

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja majandusteooria instituut
Majandusteooria õppetool

Anna Grigorjan

**EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE OMATULUD
AASTATEL 2003-2012: STATISTILINE ANALÜÜS**
Bakalaureuse töö

Juhendaja: Lektor Raivo Soosaar

Tallinn 2014

SISUKORD

ABSTRAKT	4
SISSEJUHATUS	5
1. DETSENTRALISEERIMISE JA TULUAUTONOOMIA OLEMUS, VAJALIKKUS JA MÕÕTMINE.....	7
1.1. Detsentraliseerimine	7
1.1.1. Detsentraliseerimise olemus ja dimensioonid ning fiskaalautonoomia mõiste.....	7
1.1.2. Detsentraliseerimise tasemed	9
1.1.3. Detsentraliseerimise poolt ja vastu.....	10
1.1.4. Detsentraliseerimise ulatus.....	11
1.1.5. Detsentraliseerimise mõõtmine	12
1.2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia.....	14
1.2.1. Tuluautonoomia olemus, tähtsus ja mõõtmine.....	14
1.2.2. Kohalike omavalitsuste omatulud Eestis	14
2. EESTI DETSENTRALISEERITUS RAHVUSVAHELISES VÕRDLUSES.....	16
2.1. Fiskaalautonoomia	16
2.2. Maksuautonoomia.....	18
3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE TULUDE JA OMATULUDE ANALÜÜS	20
3.1. Kohalike omavalitsuste tulud.....	20
3.2. Kohalike omavalitsuste omatulude analüüs.....	22
3.2.1. Kaupade ja teenuste müük.....	26
3.2.2. Maksud	27
4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	35

4.1. Tulemused ja järeldused	35
4.2. Ettepanekud	36
KOKKUVÕTE	38
VIIDATUD ALLIKAD	40
PEZIOME	43

ABSTRAKT

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia küsimus Eestis on pikka aega olnud aktuaalne. Uuringud näitavad, et selle ulatus on suhteliselt väike. Antud töö eesmärgiks on tuluautonoomia ulatuse hindamine Eestis perioodil 2003-2012. Esmalt uuriti detsentraliseerimise ja tuluautonoomia vajalikkust ja anti ülevaade detsentraliseerimise ja tuluautonoomia tasemest OECD riikides. Võrdlusi tehes leiti, et kui Eestis on detsentraliseerituse indikaatorite väärtused OECD riikide keskmisest märgatavalt suuremad, siis maksuautonoomia indikaatorid on OECD riikide keskmisest ja eriti Põhjamaadest omadest oluliselt väiksemad. Vaid 6,7% kohalike omavalitsuste maksutuludest võib klassifitseerida kui omatulu. Omatulude osatähtsuse suurendamine on üheks võimaluseks fiskaalautonoomia taseme tõstmiseks. Käesolevas töös keskenduti just Eesti omatulude dünaamika põhjalikule analüüsile. Analüüsi käigus leiti, et omatulude osakaalu suurenemise tendents perioodil 2003-2012 peaaegu puudub. Samuti analüüs näitas, et maksuautonoomia on olnud kahanemise tendentsiga vaadeldaval perioodil. Saadud tulemused viitavad sellele, et Eestis tuleks suurendada maksuautonoomiat lisades kohalikke maksude hulka mõne suure tulubaasiga maksu.

Võtmesõnad: detsentraliseerimine, kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia, tuluautonoomia, maksuautonoomia, omatulud

SISSEJUHATUS

Iga kohalik omavalitsus (edaspidi KOV) peab teatud ulatuses olema sõltumatu riigi keskvalitsusest. Seda eelkõige saavutatakse fiskaalautonoomia kaudu, mille kaks komponenti on tuluautonoomia ja kuluautonoomia. Mida rohkem omavalitsus saab omatulu ehk on võimeline ise hankima raha, seda suurem on selle tuluautonoomia tase. Tuluautonoomia annab rohkem vabadust otsustada, millele kulutada raha ja millele mitte. Väidetakse, et see tõstab omavalitsuse efektiivsust ja sellest tulenevalt ka soodustab majandusarengut.

Palju juttu on sellest, et Eestis kohalikud omavalitsused ei suuda sageli korralikult täita oma ülesandeid kõiki. Üheks abinõuks seda olukorda parandada oleks suurendada KOV-ide seni suhteliselt tagasihoidlikku omatulude (sh eriti maksutulude) teenimise võimalust.

Eesti fiskaalautonoomiat on uuritud põhiteemana mitmetes töodes. Üks viimaseid neist on Kadi Timpmani magistritöö „Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused”. Ta jõudis järeldusele, et fiskaalautonoomiat peab suurendama ja selleks Eestis on olemas potentsiaal, kuigi see on piiratud. Nelja aasta möödudes on mõtet teha uuem analüüs ja vaadata, kas esinevad positiivsed nihked või mitte. Samuti käesolev töö hõlmab suurema perioodi, mis aitab teha usaldusväärsema analüüsi.

Antud töös on uurimise alla võetud KOV-te tulud aastatel 2003-2012, põhjalikumalt vaadeldakse omatulude laekumisi. Eesmärgiks on tuvastada, kas antud perioodi jooksul suurenes tuluautonoomia või vastupidi vähenes ning hinnangu põhjal analüüsida, kas on otstarbekas midagi ette võtta KOV-ide omatulude baasiga või mitte.

Eeldatavasti, esineb tendents tuluautonoomia suurenemise suunas ning kohalike omavalitsuste omatulude proportsionaalsed jaotused ei muutu oluliselt omavahel vaadeldava perioodi jooksul. Antud hüpoteesi kontrollimiseks ning püstitatud eesmärkide saavutamiseks olid kasutatud järgmised kvantitatiivsed uurimismeetodid:

- 1) ekstremaalsete ja keskmiste osatähtsuste analüüs aastatel 2003-2012, et hinnata omatulude ja erinevate omatululiikide arengu tendentsi ja toetudes standardhälbele vaadata, kui suuresti kõikuvad need osatähtsused omavalitsuste vahel.

- 2) ahel- ja alusindeksite analüüs, et hinnata kasvutemposid ja omatulude liikide kriisitaluvust.

Niisuguste tulemuste põhjal saab hinnata omatulude üldist olukorda ja haldusüksuste tuluautonoomia taset.

Töö esimene osa on teoreetiline ning tutvustab esmalt detsentraliseerimise ja siis tuluautonoomia mõistet, selgitab kuidas need on omavaheliselt seotud ning toob välja detsentraliseerimise tugevad ja vaieldavad küljed. Samuti tutvustakse, milliste indikaatorite abil saab mõõta riikide fiskaalautonoomia taset. Viimane esimese peatüki osa annab ülevaate Eesti kohalike omavalitsuste eelarvetes olevatest omatulude liikidest, mida kolmandas osas põhjalikult analüüsitakse.

Teine osa annab ülevaate Eesti detsentraliseerimise ja tuluautonoomia ulatusest rahvusvahelises võrdluses. Selleks kasutatakse mitu teoreetilises osas välja toodud indikaatoreid, mis autori arvamusele kõige paremini sobivad detsentraliseerimise ja tuluautonoomia võrdlemiseks. Võrdlus on pakutud selleks, et tõendada või demonteerida statistiliste andmetega levinud arvamuse, et Eestis fiskaalautonoomia tase on madal.

Kolmas osa on pühendatud Eesti KOV-ide omatulude uurimisele ajavahemikul 2003-2012 eesmärgiga määrata tuluautonoomia arengusuunda. Lähemalt vaadeldakse erinevate omatulu liikide dünaamikat eraldi. Analüüsitakse kaks peamist omatulude allikat, milleks on maksud ja kaupade ja teenuste müügist saadav tulu. Muud omatulude liigid on vähema tähtsusega ja on jäetud vaatluse alt välja.

Viimases peatükis esitatakse läbi viidud uuringu põhjal tehtud järeldused ja tehakse ettepanekud, kuidas saaks olukorra paremaks muuta. Ettepanekute aluseks on teiste riikide kogemus ja teooria soovitusel.

1. DETSENTRALISEERIMISE JA TULUAUTONOOMIA OLEMUS, VAJALIKKUS JA MÕÕTMINE

Järgnevas osas vaatleme valitsussektori detsentraliseerimist ja omavalitsuste tuluautonoomiat. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia on kulutuste autonoomia kõrval üks fiskaalautonoomia kahest poolest. Fiskaalautonoomia on vajalik, et saaksime rääkida tõelisest valitsussektori detsentraliseerimisest.

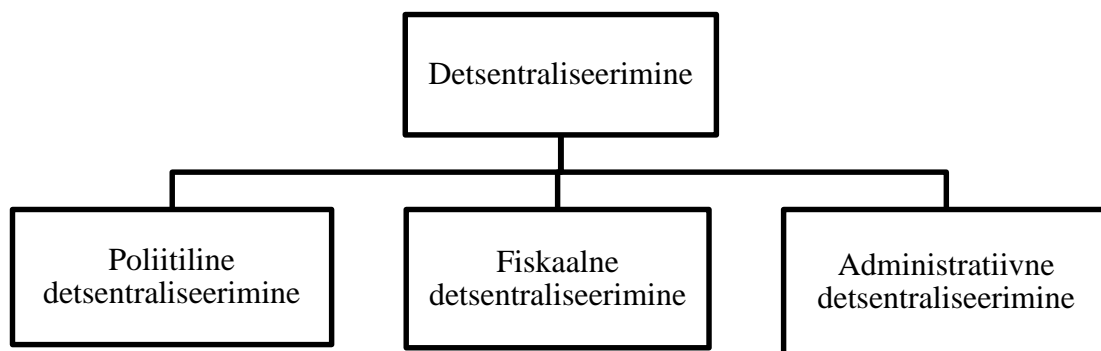
Peatüki esimeses osas vaadeldakse detsentraliseerimise olemust, erinevaid detsentraliseerimise vorme, selle tugevaid ja nõrku külgi ning ulatuse mõõtmise võimalusi.

Peatüki teine osa tutvustab tuluautonoomia kontseptsiooni olemust, tähtsust ja mõõtmise võimalusi ning selgitab milliseid tuluallikaid saab Eestis pidada omatuludeks.

1.1. Detsentraliseerimine

1.1.1. Detsentraliseerimise olemus ja dimensioonid ning fiskaalautonoomia mõiste

Detsentraliseerimise all kõige üldisemas mõttes peetakse silmas protsesside rekonstrueerimist ja reorganiseerimist kõrgemalt tasandilt madalamatele. Kirjanduses on kirjeldatud hulk erinevaid viise detsentraliseerimise protsesside klassifitseerimiseks. Nii näiteks Cohen and Peterson (1999) pakuvad kuut erinevaid lähenemisi. Kõige levinum on vastavalt eesmärkidele liigendamine. Selle alusel jagavad autorid detsentraliseerimise *poliitiliseks* (otsustamise õiguse üle andmine kohalikele elanikele või nende poolt valitus esindajatele), *ruumiliseks* (koondumise vähendamine mõningatesse suurematesse linnadesse edendades regionaalarengut), *turupõhiseks* (inimeste soovidele tundlikel turgudel kaupade ja teenuste osutamiseks tingimuste loomine) ja *administratiivseks* (hierarhiliste ja funktsionaalsete õiguste üle andmine keskvalitsusest madalamatele tasanditele). Teine võimalus eesmärkidest lähtudes liigendada, millele viidab ka Kadi Timpmann oma magistritöös on detsentraliseerimine jaotada fiskaalseks, administratiivseks ja poliitiliseks dimensiooniks (vt Joonis 1).



Joonis 1. Detsentraliseerimise protsessi kolm peamist dimensiooni, autori koostatud

Poliitilise (demokraatliku) detsentraliseerimise all mõistetakse õiguse teatud ulatuses välja anda õigusakte üleandmine keskvalitsusest madalamatele valitsustasanditele. Poliitilise detsentraliseerimise eesmärgiks on anda rohkem otsustusõigust kohaliku elu küsimustes rahva poolt valitud esindajatele. Demokraatlik detsentraliseerimine, mis eeldab administratiivse, fiskaalse ja poliitilise võimu üleandmist, on vajalik detsentraliseerimise protsessi eduka arenguks ja jätkusuutlikuks tegelikkuseks. Demokraatlik detsentraliseerimine on oluliselt tugevdatud, kui mehhanismid on loodud kohalikul tasandil, et hõlbustada kohaliku tasandi planeerimise protsessi sidudes valitsus töötajaid kodanikuühiskonnaga. (UNDP, 1998)

Administratiivne detsentraliseerimine on avalike sektori funktsioonide teostamisega seotud protsesside (planeerimine, finantseerimine, administreerimine) vastutuse üleandmine keskvalitsusest madalamatele tasanditele. See eeldab rohkem administratiivse võimu, rohkem majandus vastutust ja rohkem poliitilist autonoomiat. (Rondinelli, Nellis, 1986, 5)

Fiskaalne (finantsjuhtimise) detsentraliseerimine on maksu- ja eelarveautonoomia süvenemine ning kohalike maksude reguleerimise kui ka kohalike eelarvete koostamise pädevuse üleandmine madalamatele valitsustasanditele. Tähtsamad detsentraliseeritud finantsjuhtimist iseloomustavad tunnused on 1) vahendite jaotamise läbipaistvus; 2) vahendite hulga etteennustatavus kohalike omavalitsuste jaoks; 3) kohalik autonoomia vahendite kasutamiseks. (United Nations, 1996, 48)

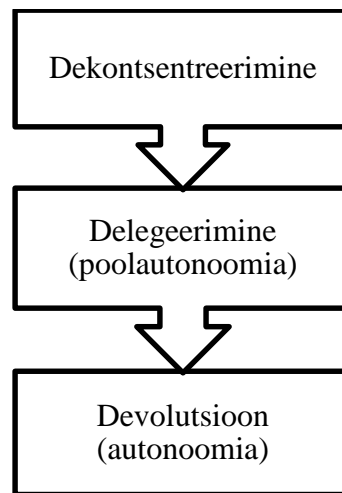
Kuigi kolm need dimensiooni on tihedalt üks teisega seotud, käesolev töö keskendub peamiselt fiskaalse detsentraliseerimisele. Just selle laiema mõistega on seotud omavalitsuste fiskaalautonoomia.

