

Omaavalitsuste rahastamine vajab muutmist

Olev Raju (RiTo 1), Riigikogu liige, Keskerakond

Omaavalitsuste rahastamise reform Eestis tuleb läbi viia Euroopa riikide praktikast ja Eesti praeguse arenguetapi majanduspoliitilise olukorra analüüsist lähtudes.

Tõestamisele mittekuuluvad teesid, n-ö teoreemi eeldus, on järgmised:

1. Eesti omaavalitsused on suhteliselt väikesed ja, mis veel olulisem, väga erinevad suuruselt (eriti elanike arvult), majanduspotentsiaalilt ja töö efektiivsuselt;
2. säilib praegune kahetasandiline omaavalitsussüsteem. Maavalitsuste funktsioonid võivad ja isegi peavad muutuma, kuid maavalitsust ei asendata valitavate omaavalitsusüksustega;
3. täpsustuvad (laienemise suunas) omaavalitsuste funktsioonid. Kuigi neile on juba üle läinud osa (hädavariandina?) riigi funktsioonidest, nt munitsipaalkoolide õpetajate töö tasustamine, see protsess jätkub;
4. omaavalitsuste arvu vähenemine ei tohi neid kaugendada rahvast, s.t ei tohi muuta omaavalitsuste poolt osutatavaid teenuseid rahvale raskesti kättesaadavaks;
5. tuleb arvestada, et Eesti on reservatsioonideta ratifitseerinud Euroopa omaavalitsuste harta, mis nõuab omaavalitsuse tulubaasi stabiilsust ja sõltumatust keskvalitsuse jooksvast poliitikast.

Eelduseks, millest lähtudes saab kavandada omaavalitsuste rahastamise uut skeemi, tuleb loomulikult lugeda ka maailmapraktikat ja Eesti omaavalitsuste praegust olukorda.

Maailmas on kasutusel kaks omaavalitsuste kulu katmise süsteemi, mille elujõulisust ja funktsioneerimist on praktika näidanud. Esimese puhul saavad omaavalitsused tulude põhiosa varal baseeruvaist maksudest (kinnisvara-, auto-, jalgratta- ja maamaksust, ka pärandimaksust) ja mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jms kasutamise tasud jne), ükskõik kas neid nimetatakse maksudeks või kuidagi teisiti. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal 5,3% omaavalitsuste kogutulust, olles oluline vaid nn põlevkivivaldade ja mõne kõrge metsasusega valla eelarves (2001. aasta I poolaasta... 2001).

Säärase maailmapraktikast erineva olukorra põhjusi on mitu – peamised on puudulik seadusandlik baas (kinnisvara- ja pärandimaksu võimaluse näeb maksukorralduse seadus küll ette, kuid neid pole võetud kasutusele; pealegi oleksid need riigieelarvesse, mitte omaavalitsuste eelarvesse laekuvad maksud) ja elanikkonna laiade hulkade vaesus, eriti maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse üksnes kallima kinnisvara (nt väärtusega alates miljonist kroonist) korral. Selline vara on aga koondunud keskustesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omaavalitsuste finantseerimine sellisel baasil ei ole reaalne.

Teise süsteemi korral saab omaavalitsus oma põhitulud antud piirkonna ettevõtlusest. Süsteemi plussiks on tema tekitatav huvi ettevõtluse arendamise vastu – mida areneum

ettevõtlus, seda suuremad ka omavalitsuse tulud. Selline süsteem oleks vastand (ja seda heas suunas) praegusele, kus omavalitsuste huvi on vastupidine – parim variant on see, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt rõhuva osa sotsiaalteenustest, tema palgalt laekub tulumaks aga valda. Ka ettevõtluse tulude variandi kasutamine on Eestis praegu peaaegu võimatu. Paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus õigupoolest puudub. Probleemi ei lahenda valdade liitmine. Eesti linnade liidu andmeil on ka pärast omavalitsuste arvu vähendamist 50% võrra vähemalt pooltele omavalitsustele selline süsteem vastuvõetav.

