | 16  |     |     |     |
|                  | regionaal   | 5                                                                     | 15                                                                                           | 7   |   | 78  |     |     |     |
| Rootsi (1995)    | KOV         | 22                                                                    | 4                                                                                            | 96  |   |     |     |     |     |
|                  | maakond     | 11                                                                    |                                                                                              | 100 |   |     |     |     |     |
| Šveits (1995)    | KOV         | 16                                                                    |                                                                                              | 97  |   |     | 3   |     |     |
|                  | kantonid    | 22                                                                    | 89                                                                                           |     |   | 6   | 5   |     |     |
| UK               | KOV         | 4                                                                     |                                                                                              | 100 |   |     |     |     |     |

\* Madalamate valitsustasandite maksutulud jagunevad autonoomia alusel järgmistesse kategooriatesse:

a – madalamad valitsustasandid kehtestavad maksubaasi ja maksumäära;

b – madalamad valitsustasandid kehtestavad ainult maksumäära;

c – madalamad valitsustasandid kehtestavad ainult maksubaasi;

d.2 – maksude jagamine, mille puhul tulude jagunemist keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite vahel saab muuta ainult madalama valitsustasandi nõusolekul;

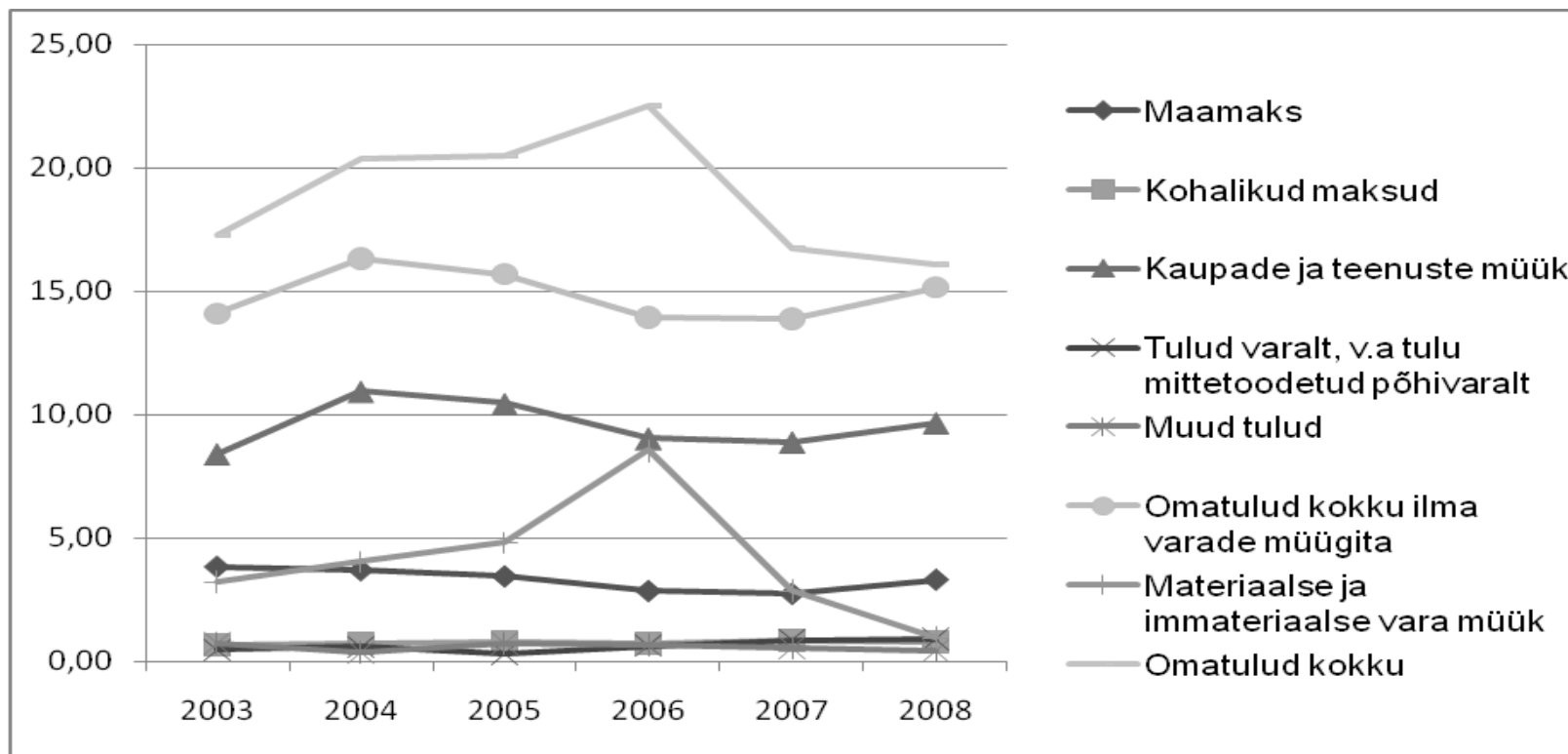
d.3 – maksude jagamine, mille puhul tulude jagunemine keskvalitsuse ja madalamate valitsustasandite vahel on fikseeritud seadusega, kuid mida keskvalitsus saab ühepoolset muuta;