Omavalitsuste fiskaalautonoomia kujutab endast täieliku vabadust finantsvahendite kohta teha otsustusi. Seda võib liigendada kaheks nähtusteks: tuluautonoomia ja

kuluautonoomia. Esimese all mõistetakse omavalitsuse võimalust ja suutlikust hankida finantsvahendid oma allikatest. Teine on vabadus ise otsustada millele kulutada olemasolevaid finantsressursse.

1.1.2. Detsentraliseerimise tasemed

Detsentraliseerimise protsess koosneb kolmest peamistest etappidest, milledeks on dekonstrueerimine, delegeerimine ja devolutsioon. Ent need protsessid on omased kõikidele detsentraliseerimise dimensioonidele, antud töö raames vaadeldakse neid fiskaalse detsentraliseerimise aspektist.



Joonis 2. Detsentraliseerimise protsessi kolm peamist taset, autori koostatud

Dekontsentreerimine (ingl. *deconcentration*) kujutab endast madalamate valitsustasandite alluvust ehk subordineerimist keskvalitsusele. Antud etapil autonoomia ehk vabadus otsustusi teha sõltumatult keskvalitsusest tegelikult puudub või on limiteeritud. See hõlmab pädevuse teha spetsiifilisi otsustusi, finants- ja juhtimisefunktsioonide üle andmine erinevatele tasanditele, mis on ühe jurisdiktsiooni all keskvalitsusega. See on kõige vähe ulatuslikum administratiivse detsentraliseerimise tüüp ja on omane arenguriikidele. (UNDP, 1997, 33) Fiskaalse detsentraliseerimise korral dekontsentreerimine tähendab vastutuse teatud teenuste osutamiseks üle andmine regionaalsetele harukontoritele. See ei eelda mingi osavõttu kohalike omavalitsuste poolt. (Meloche *et al*, 2004, 4)

Delegeerimine (ingl. *delegation*) on teine detsentraliseerimise etapp, mida võib nimetada poolautonoomiaks. Valitsemise aspektid antakse üle madalamatele tasanditele seadusandluse või lepingute alusel. See tähendab, et vastutus delegeeritakse institutsioonidele, mis ei ole otse keskvalitsuse kontrolli all või on poolsõltumatud. Tavaliselt delegeerimine ei ole kontrolli all täies ulatuses, kuid säilib aruande kohustus. Fiskaalse detsentraliseerimise korral delegeerimine on protsess, mille käigus keskvalitsus annab omavalitsustele üle vastutuse kehtestada ning sätestada maksumäärasid ja koostada eelarve, kuid jääb vastutav osutavate teenuste eest ja tal säilib õigus tühistada delegeerimist. (*Ibid.*)

Devolutsioon (ingl. *devolution*) on kolmas etapp, mis kujutab endast täielike autonoomiat. Sellisel korral kohalikud omavalitsused on õiguslikult tunnustatud kui eraldi valitsusüksus. Devolutsiooni korral annab keskvalitsus üle teatud funktsioonid või loob uusi valitsuse üksusi, mis on nende otse kontrolli väljaspool. Devolutsioonile on omased järgmised tunnused: 1) kohalikud üksused on autonoomsed, sõltumatud ja tunnustatud kui eraldi valitsustasand, mille üle keskvalitsusel puudub või on piiratud kontroll; 2) kohalikud omavalitsused omavad kindla geograafilise piiri, kus nende pädevuses on teostada avalikke funktsioone; 3) kohalikud omavalitsused omavad juriidilist staatust ja võimu tagada ressursse nende funktsioonide teostamiseks; 4) devolutsioon eeldab vajadust arendada kohalikud omavalitsused kui institutsioonid selles mõttes, et need on tunnustatud kohalike elanikke poolt kui organisatsioonid mis varustavad nende vajaduste rahuldavate teenustega ja kui valitsusüksused millele need omavad mingi mõju. Lõpuks, devolutsioon on kokkuleppe, mis on vastastikku kasulik ja koordineerib suhted kesk- ja kohaliku valitsustasandite vahel. (UNDP, 1997, 5-6) Fiskaalse detsentraliseerimise korral devolutsioon tähendab kohalikele omavalitsustele õiguse andmine kehtestada makse ning sätestada maksumäärasid ja koostada eelarve. (Meloche *et al.*, 2004, 4)

1.1.3. Detsentraliseerimise poolt ja vastu

Detsentraliseerimise kasuks saab teha mitmeid argumente. Esiteks detsentraliseerimine võimaldab arvestada erinevusi avalike kaupade nõudluses. Teiseks kohalik omavalitsus tõenäoliselt paremini tunneb, mida rahvas vajab, kui keskvalitsus. Samuti detsentraliseerimine lähendab riigivõimu rahvale ja seega soodustab poliitilist aktiivsust. Kui kohalikel omavalitsusel suur vabadus otsuste langetamisel, siis see kindlasti ergutab kodanikke aktiivsemalt valimistel käima.

Arvatakse, et detsentraliseerimine toob kaasa majanduse kiirema arengu. Empiirilised uuringud (Martinez-Vazquez, McNab, 1997) näitavad, et eksisteerib positiivne seos majandusarengu taseme, mõõdetud kui *per capita* tulu, ja kohalike omavalitsuste tulude või kulude vahel. See tähendab, et fiskaalne detsentraliseerimine aitab majandusel areneda.

Fiskaaltsentralismi negatiivseks küljeks on omavalitsuste efektiivsuse piirang. Toetused on tavaliselt sihtotstarbelised, nõuavad osarahastamist ja stimuleerivad omavalitsusi eraldama raha objektidele, millest tegelikult nendele kasu ei ole. Samas fiskaaltsentralismi korral, kui riigi keskvalitsus, proovides tsentraliseeritult lahendada omavalitsuste probleeme, teeb „vea“, siis selle eest tuleb maksta kõikidel omavalitsustel, kuid detsentralismi korral, ühe omavalitsuse poolt rahastamises tehtud viga ei mõjuta suuresti teiste omavalitsuste olukorda, seega „vea hind“ on väiksem. Veel finantstasandus, isegi arvestades, et see silub erinevused, on ebaatraktiivne investoritele. See on seotud likviidsuse riski suurenemisega, mis on tingitud kohalike maksude vähese laekumisega ja mis oluliselt väheneb krediitdivõimet. (Либоракина 2003, 231)

Sõltuvus keskvalitsusest vähendab omavalitsuste tegevusvabadust funktsioonide täitmisel, eriti kannatab pikaajaliste arenguplaanide koostamine ja elluviimine. Selle tulemusena tekivad poliitilised pinged, nõrgeneb demokraatia ja üldiselt väheneb kohalike võimude vastutus valijate ees. (Reiljan, Timpmann 2010)

Detsentraliseerimine omab ka teatud puudusi. Nii näiteks detsentraliseerimisega võivad kaasneda negatiivsed välismõjud teistele omavalitsustele. Samuti mastaabisäästu ära kasutamine on piiratud ja administreerimiskulud on üldiselt kõrgemad.

1.1.4. Detsentraliseerimise ulatus

Ei ole üldist standardit, kuidas peavad funktsioonid jagunema kesk- ja omavalitsuse tasandi vahel. Eestis lähtutakse rahvusvaheliselt aktsepteeritud tavadest, et keskeelarvest tuleb finantseerida niisuguseid valdkondi nagu riigikaitse, kuna see on välistegurite mõju all olev tegevusvaldkond ja samuti peavad olema eraldatud raha võrdsuse tagamiseks ja kulude ühtlustamiseks (sotsiaalkindlustus, sotsiaalhooldus) ning eraldised majanduse stabiliseerimiseks (töötü abiraha). Arvatakse, et kohalikud omavalitsused ei ole suutelised ise finantseerima neid valdkondi. (Ulst 2001, 255)

Fiskaalse föderalismis teooria kohaselt peab toimuma inimeste varustamine avalikke kaupadega võimalikult madalal tasandil ehk vastama lähimusprintsibile (Reiljan, Timpmann

2010), mis eeldab, et madalama tasandi valitsused omavad rohkem informatsiooni elanikke vajadustest ja seega võimalus ise otsustada, millele kulutada raha on äärmiselt vajalik elukvaliteedi tõstmiseks ja majanduse efektiivsuse tagamiseks. Oates'i (1972) detsentraliseerimise teoreemi kohaselt: *iga avalikku teenust peaks pakkuma selline jurisdiktsioon, mis haarab minimaalse geograafilise ala, mis võimaldab sisestada selle teenuse pakkumise tulud ja kulud.*

1.1.5. Detsentraliseerimise mõõtmine

Puudub üldtunnustatud meetod, kuidas detsentraliseerimise taset mõõta, mis teeb riikide halduskompetentsi omavahelise võrdlemise keeruliseks ülesandeks. (Reiljan, Timpmann 2010)

Tavaliselt kasutakse indikaatorina detsentraliseerituse taseme mõõtmiseks madalamate tasandite tulude või kulude suhet sisemajanduse kogutoodangusse. Selle meetodi peamine puudus seisneb selles, et see ei kajasta otsustusõiguse ulatust. See võtab arvesse kogu omavalitsuste tulud, mitte ainult omatulud. Tähendab, et niisugune statistika ei võimalda eristada tulusid autonoomia alusel. (*Ibid.*)

Detsentraliseerimise taseme mõõtmise küsimuses on mõistlik tutvuda OECD väljaandega „Measuring Fiscal Decentralisation” (2013), mis summeerib ja ühendab seni olemasolevaid OECD teoreetilisi töid. Selle neljanda peatüki „The Role of Decentralisation Indicators in Empirical Research” autor Nobuo Akai võtab kokku kirjanduses olevaid indikaatorid:

Kulutuste osakaal (ingl. *expenditure share*). Selline lähenemine keskendub kulutustele ja seda arvutatakse, kui kohalike omavalitsuste kulutuste osakaal terve valitsussektori kulutustes.

Tulude osakaal (ingl. *revenue share*). Väljendatakse kui kohalike omavalitsuste tulude suhet kogu valitsussektori tuludesse.

Hübriid (ingl. *hybrid*). Sõltuvalt keskvalitsuse toetuste suurusest, tulude ega kulude osakaal eraldi ei väljenda tegelikku detsentraliseerimise taset. Seega kirjanduses pakutakse hübriidi mõõdiku, mis väljendatakse kui tulude ja kulude jagunemise funktsioon.

$$\text{Hübriid mõõdik} = f(\text{Kulude jagunemine}, \text{tulude jagunemine})$$

Autonoomia (ingl. *authonomy*). Teine lähenemise viis on keskenduda autonoomiale, mida defineeritakse kui valikuvabadust määratleda kulud. Kõige lihtsam võimalus on arvutada kohalike omavalitsuste omatulude suhet kohalike omavalitsuste kulutustesse. Kui kõik kulutused on rahastatud omatuludega, siis autonoomia on võrdne ühega ja fiskaalse detsentraliseerimise tase on maksimaalne.

Toetuste süstemaatika (ingl. *taxonomy of transfers*). Detsentraliseerimise taseme määramiseks on vajalik kvalifitseerida toetuste karakteristikud. Toetused võivad anda täieliku autonoomiat või olla rangelt keskvalitsuse kontrolli all. Tavaliselt toetusi liigendatakse kaheks kategooriaks: kindlasummalised (*lump-sum*) ja kohanduvad (*matching*). Kohanduvate suurus sõltub KOV valitud kulutuste mahust.

Maksustamise õiguse detsentraliseerimine (ingl. *tax power decentralisation*). Selline üsna uus mõõdik keskendub keskvalitsuse ja kohalike valitsuste kontrolli ulatusele maksude üle. Maksud on klassifitseeritud põhimõttel, mille autonoomia ulatuse nad annavad kohalike omavalitsustele. Kui KOV-il on õigus määrata nii maksubaasi kui ka maksumäära, ilma keskvalitsuse limiitideta tuludesse, on tegu kõrge detsentraliseerimise tasemega. Hindamise süsteemis on viis peamist kategooriat (Tabel 1), millised kirjeldavad maksude autonoomia ulatust kahanevas järjekorras.