Ammendunud süsteem

Omavalitsuste tegevuseks vajaliku raha tagamiseks kasutatava süsteemi aluseks on (suures osas n-õ sundkäiguna) neile suure osa eraldamine füüsilise isiku tulumaksust. Omavalitsustele jääb 56% nende territooriumi elanike makstavast tulumaksust. Et palga tase Tallinnas ja selle lähiümbruses on kaks korda kõrgem kui Kagu-Eestis ning vahe kasvab, tähendab selline süsteem möödapääsmatult ka omavalitsuste tulude suurt ebavõrdsust. Isiku tulumaks moodustas 2000. aastal 91% kõigist omavalitsustele laekunud maksudest ja 77% omavalitsuste tuludest ilma (põhiliselt riigieelarvest) tulevate ülekanneteta. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks vaid 47% kogu omavalitsuste 2000. aastal kulutatud rahast (rahandusministeeriumi andmeil).

Isiku tulumaksu omavalitsuste põhilise sissetulekuallikana kasutamise perspektiivid on piiratud. Omavalitsuste funktsioonide laiendamine suurendab nende kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust üha suurema osa jätmisega omavalitsustele (52%-lt tõus 56%-le). Selle protsessi jätkamise võimalused on piiratud. Kõigepealt kasvab üha enam vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga omavalitsusüksuste vahel. Vahe ulatus 2000. aastal 4913 kroonini (suurim Viimsis – 6479, väikseim Sõmerpalus – 1566 krooni) ehk 4,3 korrani (rahandusministeeriumi andmeil). Järelikult suurendab omavalitsustele jäetava tulumaksu protsendi tõus rikaste omavalitsusüksuste tulu 3–4 korda suurema summa võrra kui vaestel omavalitsusüksustel.

Teiseks raskendab isiku tulumaksu kasutamist omavalitsuste põhituluallikana tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu sedavõrd väike, et ei võimalda täita tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Eesti praegune tulumaksuvaba miinimumi suurus ei vasta Euroopa Liidus väljakujunenud minimaalsetele arusaamadele. Seetõttu seisab Eestis möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis vähendab tunduvalt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu. Kui tulumaksuvaba miinimumi suurendada Euroopa Liidu põhimõtetele vastava tasemeni, oleks see 2000. aastal ületanud keskmise maksustatava tulu peaaegu 200 omavalitsuses.

Kohalike omavalitsuste tulud nende endi kehtestatavast maksudest moodustavad praegu tühise osa omavalitsuste eelarvest (2000. aastal keskmiselt 0,7%). Nende tõstmine tasemele, kus nad kataksid olulise osa omavalitsuste tulust, ei ole lähiajal reaalne.

Tulud varadelt moodustasid 2000. aastal 5,1% omavalitsuste kõigist tuludest. Et sellest tululiigist moodustas 2000. aastal suurema osa vara võõrandamisest saadud tulu (koos aktsiate müügiga), erastamisprotsess aga läheneb lõpule, on oodata ka selle tuluallika vähenemist (rahandusministeeriumi andmeil).

Kõik see rõhutab omavalitsuste rahastamissüsteemi võimaluste ammendumist.

Omavalitsuste rahastamise täiustamine

Nagu juba öeldud, peavad omavalitsustel olema funktsioonide täitmiseks stabiilsed, keskvoimu poliitikast sõltumatud küllaldased tuluallikad. Eestis ei saa ellu viia kumbagi maailmas kasutatavat, kas kinnisvara või ettevõtluse maksustamisel baseeruvat süsteemi. Esimest ei võimalda elanike madalad sissetulekud (välja arvatud Tallinn ja selle lähiümbrus), teist ettevõtluse ebaühtlane jaotumine. (Mainimisväärsel osal omavalitsuste territooriumil ettevõtlus peaaegu puudub.) Nagu eespool juba öeldud, ei paranda olukorda omavalitsuste arvu vähendamine (ka rohkem kui 50%-line vähendamine) – selleks on maakondade piirkondlikud erinevused liiga suured.

Ainsaks stabiilseks tuluks on ja jääb lähiaastail siiski isiku tulumaks kõigi oma eelkirjeldatud puudustega. Kus on rohkem elanikke, seal laekub ka rohkem tulumaksu. Tulumaksu laekumine ja omavalitsuste poolt nende teenuste osutamise maht on tugevas korrelatsioonis elanike arvuga, mistõttu on kõige loogilisem omavalitsuste tulude põhiallikas isiku tulude maksustamine. Võib isegi väita, et sedavõrd eriilmeliste omavalitsuste korral ning ettevõtluse ebaühtlase paigutuse juures on isiku tulumaks ainuke omavalitsustele sõltumatute omatulude kas või osalisegi tagamise vahend. Küll aga vajavad ületamist eespool toodud raskused. Õnneks on need suures osas ületatavad.

