

## Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis

Olev Raju (RiTo 12), Tartu Ülikooli majandusteooria erakorraline professor

**Eestis kasutatav omavalitsuste finantseerimise süsteem on oma võimalused ammendanud, sest sellega kaasnevad omavalitsuste liialt erinevad tulud. Asja ei paranda omavalitsuste arvu vähendamine.**

Omavalitsuse mõiste ja funktsioonid määrab riigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduses on omavalitsuse mõiste sisu kahjuks määratlemata. Põhiseaduse eri osadest lähtudes võib omavalitsusele anda kolm põhimõtteliselt erinevat tõlgendust: 1) haldusterritoriaalne üksus, 2) omavalitsuse organ või koguni organid, 3) riigisisene detsentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm. Sellest ebajärjekindlusest põhiseaduses tuleneb ka segadus Eesti õigusaktides, kus mõistet 'omavalitsus' on kasutatud erinevalt (Mäeltsemees 2002).

Ühtset seisukohta omavalitsuse olemuse kohta pole ka Euroopa Liidus. Sellest tulenevalt on keskvalitsuse ja omavalitsuste funktsioonide jaotus riigiti erinev Euroopa kohalike omavalitsuste harta (mille on mööndusteta ratifitseerinud ka Eesti) selgest seisukohast hoolimata: "Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid" (artikkel 4).

### Kaks vastandlikku lähenemist

Omavalitsuste ülesanded ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasandest. Omavalitsustasandeid on Euroopas üks (Soome), kaks (Rootsi, Taani) või koguni kolm (Itaalia, Suurbritannia). 1,3 miljoni elanikuga Eestis on 231 omavalitsust, kus elanike arv ulatub 400 000-st Tallinnas kuni 79 elanikuni (paari aasta eest isegi 68) Ruhnu vallas. On selge, et väikeses Eestis pole mõtet kahe-, veel enam kolmetasandilisel omavalitsussüsteemil. Küsimus on eelkõige funktsioonide jaotamises kesk- ja omavalitsuste vahel ning väikeste omavalitsuste võimes oma ülesannetega toime tulla.

Õigusteoorias on samuti valdavad kaks diametraalselt vastandlikku lähenemist kohaliku omavalitsuse olemusele. Riigikeskse lähenemise korral vaadeldakse kohalikkust omavalitsust riigiõiguslikust aspektist lähtudes riigi haldussüsteemi osana, mis on oma võimu saanud detsentralisatsiooni korras subsidiaarsuse printsiibist lähtudes. Kogukondliku lähenemise korral loetakse primaarseks kogukonna omavalitsust, mida ei määra riik, vaid kogukond, seejuures delegeerib kohalik omavalitsus osa oma võimust riigile. (Eesti Vabariigi põhiseadus – § 154 lõiked 1 ja 2 – ongi omamoodi kompromiss nende seisukohtade vahel).

Maailmas on kasutusel mitmeid variante, rohkem ja vähem tsentraliseerituid. Euroopa riikides, eriti Põhjamaades, on võetud suund detsentralismile. Eestis valitseb omavalitsuste ja keskvalitsuse funktsioonide jaotuses selgelt tsentralism. Kõige paremini iseloomustab seda töötajate arvu suhe. Taanis on riigi kesktasandi, regionaalse ja kohaliku tasandi teenistujate suhe 23,9:11,9:56,7, Soomes riigi ja omavalitsuste vahel 22:78. Ehk teiste sõnadega,

mõlemas riigis on keskvalitsuse töötajate osakaal peaaegu võrdne (esimeses kolme-, teises kahetasandilise omavalitsussüsteemi korral): vastavalt 23,9% ja 22%. Eestis on kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse töötajate suhe vastupidine (Mäeltsemees 2002). Võimu kontsentreerumine Tallinna koos omavalitsuste rahastamise raskustega ongi põhjus, miks omavalitsuste roll Eestis on tagasihoidlikum kui enamikus Euroopa riikides.