Tabel 1. Maksustamise õiguse detsentraliseerimise süstemaatika OECD järgi

A1	KOV sätestab maksumäära ja maksusoodustusi ilma keskvalitsusega konsulteerimata
A2	KOV sätestab maksumäära ja maksusoodustusi pärast keskvalitsusega konsulteerimist
B1	KOV sätestab maksumäära ja keskvalitsus ei sätesta maksumäära ülem- või alampiiri
B2	KOV sätestab maksumäära ja keskvalitsus ei sätesta maksumäära ülem- ja/või alampiiri
C1	KOV sätestab maksusoodustusi – ainult maksuvabastus
C2	KOV sätestab maksusoodustusi – ainult maksukrediit
C3	KOV sätestab maksusoodustusi – võimalik nii maksuvabastus kui maksukrediit
D1	On olemas maksude jagunemise kokkulepe, mille kohaselt KOV määrab tulude jagunemist
D2	On olemas maksude jagunemise kokkulepe, mille kohaselt tulude jagunemine võib olla muudetud ainult KOV-i nõusolekuga
D3	On olemas maksude jagunemise kokkulepe, mille kohaselt tulude jagunemine on sätestatud õigusaktidega ja võib olla muudetud ühepoolset keskvalitsuse poolt, kuid mitte rohkem kui kord aastas
D4	On olemas maksude jagunemise kokkulepe, mille kohaselt tulude jagunemine määratakse kord aastas keskvalitsuse poolt
E	Teised juhtumid, kus keskvalitsus sätestab kohalike maksude maksumäära ja baasi
F	Ükski ülalpool mainitud kategooriatest ei sobi

Allikas: OECD Fiskaalse detsentraliseerimise andmebaas

1.2. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia

1.2.1. Tuluautonoomia olemus, tähtsus ja mõõtmine

Tänapäeval koosnevad kohalike omavalitsuste tulud kolmest peamisest allikast: 1) oma tegevusega teenitud raha, mille hulgas on maksulised ja mittemaksulised tulud, 2) riiklikud vahendid, mis on üle antud riigieelarvest tulude ümberjaotuse tulemusena, 3) laenud. Nende allikate omavaheline suhe kogutuludes määrab omavalitsuse finantsiseseisvuse taseme. Kahe viimase grupi domineerimise korral on tavapäraselt omavalitsus riigi keskvalitsusest väga sõltuv ning seega selle võimalused finantsressursside vabaks opereerimiseks ja muude probleemide lahendamiseks on üsna piiratud. (Карабаева, 2007, 1)

Kohalike omavalitsuste eelarvetes mingi kindla osa moodustavad omatulud. Tuluautonoomia korral kohalike omavalitsuste omatulud moodustavad märkamisväärse osa kogutuludest. Majanduslikust aspektist vaadeldes, on see õigus ja võimalus igal haldustasandil kujundada vajalikud rahavood ülesannete täitmiseks (*Ibid.*). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eeldab, et kohalikul omavalitsusel on ulatuslik autonoomia tarvilike rahaliste vahendite suhtes, kuigi see ei sätesta mingi kindla määra, kui suure osa peavad moodustama omatulud.

Swianiewicz'i järgi omatulu hulka kuuluvad ainult need tululiigid, mis on omavalitsuste käsutusse antud täies ulatuses tähtajatult ja puuduvad igasugused lisatingimused; omatulud on tundlikud majanduskonjunkturi suhtes ehk majanduskasvu ajal peavad omatulud suurenema; peab olema otsustusõigus tuluallika üle. (2003, 6-8)

2002. aastal läbi viidud uuring "Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States" analüüsib madalamate valitsustasandite detsentraliseerimise Kesk- ja Ida-Euroopas. Detsentraliseerituse taset määramiseks kasutati omatulude osakaalu määra kogu omavalitsuse tuludes. Uuring näitas, et 1999. aasta seisuga kõrgeim omatulude osakaal oli Tšehhis ja Slovakkias (40%) ja madalaim Leedus (5%). Eestis moodustasid omatulud 15%, mis oli Kesk- ja Ida-Euroopa keskmisest (25%) madalam.

1.2.2. Kohalike omavalitsuste omatulud Eestis

Erinevad allikad määravad omatulude hulka kuuluvaid osad erinevalt. Nii näiteks Viktor Trasberg (2003) vaatleb üksikisiku tulumaksu kui omatulu, kuid Kadi Timpmann

(2010) aga ei võta seda maksuliiki arvesse, kuna selle määra kehtestab keskvalitsus ja kohalikel omavalitsustel puudub täielik kontroll selle üle. Antud töös ei vaadelda üksikisiku tulumaks kui omatulu osa, kuna see ei vasta omatulude kontseptsioonile.

Eestis omatuludeks loetakse maamaks, kohalikud maksud, kaupade ja teenuste müügist saadud tulu, materiaalse ja immateriaalse varade müügist saadud tulu, tulud varadelt ja muud laekumised.

Kohalikel omavalitsustel on õigus kehtestada oma territooriumil kohalikke makse, mis vastavad Kohalike maksude seaduses loetletud nõuetele. Sellisel juhul maksuhalduriks on omavalitsus ise.

Kõige efektiivsemalt saavad KOV-ed teostada maksustamist sfäärides, millistes nad määravad poliitikat. Nii näiteks paljudes riikides peetakse maamaksu kohalikuks maksuks, kuna ainult kohalik omavalitsus saab põhjalikumalt analüüsida maa seisundit, selle ressursside kasutust ning määratleda maakasutuse korra. (Воронин *et al* 1997, 61) Maamaks oma olemusest on väheelastne maks. See ei muutu proportsionaalselt majanduses toimuvate muutustega. (Reiljan, Timpmann 2010)

Samuti kohalike omavalitsuste pädevuses peab olema õigus kehtestada makse, mis on eelkõige seotud munitsipaalkorralduse reguleerimisega. Niisuguste maksude hulka kuuluvad kasutusõiguse piirangu maksud näiteks mootorsõidukimaks.

Väga tähtsad on ka kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud. Selle all peetakse silmas kõigepealt tulud majandustegevusest ja riigilõive. Esimesesse kategooriasse kuuluvad laekumised hariduse, kultuuri, spordiasutuste, sotsiaalasutuste ja üldvalitsemisasutuste majandustegevusest, üüri- ja renditulud ning muud tulud. Riigilõiv on summa, mida tasutakse lõivustatud toimingute tegemise eest.

Oluline on ka linnade ja valdade omandis olevate varade müügist saadud tulu, kuid nende selle maht on väga muutlik ajas ning antud tuluallikat peetakse mittejätkusuutlikuks. (*Ibid.*) Tulud varadelt koosnevad intressi- ja viivisetuludest ja omanikutulust. Muude laekumiste hulka kuuluvad trahvid.

2. EESTI DETSENTRALISEERITUS RAHVUSVAHELISES VÕRDLUSES

Järgmine peatükk annab üldise ülevaate fiskaalse detsentraliseerimise ulatusest OECD riikides. Eelmises peatükis on välja toodud levinuimad fiskaalse detsentraliseerimise indikaatorid. Kuna käesolev töö keskendub tuluautonomiale, siis antud peatükis antakse ülevaade fiskaalse detsentraliseerimise tasemest peamiselt kohalike omavalitsuste tulude perspektiivilt.

Peatüki esimeses osas võrreldakse fiskaalautonomiamat ulatust OECD riikides. Et anda ülevaatliku pildi autonoomiamat ulatusest Eestis võrreldes teiste riikidega, kasutatakse kohalike omavalitsuste tulude ja maksutulude osakaalud valitsussektoritulumdes

Teises osas analüüsitakse kohalike omavalitsuste maksuautonomiamat OECD riikides. Selleks kasutatakse maksustamise õiguse detsentraliseerimise indikaator. Analüüsi aluseks on andmed OECD andmebaasist.

2.1. Fiskaalautonomiamat

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonomiamat ulatuse mõõtmiseks võib kasutada erinevaid tulude ja kulude suhteid. Järgnevalt võrreldakse Eesti fiskaalautonomiamat OECD riikidega, kasutades erinevaid kohalike omavalitsuste tulude/kulude ja valitsussektori tulude suhete kombinatsioone (vt Tabel 2).

Tabel 2. Enamlevinud fiskaalautonoomia indikaatorid, 2012

	Konsolideeritud kohalike omavalitsuste tulud/ Konsolideeritud valitsussektoritulum	Kohalike omavalitsuste maksutulud/ Valitsussektori maksutulud	Kohalike omavalitsuste maksutulud/ Kohalike omavalitsuste tulud	Kohalike omavalitsuste maksutulud/ Kohalike omavalitsuste kulud
Eesti	15,24	13,35	47,65	42,93
OECD keskmine	14,55	10,80	38,37	35,84
Põhjamaade keskmine	27,31	25,04	52,52	50,41
Min	2,90 (Mehhiko)	1,09 (Kreeka)	8,50 (Holland)	4,34 (Tšehhi)
Max	38,01 (Rootsi)	36,62 (Rootsi)	72,72 (Island)	72,62 (Island)
Standardhälve	8,14	8,54	17,05	18,09

Allikas: OECD andmebaas, autori arvutused

Tabeli 2 esimene veerg näitab konsolideeritud kohalike omavalitsuste tulude osakaalu kogu konsolideeritud valitsussektori tuludes. Selline indikaator on kõige vähem ülevaatlik autonoomia taseme mõõtmisel, kuna sisaldab alles valitsustasandite omavahelised tulude ülekandeid, mis ei ole otseselt seotud fiskaalse autonoomiaga. Kuigi indikaator annab üldist pilti, kuna näitab, kui suur osa valitsussektori tuludest on koondunud kohalikesse omavalitsustesse. Eestis on KOV-ide käsutuses 15,24% valitsussektori tuludest, mis on 0,69 protsendipunkti võrra rohkem OECD riikide keskmisest ja 12,07 protsendipunkti võrra vähem Põhjamaade keskmisest. Nende andmete põhjal võib järeldada, et OECD riikides finantsvahendid juhitakse siiski tsentraliseeritud, kuna suurem tulude osa on koondatud keskvalitsusesse. Varieerumine riigiti ei ole väga suur (standardhälve 8,14).

Tabeli 2 teises ja kolmandas veerus välja toodud indikaatorid sobivad paremini fiskaalautonoomia taseme määramiseks. Maksutulude osakaal näitab kui suure osa tuludest hangib KOV ise. Teise osa moodustavad keskvalitsuse toetused. Eesti KOV-ide maksutulud 2,55 protsendipunkti võrra suuremad, kui OECD riikide keskmine. Samas see on 11,69 protsendipunkti võrra väiksem, kui Põhjamaade keskmine. Kõikumine riigiti on suurem, kui konsolideeritud tulude osakaaludel (standardhälve 8,54). Eesti KOV-ide maksutulude osakaal KOV-ide tuludest on 9,28 protsendipunkti võrra kõrgem, kui OECD riikide keskmine ja 4,87 protsendipunkti madalam, kui Põhjamaade keskmine. Selle indikaatori näitajad aga suuresti erinevad riigiti (standardhälve 17,05).

Viimase veeru indikaator näitab, kui suure osa kohalike omavalitsuste kulutustest on rahastatud maksutuludega. Tulemused peavad olema sarnased kolmanda veeruga, kui KOV-ide eelarvepositsioonid on tasakaalus. Eesti näitaja on 7,09 protsendipunkti võrra suurem, kui OECD riikide keskmine ja 7,48 protsendipunkti võrra väiksem, kui Põhjamaade keskmine. Varieerumine riigiti on veel suurem, kui eelmise näitaja kohta (standardhälve 18,09).

Vahekokkuvõtteks võib järeldada, et Eestis kõik näitajad on märgatavalt suuremad, kui OECD riikide keskmine, kuigi veel märgatavamalt väiksemad, kui Põhjamaade keskmine. Põhjamaades fiskaalse autonoomia tase on palju kõrgem, kui OECD keskmine. Seda tõestavad Tabelis 2 toodud keskmiste näitajad, kui ka iga indikaatorite maksimaalsed väärtused.

2.2. Maksuautonoomia

Maksuautonoomia taset võib hinnata kasutades maksustamise õiguse detsentraliseerimise indikaatorit. Selle viimased andmed on saadaval 2008. aasta kohta. Indikaator aitab paremini määrata autonoomia ulatust, kuna eristab nende maksude osakaalud, mida ei saa pidada omatuludeks. Eestis see on näiteks füüsilise isiku tulumaks. Sellised maksutulud on võetud arvesse, kui arvutatakse teisi fiskaalautonoomia indikaatoreid, kuid sisuliselt need ei luba hinnata autonoomia taset. Füüsilise isiku tulumaks on Eestis riiklik maks ja KOV-idel puudub õigus selle kehtestamiseks ja maksumäära sätestamiseks. Seega tegeliku autonoomia taseme määramiseks tuleb kindlasti seda arvesse võtta ja maksustamise õiguse detsentraliseerimise indikaator on selleks väga sobilik. Tabelis 3 on võrreldud Eestit selle indikaatori osas OECD keskmise ja Põhjamaade näitajatega.

Tabel 3. Maksustamise õiguse detsentraliseerimise indikaator, 2008

	A1	A2	B1	B2	C	D1	D2	D3	D4	E	F
Eesti	0,6	-	-	6,1	-	-	-	93,3	-	-	-
OECD keskmine	14,4	0,2	15,2	43,0	0,0	-	1,8	8,2	5,2	4,8	7,2
Soome	-	-	86,4	5,2	-	-	-	-	8,2	-	-
Rootsi	-	-	97,7	-	-	-	-	-	-	2,3	-
Taani	-	-	87,3	10,4	-	-	-	2,3	-	-	-
Island	-	-	-	93,7	-	-	-	-	-	-	6,3
Norra	-	-	-	98,2	-	-	-	-	-	1,8	-

Allikas: OECD andmebaas, autori koostatud

2008. aasta andmete kohaselt 93,3% Eesti KOV-ide maksutuludest moodustavad maksud, mille kehtestab ja mille määra sätestab ühepoolselt keskvalitsus. Siia hulka kuulub füüsilise isiku tulumaks. See on riiklik maks, mille määra ja omavalitsustele makstava osa määrab keskvalitsus. 6,1% moodustavad maksud, mille maksumäära sätestab KOV ja keskvalitsus ei sätesta valitud määra ülem- ja/või alampiiri. Eestis sellele kategooriale vastab maamaks. Ülejäänud 0,6% moodustavad maksud, mille kehtestamise õigus on KOV-idel ilma keskvalitsusega konsulteerimata. Need on kohalikud maksud. Selgub, et kuigi maksutulud Eestis moodustavad märksa osa kohalike omavalitsuste tuludest (47,65%), vaid 6,7% maksutuludest võib klassifitseerida omatuludeks. Ainult 0,6% maksutuludest on täielikult autonoomsed maksutulud.