Tulumaksuvaba miinimumi tõus lähiaastail on möödapääsmatu. Seetõttu on Eestis soovitatav kasutada Taani kogemust ja jaotada praegune isiku tulumaks kaheks maksuks. Ühel neist – seda ei ole sobilik nimetada tulumaksuks, sest selle funktsioon(id) ja printsiibid ei ole identsed tulumaksu omadega – ei ole maksuvaba miinimumi. Seda maksu maksaksid kõik füüsilised isikud kõigilt tuludelt. Selle maksu – nimetagem teda kommunaal- või omavalitsusmaksuks – suurus võiks olla 8% (selline protsent on Taanis). Sellest maksust laekuks omavalitsustele ligikaudu 3 miljardit, mis oleks omavalitsuste n-õ garanteeritud tulu. Sellest loomulikult ei jätku, veel enam, ta ei asenda täies ulatuses praegust isiku tulumaksu laekumist (4 miljardit). Järelikult peab ka osa isiku tulumaksust laekuma kohalikule omavalitsusele (ainult kommunaalmaksuga opereerides peaks selle suurus olema omavalitsuste vajadustest lähtuvalt 14–15%, mis juba selgelt deformeerib maksusüsteemi ja muudab tulumaksule võimatuks tema sotsiaalse(te) funktsiooni(de) täitmise). Isikute kogu tulu ulatub hinnanguliselt suurusjärku 35 miljardit, sellest maksustatav tulu ligikaudu 25–26 miljardit krooni. Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga väheneks see ligikaudu 18–19 miljardi kroonini. Kui säilitada praegune üks tulumaksumäär 26%, moodustaks isiku tulumaks 4,7–4,8 miljardit krooni.

Praeguse jaotuse 56% : 44% korral läheks sellest omavalitsustele 2,7 miljardit ja riigile 2,1 miljardit krooni. Seega laekuks omavalitsustele summa, mis koos nn kommunaalmaksuga

üldsummas kataks nende vajadused. Kuid samal ajal oleks otstarbekas läbi viia ka tulumaksu määrade diferentseerimine, et lähendada Eesti maksusüsteemi Euroopa omale. Selle tulemusena väheneks omavalitsustele laekuv 2,7 miljardit (vähenemise suurus sõltub prognoosiskaalast) ja jaotuks ka üha ebavõrdsemalt.

Alljärgnev arvutus on tehtud eeldusel, et säilib praegune 26-protsendine proportsionaalne tulumaksusüsteem.

Tulumaksuvaba miinimumi tõus suurendab omavalitsuste tulubaasi ebahütlust – pärast 2000-kroonise (tulevikus veelgi suurema) tulumaksuvaba miinimumi mahaarvamist ei jää vaesemates piirkondades kuigi palju elanikke, kes maksaksid tulumaksu. Väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämuse edasise suurendamise leevendamiseks on otstarbekas diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaal (protsendimäär).

Omavalitsustele mineva tulumaksu osakaalu diferentseerimist saab läbi viia kahel põhimõtteliselt erineval moel. Esimene, lihtsam ja arusaadavam, aga ka rohkem pingeid tekitav, on omavalitsuste jaotamine gruppidesse. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldatakse sellise süsteemi alusel väiksem protsent isiku tulumaksust ja vastupidi – neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset. Samal ajal ei tohi ta neid nivelleerida, kaotada omavalitsuste huvi kõrgema palgataseme ja selle kaudu ka ettevõtluse vastu.

