

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja majandusteooria instituut
Majandusteooria õppetool

Irina Zahharova

**EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE
FISKAALAUTONOOMIA AASTATEL 2003-2012 JA SELLE
MÕJUD**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Avo Org

Tallinn 2014

SISUKORD

ABSTRAKT	3
SISSEJUHATUS	4
1. FISKAALSE FÖDERALISMI TEOORIAST KOHALIKE OMAVALITSUSTE TULUAUTONOOMIANI	6
1.1. Fiskaalne föderalism kui fiskaalse detsentraliseerituse alus	6
1.2. Fiskaalse detsentraliseerituse poolt- ja vastuargumendid	8
1.3. Tuluautonoomia: määratlus ja olulisus	11
2. TULUAUTONOOMIA MÕJUD	13
2.1. Tuluautonoomia mõju korrupsiooni tasemele.....	13
2.2. Tuluautonoomia mõju valijaskonna kaasatusele valimisprotsessidesse	14
2.3. Tuluautonoomia mõju KOV-ide võimekusele tulla toime surutise ajal.....	15
3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOOMIA EESTIS	17
3.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalse iseseisvuse vajadus	17
3.2. Kohalike omavalitsuste omatulud uurimustöö kontekstis.....	19
3.3. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia analüüs	23
3.4. Omatulude liigid ja nende osakaalud omatulude moodustamisel	25
4. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE OMATULUDE OSATÄHTSUSE KOGUTULUDEST MÕJUD	28
4.1. Fiskaalautonoomia mõju ühiskonna valimisprotsessidesse kaasatusele	29
4.2. KOV-ide fiskaalautonoomia mõju korrupsioonile.....	33
4.3. KOV-ide fiskaalautonoomia ja funktsioonide täitmine	35
KOKKUVÕTE	39
VIIDATUD ALLIKAD	41
SUMMARY	43
LISA 1	45
LISA 2	46
LISA 3	47
LISA 4	48
LISA 5	49

ABSTRAKT

Bakalaureusetöö pealkiri on: Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia aastatel 2003-2012 ja selle mõjud.

Töö eesmärgiks oli kirjeldada fiskaalse föderalismi teooria arengut ja muutmist läbi aja, analüüsida Eesti kohalike omavalitsuste (KOV-ide) tuluautonoomia taset ning uurida selle mõjusid valimis- ja kandideerimisaktiivsusele, korrupsiooni tasemele ja KOV-ide võimekusele tulla iseseisvalt toime oma funktsioonide täitmisega.

Analüüsi käigus tõdeti Eesti omavalitsuste suuri omavahelisi erinevusi suuruse, elanike arvu, sissetulekute osas; KOV-ide tugevat sõltuvust keskvalitsusest, puudulikku tuluautonoomia taset. Samas leiti, et Eesti puhul ei eksisteeri kohalike omavalitsuste tuluautonoomia taseme ning valimis- ja kandideerimisaktiivsuse vahel piisavalt tugevat korrelatsiooni. Analüüs kajastas seost kohalike omavalitsuste tuluautonoomia taseme ning korrupsiooni taseme vahel, mis ei osutunud piisavalt tugevaks, et olla statistiliselt oluline. Uuringu käigus ilmnes, et Eesti suurema fiskaalse autonoomiaga kohalikud omavalitsused on suutelised ilma keskvalitsuse toetusteta kulutama oma funktsioonide täitmiseks oluliselt rohkem rahalisi vahendeid, kui väiksema tuluautonoomiaga omavalitsused.

Võtmesõnad: fiskaalne föderalism, tuluautonoomia, omatulud, Eesti kohalikud omavalitsused

SISSEJUHATUS

Viimastel aastatel on üha rohkem nii arenenud kui ka arengumaades jõutud järeltulele, et mida detsentraliseeritumalt teostatakse riikides võimu, seda efektiivsem areng seal toimub. Detsentraliseeritus ehk võimu ja ressursside andmine kesktasandilt madalamatele tasanditele, mille eesmärgiks on avalike kaupade kiirem ja tõhusam pakkumine, on seatud prioriteediks ka Euroopa Nõukogu poolt. Võimu teostamine võimalikult madalal tasemel, aitab kaasa teenuste ja tarvismineva abi jõudmisele vajajateni, soodustab kohalike elanike kaasatust oma elukvaliteedi parandamisse, tõstab oluliselt demokraatia taset.

Eestis otsustavad ja korraldavad vastavalt põhiseadusele kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, mis tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Viimaste tendentside kohaselt kipub kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste ja täidetavate funktsioonide ring laienema, kuna ülesannete delegeerimine subsidiaarsusprintsipiil toob pidevalt kaasa kohalike omavalitsuste vastutuse suurenemist ja rolli tähtsustumist avalike teenuste osutamisel.

Selleks aga, et kohalikud omavalitsused (KOV-id) saaksid oma kohustusi parimal viisil täita: see tähendab, pakkuda vajalikke teenuseid optimaalses mahus, sobiva kvaliteedi ja mõistlike kulutustega, peavad nad olema vähemalt osaliselt rahaliselt iseseisvad ehk fiskaalautonoomsed (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, sissejuhatus).

Seega käesoleva bakalaureusetöö piires seati järgmised ülesanded:

- Fiskaalse föderalismis teooria muutumise uurimine ajas.
- Kohalike omavalitsuste fiskaalse iseseisvuse vajaduse põhjendamine.
- Eesti kohalike omavalitsuste omatulude määramine.
- KOV-ide eelarvete põhjal Eesti kohalike omavalitsuste ajaloolise ning kehtiva olukorra hindamine omatulude osas ja vastava statistilise analüüsi läbiviimine.
- Omatulude liikide osakaalude määramine omatulude moodustamisel.
- Omatulude osatähtsuse KOV-ide kogutuludest kindlaksmääramine ja nende mõju hindamine.

Et paremini täita viimast ülesannet, püstitas autor kolm hüpoteesi:

1. Keskmisest suurem ühiskonna valimis- ja kandideerimisaktiivsus kohalikus omavalitsuses viitab ka sealsele keskmisest suuremale fiskaalautonoomiale.

2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia tase on tugevas korrelatsioonis riigis valitseva korrupsiooni tasemega, mida mõõdetakse korrupsiooni indeksiga.

3. Suurema fiskaalse autonoomiaga kohalik omavalitsus on suuteline ilma keskvalitsuse toetusteta kulutama oma funktsioonide täitmiseks oluliselt rohkem rahalisi vahendeid, kui väiksema tuluautonoomiaga KOV.

Käesolev uurimustöö koosneb kahest osast: teoreetilisest ja empiirilisest, mis täiendavad ja toetavad teineteist. Teoreetiliste osade kirjutamisel kasutati enamasti fiskaalse föderalismi teooriat käsitlevad Musgrave ja Oates töid, samuti ka Tiebout, Degefa, jt teaduskäsitlusi. Analüüsi tegemisel kasutati peamiselt Eesti Statistikaameti, Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekülgedelt saadud andmed. Analüüsil kasutas autor järgmisi meetodeid:

- Kirjeldav statistika: kogumi ja detšiilide keskmiste, variatsioonidekoefitsientide, haarete, mediaanide leidmine.
- Korrelatsioonimaatriksi moodustamine - seoste väljatoomiseks.
- Tulpdiagrammide koostamine – andmete visualiseerimiseks.
- Võrdlustabelite kujunemine – erinevuste mahu kajastamiseks.
- Indeksite kasutamine – protsesside dünaamika välja selgitamiseks.

Käesoleva töö aktuaalsus seisneb eelkõige selles, et uurimisel kasutati kõige uuemaid avalikustatud andmeid, mis aitab hinnata Eesti KOV-ide fiskaalautonoomia taset võimalikult adekvaatselt ning võimaldas kajastada praegusel hetkel kehtivat olukorda. Uurimuse tähtsaks osaks on ka omatulude osakaalu mõju hüpoteesi kontroll kohalike elanike kaasatusele valimisprotsessidesse, mida teadaolevalt pole siiani Eesti KOV-ide kohta tehtud.

Täna oma juhendajat Avo Orgi, ilma kelle abi ja soovituseta see töö ei saanuks valmis. Samas olen tänulik ka kõikidele õppejõududele, kes bakalaureuse kursuse käigus andsid meile teadmisi ja jagasid kogemusi.

1. FISKAALSE FÖDERALISMI TEOORIAST KOHALIKE OMAVALITSUSTE TULUAUTONOOMIANI

1.1. Fiskaalne föderalism kui fiskaalse detsentraliseerituse alus

Fiskaalse detsentraliseerituse kontseptsiooni aluseks on fiskaalse föderalismi teooria (FFT), mis uurib, millised fiskaalpoliitilised funktsioonid oleks mõistlik tsentraliseerida (ehk pakkuda keskvalitsuse poolt) ning millised funktsioonid – detsentraliseerida (ehk pakkuda madalamate valitsemistasandite poolt). Samuti eeldab teooria ka tuvastamist, milliseid vahendeid kasutades on soovitava tulemuseni jõudmine kõige efektiivsem. Tihti peale ei lange aga majanduslik efektiivsus ning ühiskonna heaolu teine teisega kokku; prioriteetseks peetakse ikkagi ühiskonnaliikmete heaolu maksimeerimist. Traditsioonilise FFT kohaselt peab keskvalitsus täitma eelkõige stabiliseerimis- ja jaotusfunktsioone; peale selle tagama ka avalike kaupade (nagu näiteks korrakaitse ja julgeolek) pakkumise, millest saab kasu kogu riigi elanikkond. Madalamate valitsussektori tasandite ülesandeks on aga toota kaupu ja teenuseid, mille tarbimine on piiratud nende geograafiliste piiridega. Põhjuseks on, et niimoodi on võimalik paremini tagada kohalike tulude ja kulude vastavust (Musgrave, 1961).

Fiskaalsest föderalismist lähtub detsentraliseerituse teooria. Selle põhimõte, formuleerituna 1972.aastal Oates'i poolt, seisneb käsitluses, et kui avalike kaupade pakkumises keskvalitsuse poolt puudub mastaabisääst ning puuduvad ka jurisdiktsioonide vahelised välismõjud, siis heaolu tase on vähemalt sama suur (tüüpiliselt aga isegi kõrgem), kui igas jurisdiktsioonis on tagatud Pareto-efektiivne avalike kaupade tarbimine. Teooria tõdeb, et kui keskvalitsuse poolsest pakkumisest ei teki mingeid täiendavaid eeliseid, on otstarbekam pakkuda võimu detsentraliseeritult (Al-Habil, 2011).

Detsentraliseerituse dimensioonid

Decentralization Thematic Team eristab nelja detsentraliseerituse dimensiooni: poliitiline, administratiivne, fiskaalne ja turu detsentraliseeritus (Decentralization Thematic Team, World Bank, 2001)

- Poliitiline detsentraliseeritus

Poliitiline detsentraliseeritus annab elanikele suhteliselt rohkem võimalusi mõjutada avalikku elu puudutavate otsuste vastuvõtmist. Poliitilise detsentraliseerituse pooldajad usuvad, et suurema kodanike osalusega tehtud otsused on efektiivsemad ja suuremat hulka arvamusi arvestavad, kui need, mis võetakse vastu keskvalitsuse poolt. Nimetatud kontseptsioon põhineb eeldusel, et kohalikud elanikud tunnevad ja teavad paremini nende poolt valitud poliitikuid, kes omakorda on paremini informeeritud oma valijaskonna soovidest ning vajadustest.

- Administratiivne detsentraliseeritus

Administratiivse detsentraliseerituse käsitlus otsib võimalusi jaotada vastutust ja finantsressurssi avalikke kaupade tootmiseks erinevate valitsustasemete vahel. See on vastutuse delegerimine konkreetse avaliku funktsiooni planeerimise, finantseerimise ja juhtimise eest keskvalitsuselt madalamatele valitsustasanditele, pool-autonoomsetele valitsusasutustele või korporatsioonidele, piirkondlikele, regionaalsetele või funktsionaalsetele valitsusasutustele.

Eristatakse kolme administratiivse detsentraliseerituse põhivormi:

Dekontsentreerimine (*deconcentration*) – mida peetakse detsentraliseerituse kõige nõrgemaks vormiks ja kasutatakse tavaliselt unitaarriikides. Dekontsentreerimise korral jaotatakse otsustamise, finantseerimise ja juhtimise kohustused keskvalitsuse erinevate tasemete vahel. Teatud vastutus võib olla antud üle pealinnas töötavate keskvalitsuse ametnikelt nendele keskvalitsuse ametnikele, kes töötavad piirkondades, kuid kogu võim on kontsentreeritud keskvalitsuse kätte ning kohalikel omavalitsustel puudub praktiliselt igasugune autonoomia.