d.4 – maksude jagamine, mille puhul tulude jaotuse kesktasandi ja madalamate valitsustasandite vahel määrab keskvalitsus iga-aastase eelarve koostamise protsessi raames;

e – keskvalitsus kehtestab madalama valitsustasandi eelarvesse laekuva maksu baasi ja määra.

Allikas: Taxing Powers... 1999: 14-15; Fiscal Decentralization... 2002: 40.

**Lisa 11.** Eesti kohalike omavalitsuste keskmised omatulud 2003.-2008. a. (% omavalitsuste kogutuludest)



Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

**Lisa 12.** Suurema ja väiksema omatulude osakaaluga omavalitsused Eestis 2003.-2008. a. (% omavalitsuste kogutuludest)

| Aasta | Eesti keskmine | Suurema omatulude osakaaluga omavalitsused |                 |                     | Väiksema omatulude osakaaluga omavalitsused |                      |                        |
|-------|----------------|--------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------------------------------------|----------------------|------------------------|
| 2003  | 14,1           | Püssi l. (38,0)                            | Käru v. (36,2)  | Tudulinna v. (35,3) | Ruhnu v. (3,1)                              | Piirissaare v. (3,3) | Kilingi-Nõmme l. (3,4) |
| 2004  | 16,3           | Käru v. (42,0)                             | Surju v. (33,6) | Püssi l. (32,8)     | Piirissaare v. (4,2)                        | Aseri v. (5,8)       | Mäetaguse v. (6,3)     |
| 2005  | 15,7           | Kihelkonna v. (40,6)                       | Püssi l. (36,3) | Luunja v. (34,4)    | Piirissaare v. (1,3)                        | Ruhnu v. (2,1)       | Kihnu v.(3,7)          |
| 2006  | 13,9           | Käru v. (37,2)                             | Oru v. (29,0)   | Rägavere v. (27,7)  | Piirissaare v. (1,5)                        | Aseri v. (4,4)       | Mäetaguse v. (4,9)     |
| 2007  | 13,9           | Käru v. (37,2)                             | Püssi l. (31,7) | Kõpu v. (28,3)      | Piirissaare v. (2,5)                        | Kihnu v. (3,5)       | Aseri v. (3,7)         |
| 2008  | 15,2           | Käru v. (38,8)                             | Püssi l. (30,7) | Rägavere v. (27,9)  | Piirissaare v. (2,6)                        | Aseri v. (3,9)       | Kihnu v. (4,0)         |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