### **Omavalitsuste rahastamisest meil ja mujal**

Omavalitsuste majanduslik tähtsus on Eestis suhteliselt tagasihoidlik, moodustades 8–9% (Ulst, Jaakson 2002), mõnede andmete järgi ainult 6% SKP-st (2001. aasta... 2001). Soomes oli näitaja 1995. aastal 23%, Rootsis 25% ja Taanis koguni 33% (Raju 2003). Et ka Eesti SKP inimese kohta on neist riikidest (sõltuvalt arvutamise meetodikast) 3–5 korda madalam, on selge, et omavalitsuste roll Eestis on märksa väiksem. Eestis ei vastuta omavalitsused tervishoiuteenuste, tööhõive, korrakaitse ja päästeteenuste eest. Nende roll on piiratud ka haridusteenuste ja sotsiaalhoolekande teenuste osutamisel. Kuid ka selliste piiratud funktsioonide täitmiseks napib omavalitsustel raha.

Maailmas kasutatakse omavalitsustele nende kulude katmiseks vajalike tulude tagamisel põhiliselt kaht süsteemi. Esimese puhul saab omavalitsus tulude põhiosa oma piirkonna ettevõtlusest. Selle süsteemi plussiks on huvi tekitamine ettevõtluse arendamise vastu – mida arenenum on ettevõtlus, seda suuremad on omavalitsuse tulud. Eesti praegune omavalitsuste rahastamise kord kutsub esile omavalitsuste vastupidise huvi: parim variant on see, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt suurema osa sotsiaalteenustest, tulumaks tema palgalt laekub aga valda, vald ei pea seda raha kasutama ettevõtluse arendamiseks. Ettevõtluse tulude kui omavalitsuste põhilise tuluallika kasutamine Eestis on praegu võimatu, sest paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus peaaegu puudub. Probleemi ei lahenda omavalitsusüksuste liitmine. Arvutused näitavad, et ka pärast omavalitsusüksuste arvu vähendamist 50% võrra ei ole Eesti praegune süsteem vähemalt poolte omavalitsuste jaoks vastuvõetav (Raju 2003).

Teisel juhul saavad omavalitsused oma tulude põhiosa varal põhinevatest maksudest (kinnisvara-, auto-, jalgratta- ja maamaksust, ka pärandimaksust) ning mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jms kasutamise tasud), ükskõik, kas neid nimetatakse maksudeks või ei. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal 5,3% omavalitsuste kogutulust (Kohalike... 2004). Sellise maailmapraktikast erineva olukorra põhjusi on mitu, peamised on puudulik seadusandlik alus (kinnisvara- ja pärandimaksu pole Eestis kasutusele võetud) ja elanikkonna madalad sissetulekud, eriti maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse üksnes kallima kinnisvara (näiteks väärtusega mitte alla 3 miljoni krooni) korral. Selline vara on aga koondunud keskustesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omavalitsustest nii rahastada ei saa.

Eesti omavalitsuste rahastamise süsteemi järgi jääb neile kõigepealt osa antud territooriumil elavate inimeste poolt makstavast tulumaksust, s.o 11,6% isikute brutotulust. Isiku tulumaks (5,54 miljardit krooni) moodustas 2004. aastal 91% kõigest omavalitsustele laekunud

maksudest. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks üksnes 42% kogu omavalitsuste poolt 2004. aastal kulutatud rahast (Kohalike... 2004).

Lisaks maksudele (2004. aastal 6,1 miljardit krooni) saavad omavalitsused tulu kaupade ja teenuste müügist (1,4 miljardit) ning mitmesuguseid toetusi riigilt (4,1 miljardit krooni). Lisame siia veel muud tulud (eelkõige maa ja rajatiste müük ning renditulud, kokku 0,8 miljardit krooni) ja laenude saldo (0,2 miljardit krooni) ning saamegi omavalitsuste kogutulu 2004. aastal – 13,1 miljardit krooni (Kohalike... 2004).