Delegerimine (*delegation*) – on suhteliselt ulatuslikum detsentraliseerituse vorm. Delegerimise korral annab keskvalitsus üle avalike funktsioonide administreerimise kohustuse pool-autonoomsetele institutsioonidele, mis ei ole keskvalitsuse täieliku kontrolli all, kuid mis peavad oma tegevustest aru andma. Valitsus delegerib kohustusi siis, kui loob riigiettevõtteid, regionaalarengu korporatsioone, üksuseid eriprojektide teostamiseks jne.

Devolutsioon (*devolution*) – mida peetakse detsentraliseerituse kõige ulatuslikumaks vormiks. Devolutsiooni korral annab keskvalitsus otsustusõiguse, finantseerimise ja juhtimise kohustused üle kohalikule omavalitsusele, kus tavaliselt on iseseisvalt valitud volikogu, kogutakse maksusid ja tehakse autonoomseid otsuseid investeringute osas. Selle süsteemi

korral on igal kohalikul omavalitsusel kindlad seaduslikult määratud geograafilised piirid, kus omavalitsuse võimuorganid võimu teostavad.

- Fiskaalne detsentraliseeritus

Fiskaalne detsentraliseeritus põhineb arusaamal, et oma funktsioonide tõhusaks täitmiseks peavad kohalikud omavalitsused omama piisavat tulu ning õigust teha kuluotsuseid. Eesmärgina nähakse avalike kaupade efektiivset pakkumist ning ühiskonna heaolu suurendamist.

- Majandus- ehk turuautonoomia

Detsentraliseerituse äärmuslikeks vormideks valitsuse seisukohalt on erastamine ja dereguleerimine, kuna need viitavad võimu täielikule üleandmisele avaliku sektori käest erasektori kätte. Erastamise ja dereguleerimisega kaasnevad tavapäraselt, kuid mitte alati, majanduslik liberaliseerimine ja turu arendamise poliitikad (*economic liberalization and market development policies*). Nimetatud abinõu annab võimaluse täita funktsioone, mis olid varem valitsuse prerogatiiviks, eraettevõtetele, kogukonna gruppidele, vabatahtlikel ühendustel ja muudel valitsusvälistel organisatsioonidel.

Erastamine ehk privatiseerimine (*privatization*) on omandiõiguse muutmise protsess, mille käigus ettevõtte, agentuuri, avaliku teenistuse või vara omandiõigus viiakse avalikult sektorilt üle erasektorile või eraomandis olevale mittetulundusorganisatsioonile.

Dereguleerimine (*deregulation*) vähendab riiklikke piiranguid erasektorile või võimaldab konkurentsi erafirmade vahel, mis pakuvad teenuseid, mida varem pakkus ainult avalik sektor.

1.2. Fiskaalse detsentraliseerituse poolt- ja vastuargumendid

Põhjus, miks fiskaalse detsentraliseerituse uurimisele pööratakse nii palju tähelepanu peitub selles, et detsentraliseeritusega kaasnevad teatud eelised. Klassikalised poolargumendid on järgmised:

1. Parem ressursside paigutus ehk allokatsioon. Oma töödes (Oates, 1999) rõhutab majandusteadlane Oates, et kohalikud võimuorganid on üldjuhul keskvalitsusest paremini informeeritud nende võimualas paiknevate elanike ja firmade eelistustest ja vajadustest ning ka kuludest, mis kaasnevad ühe või teise otsuse vastu võtmisega. Kuna kohalikud omavalitsused sõltuvad esmajoonel oma valijatest, peavad nad tunduvalt rohkem arvestama nendepoolsete arvamustega. Seega suurendavad

detsentraliseeritult langetatud otsused konkreetsete vajaduste rahuldamiseks ühiskonna heaolu tavapärasest märgatavalt rohkem. Kokkuvõtteks, võimu pakkumine võimalikult madalamal tasemel võimaldab paremini täita kuluefektiivsuse eesmärki ning viib tõhusamale ressursside paigutusele.

2. Vahetu vastutus. Seoses sellega, et kohalikud võimuorganid on oma valijatele võrreldes keskvalitsusega lähemal, kaasneb sellega suurem ja vahetum aruandekohustus. Madalamal tasemel on lihtsam mõista, kes mille eest vastutab ning milline institutsioon/organisatsioon/isik seisab kohaliku elu mõjutava langetatud otsuse taga. Resultaadina on loogiline oodata kaalukamaid ja teadlikumalt tehtud otsuseid. (Kee, 2004)
3. Konkurents jurisdiktsioonide vahel. Siin on mõistlik viidata Charles Tiebout mudelile, kus tuuakse välja tõsiasi, et kuigi kõige olulisem osa kulutustest tehakse riiklikul tasemel, võetakse otsused, palju kulutada kohalike kaupade finantseerimisele, pigem vastu omavalitsuste poolt. Seega iga inimene otsib endale sellise elukoha, kus tema vajadusi ja nõudmisi teatud teenuse osas rahuldatakse kõige paremini. Mida rohkem on administratiivseid üksusi ja mida suurem on nendevaheline erinevus, seda paremini saavad inimesed teha valikuid ning selliselt oma vajadusi rahuldada. Tulemuseks on elanikele vajalike kaupade ja teenuste efektiivsem tootmine (Tiebout, 1956).
4. Kohalike avalike kaupade suurem maksevalmidus. Oma essees toob Oates välja veel ühe detsentraliseerituse kontseptsiooni eelise: tänu sellele, et nõudlus kohalike avalike kaupade ja teenuste järele on tavapäraselt hinna suhtes mitteelastne ning fiskaalautonoomia tagab teenuste parema vastavuse elanike tegelikele vajadustele ja soovidele, on inimeste maksevalmidus kõrgem, mis omakorda parandab tulude laekumist (Oates, 1999).
5. Majandusarengu kasvu ja -toetamine. R. Mcnab ja J. Martinez-Vazquez (2003) rõhutasid, et juba nende artikli ilmumise aastal eksisteeris palju empiirilisi uuringuid majandusarengu ja fiskaalse detsentraliseerituse vahelise suhteliselt tugeva korrelatsiooni kohta. Täiesti ühese arusaamiseni ei olda nimetatud küsimuses praeguseks hetkeks jõutud, kuid vähemalt osa uuringutest viitab positiivse korrelatsiooni olemasolule. Põhjuste seas nimetatakse *tarbimise efektiivsust* (tänu kohaliku nõudluse eripärade paremale tundmisele, on võimalik indiviidi heaolu kiirem kasv) ja *tootjate efektiivsust* (keskvalitsus kaldub kulutama ressursse, näiteks,

julgeoleku tõhustamisele, kuigi ettevõtjad ja tootjad vajaksid sel ajal pigem infrastruktuuri parandamist) (Martinez-Vazquez, J., McNab, R.M., 2003).

Igal käsitlusel on aga oma head ja vead. Fiskaalse detsentraliseeritusega kaasnevad ka võimalikud ohud ja negatiivsed mõjud. Klassikalised vastuargumendid on üldistatult järgmised:

1. Makromajanduslik ebastabiilsus. V. Tanzi näitab oma töös (Tanzi V. , 2008), et võimu detsentraliseerimine võib tuua kaasa probleeme makromajanduspoliitika kujundamisel. Fiskaalse detsentraliseerituse tõttu on ressursside hulk, mida keskvalitsus võib käsutada, tunduvalt väiksem, seega kontroll riigi kogutulude ja kogukulude osas nõrgeneb. Nii näiteks ajal, kui keskvalitsus viib ellu kitsendavat poliitikat, võivad kohalikud omavalitsused hoopis jätkata ekspansiivsete majanduspoliitiliste abinõudega, mis võivad küll suurendada kohalike omavalitsuste (KOV-i) elanike heaolu, kuid destabiliseerida riigi kui terviku majandusolukorda.
2. Ühiskonna kui terviku heaolu kahanemine. Üks peamistest fiskaalse detsentraliseerituse puudustest on mastaabisäästu piiratud kasutamisevõimalus avalike kaupade pakkumisel (mastaabisääst on kulueelis, mida saadakse tänu asjaolule, et kaupade omahind väheneb toodangumahu kasvades, kuna püsikulud jagunevad suuremale arvule valmistatud kaupade (osutatud teenuste) ühikutele). Peale selle, kui riigi administratiivsed üksused on liiga väikesed, lähevad niigi nappivad ressursid halduskulude katmiseks ning ülejäänutest lihtsalt ei piisa planeeritud eesmärkide elluviimiseks. Oates mainib ka seda, et detsentraliseerituse korral võivad omavalitsused, püüdes maksimeerida oma elanike heaolu, tahtmatult tekitada negatiivseid välismõjusid naaberomavalitsustele ja läbi selle ka tervele ühiskonnale (Oates, 1999).
3. Oht korrupsiooniks ja madalaks kompetentsiks. Võimu teostajate lähedus oma valijaskonnale tekitab peale positiivse ka negatiivse aspekti: selline lähedus soodustab poliitikute suuremat sõltuvust kohalikest huvigruppidest. Fiskaalse detsentraliseerituse korral on kohalikud võimuorganid tugevama surve all ning seega suurema tõenäosusega korrumppeerunud. Märkimist nõuab ka asjaolu, et võimu detsentraliseerimisega kaasneb risk, et valituks osutavad populistid või madalama kompetentsiga isikud ehk sobiva haridustausta ja kogemustega poliitikuid igasse haldusüksusse lihtsalt ei jätku.

1.3. Tuluautonomia: määratlus ja olulisus

Majandusprofessor J. Thornton Suurbritaniast pälvis tähelepanu käsitlesega, et kohalike võimuorganite teoreetilise ja praktilise fiskaalse autonoomia vahel eksisteerib tohutu suur erinevus. Autor rõhutas, et senini mõõdeti tuluautonomiat kui osakaalu maksutuludest, mis laekuvad KOV-i eelarvesse ning ei tehta vahet maksude jagamisest saadud tulude ja omatulude (*own-source revenue*) vahel. Pika aja jooksul ei pööratud ei teoorias ega praktikas piisavalt tähelepanu asjaolule, et omavalitsuste omatulude ja tulueraldiste vahel, mida tegelikult määratakse keskvalitsuse poolt, on sees põhimõtteline vahe. Suuremad tulud maksude jagamisest ei tähenda sugugi automaatselt ka suurt detsentraliseerituse taset. Madalamad võimutasandid jäetakse tihti peale ilma võimest otsustada maksubaasi ja maksumäärade üle ning KOV-e nimetati autonoomseteks ka siis, kui tegelikku tuluautonomiasust ei leidunudki (Thornton, 2007).

Kohalike omavalitsuste vajaduse fiskaalautonomia järele sõnastas 1995. aastal Euroopa Nõukogu. Nimetatud perioodil avaldati Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1985), mis kutsus üles liikmesriike tunnistama kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamise vajadust. Argumentidena kasutati muuhulgas arusaama, et „tõelise vastutusega töötavad kohaliku omavalitsuse üksused saavad tagada tõhusa ja kodanikule lähedal seisva töökorralduse“ ning et „kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisse“ (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, sissejuhatus). Dokumendis rõhutati, et eelpoolnimetatud eesmärgi elluviimiseks peavad kohalikud omavalitsusüksused omama kohustusi ning nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning rahaliste vahendite suhtes ulatuslikku autonoomiat.

Vastavalt harta artiklile 9, on kohaliku omavalitsuse üksustel riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Kohaliku omavalitsuse üksustele peab rahalistest vahenditest vähemalt osa tulema kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.

1999. aastal ilmunud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni OECD töödokument (Blöchliger, H., Rabesona, J., 2009) – defineerib tuluautonomiat kui KOV-ide võimet kehtestada või kaotada kohalikke maksusid, kehtestada maksumäärasid ja maksubaasi

või suurendada/vähendada maksukoormust valitud füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Ka selles dokumendis mainitakse vajadust eristada KOV-ide omatulud nende kogutuludest.

Tuluautonoomia, mille korral omavalitsus on võimeline hankima vajalikke finantsressursse omavahenditest, ilma et vajaks abi või peaks sõltuma kõrgemal või samal valitsustasandil asuvatest teistest valitsusüksustest (Dafflon, B., Madies, T., 2009), võib olla tagatud sobival määral ainult piisavate omatulude korral. Antud bakalaureusetöös kasutas autor just taolist teoreetilist lähenemist.

2. TULUAUTONOOMIA MÕJUD

Küsimus, kas kohalike omavalitsuste fiskaalne autonoomia avaldab KOV-ides toimuvatele sündmustele ja kehtivatele olukordadele mõju või mitte, on iseenesest huvitav ning suhteliselt vähe uuritud. Antud töös vaatleb autor lähemalt tuluautonoomia kolme peamist hüpoteetilist mõju: 1) mõju korrupsiooni tasemele; 2) mõju avalikkuse kaasatusele otsustusprotsessidesse; 3) mõju oskusele tulla iseseisvalt toime majandussurutise ajal. Töö teoreetilises osas antakse relevantse kirjanduse ülevaade ning praktilises osas püütakse välja selgitada ülalpool mainitud mõjude olemasolu ja nende tugevus Eesti kohalike omavalitsuste kontekstis.