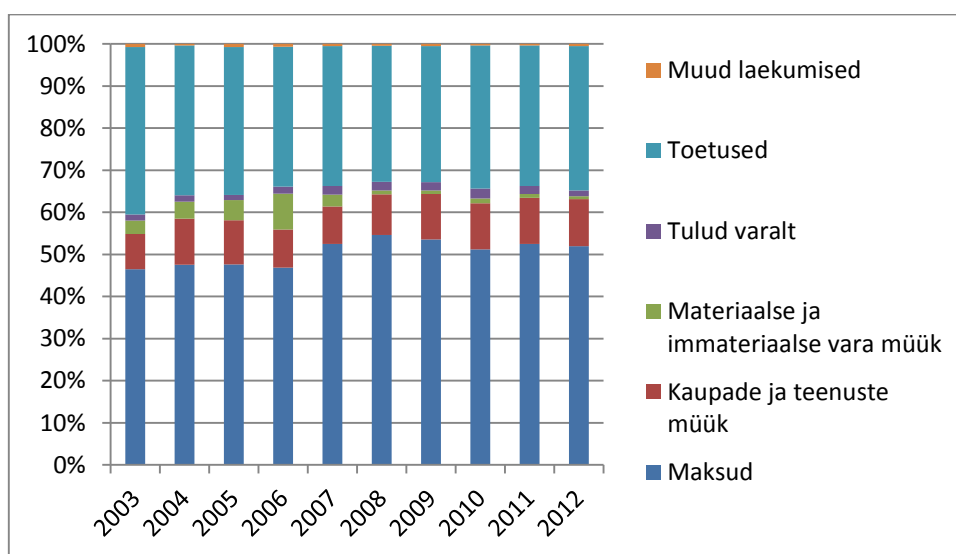
OECD riikides on kõige populaarsemad on *B2* kategooriasse kuuluvad maksud (43%). Teine osatähtsuse järgi kategooria on *B1* (15,2%). Teiste sõnadega need on maksud, mille maksumäära sätestab kohalik omavalitsus ja keskvalitsus ei sätesta selle maksu alam- või ülempiiri. Üsna sageli kasutakse ka täielikult autonoomseid makse (14,4%). Kuigi tulude ja maksutulude osakaalud Eestis võrreldes OECD keskmisega olid suuremad, siiski OECD riikides keskmiselt maksuautonoomia tase on suurem.

Huvitav on ka olukord Põhjamaades. Tulemused ei erine riigiti palju, mille põhjal võib järeldada, et kõikides Põhjamaades on kasutusel enam vähem sarnane süsteem. Ükski riikidest ei kasuta A kategooriasse kuuluvaid makse. Eelistatakse B kategooriat (kas B1 või B2 moodustavad peaaegu 90% maksutuludest). Võib järeldada, et Põhjamaades maksuautonoomia on kõrgel tasemel.

Kuigi ükski indikaatoritest ei ole ideaalne fiskaalse detsentraliseerimise taseme määramiseks, annab nende igäühe süstemaatiline analüüs üldist pilti autonoomia ulatusest riigis. Samuti ei ole otstarbekas vaadelda ainult ühe indikaatori eraldi. Parema ülevaate saamiseks peab analüüsima kõike.

3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE TULUDE JA OMATULUDE ANALÜÜS

3.1. Kohalike omavalitsuste tulud



Joonis 3. Eesti kohalike omavalitsuste tulude protsentuaalne jaotus aastatel 2003-2012

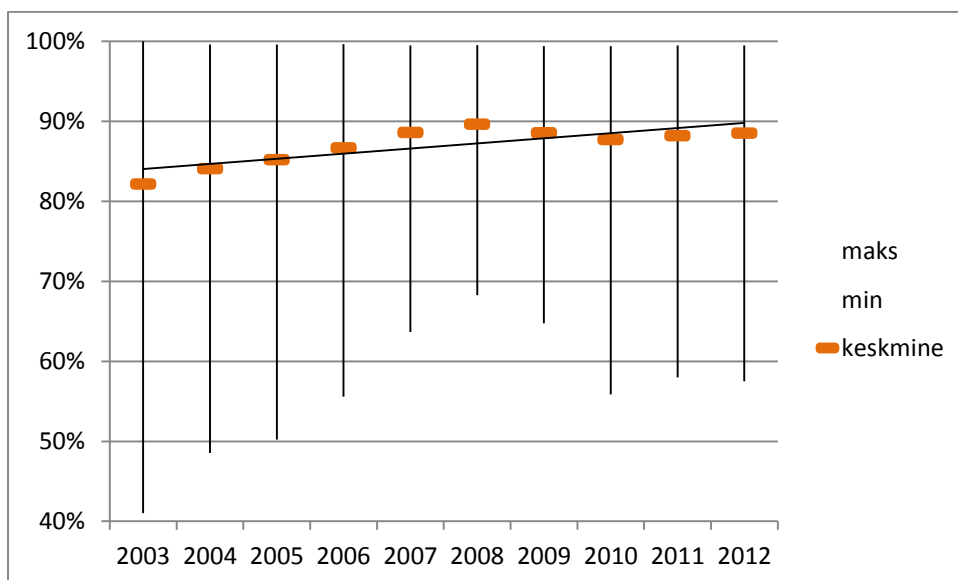
Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Eesti kohalike omavalitsuste tulud koosnevad järgmistest osadest:

- **Maksud.** Nagu nähtub jooniselt 3 moodustavad maksutulud peamise osa tuludest. Nende osakaal vähe varieerus aastatel 2003-2012, aastal 2008 selle osakaal oli maksimaalne (56%). Üldiselt vaadeldaval perioodil maksutulud suurenesid 6 protsendipunkti võrra. Maksutulud omakorda koosnevad järgmistest osadest: (1) füüsilise isiku tulumaks (2) maamaks (3) kohalikud maksud
- **Toetused.** Riiklikust tasandusfondist (tasandus- ja toetus) tehakse omavalitsustele eraldised, mille eesmärgiks on tasakaalustada erinevusi ja kindlustada minimaalne toimetulek. See on teine osatähtsuse järgi tululiik. Selle osatähtsus perioodil 2003-

2012 vähenes 6 protsendipunkti võrra. Kõige suurem toetuste osakaal oli vaadeldava perioodi algusel ja moodustas 40%. Kuni 2009. selle osakaal aeglaselt vähenes, saavutades selle madalaima osakaalu aastatel 2008-2009 (32%). Järgmistel aastatel selle osatähtsus veidi suurenes ja 2012. oli juba 34%. Siit võib järeldada, et kriis oluliselt ei mõjutanud kohalike omavalitsuste toetuste protsentuaalset osakaalu ehk sõltuvus riigikeskvalitsuse tulusiiretest pärast kriisi ei suurenenud.

- **Kaupade ja teenuste müük.** Selle tululiigi osatähtsus suurenes vaadeldava perioodi jooksul 3 protsendipunkti võrra. Nelja viimaste aastate jooksul selle osakaal ei muutunud ja püsis tasemel 11% omavalitsuste tuludest.
- **Materiaalse ja immateriaalse vara müük.** Antud tululiigi osakaalud vaadeldaval perioodil märgatavalt muutusid. Alustades 3%-st aastal 2003 selle osatähtsus suurenes 9%-ni 2009. aastal. Järgmisel aastal selle osakaal oluliselt kahanes (3%) ja viimase viie aasta jooksul see moodustas ainult 1% omavalitsuste tuludest.
- **Tulud varadelt.** Selle tululiigi löikes olulisi muudatusi ei toimunud ja üldiselt nende osakaalud on olnud tühised ehk kõikusid vahemikus 1%-2%.
- **Muude laekumiste** osatähtsus ei ületanud ühelgi aastal ühe protsendi.



Joonis 4. Füüsilise isiku tulumaksu laekumiste minimaalsed, maksimaalsed ja keskmised osatähtsused kogu maksutuludes aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Ühe autonoomia taseme mõõtmise indikaatoriks on maksude osakaalu kogutuludes arvutamine. Eelmises peatükis oli näidatud, et selline indikaator sobib alles rahvusvaheliste võrdluste tegemiseks. Kogu maksutulude hulka on arvesse võetud ka füüsilise isiku tulumaks, mis ei kuulu omatulude hulka ja seega selle arvestamine annab moonutatud pildi.

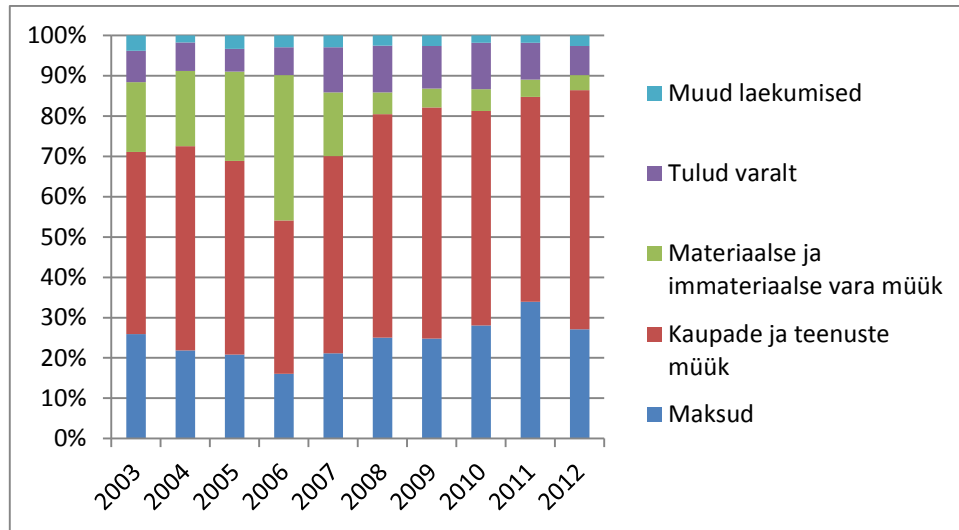
Joonis 4 näitab, et füüsilise isiku tulumaks moodustab suure osa kogu maksutuludes. Kui aastal 2003 antud maksuliik moodustas 82,13% kogu maksutuludest, siis 2012. aastaks see suurenes 6,05 protsendipunkti võrra. Suurim osakaal oli 2008. aastal ja moodustas 89,63%. Enne kriisi füüsilise isiku osakaal suurenes püsivalt ja siis vastavalt omamaksude osakaal vähenes, mille põhjal võib järeldada, et maksuautonoomia püsivalt vähenes.

Joonistelt 3 ja 4 võib järeldada, et kohalike omavalitsuste sõltuvus keskvalitsusest on siiski kõrgel tasemel. Perioodil 2003-2012 toetuste osakaal vähenes 6 protsendipunkti võrra ja samas maksutulud suurenesid selle sama 6 protsendipunkti võrra. Arvestades, et suurema osa moodustab füüsilise isiku tulumaks ja vaadeldaval perioodil selle osakaal alles suurenes, siis võib järeldada, et tuluautonoomia vähenes.

3.2. Kohalike omavalitsuste omatulude analüüs

Antud alapeatükis vaadeldakse lähemalt ja analüüsitakse kohalike omavalitsuste omatulusid eesmärgiga tuvastada selle tendentsid vaadeldaval perioodil.

Käesoleva uurimistöo raames võetakse omatulude hulka järgmised tululiigid: maksud (kohalikud maksud ja maamaks), kaupade/teenuste müük (riigilõiv, tulu majandustegevusest), materiaalse ja immateriaalse vara müük, tulu varadelt (intressitulu, omanikutulu, tulu mittetoodetud põhivaralt), muud laekumised (sh trahvid).



Joonis 5. Omatulude protsentuaalne jaotus aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Omatulude liigid on jaotatud omavahel ebaühtlaselt (vt Joonis 5). Suurema osakaaluga on tulud saadud kaupade ja teenuse müügist. Selle osatähtsus vähenes kuni 2006. aastani. Just sellel aastal toimus erakorraline materiaalse ja immateriaalse vara müügi osatähtsuse suurenemine (22%-lt 2005. aastal 36%-ni 2006. aastal). Aastal 2007 selle osakaal vähenes rohkem kui kaks korda ja järgmiste aastate jooksul selle osakaal püsis vähenema, 2012. jõudis see 4%-ni. Kaupade ja teenuste müügist saadud tulud on vastupidi viimaste kuue aasta jooksul aina suurenesid ja aastal 2012 moodustasid juba 59% kogu omatuludest.