**Tabel. Omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 1996., 2001. ja 2004. a**

	1996		2001		2004 (esialgne)
	mln kr	%	mln kr	%	%
Maksud	2667	53,2	4414,7	40,5	41,5
sh füüsilise isiku tulumaks	2404	47,9	3842,1	36,2	36,0
sh maamaks	211	4,2	397,5	3,6	3,5
Laekumine majandustegevusest	141,6	2,8	324	3,0	3,0
Arveldused ja ülekanded	994,1	19,8	3515,8	32,2	30,0
Riigieelarve toetusfond	688,7	13,7	2353,6	21,6	9,0
Laenud	797,6	15,9	738	6,8	6,0
Kokku	5015,2	100,0	10903,2	100,0	100,0

*ALLIKAD: Reiljan jt 2002; Kohalike... 2004.*

Peale isiku tulumaksu saavad omavalitsused suure osa oma eelarvete tuludest ülekannetena riigieelarvest. Need summad on kas sihtotstarbelised või toetusfond madalama tulubaasiga omavalitsustele.

### **Tulumaksul põhineva rahastamise raskused**

Isiku tulumaksul põhinev omavalitsuste rahastamise süsteem sisaldab vastuolusid. Omavalitsuste funktsioonide maht Eestis on teatud kasvust hoolimata väiksem Euroopas üldiselt õigeks peetavast. Funktsioonide laiendamine suurendab möödapääsmatult omavalitsuste kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust suurema osa jätmisega omavalitsustele (tõus 52%–lt 56%–le 1996. aastal). See ei ole probleemi lõplik lahendus.

Kõigepealt kasvab vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga (seega ka ühe isiku kohta laekuva tulumaksuga) omavalitsusüksuste vahel üha enam. Vahe oli 2004. aastal 7842 krooni (Viimsis 8868 ja Peipsiäärel 1026 krooni) ehk 8,6–kordne. 2002. aastal oli vahe 5091

krooni: suurim Sael – 5719 krooni – ja väikseim Peipsiäärel – 628 krooni). Isiku tulumaksust senisest suurema osa jäämine omavalitsustele suurendab erinevust veelgi.

Teine isiku tulumaksu omavalitsuste põhituluallikana kasutamist tõsiselt raskendav probleem on tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu nii väike, et see ei täida tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Samuti ei vasta Eesti praegune tulumaksuvaba miinimum Euroopa Liidus väljakujunenud arusaamadele selle suuruselt. Seetõttu seisab Eestil möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis vähendab tunduvalt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu.

Suure ebavõrdsuse – millele aitab kaasa väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämuse edasine suurenemine –, leevendamise esimene võimalus oleks diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaalu. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldada isiku tulumaksust väiksem protsent ja vastupidi – neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset.

Isiku tulumaksu omavalitsuste eelarvesse eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme eelkõige neile omavalitsustele, kes liiguvad ühest rühmast teise. Palgataseme tõusuga võib kaasneda omavalitsusele laekuva tulumaksu vähenemine. Seetõttu tekitab probleeme rühmade piiritlemine. Kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse rühma sattuvad 10–20 omavalitsust (nende hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Tulumaksust omavalitsustele mineva osa diferentseerimine ei lahenda tulumaksuvaba miinimumi tõusust tulenevaid probleeme, arvestades, et tulumaksuvaba miinimumi suurem tõus lähiaastail on möödapääsmatu.

### **Muudatused aastast 2004**

Raskused isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemiga kulmineerusid 2004. aasta riigieelarve koostamise käigus. Mitme teguri koosmõjul, mida me eelkõige nende poliitilise dominandi tõttu siinkohal ei vaatle, muutus 2003. aastal surve isiku tulumaksuvaba miinimumi tõstmiseks sedavõrd suureks, et valitsus ei saanud seda ignoreerida. Põhimõtteliselt uuele süsteemile üleminekuks ei olnud uus valitsus nii lühikese ajaga veel valmis. Lõpptulemus oli ajutine kompromissvariant, mis, nagu me kohe allpool näitame, sisaldab vastuolusid ja ei saa olla pikaajaline.

Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga 1000 kroonilt 1400 kroonile kuus 2004., 1700 kroonile 2005. ja 2000 kroonile 2006. aastal tekib olukord, kus omavalitsustele isiku tulumaksust eraldatava protsendi tõusu tõttu ei saa enam kompenseerida vaesematele omavalitsustele (neid on vähemalt 65% omavalitsustest) tekkivat kahju. See variant annab ka põhjendamatuid lississetulekuid rikkamatele, s.o neile omavalitsustele, kus maksumaksja keskmine tulu on suurem (20–25 omavalitsust). Seetõttu lepiti omavalitsuste ja keskvalitsuse läbirääkimistel kokku, et omavalitsused saavad 2004. aastal 11,4% maksumaksja kogu- ehk brutotulust. 2005. aastal kasvas see 11,6%-le. Sellises olukorras jäi kogu tulumaksuvaba miinimumi

tõusust jt maksusoodustuste kasvust tulenev isiku tulumaksu vähenemine n-ö riigieelarve kanda.

Kõigepealt kerkib küsimus nn brutotulust omavalitsustele raha eraldamise koefitsiendi kohta. Faktiliselt kasutusele võetud 0,114 ei vasta ühegi osapoole (veel vähem teadlaste) arvutustele, vaid kujutab endast poliitilise võitluse tulemusena saavutatud kompromissi, s.t vastab poliitiliste jõudude vahekorrale läbirääkimiste ajal. Kuid põhiküsimus pole selle koefitsiendi täpne väärtus, vaid nii kujunenud süsteemi majanduslik sisu.

2004. aastal omavalitsustele laekuvat raha kirjeldab valem  $0,114n$ , kus  $n$  on maksumaksja brutotulu. 2003. aastal oli valem  $(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56$ , kus  $n$  on samuti maksumaksja tulu kuus, 1000 maksuvaba miinimum, 0,26 tulumaksu määr ja 0,56 omavalitsustele isiku tulumaksust minev osa. On selge, et 2004. aasta kord annab suhteliselt suurema tulu väikese ja keskmise sissetulekuga omavalitsustele ning kärbib teatud ulatuses rikkamate omavalitsuste rahalisi vahendeid. Selle protsessi analüüsiks koostame 2003. aasta tingimustest lähtudes võrrandi

$$(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n.$$

Lahendanud võrrandi, saame, et  $n = 4608$  krooni. Ehk teiste sõnadega – sellest keskmisest väiksema maksumaksja brutotuluga (maksustatava tuluga alla 3608 krooni kuus) omavalitsused saaksid 2004. aastal varasemaga võrreldes rohkem isiku tulumaksu ja suurema keskmise tuluga senisest vähem. Vähem saajate hulka kuuluks üle poole omavalitsustest. Ilmselt oleks see pidanud tähendama omavalitsuste massilisi proteste, mida seni pole olnud.

Tegelikult on asi keerulisem. 2003. aastal kehtinud korra järgi oli isiku tulumaksu omavalitsustele minev osa personifitseeritud, s.t maksumaksja tulust võeti enne tulumaksu laekumiste omavalitsustele ülekandmist maha ka maksusoodustused (eluasemelaenu protsendid, koolituskulud jmt).