2.1. Tuluautonoomia mõju korrupsiooni tasemele

Organisatsioon Transparency International määratleb korrupsiooni kui olukorda, milles poliitikud seavad oma huvid avalikkuse omadest kõrgemale ning nõuavad kohalikelt elanikelt raha nende teenuste eest, mis peaksid olema tasuta kättesaadavad (Transparency International Corruption Perceptions Index 2012).

Korrupsioon on kahtlemata avalikke huve rikkuv ja ühiskonna heaolu vähendav tegur, mis paraku aga leiab aset erinevatel võimu teostamise tasemetel. Toetudes Maailmapanga (*World Bank*) artiklile, “vähendab korrupsioon avaliku sektori kulutuste efektiivsust, moonutab kulutuste osas tehtud otsuseid (...), kahjustab nii omavalitsuse, kui ka keskvalitsuse mainet”. Korrupsiooni seostatakse maksudest kõrvale hoidmise, altkäemaksude, “valgete elevantide” (*white elephants*) projektidesse investeringute ja ressursside raiskamisega. Korrupsioon vähendab elanike kasutatavat tulu (kuna andes altkäemaksu, maksavad nad topelt avaliku kauba/teenuse eest, mis on juba makstud nende poolt tasutud maksude näol) ning suurendab ühiskonna ebavõrdsust (kuna sellega parandatakse nende tingimusi, kes on niigi piisavalt jõukad, et mõjutada ressursside allokatsiooni) (Brueckner, 2005).

Siiani ei ole jõutud ühtsele arusaamale, kas KOV-ide tuluautonoomia ja riigi korrupsiivsuse taseme vahel esineb seos, ja kui esineb, siis milline ja kuidas tugev see on. Paljud majandusteadlased jõuavad oma töödes (valdavalt kasutades empiirilisi meetodeid) järeldusele, et suurem fiskaalne detsentraliseeritus vähendab riigi korrupsiooni taset. Seda seletatakse valdavalt asjaoluga, et KOV-ide konkurentsi tingimustes on kohalikud poliitikud

huvitatud tegema oma tööd võimalikult paremini. Olulist mõju korrumppeerituse taseme vähendamisele avaldab ka asjaolu, et avaliku sektori teenuste pakkujad töötavad vahetus läheduses kohalikele elanikele – läbi selle tagatakse suurem läbipaistvus. Teiselt poolt aga, leiab Treisman (Treisman, 2002), et föderaalsed süsteemid on rohkem korrumppeerunud, kui unitaarsed. Analüüsidest Hiina majanduse olukorda toodi näiteks välja, et tuluautonoomia võib mängida korrupsiooni soodustava teguri rolli. Üheks võimaliku põhjusena nähakse seda, et kohalikud võimuorganid peavad taluma suuremat survet kohaliku eliidi poolt. Kui aga eliidi vajadused ja soovid ei lange kokku enamuse elanike omadega, siis eliidi kasuks vastu võetud otsused vähendavad kohalike kulutuste efektiivsust ja aeglustavad majandusarengut. Selleks, et fiskaalsest detsentraliseeritusest tulenevad eelised saaksid realiseeruda täies mahus, peavad võimuesindajad olema absoluutselt ausad ning kasutama kõiki oma teadmisi, oskusi ja energiat ühiskonna heaolu suurendamiseks. Avaliku valiku teooria (*the "School of Public choice"*) koolkond, mis tekkis viiekümnendatel aastatel ja sai laialdast avalikku tähelepanu aastal 1986, kui James Buchanan, üks kahest juhtivatest arhitektidest (teine oli tema kolleeg Gordon Tullock) sai Nobeli majanduspreemia, suhtub aga sellisesse väitesse skeptiliselt. See, mis näeb välja ideaalsena teoorias, ei pruugi selline olla praktikas. Avaliku valiku teooria koolkonda kuuluvad majandusteadlased eeldavad, et kuigi „poliitilisel turul“ tegutsevad inimesed võivad küll teistest inimestest hoolida, on nende peamiseks motiiviks ikka omakas. Seega eelpoolnimetatud majandusteadlased ei usu eriti, et poliitikud ja bürokraadid võiksid absoluutselt alati loobuda oma huvidest ning seega võimu teostamisel korrumppeeritust vältida ei ole võimalik (Tanzi V. , 2006).

2.2. Tuluautonoomia mõju valijaskonna kaasatusele valimisprotsessidesse

Oates toob oma 1997. aasta essee välja, et mõlemad - ühiskonnaliikmete püüdlused (*efforts*) ja nende mõju kohaliku tähendusega küsimuste lahendustes - kasvavad seda enam, mida detsentraliseeritumalt teostatakse võimu. Aastaid hiljem jõuab majandusteadlane D. Degefa samuti arusaamale, et õigus kehtestada maksuliike, -baase ja määrasid ning läbi selle mõjutada eelarve mahtu, annab kohalikele poliitikutele võimaluse täita valijatele antud lubadusi ning samal ajal sunnib neid kandma oma otsustega kaasnevat poliitilist vastutust (Degefa, 2003). Kui haldusüksuse fiskaalne autonoomia on kõrgel tasemel, ilmneb kohalikel poliitikutel ka stiimul teha oma tööd võimalikult paremini. Teha kaalutletud, läbi mõeldud ja põhjendatud kulutusi, sest nende poolt langetatud otsuseid rahastatakse kohalike valijate

„taskutest“ võetud maksudest. Samas kerkib ka kohalikel elanikel suurem soov olla kaasatud kohaliku omavalitsuse teostamisse: ühesõnaga, on mõistlik võtta osa KOVi valimistest, kui omavalitsuse otsustusõigus ei ole tühine (tähendab, kui on võimalik kulutuste vajadust ja suurust mõjutada) (Ibid). Samuti, kuna kulude katmiseks/investeeringuteks kasutatakse just nende maksudena kogutud raha, hakkavad kohalikud elanikud ka suurema hoolega uurima kulutuste otstarbekust, nõudma poliitikutelt aruandmist ja aktiivselt avalikustama oma nõusolekut või rahulolematust.

Reeglina toovad majandusteadlased välja, et fiskaalne detsentraliseeritus annab kohalikele võimaluse võtta initsiatiivi oma piirkonna arengu eest enda kätte. Tänu suuremale vastutusele (*accountability*), mille toob kaasa fiskaalne detsentraliseeritus ning mis on seda suurem, mida rohkem on inimestel võimalusi hankida adekvaatset infot ja võrrelda erinevates omavalitsustes pakutavate avalike kaupade hulka, kvaliteeti ja maksumust. Seega läbi suurema valimisaktiivsuse võivad nad kujundada oma kodukoha optimaalse arengu strateegiat. Nenditakse, et fiskaalne detsentraliseeritus suurendab poliitilist osalust ühiskonnas, mis omakorda tõstab demokraatia taset ja tugevdab poliitilist stabiilsust kohalikes omavalitsustes (Kee, 2004).

2.3. Tuluautoomia mõju KOV-ide võimekusele tulla toime surutise ajal

J. von Hagen ja D. Foremny (Hagen, J., Foremny, D., 2012) püüdsid ühe oma analüüsi osana empiiriliselt välja selgitada, kuidas KOV-ide võimalus akumulierida oma tulusid mõjutab nende võimekust tegutseda kriisi ajal. Nende poolt avaldatud uuringus käsitletakse eeskätt just nimelt „omamaksusid“ (*own taxes*) mida eristatakse toetusena saadud tulust või tsentraalsetest raharessurssidest saadud ümberjaotatud maksudele. Autorid defineerivad omamaksu kui maksu, mille osas kohalik omavalitsus omab õigust autonoomselt kehtestada maksumäärasid.

Eichengreen ja von Hagen (von Hagen, J., Eichengreen, B., 1996) rõhutasid, et mida väiksem on kohaliku omavalitsuse omatulude osa kogutuludest, seda suurema tõenäosusega ei suudeta kriisi ajal ressursside suureneva defitsiidiga toime tulla. Kui KOV-il on aga omatulu osa suhteliselt suur, saab jooksva eelarve defitsiiti katta „oma“ rahaga, selle asemel, et oodata siiret keskvalitsuselt.

Majandusuuringu (Hagen, J., Foremny, D., 2012) käigus saadud resultaadid viitavad sellele, et maksuautoomia avaldab positiivset mõju eelarvetasakaalule. 10-

protsendipunktiline kasv maksuautonoomia tasemel suurendab eelarvetasakaalu ligikaudu kahe protsendipunkti võrra KOV-i tuludest. Näitaja on tugevalt statistiliselt oluline.

Joonis (vt. lisa 1) näitab maksuisesisevuse marginaalefektide KOV-ide eelarve tasakaalustamisele. Tavapärasel ajal (s.t mitte surutise ajal) on nimetatud mõju positiivne ja kasvab indeksi suurenemisel. Kuna aga mõju eelarve stabiliseerimisele saab pidada statistiliselt oluliseks ainult siis, kui maksuautonoomia indeks on 25%-st suurem, teevad autorid järelduse: selleks, et KOV-ide eelarve tasakaal suureneks, peab olema kehtestatud minimaalne tuluautonoomsuse tase.

Parempoolne graafik joonisel 1, mis kirjeldab sama sõltuvust 2008 aastal puhkenud majanduskriisi tingimustes, tõendab juba saadud tulemusi. Kuid seoses informatsiooni puudulikkusega, sest valimi suurus vähenes ja riigiti oli majandusolukordade heterogeensus suur, jääb usaldusvahemiku alampiir peaaegu nulliks.

Kokkuvõtteks, KOV-ide tuluautonoomia tase mõjutab nende eelarvete tasakaalu ning annab võimaluse iseseisvalt katta mingi osa jooksvast eelarve puudujäägist ilma, et oodata tulusiiret keskvalitsuse poolt. Et nimetatud efektid leiaksid aset, peab kehtima minimaalne maksuisesisevuse tase (minimaalne tase 25%).

3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE FISKAALAUTONOOMIA EESTIS

3.1. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalse iseseisvuse vajadus

Traditsiooniline fiskaalse föderalismi teooria eeldab, et parimaks elanike vajaduste rahuldamiseks tuleb pakkuda teenuseid võimalikult madalal haldustasandil (subsidiarsusprintsip), kuna kohalikud omavalitsused saavad palju paremini ning kiiremini teada elanike muredest ja soovidest. Selliselt täidetakse ka kuluefektiivsuse eesmärk.

Eesti kohalike omavalitsuse funktsioonideks on määratud (KOKS, § 6):

Haridus

Kohalik omavalitsus vastutab alg-, põhi- ja keskkooli ülalpidamise eest, kattes eelpoolnimetatud asutuste tegevuskulud (hoonete remont, inventari ning õpikute soetamine jm).

Kultuur ja sport

Kohalik omavalitsus vastutab kohaliku omavalitsuse omanduses olevate raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste ning muude valdkonna asutuste ülalpidamise eest.

Tervishoid

Kohalik omavalitsus vastutab esmatasandi tervishoiuteenuste osutamise eest (valla- ja linnaarsti töötasu, velskripunktide ülalpidamise kulud) ning korraldab tema territooriumil asuvate tervishoiuasutuste nagu haiglad ja kliinikud ülalpidamist.

Sotsiaalhoolekanne

Sotsiaalhoolekande valdkonnas on kohalike omavalitsuste vastutusel sotsiaalabi ja vanurite, puuetega inimeste ning teiste abivajajate hoolekande (sh avahoolduse) korraldamine ning vanadekodude, turvakodude ja teiste sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamise korraldamine.

Kommunaalteenused ja infrastruktuuri korrashoid

Kohalik omavalitsus vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamise ning vastavate teenuste (vesi, küte, kanalisatsioon jt) osutamise eest. Kohaliku omavalitsuse vastutusalasse kuulub ühistranspordi korraldamine ning teede ja tänavate korrashoid.

Keskonnakaitse ja jäätmemajandus

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

Planeerimis- ja ehitustegevus

Vastavalt planeerimis- ja ehitusseadusele on kohalikel omavalitsustel kohustuslik koostada üld- ning detailplaneering ning anda välja ehituslubasid ja teostada ehitusjärelvalvet.

Korralduse ja päästeteenistus

Kohalike omavalitsuste vastutada on avaliku korra järelvalve ning kodanikukaitse korraldamine.

Muud riigifunktsioonid

Selleks aga, et ülalpool loetletud teenused saaksid pakutud parimal viisil, peavad KOV-id olema iseseisvad ning rahastamise osas vähemalt suhteliselt autonoomsed. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 9. artikkel, mis reguleerib kohalike võimuorganite rahalisi vahendeid, sätestab kohustuse katta kohaliku omavalitsuse õigused piisavate rahaliste vahenditega, rahaliste vahendite vastavuse neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega ning õiguse vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest saada maksudest ja koormistest (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, artikkel 9).