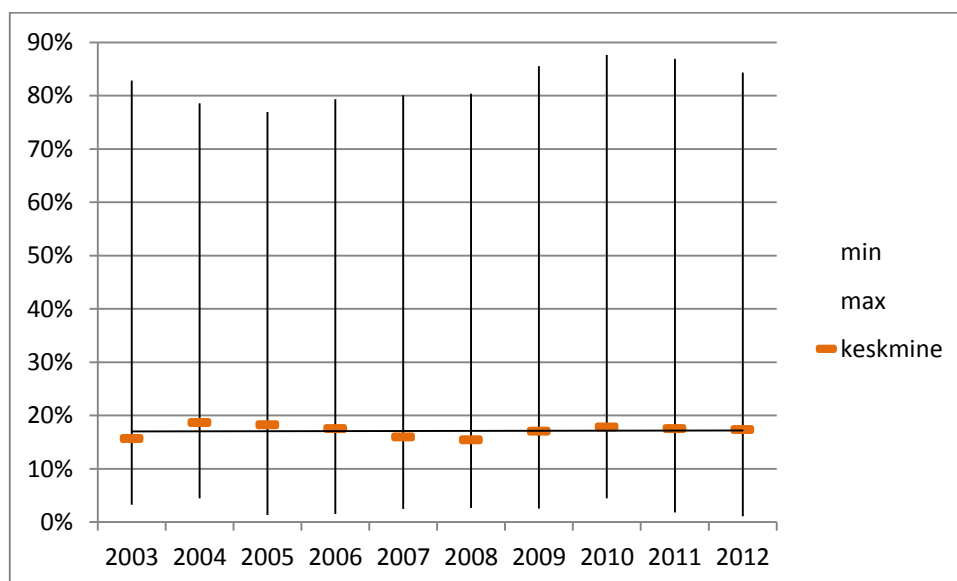
Kõige suuremad muudatused on toimunud kaupade ja teenuste müügist saadava tulude ja materiaalse ja immateriaalse varade müügist saadava tuludega. Üldiselt tulud kaupade ja teenuste müügist suurenesid vaadeldava perioodi jooksul 14 protsendipunkti võrra ja materiaalse ja immateriaalse varade müügist saadud tulud vähenesid 13 protsendipunkti võrra. Teiste omatululiikide osakaalud oluliselt ei muutunud.

Märkamisväärse osa moodustavad ka maksutulud. Selle tululiigi osakaalud kõikusid vaadeldaval perioodil. Selle üldine trend on sarnane kaupade ja teenuste müügist saadava tulude trendiga. Aastani 2006 maksutulude osatähtsus järk-järgult vähenes. Perioodil 2007-2011 selle osakaal suurenes, suurem maksutulude osakaal juhtus 2011. aastal (34%). Järgmisel aastal aga selle osatähtsus hakkas jälle vähenema. Üldiselt maksutulud perioodil 2003-2012 suurenesid ühe protsendipunkti võrra.

Tulud varadelt on olnud vähema osatähtsusega perioodil 2003-2012. Kõige suuremad osakaalud olid aastatel 2008 ja 2010 (12%). Käesoleva perioodi jooksul selle tululiigi protsentuaalne osatähtsus vähenes ühe protsendipunkti võrra. Muude laekumiste osatähtsused on olnud tühised aastatel 2003-2012.

Omatulude struktuurse jaotuse analüüs annab informatiivset ülevaadet, millised omatulude liigid prevaleerivad ning kuidas nende osakaalud ajas muutuvad, kuid ei väljenda üldist tendentsi. Edaspidi vaadeldakse omatulude minimaalseid, maksimaalseid ja keskmiseid osakaalusid kogu kohalike omavalitsuste tuludest. Analüüs aitab hinnata, kas esineb tendents omatulude protsentuaalse osakaalu suurenemisele, kas kõikumised omavalitsuste vahel suurenevad või vastupidi vähenevad.

Omatulude hulka kuuluvaid materiaalse ja immateriaalse vara müügist teenitud tulud, tulud varadelt ning muud laekumised ei vaadelda üksikasjalikult, kuna need osakaalud olid üldjuhul väikesed vaadeldaval perioodil.

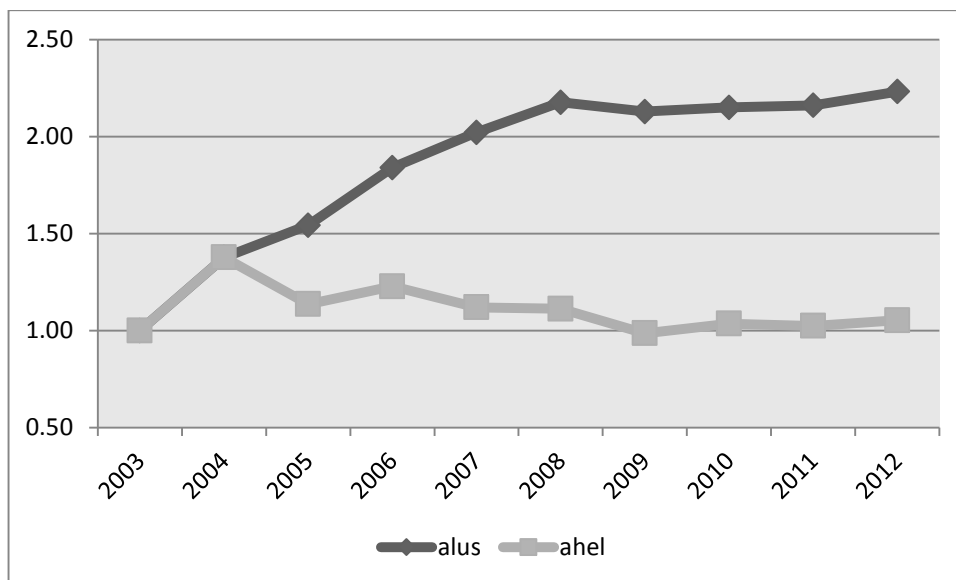


Joonis 6. Omatulude osakaalud kohalike omavalitsuste kogutuludest aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Jooniselt 6 on näha, et aastatel 2003-2012 keskmiselt Eesti kohalikel omavalitsustel olulisi muutusi omatulude osakaalus ei esinenud. Perioodi algusel moodustasid keskmiselt omatulud 15,65% kogutuludest. Aastal 2012 selle keskmine osatähtsus oli juba 17,34% ehk omatulude osakaal keskmiselt aastatel 2003-2012 suurenes 1,69 protsendipunkti võrra.

Suurim omatulude osakaal on olnud aastal 2004 18,69%. Selle eelnenud aastal osakaal oli alles 15,65% ehk ühe aasta jooksul toimus oluline kasv 3,04 protsendi punkti võrra. Järgmiste nelja aasta jooksul omatulude osakaal aeglaselt vähenes ja aastal 2008 moodustas 15,42%, mis on olnud väiksem keskmine näitaja vaadeldaval perioodil. Oluline on ka rõhutada, et omatulude osakaalud suuresti kõikuvad haldusüksuste vahel. Mõningatel kohalikel omavalitsustel omatulud moodustavad peaaegu 80% kogutuludest (nt Mäetaguse vald) ja samal ajal mõnede omavalitsuste omatulude osad on tühised, moodustades alla 5% (nt Piirisaare vald, aastal 2012 omatulude osakaal oli ainult 1,08%). Suuremad omavahelised erinevused esinesid aastal 2006 (standardhälve 10,44%). Kõige vähemad kõikumised juhtusid aastal 2008 (standardhälve 9,47%).



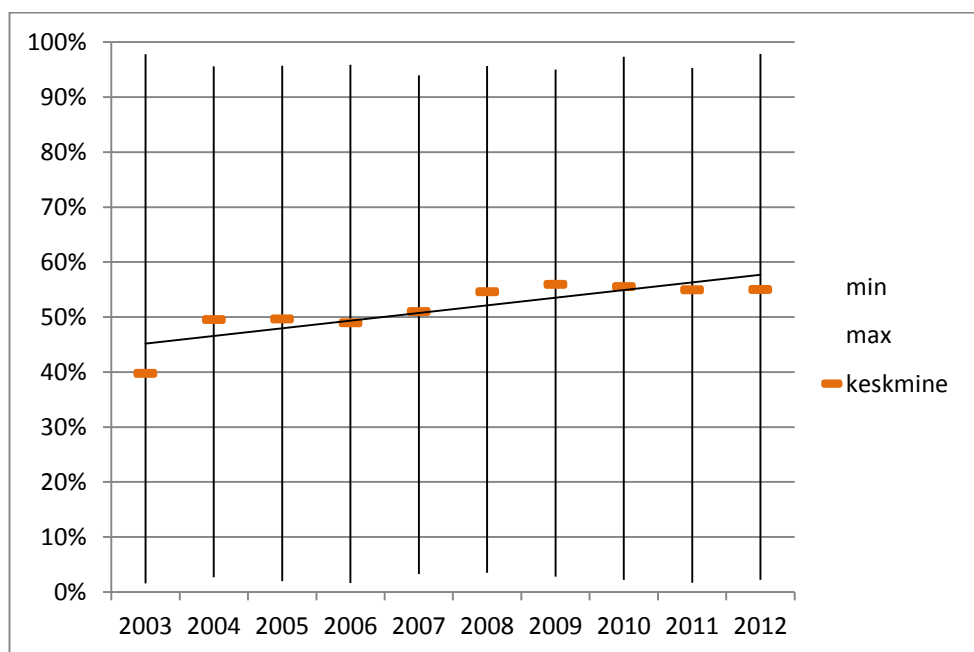
Joonis 7. Omatulude ahel- ja alusindeksid (2003=1) aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Ahel- ja alusindeksite analüüsi põhjal saab hinnata omatulude kasvutempod (vt Joonis 7). Alusindeks näitab protsentuaalsed muutused võrreldes baasaastaga (baasaastaks on võetud aasta 2003). Perioodil 2003-2012 omatulude laekumised suurenesid 1,23 korda. See püsivalt järsult suurenes aastani 2008, pärast kasv aeglustus. Selle põhjuseks on arvatavasti 2008. aastal juhtunud kriis, mis mõjutas kas iga tululiigi laekumise väikest vähenemist või mingi kindla tululiigi laekumise suurust. Seda saab hinnata alles pärast iga tululiigi lähemat vaatlemist.

Ahelindeksid näitavad toimunud muutusi võrreldes eelmise aastaga. Suurim hüpe juhtus 2003 ja 2004 aastate vahel. Aasta jooksul suurenesid omatulude laekumised 38%. Pärast ahelkasvutempo aeglustus ja aastal 2009 juhtus negatiivne juurdekasv (-1%). Selle põhjuseks võib-olla aasta varem juhtunud kriis, mille tulemusena tulude laekumised vähenesid. Kolme viimase aasta jooksul juurdekasv oli positiivne, kuid kõikus alles 1,04-1,02 vahel.

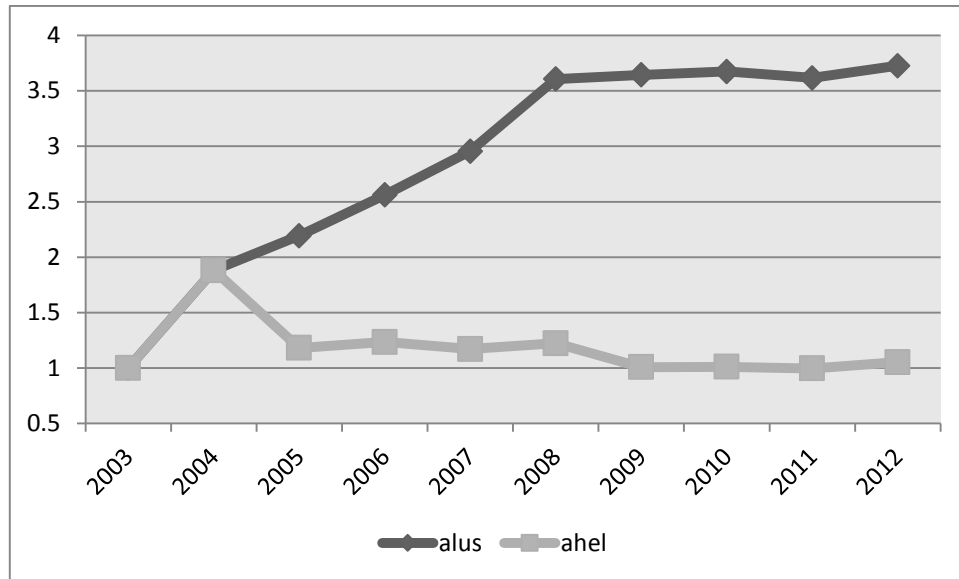
3.2.1. Kaupade ja teenuste müük



Joonis 8. Kaupade ja teenuste müügist laekumiste minimaalsed, maksimaalsed ja keskmised osatähtsused kogu omatuludest aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Protsentuaalse osakaalu muutuse analüüs annab ülevaadet toimunud protsentuaalsetest muutustest teise omatulude suuruse kohta, kuid ei kajastu selle absoluutset juurdekasvu. Indeksite analüüs on selliste järelduste tegemiseks sobivam ja näitlikum.