**Lisa 13.** Suurema ja väiksema autonoomsete kulude omatuludest katmise võimega omavalitsused Eestis 2003.-2008. a. (omatulude % omavalitsuste vabalt kasutatavatest tuludest)

| Aasta | Eesti keskmine | Suurema omatulude osakaaluga omavalitsused |                       |                    | Väiksema omatulude osakaaluga omavalitsused |                        |                    |
|-------|----------------|--------------------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------------------------------|------------------------|--------------------|
| 2003  | 19,3           | Käru v. (47,0)                             | Tudulinna v. (47,0)   | Püssi l. (44,5)    | Tootsi v. (5,4)                             | Kilingi-Nõmme l. (5,9) | Kiviõli l. (6,2)   |
| 2004  | 22,6           | Käru v. (55,8)                             | Suure-Jaani l. (49,1) | Torgu (47,0)       | Mäetaguse v. (7,1)                          | Tahkuranna v. (8,3)    | Kohtla v. (8,9)    |
| 2005  | 21,9           | Kihelkonna v. (56,6)                       | Vormsi v. (49,3)      | Püssi l. (49,1)    | Kohtla v. (6,7)                             | Aseri v. (7,3)         | Mäetaguse v. (7,7) |
| 2006  | 19,0           | Käru v. (50,4)                             | Kõpu v. (45,0)        | Haanja v. (42,3)   | Mäetaguse v. (5,5)                          | Kohtla v. (6,0)        | Aseri v. (6,8)     |
| 2007  | 18,7           | Käru v. (50,9)                             | Kõpu v. (41,2)        | Rägavere v. (37,5) | Kohtla v. (5,2)                             | Aseri v. (5,4)         | Mäetaguse v. (6,8) |
| 2008  | 20,5           | Käru v. (53,3)                             | Kõpu v. (39,9)        | Albu v. (39,7)     | Piirissaare v. (4,8)                        | Aseri v. (5,7)         | Kohtla v. (5,7)    |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

**Lisa 14.** Eesti kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi 2009. aasta 1. jaanuari seisuga

| Elanike arv    | Omavalitsusüksuste arv | % omavalitsusüksuste koguarvust | % kogurahvastikust |
|----------------|------------------------|---------------------------------|--------------------|
| 0-1000         | 40                     | 17.6                            | 2.2                |
| 1000-2000      | 82                     | 36.1                            | 8.9                |
| 2000-3000      | 31                     | 13.7                            | 5.6                |
| 3000-5000      | 29                     | 12.8                            | 8.5                |
| 5000-10 000    | 30                     | 13.2                            | 14.8               |
| 10 000-20 000  | 10                     | 4.4                             | 11.1               |
| 40 000-100 000 | 3                      | 1.3                             | 11.6               |
| üle 100 000    | 2                      | 0.9                             | 37.4               |

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused.

## SUMMARY

### FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS: ESTONIA'S CURRENT SITUATION AND DEVELOPMENT OPPORTUNITIES

Kadi Timpmann

During the last few decades, a growing number of developing, transformation and developed countries have been engaged in ambitious decentralisation programmes, emanating from political and economic changes around the world. By the end of the last millennium some 95 percent of democracies had elected subnational governments. Several international organisations (e.g. World Bank, United Nations) advocate decentralisation in developing and transformation countries, seeing it as an opportunity of improving access to public services, ensuring sustainable economic development, fighting poverty, promoting democracy, etc. Decentralisation, in this context labelled localisation, also provides a counterweight to globalisation. On the European Union level, the principle of subsidiarity was introduced with the Treaty on European Union. To harmonize the division of power between the levels of government in the member countries and to highlight the importance of local governance, the Council of Europe adopted the European Charter of Local Self-Government on 15 October 1985. Estonia ratified the Charter on 28 September 1994 and committed to follow all the articles of the Charter over the whole territory under its jurisdiction.