Eesti põhiseaduse §154 alusel on KOV iseseisvuse (enesekorraldusõiguse) puhul tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. See annab KOVi-le õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. (...) Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid (PS, §154). KOV volikogu liikmete jaoks tähendab see võimalust riigi ja kohaliku huvi konflikti korral langetada kohaliku elu küsimustes otsuseid sõltumatult, oma kogukonna huvides.

Eesti kohalikud omavalitsused peavad oma eelarvete planeerimisel kindlasti arvestama, et nende fiskaalautonoomiale pannakse teatud piiranguid: seadusega on määratud finantsdistsipliini tagamise meetmed (KOF, §33-34):

- 1) Põhitegevuse tulemi lubatav väärtus aruandeaasta lõpu seisuga on null või positiivne.
- 2) Netovõlakooormus võib aruandeaasta lõpul ulatuda lõppenud aruandeaasta põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kuuekordse vaheni, kuid ei tohi ületada sama aruandeaasta põhitegevuse tulude kogusummat. Kui käesoleva

paragrahvi lõike 3 alusel arvatud põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kuuekordne vahe on väiksem kui 60 protsenti vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest, võib netovõlakoomus ulatuda kuni 60 protsendini vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest.

3.2. Kohalike omavalitsuste omatulud uurimustöö kontekstis

Omatulu moodustavad sissetulekud, millest on maha arvatud kõik saadud toetused. Sellest lähtudes ei ole võimalik makseid, mida kohalikud omavalitsused saavad keskvalitsuse poolt, määratleda omatuluna. Jagatud maksude korral saab omavalitsusüksus enda käsutusse küll kindla osa tema piirides kogutud maksutulust, kuid tal puudub kontroll nii maksubaasi, kehtivate maksumäärade kui ka tulude jaotamise proportsioonide üle, mistõttu kohalik omavalitsus ei saa mõjutada oma eelarvesse laekuvate tulude mahtu. Eestis võib kohalike omavalitsuste omatuludeks lugeda maamaksu, kohalikke makse, tulusid kaupade ja teenuste müügist, varalt saadavaid tulusid ning mõningaid muid vähem tähtsaid tululiike. Seejuures ei sisalda tulud varalt mittetoodetud põhivaralt teenitud tulu, sest sellest moodustavad enamuse maardlate kaevandamisõiguse tasu ning laekumised vee erikasutusest, mis ei vasta kohaliku tasandi omatulu mõiste sisule (Timpmann, 2010)

Nimetatud käsitlusest lähtuti ka antud töös: erinevate suhtarvude arvutustes käsitleti omatuluna maamaksu, kohalikke makse (sinna kuulusid reklaami-, müügi- ja muud kohalikud maksud), tulusid kaupade ja teenuste müügist, varalt saadavaid tulusid (konkreetselt – intressi- ja omanikutulu), muid tulusid. Arvesse ei võetud füüsilise isiku tulumaksu, tulu mittetoodetud põhivaralt ja toetusi eelpool mainitud põhjuste tõttu.

Ajalooliselt on väljakujunenud, et Eesti kohalikud omavalitsused sõltuvad keskvalitsusest päris tugevalt, mida näitabki ka joonis 1, mis kajastab omatulude keskmist osakaalu kogutuludest aastate lõikes ning toob välja kümme aasta trendijoone. Suhte arvutamisel kasutati alljärgnevat aritmeetilise keskmise valemit:

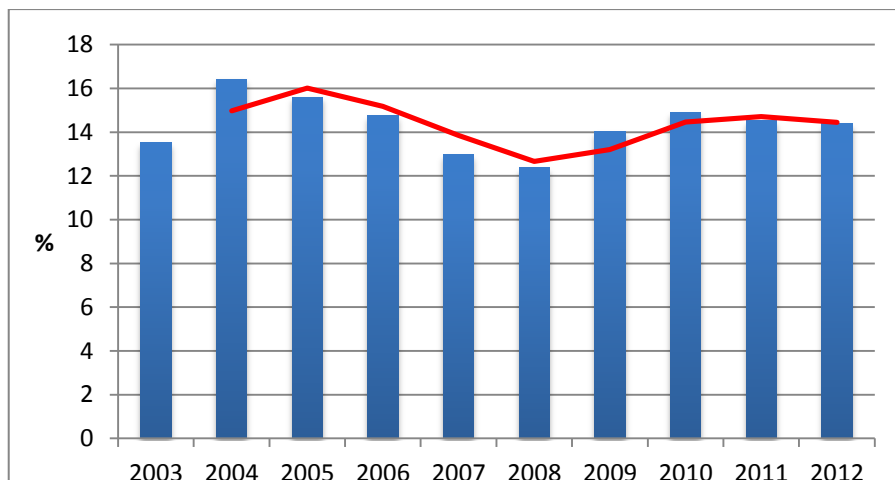
$$\frac{\overline{OR}}{TR} = \frac{\sum \frac{OR}{TR}}{n} \quad (1)$$

kus

OR – *Own Revenue* – omatulu

TR – *Total Revenue* – kogutulu

N – perioodide arv



Joonis 1. Eesti KOV-ide omatulude suhe kogutuludesse, 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Aastal 2003 oli omatulude/kogutulude suhe 13,54%, kuid juba järgmisel aastal kasvas see järsult, jõudes vaadeldava perioodi maksimumini – ehk 16,43%. Sellest aastast alates hakkas uuritav suhe stabiilselt vähenema ning peatus oma languses ainult aastal 2008, mil fikseeriti ka perioodi miinum 12,37%. Käsitatud langust võib selgitada asjaoluga, et majanduslanguse korral ei olnud KOV-id suutelised iseseisvalt tekkinud probleemidega toime tulema ning vajasisid rahalist abi keskvalitsuse poolt. Juba 2009. aastal kasvas omatulude/kogutulude suhe terve 1,66 protsendipunkti võrra. Ajavahemikul 2009-2012 oli uuritav suhe suhteliselt stabiilne, kõikides 14,03 - 14,90% vahel.

Kokku moodustavad omatulud Eesti KOV-ide eelarvetest umbes 15% (aastate vältel saadi arvutuste käigus keskmiseks **14,35%**), varieerudes 12,37% ja 16,43% vahel.

Joonise 1 põhjal võib teha järelduse, et kohalikud omavalitsused Eestis on keskvalitsusest tugevas sõltuvuses ning omatulud, moodustades kogutuludest vaevu 14%, ei taga omavalitsustele fiskaalset autonoomiat.

Sisuliselt sama tõestab ka järgmine joonis 2, mis näitab, kui suur osa kogukuludest on KOV-id keskmiselt suutelised omatuludega katma. Suhe arvutamisel kasutati alljärgnevat aritmeetilise keskmise valemit:

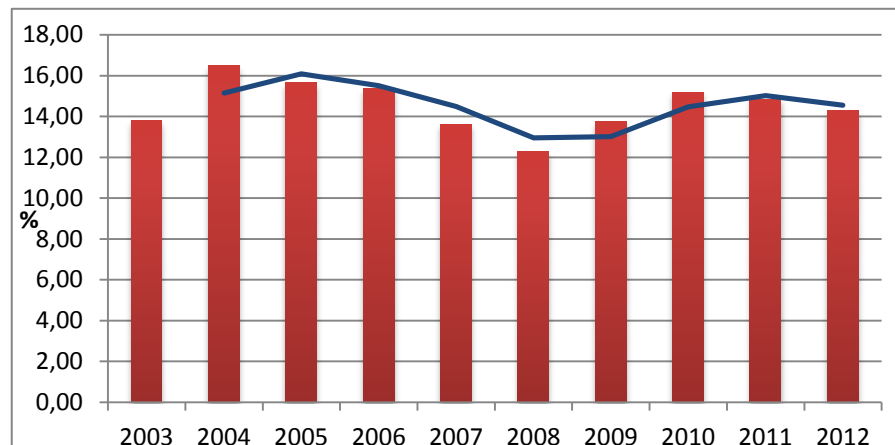
$$\frac{\overline{OR}}{TC} = \frac{\sum \frac{OR}{TC}}{n} \quad (2)$$

kus

OR – *Own Revenue* – omatulu

TC – *Total cost* – kogu kulu

N – perioodide arv



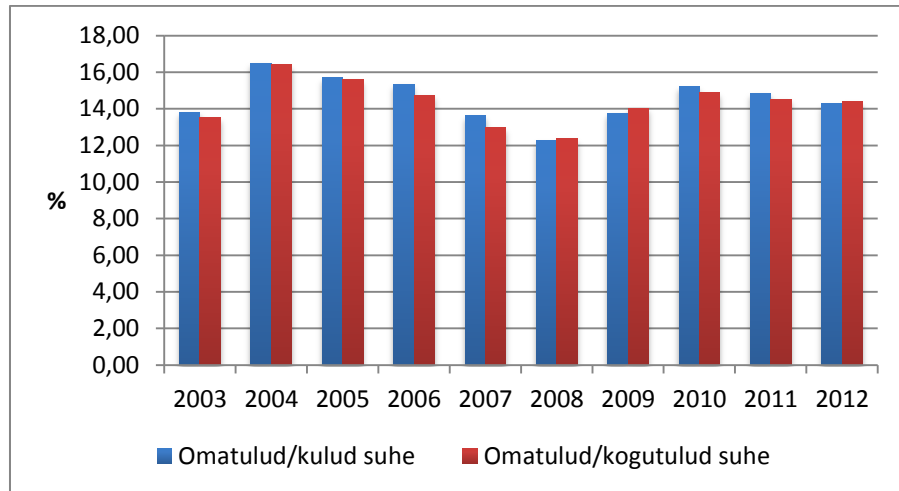
Joonis 2. Eesti KOV-ide kogukude kaetus omatuludega, 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Joonise 2 tulpdiagramm kajastab KOV-ide aastakeskmist osa kogukuludest, mis kaeti omatulude arvelt ning sinist graafikujoont on kasutatud trendi välja toomiseks.

Nagu selgus ka eelmiselt jooniselt, langes majandussurutise perioodil KOV-ide suutlikkus katta kulusid enda tulude arvelt järsult. Keskmine kogukulude kaetus omatuludega on omatulu/tulu keskmisest suhtarvust natuke kõrgem - **14,53%**. Pisut suurem oli ka uuritava suhte varieeruvus – miinimumist maksimumini haardeks kujunes 4,22 protsendipunkti.

Joonisele 3 on koondatud juba eespool esitatud mõlemad suhtarvud. Eesmärgiks on illustreerida, et kuigi tegemist on küll peaaegu sama trendiga, siis aastati varieeruvad suhted: nii, nt 2007-2009. aastatel omatulu/kogutulu suhe oli omatulu/kogukulu suhetest veidi suurem, teistel aastatel aga kujunes olukord vastupidiseks.



Joonis 3. Omatulud/kogukulud ja omatulud/kogutulud suhted, 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

3.3. Eesti kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia analüüs

Selleks, et piltlikult näidata Eesti KOV-ide tuluautonoomias esinevad erinevusi, jaotas autor KOV-id detšiilideks uuritava tunnuse järgi. Tulemused on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Eesti KOV-ide fiskaalautonoomia taseme näitajad, 2003-2012

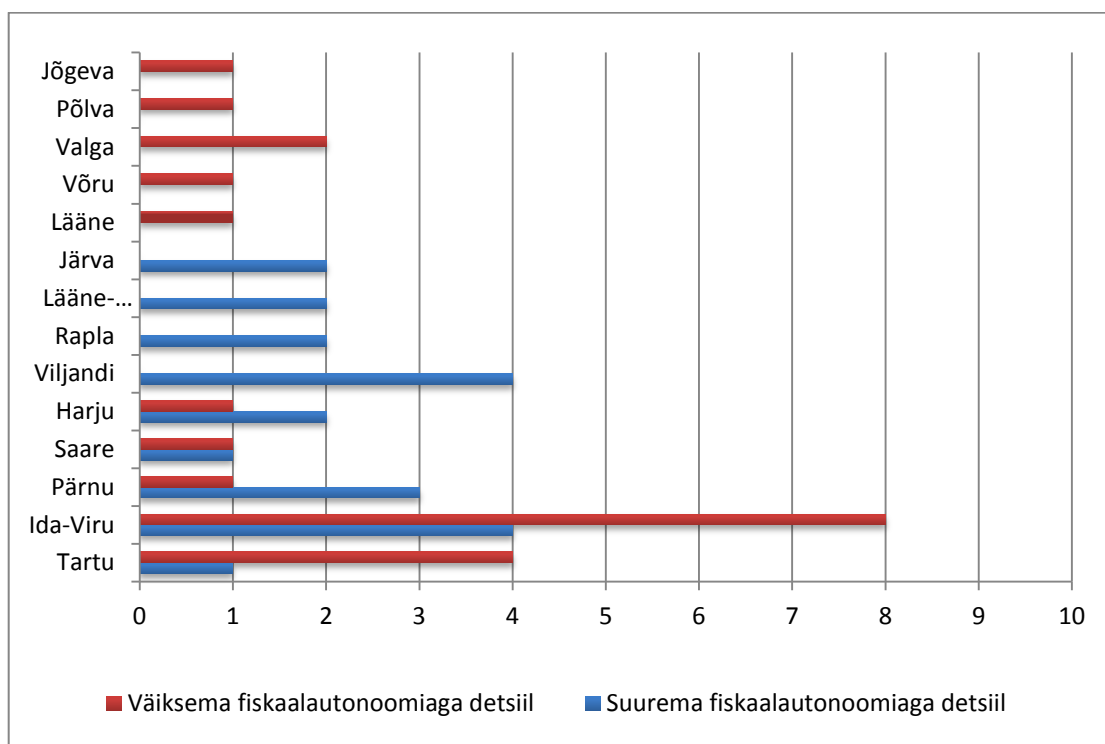
2003-2012			
Kogumi keskmine	14,35%		
Detsiilide	Keskvised	Standardvead	Variats. Koefitsiendid
1	7,13%	0,0145	20,36%
2	9,60%	0,0066	6,92%
3	10,96%	0,0024	2,17%
4	11,90%	0,0039	3,30%
5	12,98%	0,0025	1,91%
6	13,92%	0,0038	2,74%
7	15,32%	0,0050	3,24%
8	17,27%	0,0077	4,46%
9	19,57%	0,0048	2,46%
10	24,86%	0,0326	13,10%
Kogumi haare	31,16%		
Min	3,03%		
Max	34,19%		
Kogumi mediaan	13,34%		
Kogumi standardhälve	0,0506		