Tabel. Tulumaksu eraldamise diferentseerimise variante omavalitsuste vahel (2000. aasta andmeil)

Keskmine palk (kroonides)	Omavalitsuste arv, kus on vastav keskmine palk	Eraldus protsentides	Tulumaks ühe inimese kohta kuus	
			tulumaksuvaba miinimum 1000 kr	tulumaksuvaba miinimum 2000 kr
<u>Variant 1</u>				
üle 5000	10	30	315	240
3000–5000	175	50	345	280
alla 3000	55	80	365	105
<u>Variant 2</u>				
üle 5000	10	40	420	315
3000–5000	175	50	345	280
alla 3000	55	100	455	185
<u>Variant 3</u>				
üle 5000	10	30	315	240
3000–5000	175	50	345	280
alla 3000	55	100	455	175

<u>Variant 4</u>				
üle 5000	10	56	590	435
3000–5000	175	56	435	290
alla 3000	55	56	280	150

Tabelis on mõned võimalikud variandid, kui palju saaksid omavalitsused ühe elaniku kohta tulumaksu. (Viies variant vastab praegu kehtivale süsteemile.)

Isiku tulumaksu omavalitsustele eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme neile omavalitsustele, kes siirduvad ühest grupist teise. Võib tekkida olukord, kus palgataseme tõusuga kaasneb omavalitsusele laekuva tulumaksu vähenemine.

See tekitab probleeme gruppide piiritlemisega. Kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse gruppi sattuvad 10–20 omavalitsust (nende 10 hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Sellest mis tahes skaalale omasest puudusest oleks vaba tulumaksu eraldamise protsendi sidumine mingi pideva regresseeruva skaalaga, kus keskmise palga tõus kas või ühe krooni võrra tooks automaatselt kaasa eraldamisprotsendi vähenemise. Selline süsteem oleks kindlasti vaba grupilise skaala hüpetest, kuid samal ajal liiga keeruline rahandussüsteemile. Seetõttu tuleb konkreetsetest tingimustest lähtudes eelistada siiski teatud probleeme ja pingeid esile kutsuvat grupilist skaalat.

Otstarbekas on muuta ka riigi poolt omavalitsustele eraldatava raha jaotamise korda. Praegu laekub omavalitsustele kõige rohkem raha toetusfondist (2002. aastal miljard krooni). Erilise majandusliku ja geograafilise olukorra tõttu makstakse toetusi pankrottide jms tõttu kannatanud piirkondadele, kuid need summad pole suured. Omavalitsused saavad raha ka sihtotstarbeliselt: toetuste maksmiseks jm. Neist suurim on toetuste maksmiseks minev summa (2002. aastal 1,6 miljardit). Selle raha jagamisel on omavalitsused kassiiri rollis: saavad riigilt sihtotstarbeliselt raha ja maksavad selle välja. Seetõttu on otstarbekas analüüsida vaid toetusfondist tehtavaid makseid.

Toetusfondi jaotamise aluseks on üks näitaja – nn omatulud (isiku tulumaks, ressursimaksud, maamaks) ühe elaniku kohta. Selle süsteemi puuduseks on liiga nõrk seos vajadustega, s.o hädavajalike kulutuste tasemega. Omavalitsuste territooriumil elavad inimesed ei ole kaugeltki võrdsed tarbijad – kui võtame täiskasvanu kulutuste taseme üheks, siis koolieeliku kulude tase on 2–4, pensionäri 3–5, kooliõpilasel 4–7. Järelikult oleks otstarbekas omavalitsuse nn omatulud jagada mitte elanike arvuga, vaid eeltoodud koefitsiente arvestava "tingelanikuga".

Niiviisi korrigeeritud omavalitsuste rahastamise süsteem saab Eestis toimida 3–4 aastat. Siis sunnivad euronõuded seda muutma.

Omaavalitsuste rahastamine ja kohalikud valimised

Omaavalitsuste rahastamise praeguse süsteemi puudujääke võimendas teatud alafinantseerimine selle aasta riigieelarves (ilmselt parandatakse olukorda juunis 2002 lisaeelarvega). See asjaolu ja lähenevad kohalike omaavalitsuste valimised on muutnud aktiivsemaks mitmed poliitilised jõud, kes on pakkunud seaduseelnõusid omaavalitsuste rahastamise olukorra muutmiseks. Kahjuks kannab mõni eelnõu valimiseelse populismi pitsarit.

Alguse tegi 12. detsembril 2000 Rahvaliit maksukorralduse seaduse, tulumaksuseaduse, maamaksuseaduse ja kohalike maksude seaduse muutmise eelnõu esitamisega. Seda täiendati 19. detsembril 2001 esitatud kohalike omaavalitsuste finantsolukorra parandamise uue seaduseelnõuga.