Kokku moodustasid isiku tulumaksu tagasimaksed tuludeklaratsioonide alusel 2003. aastal 730 miljonit krooni, millest ainult tähtsusetu osa oli arvestamata jäänud tulumaksuvaba miinimum (põhiliselt abikaasade ühisdeklaratsioonide korral). Et pärast kõiki neid mahaarvamisi laekus riigieelarvesse isiku tulumaksu 3,79 miljardit krooni, mis moodustas 44% isiku tulumaksust, saame, et täiendavaid mahaarvamisi võib kirjeldada valemiga  $0,09n$ . Ka tuleb arvestada tulumaksuvaba miinimumi tõusu 1400 kroonile kuus. Siis omandab eeltoodud valem kuju:

$$(n - 1000 - 0,09n) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n.$$

Saame lahendi:  $n = 5400$  krooni. Arvestades tulumaksuvaba miinimumi teatud korduvarvestuse võimalust parandusteguri tuletamisel, võib väita, et piiriks, kust algab omavalitsuste kaotus, on  $5400 \pm 150$ -kroonine maksumaksja brutosissetulek. Sellise maksumaksja keskmise sissetulekuga omavalitsusi oli 2003. aastal viis.

## Kulupõhisuse ja tulupõhisuse ühitamises

Omavalitsuste rahastamisele on püütud läheneda nii kulu- kui ka tulupõhiselt. Mõlemal seisukohal on pooldajaid. Arvestatavaid majandusteoreetilisi töid, mis analüüsiksid seda probleemi Ida-Euroopa riikide vaatevinklist, meie andmeil pole.

1995. aastani olid omavalitsuste eelarved Eestis üles ehitatud kulupõhiselt, s.t lähtuti iga omavalitsuse oodatavatest kuludest. Nende väljatoomine oli keerukas, seetõttu praktikas tähendas see järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel: eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase n-ö üles ajada, oli tagatud aastaiks mugav elu.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomulikku ebamajanduslikkust stimuleeriva olukorra likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o variandile, mida teatud modifikatsioonidega kasutati aastani 2003 ja mida ma kritiseerisin eespool. Aastail 1996–2002 püüti seda süsteemi korduvalt täiustada (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga, täpsustati elanike arvu kindlaksmääramise meetodikat jne). Täiustused on viinud tulupõhise süsteemi lammutamisele. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üleantavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide raha jms, mis kokku on võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (Kohalike... 2004). Seega olime *de facto* jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulu- kui ka tulupõhiselt.

Sellest lähtudes on paaril viimasel aastal kerkinud uuesti teravalt päevakorda küsimus: kas kulu- või tulupõhine rahastamine?

Nagu juba öeldud, on toimetulekutoetuste maksmisel jmt juhul omavalitsused n-ö kassapidaja rollis, saades raha riigilt ja makstes selle seadustest lähtudes välja. Probleem kulu- ja tulupõhisusest on kogu aeg olnud aktuaalne nn omatulude taseme kindlaksmääramisel ja tagamisel, eriti toetusfondi suuruse leidmisel ja jaotamisel. Aastail 1996–2002 oli selle jaotamise põhimõte valdavalt tulupõhine. Mida väiksemad olid omavalitsuse nn omatulud (isiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutustasu), seda rohkem raha toetusfondist omavalitsusele eraldati. Kui omavalitsuse maksutulud suurenesid, vähenesid kohe talle toetusfondist eraldatavad summad. See vähendas omavalitsuste motivatsiooni omatulude suurendamiseks.

Teine oluline aastail 1996–2002 kasutatud toetusfondi jaotamise valemi puudus oli selle täielik lahutamine kuludest. Omavalitsuste hädavajalik kulu ühe elaniku kohta võib olla ja ongi erinev, sõltudes elanikkonna vanuselisest ja soolisest struktuurist, asustuse hajuvusest (seega ka kommunikatsioonide – teed–tänavad, tehnovõrgud jne – pikkusest) jmt tegurist. Neid faktoreid toetusfondi valem ignoreeris.