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Ülaltoodud tabel 1 näitab hästi kahte peamist Eesti kohalike omavalitsuste iseloomujoont: esiteks, nende suurt sõltuvust keskvalitsuste eraldistest (omatulud moodustavad kogutuludest keskmiselt 14,35%) ja teiseks, KOV-ide olulist erinevust üksteistest. Märkata on, kuivõrd suureks on kujunenud kogumi haare: kõige madalama fiskaalautonoomiaga KOV-is, milliseks on Piirissaare vald, on perioodi jooksul omatulude/kogutulude suhe 3,13%, kõige suurema tuluautonoomia tasemega KOV-is (Käru vald) moodustab omatulude keskmine protsentuaalne osatähtsus kogutuludest 34,19% - mis teeb kokku 31,16 protsendipunktilise vahe.

Jaotades kogumi detšiilideks ja tuvastades detšiilide keskmised, on samuti näha, kui võrd kardinaalselt erinevad üksikestest omavalitsusüksused. Näiteks fakt, et viimase detšiili keskmine on peaaegu 3,5 korda suurem esimese detšiili omast, tõestabki omavalitsuste äärmiselt erinevat lähenemist oma kulude finantseerimisallikate leidmiseks. KOV-ide varieeruvus torkab silma ka detšiilide sees: nii näiteks varieeruvad kõige rohkem omatulu/kogutulu suhted esimeses detšiilis; ka viimases on see märkamisväärne.

Huvipakkuvaks on vaadata ka erinevate tuluautonoomia tasemetega kohalike omavalitsuste jaotust maakonniti.



Joonis 4. KOV-ide väiksema ja suurema fiskaalautonoomiaga detšiilid

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Analüüsidest joonisel 4 kujutatut, võib märkida, et suurem osa kõige enam keskvalitsusest sõltuvatest KOV-idest on koondunud Ida-Virumaa (8/21) ja Tartu maakonda (4/21). Tuluautonoomsete omavalitsuste paigutuskohta on aga keerulisem üheselt määrata: 4/21 asub Ida-Virumaal ja samapalju Viljandi maakonnas, seega mingist kindlast territoriaalsest seaduspärasusest seejuures ilmselt rääkida ei õnnestu

3.4. Omatulude liigid ja nende osakaalud omatulude moodustamisel

Antud uurimustöö raames on kohalike omavalitsuste omatulud defineeritud tuludena, millest on maha arvutatud toetused ja tulud, mille juures KOV-il ei ole võimu otsustada maksubaasi, kehtivate maksumäärade ja tulude jaotamise proportsioonide üle. Seega Eesti korral käsitleti omatuluna maamaksu, kohalikke maksusid, tulusid kaupade ja teenuste müügist, materiaalse ja immateriaalse vara müügist saadud tulusid ja muid laekumisi.

KOV-ide eelarvete põhjal arvutas autor välja tululiikide keskmise tulusuuruse suhtarvu aasta KOV-ide keskmisesse eelarvesse. Saadud näitaja on korrigeeritud inflatsiooni määraga. Tabeli 2 põhjal konstrueeriti ka tulpdiagramm (vt. joonis 5) resultaatide visualiseerimiseks.

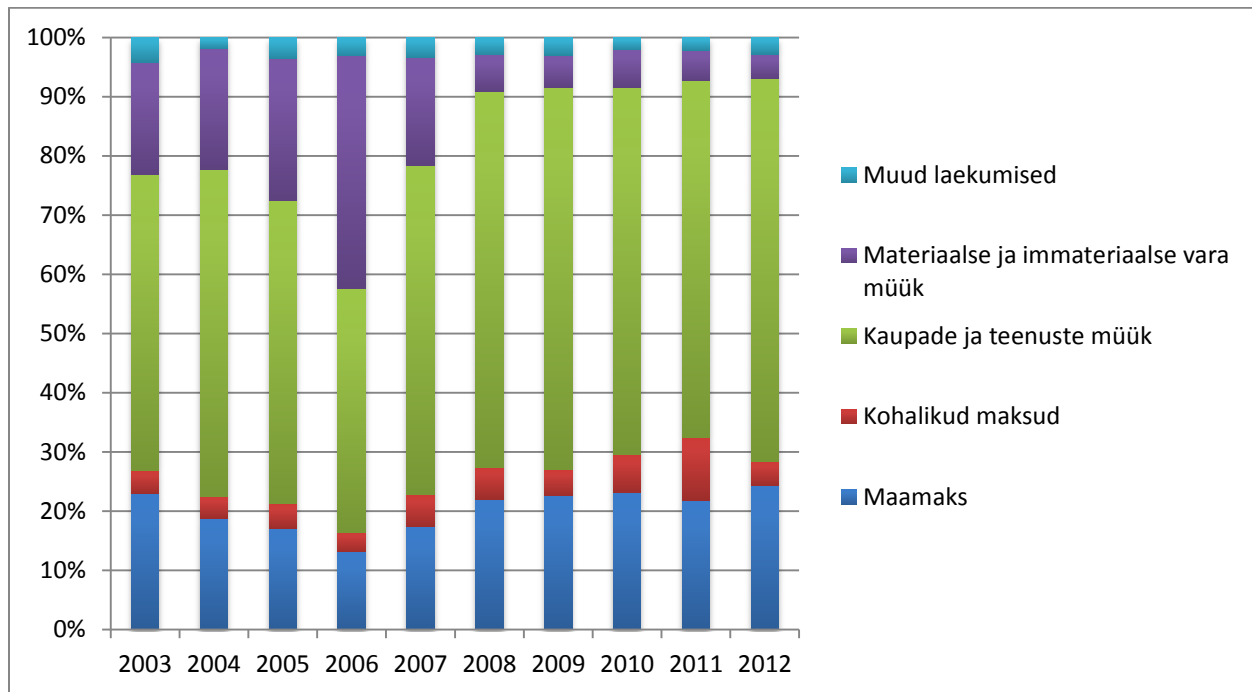
Tabel 2. Omatulude liikide keskmised suurused KOV-ide eelarvetes, 2003-2012 (tuhandetes eurodes)

	Maamaks	Kohalikud maksud	Kaupade ja teenuste müük	Materiaalse ja immateriaalse vara müük	Muud laekumised
2003	126.5155	22.0483	275.3221	105.0286	23.2320
2004	131.3089	26.0057	384.7516	142.9207	13.0950
2005	134.6284	32.2515	403.3188	187.8961	28.3172
2006	140.4560	35.8869	439.5214	421.3222	33.5316
2007	146.5751	45.2653	469.8141	153.4221	28.5689
2008	192.4136	47.0665	554.5936	53.8790	25.5563
2009	214.9447	42.0942	613.7792	51.3098	28.4247
2010	221.7134	61.4721	594.7410	60.8546	19.8736
2011	217.8362	108.0262	603.6952	51.2052	21.9456
2012	250.9000	42.6914	666.6785	42.2358	29.1089

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Tabelis 2 toodud arvud näitavad, et aastate lõikes on tulud maamaksust, kaupade ja teenuste müügist on pigem kasvanud. Nii näiteks, kui 2003. aastal said KOV-id maamaksust eelarvesse keskmiselt 126,52 tuhat eurot, siis 2012. aastaks kasvas see tulu peaaegu kaks korda. Tulude kasv saadud kaupade ja teenuste müügist on veelgi märkamisväärsem: võrreldes 2003. aastaga suurenes 2012. aastaks see tuluartikkel 142,14 tuhat eurot võrra.

Tulud materiaalse ja immateriaalse vara müügist olid aga küllalt ebastabiilsed. Perioodil 2003-2006 võis pigem märgata kasvutrendi, kuid 2006. aastast alates vähenesid need tulud järsult ning kahanemine jätkus 2012. aastani. Tulud kohalikest maksudest ja muudest laekumisest varieeruvad aastati ning mingit seaduspärast trendi on tabelist 2 raske välja lugeda.



Joonis 5. Tululiikide osatähtsus omatuludest, 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Joonisel 5 kujutatust ilmneb, et suurem osa KOV-ide tuludest oli pärit kaupade ja teenuste müügist, maamaksust ning materiaalse ja immateriaalse vara müügist (kuigi viimastel aastatel on selle osatähtsus oluliselt kahanenud). Muud laekumised ja kohalikud maksud moodustasid kogu omatuludest suhteliselt väikest osa.

Silmapaistvaks jääb 2006. aastal toimunud järsult suurenenud materiaalse ja immateriaalse vara müügist saadud tulu osatähtsus, selle edasine kahanemine ja järgnev stabiilsel tasemel püsimine. Tekkinud olukorra seletamiseks võib esiteks tuua fakti, et 2006. aasta KOV-ide eelarvete analüüsimisel on selgelt tajutav erind: kui 2005. a maksimaalne saadud tulu materiaalse ja immateriaalse vara müügist oli 29126,73 eurot, 2007. a - 13127,08 eurot, siis 2006. aastal kujunes see 72923,52 eurot, mis kindlasti moonutas pilti ning mõjutas kajastatud

osakaalusid. 2008 kui kriisiaastal materiaalse ja immateriaalse vara müügist saadud tulu osatähtsus langes oluliselt ning seejärel stabiliseerus suhteliselt madalal tasemel. See võib muuhulgas viidata asjaolule, et KOV-id leidsid sellel turul tasakaalu ning ei tundnud enam olulist vajadust müüa või osta vara suuremate summade eest.

Huvi pakub ka 2011. aastal toimunud kohalikest maksudest saadud tulu osatähtsuse äkiline kasv, millele järgnes samuti märkamisväärne kahanemine. 2011. aastal kuulus kohalike maksude sekka 8 maksu: müüгимaks, paadimaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu (KoMS, §5), aga kuna 2012. aastal olid kaks esimest kohalike maksude hulgast ära kaotatud, mis tõenäoliselt vähendaski kohalikest maksudest saadud tulu osatähtsust.

4. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE OMATULUDE OSATÄHTSUSE KOGUTULUDEST MÕJUD

Uurides KOV-ide fiskaalautonoomsust Eestis vastavuses eelnevalt käsitletud teoreetiliste mudelitega, püstitas autor kolm hüpoteesi:

1. Keskmisest suurem ühiskonna valimis- ja kandideerimisaktiivsus kohalikus omavalitsuses viitab ka sealsele keskmisest suuremale fiskaalautonoomiale.

See tähendab, et KOV-ides, mis olulisel määral sõltuvad keskvalitsuse eraldistest on väiksem nii valimis- kui ka kandideerimisaktiivsus; KOV-id, mis tänu suuremale tuluautonoomia tasemele on oma kulutuste tegemisel vabamad, eristuvad kõrgema valimis- ja kandideerimisaktiivsusega.

2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia tase on tugevas korrelatsioonis riigis valitseva korruptsiooni indeksiga mõõdetava korruptsiooni tasemega.

Teoorias pole siiani jõutud ühesele arvamusele, kas seos KOV-ide fiskaalautonoomia ja korruptsiooni vahel on positiivne või negatiivne ning kuivõrd tugev see on. Seda huvitavam on uurida antud seost Eesti kontekstis.

3. Suurema fiskaalse autonoomiaga kohalik omavalitsus on suuteline ilma keskvalitsuse toetusteta kulutama oma funktsioonide täitmiseks oluliselt rohkem rahalisi vahendeid, kui väiksema tuluautonoomiaga omavalitsus.