Joonis 9. Kaupade ja teenuste müügi tulude ahel- ja alusindeksid (2003=1) aastatel 2003-2012
Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

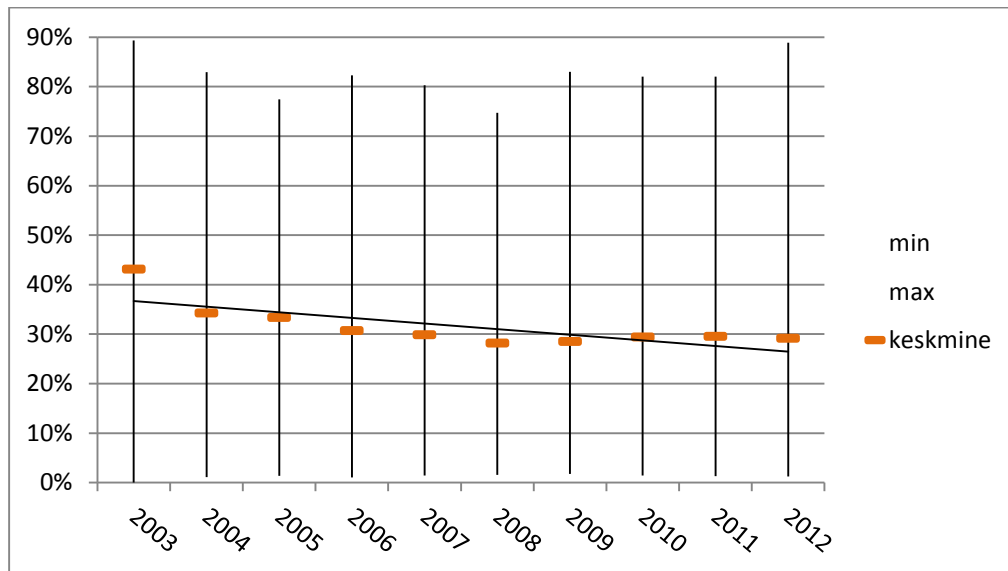
Jooniselt 9 on näha, et perioodi jooksul suurenesid kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud peaaegu kolm korda (2012 aasta alusindeks 3,73). Selle tululiigi järsk kasv esines aastani 2008. nelja aasta jooksul suurenes see peaaegu 2 korda. Järgmistel aastatel selle suurenemine aeglustus, aastal 2011 toimus väike langus. Ahelindeksite analüüs näitab, et antud tululiik on kriisi suhtes vähe tundlik. Enne 2008. toimus pidev kasv, mis moodustas 17%-23% aastas 2009. suurenesid kaupade ja teenuste müügist saadud tulud alles 1 protsendipunkti võrra. Ühelgi aastal ei toimunud negatiivset juurdekasvu ehk ahelkasvutempo on olnud perioodi jooksul alati positiivne.

3.2.2. Maksud

Maksudel on kaks ülesannet: ühelt poolt on nad tuluallikaks valitsussektorile; teiselt poolt saab nendega reguleerida majandust. (Воронин *et al*, 1997, 58)

Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. (MKS, §2)

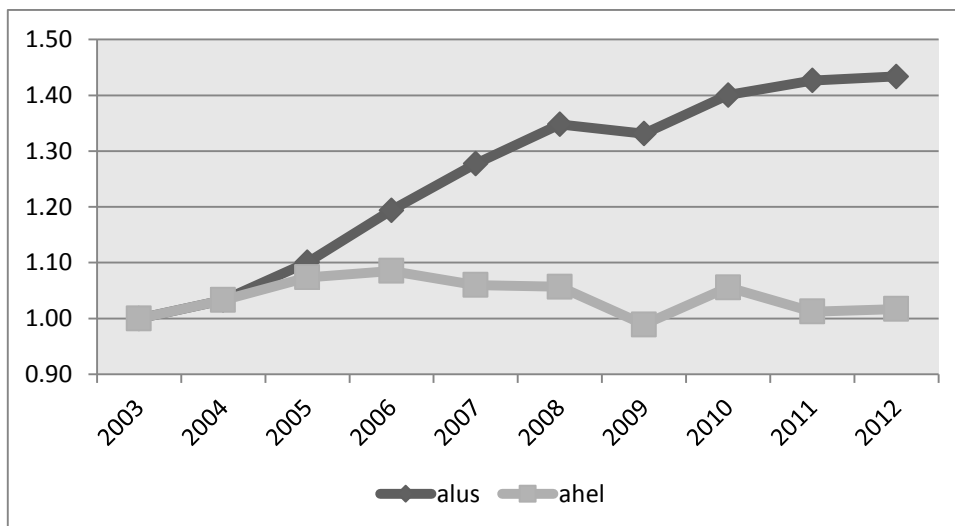
Käesoleva töö raames ei vaadelda lähemalt kõiki maksutuluseid, mis laekuvad kohalike omavalitsuste eelarvetesse, vaid neid, mis moodustavad omatulu. Nendeks on maamaks ja kohalikud maksud.



Joonis 10. Maksutulude laekumiste minimaalsed, maksimaalsed ja keskmised osatähtsused omatuludest aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Joonis 10 illustreerib maksude keskmise ning minimaalsete ja maksimaalsete osakaalusid. Nähtub, et see moodustab märksa osa omatuludest. Selle keskmine osakaal varieerus vahemikul 29,12%-43,14%. Vaadeldava perioodi jooksul toimus oluline maksude osakaalu vähenemine 14,02 protsendi punkti võrra. Aastate lõikes toimusid ka väikesed suurenemised, kui need ei ületanud muutust 0,88 protsendipunkti võrra. Suurim langus juhtus 2003. ja 2004. aastate vahel, mis moodustas 8,86%. Kõikumised omavalitsuste vahel vähenesid aastatel 2003-2012. Kui 2003. aasta standarthälve väärtus oli 21,77%, siis 2012. aastal oli see juba 17,47%. Kõige vähem kõikusid väärtused aastal 2008 (16,68%).



Joonis 11. Maksutulude ahel- ja alusindeksid (2003=1) aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Kasvutempode analüüs näitab, et maksud on kriisi suhtes veidi tundlikumad (vt Joonis 11). Alusindeksid kasvasid püsivalt järsult kuni 2008. aastani. 2009. aastal võrreldes eelmise aastaga toimus üheprotsendiline langus (2009. aasta ahelindeks 0,99). Järgmisel aastal toimus märkamisväärne hüpe (6 protsendipunkti võrra), kuid kahe viimase aasta jooksul kasv aeglustus, kuid püsivalt positiivne. Üldiselt, perioodi jooksul maksude laekumised suurenesid 43 protsendipunkti võrra, mis on palju väiksem kui kaupade ja teenuste müügist saadud tulude suurenemine. Kuna maksutulused moodustavad mitu maksuliiki, siis peab lähemalt uurima, millised on nende omavahelised jaotused ja millised nendest liikidest mõjutavad üldist pilti rohkem.

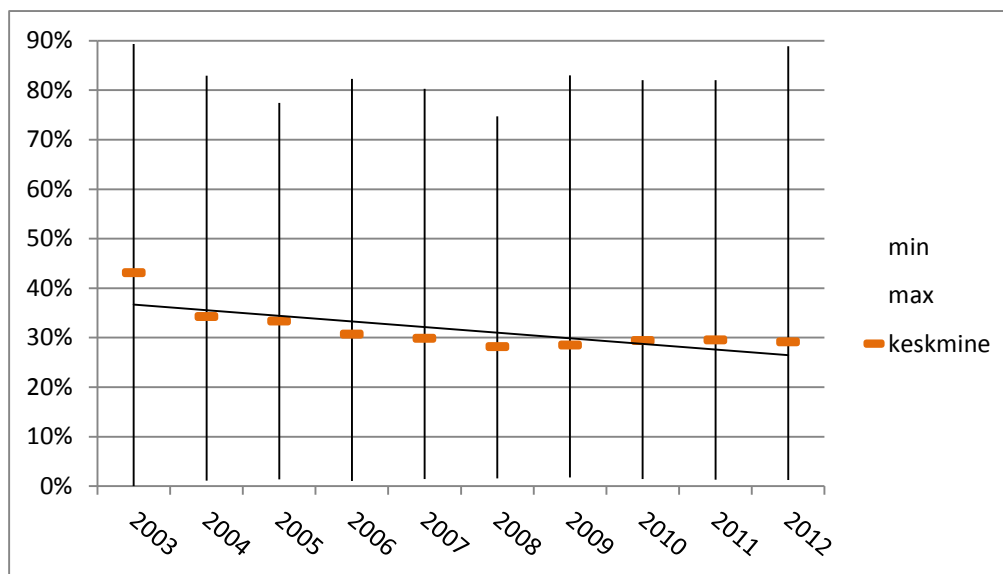
Tabel 4. Maamaksu ja kohalike maksude osatähtsused kogu omamaksudest, (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maamaks	85,08	83,44	81,1	79,68	76,43	80,36	83,62	78,29	66,86	85,44
Kohalikud maksud	14,92	16,56	18,9	20,32	23,57	19,64	16,38	21,71	33,14	14,56

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Maksutulused moodustavad kaks maksu liiki. Nende omavaheline jaotus on ebahühtlane. Suurima osa moodustas vaadeldaval perioodil maamaks (Tabel 4). Võrreldes esimese ja viimase vaadeldava perioodi maamaksu osakaalud omamaksudest, nähtub, et peaaegu mingisugust muutust ei toimunud (kasv 0,36 protsendipunkti võrra). Kuigi aga perioodi jooksul need osakaalud suuresti kõikusid. Nii näiteks perioodil 2003-2007 vähenes maamaksu osatähtsus 8,65 protsendi punkti võrra. Kahe järgmise aasta jooksul see suurenes ja pärast jälle hakkas vähenema. 2011 ja 2012. aastate vahel juhtus järsk hüppe (18,58%). Kohalike maksude laekumised samuti niipalju kõikusid. Selle suurim osakaal oli 2011. aastal (33,14%). Selline kohalike maksude suur osakaal on pigem erand, selle põhjuseks oli müügitulude suur laekumine.

Maamaks. Maamaksuga maksustatakse kogu maa (v.a. seadusega ettenähtud maksuvaba maad). Maksukoormust kannab maa omanik või maa kasutaja. Maamaksu seadus jõustus 1993. aastal. Aastani 1996 laekus 50% maksutulust kohalike omavalitsusele; pärast hakkas laekuma maks kohaliku omavalitsuse eelarvesse täies ulatuses. Maksumäär kõigub 0,1-2,5% maa maksustamishinnast aastas; täpsema määra kehtestatakse, lähtudes maa hindamise seadusest (MaaMS, §1-§5).



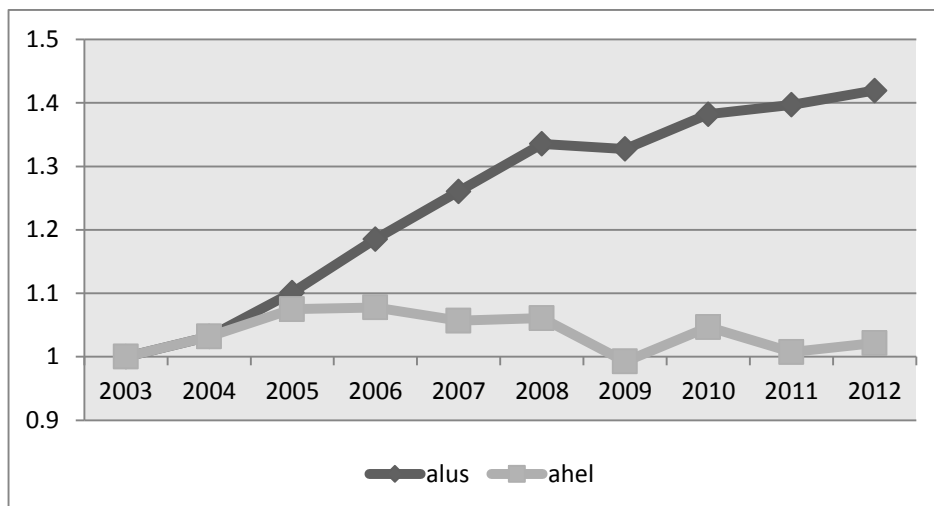
Joonis 12. Maamaksu laekumiste minimaalsed, maksimaalsed ja keskmised osatähtsused omatuludest aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Maamaksu keskmiste ja ekstremaalsete väärtused ja dünaamika on sarnane kogu omamaksutulude omaga. Selle põhjuseks on see, et maamaksu tulud moodustavad väga suure osa omamaksu tuludest. Seega muutused, mis toimuvad maamaksu laekumistes kohe peegelduvad üldise omamaksutulude tendentsis.

Maamaksu keskmine osatähtsus aastatel 2003-2012 vähenes 14,01 protsendi punkti võrra. Sarnaselt kogu omamaksude tuludega suurim langus juhtus aastal 2004 (8,83 protsendi punkti võrra). Kuni 2009. aastani toimus pidev osakaalu langus. Sellel aastal osatähtsuse väärtus oli minimaalne vaadeldaval perioodil (27,73%). Selle järgnes kolmeaastane osakaalu kasv ja viimasel aastal see jälle vähenes.

Perioodil 2003-2008 vähenes maamaksu kõikumine erinevate haldusüksuste vahel (võrrelda standardhälve 2003. aastal 22,03% ja 2012. aastal 17,64%). Tulemus on sarnane omamaksutulude kõikumise analüüsi tulemusega. Vähemad kõikumised esinesid aastal 2008 (16,74%). (vt Joonis 12)



Joonis 13. Maamaksu tulude ahel- ja alusindeksid (2003=1) aastatel 2003-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Vaadeldes perioodi 2003-2012 (Joonis 13), on näha, et toimus pidev aluskasvutempo kasv (ainult aastal 2009 selle väärtus oli veidi väiksem, kui eelmise aasta indeks, pärast see jälle püsis kasvama). Ahelindeksite analüüs näitab, et kriisijärgsel aastal kasvutempo oli negatiivne, kuigi järgmisel aastal see tunduvalt suurenes. Ahelkasvutempo tippaastaks oli 2006. Seega võib järeldada, et maamaks, olles ikkagi kriisi suhtes tundlik, kiiremini jõudis sellega toime tulla. Viimase aga aasta ahelindeks vähenes, mis tähendab, et kasvutempo kasv pidurdas.