In Estonia the number of functions under local control has increased steadily. However, revenues that are directly under the control of local governments make up only a minor part of their budgets. The dependence on funds directly decided and distributed by the central government constrains the freedom of the municipalities to fulfil their functions and makes it more difficult for them to compose and implement long-term development plans. Studies carried out in Estonia so far have focused primarily on the functions of local governments in Estonia, on the revenue sources used to cover the costs at the local

level and on the differences in costs and revenues between the municipalities with different size, location or type. The question of autonomy of local governments is not usually addressed. Moreover, personal income tax receipts have been so far dealt mainly as municipalities' own revenues, although the tax base and the tax rate are set by the central authority and local governments do not exercise any control over the tax. However, the efficient provision of local services is possible only in case of sufficient autonomy of municipalities, allowing them to vary the types, volume and quality of services according to residents' preferences and needs.

The aim of the current thesis was to evaluate the extent of fiscal autonomy of Estonian municipalities and to offer opportunities for increasing it. The study focuses on the tasks of local authorities and on the revenue sources under their direct control that will determine the level of fiscal autonomy of local governments. The issues concerning the vertical imbalances emanating from the non-compliance of expenditures and own revenues at the local level, and those concerning the horizontal imbalances emanating from the differences in expenditure needs and revenue possibilities between municipalities, are not analysed due to capacity constraints.

The following research tasks were set to achieve the objective of the study:

- to define the nature of fiscal autonomy and its place in the concept of decentralisation;
- to justify the need for expenditure autonomy of local governments and to analyse the restrictions on that;
- to justify the need for revenue autonomy of local governments and to analyse the possibilities of creating it;
- to evaluate the extent of fiscal autonomy of Estonian local governments and to analyse inter-state differences in it;
- to compare the level of decentralisation and the fiscal autonomy of local governments in Estonia with other European countries;
- to provide suggestions for increasing fiscal autonomy of Estonian municipalities and to analyse the restrictions associated with them.

In the theoretical part of the master thesis, it was concluded that the fiscal autonomy of local governments is closely related to decentralisation, which is in the most general

sense defined as the transfer of authority and resources from the central government to sub-national governments. Types of decentralisation include political, administrative, and fiscal decentralisation. Fiscal autonomy of municipalities is most directly related to fiscal decentralisation, which involves shifting some responsibilities for expenditures and revenues to sub-national governments. Depending on the degree of autonomy sub-national governments have, it is possible to distinguish three levels of decentralisation. Under deconcentration sub-national governments do not have decision-making authority. They fulfil tasks according to the instructions given by the central government and are directly controlled by it. Delegation involves a principal-agent relationship: the central government transfers policy responsibility to sub-national governments, not wholly controlled by the central government, but accountable to it. Under devolution the central government transfers policy responsibilities to sub-national governments that raise their own revenues, have the authority to make all the important decisions concerning the provision of services, and are accountable to their constituency not to the central government.

Fiscal autonomy of local governments has two components. Revenue autonomy means the ability of local governments to obtain through their own means the resources needed for providing services to local residents. Expenditure autonomy means the authority of local governments to decide the categories, quantity and quality of services that they offer to their residents. Fiscal autonomy of local governments is guaranteed only in the case of devolution. However, in unitary states decentralisation takes mainly the form of delegation, as the central government dominates over the local governments: usually it can unilaterally change the borders of the municipalities and the distribution of functions and revenue sources between levels of government. At the same time, local governments in unitary states may also have constitutional protection and power of general competence, which provide a certain degree of autonomy to them.

The organisation of intergovernmental fiscal relations should begin with clear assignment of functions between levels of government. The theory of fiscal federalism assigns the stabilisation and redistribution functions to the central government, although more recent contributions also suggest the involvement of lower levels of government. It is expected that decentralisation increases allocative efficiency, because: 1) being closer to



the people, local governments have informational advantage; 2) people can move between jurisdictions and that enhances competition among local governments; 3) increased competition among jurisdictions encourages innovations. Decentralisation can also increase cost-effectiveness in the provision of public services. However, empirical evidence supporting these arguments is limited, because the causal relationships are difficult to prove.