Tänu toetus- ja tasandusfondide olemasolule Eestis, täidavad KOV-id siin oma funktsioone peaaegu samasuguselt, hoolimata nende fiskaalautonoomia tasemest. Juhul aga, kui keskvalitsus limiteeriks toetuste andmist, oleksid kohalikud omavalitsused, mille eelarves on rohkem enda poolt kogutud rahalisi vahendeid, palju efektiivsemad kui puuduliku tuluautonoomiaga üksused.

4.1. Fiskaalautonoomia mõju ühiskonna valimisprotsessidesse kaasatusele

Küsimus, kas kohalike omavalitsuste fiskaalne autonoomia avaldab KOV-ides toimuvatele sündmustele ja kehtivatele olukordadele mõju või mitte, on isenesest huvitav ning vähe uuritud.

D. Degefa nendib oma töös, et õigus kehtestada maksuliike, -baase ja määrasid ning seega mõjutada eelarve mahtu, võimaldab kohalikel poliitikutel täita oma valijaskonnale antud lubadusi ning paneb neid vastutama vastuvõetud otsustuste eest. Üldjuhul ulatuslik fiskaalne autonoomia stimuleerib kohalikke poliitikuid täitma oma tööülesandeid püüdlikumalt. Selleks, et olla järgmistel volikogu valimistel tagasi valitud, tuleb kindlustada valijaskonna rahulolu.

Ka kohalikud elanikud on KOV-i ulatuslikuma autonoomia korral parema meelega kaasatud kohaliku võimu teostamisele. Põhjuseks on see, et elanikud tunnetavad volikogu liikmete võimu ja võimalusi nende elu paremaks muutmisel ning seega teadvustavad volikogu liikmete valimise tähtsust. Teiseks, kuna kulude katmiseks/investeermisteks kasutatakse muu hulgas ka elanike oma raha, on kohalikel suurem huvi kulutuste otstarbekuse vastu. Valijad hakkavad aktiivsemalt nõudma poliitikutelt aruandmist ning ka ise aktiivsemalt avaldama oma nõusolekuid või rahulolematust.

Saksamaa teadlaste rühm uuris muuhulgas, kuidas fiskaalse autonoomia tase (antonüümiks – sõltuvus väljastpoolt tulevatest siiretest) mõjutab kohalikke elanikke kaasatust valimisprotsessidesse, baseerudes Saksamaa munitsipaliteetide uurimisel. Artikli autorid leidsid hüpoteesile, et suurem huvi poliitilises elus osalemise vastu on piirkonna ulatuslikuma autonoomia tasemega positiivselt seotud, empiirilist tõestust. Selle põhjusena nähti kohalike elanike isiklikku materiaalsel motivatsiooni olla aktiivsed ehk nõuda endale „häid“ võimu teostajaid (*good government*). Hea valitsus on defineeritud kui avalike teenuste efektiivne pakkuja, mis samuti vähendab pingeid eelarves ja sõltuvust väljastpoolt kaasatud ressurssidest. Uuringu autorid rõhutavad, et inimesed kipuvad olema oma otsustes arukamad, kui teavad, et avalike kaupade pakkumist finantseeritakse piirkonna oma ressurssidest, mitte välisülekannetest (Geys, B., Heinemann, F., Kalb, A., 2008).

Lähtudes ülevalpool kirjeldatust, osutus huvitavaks kontrollida, kas kohalikus omavalitsuses, kus tuluautonoomia on suhteliselt kõrgel tasemel, on ka suurem valimis- ja

kandideerimisaktiivsus. Analüüsi alustades eeldati, et hüpoteesi tõestamisel kerkivad võimalikud probleemid on tingitud Eesti KOV-ide suurtest erinevustest ja vähesest tuluautonoomiast.

Selleks, et tuvastada seost KOV-ide fiskaalautonoomia ja valimisaktiivsuse ning fiskaalautonoomia ja kandideerimisaktiivsuse vahel, leidis autor iga konkreetse KOV-i fiskaalautonoomia keskmise taseme 2003-2004, 2005-2008 ja 2009-2012 aastal; samuti 2005, 2009 ning 2013. aastatel toimunud kohalike omavalitsuste valimistel iga KOV valimisaktiivsuse ja kandideerimisaktiivsuse näitajad:

$$VA = \frac{HA}{HVA} \quad (3)$$

kus

VA – valimisaktiivsus

HA – hääletanute arv

HVA – hääletusõiguslike inimeste arv

$$KA = \frac{VKA}{KVA} \quad (4)$$

kus

KA – kandideerimisaktiivsus

VKA – omavalitsusse kandideerinute arv

KVA – kandideerima võimeliste inimeste arv

Resultaadid on kokkuvõtlikult koondatud allpoole esitatud tabelitesse:

Tabel 3. KOV-ide valimisaktiivsus aastatel 2005, 2009 ning 2013

Valimisaktiivsus	2005	2009	2013
Keskmine valimisaktiivsus	52,80%	60,67%	58,60%
Minimaalne VA	33,50%	46,31%	44,29%
Maksimaalne VA	84,80%	87,11%	86,53%
Standardhälve	0,0949	0,0736	0,0752
Variatsioonikoefitsient	17,96%	12,12%	12,83%

Allikas: Vabariigi Valimiskomisjon, autori arvutused

Kõige suurem valimisaktiivsus registreeriti 2009. aastal, mil valimistest võttis osa 60,67% hääletusõiguslikust rahvastikust. Samal aastal oli ka valimisaktiivsuse osas kogumi kõige väiksem varieeruvus KOV-iti. Üksikasjalikumat informatsiooni kajastatakse lisas 5.

Tabel 4. KOV-ide kandideerimisaktiivsus aastatel 2005, 2009 ning 2013

Kandideerimisaktiivsus	2005	2009	2013
Keskmine kandideerimis-aktiivsus	3,33%	3,49%	3,77%
Minimaalne KA	0,52%	0,19%	0,07%
Maksimaalne KA	28,26%	34,62%	28,30%
Standardhälve	0,0268	0,0313	0,0335
Variatsioonikoefitsient	80,61%	89,44%	88,84%

Allikas: Vabariigi Valimiskomisjon, autori arvutused

Kandideerimisaktiivsus kohalike omavalitsustesse on aastate jooksul kasvanud, kuid varieerub oluliselt KOV-iti. Üksikasjalikumat informatsiooni kajastatakse lisas 4.

2003-2004		
	FA	VA
2003-2004		
FA	1	
VA	0,0608	1

2005-2008		
	FA	VA
2005-2008		
FA	1	
VA	0,0624	1

2009-2012		
	FA	VA
2009-2012		
FA	1	
VA	0,1011	1

2003-2004		
	FA	KA
2003-2004		
FA	1	
KA	0,0401	1

2005-2008		
	FA	KA
2005-2008		
FA	1	
KA	-0,0375	1

2009-2012		
	FA	KA
2009-2012		
FA	1	
KA	0,1137	1

Korrelatsioonimaatriks 1. Fiskaalse autonoomia ja valimisaktiivsuse seos
Allikas: Statistikaamet ja Valimiskomisjon

Korrelatsioonimaatriks 2. Fiskaalse autonoomia ja kandideerimisaktiivsuse seos
Allikas: Statistikaamet ja Valimiskomisjon

Korrelatsioonimaatriksid 1 ja 2 näitavad, et Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia taseme ja valimisaktiivsuse vahel puudub piisavalt oluline seos ($-0,3 < k < 0,3$). Ei esine seost ka KOV-ide fiskaalautonoomia taseme ja kandideerimisaktiivsuse vahel. Seega, eelpool esitatud hüpotees ei leidnud tõestust ning teoreetiline taust, kirjeldatud D. Degefa poolt ei kehti Eesti kohta. Eeldada võib, et selle põhjusteks on KOV-ide sõltuvus keskvalitsusest ning nende omavahelised ulatuslikud erinevused nii rahvaarvu, saadud tulude ja tehtavate kulutuste järgi.

4.2. KOV-ide fiskaalautonoomia mõju korrupsioonile

Kuna kohalikud omavalitsused on kodanike jaoks kõige lähedasem võimuorgan, avaldab KOV-i volikogu tegevus otseselt mõju inimeste rahulolule olmetingimuste, teenuste kättesaadavuse ja ka üldise elukvaliteediga piirkonnas. Kuna vähemalt osa avalikest kaupadest ja teenustest rahastatakse kodanike maksurahast, peab KOV-ide volikogu liikmete töö olema läbipaistev, aus ja usaldusväärne. Kahjuks, ei pruugi see alati nii olla.

Transparency International on korrupsiooni defineerinud kui usaldatud võimu kuritarvitamist isikliku kasu saamise eesmärgil. Korrupsiooniga kaasnevad riskid on üldjuhul raha väärkasutusest tingitud puudulikud avalikud teenused või nende kvaliteedi oluline halvenemine. Veel ühe riskina nähakse kohalike loobumist võimu teostamisse kaasatusest, samas ka sotsiaalse sidususe vähenemist. Kui korrupsiooni probleemiga ei tegelda, võib see pikas perspektiivis viia ettevõtluskeskkonna halvenemisele, mis madaldab piirkonna mainet nii potentsiaalsete investorite kui ka riigi kodanike silmis. Nende ohtude resultaadina võib järgneda töökohtade vähenemine, tulubaasi kahanemine, avalike kaupade/teenuste nappus, sellest tulenev elanike rahulolematus, nende võimalik lahkumine piirkonnast ja lõpuks KOV-i välja suremine.

Peamised korrupsioonikuriteod, millega KOV ametnik võib kokku puutuda:

- Altkäemaksu andmine (KarS § 298).
- Altkäemaksu võtmine (KarS § 294).
- Altkäemaksu vahendus (KarS § 296).
- Ametialane võltsimine (KarS § 299).
- Kelmus (KarS § 209).
- Mõjuvõimuga kauplemine (KarS § 2981).
- Omastamine (KarS § 201).
- Pistise andmine (KarS § 297).
- Pistise vahendus (KarS § 295).
- Pistise võtmine (KarS § 293).
- Riigihangete teostamise nõuete rikkumine (KarS § 300).
- Riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine (KarS § 2911).
- Toimingupiirangu rikkumine (KarS § 3001).
- Usalduse kuritarvitamine (KarS § 2172).

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunikud Ave Viks ja Kaie Masing näevad peamiste korrupsiooni soodustavate asjaoludena omavalitsuste suhtelist väiksust ja vähest haldussuutlikkust (Viks, A., Masing, K., 2012):

- KOV-i elanike väike arv loob olukorra, kus võimuteostajad ja huvitatud isikud on omavahel tuttavad või sugulussidemetes. Ühelt poolt on see hea, kuna loob eelduse kodanikuühiskonna tekkimisele, teiselt poolt aga tekitab soodsa olukorra „omade“ materiaalse heaolu prioriteetseks seadmisele.
- Teise probleemina, tingituna Eesti omavalitsuste väiksusest, nähakse kvalifitseeritud tööjõu nappust. Haritud ametnike vähesus maapiirkondades sunnib ametisse võtma töötajaid, kes ei orienteeru kehtivate õigusaktidega sätestatud normides ja ametnikule kehtestatud kohustustes. See omakorda loob soodsa pinnase korrupsiooniks.

Et uurida fiskaalautonoomia mõju korrupsioonile Eesti kontekstis, arutati, esiteks, töös 2003-2012 Eesti KOV-ide keskmise fiskaalse autonoomia tasemed (vahemikus 0-1, kus 0 – on täielik keskvalitsusest sõltumine, 1 – täielik tuluautonoomsus). Teiseks, korrupsiooni mõõtühikuna kasutati Corruption Perceptions Index´it, mis avaldatakse igal aastal Transparency International organisatsiooni poolt. Corruption Perceptions Index avaldatakse vahemikus 0-10, kus 0 – on väga korrumppeeritud ühiskond ja 10 – täiesti aus ja läbipaistev ühiskond.