2003. aastast alates jaotatakse toetusfondi uue valemi alusel, et integreerida kulupõhist (oli kasutusel enne 1995. aastat) ja tulupõhist (1996–2002) lähenemist. Keerukusest

(Riigieelarve eelnõu... 2003) hoolimata, mis pealegi raskendab selle rakendamist, ei lahenda valem kaugeltki kõiki paljude omavalitsuste tulubaasi nõrkusest tulenevaid probleeme. Seetõttu on omavalitsuste rahastamise uute aluste otsingud ülimalt aktuaalsed.

### **Kooli mõju omavalitsuse eelarvele**

Kool on üks kohtadest, kus on kasutusel otseselt kulupõhine omavalitsuste rahastamine. Koolide majanduskulud ja palgad kaetakse riigieelarvest õpilaste arvust lähtudes. Riigieelarvest finantseeritakse ka suuremaid investeeringuid, nagu näiteks koolide renoveerimine või uue kooli ehitus. Kuna omavalitsus on siin n-ö kassapidaja rollis, on tema minimaalsed võimalikud kulud 0.

Palkadest laekus 2004. aastal tagasi 11,4% ja 2005. aastal 11,6% brutotulust. 2004. aastal kulutasid omavalitsused koolidele 4148 miljonit krooni (algkoolid 85, põhikoolid 1085, gümnaasiumid 2893 ja täiskasvanute gümnaasiumid 85 miljonit krooni), see on omavalitsuste summaarsest eelarvest peaaegu 30%.

Omavalitsus ei ole ainult kassapidaja rollis: raha tuleb riigieelarvest ja läheb ka välja. Omavalitsustel on otsene huvi – sellelt rahalt makstav isiku tulumaks laekub eeltoodud valemist lähtudes omavalitsustele. Seega võib väita, et omavalitsused said otseselt oma eelarvetesse tänu koolile juurde nende kulude osas olevate palkade summa korrutatuna 11,6%.

Palkade osakaalu koolidele kulutatud rahas ametlik statistika välja ei too (vähemalt meie käsutuses olevail andmeil). Küll on aga võimalik palkade osakaalu leida üksikute omavalitsuste algandmestiku baasil. Nii kulutas Tartu linn üldhariduskoolidele 2004. aastal 211,554 miljonit krooni, millest palkadeks läks 160,714 miljonit krooni ehk 79,7% (autori arvutused). Sama meetodikaga leitud palgakulude osakaal oli autori arvutuste alusel Viljandi linnas 79,6% ja Ülenurme vallas 80,1%. Et hälbed olid väga väikesed, siis võttes keskmiseks 80% ja arvestades võimalikku viga, võib väita, et koolide palgarahad lisasid omavalitsuste eelarvesse 2004. aastal ligikaudu  $4148 \times 0,8 \times 0,116 = 385$  miljonit krooni. Tegelikult on tagasilaekumine suurem: *ceteris paribus* printsiibist lähtudes ei ole siinkohal arvestatud täiendavat tulu koolisööklate jt koole teenindavate asutuste palkadelt.

Keerulisem on olukord koolieelsete lasteasutuste ning spordi- ja huvikoolidega. Nende raha ei tule riigieelarvest sihtfinantseerimisena, kuid ka nii kulutatud rahalt laekub isiku tulumaks kohalikule omavalitsusele. Spordi- ja huvikoolidele kulutasid omavalitsused 2004. aastal 760 miljonit ja koolieelsetele lasteasutustele 1,7 miljardit krooni (Kohalike...2004). Arvutused teeb keeruliseks asjaolu, et nende asutuste aruandlus erineb veidi üldhariduskoolide omast, seetõttu on palgakulude osakaalu veelgi raskem välja tuua. Tartu linnas moodustas see 2004. aastal ligikaudu 71–72%, Viljandi ja Ülenurme aruandlusest ei olnud seda piisava täpsusega võimalik välja tuua (Tartu on teinud omal algatusel täiendavaid analüüse, mis olid siinkohal suureks abiks). Võttes aluseks Tartu linna andmed, võib väita, et tagasilaekumine neilt summadel moodustas vähemalt  $(1,7 + 0,7) \times 0,7 \times 0,116 = 185$  miljonit krooni. Ka siin ei ole arvesse võetud täiendavaid laekumisi nende asutuste palkadelt, kes haridusasutusi teenindavad.