The main advantages central government has in providing public services relate to economies of scale, uniform quality of services throughout the country and macroeconomic stability. Nevertheless, the impact of decentralisation on allocative efficiency, income distribution and macroeconomic stability is not unambiguously positive or negative, but depends on institutional factors. Additional pressure to centralise may occur in the presence of externalities. That is why the provision of public services should take place in accordance with the principle of subsidiarity – it must occur at the lowest government level, where the major benefits and costs of these services remain inside the area of jurisdiction. The optimal size of jurisdiction could be different for each service, but in practice the economies of transaction costs and administration lead to grouping of similar services at local, regional or national level. In most cases, namely sub-national governments should decide what services, with what quality, to whom, and how much to offer.

Realising the benefits of decentralisation requires the generation of adequate incentives for local authorities to take into account the needs and preferences of local residents. Political incentives are provided by democratic elections, which ensure that careers of local politicians depend on whether they pursue efficient policies. Economic incentives are provided by inter-jurisdictional competition, well-functioning money, land and labour markets and financing local expenditures mainly from municipalities' own revenues. A system in which a substantial part of local revenues comes from own sources provides local authorities with incentives to rationalize spending and search for potential savings, and forces them to bear the political costs of their decisions. If expenditures are financed from own revenues, then local authorities can offer residents only these services for which people are willing to pay, and people can consume only those services for which they have paid. If local spending is funded through transfers from the

central government, then local governments incur only a fraction of the political and financial costs of their decisions, they have no incentives to fully exploit their tax base and the provision of local public services may exceed its optimal level. Strong dependence of municipalities on central government transfers also creates a gearing effect.

Financing sub-national governments through shared taxes and transfers from central government is justified in the case of deconcentration and delegation. So the amount of municipalities' own revenues should correspond to the amount of expenditures under their direct control. To achieve this, the allocation of resources between levels of government should be based on the principle of subsidiarity: a given revenue source should be assigned to the lowest level of government that can exploit it and for which it is not inappropriate. Municipalities' own sources should provide sufficient revenues for the richest local governments to be essentially fiscally autonomous. In addition to that, they should guarantee that all local governments will face the full marginal tax price of the spending decisions for which they are responsible.

The compliance of public services with the preferences and needs of the local population can best be achieved through cost-recovery charging systems. As the beneficiaries of public services are not clearly identifiable in all cases and charging may also be difficult due to cultural or political causes, municipalities also need to be able to levy local taxes. The most important criteria that a good local tax should meet are as follows: the revenue potential of the tax should be sufficient; the tax should meet the principles of horizontal and vertical equity; the principle of benefit taxation should be followed as much as possible; the tax base should be relatively immobile, evenly distributed in the geographical sense and well defined in the geographical space; the tax should be visible to voters and the tax burden should be on local residents; the tax yield should not be strongly affected by cyclical variations in the local economy and the elasticity of the tax yield against inflation should also be low. In order to avoid creating an unnecessarily complicated non-transparent tax system with high administration costs, the system of local taxes should not be too fragmented. As stabilisation and distribution functions are mainly in the hands of the central government, the central government needs control over taxes that are suitable for these purposes and assure the necessary funds.

The administrative capacity of lower levels should also be taken into account before assigning them taxing powers. Due to efficiency considerations it could be reasonable to define the tax base centrally and also to collect taxes centrally in order to limit administration costs, but then to allow local governments to set the tax rates (at least within the limits set by law) in order to assure their accountability. The right to set the tax rate is considered the most important prerequisite of sub-national revenue autonomy, as this gives sub-national governments the ability to choose the level of revenues collected. This in turn allows them to alter the level of public services offered to their residents according to local preferences and needs. So, the right to set local surcharges on central taxes (so-called “*piggybacking*”) ensures revenue autonomy of local governments. On the other hand, shared taxes cannot be considered as a part of local government’s own revenues, because in that case municipalities have no control over the tax base, tax rates or the distribution of tax revenues between central and local levels.

By analysing the suitability of different types of taxes for levying at the local level, it can be concluded that there is no “ideal” local tax, which would fulfil all the principles of a good local tax given above. One of the best choices is a local (residential) property tax, but property tax revenues are usually not large enough to finance the fulfilment of all local functions. That is why it may be necessary to give local governments access to some broad-based taxes. In administrative and tax export avoidance terms, the best option would be to let local governments set a flat-rate surcharge on a national personal income tax. In addition to local taxes and charges, local governments can also obtain own revenues from their property, from imposing fines, etc. The ability to obtain independent access to credit markets is also an important component of fiscal autonomy of local governments.

In the empirical part of the master thesis, it was concluded that in Estonia the constitution in the one hand favours the formation of a decentralised government system, because local governments have the power of general competence and their existence is constitutionally protected. On the other hand the constitution does not prescribe explicitly the required level of fiscal autonomy of local governments and makes possible the dominance of central government over local governments.

According to the Estonian constitution, the functions can be assigned to local governments through deconcentration, delegation or devolution. State obligations can be imposed on local governments only by a law or a contract and all costs must be covered from the state budget. All local matters are under the control of local governments, so they can choose which issues, when and how to solve. At the same time existing legislation does not allow a clear distinction between local and national issues and there is no list of state obligations that are imposed on local governments by law. In addition, the autonomy of local governments in resolving local issues is limited by standards and regulations set by different laws. Therefore, it is difficult to evaluate the degree of expenditure autonomy of Estonian local governments. However, their power of general competence entails autonomy on at least one policy area.

Uncertainty in the distribution of tasks between levels of government makes it difficult to establish a financing system of local governments that is in accordance with their functions. In Estonia the own revenues of municipalities consist of land tax, local taxes, revenues from the sales of goods and services (mostly different user charges), revenues from assets (except revenues from non-produced fixed assets), and some other minor revenues. Revenues from sales of material and immaterial assets are also own revenues by their nature, as the decision to sell is made by the municipality itself, but due to the unsustainable nature of these revenues they should not be used to cover current expenditures. So they are excluded from the list of municipalities' own revenues in this thesis. As Estonian local governments do not have control over any broad-based taxes, their revenue autonomy is quite constrained. Due to additional limits set on loans in 2009, local governments in Estonia also have practically no access to credit markets.

As the available international data does not differentiate between autonomous and non-autonomous local revenues and expenditures, it is not possible to compare fiscal autonomy of Estonian municipalities with fiscal autonomy of local governments in other countries around the world. The overall level of fiscal decentralisation is above average in Europe and in North-America, but intra-European differences are also remarkable.

Estonia can be considered fairly decentralized in the EU context. Spending on education dominates in Estonian municipalities compared to other expenditures. Above the European average is also spending on recreation, culture and religion. Substantially below

the European average are spending on social protection and public order and safety. The operational costs of Estonian municipalities also seem to be relatively lower than the EU average. The most common areas of responsibility of local governments in Europe are housing and community amenities, environmental protection and recreation. As a rule, the role of municipalities is quite extensive also in education and economic affairs. In Estonia local governments make more than half of the general government expenditures in the fields of housing and community amenities, education and recreation. However, it should be noted that the level of real autonomy of local governments in these fields is not known.

The level of revenue autonomy of local governments in Europe has been analysed by OECD at the end of the 1990s. OECD concluded that the main difference between the CEE countries and the “old” members of the EU was the very low revenue (and especially tax) autonomy of the CEE countries. In Estonia the revenue autonomy of local governments was even remarkably lower than the CEE average. Municipalities’ own revenues constituted only 15,4% of their total revenues and 1,2% of the GDP in Estonia and the ratio of own taxes to GDP was as low as 0.5%.

However, the empirical analysis showed that intra-state differences in the level of municipalities’ fiscal autonomy are quite large in Estonia. As the existing legislation does not afford a clear distinction between local issues and national issues that are imposed on local governments, the simplifying assumption was made that all national obligations assigned to municipalities are financed from the state budget through specific grants. So, all the tasks that are financed from municipalities’ free revenues were considered as local issues. On average, free revenues of local governments constituted nearly three quarters of their total revenues during 2003-2008. Intra-state differences were the largest in 2005, but have been declined somewhat since then. The ratio of free revenues to total municipal revenues is at least 50% in most local governments. So the expenditure autonomy of Estonian local governments (measured as the ratio of their free revenues to total revenues) is relatively high.

The revenue autonomy of Estonian local governments is much more constrained. Municipalities’ own revenues constitute only one-fifth of their free revenues and ca 15% of their total revenues on average. Revenues from the sales of goods and services consti-

tute the biggest share of own revenues on average, followed by the land tax. The share of all other sources of own revenues is below one percent of municipalities' total revenues. Still, the intra-state differences in the level of revenue autonomy are quite large. The average share of own revenues from free revenues is one third in the fifth quintile, but only one tenth in the first quintile. So, even municipalities belonging to the fifth quintile should raise their own revenues by 3,3% on average in order to increase their autonomous spending by 1%. The possibility to finance expenditure increases through increases in local taxes or land tax is extremely limited even in the richest municipalities. Therefore, most of the local governments are practically not able to vary themselves the volume of public services provided to their residents.

In order to enhance the accountability of local governments and to improve the compliance of public services with the needs and preferences of local people, the share of municipalities' own revenues should be increased. However, there are only limited opportunities available. Cultural background (people are accustomed to get certain services free of charge) and institutional constraints (local governments have the right to impose charges allowed by law) prevent the more extensive use of charges at the local level, although there is likely to be some room for improvement compared with the current situation. The more active use of local taxes is prevented by the low revenue potential of these taxes. The tax yield does not usually outweigh the low political popularity caused by levying the tax and the administrative costs associated with its collection. Several local taxes can be implemented only in towns or in other quite densely populated and well-developed areas. Extending the list of local taxes is complicated by the fact that there are no good candidates for this.

To some extent it is possible to increase municipalities' own revenues by replacing the current land tax with the property tax, but such a reform is time-consuming, administratively complex and costly, and difficult because of the political opposition. The experience of other European countries shows also that the revenues from property taxes do not usually exceed 1% of GDP. So, it was concluded in the current master thesis that virtually the only relatively quickly and easily available option for substantially increasing the level of municipal own revenues in Estonia is to replace the current system of income tax sharing with a system of local surcharges on the central personal income tax.

If the municipalities were allowed to get the same amount of revenues from setting surcharges as they get now from tax sharing, even the local governments belonging to the first quintile would cover more than half of their autonomous expenditures with their own revenues together with income tax yields on average. The wealthiest local governments would become relatively independent from the transfers from the central government in covering their autonomous expenditures, which should be the goal. As the revenue differentials between municipalities would still be large due to regionally uneven economic development, there would still be the need for a horizontal equalisation system in order to guarantee the minimum level of standard services in all regions. However, local shares in central taxes also lead to large disparities between richer and poorer municipalities, but they do not have the positive feature of the system of surcharges, namely providing local governments with the authority to determine the level and quality of public services by varying the tax rate.

There are several opportunities for developing this research further. For evaluating the exact degree of expenditure autonomy of Estonian local governments, local issues should be clearly isolated from national issues that are imposed on local governments and the authority of local governments should be analysed separately for each area. A clear distinction between local issues and national issues that are imposed on local governments would help to identify the level of own revenues and specific grants needed for financing the local level and to estimate the suitability of the current financing system. It would also allow to put in place the details of the system of surcharges on the national personal income tax, such as lower and upper limits to local surcharges. In doing that, it is possible to take the systems of local surcharges used in the Nordic countries as an example, after analysing the suitability of these systems in Estonian context. As the revenue differentials between municipalities would still be large, the need for reforming the current system of general grants should also be analysed and proposals for amendments should be made.