Tabel 5. KOV-ide keskmine fiskaalse autonoomia tase ja korrupsiooni indeks, 2003-2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Keskmine fiskaalse autonoomia tase	0.14	0.16	0.16	0.15	0.14	0.12	0.14	0.15	0.15	0.14
Corruption Perceptions Index	5.50	6.00	6.40	6.70	6.50	6.60	6.60	6.50	6.35	6.40

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused, Transparency International Corruption Perceptions Index 2012

Allpool esitatud korrelatsioonimaatriks kajastab uuritud seose tugevust:

	<i>Keskmine fiskaalse autonoomia tase</i>	<i>Korruptsiooni indeks</i>
<i>Keskmine fiskaalse autonoomia tase</i>	1	
<i>Korruptsiooni indeks</i>	-0.1376	1

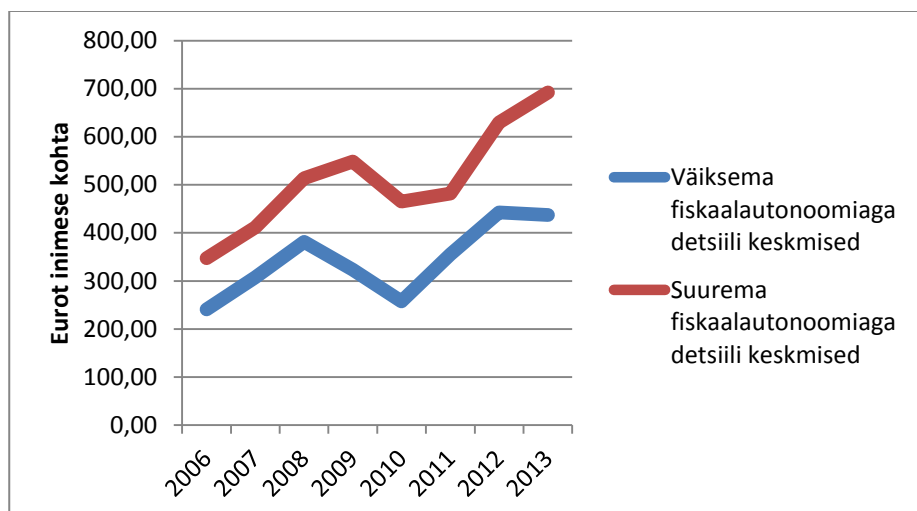
Korrelatsioonimaatriks 3. Seos keskmise fiskaalautonoomia taseme ja korruptsiooni indeksi vahel

Allikas: Statistikaamet, Transparency International Organization

Korrelatsioonimaatriks 3 toob esile asjaolu, et KOV-ide aasta keskmiste tuluautonoomia tasemete ja korruptsiooni indeksite vahel esineb väga nõrk negatiivne seos (correl = - 0,138). See viitab tõdemusele, et Eestis KOV-ide tuluautonoomia korruptsiooni taset peaaegu ei mõjuta.

4.3. KOV-ide fiskaalautonoomia ja funktsioonide täitmine

Fiskaalse föderalismi teooria kohaselt on kohalike omavalitsuste jaoks palju lihtsam tuvastada probleemi kohapeal ning suunata vahendeid nende lahendamiseks. Ka Eesti põhiseaduses on osutatud, et KOV-id peavad täitma nendel lausuvaid funktsioone: sealhulgas teha kulutusi haridusele, kultuuri ja spordile, tervishoiule, sotsiaalhoolekandele, keskkonnakaitsele, majandusele, elamu- ja kommunaalmajandusele. Vastavad kulutused tehakse iga konkreetse KOV-i aastast eelarvest: osa nendest kaetakse keskvalitsuse poolt saadud vahenditest, osa aga omatuludest. Seega huvipakkuvaks on uurida Eesti olukorda: kuivõrd efektiivselt saaksid omavalitsused täita oma funktsioone juhul, kui nende eelarvetest kõrvaldada tegevuskuludeks saadavad toetused. Et erisused KOV-ide efektiivsuse osas oleksid paremini märgatavad, võrdles autor suurema ja väiksema fiskaalautonoomiaga detiilidesse kuuluvate omavalitsuste kulutusi avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks, majandusele, keskkonnakaitsele, elamu- ja kommunaalmajandusele, tervishoiule, vabale ajale, kultuurile ja religioonile, haridusele, sotsiaalsele kaitsele inimese kohta, mida oleks olnud võimalik teha ilma tegevuskulude toetuseta aastatel 2006-2013.



Joonis 6. KOV-ide keskmised kulutused inimese kohta, mis oleks võimalik teha ilma toetuseta, 2006-2013

Allikas: KOV-ide eelarvete aruanded 2006-2013, autori arvutused

Eelpool olev joonis 6 näitab, et suurima ja väikseima fiskaalautonoomiaga kohalike omavalitsuste kulutustes inimese kohta esineb märkamisväärne lõhe. Kui KOV-id ei oleks saanud tegevuskuludeks toetusi, kulutaksid väikseima tuluautonoomiaga omavalitsused oma funktsioonide täitmiseks keskmiselt 168,11 eurot aastas inimese kohta vähem.

Tasub märkida, et ka kulutuste suuruste dünaamika detsiiliti on erinev:

Tabel 6. Väiksema fiskaalautonoomiaga detsiilidesse kuuluvate KOV-ide kulutused teenuste osutamiseks inimese kohta ja selle dünaamika, 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Väiksema FA-ga detsiili keskmised	241.04	307.42	381.61	323.18	257.44	355.23	442.26	437.42
Abs. aheljuurdekasv		66.381	74.182	-58.424	-65.740	97.789	87.025	-4.839
Abs. alusjuurdekasv		66.381	140.563	82.139	16.399	114.188	201.213	196.374
Ahelindeks		1.275	1.241	0.847	0.797	1.380	1.245	0.989
Alusindeks		1.275	1.583	1.341	1.068	1.474	1.835	1.815

Allikas: KOV-ide eelarvete aruanded 2006-2013, autori arvutused

Tabel 7. Suurema fiskaalautonoomiaga detšiilidesse kuuluvate KOV-ide kulutused teenuste osutamiseks inimese kohta ja selle dünaamika, 2006-2013

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Suurema	FA-ga	347,37	411,42	514,09	548,74	465,22	481,92	629,39	692,32
detsiili keskmised									
Abs. aheljuurdekasv			64,056	102,669	34,649	-83,520	16,699	147,468	62,935
Abs. alusjuurdekasv			64,056	166,725	201,375	117,854	134,553	282,021	344,956
Ahelindeks			1,184	1,250	1,067	0,848	1,036	1,306	1,100
Alusindeks			1,184	1,480	1,580	1,339	1,387	1,812	1,993

Allikas: KOV-ide eelarvete aruanded 2006-2013, autori arvutused

Tabelite põhjal konstrueeritud joonised on lisa 2 ja 3.

Alusindeksid näitavad, et väiksema fiskaalautonoomiaga detšiili kuuluvates KOV-ides kasvasid keskmised kulutused inimese kohta võrreldes 2006. aastaga 2013. aastaks 81,5% võrra. Samas suurema fiskaalautonoomiaga KOV-ide kulutused peaaegu kahekordistusid. Omavalitsustes, kus tuluautonoomia on suurem, kasvasid kulutused avalike kaupade pakkumiseks üldjuhul suuremas mahus, kui keskvalitsusest suuremas sõltuvuses olevates KOV-ides.

Märkimisväärne on, et väiksema fiskaalautonoomiaga detšiili kuuluvad KOV-id ei suutnud piisavalt hästi toime tulla majandussurutisega: nende kulutuste kasv 2009 ja 2010 aastatel osutus negatiivseks (tabel 6). Kuigi ka suurema FA tasemega KOV-ides vähenesid 2010. aastal tehtavad kulutused võrreldes eelmise perioodiga, kestis selline negatiivne kasv ainult ühe aasta (tabel 7). Sellest võib teha järelduse, et väiksema FA-ga omavalitsused on palju tundlikumad välistele faktoritele, kusjuures suurema fiskaalautonoomiaga detšiilidesse kuuluvad KOV-id suudavad vähemalt mingi aja jooksul tekkinud probleemidega iseseisvalt toime tulla.

Mõtlemapanevad on ka 2013. aastat kirjeldavad indeksid: kui suurema FA tasemega KOV-ide kulutuste trend on seaduspärane, siis väiksema FA-ga KOV-ide kulutused on võrreldes 2012. aastaga vähenenud 4,84 eurot inimese kohta. Kuigi selline langus ei ole ulatuslik ning võib osutada pigem juhuslikuks, on kõnesolev aspekt kindlasti tähelepanu väärt.

Statistilistest andmetest saab järeldada, et tänu riigi toetus-ja tasandusfondidele kulutavad kohalikud omavalitsused iga inimese kohta keskmiselt samapalju; kuid kui keskvalitsus lõpetaks KOV-ide toetuste eraldamise, oleks lõhe erineva tuluautonoomsus tasemetega KOV-des äärmiselt suur. Seega, mida suurem on fiskaalne autonoomsus, seda paremini täidavad KOV-id oma funktsioone.

KOKKUVÕTE

Viimastel aastatel levinud kohalike omavalitsuste (KOV) detsentraliseerituse trend muutub riigiti üha rohkem populaarsemaks. Detsentraliseerituse pooltargumentide seas on tõhusam avalike kaupade pakkumine, demokraatia taseme tõstmine, kohalike elanike otsustusprotsessidesse kaasatuse soodustamine.

Selleks, et KOV-id saaksid oma funktsioone võimalikult paremini täita, peavad nad olema fiskaalselt piisavalt autonoomsed. Ajalooliselt on Eesti omavalitsused suurel määral sõltuvad keskvalitsusest; KOV-ide iseärasuseks Eestis on ka nende väga suur erinevus nii rahvaarvu, tulude ja kulude osas.

Uurimustöö empiirilises osas püstitatud ülesanded on täidetud.

- Jõuti kohalike omavalitsuste finantsautonoomia vajaduse põhjenduseni: kuna viimaste aastate trendiks on saanud KOV-ide funktsioonide piirde laienemine ning rolli tähtsustumine avalike teenuste osutamisel, peaksid KOV-id olema tuluautonoomsed, et omapoolselt vabalt varieerida pakutavate avalike kaupade liiki, mahtu ja kvaliteeti.
- KOV-ide eelarvete põhjal tehtud analüüs võimaldas järeldada, et Eestis on ajalooliselt omatulude/kogutulude suhe olnud madal, et Eesti kohalikud omavalitsused on keskvalitsusest tugevas sõltuvuses ning et praegune omatulude maht ei taga omavalitsustele fiskaalset autonoomiat.
- Analüüsides omatulude liike ja nende osakaalusid omatuludest, jõudis autor järeldusele, et suurima osa omatuludest moodustasid kaupade ja teenuste müük ning maamaks. Muud laekumised ja kohalikud maksud moodustasid kõikidest omatuludest suhteliselt väikese osa.
- Uurides KOV-ide fiskaalautonoomia mõju Eestis, püstitas autor kolm hüpoteesi, mida kontrolliti uurimistöö käigus:

1. Keskmisest suurem ühiskonna valimis- ja kandideerimisaktiivsus kohaliku omavalitsuse üksuses viitab ka selles toimivale keskmisest suuremale fiskaalautonoomiale.

Eesti kontekstis antud hüpotees ei kehti. KOV-ide fiskaalautonoomia taseme ning valimisega kandideerimisaktiivsuse vahel ei leitud piisavalt tugevat seost.

2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia tase on tugevas korrelatsioonis riigis valitseva korrupsiooni indeksiga mõõdetava korrupsiooni tasemega.

Eesti kontekstis püstitatud hüpotees ei kehti. Korrupsiooni ja fiskaalautonoomia taseme vahel tuvastati küll negatiivne seos, kuid see ei ole piisavalt tugev hüpoteesi tõestamiseks.

3. Suurema fiskaalse autonoomiaga kohalik omavalitsus on suuteline ilma keskvalitsuse toetusteta kulutama oma funktsioonide täitmiseks oluliselt rohkem rahalisi vahendeid, kui väiksema tuluautonoomiaga omavalitsus.

Hüpotees leidis tõestust. Kui keskvalitsus ei eraldaks KOV-idele toetusi, saaksid suurema fiskaalautonoomiaga kohalikud omavalitsused kulutada teenuste pakkumiseks iga inimese kohta aastas keskmiselt 168,1 eurot rohkem, kui need KOV-id, mis on väiksema fiskaalautonoomia tasemega.

Uurimistööd antud teema raames saab kindlasti jätkata: näiteks uurida, millise tuluautonoomiaga on omavalitsused teistes Euroopa riikides ning kasutades analoogia meetodit, püüda välja selgitada, kuidas ka Eestis saaks sellise tuluautonoomia tasemeni jõuda. Eesmärgiks peab saama KOV-ide võimalikult laialdasem sõltumatuteks muutumine, mis aitaks tagada nende funktsioonide täitmise efektiivsuse.

VIIDATUD ALLIKAD

- Al-Habil, W. (2011). Fiscal federalism in changeable world. *Journal of Economics and International Finance*, 3(8), 475-481.
- Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009). *The fiscal autonomy of sub-central governments: an update*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Brueckner, J. (2005). Fiscal Federalism and Economic Growth.
- Dafflon, B., Madies, T. (2009). Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. 112.
- Decentralization Thematic Team, World Bank. (2001). *What is Decentralization?* The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development:
http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
(13.03.2014)
- Degefa, D. (2003). Fiscal Decentralization in Africa: a review of Ethiopia`s experience. *AD-Hoc Expert Group Meeting*, (lk 20-22).
- Geys, B., Heinemann, F., Kalb, A. (2008). *Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities*.
- Hagen, J., Foremny, D. (2012). Sub-national budgetary discipline during times of crisis: The impact of fiscal rules and tax autonomy.
- Kee, J. M. (2004). Fiscal Decentralization: theory as reform. rmt: A. Khan, *Financial Management Theory in the Public Sector* (lk 165-197). Westport, C: Praeger.
- Martinez-Vazquez, J., McNab, R.M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 597–1616.
- Musgrave, R. A. (1961). Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. rmt: U.-N. Bureau, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization* (lk 97 - 134). Princeton: Princeton University Press.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Tanzi, V. (2006). *Fiscal Policy: When Theory Collides with Reality*. CEPS Working Documents.