Kohalikud maksud. Eestis rakendatakse järgmised kohalikud maksud:

- **Reklaamimaks.** Maks reklaamile on üks levinuim kohalikke maksude liigist Eestis. Seisuga 2011. aasta lõppu saavad 48 omavalitsust sellest maksust tulu, 2003. oli neid 47. Enamasti seda kasutatakse linnades. Kuna antud maksuliik on kohalik maks, siis erinevate haldusüksuste vahel selle määrad ja muud tingimused ei lange kokku. Vaatleme selle lähemalt Tartu linna näitel. Reklaamimaks on avalik – õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamise ja linnapildi kujundamise eesmärgil maksumaksja poolt tasumisele kuuluv kohalik maks. Maksuobjekt on reklaam ja kuulutused, mis on Tartu linna territooriumil paigaldanud füüsilise või juriidilise isiku poolt, samuti ühissõidukitele paigaldatud reklaam. Vastavalt Tartu Linnavolikogu määrusele on selle määr 1 ruutmeetri eest 4 krooni päevas. (Tartu Volikogu Määrus 48, §1 lg 1, §4 lg 4)

- **Müüгимaks.** Müüгимaksu maksavad kauplemis- või teenindusluba omavad FIE-d ja juriidilised isikud. Müüгимaksu maksab tegevuskohajärgselt kaupleja, kes tegutseb jaekaubanduse, tootlustuse või teenindusega. Maksuobjektis on müügid kaupade ja teenuste maksumus müügihinnas. Kohalik omavalitsus on volitatud kehtestada ise määra, kuid mitte rohkem kui 1% kauba müügihinnast. (KoMS, §8) Eesti Maksu maksajate Liit saatis ettepaneku tunnistada müüгимaksu kehtetuks, kuna see on vastuolus kuue käibemaksu direktiiviga artikliga 401 (Pulk S., 2010). Aastal 2003 oli see maks kehtestatud 12 haldusüksustel, 2011. aastal aga alles kolmes (Maardu, Tallinn, Harku). 2012. aasta algusest on müüгимaks kehtetu.

- **Teede ja tänavate sulgemise maks.** Antud maksu maksavad füüsilised ja juriidilised isikud demonstratsioonide, rongkäikude ja muude ürituste korraldamise, ehitus- või remonttööde puhul, kui sellega kaasneb üldkasutatava tee, tänav, väljaku, pargi, puhkeala või selle osa sulgemine. (KoMS, §11)

- **Mootorsõidukimaks.** Seda maksavad liiklusregistris registreeritud mootorsõidukeid omanikud või kasutajad mõlemad juriidilised ja füüsilised isikud. Tasutakse kasutaja või omaniku elu- või asukoha järgselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Mootorsõidukimaksuga ei maksustata riigi, omavalitsuse, kaitseväge, Kaitseväe, invaliidide, välisriigi diplomaatide sõidukeid ja ka need sõidukid, mida maksustatakse raskeveokimaksuga. (KoMS, §12)

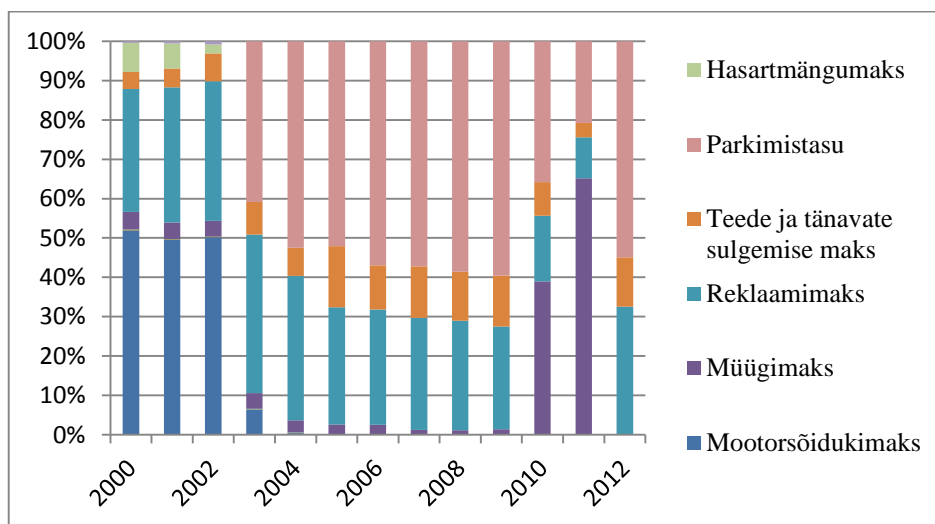
- **Loomapidamismaks.** Loomapidamismaksu maksavad looma omanikud. Maksustavate loomade loetelu kehtestab volikogu. Ei maksustata politsei, kaitseväge ja muude riikliku asutuste ning pimedate inimeste koerte pidamist. Muude soodustusi ja vabastusi kehtestamise korrad on volikogu volitusel. See on otsene tarbimismaks ning selle eesmärgiks on vähendada loomade pidamist. (KoMS, §13)

- **Lõbustusmaks.** Seda maksu maksavad tasulise meelelahutusürituste korraldajad või meelelahutusasutuste omanikud. Maksu määra ja soodustusi on õigus kehtestada omatahtsi omavalitsusel. Eestis seda maksu praegu ei rakendata. (KoMS, §14)

- **Parkimistasu.** Parkimistasu kehtestatakse parkimise korraldamise eesmärgil avalikul tasulises parkimisalal. Seda vaevalt saab nimetada kohalikuks maksuks kuna juba nimetusest lähtudes see on *tasu*, mitte *maks* ja erinevalt teistest kohalikest maksudest seda määratakse vastavalt liikluseadusele. Ent see on lisatud Kohalike maksude seaduses kohalike maksude loetellu. (KoMS, §14)

- **Paadimaks.** Paadimaksuga maksustatakse kuni 12 meetripikkusi paadide, jahtide, kaatrite pidamist. Selle maksu määra ja soodustusi saab kehtestada volikogu. Samas tal on õigus keelata tehniline ülevaatus maksu mittetasunud isikule. (KoMS, §9) Tunnistatud kehtetu 2012. aastast.

Eestis kohalike maksude rakendatakse harva. Selle keskmine üle Eesti kõigub vahemikul 0,08-0,14%. Siseministerium toob selle põhjuseks kohalike omavalitsuste huvi puudumine, kuna suuremad maksulaekumised vähenevad riigist saadava toetuse suurust. Märkame ainult, et 2003. aastal see oli tasemel 0,09%, kriisi ja kriisijärgsel aastal see veidi vähenes 0,08%-ni ja kahe järgmise aasta jooksul suurenes 0,14%-ni.



Joonis 14. Kohalike maksude protsetuaalne jaotus aastatel 2000-2012

Allikas: Statistikaamet, autori arvutused

Joonisel 14 on toodud kohalike maksude protsentuaalsed osatähtsused. Vaadeldava perioodi jooksul on toimunud märkamisväärsed muutused osatähtsuse jaotuses. On näha, et alates aastast 2010. kaotas parkimistasu liidripositsiooni. 2010. ja 2011. aastate jooksul tohutult suurenes müügitmaksu osatähtsus. Aastani 2009 oli selle osatähtsus nullilähedane, kuid 2010. aastal toimus järsk tõus ja see moodustas juba tunduva osa (39%) ning järgmisel aastal oli see juba üle 60%. Reklaamimaksu osatähtsus on vähenenud. Endise 40% asemel oli 2011. aastal see juba üle 10%. Teede ja tänavate sulgemise maks on olnud suhteliselt stabiilse osatähtsusega kõikides vahemikus 7,11%-15,52%, kuid viimasel aastal vähenes see 3,7%-ni. Alates aastast 2005 mootorsõidukimaksu laekumised on võrdsed nulliga.

4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

4.1. Tulemused ja järeldused

Rahvusvaheline võrdlus näitas, et võrreldes teiste OECD riikidega, fiskaalautonoomia Eestis on üsna madal. Kohalike omavalitsuste tulude ja kulude osatähtsuste analüüsi põhjal võib teha positiivseid järeldusi, et fiskaalautonoomia on Eestis palju kõrgem, kui OECD riikides keskmiselt. Kuid lähim maksuautonoomia analüüs näitas, et fiskaalautonoomia ulatus on palju väiksem, kui esmalt näib.

Läbiviidud uuring näitas, et viimase 10 aasta jooksul ei esinenud KOV-ide kindlasuunalist omatulude suurenemise tendentsi. Selle keskmine osakaal on jäänud peaaegu samale tasemele (suurenes alles 1,69 protsendipunkti võrra). Kuigi aga indeksite analüüsi põhjal saab järeldada, et absoluutselt omatulud suurenevad. 10 aasta jooksul suurenesid need tulud 1,23 korda. Samuti indeksite analüüs näitas, et omatulud on kriisi suhtes vähetundlikud ja on võimelised üpris kiiresti taastuma.

Omatulude liikide jaotuses on toimunud suuremad muutused. Kaupade ja teenuste müügitulude osatähtsus omatulude hulgas on suurenenud 14 protsendipunkti võrra. See kasv on aset leidnud peamiselt materiaalse ja immateriaalse varade müügist saadavate tulude osatähtsuse vähenemise arvelt. Kaupade ja teenuste müügitulude osakaal, mis 2012. aastal oli 59%, on pidevalt kasvanud alates 2006. aastast. Terve uuritava perioodi vältel on täheldatavad suured erinevused kohalike omavalitsuste vahel. Indeksite analüüs näitas, et ajavahemikul 2003-2012 kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud suurenesid 273 protsendipunkti võrra. Samuti antud tululiik on väheelastne kriisi suhtes. 2009. aastal selle kasvutempo aeglustus, kuid siiski jäi positiivseks.

Suuruselt teise osatähtsusega omatulu liik on maksud. Maksude osakaalud omatuludest on pidevalt olnud alla kolmandiku ning on kõikunud vaadeldavate aastate lõikes. Analüüs näitas, et maksude keskmine osakaal omatuludes kahaneb. Maksude kasvutempod on võrreldes kaupade ja teenuste müügist saadavate tuludega palju aeglasemad. Maksutulude absoluutne juurdekasv on vaid 43%. Kriisi perioodil on omatulus sisalduvate maksude

laekumised olnud üsna stabiilsed. Kuid kahe viimase analüüsitud aasta jooksul on maksude ahelkasvutempod aeglustunud.

Kuna maamaks moodustab suurema osa omamaksutuludest, siis selle analüüs on peaaegu täielikult sarnane kogu omamaksutulude analüüsiga. Kohalikud maksud ei ole populaarsed Eestis ja neid rakendatakse harva.

Üldiselt, tuluautonoomia on kahaneva trendiga. Kuigi omatulude osakaalud kogu KOV-ide tuludest on olnud vaadeldaval perioodil enam vähem stabiilsed, esineb tendents maksuautonoomia vähenemisele. Füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogu KOV-ide maksutuludest püsivalt kasvab vaadeldaval perioodil. See tähendab, et maamaksu ja kohalike maksude osakaal vastavalt väheneb, mille kohaselt võib järeldada, et maksuautonoomia väheneb.

Kuigi kaupade ja teenuste müügist saadud tulude osakaal kogutuludes kasvab, kahaneb omatulude alla klassifitseeritavate maksude laekumiste maht. Ühe tululiigi osakaalu kasvu neutraliseerivad teiste tululiikide osakaalude langused. Selleks, et omatulud tervikuna suureneksid, peab suurenema kõigi omatulu liikide osakaal kogutuludes või mingi omatulu liigi osatähtsuse suurenemine peab olema suurem kui teise omatulu liigi osatähtsuse vähenemine. Muutused on toimunud, näiteks keskvalitsuse poolt tehtavate eraldiste osatähtsus kohalike omavalitsuste tuludes on vähenenud, kuid jälle see ei tähenda kohe, et omatulude osakaal oleks suurenenud.

Samas on üsna selge, et omatulude osakaal Eestis peaks suurenema. Rahvusvahelised võrdlused näitavad, et Eesti tuluautonoomia on väga tagasihoidlik. OECD poolt 2002. aastal tehtud uuring (Fiscal... 2002) näitas, et kui Eestis oli 1999. aastal omatulude osakaal omavalitsuste kogutuludest 15%, siis Kesk- ja Ida-Euroopa keskmine oli samal ajal 25%. (Tšehhis nt 40%).

Järgmine peatüki osa tutvustab teise riikide kogemust tuluautonoomia küsimustes. Ilmselt, mõned soovitused võivad olla rakendatavad ka Eestis.

4.2. Ettepanekud

Rahvusvaheline võrdlus näitas, et suure tuluautonoomia tasemega on Põhjamaad. Eesti maksuautonoomia jääb alla keskmisel OECD riikide maksuautonoomia. Eriti suur on aga lõhe Põhjamaade maksuautonoomiaga. Seega, kui rääkime fiskaalautonoomiast (käesoleva töö

kontekstis peamiselt tuluautonoomiast), siis on mõtet pöörata tähelepanu Põhjamaade kogemusele. Edaspidi tuuakse kaks võimalust, mis võivad seletada Põhjamaade suurema fiskaalautonoomia taset.

Rootsis jälgitakse kolme eeldust, mis tagavad tugevad omavalitsused. Nendeks on 1) legaalne pädevus ehk seaduse alusel võimalus teha kohalikul tasandil otsuseid, mis puudutavad kohalikke elanikke, 2) finantsressursid, 3) demokraatlik organisatsioon. (Häggeroth 2000, 11). Rootsis toimus peale Teist maailmasõda kaks suurt haldusreformi. Eestis kavatakse 2017. oktoobriks ellu viia reformi, mille eesmärgiks on haldussuutlikkuse tõus, kvaliteedi paremine. Reformi käigus tekivad suuremad omavalitsused, mis on võimelised tagama sotsiaalse arengu ja pideva majanduskasvu. (Viks, 2012, 2) 2007. aastal lõppes haldusreform Taanis. Uus struktuur toimib efektiivselt ning reform läks sujuvalt. (Aalbu *et al*, 2008, 18) Nii Taani kui ka Rootsi kogemus näitab, et haldusreform võiks olla üheks võimalikuks lahenduseks omavalitsuste probleemide leevendamiseks. Kuigi aga selline idee käib vastu lähimusprintsiibiga. Tähendab, poliitikute informeeritus kohalike elanikke vajadustest väheneb kuna elanikke arv suureneb. Seega omavalitsus ei pruugi pakkuda parimaid avalikke teenuseid ja üldse nende kättesaadavus väheneb.

Soomes omavalitsuste autonoomia algas nende suveräänses õiguses maksustada residentide. Seal kohalik tulumaks ja kinnisvaramaks katavad peaaegu poole kuluvajadusest (Siitonen *et al*, 2001, 4). Kuigi Eestis tegelikult on omavalitsustel õigus kehtestada makse, kasutatakse seda võimalust vähe, kuna kohalikud maksud on administratiivselt ebaefektiivsed. Et tõsta kohalike maksude populaarsust, vajab see süsteem ümberkorraldust, kuid see peab olema ellu viidud väga sujuvalt. (Ulst 2001, 255) Käesolevas töös läbi viidud analüüs näitas, et just maksuautonoomia väheneb. Seega võib-olla on otstarbekas proovida teha kohalikke makse atraktiivsemateks. Olemasolevatele kohalikele maksudele tuleks juurde lisada vähemalt üks suure tulubaasiga maks. Suure tulubaasiga maksud on näiteks kohalik tulumaks, kinnisvara maks ja müügitaks.

Eestis kohalikud maksud on vähe rakendatavad. Tuluautonoomia suurendamise võimalustest rääkides, peab esmalt mõtlema just maksuautonoomia suurendamisest. Selle lähem ja põhjalikum analüüs on heaks käesoleva töö arendamise võimaluseks.

KOKKUVÕTE

Kohalikud omavalitsused saavad oma eelarve tulud kolmest peamisest allikast: omatuludest, riigieelarvest tehtud eraldistest ning laenudest. Selleks, et KOVid toimiksid efektiivselt peavad nad olema piisavalt sõltumatud riigikeskvalitsusest ehk olema võimelised ise hankima vajalikke finantsvahendeid ning saama vabalt otsustada, millele ressursse kulutada, lähtudes kohalike elanikke vajadustest.

Fiskaalne autonoomia olemasolu, mis koosneb kulutuste autonoomiast ja tuluautonoomiast aitab KOV-idel efektiivsemalt tegutseda. Kui kohalikud võimud omavad suuremat otsustusõigust, soodustab see kohalike elanike poliitilist aktiivsust. Fiskaalse föderalismiteooria kohaselt peab avalike kaupadega varustamine vastama lähimusprintsipi. Kohalikul tasandil tunnetatakse paremini kohaliku elanikkonna soove. Seega mida rohkem on omavalitsustel otsustusvõimalust, seda paremini on rahuldatud elanikke vajadused.

Fiskaalne detsentraliseerimine ja fiskaalautonoomia võivad kaasa tuua ka probleeme. On oht, et fiskaalne detsentraliseerimine toob kaasa suurema negatiivsete välismõjude leviku, sest KOVid oma otsuste langetamisel ei pruugi arvestada kuludega, mida nad naaberomavalitsustele tekitavad. Mastaabisäästu ära kasutamine on piiratud. Samuti kohalike maksude administreerimine on kulukas. Ent kirjanduses detsentraliseerimist peetakse positiivseks nähtuseks, millele peab kippuma.

Fiskaalse detsentraliseerimise taseme mõõtmiseks kasutatakse enamasti kahte näitajat: KOVide tulude osatähtsust valitsussektori tuludes ning KOVide kulutuste osatähtsust valitsussektori kulutustes. Üldist valitsussektori tulude detsentraliseerituse taset mõõtvate indikaatorite osas on Eesti näitajad võrreldes OECD riikide keskmisega märgatavalt kõrgemad, kuid jäävad alla Põhjamaade keskmisele.

Tuluautonoomiat paremini hindavate maksuautonoomia indikaatorite osas on aga Eesti tunduvalt kehvem OECD maade keskmisest. Veelgi nigelam on Eesti maksuautonoomia võrreldes Põhjamaadega. Vähest maksuautonoomiat põhjustab see, et füüsilise isiku tulumaks, mis läheb arvesse detsentraliseerimise indikaatorite arvutamisel ja mille osakaal on peaaegu 90% kohalike omavalitsuste maksutuludest, ei kuulu omatulude hulka.

Maksuautonoomia on Eestis aastate jooksul ka vähenenud, sest füüsilise isiku tulumaksu osakaal KOVide maksutuludes suurenenud.

Käesolevas töös kasutati kohalike omavalitsuste omatulude suhet kogu kohalike omavalitsuste tuludesse. Töö eesmärgiks oli hinnata tuluautonoomia taset Eesti KOV-tel. Leiti, et see on Eestis püsinud perioodil 2003-2012 suhteliselt stabiilne ega erine kuigi palju OECD 2002. aasta uuringu tulemustest, kus leiti, et see suhe oli 1999. aastal 15%. Seega võib järeldada, et 14 aasta jooksul Eestis KOVide sõltuvus keskvalitsusest ei ole suurenenud ega kahanenud. Seega sissejuhatuses püstitatud hüpotees oli ekslik.

Omatulude struktuuri osas on toimunud märgatavamad muutused. Kaupade ja teenuste müügist saadavad tulude osakaal omatuludes on olnud kasvutendentsiga perioodil 2003-2012. Maksulaekumiste osakaal on olnud vastupidise trendiga. Kuna maksulaekumistest suurima osa moodustab maamaks, siis on maksulaekumiste langus peamiselt seotud maamaksu laekumiste vähenemisega. Kohalikud maksud on vähe kasutatavad Eestis. Nende kumulatiivne mõju omatulude struktuurile on olnud aastatel 2003-2012 nullilähedane. Samuti näitas uuring, et omatulud ja omatulude liigid eraldivõetuna on kriisi suhtes vähetundlikud.

Uuringu põhjal saab järeldada, et omatulude osakaal on olnud Eestis viimasel kümnendil stabiilne, kuid maksuautonoomia on vähenemise tendentsiga. Võrreldes teiste OECD riikidega on Eesti kohalike omavalitsuste maksuautonoomia tase väga tagasihoidlik. Eestis peaks seetõttu suurendama maksuautonoomiat lisades kohalike maksude nimistusse vähemalt ühe suure tulubaasiga maksu. Suure tulubaasiga maksude hulka võib lugeda kohaliku tulumaksu, müüginmaksu ja kinnisvaramaksu. Soomes jt Põhjamaades rakendatakse näiteks kohalikku tulumaksu. Põhjamaade kogemust kohalike maksudega tuleks Eestis lähemalt tundma õppida.

VIIDATUD ALLIKAD

Aalbu H., Böhme K., Uhlin A. (2008) Haldusreform. Argumendid ja Väärtused, Nordregio

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
Vastu võetud 14.10.1985 RT II 1994, 26, 95

Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States (2002). Paris: OECD, Sept.

Häggeroth, S. (2000) Local Governance. The Case of Sweden. Lund: Hjalmarson & Höhberg

Kohalike maksude seadus (KoMS) Vastu võetud 21.09.1994
[RT I 1994, 68, 1169](#)

Kohalike omavalitsuste eelarve. Statistikaamet
http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/02Kohalike_omavalitsuste_eelarve/02Kohalike_omavalitsuste_eelarve.asp

Maamaksuseadus (MaaMS) Vastu võetud 06.05.1993
[RT I 1993, 24, 428](#)

Maksukorralduse seadus (MKS) Vastu võetud 20.02.2002
RT I 2002, 26, 150

Meloche, J, Vaillancourt, F, Yilmaz, S. (2004) Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? World Bank Policy Research Working Paper 3254

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York

OECD Fiscal Decentralisation Database
<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

Pulk S. (2010) Maailmas pole midagi lihtsam kui müügi maks... EML, Rahandusministeerium

Reiljan, J, Timpmann, K. (2010) Eesti kohalike omavalitsuste sõltumatuse tagamine. Riigikogu Toimetised (55-68). Tallinn: Riigikogu Kantselei
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14303>

- Rondinelli, D, Nellis, J., (1986) "Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism", Development Policy Review IV, Blackwell, ISSN 0078-7116, ZDB-ID 8793499. - Vol. 4.1986, 1, p. 3-23
- Siitonen, P., Valkama, P. (2001) Some overview aspect about infrastructure concessions and local government services in Finland at year 2000. University of Tampere.
- Swianiewicz, P. (2003) Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper, 2003, No. 26, 58 p
- Tartu Linnavalikogu Määrus. Reklaamimaks Vastu võetud 07.12.2006 nr 48
- Timpmann, K. (2010), Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused
- Trasberg, V. (2003) Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded artiklid. Tallinn: Mattimar, 2003, lk. 484-491.
- Tulumaksuseadus (TuMS) Vastu võetud 15.12.1999
[RT I 1999, 101, 903](#)
- UNDP (1997) Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy
- UNDP (1998) Draft Report on Global Workshop on UNDP/MIT Decentralized Governance Research Project, Amman, Jordan, June 14 - 16
- United Nations (DDSMS and UNDP) (1996) Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, ref St/Tcd/Ser.E/46
- Ulst, E. (2000) Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs, Leping LMJRI 10699 EMFA komponent PA-3
- Ulst, E. (2001) Fiskaaltsentralismi poolt- ja vastuargumendid, Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga: IX Teadus- ja Koolituskonverentsi Ettekanded – artiklid (Tartu-Värska, 28.-30. juuni 2001).- Berlin: Berlin-Verl. Spitz, ISBN 3830501471.-2001, p. 252-259
- Viks, A. (2012) Eestis Aastatel 1996-2009 Ühinenud Kohalike Omavalitsuste Finantsmõjude analüüs

Велихов, Л.А. (1928) Основы городского хозяйства. М.-Л., Госиздат.

Воронин, А.Г., Лапин, В.А., Широков, А.Н. (1997) Основы управления муниципальным хозяйством

Караваева, И.В. (2007) Финансовые проблемы муниципалитетов, Финансы. -2007. - № 8. - С. 28 - 31

Либоракина, М.И.(2003) Зарубежный опыт организации местного самоуправления, Политика. № 4. С. 225-237

РЕЗЮМЕ

СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ ЭСТОНСКИХ МЕСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ В ПЕРИОД 2003-2012: СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Анна Григорян

Определённую часть доходов местных самоуправлений должны составлять собственные доходы. Чем большую долевую часть они составляют, тем выше уровень фискальной автономии данной административной единицы.

Вопрос увеличения уровня фискальной автономии в Эстонии давно является актуальным. Постоянно проводятся исследования, оценивающие уровень автономии и делаются предложения по его увеличению, но пока тенденции к их значительному увеличению не наблюдается.

Данная работа посвящена исследованию собственных доходов Эстонских местных самоуправлений в период 2003-2012. Целью работы является определение уровня фискальной автономии со стороны доходов. Для этого использовалась описательная статистика, а именно сравнение минимальных, максимальных и средних значений; индексный анализ.

Первая теоретическая часть знакомит с обширным понятием децентрализации, её возможными формами, уровнями. Одним из вариантов деления децентрализации является деление в соответствии с целями. Одной из составляющих является фискальная децентрализация, которая непосредственно связана с понятием фискальной автономии. В главе также приводятся возможные индикаторы, которые помогают определить уровень фискальной автономии.

Прежде чем проводить подробный анализ доходов внутри страны, есть смысл сравнить уровень фискальной автономии с другими странами. Это даёт возможность оценить, насколько прочно положение у нас в стране. Сравнение со странами ОЭСР показало, что уровень фискальной автономии в Эстонии значительно выше, чем

средняя по ОЭСР и намного ниже, чем средняя по странам Северной Европы. Однако более подробный анализ налоговой автономии показал, что положение не настолько оптимистично.

Основная часть исследования посвящена собственным доходам. В Эстонии в эту категорию входят налоговые поступления (за исключением подоходного налога физических лиц), доход с продажи товаров и услуг, доход с имущества, другие доходы (в том числе штрафы). Основными источниками являются налоги и доход с продажи товаров и услуг. Поэтому более подробно рассматриваются именно эти источники.

Анализ показал, что общий уровень собственных доходов увеличился всего на 1,69 процента. Доход от продаж и услуг увеличился на 6 процентов, и на те же 6 процентов уменьшились налоговые поступления. Так как большую часть налогового дохода составляет земельный налог, то изменения обусловлены в первую очередь уменьшением сбора именного этого налога. Местные налоги в Эстонии мало популярны. Их долевая часть от всех собственных доходов не составляет более 1%.

В заключении, по сравнению с другими странами ОЭСР, а также странами Северной Европы отдельно, уровень фискальной автономии в Эстонии значительно ниже. Подробный анализ собственных доходов показал, что в рассматриваемый период их долевая часть от всех доходов местных самоуправлений увеличилась незначительно. Налоговая автономия имеет сильную тенденцию к уменьшению. Исходя из данных выводов, нужно предпринимать меры по увеличению уровня фискальной автономии. Для этого можно обратиться к опыту других стран, а именно стран Северной Европы, потому что именно там уровень фискальной автономии в среднем наивысший в Европе.