Järeldus saab olla ainult üks: et eeltoodud põhjustel on lähiaastail vaja kardinaalselt reformida isiku tulumaksul põhinevat omavalitsuste rahastamise süsteemi, tuleb reformi käigus leida omavalitsustele täiendavaid tuluallikaid vähemalt 0,5 miljardi ulatuses tagasilaekumiste vähenemise kompensatsiooniks.

### **Reform peab olema kiire ja kardinaalne**

Eestis kasutatava omavalitsuste finantseerimise süsteemi võimalused on ammendumas. Sellega kaasnevad suured omavalitsuste tulude erinevused, samuti tulumaksuvaba miinimumi möödapääsmatu jätkuv kasv nõuavad praeguse süsteemi kiiret ja kardinaalset reformimist.

Euroopas kasutatakse omavalitsuste stabiilseks rahastamiseks ettevõtluse tulude ja kinnisvara maksustamisel põhinevat süsteemi. Eestis ei saa neist kumbagi kasutada. Olukord ei muutu ka omavalitsuste arvu tunduval vähendamisel. Samuti ei saa Eesti ilma vaheetapita juurutada uut stabiilset omavalitsuste rahastamise süsteemi. Sellel nn üleminekuperioodil tuleb läbi ajada praeguse süsteemi teatava modifikatsiooniga. (Selle süsteemi põhijooned on antud eespool.)

Kuna omavalitsuste tulubaas on nõrk ja tulude erinevus põhjendamatult suur, ei lahenda probleemi ka neile isiku tulumaksust senisest suurema osa jätmine. Isegi kui seda osa tõsta 100%-le, jääb lõpuni lahendamata enamiku omavalitsuste tulubaasi nõrkuse probleem. Samal ajal suureneb märgatavalt omavalitsuse tulude vahe (mis veelgi võimendub tulumaksuvaba miinimumi olulise tõusuga lähiajal).

Taas on teravalt päevakorda kerkinud omavalitsuste rahastamisel kulu- ja tulupõhise printsiibi ühitamine. Arvestatavaid teoreetilisi töid, mis lähtuksid Ida-Euroopa riikide olukorrast, selles valdkonnas paraku pole.

Isiku tulumaksu nn tagasilaekumise tõttu toimivad koolid omamoodi rahapumbana riigieelarvest kohalikku eelarvesse. Isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemi kardinaalsel reformimisel tuleb leida omavalitsustele kompensatsiooniks vähemalt 500 miljoni eest täiendavaid tulusid.

### **Kasutatud kirjandus**

2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn: Rahandusministeerium.

Kohalike omavalitsuste kuuaruanne (detsember 2004).

- <http://www.fin.ee/index.php?id=12555>.

Kohaliku omavalitsuse tulu ühe elaniku kohta 2004. aastal. -

<http://www.fin/ee/index.php?id=12510>.



**Mäeltsemees, S. (2002).** Kohalik omavalitsus ja ühiskondlik kokkulepe. – Usaldus. Vastutus. Sidusus: Eesti sotsiaalteaduste III aastakonverents 22.–23. nov 2002 Tallinnas. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, lk 374–378.

**Raju, O. (2003).** Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded–artiklid. Tartu–Värska, 26.–28. juuni 2003. Tallinn: Mattimar; Berlin: Berliner Wissenschafts–Verlag, lk 466–474.

**Reiljan, J. jt (2002).** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2003 (2002). Tallinn: Rahandusministeerium.

Seadus „2002. aasta riigieelarve”. – Riigi Teataja I, 2002, 4,8.

**Ulst, E., Jaakson, A. (2002).** Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhete arengusuunad. – Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale: X teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded–artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz, lk 457–470.