- Tanzi, V. (2008). The future of fiscal federalism. *European Journal of Political Economy*(24), 705-712.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61, 64–70.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Timpmann, K. (2010). *Defining and Measuring Decentralization: Eesti olukord ja arenguvõimalused*. Tartu.
- Treisman, D. (2002). Defining and Measuring Decentralization: a Global Perspective.
- Viks, A., Masing, K. (2012). Nõrk omavalitsus loob soodsama pinnase korruptsiooniks.
- Von Hagen, J., Eichengreen, B. (1996). Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union. *American Economic Association*, 134-138.
- Transparency International (2012), Corruption Perceptions Index 2012
- Eesti Statistikaamet, Kohalike eelarvete tulud piirkonna/haldusüksuse järgi, http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/02Kohalike_omavalitsuste_eelarve/02Kohalike_omavalitsuste_eelarve.asp (01.12.2013)
- Vabariigi Valimiskomisjon, Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised 2005, 2009, 2013 <http://vvk.ee/arhiiv/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised-2/> (07.12.2013)
- Eesti Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2006-2013, fin.ee/kov-eelarved-ulevaated (07.02.2014)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, §6, vastu võetud 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, sissejuhatus, vastu võetud 14.10.1985, RT II 1994, 26, 95
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, artikkel 9, vastu võetud 14.10.1985, RT II 1994, 26, 95
- Eesti Vabariigi põhiseadus, §154, vastu võetud 28.06.1992, RT I, 27.04.2011, 2
- Kohalike maksude seadus, §5, vastu võetud 21.09.1994, RT I 1994, 68, 1169
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, §33-34, vastu võetud 16.09.2010, RT I 2010, 72, 543
- Karistusseadustik, vastu võetud 06.06.2001, RT I, 26.02.2014, 6

SUMMARY

Decentralization is the process of redistributing functions, powers and/or responsibility from a central authority to lower levels. In recent years the number of both developed and developing countries which have realized the positive effects of decentralization has significantly increased. Among others, the most stated for arguments are more efficient provision of public goods, the more significant level of democratic awareness, greater involvement of local people in public decision-making processes.

In order local governments can cope with their tasks in the most efficient way, they need to be fiscally autonomous enough.

In present paper the author has found out the following:

- There was recognized a justification of local governments' need for financial autonomy: as in recent years there is a trend for the expansion of the number and variety of LGs functions as well as the growing importance of the role of public services, local governments should be able to vary the type, volume and quality of public goods they produce.

- Based on the analysis of LGs budgets, there was made a conclusion that Estonian local governments' own income/total income ratio has historically been low, which leads to LGs heavily dependence on the central government. The present own income volume does not guarantee the fiscal autonomy of local governments.

- Analyzing the types and shares of own revenue, the author came to the conclusion that the most significant income types are the revenue from goods and services, sales and property tax. Other income and local taxes accounted for a relatively small share of total own revenue.

- Examining the impact of LGs fiscal autonomy level, the author set three hypotheses that were tested during the research :

- 1) If the voter turnout in local government elections is higher than the average level across the county, it refers to the higher than the average level of fiscal autonomy in region.

In the case of Estonia, the hypothesis was not supported. Between LGs fiscal autonomy level, voter turnout and amount of candidates stand for election there was not found a sufficiently strong correlation.

2) The level of fiscal autonomy of the local government is in a strong correlation with the country's corruption index.

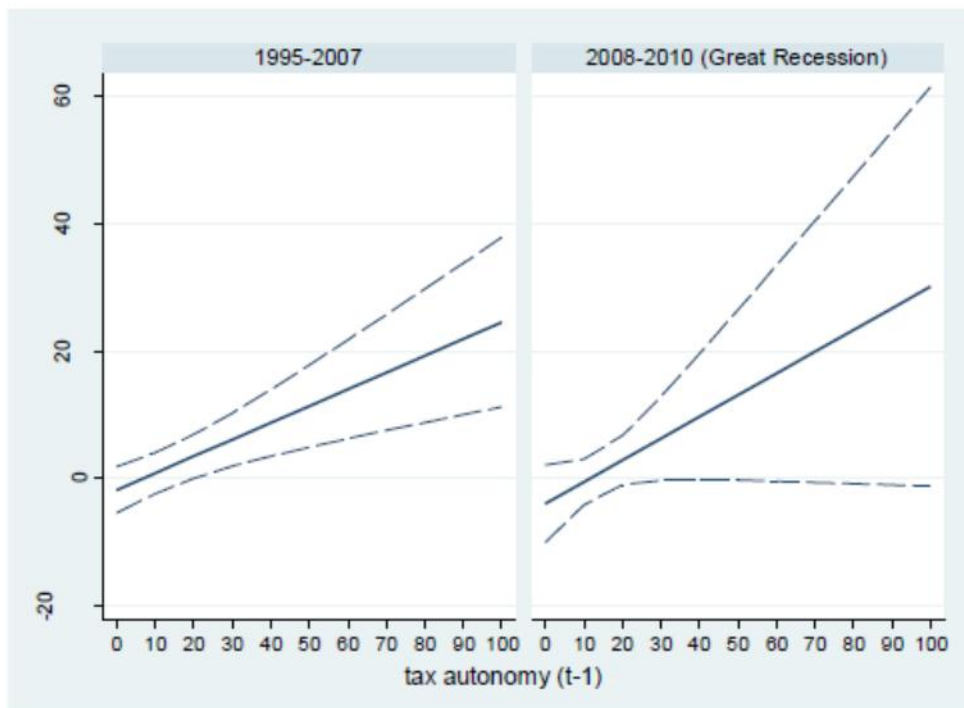
In case of Estonia the hypothesis is not valid. There was found a correlation between LGs fiscal autonomy level and the level of corruption, however, it was not strong enough to confirm the hypothesis.

3) The LG with a greater fiscal autonomy level is able to spend significantly greater financial resources without central government funding in order to fulfill its functions than the LG with a smaller fiscal autonomy level.

The hypothesis was proven. If the central government does not give grants to local governments, LGs with greater autonomy can spend on services in average up to 168.1 euros per person per year more than the LGs , with is a lower autonomy level.

There are a lot of opportunities for studying the topic further. For example, as the level of fiscal autonomy is a relative value, it would be beneficial to conduct the same analysis for some other countries, in order to compare autonomy levels and, what is even more important, its impact on voter turnout, corruption level and spending ability.

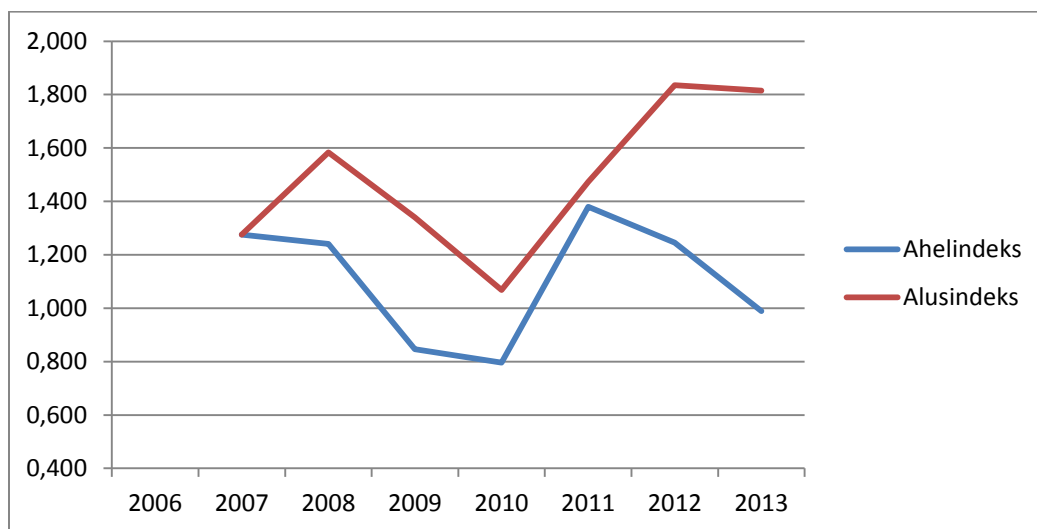
LISA 1



Maksuautonoomia prognoositav mõju eelarvetasakaalule

Allikas: J. von Hagen, D. Foremny, 2012

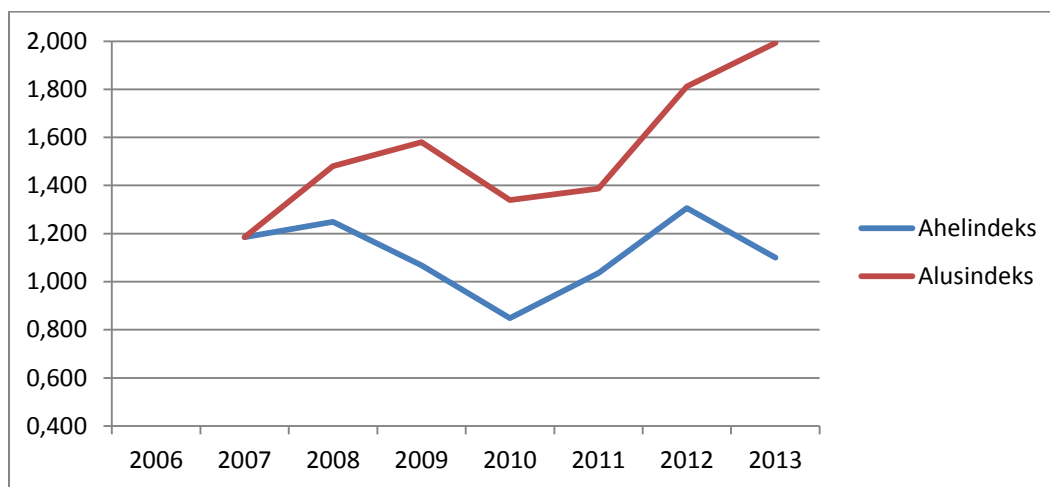
LISA 2



Väiksema fiskaalautonoomiaga detsiili keskmised kulutused

Allikas: KOV-ide eelarvete aruanded 2006-2013, autori arvutused

LISA 3



Suurema fiskaalautonoomiaga detšiili keskmised kulutused

Allikas: KOV-ide eelarvete aruanded 2006-2013, autori arvutused

LISA 4

KOV-ide kandideerimisaktiivsus detšiiliti aastatel 2005, 2009 ning 2013

	2005	2009	2013
Kogu average	0,03326	0,034943	0,037668
Detsiilide average			
1	0,012128	0,011456	0,010184
2	0,016681	0,017826	0,017389
3	0,020132	0,021592	0,020964
4	0,023287	0,024851	0,024897
5	0,026746	0,028037	0,028635
6	0,030122	0,031059	0,033643
7	0,033725	0,03442	0,038208
8	0,038994	0,039982	0,044386
9	0,046592	0,048644	0,055055
10	0,08956	0,097519	0,110231
Haare	0,277373	0,344225	0,28233
Min	0,005236	0,001929	0,000689
Max	0,282609	0,346154	0,283019
Mediaan	0,028027	0,029398	0,030884
Mood	0,034991	-	0,040541
Standardhälve	0,026811	0,031253	0,033465
Variatsioonikoefitsient	0,806084	0,894398	0,888421

Allikas: Vabariigi Valimiskomisjon, autori arvutused

LISA 5

KOV-ide valimisaktiivsus detšiiliti aastatel 2005, 2009 ning 2013

	2005	2009	2013
		1,148907466	0,965973633
Kogu average	0,528043	0,607	0,586029524
Detsiilide average			
1	0,39481	0,502	0,4793
2	0,435048	0,533	0,508852381
3	0,460048	0,555	0,535490476
4	0,481	0,572	0,557871429
5	0,50219	0,591	0,571138095
6	0,526095	0,606	0,584209524
7	0,551286	0,625	0,603180952
8	0,583476	0,645	0,622852381
9	0,623905	0,678	0,651342857
10	0,722571	0,760	0,746057143
Haare	0,513	0,408	0,4224
Min	0,335	0,463	0,4429
Max	0,848	0,871	0,8653
Mediaan	0,515	0,599	0,5753
Mood	0,476	0,5081	0,5198
Standardhälve	0,094853	0,073554993	0,075210118
Variatsioonikoefitsient	0,179631	0,121243353	0,128338445

Allikas: Vabariigi Valimiskomisjon, autori arvutused