Eelnõude sisuks on muuta maksukorraldust laiendades omaavalitsuste õigusi selles valdkonnas. Samuti püütakse tagada omaavalitsustele stabiilsemat tulubaasi, garanteerides neile 30% kütuseaktsiisi laekumisest ja 15% isiku tulumaksust. Eelnõu näeb ette omaavalitsuste tulude tasandusfondi moodustamist alampiiriga 1% SKP-st ja eraldisi investeeringuteks vähemalt 0,5% SKP-st (s.o kokku umbes 1,5 miljardit krooni). Eelnõus toodu ellurakendamine rahuldab ilmselt algul omaavalitsusi (nende tulud kasvavad), kuid ei rahulda riigi rahandussüsteemi tervikuna, sest kindlate garanteeritud eraldiste osakaal riigieelarve tuludes on niigi suur, nüüd lisanduks veel omaavalitsuste tulude tasandusfondi ja investeeringute 1,5 miljardit ja 30% kütuseaktsiisist, s.o ligikaudu 600 miljonit. Selles olukorras muutub üha raskemaks riigieelarve ressurssidega manööverdamine.

Oluline on ka sellise projekti maksumus – kusagil miljardi ringis. See summa tuleks saada kas täiendavate maksude või riigi teiste kulude, eelkõige sotsiaalkulude kärpimise arvel.

Omaette küsimus on seaduseelnõu mittevastavus põhiseadusele (riigieelarve raha jaotamise delegeerimine omaavalitsusliitudele). Tõsi, viimasest ettepanekust saab loobuda erilise kahjuta seaduseelnõule tervikuna. Küll on aga selge, et tulumaksuvaba miinimumi tõstes muutub ka selline süsteem peagi ebareaalseks.

Möödukate fraktsioon esitas omapoolse seaduseelnõu 25. märtsil 2002. Selle eelnõu aluseks on omaavalitsusfondi moodustamine, mis peaks olema vähemalt (jälle sama põhimõte!) 22% riigieelarve mahust, arvestamata riigieelarve sotsiaalmaksu osa. Omaavalitsusfond jaotatakse proportsionaalselt elanike arvuga, lisaks sellele jääks omaavalitsustele 10% isiku tulumaksust.

Sellise süsteemi plussiks oleks omaavalitsuste seisukohalt garanteeritud tulubaas, mis on ka miinus – ei ole tagatud omaavalitsuste huvi oma eelarve tulude vastu. Teiseks tekiks sellise jaotuse korral väga tugev võrdsustamine (protsess, mis oli iseloomulik N. Liidule).

Ka selle eelnõu rakendamisel kerkib esile probleem: suur maksumus – peaaegu miljard krooni. Täiendavad kulud sellise summa ulatuses on aga ebareaalsed.

Kulupõhine või tulupõhine eelarve

Kuni 1993. aastani (osalt isegi 1995. aastani) olid omavalitsuste eelarved üles ehitatud kulupõhiselt, s.t lähtuti iga omavalitsuse oodatavaist kuludest. Et nende väljatoomine oli keerukas, tähendas see praktikas järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel: eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase üles ajada, oli tagatud aastaks mugav elu.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomulikku ebamajanduslikkust stimuleeriva olukorra likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o selle süsteemi esimesele variandile, mis on kasutusel siiani ja mille kriitika on toodud eespool. Aastail 1996–2002 seda süsteemi täiustati (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga) ja ka sisuliselt lammutati. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üleantavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide raha jne, mis on kokku täiesti võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (2002. aasta eelarve). Seega oleme de facto jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulupõhiselt kui ka tulupõhiselt.

Eeltoodust lähtudes on uuesti päevakorda kerkinud küsimus: kulupõhine või tulupõhine rahastamine? Nende kahe põhimõtte ühitamise võimaluste otsimisega tegeleb praegu rahandusministeerium. Esimesed tulemused pakuvad igatahes huvi.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi 2002. a. riigieelarve. – RT I, 2002, 4, 8.

Eesti Vabariigi Riigikogu. Seaduseelnõud 608 SE, 748 SE ja 946 SE.

Gisevius W. (1996). Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. Tallinn.

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

2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn.