

EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD

VIHIK NR. 15

Janno Reiljan, Kadi Timpmann ja Katrin Olenko

**EESTI HALDUSKORRALDUSE ARENGU
SÕLMKÜSIMUSED
ÜHINEMISEL EUROOPA LIIDUGA**

TARTU 2002

Vastutav toimetaja
Liina Kulu

Keeletoimetaja
Eve Kask

Kaane kujundanud
Aita Linnas

© TÜ Euroopa Kolledž, 2002
ISBN 9985-4-0279-0
ISSN 1406-7862
Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410

SAATEKS

Eesti Euroopa Liiduga ühinemine on Eesti ja teiste kandidaatriikide jaoks ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Et eesootavate muutustega edukalt toime tulla, peaksime katsuma enda jaoks selgeks mõelda, mida Euroopa integratsioon meile tähendab ja mida see endaga kaasa toob. Nüüd, kus Eesti ja Euroopa Liidu vahelised ühinemisläbirääkimised on jõudnud lõppjärku, on arutelu liitumise mõjude ja tagajärgede üle ulatuslikum kui kunagi varem. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse eurointegratsiooni teemalisse väitlusesse üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna lõpliku otsuse Euroopa Liiduga ühinemise osas langetab siiski eesti rahvas, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži loengud“ üritab laiendada eurodebatit kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud neliteist vihkut sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangelt akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse integreerumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev brošüüride sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist on toetanud Balti ülikoolide juures tegutsev EuroFaculty programm, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ning Tartu Ülikooli majandusteaduskonna välismajanduse õppetool. Sarjas on praeguseks ilmunud juba neliteist brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikatest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varem ilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>). Ilmumisejärge ootavad vihikud, mis käsitlevad Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seotud probleeme Kesk- ja Ida-Euroopas ning Euroopa poliitilise koostöö arengusuundi.

Head lugemist soovides,

Piret Ehin, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

SISSEJUHATUS

Eesti ettevalmistamine Euroopa Liiduga (EL) ühinemiseks esitab uusi nõudmisi ka riigi halduskorraldusele. Euroopaliku ühiskonnakorraldusega riigis on haldussüsteemil täita vastutusrikkad ülesanded nii demokraatia arendamisel, regionaalse arengu tasakaalustatuse tagamisel kui ka igapäevaste avalike teenuste pakkumisel. Regionaalse arengu aspekt muutub ühinemisel EL-iga eriti kaalukaks, sest ca 80% EL-i eelarvest suunatakse ühise põllumajanduspoliitika (CAP – *Common Agricultural Policy*) ja struktuurifondide kaudu maaelu ja regionaalse arengu toetamiseks liikmesriikides. Praeguse seisuga ei ole Eesti haldussüsteem talle EL-i poolt pandavate ülesannete täitmiseks veel valmis. Eesti haldussuutlikkust on ebapiisavaks hinnanud ka Euroopa Komisjon (Euroopa Kohalike...).

Põhiprobleem ei peitu aga sugugi selles, kas Eesti halduskorraldus vastab EL-i poolt esitatavatele nõuetele, vaid kas see on võimeline looma soodsat keskkonda rahvusriigi arenguülesannete täitmiseks. Järjest suurenev tasakaalustamatus regioonide vahel, aga ka üha süvenev lõhe linna ja maa arengutaseme vahel annavad tunnistust sellest, et Eesti keskvoim ei suuda veel rahuldaval tasemel täita oma ülesandeid. Kohalikul võimul puuduvad aga võimalused oma valitsusüksuse elanike huvisid mõjusalt esindada. Eesti ei vasta oma arenguloogikalt praegu EL-i põhimõtetele: EL-is vastavad rahvusriigid riikidevahelise integratsiooni süvenemisele kasvava hoolitsusega enda tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest. Eestis tuleb EL-iga liitumisküpsuse saavutamiseks halduskorraldust oluliselt edasi arendada ja tugevdada, et olla valmis kaitsma oma rahvuslikke huve nii enne kui ka pärast EL-i liikmeks saamist.

Tulenevalt Riigikogu poolt 28. septembril 1994. a ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta §-st 9 (RT II 1994, 26, 95), on Riigikogul kohustus kindlustada vallad ja linnad piisavate rahaliste vahenditega, mida omavalitsused võivad oma ülesannete täitmiseks vabalt kasutada. Sealjuures on väiksemate rahaliste vahenditega kohalike omavalitsusüksuste (edaspidi kasutatud ka lühendit KOV) kaitseks vajalik rakendada mehhanisme, millega tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebahühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei tohi kahandada kohalike omavalitsusüksuste otsustusvõimet neile antud volituste piires.

Eestis on kohalike omavalitsuste finantsolukord viimastel aastatel destabiliseerunud ja paljudel juhtudel halvenenud. Ühelt poolt on kasvanud ülesannete hulk, mis on antud kohalike omavalitsuste vastutusalasse. Teisest küljest puudub kohalikel omavalitsustel seaduste alusel kujunev stabiilne tulubaas, mis võimaldaks kohalikkude arengut pikaajaliselt planeerida ja tõhusalt juhtida. Riigi poolt antavad tulumaksusoodustused õõnestavad kõigi, eriti aga vaesemate omavalit-

suste tulubaasi. Riigieelarvest eraldatava tasandusfondi summad jäid 2001. ja 2002. aastal nominaalselt samale tasemele. Seega realselt eraldised kohalikele omavalitsustele vähenesid. 19. juunil 2002. a. Riigikogus vastu võetud lisaeelarves kohalikele omavalitsustele eraldatud 185 miljonit krooni parandasid küll olukorda, kuid ei muutnud üldist tendentsi.

Kohalikele omavalitsustele seadustega pandavad ülesanded on kas täielikult (kohalike teede remont, euronõuded koolisööklatele, töötuskindlustuse seaduse rakendamine) või osaliselt (õpetajate palgarahad, toimetulekutoetused) rahalise katteta. Hinnanguliselt on lõhe KOV-ile pandud kohustuste ning võimalike tuluallikate vahel suurusjärgus 2 miljardit krooni (Lauritsen 2000). Koos tulubaasi nõrgendamisega on keskvalitsus viimastel aastatel oluliselt vähendanud kohalikele omavalitsustele suunatavaid riiklikke investeeringuid ja andnud nende jaotamise õiguse regionaalseid vajadusi mittetundvate ministriumide pädevusse. Täpsustada tuleb nn. õpilaste pearaha vormis koolide rahastamist, kuna see ei arvesta õpilaste arvust sõltumatut püsikulude taset ja seab sellega raskesse olukorda väikese õpilaste arvuga koolid. Seega muudab keskvalitsuse fiskaalpoliitika paljud kohalikud omavalitsused võimetuks täitma neile põhiseaduse ja muude seadustega pandud kohustusi, ning Vabariigi Valitsus ei vii ellu Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga võetud kohustusi.

Tartu Ülikooli teaduri E. Ulsti hinnangul on Eesti riigi fiskaalsüsteem võrreldes paljude teiste riikidega, sh ka Balti riikidega, alates 1994. aastast tunduvalt tsentraliseeritum. Tsentralismiga kaasneb KOV-i ebapiisav fiskaalautonoomia, ülalpeetavuse mentaliteet, motivatsiooni puudumine otsimaks täiendavate tulude genereerimiseks võimalusi, KOV-i vastutamatus kohaliku elu korraldatuse või korraldamatus asjus. Füüsilise isiku tulumaks on väga tundlik majandusaktiivsuse indikaator ja peaks seetõttu jääma ka edaspidi põhiliseks KOV-i tuluallikaks. Lähitulevikus tundub olevat otstarbekas teha füüsilise isiku tulumaks jaotatavaks maksuks, tõstes KOV-i osa (Ulst 2000). Füüsilise isiku tulumaksu KOV-idele kuuluva osa suurendamise tulemusena tõuseks maksu- ja muude omatuludega toimetulevate KOV-ide arv ja kasvaks nende huvi maksutulude suurendamise suhtes. Teisalt suureneks aga tulude ebavõrdsus KOV-ide vahel. Hoolimata kõigi omavalitsuste maksutulude suurenemisest jääb seega oluline roll täita tulude tasanduse süsteemil. Seejuures peaks arvesse võtma demograafilist situatsiooni, infrastruktuuri olemasolu, sh hooldatavate teede pikkust (km-s), kooliealiste laste ja pensionäride arvu, inimasustuse tihedust jpm.

Puudustele KOV-i iseseisva tulubaasi osas viitas ka Euroopa Nõukogu esindaja, kes kontrollis Eesti seaduste vastavust Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale. Kontroll toimus seoses viie aasta möödumisega Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimisest Riigikogu poolt 1994. a. sügisel. Oma raporti majandusküsimuste osas soovitab Euroopa Nõukogu esindaja Eesti parlamendile, et

omavalitsusüksustel peaks olema võimalik kehtestada füüsilise isiku tulumaksu ja määrata selle suurust.

Eestis on hädavajalik kiiresti lahendada käsumajandusliku halduskorralduse vastuolu Eesti riigi demokraatliku arengueesmärgiga:

- tagada kahe võimutasandi sisuline sõltumatus;
- sundida keskvõimu tegema oma haldustööd riigi arengustrateegiate ja poliitikate väljatöötamiseks;
- võimaldada kohalikul omavalitsusel täita oma haldusülesandeid;
- tagada haldusasutuste õiguste ja kohustuste, võimaluste ja vastutuse tasakaalustatus;
- rahastada nii keskvalitsust kui ka kohalikke omavalitsusi seaduste alusel vastavalt neile pandud ülesannetele;
- töötada välja rahastamise normatiivid ja valemid, mis tagavad iga ülesande täitmisel täieliku rahalise katte;
- luua valla initsiatiivi stimuleeriv rahastamismehhanism.

Kohalik omavalitsus peaks olema keskvõimust sõltumatu võimutasand, mis täidab oma ülesandeid inimeste elu ja töö korraldamisel seadustega antud volituste ja vahendite abil. Tegelikult on aga vallad Eestis muudetud keskvõimust sõltuvaks. Ilma stabiilse (seadustes fikseeritud normatiivide ja rahastamiskorra alusel kujuneva) tulubaasita ei saa kohalik võim sõltumatuks muutuda.

Juhtimise teoriast ja praktikast on teada, et edukas reform nõuab põhjalikku eeltööd. Reformi alustades peab olema selge, millised on ümberkorralduste eesmärgid, nende saavutamiseks olemasolevad võimalused ja vajalikud ressursid, ressursside allikad ja nende suunamise mehhanismid, millisteks kujunevad rakendatavate abinõude otsese ja kaudse mõju tagajärjed ühiskonnaelu erinevates valdkondades. Demokraatlikus ühiskonnas lisandub ülalttoodule tähtsa eeldusena veel rahva poolehoid ümberkorraldustele. Rahvas peab olema veendunud, et ümberkorraldused parandavad tema heaolu. Inimeste ebakindlus oma tuleviku suhtes tekitab psühholoogilise barjääri, mis raskendab reformide teostamist ja kahandab nende tulemuslikkust. Haldusreformi ettevalmistamine on eriti vastutusrikas ülesanne. Ühekülgsus haldusprobleemide käsitlemisel ja lahenduste poolikus võivad põhjustada riigile ja rahvale suuri kahjusid majandus-, sotsiaal- ja poliitikasfääris. Eestis on haldusreformi sõlmküsimumused seni veel komplekselt läbi analüüsimata.

Käesoleva brošüüri eesmärgiks ongi analüüsida Eesti halduskorralduse arendamise sõlmküsimumusi ja nende lahendamise võimalusi. Peamist tähelepanu pööratakse keskvõimu ja kohalike omavalitsuste suhete korraldamisele. Kõigepealt käsitletakse demokraatliku haldusmõtte tekkimisega seotud probleeme. Teiseks vaadeldakse kohalike omavalitsuste rolli ühiskonnas. Seejärel vaadeldakse Eesti KOV-i funktsioonide rahastamise taset ja dünaamikat ning tehakse ettepanekud, kuidas viia rahastamine vastavusse KOV-i ees seisvate ülesannetega. Edasi analüüsitakse haldusreformi läbiviimise vajalikkust. Lõpuks vaadeldakse, kui

8 EESTI HALDUSKORRALDUSE ARENG JA PROBLEEMID

vajalik on ellu viia Eestis palju kõneainet pakkunud haldusterritoriaalne reform ning millised on sellega seonduvad probleemid. Lisades esitatakse arvutused KOV-i tulubaasi taseme kujundamise kohta vastavalt esitatud ettepanekutele.

DEMOKRAATLIKU HALDUSMÖTTE DEFITSIIT EESTIS

Eesti halduskorralduse ajalooline areng

Enne II maailmasõda kehtis Eestis kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. 1939. aastal oli Eestis 281 esimese tasandi kohalikku omavalitsust (248 valda ja 33 linna) ning 11 maakonda teise tasandi omavalitsustena (Ulst 2000). Esmatasandi kohalike omavalitsuste (vallavalitsuste) vastutusala oli piiratud, ulatuslikumaid teadmisi ja ressursse nõudvad ülesanded olid maakonna valitsuste kanda. Neljas esimese järgu linnas – Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Narvas – olid kaks omavalitsustasandit ühendatud (Preem 2000).

Okupatsiooniperioodil loodi kõigepealt valdade allüksustena külanõukogud, seejärel aga vallad ja maakonnad likvideeriti seoses rajoonide moodustamisega (Ulst 2000). Külanõukogud olid riigivõimu esindajaks kohtadel, kohalik omavalitsus selle sisulises tähenduses lakkas olemast.

Eesti taasiseseisvumise järel nimetati rajoonid ümber maakondadeks ning enamik külanõukogusid valdadeks, säilitades sellega Nõukogude Liidu aegadest pärit halduskorralduse ideoloogilised alused ja organisatsiooni. 1993. aastal kehtestati ühetasandiline omavalitsussüsteem. Kohalike omavalitsuste üksusteks said võrdse õigusliku staatusega linnad ja vallad, administratiivsete üksustena säilinud maakonnad on sisuliselt riikliku keskvõimu esindajad. Praeguse seisuga on Eestis 247 kohaliku omavalitsuse üksust (42 linna ning 205 valda) ning 15 maakonda (Siseministeeriumi... 2002). Enamik tänaseid valdu on nõukogudeaegsete külanõukogude järglased, mille suurus ja territoriaalne organisatsioon on korduvate ja sageli juhuslikku laadi muutuste tulemus (Haldusreform... 2000). Valdade kujundamise käigus pole tihtipeale arvestatud loomulikke tõmbekeskusi, väikelinnad on jäetud lahku neid ümbritsevast maa-alast (Preem 2000).

Ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamisega püüti võim üksikisikule võimalikult lähedale tuua ning tagada selle kaudu demokraatia areng ühiskonnas. Seejuures lähtuti teiste demokraatlike riikide eeskujul subsidiaarsusprintsiibist, mille kohaselt peavad riigi kohustusi täitma eelistatumalt elanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Subsidiaarsusprintsiibi rakendamist nõuab ka Euroopa Nõukogu liikmesriikide poolt 1985. aastal sõlmitud ja Eesti poolt 1994. aastal täies mahus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95). Paraku ei suudetud Eestis adekvaatselt käsitleda küsimust, kuidas tagada omavalitsusüksuste haldussuutlikkust. Halduskorralduses ei arvestatud piisavalt riigi erinevate piirkondade majandusliku arengutaseme ja

arengutempo ebahütlusest tulenevaid probleeme. Loodud mehhanism kohalike omavalitsuste rahastamiseks võtab enamikult kohalikest omavalitsustest võimaluse valla või linna majanduslikku arengut tõhusalt toetada, valdade areng on muudetud sõltuvaks keskvalitsuse rahaeraldistest.

Halduskorralduse reform Eestis

Eestis on kujunenud olukord, kus suur osa valdu ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki kohalikele omavalitsustele pandud ülesandeid, sealhulgas tagada arendustegevust piirkonnas ning pakkuda elanikele kvaliteetselt, kättesaadavalt ja otsustarbekal viisil avalikke teenuseid (Haldusreform... 2000). Seega on haldusreformi läbiviimine osutunud üha hädavajalikumaks. Haldusreformi keskseks probleemiks on tagada kohalikele omavalitsustele keskvalitsusest sõltumatu ja seaduste alusel kujuneva tulubaas, mis oleks piisav neile pandud ülesannete täitmiseks.

Haldusreformist on püütud eraldi välja tuua haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Juba 1995. a. loodi seadusega võimalus valdade liitumiseks. Hiljem üritati liitumist ergutada, lubades igale ühinevale vallale miljon krooni reformikulude katteks. Need lubadused jäid aga täitmata ning peamine osa ühinemiskuludest jäi valdade kanda. Seetõttu on edusammud olnud kasinad – ühinenud on kaheksa paari omavalitsusüksusi (enamasti keskus + rõngasvald) (Haldusreform... 2000). On selge, et kompleksse reformikavata jätkates ei ole Eesti halduskorraldusega seonduvaid keerulisi ja vastuolulisi probleeme võimalik lahendada.

1999. a. algatatud haldusreformi peamiseks puuduseks oli see, et peatähelepanu ei pööratud kohaliku omavalitsuse ülesannete täpsustamisele ja suhetele keskvalitsusega, eelarveküsimustele ning organisatsioonilise struktuuri kujundamisele, vaid eelkõige administratiivsele ümberkorraldamisele. Sellest ka soov tegeleda haldusreformi sildi all ametnike ümberpaigutamisega – nn. haldusterritoriaalse reformiga. Demokraatliku riigi arengu seisukohalt on ametnike paigutamisel teisejärguline tähtsus, sest see paigutus peaks tulenema ühiskonna arenguvajadusi parimal viisil rahuldava halduskorralduse organisatsioonilisest struktuurist.

Siseministeriumi haldusreformi esialgne projekt nägigi ette kehtiva süsteemi täiustamist järgmistes valdkondades: kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline, eelarveline ja haldusterritoriaalne korraldus ning kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja vastavate ressursside maht. Kuigi projektis rõhutati, et kõik need valdkonnad on kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse tagamisel omavahel seotud ning seetõttu tuleb neid vaadelda koostoimes ja rakendada omavalitsussüsteemi täiustamisel paralleelselt (Haldusreform... 2000), käisid tegelikkuses ägedad vaidlused peamiselt valdade arvu ning suuruse üle. Praegune valitsus on valdade sundühendamisest siiski loobunud, kuid lubab rahaliselt toetada vabatahtlikult

ühinevaid omavalitsusi. Lähiajal ühineb mitu omavalitsust, valitsusest on kinnitus ka juba olemas. 2002. aasta oktoobris valitakse 241 kohalike omavalitsuste volikogu.

Demokraatlike põhimõtete kohaselt peaks vallapiiride üle otsustamine olema asjaomaste omavalitsuste kompetentsis ning keskviim esineks üksnes nõustaja ja abistaja rollis. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356) annab õiguse algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmist valdade ja linnade osas aga nii asjaomastele volikogudele kui ka keskvalitsusele. Seadus nõuab küll, et haldusterritoriaalsete muudatuste korral selgitataks välja kõigi asjassepuutuvate omavalitsusüksuste elanike arvamus, kuid kohustust seda arvesse võtta ei sätestata. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349) ei luba küll kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta ilma vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata, kuid ei nõua samuti selle arvamus arvestamist. Demokraatliku mõtteviisi kohaselt tähendab eeltoodu, et keskvalitsus on kohustatud algatatud territoriaalsete reformide läbiviimise eeltingimusena veenma nende kasulikkuses nii valdade-linnade elanikkonda kui ka omavalitsusi. Keskvalitsus tõlgendab aga ülaltoodud seadusesätteid õigusena valdu- linnu ka elanikkonna ja omavalitsuste tahte vastaselt liita. Halduskorralduse sisuliste probleemide ja vastuolude lahendamata jätmise korral võib haldusterritoriaalne reform tuua kohalikul tasandil aga pigem kahju kui kasu, millest ongi tingitud tegelik konflikt kahe võimutasandi vahel.

Seega valitseb Eestis praegu demokraatliku haldusmõtte defitsiit, mis ohustab ühiskonna arengut. Keskviim püüab säilitada kohalike omavalitsuste suhtes käsutaja õigusi, arvestamata kohalikele omavalitsustele põhiseadusega antud õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Demokraatlikus ühiskonnas peaks olema eesmärgiks tagada, et kaks haldusvõimu tasandit oleks teineteisest sõltumatud ja tasakaalus, arvestades seejuures eespool nimetatud subsidiaarsusprintsipi.

KOHALIKU OMAVALITSUSE KOHT ÜHISKONNAS

Halduskorralduse detsentraliseerituse aste

Fiskaalpoliitika kolme põhifunktsiooni – allokatsiooni-, jaotus- ja stabilisatsioonifunktsiooni – on võimalik haldustasandite vahel mitmeti jagada. Traditsiooniline fiskaalföderalism teooria leiab, et jaotus- ja stabilisatsioonifunktsioon peaksid olema tsentraliseeritud. Allokatsioonifunktsiooni tsentraliseerimisel või detsentraliseerimisel tuleb arvesse võtta elanikkonna eelistuste homogeensust/heterogeensust ning mastaabisäästu võimalikkust. Kui elanikkonna eelistused riigi poolt pakutavate teenuste osas on piirkonniti väga erinevad, siis on kasulikum nende teenuste pakkumine detsentraliseerida. Kui aga teenuse

tootmisega keskvalitsuse tasandil kaasneb ulatuslik mastaabisääst, siis tuleks kaaluda tsentraliseerimist (Cangiano, Mottu 1998, lk. 5–6). Seega tuleb selle teooria kohaselt leida teatav optimum (kompromiss) mastaabisäästu realiseerimise ja kohalike eelistusi arvestavate avalike hüviste pakkumise vahel. Arvestada tuleks aga ka asjaolu, et detsentraliseerimisega kaasnev õiguste ja vastutuse viimine kohaliku omavalitsuse tasandile ergutab arenguks vajalikku kohalikku initsiatiivi.

Viimastel aastatel on paljudes riikides üle maailma (nii arenenud riikides kui ka siirde- ja arengumaades) käivitatud ulatuslikud fiskaalse detsentraliseerimise programmid, mille käigus on omavalitsustele üle antud nii täiendavaid funktsioone kui nende rahastamiseks vajalikke tulullikaid. Detsentraliseerimine on kaasa toonud ka kohalike omavalitsuste autonoomia suurenemise sellistes valdkondades nagu laenutegevus, maksude administreerimine ja eelarvestamine (de Mello 2000, lk. 365). Detsentraliseerimise peamisteks eelisteks peetakse efektiivsuse suurenemist avalike teenuste osutamisel ning informatsiooni- ja transaktsioonikulude alanemist (World... 1997), kuna kohalikul omavalitsusel on keskvalitsusest lihtsam ja odavam koguda infot kohalike eelistuste ja vajaduste kohta ning tagada vastavate teenuste jõudmine elanikeni. Siinkohal kerkib muidugi küsimus, kui erinevad on Eesti eri piirkondade (valdade) elanike eelistused avalike hüviste üldise mahu ja struktuuri osas. Tõenäoliselt sõltuvad eelistused rohkem teistsugustest teguritest (sissetulek, vanus, haridustase jne.) kui elukoht, kuigi vastavate uuringute puudumise korral on raske midagi kindlat väita.

Detsentraliseerimisega võivad kaasneda ka mitmed probleemid. Kohalike omavalitsuste liigne autonoomia ning ebapiisav koordinatsioon võimutasandite vahel võimaldab omavalitsustel teha ebaefektiivseid kulutusi ning elada üle oma võimete, mille tulemuseks on eelarvedefitsiit ning see, et omavalitsuste poolt võetavad laenud kallinevad nõutava riskipremia suurenemise tõttu. Tekkiv fiskaalne tasakaalustamatus võib ohtu seada kogu riigi makromajandusliku stabiilsuse. Seega võib öelda, et eduka detsentraliseerimise eeldusteks on rangete piirangute seadmine kohalike omavalitsuste laenutegevusele, kohalike eelarvete tasakaalu jälgimine keskvalitsuse poolt ning omavalitsuste nõustamine ja koolitamine laienenud tulubaasi ja funktsioonidega edukaks toimetulekuks (de Mello 2000, lk. 366).

Halduskorralduse detsentraliseerituse aste on riigiti väga erinev. Mingil määral on võimalik seda hinnata kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse käsutuses olevate eelarvevahendite suhte alusel. EL-i liikmesriikides moodustavad kohalike omavalitsuste kulud valitsussektori üldkuludest 11–86%. Suurim kohalike eelarvete osakaal on Põhjamaades (Taani, Soome, Rootsi), samuti Saksamaal, Austrias ja Hispaanias (kõigis üle 50% üldvalitsuse eelarve kogukuludest). Seevastu Belgias ja Portugalis on kohalike eelarvete osatähtsus vaid 11–12% tasemel (Government... 2001). Ülaltoodust võib teha järelduse, et halduskorralduse aluseks oleva subsidiaarsusprintsipi rakendamine ei sõltu otseselt avalike hüvede pakkumise rahastamise korrast. Ühel juhul (Belgia, Portugal) on

kohaliku omavalitsuse käsutuses ainult peamiselt halduskuludeks vajalikud summad, teisel juhul (Põhjamaad) käsutavad kohalikud omavalitsused ka olulist osa avalike hüviste rahastamiseks ettenähtud summadest.

Otseseid seoseid detsentraliseerituse taseme ja avaliku sektori üldise suuruse (üldvalitsuse eelarve kulude suhe riigi SKP-sse) vahel EL-i liikmesriikides välja tuua ei saa. Kui Taanis, Rootsis ja Austrias kaasneb kõrge detsentraliseerituse astmega suur valitsussektor (52–58% SKP-st), siis Soomes ja Saksamaal on valitsussektori osakaal EL-i keskmise taseme lähedal (46–48% SKP-st) ning Hispaanias keskmisest madalam (vaid 40% SKP-st). Tsentraliseeritud fiskaalpoliitikaga riikidest on Portugalis valitsussektori osakaal EL-i keskmisest madalam (45% SKP-st), Belgias aga ulatub 50%-ni SKP-st (Eurostat Yearbook 2002).

Eestis moodustasid kohalike omavalitsuste kulud valitsussektori kogukuludest 1999. aastal 23% ning 2000. aastal 22% (Eesti Statistika... 2000, lk. 223, Eesti Statistika ... 2001, lk. 239), mis jääb Euroopa Liidu keskmisele (32%) mõne võrra alla. Samas on detsentraliseerituse aste Eestis suurem kui Belgias, Prantsusmaal, Luksemburgis ja Portugalis ning umbes samal tasemel Suurbritannia ja Hollandiga (Eurostat Yearbook 2002). Arenguperspektiive hinnates peaks aga arvestama Eesti kultuurilist ja poliitilist lähedust Põhjamaadega, kus valitsussektori kulude detsentraliseerituse aste on praegu oluliselt suurem kui Eestis.

Eesti valitsussektori kulude osakaal SKP-st oli 1999. aastal ligi 41% (Eesti Statistika... 2000, lk. 213, 223) ning 2000. aastal isegi vaid 36% (Eesti Statistika ... 2001, lk. 239, Eesti Statistikaameti kodulehekülg), mis on samuti madalam kui Euroopa Liidus keskmiselt (47%), ning ületab vaid Iirimaa vastavat näitajat (Eurostat Yearbook 2002).

Ka kohalike omavalitsuste funktsioonide osas esineb Euroopa Liidus riigiti küllalt suuri erinevusi. Valdavalt kulutavad kohalikud omavalitsused enim siiski sellistele valdkondadele nagu haridus, tervishoid, sotsiaalsfäär ja kommunaalteenused (Government... 1999). Eestis on kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (edaspidi kasutatud ka lühendit KOKS) (RT I 1999, 82, 755). Kohalikule omavalitsusele on pandud ülesandeid järgmistes valdkondades:

- sotsiaalabi ja -teenused,
- vanurite hooldamine,
- noorsootöö,
- elamu- ja kommunaalmajandus,
- veevarustus ja kanalisatsioon,
- heakord,
- territoriaalplaneerimine,
- valla- või linnasisene ühistransport,
- vallateede ja linnatänavate korrashoid.

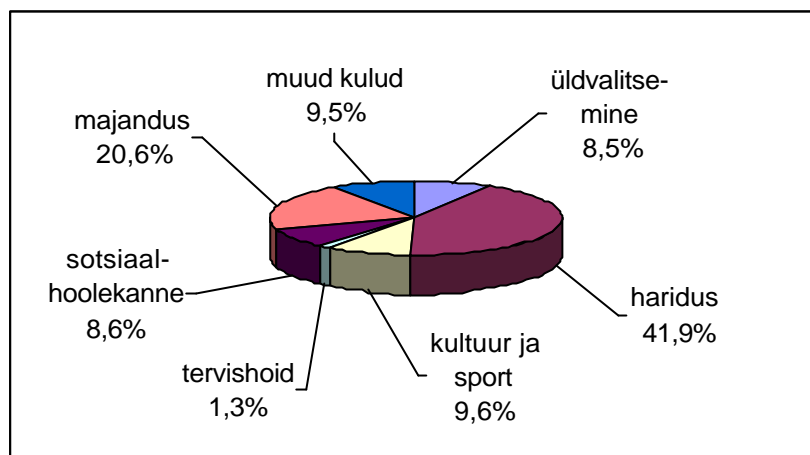
Samuti on KOV-i ülesandeks korraldada omavalitsusüksuse omandusse kuuluvate asutuste ülalpidamine:

- koolieelsed lasteasutused,
- põhikoolid,
- gümnaasiumid,
- huvialakoolid,
- raamatukogud,
- rahvamajad,
- muuseumid,
- spordibaasid,
- turva- ja hooldekodud,
- tervishoiuasutused ja muud.

KOKS (RT I 1999, 82, 755) lubab kohalikel omavalitsustel teenuste osutamiseks asutada asutusi, olla teenuste osutamiseks asutatud äriühingutes aktsionäriks või osanikuks ning sihtasutuse või mittetulundusühingu liikmeks. Teenuste osutamise üleandmine era- või kolmandale sektorile ning kohaliku omavalitsuse poolne asutuste või ettevõtete asutamine teenuste osutamiseks on kõige rohkem levinud kommunaalteenuste ja infrastruktuuri valdkonnas, kus suur osa teenuste osutamise seotud kuludest kaetakse teenuste tarbimise eest maksmisega.

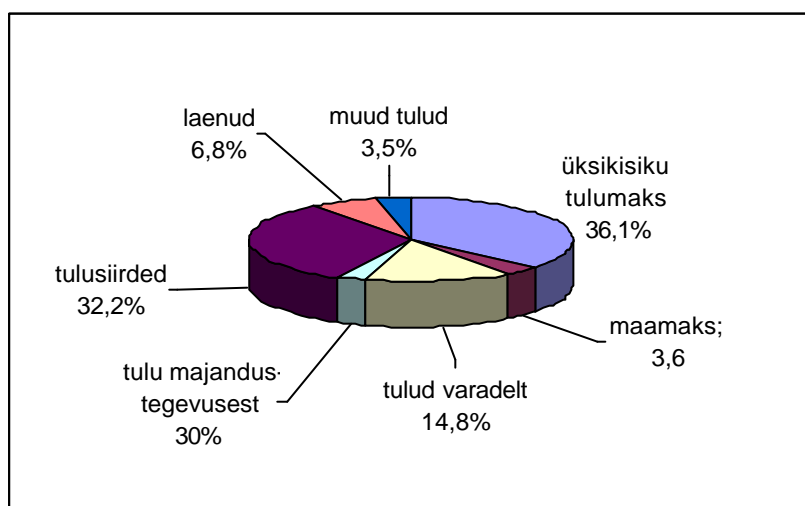
Kohaliku omavalitsuse kulude ja tulude struktuur

Eesti kohalike omavalitsuste kulude ja tulude struktuur on toodud vastavalt joonistel 1 ja 2. Eesti kohalike omavalitsuste suurimaks kuluartikliks oli 2001. aastal konkurentsitult haridus. Tähtsuset järgmiseks kulukategooriaks oli kohalikel omavalitsustel majandus (infrastruktuur, kommunaalteenused, planeerimis- ja ehitustegevus jms.). Üldvalitsemise, kultuuri ja spordi ning sotsiaalhoolekande osakaalud olid võrdselt 10% lähedal, tervishoiule läks vaid veidi üle ühe protsendi kulude üldmahust. Muude kulude hulgas olid suurima osakaaluga laenude teenindamise kulud (6,9% kogukuludest, millest omakorda laenude tagasimaksmine moodustas 81% ning intresside tasumine 19%) (Kohalike... 1996–2001).



Joonis 1. Kohalike eelarvete kulude struktuur 2001. a. (% kogukuludest).

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.



Joonis 2. Kohalike eelarvete tulude struktuur 2001. a. (% kogutuludest).

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Kohalike omavalitsuste funktsioonide rahastamine erineb reeglina oluliselt finantseerimisest keskvalitsuse tasandil. Maksubaase, mida on kohalikel omavalitsustel lihtne ja odav administreerida, on vähe ning nad on reeglina kitsad (de Mello 2000, lk. 366). Mobiilsete tootmistegurite (kapital) maksustamisel surub omavalitsustevaheline maksukonkurents maksumäärad alla. Tulemusena vähenevad maksutulud kogu riigis, mis võib kaasa tuua elanikkonna ebapiisava varustamise avalike hüvistega. Seetõttu on enamiku maksude kehtestamine ja administreerimine tavaliselt keskvalitsuse kontrolli all. Maksukorralduse tsentraliseerimise eelisteks on järgmised aspektid: realiseeritakse mastaabisäästu, välditakse liigset maksukonkurentsi kohalike omavalitsuste vahel ning tagatakse, et kõiki maksumaksjaid koheldaks võrdselt (Cangiano, Mottu 1998, lk. 6).

Maksustamise täielikku tsentraliseerimist ei peeta siiski vajalikuks ega kasulikuks, kuna see piirab liigselt kohalike omavalitsuste autonoomiat. Vältimaks liigse maksukonkurentsi teket soovitatakse detsentraliseerida immobiilsete tegurite maksustamine (peamiselt maa- ja kinnisvaramaksud).

Kohalikele omavalitsustele delegeeritud funktsioonide täitmisega kaasnevad kulud ületavad sageli tulusid neile otseselt kinnistatud maksuallikatest (nn. omatulusid), kuna haldusüksused erinevad oluliselt maksutulude taset mõjutava ettevõtluse arengutaseme ja elanike sissetulekutaseme poolest. Mida suuremad on erinevused omavalitsusüksuste majanduslikus arengus, seda raskem on leida kõigi omavalitsuste vajadusi rahuldavat ühtset maksubaasi. Tulusiirded on vajalikud horisontaalsete tuluerisuste kõrvaldamiseks kohalike omavalitsuste vahel, mis tulenevad omavalitsuste erinevast võimest tulusid mobiliseerida (de Mello 2000, lk. 366), s.t. et keskvalitsus peab maksutulude ümberjagamise teel tagama kõigile omavalitsustele neile delegeeritud funktsioonide täitmiseks vajaliku tulude taseme. Seega sõltub kohaliku omavalitsuse kulude suurus omavalitsuse enda poolt kogutud tuludest (maksud ja muud tulud) ning vertikaalsete ja/või horisontaalsete tulusiirete suurusel.

Kohaliku omavalitsuse fiskaalautonoomia

Kohaliku omavalitsuse tulude struktuur mõjutab oluliselt omavalitsuse autonoomiat nende tulude kasutamisel. Võimalus tugineda oma tuluallikatele annab omavalitsusele vabaduse otsustada, milleks kogutud tulusid kasutatakse. Seevastu tulusiirete puhul on nende kasutusotstarve tavaliselt kindlaks määratud, mis vähendab kohalike omavalitsuste autonoomiat oma kulude struktuuri kujundamisel (de Mello 2000, lk. 367). Kui kohalikud omavalitsused sõltuvad olulisel määral keskvalitsuse otsuse alusel saadavatest tulusiiretest, siis muutuvad nad sisuliselt keskvalitsuse käepikendusteks, kes järgivad etteantud juhiseid, võtmata piisavalt arvesse kohalikke eelistusi ja vajadusi.

Kohalike omavalitsuste autonoomiat vähendab ka nende laenutegevuse piiratus, mis võib tuleneda nii institutsionaalsetest teguritest (seadusandlikult kehtestatud piirangud) kui ka turujõududest. Kohalike omavalitsuste laenutegevuse seadusandlikuks piiramiseks on mitmeid võimalusi: eelarvedefitsiidi keelamine, laenukoormuse limiteerimine jne. Kuna omavalitsuste poolt emiteeritud võlakirjade vastu laiem huvi reeglina puudub, on nende peamiseks ostjaks tihti keskvalitsus. Juhul, kui omavalitsuste võlakirjad on siiski vabalt kaubeldavad, kindlustab laenukoormuse püsimise mõõdukates piirides turudistsipliin (de Mello 2000, lk. 367–368).

Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia ulatust iseloomustab maksutulude osakaal omavalitsuste kogutuludes (de Mello 2000, lk. 372). Euroopa Liidu liikmesriikides ulatub see 2%-st Iirimaa 75%-ni Rootsis, mis näitab, kui suured on erinevused kohalike omavalitsuste tulude struktuuris Euroopa riikides.

Keskmiselt saavad EL-i liikmesriigid maksudest 40% kogutuludest. Riikides, kus maksutulude osakaal kohalikes eelarvetes on väike, on peamiseks tuluallikaks eraldised riigieelarvest. Tulusiirete osakaal omavalitsuste kogutuludest ulatub 19%-st Rootsis 79%-ni Iirimaa, EL-i keskmine tase on 42% (Government... 2001). Seega on enamiku Euroopa riikide omavalitsuste fiskaalautonoomia omatulude osatähtsuse aspektist vaadatuna küllaltki piiratud. Kohalike omavalitsuste sõltumatus keskvõimust oleneb lisaks omatulude osakaalule siiski ka tulusiirete eraldamise põhimõtetest ja korrast. Maksutulud ja riigieelarvest saadavad toetused annavadki põhilise osa omavalitsuste kasutada olevatest vahenditest. Muudest allikatest saadav tulu moodustab EL-i liikmesriikides 9–34% kogutuludest, keskmiselt 18% (Government... 2001).

Eestis moodustasid 2001. aastal maksutulud kohalike omavalitsuste kogutuludest 40,4% ning tulusiirded 32,2% (Kohalike... 1996–2001). Seega on Eestis kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia omatulude osatähtsuse aspektist ulatuslikum kui paljudes EL-i riikides. Maksutulude osakaal omavalitsuste eelarves on Eesti vastavast näitajast suurem Austrias, Taanis, Soomes, Prantsusmaal, Hispaanias, Rootsis ja Saksamaal, tulusiirete osakaal väiksem vaid Austrias, Rootsis, Soomes ning Saksamaal (Government... 2001). Samal ajal pärsib keskvalitsuse tulusiirete mahu pöördvõrdeline sõltuvus omavalitsuse omatulude tasemest enamiku Eesti omavalitsuste initsiatiivi omatulude suurendamisel. Keskvalitsuse toetusfondist sõltumatuid kõrge omatulude tasemega omavalitsusi on Eestis vähem kui kümnendik omavalitsusüksuste üldarvust.

Eesti kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks olevad maksutulud jagunevad kaheks:

- riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohalikusse eelarvesse;
- kohalike volikogude poolt kehtestatud kohalikud maksud.

Riiklikest maksudest laekuvad omavalitsuste eelarvesse füüsilise isiku tulumaks 56% ulatuses ning maamaks sajaprotsendiliselt. Maamaks moodustab 0,8–2% maa maksustamishinnast, konkreetse määra kehtestab volikogu. Vahel arvestatakse kohalikesse eelarvetesse laekuvate riigimaksude hulka ka nn. ressursimaks, mis ei ole aga oma olemuselt tegelikult maks, vaid tasu maavarade kasutamise eest ning vee kasutamise eritasu. Antud tululiigi osakaal on aga tühine (Siseministeeriumi... 2002). Kohalike maksude seadus (RT I 1994, 68, 1169) lubab omavalitsusüksuse volikogul kehtestada järgmisi kohalikke makse: isiku-, müügi-, paadi-, reklaami- ja kuulutuse-, mootorsõiduki-, loomapidamis- ja lõbustusmaks ning teede ja tänavate sulgemise maks. 2001. aastal ei leidnud ühegi omavalitsuse poolt kasutamist vaid isiku- ning lõbustusmaks (Kohalike... 1996–2001).

Kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks Eestis on füüsilise isiku tulumaks, mis andis 2001. aastal 36,1% KOV-i kogutuludest (vt. joonis 2). Maamaksust saadi 3,6% ning kohalikest maksudest vaid 0,6% tuludest (Kohalike...

1996–2001). Põhjuseid, miks kohalikke makse vähe rakendatakse, on mitu. Kohalikke makse on tülikas ja kallis administreerida, maksudest kõrvalehoidmist on raske vältida. Seetõttu jäävad kohaliku maksu rakendamisest saadavad tulud reeglina väikeseks. Omavalitsuste initsiatiivi kohalike maksude kehtestamisel pärsib oluliselt asjaolu, et maksutulude suurenemisel väheneb neile riigieelarvest eraldatav toetus.

Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seaduse (RT I 1995, 94, 1627) alusel saavad kohalikud omavalitsused riigieelarvest vahendeid eelarvete toetusfondi kaudu ning sihtotstarbeliste eraldistena. Keskvalitsuse toetusfondi jaotamisel võeti kuni 2000. aastani aluseks riiklike maksude eeldatavad laekumised kohalikesse eelarvetesse, omavalitsuse alaliste elanike arv ning omavalitsuste erisused. Alates 2001. aastast arvestatakse toetusfondi jaotamisel kahe eelmise aasta riiklike maksude tegelikke laekumisi kohalikusse eelarvesse.

Sisuliselt on toetusfondi eesmärgiks nivelleerida omavalitsuste tuluerisusi. Toetusfondi suuruse ja jaotuse määramisel lähtutakse omavalitsuste ja valitsuse vahelisest kokkuleppest. Toetusfond moodustas 2001. aastal 27% kõigist omavalitsuste poolt saadud tulusiiretest. Sihtotstarbelised eraldised olid määratud ühisürituste, õpilaste transpordi jms. toetamiseks ning olid suhteliselt väikesemahulised (veidi üle 2% tulusiiretest). Sihtotstarbelised eraldised on viimastel aastatel pidevalt vähenenud ning nende kaudu rahastatud ülesanded on järjest KOV-i pädevusse antud. Uue rahalise katte allikana näidatakse selliste funktsioonide puhul toetusfondi. Toetusfondist eraldisi mittesaavatel omavalitsustel tuleb need funktsioonid rahastada omatuludest. Tulusiiretest suurima osa (40%) moodustasid 2001. a eraldised hariduskuludeks ehk õpetajate palkadeks, mida makstakse alates 2001. aastast kohalike eelarvete kaudu (Kohalike... 1996–2001).

Lisaks nimetatutele kuuluvad tulusiirete alla ka ministriumide kaudu tehtavad eraldised, sh. investeeringuteks (peamiselt haridusministeeriumi kaudu). Seega on ka omavalitsusüksustes tehtavad investeeringud analoogselt jooksvate kuludega suures osas keskvalitsuse kontrolli all. Suurimad on sotsiaalministeeriumi kaudu eraldatavad summad, millest enamus läheb toimetulekutoetuste maksmiseks (veidi üle 10% tulusiiretest). Peale nende on tulusiirete alla arvatud veel laekumised KOV-i liitudelt, sponsoritelt ja rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, laekumised teistelt omavalitsustelt neile osutatud teenuste eest (4% kõigist siiretest), laekumised kõikvõimalikest fondidest ja sihtasutustest jms. (Kohalike... 1996–2001).

Maksude ja tulusiirete järel olid 2001. aastal tähtsuselt järgmiseks omavalitsuste tuluallikaks tulud varadelt (vt. joonis 2), mis koosnesid peamiselt aktsiate müügist saadud tuludest ja laekumistest varade võõrandamisest (vastavalt 48% ja 31% varadelt saadud kogutuludest). Järgnesid laenudest saadud tulud (6,8% kogutuludest). Piirangud omavalitsustele laenude võtmisel, andmisel ja tagamisel on kehtestatud valla- ja linnaeelarve seadusega (RT I 1993, 42, 615).

2001. aastal laenatud summast 81% saadi pikaajaliste pangalaenudena vabariigi krediitiasutustelt ning 15% võlakirjade emiteerimisest. Laenud on Eestis üks väheseid finantsallikaid, mida kohalik omavalitsus saab seadusega kehtestatud laenukoormuse limiidi piires rakendada, et teha autonoomseid arenguotsuseid. Laekumised majandustegevusest (2001. aastal 3% kogutuludest) kätkesid endas peamiselt erinevate munitsipaalasutuste (koolid, hooldusasutused jne.) omatulusid, kusjuures peamise osa moodustasid haridus- ja teadusasutuste omatulud (Kohalike... 1996–2001).

EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE FUNKTSIOONIDE RAHASTAMISE TASE JA DÜNAAMIKA

Tulude taseme ja struktuuri dünaamika

Eesti kohalike omavalitsuste kogutulude tase ja dünaamika erinevates omavalitsuste kategooriates on toodud tabelites 1–3. Tagamaks 2001. aasta tulude parima võrreldavuse varasemate aastatega, on 2001. aasta tulusid vähendatud riieelarvest omavalitsustele üleantud haridussummade võrra (eraldised õpetajate palkade maksmiseks, mis alates 2001. aastast toimub kohalikest eelarvetest). Omavalitsuste grupeerimisel on arvesse võetud nii omavalitsuse liiki (linn/alev või vald) kui ka elanike arvu. Tabelis 1 on toodud kaalutud keskmine kogutulu inimese kohta erinevates KOV-i gruppides, kus kaaludeks on KOV-i elanike arv. Kuna tulud on korrigeeritud tarbijahinnaindeksiga (THI), saame rääkida võrreldavatest (reaal)tuludest. Tabelis 2 on toodud võrreldavate tulude suhteline juurdekasv (%-des) aastate ja KOV-i gruppide lõikes. Nagu tabelitest 1 ja 2 näha, on Eestis kokku vaadeldava perioodi jooksul KOV-i kogutulud realselt kasvanud. Suurim reaaltulude kasv oli 2001. aastal (14,8%) ning väikseim 2000. aastal (3,7%). Gruppide lõikes on aga dünaamika erinevused üsna suured. Tallinnas toimus 1997. aastal ja 2000. aastal reaaltulude märgatav langus, vahepealsete aastate kasv ületas aga Eesti keskmist. Väga suur tulude reaalkasv toimus Tallinnas 2001. a aastal, mil aktsiate müügist teeniti üle 700 miljoni krooni (mis moodustas tol aastal 19% Tallinna kogutuludest). See viis ka Eesti keskmise näitaja üles. Üldse võib gruppide lõikes täheldada reaaltulude üsna suuri kõikumisi, mis näitab tulubaasi ebastabiilsust. Gruppide lõikes on erinevused kõige suuremad kahel viimasel aastal. 2000. aastal toimus nii Tallinnas kui maavaldades (v.a. kõige väiksemates) reaaltulude langus, linnades ja alevites (v.a. Tallinn) aga reaaltulude oluline kasv. 2001. aastal oli olukord vastupidine: samaaegselt reaaltulude langusega linnades (v.a. Tallinn) toimus maavaldades ja Tallinnas tulude reaalkasv.

Tabel 1

THI-ga korrigeeritud omavalitsuste kogutulud aastatel 1996–2001 (kroonides)

KOV-i tüüp, elanike arv	Keskmise kogutulu inimese kohta					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	4 156	3 657	4 119	4 443	4 164	6 491
Linnad ja alevid, >10000	3 154	3 762	3 539	3 812	4 547	4 234
Linnad ja alevid, <10000	3 547	4 123	4 323	4 501	5 052	4 933
Vallad, >3000	2 938	3 447	3 836	4 144	3 957	4 280
Vallad, 1500-3000	2 975	3 791	4 209	4 423	4 353	4 613
Vallad, <1500	3 571	4 561	4 852	4 969	5 020	5 054
Eesti kokku	3 452	3 769	3 998	4 239	4 396	5 047

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 2

Omavalitsuste kogutulude reaalkasv aastatel 1997–2001 (%)

KOV-i tüüp, elanike arv	Muutus keskmises kogutulus inimese kohta				
	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	-12,0	12,6	7,9	-6,3	55,9
Linnad ja alevid, >10000	19,3	-5,9	7,7	19,3	-6,9
Linnad ja alevid, <10000	16,3	4,8	4,1	12,2	-2,4
Vallad, >3000	17,3	11,3	8,0	-4,5	8,2
Vallad, 1500-3000	27,4	11,0	5,1	-1,6	6,0
Vallad, <1500	27,7	6,4	2,4	1,0	0,7
Eesti kokku	9,2	6,1	6,0	3,7	14,8

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 3

Muutus omavalitsuste kogutulude osakaalus SKP-st aastatel 1997–2001 (%)

KOV-i tüüp, elanike arv	Inimese kohta tuleva keskmise kogutulu osakaalu muutumine SKP-st				
	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	-19,9	6,1	7,3	-12,9	47,9
Linnad ja alevid, >10000	8,6	-11,4	7,2	10,9	-11,7
Linnad ja alevid, <10000	5,8	-1,2	3,6	4,3	-7,4
Vallad, >3000	6,8	4,9	7,5	-11,3	2,6
Vallad, 1500-3000	16,0	4,6	4,6	-8,6	0,5
Vallad, <1500	16,2	0,3	1,9	-6,2	-4,5
Eesti kokku	-0,6	0,0	5,5	-3,6	8,9

Allikas: Kohalike... 1996-2001; autorite arvutused.

Reaaltulud inimese kohta on aastate jooksul kõige suuremad olnud kõige väiksemates valdades ja väikelinnades, teatud aastatel on nendega konkureerinud ka Tallinn, kuid erinevused eri gruppide lõikes ei ole väga suured, v.a. 2001. aasta, kui Tallinn sai erakorralise tulu aktsiate müügist. Tulude nominaalkasv aeglustus maavaldades kuni aastani 2000, mil ta muutus suurtes valdades koguni negatiivseks. 2001. aastal järgnes aga valdades tulude ulatuslik nominaalkasv. Linnades ja alevites on ulatuslikke kõikumisi näha kogu vaadeldava perioodi jooksul. Tallinnas oli tulude nominaalkasv negatiivne 1997. aastal ja 2000. aastal, ülejäänud aastatel, eriti aga 2001. a. toimus tulude ulatuslik kasv. Teistes linnades ja alevites tulude kasv esialgu aeglustus, sellele järgnes aga uus tõus ning 2001. aastal jälle aeglustumine. Eestis keskmiselt vähenes kogutulude nominaalkasv pidevalt kuni aastani 2000 (21,4%-lt 1997. a. 7,9%-le 2000. a.). 2001. aastal järgnes aga tulude oluline kasv (21,5%) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused). KOV-i finantsolukorra ja selle dünaamika kohta ei saa aga tuluandmete põhjal järeldusi teha, sest omavalitsustele on pidevalt üle antud uusi ülesandeid. Kas tulude kasv katab täiendavate ülesannetega kaasnevad rahastamise vajadused, nõuab eraldi analüüsi.

Tabelis 3 on toodud omavalitsuste kogutulude osakaalu muutus SKP-s aastate ja KOV-i gruppide lõikes. Kõigepealt on leitud omavalitsuste gruppide kaalutud keskmised nominaalsed kogutulud inimese kohta, kusjuures kaaludeks on jällegi KOV-i elanike arv. Seejärel on arvutatud selliselt leitud inimese kohta tulevate kogutulude osakaal riigi SKP-s ning järgnevalt vaadeldud selle osakaalu muutumist aastate lõikes. Ka siin on muutused üsna kaootilised ning selgeid tendentse välja tuua ei ole võimalik. 1997. aastal ja 2000. aastal KOV-i kogutulude osakaal SKP-s vähenes, 1998. aastal püsis muutumatuna ning 1999. aastal ja 2001. aastal suurenes, kusjuures 2001. a. oli kasv tänu Tallinnale vaadeldavate aastate suurim (8,9%). Samas toimus aga teistes linnades ja kõige väiksemates valdades 2001. a. KOV-i tulude osakaalu vähenemine SKP-s. Seega ei ole KOV-i tulud muutunud SKP-ga samas tempos. Aastatel, kus SKP kasv on olnud suhteliselt kiire, on KOV-i tulude osakaal SKP-s vähenenud (v.a. 2001. a.). 1999. aastal, kui SKP kasv aeglustus (reaalkasv oli koguni negatiivne), suurenes KOV-i tulude osakaal SKP-s üsna märgatavalt. Arvestada tuleb ka seda, et KOV-i tulude hulka on arvatud ka antud aastal võetud laenud. See tähendab, et SKP kasutamise dünaamika hindamiseks KOV-ide poolt tuleks laenutulud ja laenude teenindamise kulud arvestusest elimineerida.

Eesti kohalike omavalitsuste tulude struktuur peamiste tuluallikate lõikes aastatel 1996–2001 on esitatud tabelites 4 ja 5. Nagu tabelist 4 näha, on KOV-i suurimad tuluallikad füüsilise isiku tulumaks ja eraldised riigieelarve toetusfondist. Neid kahte tululiiki on edaspidi käsitletud põhjalikumalt. Ülejäänud tululiikide osas on saadavad tulud muutunud üsna kaootiliselt. Selged kasvu- või alanemistendentsid puuduvad.

Laekumised maamaksust kasvasid oluliselt 2000. aastal. Suurim kasv oli Tallinnas (56,3%), kuid üsna oluline tõus ilmnas ka väikelinnades (31,4%) ning

suuremates linnades ja kõige väiksemates valdades (vastavalt 16,7% ja 14,7%). Negatiivne reaalkasv maamaksu tulude osas toimus 2000. aastal vaid suurtes valdades (-2,9%), kuid samas tõusid tulud maamaksust seal oluliselt 1999. aastal (11,3%), kui ülejäänud omavalitsuste gruppides oli kasv aeglane või negatiivne. 2001. aastal jäid maamaksutulud 2000. aastaga võrreldes keskmiselt samale tasemele. Kasv oli suurim suurtes valdades ning väikelinnades (vastavalt 8,3% ja 7,9%). Kõige väiksemates valdades toimus maamaksutuludes 5%-line langus. Teistes jäid maamaksust saadavad tulud enam-vähem samale tasemele (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Tabel 4

THI-ga korrigeeritud omavalitsuste tulud aastatel 1996–2001 (kroonides)

Tuluallikad	Kaalutud keskmine tulu inimese kohta					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Füüsilise isiku tulumaks	1 657	1 815	1 999	2 051	2 063	2 094
Maamaks	146	168	171	174	211	211
Tulu varadelt	126	220	223	240	444	860
Laekumine majandustegevusest	99	129	151	155	171	172
Eraldised riigieelarve toetusfondist	475	436	397	413	487	506
Laenud	546	299	321	365	351	392

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 5

Omavalitsuste tulude reaalkasv aastatel 1997–2001 (%)

Tuluallikad	Muutus kaalutud keskmises tulus inimese kohta				
	1997	1998	1999	2000	2001
Üksikisiku tulumaks	9,5	10,2	2,6	0,6	1,5
Maamaks	15,1	2,0	1,8	21,1	0,3
Tulu varadelt	74,8	1,4	7,4	85,2	93,8
Laekumine majandustegevusest	30,0	16,7	3,0	9,9	0,9
Eraldised riigieelarve toetusfondist	-8,3	-9,0	4,0	17,9	3,8
Laenud	-45,2	7,2	13,7	-3,8	11,7

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Ka tulud varadelt kasvasid oluliselt just 2000. aastal ja 2001. aastal. 2000. a. oli eriti suur kasv suuremates linnades (193,5%), aga ka väikelinnades (66,9%). Vaid suurtes valdades oli kasv negatiivne (-4,1%). 2001. aastal tegi tänu juba eespool mainitud aktsiate müügile kõige suurema tõusu läbi Tallinn (430,6%),

kuid ka maavaldades kasvasid tulud varadelt üsna oluliselt. Negatiivne oli kasv vaid suurtes linnades (-55,2%), kus 2000. aastal oli toimunud ulatuslik tõus (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Laekumine majandustegevusest annab suurimat tulu inimese kohta väikelinnades (2001. a. 354 krooni inimese kohta), neist ei jää oluliselt maha ka keskmised ja väikesed vallad (2001. a. vastavalt 321 ja 283 krooni inimese kohta). Suuremad linnad ja vallad majandustegevusega nii aktiivselt ei tegele. Tallinn sai sellest allikast 2001. a. tulu vaid 9 krooni inimese kohta. Vaadeldava perioodi jooksul on laekumised majandustegevusest kõigi KOV gruppide lõikes (v.a. Tallinn) kõigil aastatel peale 2001. aasta kasvanud. 2001. a. oli kasv negatiivne väikelinnades ja -valdades, Tallinnas aga lisaks 2001. aastale ka 1998. a. ja 1999. a. (Kohalike... 1996–2000; autorite arvutused). Suured erinevused majandustegevuse tulemis on põhjustatud kohalikele omavalitsustele kuuluva kommunaalmajanduse erastamise erinevast astmest.

Ka KOV-i laenude võtmises on erinevused aastate lõikes suured. Siin ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et paari omavalitsuse poolt mõnel aastal võetud suurlaenu mõjutavad oluliselt kogu grupi (või ka kogu Eesti) keskmist. Näiteks laenutulude vähenemine 1997. aastal on olulisel määral põhjustatud sellest, et Tallinn võttis 1996. a. laene 1 119 krooni inimese kohta, aga järgmisel aastal ei suurendanud oma laenukoormust üldse. 2001. a. tõusid aga keskmised laenutulud maavaldade suurenenud laenukoormuse tõttu (laenutulude kasv ulatus 31%-ni väikevaldades ja 96%-ni suurvaldades) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Eesti kohalike omavalitsuste kahe peamise tululiigi – füüsilise isiku tulumaksu ja riigieelarve toetusfondi – tase ja dünaamika erinevates omavalitsuste kategooriates on toodud tabelites 6 ja 7. Nagu tabelist 6 näha, on laekumiste tase füüsilise isiku tulumaksust inimese kohta keskmiselt seda kõrgem, mida suurema omavalitsusega on tegemist. Eraldised riigieelarve toetusfondist on inimese kohta keskmiselt seda suuremad, mida väiksem on omavalitsus. Laekumiste tase füüsilise isiku tulumaksust ületab Tallinnas oluliselt taset teistes linnades, rääkimata maavaldadest. Kõige väiksemate valdadega võrreldes laekub Tallinnas tulumaksu inimese kohta üle kahe ja poole korra rohkem. Samas olid 2001. a. tulumaksust saadavad tulud inimese kohta väikelinnades ja suurtes valdades kõrgemad kui suurtes linnades. Üldiselt on toimunud tulumaksutulude pidev reaalkasv, kuigi viimasel kolmel aastal on füüsilise isiku tulumaksu laekumiste reaaltase sisuliselt stagneerunud. Negatiivne oli tulumaksulaekumiste reaalkasv vaid 1999. a. Tallinnas, 2000. a. suuremates linnades ja valdades ning 2001. a. linnades (v.a. Tallinn). Aastatel 1997–1999 ning 2001 kasvasid laekumised tulumaksust aga valdades koguni kiiremini kui linnades (vt. tabel 7).

Tabel 6

THI-ga korrigeeritud laekumised füüsilise isiku tulumaksust ja riigieelarve toetusfondist aastatel 1996–2001 (kroonides)

KOV-i tüüp, elanike arv	Kaalutud keskmine tulu inimese kohta											
	Füüsilise isiku tulumaks						Riigieelarve toetusfond					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	2 460	2 679	2 999	2 926	2 948	3 023	0	0	0	0	0	0
Linnad ja alevid, >10000	1 603	1 711	1 830	1 877	1 833	1 811	535	431	382	398	553	621
Linnad ja alevid, <10000	1 469	1 624	1 733	1 865	1 980	1 942	677	564	503	552	666	687
Vallad, >3000	1 264	1 475	1 683	1 883	1 831	1 891	668	656	581	576	607	604
Vallad, 1500-3000	862	966	1 093	1 228	1 257	1 314	890	925	867	888	973	955
Vallad, <1500	764	855	953	1 063	1 066	1 143	891	916	870	930	1 058	1 036
Eesti kokku	1 657	1 815	1 999	2 051	2 063	2 094	475	436	397	413	487	506

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 7

Füüsilise isiku tulumaksu ja riigieelarve toetusfondi laekumiste reaalkasv aastatel 1997–2001 (%)

KOV-i tüüp, elanike arv	Muutus kaalutud keskmises tulus inimese kohta									
	Füüsilise isiku tulumaks					Riigieelarve toetusfond				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	8,9	11,9	-2,5	0,8	2,5					
Linnad ja alevid, >10000	6,7	7,0	2,6	-2,4	-1,2	-19,5	-11,4	4,4	38,8	12,4
Linnad ja alevid, <10000	10,5	6,7	7,6	6,2	-1,9	-16,7	-10,9	9,7	20,8	3,1
Vallad, >3000	16,7	14,1	11,8	-2,7	3,3	-1,8	-11,4	-0,9	5,4	-0,5
Vallad, 1500-3000	12,1	13,1	12,4	2,4	4,5	3,9	-6,2	2,4	9,6	-1,9
Vallad, <1500	12,0	11,4	11,6	0,2	7,2	2,8	-5,0	6,9	13,8	-2,1
Eesti kokku	9,5	10,2	2,6	0,6	1,5	-8,3	-9,0	4,0	17,9	3,8

Allikas: Kohalike... 1996-2001; autorite arvutused

Riigieelarve toetusfondist saadava tulu tase on kõige väiksemate valdade puhul samas suurusjärgus laekumistega füüsilise isiku tulumaksust. Teistes oma valit-sustes jäävad eraldised toetusfondist tulumaksulaekumistele selgelt alla. Tallinn ei saa toetusfondist mingit abi. Toetusfondi eraldiste reaalkasv oli negatiivne aastatel 1997–1998, kusjuures eriti märgatav oli langus linnade osas. 2000. aastal toimus aga eraldiste suur reaalkasv. Eriti puudutas see linnu (v.a. Tallinn). Maavaldade osas oli kasv tagasihoidlikum. Nende muutuste tulemusel oli toetusfondi laekumiste reaal-tase 2000. aastal sisuliselt võrdne 1996. a. tasemega. Selle aja jooksul anti aga KOV-idele üle mitmeid uusi ülesandeid. 2001. a. maavaldades eraldised riigieelarve toetusfondist mõnevõrra vähenesid, linnades toimus aga laekumiste tõus, mis eriti märgatav oli suuremate linnade osas.

Kulude taseme ja struktuuri dünaamika

Eesti kohalike omavalitsuste kulude struktuur peamiste kululiikide lõikes aastatel 1996–2001 esitatakse tabelites 8 ja 9. Tagamaks 2001. aasta näitajate paremat võrreldavust varasemate aastatega, on ka siin 2001. a. kulusid vähendatud riigieelarvest omavalitsustele üleantud haridussummade võrra (eraldised õpetajate palkade maksmiseks, mis alates 2001. aastast toimub kohalike eelarvete kaudu). Nagu tabelist 8 näha, on sellele vaatamata KOV-i suurimaks kuluallikaks haridus, järgnevad majandus- ning üldvalitsemiskulud. Haridus- ja üldvalitsemiskulusid on edaspidi käsitletud põhjalikumalt.

Nagu tulude, nii on ka kulude osas muutused aastate lõikes üsna kaootilised. Vaid riigi- ja korrakaitsekulud on pidevalt vähenenud, v.a. aastal 2001, mil Tallinnas toimus selle kululiigi oluline kasv (reaalsummas 10 kroonilt inimese kohta 2000. a. 144 kroonile 2001. a.), mis omakorda põhjustas ka Eesti keskmise suure tõusu (303%). Samas moodustab see kululiik KOV-i kuludest kõige väiksema osa. Omavalitsuste gruppide lõikes on kulude muutused kaootilised. Eri aastatel on erinevates omavalitsuste gruppides toimunud ka riigi- ja korrakaitsekulude reaalkasv. Kui Tallinn kõrvale jätta, kulutavad riigi- ja korrakaitsele kõige rohkem suured vallad (2001. a. reaalsummas keskmiselt 24 krooni inimese kohta), kõige vähem aga suuremad linnad (2001. a. keskmiselt vaid 2,5 krooni inimese kohta). Teistes omavalitsuse gruppides jäid antud valdkonna kulud 2001. aastal vahemikku 14–18 krooni (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Kultuurile ja kunstile kulutatud summad suurenesid aastatel 1997–1999, eriti suur kasv oli 1998. aastal. 2000. aastal selle valdkonna arenguks tehtud kulude tase langes, 2001. aastal järgnes aga uus tõus. Kultuurikulude tase on kõrgeim kõige väiksemates valdades (2001. a. reaalsummana keskmiselt 503 krooni inimese kohta). Ülejäänud gruppides jäid kultuurile ja kunstile kulutatud summad 2001. aastal vahemikus 250 ja 400 krooni inimese kohta (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Tabel 8

THI-ga korrigeeritud omavalitsuste kulud perioodil 1996–2001 (kroonides)

Kululiigid	Kaalutud keskmine kulu inimese kohta					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Üldvalitsemiskulud	382	388	414	424	438	470
Riigi- ja korrakaitse	18	17	14	13	13	50
Haridus ja teadus	1 301	1 340	1 470	1 540	1 517	1 584
Kultuur ja kunst	221	241	309	323	307	344
Sport ja puhkus	55	56	77	98	138	188
Tervishoid	56	51	62	59	58	72
Sotsiaaltoetused	136	356	353	368	379	475
Majandus	852	784	816	961	931	1 144

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 9

Omavalitsuste kulude reaalkasv aastatel 1997–2001 (%)

Kululiigid	Muutus kaalutud keskmises kulus inimese kohta				
	1997	1998	1999	2000	2001
Üldvalitsemiskulud	1,6	6,7	2,2	3,3	7,3
Riigi- ja korrakaitse	-7,4	-16,9	-9,9	-1,2	303,3
Haridus ja teadus	3,0	9,7	4,8	-1,6	4,5
Kultuur ja kunst	8,8	28,4	4,5	-5,0	12,1
Sport ja puhkus	2,9	36,5	28,0	41,1	35,7
Tervishoid	-7,7	21,5	-6,0	-2,0	26,1
Sotsiaaltoetused	162,5	-0,7	4,3	2,9	25,4
Majandus	-8,0	4,2	17,7	-3,1	22,9

Allikas Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Sportile ja puhkusele kulutatavad summad on pidevalt ja kiiresti suurenenud. Teatud kaootilisust esineb aga siingi – mõnedel aastatel on osas omavalitsuste gruppidest kulud reaalkuludes (aga ka nominaalselt) vähenenud. Veel 1999. a. kulutasid antud valdkonnale enim suuremad linnad ja vallad (reaalkulud keskmiselt vastavalt 125 ja 104 krooni inimese kohta). 2000. aastal tegid ülisuure hüppe aga väikelinnad – valdkonna reaalkulud tõusid selles omavalitsuste grupis keskmiselt 83 kroonilt inimese kohta 1999. aastal keskmiselt 267 kroonini inimese kohta 2000. aastal. Suurem osa sellest tõusust tulenes investeringutest Keilas (valdkonna nominaalkulud olid 2000. a Keilas 3303 krooni inimese kohta). Seega tuleb tõdeda, et tihtipeale on kulude kaootilisus mingis valdkonnas põhjustatud riigi poolt finantseeritavatest suurinvesteringutest. 2001. aastal kulutas sportile ja puhkusele enim Tallinn – reaalsummas 245 krooni inimese kohta. Tallinnast ei jäänud oluliselt maha ka suured linnad ja vallad ning väikelinnad. Kõige madalam on sportile ja puhkusele suunatud kulude tase olnud

kõige väiksemates valdades (2001. aastal keskmiselt 41 krooni inimese kohta) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Muutused tervishoiukuludes on olnud hüplikud, kuid kuna see valdkond on suhteliselt tsentraliseeritud, siis on valdkonna kulud omavalitsustes üsna väikesed (2001. a eri gruppides reaalsummades keskmiselt 40–70 krooni inimese kohta, v.a. Tallinn, kus selle valdkonna kulud tõusid 67 kroonilt 2000. aastal 132 kroonini 2001. aastal) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Sotsiaalhoolekandekulud kasvasid hüppeliselt 1997. aastal, mil toimetulekutoetuste maksimine läks omavalitsuste pädevusse. Kuna see raha tuleb aga sihtotstarbeliste eraldistena riigieelarvest, siis omavalitsuste tulude ja kulude tegelikku kasvu ei toimunud. Järgnevatel aastatel on sotsiaalkulud olnud suhteliselt stabiilsed (väike langus reaalkuludes 1998. a ning tõus 1999. a. ja 2000. a), v.a. 2001. a. toimunud suur tõus (25%), mis tulenes antud valdkonna kulude olulisest kasvust (98%) Tallinnas. Omavalitsuste gruppide lõikes on kõikumised aastate lõikes olnud suured ning selgeid tendentse ei ole võimalik välja tuua. Kõigil vaatlusalustel aastatel on sotsiaalvaldkonna kulud olnud kõrgeimal tasemel kõige väiksemates valdades. See on ka mõistetav, kuna nende valdade elanikkond on reeglina ka keskmisest vaesem. 2001. aastal olid valdkonna reaalkulud selles grupis keskmiselt 569 krooni inimese kohta. Kõige väiksemad olid selle valdkonna kulud kuni 2001. aastani Tallinnas, mil nad tõusid reaalsummas 513 kroonini inimese kohta (2000. a. olid sotsiaalhoolekandekulud Tallinnas reaalsummades vaid 260 krooni elaniku kohta) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Ka majanduskulud on olnud üsna muutlikud – kasvuaastad vahelduvad langusperioodidega nii Eestis keskmiselt kui ka omavalitsuste gruppide lõikes. Öelda saab vaid seda, et kõigil vaatlusalustel aastatel on antud valdkonna kulud olnud linnades suuremad kui valdades, kuigi viimasel ajal on erinevused mõnevõrra vähenenud. See on ka mõistetav, kuna suure osa selle valdkonna kuludest (Eestis keskmiselt umbes 50%) moodustavad kulud heakorrale. Konkurentsituult suurimad on selle valdkonna kulud Tallinnas (2001. aastal reaalsummas 2080 krooni inimese kohta) (Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused).

Eesti kohalike omavalitsuste haridus- ja üldvalitsemiskulude tase ja dünaamika erinevates omavalitsuste kategooriates on toodud tabelites 10 ja 11. Nagu tabelist 11 ilmneb, on hariduskulud Eestis keskmiselt pidevalt kasvanud, välja arvatud 2000. aastal, mil toimus väike langus. Ka nende kulude osas ei ole omavalitsuste gruppide lõikes võimalik välja tuua mingeid selgeid tendentse. Kõigis gruppides on tõus vaheldunud langusega. Üldiselt võib öelda, et hariduskuludes inimese kohta ei ole gruppide lõikes suuri erinevusi (2001. aastal ulatusid need reaalsummades 1462 kroonist suuremates linnades 1856 kroonini väikelinnades). Siiski on märgata, et väiksemates omavalitsustes (väikelinnades ja kõige väiksemates valdades) on nende kulude tase kõrgem kui suuremates omavalitsustes. Kuna väiksemates omavalitsustes on ka koolid tavaliselt väiksemad, vii-

tab nende kõrgem kulude tase asjaolule, et koolidel eksisteerivad õpilaste arvust sõltumatud püsikulud, mistõttu koolide rahastamine riigi poolt vaid õpilaste peараaha vormis seab väiksemad omavalitsused raskesse olukorda.

Üldvalitsemiskulude osas on reaalkasv toimunud kõigil vaatlusalustel aastatel. Üksikutel aastatel on teatud omavalitsusgruppides kulude tase ka langenud, kuigi raske on selgeid tendentse välja tuua. Üldvalitsemiskulud inimese kohta on selgelt suuremad väiksemates omavalitsustes ning erinevused on suhteliselt suured. 2001. aastal olid valdkonna kulud inimese kohta väikseimad suuremates linnades (reaalsummas keskmiselt 329 krooni inimese kohta) ning suurimad kõige väiksemates valdades (keskmiselt 860 krooni inimese kohta). Erinevus nende vahel on seega rohkem kui kahe ja poole kordne. See viitab võimalusele, et väiksemate valdade ühinemine võimaldaks vähemalt üldvalitsemiskulusid kokku hoida. Mõnevõrra üllatav on see, et alates 1998. aastast on üldvalitsemiskulud inimese kohta olnud Tallinnas kõrgemad kui teistes suuremates linnades, kusjuures 2001. aastal oli vahe juba üsna oluline – vastavalt 464 ja 329 krooni inimese kohta reaalsummades. Ka üldvalitsemiskulude reaaltaseme kasv on olnud kiireim Tallinnas. Samuti võib välja tuua selle, et pea kõigil aastatel on valdkonna kulud inimese kohta olnud väikelinnades suuremad kui suurtes valdades.

Tabel 10

THI-ga korrigeeritud haridus- ja üldvalitsemiskulud aastatel 1996–2001 (kroonides)

KOV-i tüüp, elanike arv	Kaalutud keskmine kulu inimese kohta											
	Haridus						Üldvalitsemine					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	1 163	1 163	1 398	1 431	1 449	1 553	273	267	319	328	377	464
Linnad ja alevid, >10000	1 376	1 412	1 423	1 498	1 436	1 462	279	286	308	310	319	329
Linnad ja alevid, <10000	1 576	1 594	1 605	1 702	1 873	1 856	477	476	519	503	526	520
Vallad, >3000	1 305	1 302	1 496	1 586	1 510	1 712	471	480	484	505	481	503
Vallad, 1500-3000	1 200	1 313	1 483	1 652	1 526	1 596	570	598	594	614	610	607
Vallad, <1500	1 349	1 608	1 836	1 707	1 776	1 631	760	793	776	820	819	860
Eesti kokku	1 301	1 340	1 470	1 541	1 517	1 584	382	388	414	424	438	470

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

Tabel 11

Haridus- ja üldvalitsemiskulude reaalkasv perioodil 1997–2001 (%)

KOV-i tüüp, elanike arv	Muutus kaalutud keskmises kulus inimese kohta									
	Haridus					Üldvalitsemine				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Tallinn	-0,1	20,3	2,4	1,2	7,2	-2,2	19,8	2,8	15,0	23,0
Linnad ja alevid, >10000	2,6	0,8	5,3	-4,2	1,8	2,2	7,8	0,8	2,7	3,2
Linnad ja alevid, <10000	1,1	0,7	6,0	10,1	-0,9	-0,2	8,9	-3,0	4,6	-1,1
Vallad, >3000	-0,2	14,9	6,0	-4,8	13,4	2,1	0,9	4,2	-4,8	4,6
Vallad, 1500-3000	9,5	12,9	11,4	-7,6	4,6	4,8	-0,6	3,4	-0,6	-0,6
Vallad, <1500	19,2	14,2	-7,0	4,0	-8,1	4,4	-2,2	5,7	0,0	5,0
Eesti kokku	3,0	9,7	4,8	-1,6	4,5	1,6	6,7	2,2	3,3	7,3

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused.

HALDUSREFORMI VAJALIKKUS

Kesk- ja kohaliku võimu sõltumatuse probleem

Eesti halduskorralduse üheks suuremaks probleemiks on peetud riigi funktsioonide ebaotstarbekat jaotust keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse vahel ning keskvõimu liigset sekkumist kohalike omavalitsuste tegevusse, mille tulemuseks on liigne fiskaaltsentralism ning kohalike omavalitsuste vähene autonoomia. Antud seisukohast lähtudes vajab Eesti haldusreformi selleks, et tegelikus teostada kahe võimutasandi sõltumatus teineteisest, sundida keskvõimu tegelema oma ülesannetega ning võimaldada kohalikul omavalitsusel täita talle pandud funktsioone. Seega tuleb haldusreformi käigus haldussuutlikkuse tõstmiseks reformida nii keskvalitsust kui kohalikke omavalitsusi ning paremini organiseerida kahe võimutasandi omavahelisi suhteid.

Praegu vastutab kohaliku omavalitsuse korralduse eest siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakond. Kohalike omavalitsuste funktsioone puudutav probleematika kuulub aga rahandusministeeriumi kompetentsi. Peale nende kahe tegelevad kohaliku omavalitsuse küsimustega veel regionaal- ja rahvastikuminister ning riigikantselei avaliku halduse büroo. Selline ülesannete killustatus loob segadust ning põhjustab probleeme vastutuse määratlemisel, samas tekitab ka lünklikkust, eklektilisust ja vastuolulisust haldusreformi kavades.

Võrreldes Eestit Euroopa Liidu liikmesriikidega, näib esmapilgul (kui autonoomia hindamisel võtta aluseks maksutulude suhe omavalitsuste kogutuludesse), et fiskaaltsentralismi aste Eestis ületab EL-i keskmist vaid vähesel määral ning siinsete omavalitsuste autonoomia on suurem kui paljudes EL-i liikmesriikides. Tegelikult on Eestis maksukorraldus äärmiselt tsentraliseeritud. Keskvalitsus kehtestab kõigi peamiste maksuliikide maksubaasid ja -määrad ning administreerib makse. Maamaksu määra on kohalikel omavalitsustel võimalik väikeses vahemikus muuta, füüsilise isiku tulumaksu osas puudub omavalitsustel aga iga-sugune maksuautonoomia. Toetusfondist saadavate summade suurus sõltub aga otseselt füüsilise isiku tulumaksu laekumisest. Seega toimub suure osa omavalitsuse tulude planeerimine keskvõimu, mitte kohalikul tasandil.

Üks lihtsamaid võimalusi suurendada omavalitsuste tulusid oleks see, kui suudetaks tagada, et maksud paremini laekuksid. Kuna maksude administreerimine on tsentraliseeritud, puudub kohalikel omavalitsustel sisuliselt võimalus ja huvi maksude laekumist parandada. Kohalikel omavalitsustel puudub ka initsiatiiv majandusliku arengu toetuseks investeerida ning maareformi kiirendada, sest maksutulude kasv toob kaasa antud omavalitsusele toetusfondist eraldatava dotatsiooni vähendamise, mille tulemusel omavalitsuse tulud kokkuvõttes ei muutu.

Toetusfondi eeliseks võrreldes sihtfinantseerimisega on asjaolu, et sealt saada-
vaid summasid võivad omavalitsused oma äranägemisel kasutada, mistõttu ei
piira see omavalitsuste fiskaalautonoomiat nii palju kui sihtfinantseerimine, mis
on ette nähtud konkreetsete valdkondade kulude katmiseks ja mille kasutamist
kontrollib keskvalitsus. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994,
26, 95) nõuab, et võimaluse korral ei seostataks omavalitsustele eraldatavaid
toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega ning et toetuste saamine ei
võtaks omavalitsuselt tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires
oma äranägemisel. Samas ei nõua aga toetusfondist dotatsiooni saamine oma-
valitsuselt mingisugust omapoolset tegutsemist. Pigem võib öelda, et mida vä-
hem aktiivne on omavalitsus muude tuluallikate otsimisel, seda rohkem toetust
ta toetusfondi kaudu saab. Seevastu sihtfinantseerimise või investeeringutoe-
tuste saamine eeldab omavalitsusepoolset initsiatiivi, oma vajaduste ja võima-
luste hindamist ning projekti vajalikkuse põhjendamist.

Kohaliku omavalitsuse funktsioonid

Funktsioonide optimaalne jaotus KOV-i ja riigi vahel pole Eestis veel lõpuni sel-
geks saanud. Mitmed autorid ei erista KOV-i otsustusalas olevaid funktsioone
riigi funktsioonidest, mille rahastamine toimub sihtotstarbelisena KOV-i eelarve
kaudu. Põhi- ja keskkooliõpetajate palgad, aga samuti toimetulekutoetused regu-
leeritakse keskvalitsuse tasemel seaduste ja määrustega ning KOV-i ülesandeks
jääb peamiselt või üksnes raha seaduses fikseeritud objektini toimetada. Tabelis
12 on toodud valdkonnad, kus on perioodil 1993–2001 toimunud muutus avaliku
sektori funktsioonide jaotuses. Funktsioonid on tabelis 12 riigi ja KOV-i
vahel jagatud vastavalt sellele, millise eelarve kaudu raha funktsiooni täitjani
jõuab.

Nagu tabelist 12 nähtub, on KOV-i ülesannete hulk mitmes valdkonnas suurene-
nud. Näiteks reguleerib tervishoiu valdkonda 5 seadust ja 15 alamakti, kultuuri
valdkonda 6 seadust ja 10 alamakti (Moll 1997).

Lisaks tekitab segadust ka KOKS §6 lõige 3, mis sätestab, et lisaks eeltoodud
ülesannetele otsustab ja korraldab KOV neid kohaliku elu küsimusi: 1) mis on
talle pandud teiste seadustega; 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsus-
tada ja korraldada. Sellise määratlematu definitsiooni tulemusena on tekkinud
olukord, kus KOV-ile pandud funktsioonidest puudub ülevaade nii KOV-il
endal kui keskvalitsusel. Siseministeeriumi tellimisel tehtud uurimusest selgub,
et KOV-i funktsioone reguleerib ligikaudu 450 erinevat seadust ja õigusakti,
millega on KOV-ile pandud ligemale 400 erinevat ülesannet (Moll 1997). Lisaks
sellele täidavad KOV-id ka olude sunnil aktuaalseks muutunud ülesandeid, mis
ei ole neile seadusega kohustuslikud. Nimetagem näiteks politseitöö osalist fi-
nantseerimist (puudulikud vallakonstaabli bensiinilimiidid sunnivad KOV-e
leidma oma vahenditest täiendavaid allikaid), aga samuti perearstikeskuste toe-
tamist jms.

Tabel 12

Muutused avaliku sektori funktsioonide jaotuses aastatel 1993 ja 2001

	1993		2001	
	Riik	Omavalitsus	Riik	Omavalitsus
Haridus	Kõrgkoolid ja uurimisasutused, õpetajate ettevalmistus, põhi- ja keskkooli-õpetajate palgad, õpikud, eraldised investeeringuteks	Põhi- ja keskkoolide, lasteaedade ja kunstikoolide tegevuse tagamine, ehitus ja ülalpidamine, kutsekoolid, huvikoolid, spordikoolid	Kõrgkoolid ja uurimisasutused, õpetajate ettevalmistus, eraldised investeeringuteks	Põhi- ja keskkoolide, lasteaedade ja kunstikoolide tegevuse tagamine, ehitus ja ülalpidamine, kutsekoolid, huvikoolid, spordikoolid, põhi- ja keskkooliõpetajate palgad, õpilas-transport
Tervishoid	Meditsiinilised uurimisasutused, eriravihaiglad, tertsiaarsed raviasutused	Munitsipaalhaiglate kapitaalmahutused ja ülalpidamine, polikliinikud	Meditsiinilised uurimisasutused, eriravihaiglad ja tertsiaarsed raviasutused	Munitsipaalhaiglate kapitaalmahutused ja ülalpidamine, polikliinikud, valla või linnaarst
Tuletõrje	Tuletõrje ja päästeteenistus			Päästeteenistus
Kultuur	Rahvusraamatukogud ja muuseumid	Kohalikud raamatukogud, rahvamajad, kultuuri- ja rahvamajade, spordirajatiste tegevuse tagamine, ehitus ja ülalpidamine	Rahvusraamatukogud ja muuseumid	Kohalikud raamatukogud, rahvamajad ja muuseumid , kultuuri- ja rahvamajade, spordirajatiste tegevuse tagamine, ehitus ja ülalpidamine
Sotsiaahoolekanne	Töötu abiraha, muud sotsiaalabitoetused omavalitsustele	Vanurite hoolekanne, koduvisiidid ja muud sotsiaalabitoetused	Töötu abiraha, muud sotsiaalabitoetused omavalitsustele	Vanurite hoolekanne, koduvisiidid, toimetulekutoetused ja muud sotsiaalabitoetused

Allikas: Eesti... 1995, lk. 15; Milt 2002; Analysis... 1999

Aastate jooksul on muutunud ka funktsioonide finantseerimise põhimõtted. Kui 1990-ndate aastate keskpaigas kaeti mitmeid funktsioone riigieelarveliste sihtfinantseeringutega, siis hiljem lülitati neist enamiku rahastamine üldise toetusfondi koosseisu. Samal ajal on toetusfondi maht kasvanud võrreldes KOV-i kulude kasvuga suhteliselt aeglasemas tempos (v.a. 2000. aastal). Toetusfondi eraldiste reaalväärtus oli 2000. aastal 1996. aasta tasemele võrdne.

Ülaltoodud KOV-i ülesanded jagunevad kaheks. Ühed ülesanded määratletakse tegevusvaldkonnana, teised tulenevad mingi asutuse omamisest. Selline jagamine ei ole põhjendatud. Kohustus osutada avalikku teenust valla- või linna-rahvale ei tohiks sõltuda haridus-, sotsiaal- ja kultuuriasutuste olemasolust või nende puudumisest. Selline jaotus ei stimuleeri omavalitsusi avalike teenuste pakkumist laiendama ja kvaliteeti tõstma, vaid annab sageli võimaluse vastutuse vältimiseks. Kohalikud omavalitsused peaksid omavahel vastavad arvlemised ise teostama – arvutama välja nt. koolikoha maksumuse ja esitama teenust tarbinud KOV-ile arve. Seni ei ole vallad seda tööd väga aktiivselt teinud.

Eksitav on ka asjaolu, et KOV-i ülesannete loetelu käsitletakse KOV endi poolt kinnisena. Sellest tuleneb järeldus, et kõik teiste seadustega KOV-ile antavad ülesanded on riiklikud ja nende täitmiseks peab kohalikku eelarvesse lisanduma adekvaatne rahaülekanne riigieelarvest. Selline lähenemine ei ole KOKS §6 lõige 3, ega ka paljude ülesannete iseloomu arvestades põhjendatud. Samas viitab ülesannete kuuluvuse ebaselge määratlemine vajadusele keskvalitsuse ja KOV-i vaheline ülesannete jaotus otstarbekusest lähtudes uuesti läbi vaadata ja seaduses üheselt fikseerida.

Haldusreformi läbiviimisel ongi üheks tähtsamaks tööks KOV-i funktsioonide analüüs. Ühelt poolt tuleks üle vaadata omavalitsuste senised ülesanded ning hinnata nende täitmist omavalitsuste poolt. Kui selgub, et mõne funktsiooni delegeerimine pole ennast õigustanud, tuleb see uuesti tsentraliseerida. Teiselt poolt tuleks välja selgitada edasise detsentraliseerimise vajadus, st kas mõne praegu keskvalitsuse pädevusse kuuluva ülesandega ei tuleks paremini toime kohalik omavalitsus. Seejärel on vajalik kohalikule omavalitsusele delegeeritud funktsioonid täpselt defineerida ning hinnata nendega kaasnevat kuluvajadust. Vastavalt kuluvajadusele tuleb üle vaadata omavalitsuste tulubaas ning teha praegusesse omavalitsuste rahastamissüsteemi vajalikud korrektiivid.

Analüüsida tuleks era- ja kolmanda sektori kaasamise võimalusi ja otstarbekust avalike teenuste pakkumisse. Seejuures tuleb hoolitseda selle eest, et avalikud teenused tarbijale kallimaks ei muutuks. Hinnastabiilsuse garanteerimisel saaks erasektor siseneda avalike teenuste turule ainult kõrgema efektiivsuse (madalamate kulude) toel. Üks valdkond, mille arendamiseks omavalitsuse vahenditest ei piisa ning mille puhul lisaks laenukapitali kasutamisele võiks erasektorit ulatuslikumalt kaasata, on investeeringud infrastruktuuri. Samas tuleb silmas pida, et erastamine iseenesest ei garanteeri efektiivsuse tõusu avalike hüviste tootmisel, kui erakätesse läinud ettevõtte säilitab monopoolse seisundi ning le-

pingud ei suuda tagada omavalitsuse piisavat kontrolli ettevõtte tegevuse (eelkõige hüviste hinna) üle. Vajalik on ka omavalitsuste tunnustus ja toetus kolmanda sektori poolt erinevates sotsiaalsfääri valdkondades (tänavalaste probleem, narkomaaniavastane võitlus ja ennetustegevus jne) seni tehtud tööle. Tihti pole omavalitsustel endil nende valdkondadega tegelemiseks piisavalt vahendeid. Koostööd tuleks tihendada ka omavalitsuse elanikega ning omavalitsuse territooriumil tegutsevate ettevõtetega, kaasates nad oluliste küsimuste otsustamisse. Selline lähenemisviis tagaks omavalitsusüksuse arendamise elanike vajadustest, huvidest ja võimalustest lähtuvalt.

Ulatuslikku reformimist vajab Eestis valitsussektori tööhõivepoliitika. Mitmed uurimused on näidanud, et avaliku sektori ebaefektiivsus tuleneb paljudes riikides liiga suurest hulgast madalapalgalisest ning alakvalifitseeritud tööjõust. Elanikkonnale vajalike avalike hüviste pakkumiseks madala hinna ning nõutava kvaliteediga tuleb luua väikesekoosseisuline, hästi tasustatud ja motiveeritud administratsioon, kes teab oma ülesandeid ning vastutab täielikult nende täitmise eest (Tanzi 1997, Kim 1997). Selleks tuleb Eestis avaliku halduse töötajate koolitust oluliselt edasi arendada. Peale selle on ministriumides hakatud ametnike tasustamisel arvestama nende poolt konkreetset saavutatud tulemusi (nn. tulemuspalk). Probleemiks on see, et konkreetset metoodikat tulemuslikkuse hindamiseks ja tulemustasu maksmiseks ei ole avalikus sektoris välja töötatud.

Probleeme on tööjõuga aga ka omavalitsuste tasandil. Paljudes valdades ja väikelinnades napib kvalifitseeritud spetsialiste või puudub võimalus spetsialiste täistööajaga rakendada. Mahajäänud piirkondades on omavalitsus tihtipeale üks olulisemaid tööandjaid ning soov tööpuudust veidigi leevendada võib viia liigsete ametnikukohtade loomiseni. Selline lähenemine tööhõive probleemidele ei ole aga õigustatud. Omavalitsus peab suutma täita talle pandud funktsioone, tegema seda optimaalsete kuludega, garanteerides samas pakutavate teenuste nõutava kvaliteedi. Selle saavutamiseks on vaja viia omavalitsusametnike arv optimaalsele tasemele, oluliselt tõhustada koolitust, parandada tasustamist ning muuta ametnikud vastutavaks oma tegude ja tegematajätmistest eest.

Ülaltoodust järeldub, et sisuline haldusreform kujutab endast keerulist ülesannete kompleksi. Praegusel hetkel ei ole isegi reformi kõige üldisemaid põhimõtteid veel selgelt formuleeritud ega kõigi asjaosalistega läbi arutatud. Reformi peamiseks eesmärgiks peaks olema suurendada omavalitsuste autonoomiat, et tagada parem tasakaal kahe võimutasandi vahel. Et omavalitsuste ulatuslikum fiskaalautonoomia ei seaks ohtu riigi makromajanduslikku stabiilsust, on siiski vajalik säilitada mõningane kontroll omavalitsuste tegevuse üle. Rahvusvahelisele praktikale ja ka Eesti varasematele kogemustele tuginedes tuleks säilitada nõue kohalike eelarvete tasakaalustatusele ning piirangud omavalitsuste laenu-tegevusele.

Ettepanekud kohalike omavalitsuste finantsolukorra parandamiseks

Maksukorralduse tsentraliseerimine ei anna keskvoimule mingit õigust kuulutada maksutulud enda omaks ja näidata kohalike omavalitsusi ülalpeetava rollis. Maksutulud on ette nähtud avaliku sektori ülesannete täitmiseks. Nad tuleb jaotada keskvalitsuse ja KOV-i vahel, edasi aga nende allasutuste lõikes normatiivsel alusel vastavalt avaliku sektori ülesannete jaotumisele. Selleks on vaja välja töötada iga avaliku sektori ja haldussüsteemi ülesande (funktsiooni) rahastamise normatiivne baas ja skeemid rahade liikumise kohta. Ühiste ülesannete lahendamiseks kogutud maksuraha peab õigeaegselt, väikeste kulutustega ja läbipaistvalt jõudma selle ülesande lahendamise eest vastutava haldusasutuse kätte.

Kuna kohalike maksude osa omavalitsuste tuludes jääb ka edaspidi tõenäoliselt tagasihoidlikuks, tuleks tõsta omavalitsuste autonoomiat riigimaksude osas ning suurendada nende huvi maksulaekumiste parandamise vastu. Üheks võimaluseks oleks omavalitsustele suurema vabaduse andmine maamaksu määra osas. Teiseks võimaluseks oleks jaotada füüsilise isiku tulumaks kaheks sõltumatuks osaks. Maksusoodustusi tohib nii keskvalitsus kui ka KOV teha ainult oma tulubaasi osas. Seega tuleb füüsilise isiku tulumaksuvaba miinimumsissetuleku kehtestamisest ja muudest soodustustest tulenev vähemlaekumine KOV-i eelarvesse kompenseerida täielikult riigieelarvest. Ettepanek oleks jaotada füüsilise isiku tulumaks riigieelarvesse ja kohalikusse eelarvesse laekuvaks tulumaksuks. Jaotuse proportsioon võiks jääda praegu kehtivale tasemele – 14,56% kohalikele omavalitsustele ja 11,44% riigieelarvesse. Kuna füüsilise isiku tulumaksuvabastus tuleb kanda riigieelarvele, siis suureneks KOV-ile laekuv tulumaksu osa oluliselt (vt. ka järgmine alapeatükk).

Lisaks sellele on igati põhjendatud teeseaduse (RT 1999, 26, 377) nõuetest tulenevalt vajalik vähemalt 30% kütuseaktsiisi laekumiste suunamine KOV-i eelarvesse sihtotstarbeliselt kohalike teede hoolduseks, remondiks ja ehituseks.

Riiklike investeeringute programmi mahu minimaalmäära normatiivne kindlaksmääramine loob kindla aluse KOV-i arengukavade rahastamisele. Kohalikele objektidele suunatavate riiklike investeeringute mahu alampiiriks võiks olla 0,5% SKP-st, mis tähendaks 2002. aasta SKP mahust lähtuvalt minimaalselt 500 miljonit krooni. Kuna arenguks vajalike investeeringute rahastamisel on probleeme just madalama tulutasemega omavalitsustel, siis võiks selle summa ühendada KOV-i riigieelarvelise tasandusfondiga.

Riigieelarvest eraldatava tasandusfondi ebaadekvaatse jaotusvalemi abil on KOV-ilt võetud võimalus enda arengut ise suunata ja kiirendada. Valdade ja linnade tulubaas on keskvoimu poolt selliselt üles ehitatud, et enam kui 90% valdade eelarves etendab olulist osa nn riigieelarvega määratud tasandusfond.

See on keskuse administratiivset võimu kindlustav finantsinstrument. Kui KOV investeerib majandusliku arengu toetuseks oma vallas, siis halvendab keskvoim tulude kasvu eest omavalitsuse positsiooni, vähendades sellele vallale-linnale eraldatavat riiklikku dotatsiooni. Kohalikel omavalitsustel ei ole sellistes tingimustes kasulik majandusliku infrastruktuuri arengusse investeerida, et vallale või linnale laekuvat füüsilise isiku tulumaksu summat suurendada. Et tõsta omavalitsuste huvitatust oma territooriumil loodud maksustatava tulu suurendamise vastu, peaks oluline osa maksutulude juurdekasvust jääma omavalitsuse käsutusse. Vaesemate valdade oluliseks tuluallikaks jääb ka edaspidi dotatsioon eelarve toetusfondist, mille peaesmärgiks ongi tuluerisuste tasakaalustamine. Samas tuleks toetusfondist dotatsioonide määramist muuta nii, et see ei pärsiks omavalitsuste initsiatiivi oma piirkonna arendamiseks maksutulude suurendamise eesmärgil.

Riik peab looma KOV-i tulubaasi, mille abil oleks tagatud KOV-i teenuste minimaalne võimalik tase. See eeldab, et riik kehtestab ka KOV-i teenuste miinimumstandardid. Kui KOV soovib areneda, peab ta ise täiendavalt ressursse leidma. Täiendavaid ressursse ei võetaks aga arvesse KOV-i toetusfondi arvu- tamisel. Seega, kui KOV suudab säästliku majandamise tulemusena tagada teenuste minimaalse standardi väiksema kuluga kui riigi poolt arvestatud keskmine, siis seda säästu ei võetaks arvesse toetusfondi määramisel. Selline lähenemine tõstaks oluliselt KOV-i motivatsiooni säästlikuks majandamiseks ning täiendavate tuluallikate leidmiseks. KOV-i areng toimuks sellisel juhul otseselt KOV-i enda vastutusel ja initsiatiivil.

Ülaltoodust lähtuvalt tuleb normatiivselt (%-na SKP-st) määrata riigieelarvest KOV-i tasandusfondi ja kohalikeks investeringuteks suunatava toetuse minimaalne maht. Seega saaksid KOV-id kindlustunde arengu pikaajaliseks planeerimiseks. Vastavalt riigi majanduse arengu võimalustele ja regionaalse arengu tagamise vajadustele võib Riigikogu seda miinimumsummat suurendada. Nende summade jaotamise põhimõtete ja jaotusvalemite väljatöötamine võiks kuuluda Eesti Omavalitsusliitude Koostöökoja pädevusse. Arutada tuleks vajadust kaasata keskvalitsust ja maavalitsusi sellesse protsessi. Riigieelarvelise KOV-i tulude tasandusfondi suuruse alampiiriks võiks määrata 1% SKP-st (koos investeringutoetusega 1,5% SKP-st).

Riigi poliitikaga määratud ühiste ülesannete täitmise kõrval peaks KOV otsima ka oma spetsiifilisi arenguvõimalusi. See tähendab, et normatiivide alusel ühistest maksutuludest saadavate vahendite kõrval peaks vald või linn olema huvitatud ka oma territooriumil loodud maksustatava tulu suurendamisest. Oluline osa maksutulude juurdekasvust peaks jääma valda, et kompenseerida ettevõtluskeskkonna parendamiseks tehtud jõupingutusi. Sellega seoses peaks KOV-il olema suuremad õigused kohalike maksude määramisel (sh. üksikisiku tulumaksu taseme kujundamisel).

Koolide rahastamine ainult nn. õpilaste pearahast lähtudes on väär, sest see ei arvesta kulude jagunemist õpilaste arvust sõltumatuks püsikuluks ja sõltuvaks muutuvkuluks. Ühtedest põhimõtetest lähtuvalt tuleb eraldada vahendid kooli funktsioneerimist tagavate püsikulude katmiseks ja nn. õpilaste pearaha vormis tuleb eraldada õpilaste arvust sõltuvate muutuvkulude katmine.

Riiklike ülesannete täitmine (toimetulekutoetuste maksmine jms.) tuleb tagada normatiivide alusel määratud sihtotstarbeliste eraldistega riigieelarvest. Praegu tuleks toimetulekutoetuste defitsiit kanda kohalikust eelarvest, mis tähendab selle funktsiooni osalist ülekandmist KOV-i vastutusele.

Keskvalitsuse ja KOV-i koostöö riigi ees seisvate probleemide lahendamisel vajab pidevat täiustamist ja muutunud oludega kohandamist. Selle saavutamiseks on tarvis välja töötada regulaarne ja tõhusalt toimiv läbirääkimiste mehhanism, mis tagaks, et kõik vajalikud kokkulepped oleks sõlmitud enne riigieelarve koostamise protseduuri algust. Kõik KOV-i tulused ja kulusid puudutavad seadused ja määrused peaks kuuluma kohustuslikus korras kooskõlastamisele KOV-i liiduga.

Muutused kohalike omavalitsuste tulutasemes

Eelnevalt esitatud ettepanekute rakendamine KOV-i tulubaasi kujundamisel toob kaasa olulised kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed muutused kõigi valdade ja linnade majanduslikus olukorras. Kvalitatiivsetest muutustest tuleks esile tõsta järgmisi aspekte:

- KOV-i tulubaas kujuneb seaduste alusel ja pääseb päevapoliitiliste otsuste destabiliseerivast mõjust;
- KOV-i peamised tulud (füüsilise isiku tulumaks, kütuse aktsiisimaks, eraldised riigieelarvelisest toetusfondist) muutuvad vastavalt riigi üldisele majandusarengule, mis pärsib disproportsioonide teket keskvalitsuse ja KOV-i tulubaaside vahel;
- KOV-i tulude suurenemine oleneb tema oskustest ja jõupingutustest, kuidas suurendada füüsilise isiku tulumaksu laekumist, mitte aga poliitilistest otsustest riiklike investeeringute jagamisel, mis kaotab pinnase ülalpeetavuse mentaliteedi tekkeks ja suunab kohalikud omavalitsused majandusarengu teede ja vahendite otsingule;
- KOV-i tulubaas muutub sõltumatuks Riigikogu otsustest füüsilise isiku tulumaksu soodustuste andmisel, see kindlustab KOV-i finants sõltumatuse keskvalitsusest ja parandab KOV-i tulude laekumise prognoosi füüsilise isiku tulumaksust.

Rakendades KOV-i rahastamise uuendatud korda, võimaldab see oluliselt muuta lähenemist KOV-i riigieelarvelisele toetusfondile ja suunata see KOV-i tulutaseme ühtlustamisele mõeldud instrument arengu pidurist arengu allikaks. Tulumaksu soodustuste andmine riigieelarvelise tulumaksu osa arvel ja vallateede

korrashoiuks 30% kütuseaktsiisi eraldamine likvideerib suures osas KOV-ide tulude tuludefitsiidi, mida hinnatakse enam kui kahe miljardi krooniseks. Kohalike omavalitsuste tulutase muutub ka senisest oluliselt ühtlasemaks, sest:

- neis valdades/linnades, kus oli madalam füüsilise isiku tulude tase, jätsid tulumaksu osas antavad soodustused KOV-i ilma suhteliselt suuremast osast tuludest;
- erineva asustustiheduse ja teedevõrgu pikkusega vallad saavad transpordi infrastruktuuri korrashoiuks vahendeid vastavalt reaalsele vajadusele.

Toetusfond muutub sellise rahastamiskorra juures haldusvõime miinimumi tagajast peamiselt arenguinvesteeringute allikaks. See tähendab aga seda, et toetusfondi jaotus ei pea enam järgima KOV-i tulude iga-aastasi kõikumisi, vaid peab arvestama pikaajalisi tulubaaside erinevusi. Toetusfondi jaotuse proportsioonid KOV-ide vahel tuleks kehtestada pikemaks ajaks (näiteks viieks aastaks). See tähendab, et KOV-i jõupingutused füüsilise isiku tulumaksu laekumiste parandamiseks (ettevõtluskeskkonna parandamine, maksuameti toetamine jms.) suurendavad otseselt ja pikema aja jooksul valla või linna eelarve tulusid.

Nende kvalitatiivsete muutuste tulemusena muutuvad keskvalitsus ja KOV-id sõltumatuteks ja võrdõiguslikeks võimutasanditeks, mis on demokraatia arengu oluliseks eeltingimuseks. Riigi kui terviku majandusliku arengu aspektist on tähtis, et majanduslik olukord paraneb kiiremini nendes valdades ja linnades, kus nii kohalik elanikkond kui ka KOV ettevõtluse arengule aktiivselt kaasa aitavad. Seega muutuks olukord oluliselt kõigis riigieelarvelisest toetusfondist raha saavates valdades ja linnades, kus KOV-i jõupingutustest ettevõtluse toetamisel ei parane KOV-i tulude tase.

Eelnevate ettepanekute rakendamine toob kaasa ka olulised kvantitatiivsed muutused valdade ja linnade eelarvetuludes. Muutused KOV-i eelarvesse laekuva füüsilise isiku tulumaksu osas võrrelduna muutustega füüsiliste isikute deklareeritud tulude mahus esitatakse maakondade lõikes tabelis 13. Riigis tervikuna avaldub selgelt tendents, et füüsiliste isikute poolt deklareeritud tulumaksu summa kasvab kiiremas tempos kui KOV-i eelarvetesse laekuv füüsilise isiku tulumaksu osa – 2001. aastal vastavalt 111,4% ja 107,4%. Erinevus on küllaltki suur – 4 protsendipunkti. See tähendab, et KOV-ile laekuv füüsilise isiku tulumaksu osa suurenes 2001. aastal rakendatud maksusoodustuste tõttu majanduskasvust kolmandiku võrra aeglasemalt. KOV-ide praeguste eelarvetulude kujundamise korra säilimisel võib prognoosida sama tendentsi jätkumist, sest KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaksu osa kasvutempot pidurdab nii kindlustusmaksetelt tulumaksuvabastust pakkuva pensionikindlustuse II ja III sambaga liitumise levik kui ka eeldatavalt on näha, et lähiaastatel tõuseb järk-järguliselt füüsilise isiku sissetuleku tulumaksuvaba miinimum. Füüsilise isiku tulumaksust laekuv osa on aga sisuliselt ainus KOV-i tulude komponent, mis on majanduskasvust otseselt sõltuv ja võiks otstarbekalt konstrueeritud eelarvetulude kujunemise korral panna KOV-id materiaalselt huvituma ettevõt-

luse arengust oma vallas või linnas. Olukorra jätkumisel, kus KOV-ide tulud füüsilise isiku tulumaksu laekumisest ei sõltu mitte niivõrd majanduskasvust kui võrd riigi poliitikast maksusoodustuste andmisel, ei tekigi võimalust suurendada KOV-ide vastutust piirkonna majanduskasvu tagamisel.

Maakondade lõikes on erinevused nii füüsilise isiku tulumaksu deklareeritud summade kui ka KOV-ide eelarvesse laekuva osa kasvutempodes suhteliselt suured. Füüsilise isiku tulumaksu deklareerimise kasvutempod on seejuures oluliselt ühtlasemad, kõikides veidi vähem kui 107%-st Hiiumaal (106,7%) ja Ida-Virumaal (106,9%) (alla riigi keskmise ka Harjumaal 109,9%, sealhulgas Tallinnas 109,6%) kuni 115,8%-ni Saaremaal (Järvemaal ja Viljandimaal 114,3%).

KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaksu osa kasvutempod varieeruvad aga väga suures ulatuses, sest osa füüsiliste isikute poolt jooksva aastal saadud maksumatavast tulust selgub alles järgmisel aastal tuludeklaratsiooni esitamisel. Samuti selgub alles tuludeklaratsiooni esitamisel füüsilistele isikutele tagastatavad tulumaksu summad. Mais-juunis toimuvate füüsilise isiku tulumaksu järele- ja tagasimaksete käigus võivad eelmisel aastal toimunud sündmused oluliselt muuta maksu laekumist KOV-ide jooksva aasta eelarvele. Seadustega antud maksusoodustuste üha laiemal kasutamise tõttu viimastel aastatel ületab füüsilise isiku tulumaksu tagasimaksete summa üha suuremas ulatuses täiendavate järele- maksete summat, mis vähendab KOV-idele laekuva tulumaksu osa kasvutempot, aga tekitab juunis paljudes KOV-ides ka jooksvate tulude defitsiidi. KOV-idele laekuva tulumaksu osa 2001. aastal võrreldes eelmise aastaga Ida-Virumaal vähenes isegi nominaalselt (0,5%), mis inflatsiooni arvestades tähendab reaaltulude olulist vähenemist. 2001. aasta inflatsioonitempost (5,8%) jäi füüsilise isiku tulumaksu laekumise kasvutempo maha ka Valga- (105%), Võru- (105,3%) ja Raplamaal (105,4%), kuigi füüsilise isiku tulumaksu deklareeritud summade kasvutempod ületasid neis maakondades riigi keskmist. Näib, et seadustatud maksusoodustused halvendavad tulumaksu laekumisi eelkõige madalama tulutasemega omavalitsustes. Kõige kõrgem oli füüsilise isiku tulumaksu KOV-idele laekumise kasvutempo Hiiumaal (117,1%), aga samuti Saare- (112,3%), Lääne- (111,3%) ja Põlvamaal (111,2%).

Hiiumaa oli ainus maakond, kus füüsilise isiku KOV-idele laekuva osa kasvutempo ületas deklareeritud summa kasvutempot. Selline olukord tekkis eelkõige tänu Käina vallale, kus füüsilise isiku tulumaksu deklareeritud summa kahanes 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga ligi 16%, kuid laekumine valla eelarvesse suurenes peaaegu 59%. Väikeses maakonnas avaldavad üksikud ekstreemsed nähtused ka kogutulemile tugevat mõju. Kõigis teistes maakondades jääb KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaksu osa kasvutempo alla deklareeritud tulumaksu summa kasvutempole. Iseloomustamiseks olukorra ebastabiilsust tuuakse tabelis 13 andmed igas maakonnas mõne ekstreemsete näitudega valla kohta.

Tabel 13

Tulude deklareerimise ja KOV-idele laekumise kasvutempod 2001. aastal

Maakond, vald	Deklareeritud FIT summa 2000. a. (tuhandetes kroonides)	KOV-ile laekunud FIT 2000. a. (tuhandetes kroonides)	Deklareeritud FIT summa 2001. a. (tuhandetes kroonides)	KOV-ile laekunud FIT 2001. a. (tuhandetes kroonides)	FIT kasvutempo 2001/2000 (%)	KOV-ile laekunud FIT kasvutempo 2001/2002 (%)
Tallinn	12 734 434,8	1 539 497,7	13 956 397,1	1 669 920,0	109,6	108,5
Kokku Harjumaa	16 134 578,7	1 952 790,9	17 728 923,6	2 110 402,0	109,9	108,1
Käina vald	64 106,0	5 181,1	54 070,8	8 233,8	84,3	158,9
Kokku Hiiumaa	267 774,9	27 996,3	285 773,5	32 844,7	106,7	117,3
Kohtla-Nõmme vald	26 606,3	3 175,2	25 709,2	2 868,0	96,6	90,3
Narva-Jõesuu linn	37 042,1	3 521,3	40 936,5	3 262,5	110,5	92,6
Kokku Ida-Virumaa	3 181 917,6	345 456,2	3 401 580,7	343 855,7	106,9	99,5
Saare vald	13 598,8	1 569,4	14 274,3	1 363,4	105,0	86,9
Kokku Jõgevamaa	557 549,7	58 864,5	625 062,4	62 231,9	112,1	105,7
Järva-Jaani vald	28 812,5	2 950,5	35 448,9	3 483,3	123,0	118,1
Roosna-Alliku vald	17 958,0	2 044,5	21 987,2	2 158,2	122,4	105,6
Türi linn	140 483,5	15 452,7	153 757,0	16 532,2	109,4	107,0
Kokku Järvamaa	758 178,2	82 425,9	866 321,6	90 782,3	114,3	110,1
Noarootsi vald	16 011,9	1 919,8	17 765,6	1 817,5	111,0	94,7
Nõva vald	8 312,9	666,6	9 714,3	930,5	116,9	139,6
Kokku Läänemaa	590 966,0	64 190,1	670 174,1	71 474,3	113,4	111,3
Avanduse vald	30 779,8	1 717,2	17 007,2	4 079,3	55,3	237,6
Kokku Lääne-Virumaa	1 273 838,2	138 551,7	1 410 202,7	150 494,3	110,7	108,6
Ahja vald	15 488,2	1 426,3	18 356,9	2 011,4	118,5	141,0

Kanepi vald	32 887,9	2 987,2	38 348,9	3 746,7	116,6	125,4
Valgjärve vald	17 078,1	1 719,0	19 856,4	1 801,8	116,3	104,8
Kokku Põlvamaa	480 524,1	49 850,3	543 938,8	55 451,0	113,2	111,2
Kihnu vald	7 042,2	534,8	7 806,6	726,1	110,9	135,8
Vändra alevi vald	59 757,1	7 412,0	67 874,3	7 264,3	113,6	98,0
Kokku Pärnumaa	1 848 238,2	206 673,6	2 080 280,8	220 247,5	112,6	106,6
Kohila vald	43 730,9	6 115,9	48 127,7	5 794,0	110,1	94,7
Vigala vald	23 330,3	2 583,5	25 900,3	2 565,3	111,0	99,3
Kokku Raplamaa	742 232,7	85 560,3	834 307,6	90 211,1	112,4	105,4
Pöide vald	14 680,1	1 359,4	17 936,5	1 865,3	122,2	137,2
Kokku Saaremaa	720 690,0	77 706,4	834 837,3	87 271,9	115,8	112,3
Alatskivi vald	16 987,2	1 829,6	19 866,6	1 937,5	117,0	105,9
Kallaste linn	12 049,7	1 150,8	13 263,8	1 111,1	110,1	96,5
Kambja vald	32 064,3	3 446,0	36 191,3	3 671,9	112,9	106,6
Võnnu vald	27 263,5	1 674,6	18 731,7	1 847,3	68,7	110,3
Kokku Tartumaa	3 083 375,3	351 749,0	3 510 843,3	382 387,0	113,9	108,7
Hummuli vald	14 170,8	1 301,2	14 904,2	1 454,8	105,2	111,8
Sangaste vald	20 969,7	2 354,8	24 823,0	2 402,6	118,4	102,0
Kokku Valgamaa	536 262,5	57 265,0	599 429,7	60 145,1	111,8	105,0
Vastemõisa vald	13 573,4	1 441,2	15 754,2	1 424,5	116,1	98,8
Viiratsi vald	61 306,7	6 667,7	70 130,3	7 091,1	114,4	106,3
Kokku Viljandimaa	980 810,3	106 672,5	1 121 047,4	115 387,3	114,3	108,2
Mõniste vald	11 835,1	1 282,7	12 717,5	1 255,7	107,5	97,9
Kokku Võrumaa	595 263,0	65 415,4	668 025,2	68 899,7	112,2	105,3
Vabariik kokku	32 063 244,0	3 671 168,2	35 706 091,5	3 942 085,8	111,4	107,4

Füüsilistele isikutele tulumaksu osas soodustuste andmine on riigi sotsiaalpoliitika tähtis instrument. Tulumaksuvaba sissetuleku miinimumi tõstmine peaks vähendama palgasüsteemi ebaõiglust, sest madalama kvalifikatsiooniga töötajate tugeva omavahelise konkurentsi tõttu on nende palgad ebanormaalselt madalale surutud. Tulumaksuvaba sissetuleku miinimumi sidumine laste arvuga perekonnas peaks toetama laste kasvatamist keskklassi peredes. Pensionikindlustuseks eraldatud sissetuleku osa tulumaksust vabastamine peaks stimuleerima inimesi vanaduspäevadeks sääste koguma. KOV-ile põhiseaduse ja teiste seadustega pandud kohustuste täitmisele need soodustused aga märkimisväärselt kaasa ei aita. Seega ei ole sisulist põhjendust tulumaksusoodustuste andmiseks KOV-ide eelarvetulude arvel. Käesoleval ajal kannavad KOV-i eelarved aga 56% füüsilise isiku tulumaksusoodustustega seotud maksutulude vähenemise koormusest. KOV-i eelarvete vabastamine füüsilise isiku tulumaksu soodustustega seotud koormuse kandmisest võimaldab kõrvaldada terve rea KOV-i eelarvetulude kujunemise praeguse korra moonutusi, sest need maksusoodustused nõrgestasid seost ettevõtluse arengu ja KOV-i tulude vahel, süvendasid KOV-i tulude defitsiiti ja raskendasid KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaksu osa suuruse prognoosimist.

Tabelis 14 tuuakse KOV-idele laekuva füüsilise isiku tulumaksu laekumise prognoos, eeldades KOV-i eelarve vabastamist maksusoodustustega seotud koormuse kandmisest ja füüsiliste isikute poolt deklareeritud või tööandjate poolt arvestatud sissetulekutest 14,56% kandmist KOV-i eelarvele. Seega jääks kehtima füüsilise isiku tulumaksu senine jaotus riigi ja kohalike eelarvete vahel, mille kohaselt kuulus KOV-ile formaalselt 56% füüsilise isiku 26%-lisest tulumaksust, s.t. KOV-i eelarvele oleks maksusoodustuste puudumisel tulnud kanda 14,56% füüsiliste isikute poolt saadud tulude summast. Tulumaksu jaotuse samaks jätmine võimaldab selgelt välja tuua tulumaksu soodustustest tuleneva praeguse koormuse KOV-i eelarvetuludele. Riigis tervikuna oleks KOV-i tulud füüsilise isiku tulumaksust maksusoodustuste koormise kadumisel 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga suurenenud 1,26 miljardi krooni võrra ehk 31,9% — 3,94 miljardilt 5,2 miljardi kroonini. Kõige rohkem võidaks tulumaksu soodustustega seotud koormiste kadumisest Jõgevamaa, Valgamaa ja Ida-Virumaa KOV-id, mille keskmine laekumine füüsilise isiku tulumaksust suureneks vastavalt 46,2%, 45,1% ja 44%. Üle 40% suureneks füüsilise isiku tulumaksu laekumine keskmiselt veel Põlvamaa (42,8%), Viljandimaa (41,5%) ja Võrumaa (41,2%) KOV-idel. Suhteliselt vähem kasvaksid laekumised füüsilise isiku tulumaksust Harjumaal (22,3%, sealhulgas Tallinnas 21,7%) ja Hiiumaal (26,7%). Valdade lõikes on aga erinevused veelgi suuremad kui maakondade lõikes, mida iseloomustavad tabelis 14 toodud andmed iga maakonna kõige suurema ja kõige väiksema füüsilise isiku tulumaksu laekumise muutusega valla või linna kohta. Kuna madalama sissetuleku tasemega valdades ja linnades on füüsilise isiku tulumaksu soodustused nende tuludes suurema osatähtsusega, siis suureneb laekumine nende KOV-ide eelarvetele suhteliselt enam, mis aitab kaasa KOV-ide tulutaseme ühtlustumisele.

Tabel 14

**Füüsilise isiku tulumaksu KOV-idele laekumise prognoos
2001. aastal ja 2002. aastal**

	Laekumine KOV-ile 2001. a. (tuhandetes kroonides)	KOV-i laekumine 14,56% FIT korral 2001. a. (tuh.kr.)	KOV-i tulude absoluutne juurdekasv 14,56% FIT korral (tuh.kr.)	KOV-i tulude suhteline juurdekasv 14,56% FIT korral (%)	KOV-i laekumise prognoos 14,56% FIT korral 2002. a. (tuh. kr.)
Jõelähtme vald	21 737,4	30 206,7	8 469,3	39,0	36 981,6
Saue vald	31 935,3	36 710,1	4 774,8	15,0	38 273,5
Tallinn	1 669 920,0	2 032 051,4	362 131,4	21,7	2 173 445,5
Kokku Harjumaa	2 110 402,0	2 581 331,3	470 929,3	22,3	2 768 145,3
Käina vald	8 233,8	7 872,7	-361,1	-4,4	6 480,5
Pühalepa vald	4 109,2	5 831,7	1 722,5	41,9	6 616,6
Kokku Hiiumaa	32 844,7	41 608,6	8 763,9	26,7	43 336,7
Illuka vald	1 419,0	1 760,7	341,8	24,1	1 701,8
Narva-Jõesuu linn	3 262,5	5 960,4	2 697,9	82,7	6 428,5
Kokku Ida-Virumaa	343 855,7	495 270,1	151 414,5	44,0	516 719,0
Kasepää vald	1 172,3	1 985,0	812,7	69,3	1 942,0
Tabivere vald	3 744,5	5 126,5	1 382,0	36,9	5 756,0
Kokku Jõgevamaa	62 231,9	91 009,1	28 777,2	46,2	99 573,8
Imavere vald	2 256,8	3 053,8	797,0	35,3	3 365,1
Roosna-Alliku vald	2 158,2	3 201,3	1 043,2	48,3	3 825,3
Kokku Järvamaa	90 782,3	126 136,4	35 354,1	38,9	140 659,4
Kullamaa vald	1 808,1	2 857,4	1 049,3	58,0	3 129,2
Lihula vald	5 938,7	8 459,4	2 520,6	42,4	9 323,4
Kokku Läänemaa	71 474,3	97 577,4	26 103,0	36,5	107 992,7
Laekvere vald	2 361,9	3 772,1	1 410,2	59,7	4 265,0
Viru-Nigula vald	3 747,9	4 897,8	1 149,9	30,7	5 392,4
Kokku Lääne-Virumaa	150 494,3	205 325,5	54 831,2	36,4	221 835,3
Ahja vald	2 011,4	2 672,8	661,4	32,9	3 091,6
Valgjärve vald	1 801,8	2 891,1	1 089,3	60,5	3 280,5
Kokku Põlvamaa	55 451,0	79 197,5	23 746,5	42,8	87 491,7
Paikuse vald	8 400,6	10 914,1	2 513,5	29,9	11 945,8
Tali vald	768,6	1 251,2	482,6	62,8	1 347,9
Kokku Pärnumaa	220 247,5	302 888,9	82 641,3	37,5	332 711,5

Tabeli 14 jätk

	Laekumine KOV-ile 2001. a. (tuhandetes kroonides)	KOV-i laekumine 14,56% FIT korral 2001. a. (tuh.kr.)	KOV-i tulude absoluutne juurdekasv 14,56% FIT korral (tuh.kr.)	KOV-i tulude suhteline juurdekasv 14,56% FIT korral (%)	KOV-i laekumise prognoos 14,56% FIT korral 2002. a. (tuh. kr.)
Kohila vald	5 794,0	7 007,4	1 213,4	20,9	7 526,3
Loodna vald	1 357,4	2 113,6	756,2	55,7	2 451,9
Kokku Raplamaa	90 211,1	121 475,2	31 264,1	34,7	133 258,3
Ruhnu vald	254,4	331,2	76,8	30,2	354,2
Torgu vald	641,1	1 001,4	360,3	56,2	1 125,2
Kokku Saaremaa	87 271,9	121 552,3	34 280,4	39,3	137 415,9
Kallaste linn	1 111,1	1 931,2	820,1	73,8	2 074,6
Laeva vald	1 758,7	2 342,8	584,2	33,2	2 701,1
Tartu linn	290 662,5	383 212,7	92 550,1	31,8	428 227,4
Kokku Tartumaa	382 387,0	511 178,8	128 791,8	33,7	568 039,2
Palupera vald	1 209,4	1 916,7	707,3	58,5	2 192,5
Puka vald	3 139,4	4 296,3	1 156,9	36,9	4 654,9
Kokku Valgamaa	60 145,1	87 277,0	27 131,8	45,1	95 209,6
Karksi vald	9 008,0	12 331,0	3 323,0	36,9	13 957,7
Vastemõisa vald	1 424,5	2 293,8	869,3	61,0	2 598,3
Kokku Viljandimaa	115 387,3	163 224,5	47 837,2	41,5	182 072,7
Meremäe vald	1 199,7	1 825,8	626,1	52,2	1 992,8
Misso vald	1 393,5	1 921,9	528,4	37,9	2 029,8
Võru linn	32 918,4	44 954,0	12 035,6	36,6	48 812,4
Kokku Võrumaa	68 899,7	97 264,5	28 364,8	41,2	106 526,7
Vabariik kokku	3 942 085,8	5 198 806,9	1 256 721,1	31,9	5 650 136,6

Prognoos füüsilise isiku tulumaksu laekumise kohta 2002. aastaks on valdade ja maakondade lõikes koostatud eeldusel, et tulude tase riigis kasvab 108,68% (SKP kasvu prognoos 2002. a. riigieelarve seaduse seletuskirjas) ja valla (maakonna) tulude kasvu suhe riigi keskmisse on võrdne 2001. a. tegelikuga. Seega arvutatakse i-nda KOV-i füüsilise isiku tulumaksu laekumise prognoos 2002. aastaks $x_i(2002)$ järgmise valemi alusel:

$$x_i(2002) = x_i(2001) * \delta_{x_i}(2001) / 100 * \delta_x(2002) / \delta_x(2001),$$

- kus $x_i(2001)$ – i-nda KOV füüsilise isiku tulumaksu laekumine 2001. aastal 14,56% tulude kandmisel KOV eelarvele;
 $\delta_{x_i}(2001)$ – i-nda KOV füüsiliste isikute poolt saadud tulude kasvu-tempo 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga (%);

$\delta x(2002)$	– füüsiliste isikute poolt saadud tulude kasvutempo 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga riigis tervikuna (%);
$\delta x(2001)$	– SKP prognoositud kasvutempo 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga riigis tervikuna (%).

Maakonna tasandil võib saadud KOV-i tulude prognoosi füüsilise isiku tulumaksu laekumistest hinnata praktilise kasutamise seisukohalt piisavalt täpseks, sest füüsilise isiku tulu fikseerimise ebaühtlane jaotus ajas (osa tulust deklareeritakse alles järgmisel aastal) ei avalda lõpptulemusele olulist mõju. Samal ajal võivad aga suurematest tehingutest saadud ühekordsed tulud oluliselt destabiliseerida väikeste kohalike omavalitsuste maksubaasi ja muuta ülaltoodud valemialusel (lähtub eelmise aasta tulu juurdekasvutempost) prognoositud 2002. a laekumise ebatäpseks. Majandusele tervikuna omase kasvutrendi taastumise eeldusel kujuneb tulude prognoos Ida-Virumaa Avanduse vallas ca 2 miljoni krooni võrra, Hiiumaa Käina vallas 1,5 miljonit krooni, Ida-Virumaa Kohtla-Nõmme vallas 500 tuhande krooni ja Illuka vallas 200 tuhande krooni võrra suuremaks ning Tartumaa Piirissaare vallas suureneks tulude laekumise prognoos enam kui 20 tuhande krooni võrra. Samavõrd vähetõenäoline on enam kui 20%-lise kasvutempo jätkumine üksikutes valdades mitme aasta vältel, kui üldine majanduse nominaalne kasvutempo on alla 10%. Seega tuleb vähendada mitmete valdade tulude laekumise prognoosi: Harjumaa Jõelähtme vallas (ca 4 miljoni krooni võrra), Ida-Virumaa Avinurme vallas, Järva maakonna Koigi (-300 tuhat krooni) ja Roosna-Alliku vallas (-300 tuhat krooni), Lääne maakonna Risti vallas (-300 tuhat krooni) ja Vormsi vallas (-100 tuhat krooni). Füüsiliste isikute tulu kujunemise pikemaajaliste trendide arvessevõtmine (aegridadest juhuslike kõikumiste elimineerimine) võimaldab edaspidi välja töötada KOV-i laekumiste prognoosimiseks täpsema formaliseeritud metoodika.

Järgnevalt analüüsime keskvõimu poolt seadustatud KOV-ide regulaarsete tulude (laekumised füüsilise isiku tulumaksust, teederaha ja riigieelarveline toetusfond) kujunemist maakondade (vt. tabel 15) ja valdade lõikes (vt. lisa 1).

Riigis tervikuna kasvaksid KOV-ide regulaarsed tulud muudetud rahastamiskorra rakendamisel 5,34 miljardilt kroonilt 7,68 miljardi kroonini, s.t. 2,34 miljardi krooni ehk 43,8% võrra. Seega kaetakse muudetud rahastamiskorraga KOV-ide hinnanguliselt 2 miljardi krooni suurune tuludefitsiit (seejuures ei ole aga veel arvestatud EL-iga ühinemisel struktuurifondidest raha saamiseks vajaliku kaasfinantseerimise summaga). Selgelt ilmneb KOV-ide muudetud rahastamiskorra tulutaset ühtlustav mõju. Keskmisest ligikaudu poole võrra vähem kasvavad regulaarsed tulud Tallinnas (23,5%) ja Harjumaal tervikuna (26,9%). Veidi alla keskmise taseme oleks tulude kasv Tartu linnas (38,2%). Ligikaudu keskmise juurdekasvu protsendi võrra suureneksid KOV-ide tulud Tartu (45,8%) ja Ida-Virumaal (46,4%). Ülejäänud maakondades kasvab KOV-ide tulude tase üle riigi keskmise taseme (55–65%).

Tabel 15

Kohalike omavalitsuste regulaarsete tulude eelarve ja prognoos 2002. aastaks (tuhandetes kroonides)

Kohalik omavalitsus	KOV FIT laekumine 2002. a. Eelarve	KOV-i laekumine 14,56% FIT korral 2002. a.	Teed ja tänavad 2002. a. Eelarve	Teed ja tänavad 30% kütuseaktsiis 2002. a.	Riigieelarveline toetusfond 2002. a. Eelarve	Riigieelarveline toetusfond 1,5% SKP-st 2002. a.	KOV-i regulaarsed tulud 2002. a. Eelarve	KOV-i regulaarsed tulud 2002.a. Prognoos	KOV-i tulude kasv (prognoos/eelarve) %
Tallinn	1 788 000,0	2 173 445,5	4 490,1	39 660,8	0,0	0,0	1 792 490,1	2 213 106,3	123,5
Harjumaa	2 254 336,5	2 768 145,3	11 928,5	105 364,9	43 683,0	58 318,0	2 309 948,0	2 931 828,3	126,9
Hiiumaa	31 348,0	43 336,7	969,7	8 565,4	6 476,0	8 645,6	38 793,7	60 547,8	156,1
Ida-Virumaa	348 988,4	516 719,0	4 008,4	35 405,9	273 904,0	365 669,3	626 900,8	917 794,2	146,4
Jõgevamaa	65 094,9	99 573,8	2 058,4	18 181,6	65 428,0	87 348,2	132 581,3	205 103,6	154,7
Järvamaa	93 280,1	140 659,4	3 942,3	34 822,3	47 930,5	63 988,5	145 152,9	239 470,3	165,0
Läänemaa	73 343,5	107 992,7	2 868,0	25 332,9	31 458,0	41 997,3	107 669,5	175 322,9	162,8
Lääne-Virumaa	152 565,3	221 835,3	4 042,2	35 704,6	81 581,0	108 912,9	238 188,5	366 452,7	153,8
Põlvamaa	57 997,9	87 491,7	2 721,8	24 041,6	54 508,0	72 769,7	115 227,7	184 302,9	159,9
Pärnumaa	226 182,5	332 711,5	4 483,2	39 600,1	89 095,0	118 944,3	319 760,7	491 255,8	153,6
Raplamaa	94 681,7	133 258,3	3 482,7	30 762,8	34 546,0	46 119,9	132 710,4	210 140,9	158,3
Saaremaa	93 674,6	137 415,9	3 703,1	32 709,6	43 431,0	57 981,6	140 808,7	228 107,0	162,0
Tartu linn	315 458,8	428 227,4	1 460,4	12 900,1	68 845,0	91 910,0	385 764,2	533 037,4	138,2
Tartu vald	9 700,0	14 625,3	679,2	5 999,1	7 963,0	10 630,8	18 342,2	31 255,2	170,4
Tartumaa	408 464,8	568 039,2	6 076,1	53 670,6	138 571,0	184 996,1	553 111,9	806 705,8	145,8
Tõlliste vald	2 785,0	4 434,2	269,7	2 382,0	3 484,0	4 651,2	6 538,7	11 467,4	175,4
Valgamaa	60 378,5	95 209,6	2 335,7	20 631,0	59 608,0	79 578,3	122 322,2	195 418,9	159,8
Viljandimaa	124 103,9	182 072,7	4 039,9	35 684,3	86 130,0	114 985,9	214 273,8	332 742,9	155,3
Võrumaa	73 648,6	106 526,7	3 342,3	29 522,5	67 023,0	89 477,5	144 013,9	225 526,7	156,6
Vabariik kokku	4 158 089,2	5 650 136,6	60 002,0	530 000,0	1 123 572,5	1 500 000,0	5 341 663,7	7 680 136,6	143,8

Allikas: Maksuameti andmed, autorite arvutused.

Lisas 1 toodud andmed keskvõimu poolt seadustatud regulaarsete KOV-i tulude eelarve ja prognoosi kohta 2002. aastal toovad valdade ja linnade lõikes välja hoopis suuremad erinevused. Tallinn on loomulikult eriseisus, kuid mitmetes Harjumaa omavalitsustes (Saue vald ja linn) avaldavad KOV-ide rahastamise korra muudatused tulude kasvule veelgi väiksemat mõju. Kui Saue valla tulud kasvavad muudatuste tulemusena ainult 14,1%, siis mõnes madalama tulutase-mega ja pika teedevõrguga vallas kasvavad need enam kui kahekordseks. Tulutasemes toimuvate muudatuste seisukohalt on kõige ühtlasema KOV-ide koosseisuga Lääne-Virumaa ja Hiiumaa. Üldise seaduspärasusena kõigi maakondade osas võib täheldada seda, et linnade eelarvetulud kasvavad esitatud rahastamise korra muudatuste tulemusena vähem ja maavaldade eelarvetulude kasvuprotsent on suurem.

HALDUSTERRITORIAALNE REFORM

Omavalitsusüksuste suurus

Avaliku sektori funktsioonide jaotuse ja rahastamise põhimõtete reformimise järel on võimalik otsustada: 1) mitmetasandiline omavalitsussüsteem on antud tingimustes optimaalne, 2) milline on omavalitsusüksuste optimaalne suurus ja sellest tulenevalt optimaalne arv (Gilbert, Picard 1996, lk. 20). Eestis on otsustatud ühetasandilise omavalitsussüsteemi kasuks. Euroopa Liiduga ühinemisel tuleks aga seadustada maakondlike omavalitsusliitude koostöö haldussüsteemis, sest EL-i struktuurifondide projektide teostamiseks on vajalik KOV-ide koostöö maakondade vahel. Eesti kohalike omavalitsuste jaotus elanikkonna arvu järgi on esitatud tabelis 16. Hõreda asustustiheduse tõttu on suur osa omavalitsusüksusi suhteliselt väikesed – rohkem kui pooltes valdades ning neljas linnas on elanike arv alla 2000.

Tabel 16

Eesti kohalike omavalitsuste jagunemine elanike arvu alusel 2001. aastal

Elanike arv	Omavalitsusüksuste arv		
	Linnad	Vallad	Kokku
0 – 1000	-	22	22
1001 – 2000	4	92	96
2001 – 5000	15	78	93
5001 – 10000	8	13	21
10001 – 20000	9	-	9
20001 – 50000	1	-	1
50001 – 100000	3	-	3
>100000	2	-	2

Allikas: Siseministeeriumi... 2002.

Kulude aspektist hinnatuna toimivad suuremad üksused tänu mastaabisäästuefektile üldjuhul majanduslikult efektiivsemalt kui väiksemad ning administratiivkulude osakaal kogukuludes on nende puhul väiksem (Kalseth, Rattsø 1995,

lk. 40). Tuleb aga arvestada, et kohalik omavalitsus ei ole majanduslikule efektiivsusele orienteeruv äriettevõtte, vaid haldusasutus, mis peab tagama riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu omavalitsusüksuses. Kulude suurusel ja efektiivsusest saab rääkida ainult riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu tagatuse piires.

Kulusid on omavalitsusüksustel võimalik vähendada omavahelise koostöö abil teenuste pakkumisel. Eriti oluline on omavalitsustevaheline koostöö sel juhul, kui omavalitsused on väikesed (Kim 1997, lk. 25). Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1999, 82, 755) annab omavalitsustele õiguse teha koostööd ühiste huvide väljendamiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks. Ühistegevuse vormideks on ühiselt tegutsemine, teistelt omavalitsustelt teenuste ostmine ja neile teenuste müümine ning omavalitsusliitude moodustamine. Kohalikud omavalitsused teevad koostööd näiteks kommunaalteenuste osutamisel. Haridus-, sotsiaalhoolekande- ja tervishoiusfääris ostavad omavalitsused, kellele need institutsioonid (kool, haigla, hoolekodu jne.) puuduvad, teistelt omavalitsustelt vastavat teenust (Siseministeeriumi koduleheküljel). Majanduslikku kokkuhoidu on võimalik saavutada ka siis, kui tellitakse ühiselt mitut oma valitsusüksust läbiva tee hooldust, doteeritakse ühiselt mitme omavalitsuse rahvast teenindavat spordi- ja tervisekeskust, korraldatakse ühiseid spordi- ja kultuuriüritusi jne. Omavalitsuste koostöö aitab sageli kaasa ettevõtluskeskkonna arendamisele, näiteks ühise infoteenistuse rajamine turismi valdkonnas ja mitut omavalitsust hõlmavate turismimarsruutide koostamine. Koostöö tihenemisel võib osutada otstarbekaks ühendada sisuliselt ühtekasvanud omavalitsused.

Senise praktika kohaselt ei ole omavalitsustevaheline koostöö Eestis siiski viinud nende ühinemiseni. Omavalitsuste liitmine nõuab sageli küllaltki suuri kulusi, mida vallad ei ole suutelised tegema. Väikestel omavalitsusüksustel on ka omad eelised. Demokraatia arendamise seisukohalt on tähtis, et madalaim võimutasand asuks kodanikule võimalikult lähedal. Optimaalne võimutasandi distantts rahvast oleneb kodanike demokraatliku mõtteviisi arengutasemest ja kogemuste ulatusest. Mida vähem on inimestel demokraatiaalast teadlikkust ja kogemust, seda lähemal peaks esmane võimutasand neile olema, seda väiksem on optimaalse suurusega kohalik omavalitsusüksus. Vallas ja linnas harjutavad inimesed valija ja valitava rolli, omandavad kogemusi ühiselu korraldamisel, õpivad vastuolulisi huve tasakaalustama. Kohalik omavalitsus kujutab keskviimu seisukohalt endast demokraatia kooli, mis kindlustab demokraatlike põhimõtete omaksvõtu ja arengu kodanikkonna hulgas. Väikesed omavalitsusüksused võimaldavad ka avalike teenuste pakkumisel paremini arvestada kohalike elanikega, kuna info nende soovide ja vajaduste kohta on kergemini ja odavamalt kättesaadav kui suure omavalitsuse puhul. Seega tuleb jälgida, et haldusreform ei tooks kaasa võimu liigset kaugenemist rahvast, vaid hoopis suurendaks elanikkonna kaasamist kohalike asjade üle otsustamisse.

Omavalitsusüksuse ülalpidamiskulude tase

Väikeste omavalitsusüksustega seoses tõstatub nende ülalpidamise suhtelist kallidust puudutav probleem. Mida väiksem on omavalitsusüksus, seda kallim on reeglina tema ülalpidamine ning seda suurem võib olla administratiivkulude osakaal tema kogukuludest. Mida suurem osa omavalitsuse tuludest läheb administratiivkulude katteks, seda väiksem osa jääb aga muude funktsioonide täitmiseks, sh. piirkonna arengusse investeerimiseks. Üldvalitsemiskulude ja investeeringute osakaal omavalitsuste kogukuludest gruppide lõikes on toodud tabelis 17.

Tabel 17

Omavalitsuste üldvalitsemiskulud ja investeeringud 2001. aastal
(% omavalitsuse kogukuludest)

KOV-i tüüp, elanike arv	Üldvalitsemiskulud			Investeeringud		
	Kaalutud keskmine	Max	Min	Kaalutud keskmine	Max	Min
Tallinn	7,6			26,8		
Linnad/alevid, >10000	8,0	13,0	5,5	5,9	14,9	0,4
Linnad/alevid, <10000	11,3	29,7	6,8	7,7	36,4	0
Vallad, >3000	12,7	25,8	7,3	7,7	34,8	0
Vallad, 1500-3000	14,2	25,8	8,0	5,4	46,5	0
Vallad, <1500	19,0	86,6	7,2	7,9	69,5	0

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused..

Tabelist 17 võib välja lugeda, et elanike arvu suurenedes üldvalitsuskulude osakaal kogukuludes väheneb (suuremate omavalitsusüksuste ülalpidamine oleks nagu suhteliselt vähem kulukas). Sellise järelduse tegemisel tuleb aga arvestada, et:

- leidub Tallinnast väiksemaid linnu ja isegi maavaldu, mille suhteline administratiivkulude tase on Tallinna omast väiksem;
- leidub väikevaldu (alla 1500 elaniku), mille administratiivkulud on suhteliselt väiksemad suuremate valdade omadest.

Erinevus üldvalitsuskulude maksimaalse ja minimaalse osakaalu vahel on väikevaldade puhul ülisuur, kuid üsna oluline on see ka teistes valdades ja väikelinnades. See tähendab, et elanikkonna struktuurist, ajaloolistest traditsioonidest ja muudest teguritest lähtudes varieerub avalikele teenustele suunatud kulude tase valdade lõikes oluliselt, põhjustades riigivõimu kohalolekut tagavate administratiivkulude osatähtsuse varieerumist. Väikeste valdade hulgas leidub enim ka erandliku staatusega valdu (näiteks saartel). Samad järeldused kehtivad ka juhul, kui vaadelda üldvalitsemiskulude taset elaniku kohta (vt. tabel 18). Tallinnas kulutatakse üldvalitsemisele inimese kohta oluliselt rohkem kui suuremates linnades keskmiselt, suurvaldu suudetakse valitseda keskmiselt odavamalt kui väikelinnu. Äärmiselt suured erinevused administratiivkulude osas ka ühe grupi

piires viitavad vajadusele põhjalikult analüüsida erinevate omavalitsusüksuste administratiivkulude mahtu ja struktuuri, et selgitada välja nende erinevuste põhjused.

Tabel 18

Üldvalitsemiskulud elaniku kohta 2001. aastal

KOV-i tüüp, elanike arv	Kaalutud keskmine	Maksimum	Miinumum
Tallinn	634		
Linnad/alevid, >10000	450	709 (Haapsalu)	300 (Narva)
Linnad/alevid, <10000	712	1 457 (Võhma)	451 (Kunda)
Vallad, >3000	688	1 286 (Keila)	438 (Vasalemma)
Vallad, 1500-3000	830	2 790 (Vaivara)	425 (Helme)
Vallad, <1500	1 176	9 300 (Ruhnu)	549 (Misso)

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused..

Investeeringute osatähtsusest omavalitsusüksuste kuludes on raske mingeid järeldusi teha, sest suur osa investeeringuid liigub omavalitsustele keskvalitsuse otsuste alusel. Esialgu võib üllatavaks pidada asjaolu, et väikevaldades on investeeringute osakaal kogukuludest keskmiselt suurem kui suuremates valdades ning ületab isegi linnade taset. Tegemist on siiski illusiooniga. Väikevaldade investeeringute keskmise taseme viivad kõrgele mõnedes valdades toimunud suurinvesteeringud, mille rahastajaks on suures osas riik. 2001. a puudusid investeeringud täielikult 22% väikevaldade ja -linnade puhul. Keskmise suurusega valdadest ei teinud 2001. a jooksul investeeringuid 12,5% ja suurvaldadest 5%. Kõigis omavalitsuste gruppides jäi keskmiselt 65% omavalitsuste puhul (64% suurtes linnades kuni 68% väikevaldades) investeeringute maht alla 5% kogukuludest (Kohalike... 1996–2001).

Omavalitsusüksuste optimaalne suurus

Väikeste omavalitsusüksuste suureks probleemiks on nende autonoomia tagamine, sest tulusiirete osakaal on nende puhul suhteliselt suur. Omavalitsuste tulude struktuur tuluallikate lõikes on toodud tabelis 19. Nagu tabelist näha, on maksutulud üldiselt seda suuremad ning tulusiirded seda väiksemad, mida suurem on omavalitsusüksus, kuigi erinevused maksimaalsete ja minimaalsete näitajate vahel on kõigis gruppides peale suuremate linnade väga suured. Jällegi tuleb märkida, et suurvaldade näitajad on keskmiselt paremad kui väikelinnade omad, mis näitab, et suuremad vallad on omatulude osas väikelinnadest keskmiselt paremas seisus ning sõltuvad vähem tulusiiretest. Mõnevõrra erinev on valdade ja linnade puhul tulusiirete koosseis. Vallad on riigieelarve toetusfondist keskmiselt rohkem sõltuvad kui linnad: laekumised toetusfondist moodustasid 2001. aastal keskmiste ja väikeste valdade puhul keskmiselt vastavalt 55% ja

53% ning suurvaldade puhul 43% tulusiirete üldmahust. Linnade puhul on üllatav toetusfondi suur osakaal suuremates linnades – 2001. aastal keskmiselt 51% siirete üldmahust. Väikelinnades moodustas toetusfond keskmiselt vaid 37% siiretest (Kohalike... 1996–2001).

Tabel 19

**Omavalitsuste maksutulud, tulusiirded ja laenud 2001. aastal
(% omavalitsuste kogutuludest)**

KOV-i tüüp, elanike arv	Maksutulud			Tulusiirded			Laenud		
	Kaalutud keskmine	Max	Min	Kaalutud keskmine	Max	Min	Kaalutud keskmine	Max	Min
Tallinn	52,0			6,2			5,8		
Linnad/alevid, >10000	45,6	70,9	30,8	29,7	45,9	14,6	10,9	17,8	0
Linnad/alevid, <10000	42,2	62,8	14,0	36,7	66,7	6,4	6,9	28,5	0
Vallad, >3000	49,9	76,2	29,5	28,1	60,0	2,1	7,7	30,5	0
Vallad, 1500-3000	38,3	64,2	10,0	39,8	67,5	3,7	6,5	33,3	0
Vallad, <1500	36,0	57,5	3,5	43,5	77,0	8,7	6,3	31,9	0

Allikas: Kohalike... 1996–2001; autorite arvutused..

Kõigis gruppides peale suuremate linnade leidub ka kõrge sissetulekutasemega omavalitsusüksusi, kes toetusfondist eraldisi ei saa. Lisaks Tallinnale on nendeks rikkamad Harjumaa väikelinnad või alevid ja vallad ning mõned Ida-Virumaa vallad, kes saavad suurt tulu nn. ressursimaksust. Üldjuhul on võime võtta laene ka võtmise väiksematel omavalitsustel piiratum kui suurematel, mis vähendab nende autonoomiat veelgi.

Seega ei ole toodud andmete põhjal võimalik kinnitada ega ümber lükata hüpoteesi, et omavalitsuste ühendamise ja ühendamisega on võimalik suurendada omavalitsuste autonoomiat, kulude kokkuhoidu ning sellest tulenevalt piirkonna arendamiseks tehtavate investeeringute hoogustumist. Selleks on vaja põhjalikku uuringut. Halduskorralduse sisuliste probleemide (funktsioonide täpne määratlemine ja rahastamismehhanismide väljatöötamine) lahendamiseks ei saa kohalik omavalitsusüksus kujuneda keskvoimust sõltumatuks oma valla arenguprobleeme otstarbekuse printsiibil lahendavaks võimuüksuseks. Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleb arvestada Eesti suhteliselt väikest rahvastikutihedust ja asustustiheduses suuri piirkondlikke erinevusi, keskuste rohkust ja nende seotust tagamaaga, samuti märkimisväärsed regionaalseid erinevusi asustuse struktuuris ning olemasolevate omavalitsusüksuste äärmiselt erinevat kujunemislugu ja territoriaalseid iseärasusi (Haldusreform... 2000). Haldusterritoriaalset reformi ei tohi mingil juhul käsitleda mehaanilise liitmisprotsessina.

Leida omavalitsuste optimaalset suurust pole lihtne. Väljakujunenud demokraatia ja kõrge sissetulekute tasemega Rootsis on kommuuni minimaalseks suuruseks üldjuhul 8000 elanikku. Hõredalt asustatud põhjapiirkondades on kommuunid küll väiksemad (isegi ainult 2000 elanikku), kuid need eristaatuses omavalitsused täidavad oma funktsioone ulatusliku riigipoolse eriabi toel. Soome hõreda asustuse juures on omavalitsusüksuse elanike väikseimaks arvuks 4000 (Preem 2000). Milliseks kujuneb Eesti kohaliku omavalitsuse optimaalne suurus, on praegu võimatu määratleda, sest see sõltub omavalitsuse funktsioonide määratlusest. Praegustes tingimustes võib Eestis elujõulisteks pidada valdu, mille elanike arv on üle 3000, kuna selle grupi suhtelised kulunäitajad olid reeglina paremad isegi väikelinnade omadest. Väikelinnade probleemi oleks võimalik lahendada, ühendades nad oma tagamaaga ühtseks omavalitsusüksuseks. Erandlikes tingimustes valdade (väikesaared, väga hõreda asustusega alad jms.) jaoks ei saa ilmselt üldist rahastamismehhanismi rakendada, nende puhul tuleb arvestada, et nad vajavad riigilt suurt tuge.

Kuigi see vähendab omavalitsuste autonoomiat oma prioriteetide määratlemisel, peaks keskvalitsus siiski jälgima nende tegevust selles osas, mis puudutab riigi asustuspoliitikat, et vältida maapiirkondade tühjenemist inimestest. Väikesel külakoolil, -kultuurimajal või -raamatukogul ei ole küll tavaliselt majanduslikku õigustust eksistentsiks, kuid neil on suur asustuspoliitiline tähtsus. Seetõttu tuleb jälgida, et haldusterritoriaalsete üksuste arvu vähendamine ei tooks kaasa elanikkonna üha suuremat kontsentreerumist linnadesse ja nende lähiümbrusse. Kuna Eesti oma suhteliselt väikese asustustihedusega on sellise ohu suhtes eriti tundlik, peaks keskvoim nii välise kui ka sisemise julgeoleku tagamise seisukohalt taotlema asustuse stabiliseerimist maapiirkondades.

Alternatiiviks omavalitsuste ühendamisel võiks olla ka see, kus põhiosa riigivõimu funktsioone kannaks maakond ning kohalike omavalitsuste ülesanded oleksid senisest oluliselt piiratumad. Lisaks omavalitsuste ühendamisele võib mõnikord ka otstarbekaks osutada jaotada vallad, kes on nõrgalt seotud osade erinevate huvide pidevast konfrontatsioonist lõhestatud, mitmeks haldusterritoriaalseks üksuseks. Vastandlike huvivid omavate osade vägisi kooshoidmine toob kasu asemel pigem kahju. Kui on olemas põhjendatud normatiivne mehhanism haldusfunktsioonide rahastamiseks, ei sõltu ühistest maksutuludest saadava osa suhe täidetavate ülesannete mahusse mingilgi määral halduspiiride paiknemisest.

KOKKUVÕTTEKS

Eesti senise halduskorralduse tulemusena on kujunenud olukord, kus suur osa kohalikke omavalitsusi ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki neile pandud ülesandeid, sealhulgas tagada arendustegevust piirkonnas ning pakkuda elanikele kvaliteetselt, kättesaadavalt ja otstarbekal viisil avalikke teenuseid. Seega on tekkinud vajadus haldusreformi järele. Haldusreformi eesmärgiks peaks olema tagada kahe valitsustasandi sisuline sõltumatus, et võimaldada mõlemal tasandil täita talle pandud funktsioone. Selleks tuleb reformida nii keskvalitsust kui kohalikke omavalitsusi ning paremini organiseerida kahe valitsustasandi omavahelisi suhteid.

Seni on välja töötamata, seadusandlikult ja finantsiliselt tagamata keskvõimu ülesandeks olev haridus-, kultuuripoliitika, kommunikatsiooni arendamise strateegia jt. Ebatõhusalt funktsioneerib maksukorraldus, mistõttu ei laeku avaliku sektori ülesannete täitmiseks vajalik raha. Eesti perspektiivseks arenguks vajalike strateegiliste investeeringute rahastamise kava on välja töötamata. Samal ajal jagab keskvõim kohalikele omavalitsustele ülesandeid, millel puudub rahaline kate. Keskvõimu tegematajätmistest tõttu on konkreetsete ülesannete lahendamine kohalikul tasandil raske või koguni võimatu.

Üks tähtsamaid punkte haldusreformi läbiviimisel peaks olema kohalike omavalitsuste funktsioonide analüüs ning nendega kaasneva kuluvajaduse hindamine. Vastavalt kuluvajadusele tuleb üle vaadata omavalitsuste tulubaas. Praegusesse omavalitsuste rahastamise süsteemi korrektiivse tehes tuleb võtta eesmärgiks luua rahastamismehhanism, mis ergutaks omavalitsusi initsiatiivi võtma. See võimaldaks tagada tasakaalustatuse omavalitsuste õiguste ja kohustuste, võimaluste ja vastutuse vahel.

Kohalik omavalitsus peaks olema keskvõimust sõltumatu võimutasand, mis täidab oma ülesandeid inimeste elu ja töö korraldamisel seadustega antud volituste ja vahendite abil. Tegelikult on Eesti vallad muudetud aga keskvõimust sõltuvaks. Ilma stabiilse (seadustes fikseeritud normatiivide ja rahastamiskorra alusel kujuneva) tulubaasita ei saa kohalik võim muutuda sõltumatuks.

Haldusterritoriaalse ümberkorralduse probleemidega saab sisuliselt hakata tegelema pärast seda, kui on korrastatud kohalike omavalitsuste ülesanded ja nende täitmise rahastamise skeemid. Üheks võimaluseks hoida kokku kulusid ning tagada avalike teenuste parem kvaliteet, on arendada omavalitsustevahelist koostööd, mis edaspidi viiks omavalitsuste vabatahtliku ühinemiseni. Senine praktika sellist asjade käiku kahjuks ei toeta.

Eesti andmeid analüüsid selgus, et probleeme on suhteliselt vähem valdadel, mille elanike arv on üle 3000, kuna selle grupi keskmised kulunäitajad olid reeglina paremad isegi väikelinnade omadest. Väikelinnade probleemidele võib lahendust otsida nende ühendamises oma tagamaaga (rõngasvallaga) ühtseks omavalitsusüksuseks. Erandlikes tingimustes (väikesaared, väga hõreda asustusega alad jms.) omavalitsusüksuste puhul tuleb arvestada, et nad vajavad riigilt suurt spetsiaalabi.

Omavalitsuste ühendamise alternatiiviks võiks olla näiteks kahetasandilise omavalitsussüsteemi taastamine Eestis, kus põhiosa haldusfunktsioone kannaks maakond. Kohalike omavalitsuste ülesanded oleksid sel juhul senisest oluliselt piiratunud. Omavalitsusüksuse suurus sõltub eelkõige haldusfunktsioonide jaotusest keskvõimu ja kohaliku võimutasandi vahel, aga samuti paljudest teistest teguritest (asustustihedus, teedevõrk, tõmbekeskuste tugevus jpt.).

KIRJANDUS

Analysis of the Development of the Estonian Local Government. Siseministerium 1999, WB FDI-CEE Project on *Towards the Preparation of National Capacity Building Programming for Municipal Finance and Management*.

Cangiano, M., Mottu, E. Will fiscal policy be effective Under EMU? IMF Working Paper WP/98/176, International Monetary Fund, 1998, 32 lk.

de Mello, Jr, L. R. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. – *World Development* 2000, 28. osa, nr. 2, lk. 365–380.

Eesti Statistika Aastaraamat 2000. Tallinn: Statistikaamet, 2000, 445 lk.

Eesti Statistika Aastaraamat 2001. Tallinn: Statistikaamet, 2001.

Eesti. Kohalike omavalitsuste finantseerimine. Maailmapank. Raport nr. 14925-EE, 1995.

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (23.-24.05.2000.a.) raport kohaliku demokraatia olukorrast Eestis.

Eurostat Yearbook 2002. Economy and Finance. [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=yearbook02-EN&file=free.htm>].

Gilbert, G., Picard, P. Incentives and optimal size of local jurisdictions. – *European Economic Review* 1996, nr. 40, lk. 19–41.

Government Finance Statistics Yearbook 2001. Washington: International Monetary Fund, 2001, 508 lk.

Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Siseministerium, aprill 2000. [<http://www.sisemin.gov.ee/docs/haldusreform.htm>]

Kalseth, J., Rattsø, J. Spending and overspending in local government administration: a minimum requirement approach applied to Norway. - *European Journal of Political Economy* 1995, 11. osa, lk. 239–251.

Kim, K.-H. Improving local government finance in a changing environment. – *Habitat Intl.* 1997, 21. osa, nr. 1, lk. 17–28.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise aruanded 1996-2000.a.

Kohalike omavalitsuste ülesanded. Siseministerium. 2002. [www.sisemin.gov.ee]

Lauritsen, F. Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine. Eesti Vabariigi Siseministeriumi ja Taani Kuningriigi Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse arendamise programm Eestis. Lõpparuanne. Tallinn: Eesti Regio naalarengu Sihtasutus, Taani Kommuunide Liit, 2000.

Milt, T. Kohalike omavalitsuste kulud. Eesti Avaliku Halduse Instituut 2002.

Moll, M. Report in PHARE Public Development Programme ES 9502, 1997.

Mäeltsemees, S. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika. I. Euroopa integratsioon. – Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2002, 250 lk.

Preem, M. Uljalt ja umbropsu. – *Luup*, 24. nov. 2000, nr. 17.

Riigi Teatajad 1992–1999.

Siseministeriumi kodulehekül. [<http://www.sisemin.gov.ee/omavalitsus/>].

Tanzi, V. The changing role of the state in the economy: a historical perspective. IMF Working Paper WP/97/114, International Monetary Fund, 1997, 28 lk.

Ulst, E. Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3 lõpparuanne, okt. 2000.

World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997, 354 lk.

Kohalike omavalitsuste regulaarsete tulude eelarve ja prognoos 2002. aastal (tuhandetes kroonides)

Kohalik omavalitsus, maakond	KOV-i FIT laekumine 2002. a. Eelarve	KOV-i laekumise 14,56% FIT korral 2002. a.	Teed ja tänavad 2002. a. Eelarve	Teed ja tänavad 30% kütuseaktsiis 2002. a.	Riigieelarve-line toetusfond 2002. a. Eelarve	Riigieelarve-line toetusfond 1,5% SKP-st 2002. a.	KOV-i regulaarsed tulud 2002. a. Eelarve	KOV-i regulaarsed tulud 2002. a. Prognoos	KOV-i regulaarsete tulude kasv (prognoos/eelarve) %
Harju maakond									
Aegviidu vald	3 035,0	3 859,7	102,0	901,2	465,0	620,8	3 602,0	5 381,6	149,4
Anija vald	8 055,0	11 257,5	202,9	1 792,5	1 684,0	2 248,2	9 941,9	15 298,3	153,9
Harku vald	30 400,0	37 251,8	239,2	2 112,8	0,0	0,0	30 639,2	39 364,5	128,5
Jõelähtme vald*	22 000,0	32 981,6	324,7	2 868,2	0,0	0,0	22 324,7	35 849,8	160,6
Kehra linn	10 513,0	14 207,4	124,8	1 102,5	423,0	564,7	11 060,8	15 874,6	143,5
Keila linn	42 000,0	52 985,6	194,2	1 715,4	0,0	0,0	42 194,2	54 701,0	129,6
Keila vald	13 011,0	15 682,6	309,8	2 736,9	5 495,0	7 336,0	18 815,8	25 755,4	136,9
Kernu vald	3 500,0	4 556,0	532,7	4 705,2	1 142,0	1 524,6	5 174,7	10 785,8	208,4
Kiili vald	8 000,0	9 576,1	120,3	1 062,6	408,0	544,7	8 528,3	11 183,4	131,1
Kose vald	16 754,0	22 267,8	271,2	2 395,7	3 517,0	4 695,3	20 542,2	29 358,8	142,9
Kuusalu vald	14 613,0	19 571,4	405,1	3 577,9	1 857,0	2 479,1	16 875,1	25 628,4	151,9
Kõue vald	3 884,0	5 648,1	149,2	1 317,5	981,0	1 309,7	5 014,2	8 275,2	165,0
Loksa linn	11 100,0	15 629,5	124,8	1 102,5	2 083,0	2 780,9	13 307,8	19 512,8	146,6
Loksa vald	4 600,0	6 721,3	73,9	652,8	1 756,0	2 344,3	6 429,9	9 718,5	151,1
Maardu linn	48 300,0	60 403,8	479,6	4 236,0	9 335,0	12 462,5	58 114,6	77 102,3	132,7

Nissi vald	7 965,5	10 867,9	151,7	1 339,7	3 564,0	4 758,0	11 681,2	16 965,6	145,2
Padise vald	5 650,0	6 949,0	694,1	6 131,1	1 281,0	1 710,2	7 625,1	14 790,3	194,0
Paldiski linn	11 891,0	16 898,2	306,6	2 708,1	3 972,0	5 302,7	16 169,6	24 909,0	154,0
Raasiku vald	15 900,0	19 546,8	795,3	7 025,1	558,0	744,9	17 253,3	27 316,9	158,3
Rae vald	32 450,0	45 213,4	244,1	2 156,5	0,0	0,0	32 694,1	47 369,9	144,9
Saku vald	34 950,0	41 767,1	420,2	3 711,9	0,0	0,0	35 370,2	45 478,9	128,6
Saue linn	29 000,0	34 651,6	144,0	1 271,7	0,0	0,0	29 144,0	35 923,3	123,3
Saue vald	35 000,0	38 273,5	216,7	1 914,1	0,0	0,0	35 216,7	40 187,6	114,1
Tallinn	1 788 000,0	2 173 445,5	4 490,1	39 660,8	0,0	0,0	1 792 490,1	2 213 106,3	123,5
Vasalemma vald	7 765,0	9 696,6	147,4	1 302,4	5 162,0	6 891,4	13 074,4	17 890,5	136,8
Viimsi vald	46 000,0	53 294,4	663,9	5 863,8	0,0	0,0	46 663,9	59 158,2	126,8
Kokku Harjumaa	2 254 336,5	2 768 145,3	11 928,5	105 364,9	43 683,0	58 318,0	2 309 948,0	2 931 828,3	126,9
Hiiu maakond									
Emmaste vald	4 030,0	6 662,0	159,8	1 411,6	863,0	1 152,1	5 052,8	9 225,6	182,6
Kõrgessaare vald	4 200,0	5 917,8	207,1	1 829,1	856,0	1 142,8	5 263,1	8 889,8	168,9
Käina vald*	5 930,0	7 580,5	215,7	1 904,9	1 389,0	1 854,4	7 534,7	11 739,8	155,8
Kärdla linn	12 950,0	18 285,2	176,1	1 555,3	1 434,0	1 914,4	14 560,1	21 755,0	149,4
Pühalepa vald	4 238,0	6 616,6	211,1	1 864,4	1 934,0	2 581,9	6 383,1	11 063,0	173,3
Kokku Hiiumaa	31 348,0	43 336,7	969,7	8 565,4	6 476,0	8 645,6	38 793,7	60 547,8	156,1
Ida-Viru maakond									
Alajõe vald	400,0	669,1	27,4	242,4	778,0	1 038,7	1 205,4	1 950,2	161,8
Aseri vald	5 320,0	8 220,3	204,9	1 810,2	3 044,0	4 063,8	8 568,9	14 094,3	164,5
Avinurme vald	2 361,7	3 672,9	116,4	1 028,0	3 043,0	4 062,5	5 521,1	8 763,4	158,7

Iisaku vald	2 600,0	3 696,4	103,3	912,3	2 294,0	3 062,6	4 997,3	7 671,3	153,5
Illuka vald*	1 400,0	1 901,8	62,1	548,9	0,0	0,0	1 462,1	2 450,8	167,6
Jõhvi linn	30 000,0	39 986,9	179,7	1 587,3	12 969,0	17 314,0	43 148,7	58 888,2	136,5
Jõhvi vald	3 480,0	5 117,9	109,5	967,2	461,0	615,4	4 050,5	6 700,5	165,4
Kiviõli linn	13 818,4	19 734,0	243,9	2 154,6	12 044,0	16 079,1	26 106,3	37 967,7	145,4
Kohtla vald	2 970,0	4 480,1	190,4	1 682,1	1 545,0	2 062,6	4 705,4	8 224,8	174,8
Kohtla-Järve linn	93 000,0	136 078,5	869,0	7 676,0	75 169,0	100 352,7	169 038,0	244 107,2	144,4
Kohtla-Nõmme vald*	2 860,0	4 030,0	105,1	928,6	1 234,0	1 647,4	4 199,1	6 606,0	157,3
Lohusuu vald	1 020,0	1 528,4	143,5	1 267,8	1 668,0	2 226,8	2 831,5	5 023,1	177,4
Lüganuse vald	2 200,0	3 598,2	89,2	788,1	2 359,0	3 149,3	4 648,2	7 535,6	162,1
Maidla vald	1 750,0	2 471,3	50,8	449,0	0,0	0,0	1 800,8	2 920,2	162,2
Mäetaguse vald	2 400,0	3 416,1	124,5	1 099,8	0,0	0,0	2 524,5	4 515,9	178,9
Narva linn	128 200,0	196 960,1	616,3	5 443,6	117 068,0	156 289,0	245 884,3	358 692,7	145,9
Narva-Jõesuu linn	3 500,0	6 428,5	165,7	1 463,8	6 990,0	9 331,8	10 655,7	17 224,1	161,6
Püssi linn	4 530,0	6 779,3	48,7	430,0	2 083,0	2 780,9	6 661,7	9 990,2	150,0
Sillamäe linn	34 893,3	51 246,0	141,9	1 253,4	28 948,0	38 646,4	63 983,2	91 145,8	142,5
Sonda vald	2 500,0	3 426,3	97,7	863,3	1 324,0	1 767,6	3 921,7	6 057,1	154,4
Toila vald	7 000,0	10 231,6	109,9	971,1	71,0	94,8	7 180,9	11 297,5	157,3
Tudulinna vald	655,0	1 136,6	21,8	192,1	812,0	1 084,0	1 488,8	2 412,8	162,1
Vaivara vald	2 130,0	2 986,0	186,4	1 646,2	0,0	0,0	2 316,4	4 632,1	200,0
Kokku Ida-Virumaa	348 988,4	516 719,0	4 008,4	35 405,9	273 904,0	365 669,3	626 900,8	917 794,2	146,4
Jõgeva maakond									
Jõgeva linn	14 638,7	20 964,7	184,4	1 628,5	7 955,0	10 620,1	22 778,1	33 213,3	145,8

Jõgeva vald	9 000,0	15 299,4	466,7	4 122,3	10 872,0	14 514,4	20 338,7	33 936,1	166,9
Kasepää vald	1 240,0	1 942,0	132,7	1 171,7	3 483,0	4 649,9	4 855,7	7 763,7	159,9
Mustvee linn	2 680,0	3 429,1	113,9	1 006,4	3 732,0	4 982,3	6 525,9	9 417,8	144,3
Pajusi vald	2 370,0	3 844,5	53,5	472,5	2 432,0	3 246,8	4 855,5	7 563,8	155,8
Pala vald	1 600,0	1 977,8	114,8	1 014,2	2 872,0	3 834,2	4 586,8	6 826,2	148,8
Palamuse vald	4 439,2	7 375,6	207,9	1 836,3	4 206,0	5 615,1	8 853,1	14 827,1	167,5
Puurmani vald	3 000,0	4 650,0	108,8	960,6	3 396,0	4 533,8	6 504,8	10 144,4	156,0
Põltsamaa linn	11 030,0	16 552,9	241,3	2 131,7	6 591,0	8 799,2	17 862,3	27 483,7	153,9
Põltsamaa vald	6 700,0	10 841,8	103,8	916,9	7 843,0	10 470,6	14 646,8	22 229,3	151,8
Saare vald	1 447,0	2 129,1	146,7	1 295,9	2 861,0	3 819,5	4 454,7	7 244,5	162,6
Tabivere vald	3 850,0	5 756,0	59,6	526,7	4 629,0	6 179,8	8 538,6	12 462,6	146,0
Torma vald	3 100,0	4 944,4	124,3	1097,9	4 556,0	6 082,4	7 780,3	12 124,7	155,8
Kokku Jõgevamaa	65 094,9	99 573,8	2 058,4	18 181,6	65 428,0	87 348,2	132 581,3	205 103,6	154,7
Järva maakond									
Albu vald	2 760,0	4 119,5	340,0	3 003,5	2 728,0	3 642,0	5 828,0	10 764,9	184,7
Ambla vald	5 200,0	8 880,9	369,0	3 259,7	3 137,0	4 188,0	8 706,0	16 328,5	187,6
Imavere vald	2 510,0	3 365,1	190,8	1 685,4	1 029,0	1 373,7	3 729,8	6 424,2	172,2
Järva-Jaani vald	3 480,0	6 197,3	248,7	2 196,4	2 910,0	3 884,9	6 638,7	12 278,7	185,0
Kabala vald	1 800,0	2 937,9	137,0	1 210,3	1 469,0	1 961,2	3 406,0	6 109,4	179,4
Kareda vald	1 700,0	2 723,1	138,3	1 222,0	1 243,0	1 659,4	3 081,3	5 604,5	181,9
Koeru vald	4 600,0	7 183,3	356,3	3 147,3	3 675,0	4 906,2	8 631,3	15 236,8	176,5
Koigi vald*	2 288,0	3 633,6	233,0	2 058,5	1 576,0	2 104,0	4 097,0	7 796,1	190,3
Lehtse vald	3 000,0	4 701,6	228,8	2 021,3	2 541,0	3 392,3	5 769,8	10 115,1	175,3

Avanduse vald*	2 563,0	3 335,3	95,0	839,1	344,0	459,2	3 002,0	4 633,6	154,4
Haljala vald	6 066,0	10 168,8	134,2	1 185,4	3 896,0	5 201,3	10 096,2	16 555,5	164,0
Kadrina vald	12 513,8	17 598,5	326,7	2 885,9	6 356,0	8 485,4	19 196,5	28 969,8	150,9
Kunda linn	10 462,0	14 103,2	167,3	1 477,6	3 510,0	4 685,9	14 139,3	20 266,7	143,3
Laekvere vald	2 500,0	4 265,0	187,0	1 651,4	3 025,0	4 038,5	5 712,0	9 954,9	174,3
Rakke vald	3 150,0	5 510,9	214,6	1 895,1	4 122,0	5 503,0	7 486,6	12 909,0	172,4
Rakvere linn	47 150,0	68 889,2	433,5	3 828,8	14 952,0	19 961,3	62 535,5	92 679,4	148,2
Rakvere vald	3 535,0	6 073,7	249,0	2 199,0	4 237,0	5 656,5	8 021,0	13 929,2	173,7
Rägavere vald	1 760,0	2 567,5	85,7	756,8	1 375,0	1 835,7	3 220,7	5 159,9	160,2
Saksi vald	1 828,0	2 564,7	81,9	723,4	2 362,0	3 153,3	4 271,9	6 441,5	150,8
Sõmeru vald	9 095,5	13 363,4	309,5	2 733,6	2 101,0	2 804,9	11 506,0	18 901,9	164,3
Tamsalu linn	5 703,0	8 320,6	119,6	1 056,7	4 129,0	5 512,3	9 951,6	14 889,6	149,6
Tamsalu vald	2 939,0	4 944,6	294,5	2 601,6	3 389,0	4 524,4	6 622,5	12 070,6	182,3
Tapa linn	16 300,0	22 065,0	300,4	2 653,2	8 066,0	10 768,3	24 666,4	35 486,5	143,9
Vihula vald	5 000,0	7 340,4	309,3	2 732,3	1 870,0	2 496,5	7 179,3	12 569,2	175,1
Vinni vald	10 200,0	16 856,5	227,9	2 012,8	8 671,0	11 576,0	19 098,9	30 445,3	159,4
Viru-Nigula vald	4 000,0	5 392,4	183,5	1 620,7	1 035,0	1 381,8	5 218,5	8 394,9	160,9
Väike-Maarja vald	7 800,0	12 080,3	322,8	2 851,2	8 141,0	10 868,5	16 263,8	25 800,0	158,6
Kokku	152 565,3	221 835,3	4 042,2	35 704,6	81 581,0	108 912,9	238 188,5	366 452,7	153,8
Lääne-Virumaa									
Põlva maakond									
Ahja vald	2 500,0	3 091,6	117,3	1 035,8	2 271,0	3 031,8	4 888,3	7 159,2	146,5
Kanepi vald	3 780,1	6 354,1	169,6	1 497,8	5 512,0	7 358,7	9 461,7	15 210,6	160,8

Kõlleste vald	1 960,0	2 478,6	217,1	1 917,4	1 711,0	2 284,2	3 888,1	6 680,2	171,8
Laheda vald	2 034,8	3 077,6	142,9	1 262,6	2 858,0	3 815,5	5 035,7	8 155,7	162,0
Mikitamäe vald	1 280,0	1 996,0	134,6	1 189,4	2 771,0	3 699,4	4 185,6	6 884,7	164,5
Mooste vald	2 083,2	3 443,5	240,2	2 121,3	3 403,0	4 543,1	5 726,4	10 107,8	176,5
Orava vald	1 300,0	1 688,2	151,1	1 335,1	1 767,0	2 359,0	3 218,1	5 382,3	167,2
Põlva linn	17 900,0	25 857,3	119,1	1 052,1	5 184,0	6 920,8	23 203,1	33 830,2	145,8
Põlva vald	7 800,0	12 392,7	326,0	2 880,0	6 747,0	9 007,4	14 873,0	24 280,1	163,2
Räpina linn	5 250,0	7 345,1	143,5	1 267,1	4 997,0	6 671,1	10 390,5	15 283,3	147,1
Räpina vald	3 400,0	5 797,4	292,6	2 584,6	6 516,0	8 699,0	10 208,6	17 081,1	167,3
Valgjärve vald	1 800,0	3 280,5	73,2	647,0	3 014,0	4 023,8	4 887,2	7 951,3	162,7
Vastse-Kuuste vald	2 050,0	3 238,2	125,7	1 110,3	2 026,0	2 704,8	4 201,7	7 053,3	167,9
Veriora vald	2 450,0	3 810,1	151,9	1 341,6	3 088,0	4 122,6	5 689,9	9 274,3	163,0
Värskala vald	2 409,8	3 709,5	316,9	2 799,6	2 643,0	3 528,5	5 369,7	10 037,5	186,9
Kokku Põlvamaa	57 997,9	87 491,7	2 721,8	24 041,6	54 508,0	72 769,7	115 227,7	184 302,9	159,9
Pärnu maakond									
Are vald	1 777,0	3 481,6	243,5	2 150,7	2 586,0	3 452,4	4 606,5	9 084,6	197,2
Audru vald	10 000,0	15 105,5	307,0	2 711,4	7 121,0	9 506,7	17 428,0	27 323,6	156,8
Halinga vald	7 157,0	11 494,6	101,1	893,3	4 201,0	5 608,4	11 459,1	17 996,4	157,0
Häädemeeste vald	5 641,5	8 880,2	236,7	2 090,5	5 237,0	6 991,5	11 115,2	17 962,3	161,6
Kaisma vald	750,0	1 336,0	70,6	623,4	1 004,0	1 340,4	1 824,6	3 299,8	180,9
Kihnu vald	650,0	1 229,7	118,7	1 048,9	1 348,0	1 799,6	2 116,7	4 078,2	192,7
Kilingi-Nõmme linn	4 214,0	6 603,0	129,5	1 143,6	3 719,0	4 965,0	8 062,5	12 711,6	157,7
Koonga vald	1 500,0	2 962,4	138,9	1 227,3	2 872,0	3 834,2	4 510,9	8 023,8	177,9

Lavassaare vald	1 611,0	2 324,5	32,3	284,9	491,0	655,5	2 134,3	3 264,9	153,0
Paikuse vald	8 100,0	11 945,8	120,4	1 063,9	2 192,0	2 926,4	10 412,4	15 936,1	153,0
Pärnu linn	136 500,0	192 576,9	984,0	8 691,5	25 718,0	34 334,2	163 202,0	235 602,6	144,4
Saarde vald	3 000,0	5 085,1	254,5	2 248,0	3 305,0	4 412,3	6 559,5	11 745,4	179,1
Sauga vald	5 590,0	8 521,0	80,1	707,7	3 038,0	4 055,8	8 708,1	13 284,6	152,6
Sindi linn	10 400,0	15 306,7	186,4	1 646,8	4 439,0	5 926,2	15 025,4	22 879,7	152,3
Surju vald	1 899,0	3 046,9	88,8	784,2	630,0	841,1	2 617,8	4 672,1	178,5
Tahkuranna vald	3 340,0	5 032,2	94,1	831,3	3 321,0	4 433,6	6 755,1	10 297,1	152,4
Tali vald	810,0	1 347,9	32,4	286,2	1 679,0	2 241,5	2 521,4	3 875,7	153,7
Tootsi vald	3 203,0	4 300,3	33,7	297,3	668,0	891,8	3 904,7	5 489,4	140,6
Tori vald	5 290,0	8 659,9	159,6	1 409,6	3 668,0	4 896,9	9 117,6	14 966,4	164,1
Tõstamaa vald	2 300,0	3 486,2	268,9	2 374,8	2 932,0	3 914,3	5 500,9	9 775,3	177,7
Varbla vald	1 200,0	2 321,7	145,8	1 288,0	1 965,0	2 623,3	3 310,8	6 233,1	188,3
Vändra alevi vald	7 400,0	10 954,7	92,5	816,9	2 250,0	3 003,8	9 742,5	14 775,4	151,7
Vändra vald	3 850,0	6 862,4	563,8	4 979,7	4 711,0	6 289,3	9 124,8	18 131,4	198,7
Kokku Pärnumaa	226 182,5	332 711,5	4 483,2	39 600,1	89 095,0	118 944,3	319 760,7	491 255,8	153,6
Rapla maakond									
Juuru vald	3 500,0	5 194,9	93,5	826,0	1 876,0	2 504,5	5 469,5	8 525,4	155,9
Järvakandi vald	5 259,2	6 836,7	50,0	441,8	642,0	857,1	5 951,2	8 135,5	136,7
Kaiu vald	3 470,0	5 149,9	125,0	1 104,4	1 775,0	2 369,7	5 370,0	8 623,9	160,6
Kehtna vald	10 675,0	16 888,4	503,5	4 447,7	5 933,0	7 920,7	17 111,5	29 256,8	171,0
Kohila alevi vald	11 500,0	15 240,7	108,8	960,6	2 026,0	2 704,8	13 634,8	18 906,1	138,7
Kohila vald	6 722,0	7 526,3	181,9	1 607,0	1 490,0	1 989,2	8 393,9	11 122,5	132,5

Käru vald	1 158,0	1 692,9	120,3	1 062,6	865,0	1 154,8	2 143,3	3 910,3	182,4
Loodna vald	1 300,0	2 451,9	690,7	6 101,1	1 847,0	2 465,8	3 837,7	11 018,7	287,1
Märjamaa alevi vald	8 200,0	11 541,7	124,3	1 097,9	3 555,0	4 746,0	11 879,3	17 385,6	146,4
Märjamaa vald	5 300,0	7 853,3	642,3	5 673,7	5 047,0	6 737,9	10 989,3	20 264,9	184,4
Raikküla vald	3 910,0	5 298,1	148,7	1 313,5	2 530,0	3 377,6	6 588,7	9 989,2	151,6
Rapla linn	21 000,0	28 191,6	176,1	1 555,3	1 046,0	1 396,4	22 222,1	31 143,4	140,1
Rapla vald	10 000,0	15 367,1	324,0	2 862,3	3 147,0	4 201,3	13 471,0	22 430,8	166,5
Vigala vald	2 687,5	4 085,7	193,5	1 708,9	2 767,0	3 694,0	5 648,0	9 488,6	168,0
Kokku Raplamaa	94 681,7	133 258,3	3 482,7	30 762,8	34 546,0	46 119,9	132 710,4	210 140,9	158,3
Saare maakond									
Kaarma vald	9 130,0	14 108,2	332,2	2 934,2	5 117,0	6 831,3	14 579,2	23 873,8	163,8
Kihelkonna vald	1 550,0	2 799,5	246,1	2 173,5	1 892,0	2 525,9	3 688,1	7 498,9	203,3
Kuressaare linn	52 489,3	70 747,8	398,8	3 522,4	9 991,0	13 338,3	62 879,1	87 608,4	139,3
Kärla vald	3 000,0	5 202,8	258,8	2 285,9	3 005,0	4 011,8	6 263,8	11 500,5	183,6
Laimjala vald	1 335,0	2 386,2	280,1	2 474,1	1 620,0	2 162,7	3 235,1	7 023,1	217,1
Leisi vald	4 270,0	6 365,1	394,7	3 486,4	3 845,0	5 133,2	8 509,7	14 984,7	176,1
Lümanda vald	1 500,0	2 577,9	107,2	946,9	1 357,0	1 811,6	2 964,2	5 336,4	180,0
Muhu vald	3 540,0	5 524,6	315,6	2 787,8	2 984,0	3 983,7	6 839,6	12 296,2	179,8
Mustjala vald	1 015,0	1 803,1	469,7	4 149,1	1 470,0	1 962,5	2 954,7	7 914,7	267,9
Orissaare vald	4 800,0	7 434,7	290,3	2 564,3	3 531,0	4 714,0	8 621,3	14 713,0	170,7
Pihitla vald	2 700,0	4 748,0	107,0	945,0	2 227,0	2 973,1	5 034,0	8 666,1	172,2
Pöide vald	2 016,3	3 114,1	128,1	1 131,2	1 851,0	2 471,1	3 995,4	6 716,4	168,1
Ruhnu vald	245,0	354,2	11,1	98,0	16,0	21,4	272,1	473,6	174,0

Salme vald	2 746,0	4 513,2	115,1	1 016,8	1 619,0	2 161,4	4 480,1	7 691,5	171,7
Torgu vald	695,0	1 125,2	94,1	831,3	599,0	799,7	1 388,1	2 756,1	198,6
Valjala vald	2 643,0	4 697,4	154,3	1 362,5	2 307,0	3 079,9	5 104,3	9 139,8	179,1
Kokku Saaremaa	93 674,6	137 415,9	3 703,1	32 709,6	43 431,0	57 981,6	140 808,7	228 107,0	162,0
Tartu maakond									
Alatskivi vald	2 000,0	3 301,5	185,8	1 640,9	2 998,0	4 002,4	5 183,8	8 944,8	172,6
Elva linn	14 500,0	20 412,4	243,4	2 150,0	7 888,0	10 530,7	22 631,4	33 093,1	146,2
Haaslava vald	2 847,0	4 349,5	163,1	1 440,3	2 882,0	3 847,5	5 892,1	9 637,3	163,6
Kallaste linn	1 181,0	2 074,6	72,5	640,4	2 909,0	3 883,6	4 162,5	6 598,7	158,5
Kambja vald	3 559,0	5 804,6	466,8	4 123,6	4 184,0	5 585,8	8 209,8	15 513,9	189,0
Konguta vald	1 750,0	3 248,4	204,9	1 810,2	2 688,0	3 588,6	4 642,9	8 647,1	186,2
Laeva vald	1 700,0	2 701,1	100,6	888,8	980,0	1 308,3	2 780,6	4 898,2	176,2
Luunja vald	5 422,0	8 499,2	369,9	3 267,5	3 347,0	4 468,3	9 138,9	16 235,1	177,6
Meeksi vald	890,0	1 395,1	16,0	141,2	1 702,0	2 272,2	2 608,0	3 808,5	146,0
Mäksa vald	2 611,0	4 043,1	168,7	1 490,0	2 813,0	3 755,4	5 592,7	9 288,5	166,1
Nõo vald	8 840,0	12 229,5	376,9	3 329,6	4 338,0	5 791,3	13 554,9	21 350,4	157,5
Peipsiääre vald	529,0	968,9	109,0	962,6	2 559,0	3 416,3	3 197,0	5 347,8	167,3
Piirissaare vald*	58,0	90,9	6,2	54,9	274,0	365,8	338,2	511,6	151,3
Puhja vald	4 200,0	6 575,0	125,4	1 107,7	4 122,0	5 503,0	8 447,4	13 185,7	156,1
Rannu vald	3 230,0	4 407,7	162,0	1 431,2	2 731,0	3 646,0	6 123,0	9 484,8	154,9
Rõngu vald	4 279,0	7 414,3	260,3	2 299,7	5 789,0	7 728,5	10 328,3	17 442,5	168,9
Tartu linn	315 458,8	428 227,4	1 460,4	12 900,1	68 845,0	91 910,0	385 764,2	533 037,4	138,2

Tartu vald	9 700,0	14 625,3	679,2	5 999,1	7 963,0	10 630,8	18 342,2	31 255,2	170,4
Tähtvere vald	8 592,0	13 056,5	140,5	1 241,0	1 286,0	1 716,8	10 018,5	16 014,3	159,8
Vara vald	2 269,0	4 300,4	350,8	3 098,9	3 647,0	4 868,8	6 266,8	12 268,2	195,8
Võnnu vald	2 135,0	1 828,8	191,3	1 689,9	1 842,0	2 459,1	4 168,3	5 977,8	143,4
Ülenurme vald	12 714,0	19 383,2	222,2	1 963,1	2 784,0	3 716,7	15 720,2	25 063,1	159,4
Kokku Tartumaa	408 464,8	568 039,2	6 076,1	53 670,6	138 571,0	184 996,1	553 111,9	806 705,8	145,8
Valga maakond									
Helme vald	3 300,0	5 533,8	99,1	875,0	3 985,0	5 320,1	7 384,1	11 728,9	158,8
Hummuli vald	1 378,0	2 227,5	133,2	1 176,3	1 805,0	2 409,7	3 316,2	5 813,5	175,3
Karula vald	1 400,0	2 227,5	203,8	1 799,7	1 924,0	2 568,6	3 527,8	6 595,8	187,0
Otepää vald	7 655,0	13 763,3	380,9	3 364,9	6 204,0	8 282,5	14 239,9	25 410,7	178,4
Palupera vald	1 209,0	2 192,5	175,3	1 548,8	2 209,0	2 949,1	3 593,3	6 690,3	186,2
Puka vald	2 965,0	4 654,9	191,4	1 690,6	3 011,0	4 019,8	6 167,4	10 365,3	168,1
Põdrala vald	1 107,0	1 925,4	100,1	884,2	1 945,0	2 596,6	3 152,1	5 406,2	171,5
Sangaste vald	2 743,0	4 175,4	113,9	1 005,7	2 743,0	3 662,0	5 599,9	8 843,1	157,9
Taheva vald	1 261,0	1 949,6	76,4	674,4	1 559,0	2 081,3	2 896,4	4 705,3	162,5
Tõlliste vald	2 785,0	4 434,2	269,7	2 382,0	3 484,0	4 651,2	6 538,7	11 467,4	175,4
Tõrva linn	6 075,5	10 216,8	126,4	1 116,2	5 519,0	7 368,0	11 720,9	18 701,0	159,6
Valga linn	27 900,0	40 969,5	439,2	3 879,2	24 009,0	32 052,7	52 348,2	76 901,3	146,9
Õru vald	600,0	1 073,7	26,5	234,0	1 211,0	1 616,7	1 837,5	2 924,3	159,1
Kokku Valgamaa	60 378,5	95 209,6	2 335,7	20 631,0	59 608,0	79 578,3	122 322,2	195 418,9	159,8
Viljandi maakond									
Abja vald	4 050,0	6 940,5	346,4	3 059,7	5 266,0	7 030,3	9 662,4	17 030,5	176,3

Halliste vald	2 057,1	3 285,4	81,3	718,2	3 697,0	4 935,6	5 835,4	8 939,2	153,2
Karksi vald	9 340,0	13 957,7	175,3	1 548,8	7 421,0	9 907,2	16 936,3	25 413,8	150,1
Kolga-Jaani vald	2 340,0	3 629,3	80,3	709,7	3 637,0	4 855,5	6 057,3	9 194,5	151,8
Kõo vald	1 740,0	3 004,2	72,6	641,1	2 490,0	3 324,2	4 302,6	6 969,5	162,0
Kõpu vald	1 450,0	2 255,3	229,9	2 031,1	1 177,0	1 571,3	2 856,9	5 857,7	205,0
Mõisaküla linn	1 850,0	2 748,5	83,4	736,5	2 286,0	3 051,9	4 219,4	6 536,8	154,9
Olustvere vald	2 290,0	3 717,4	62,1	548,9	2 674,0	3 569,9	5 026,1	7 836,2	155,9
Paistu vald	2 200,8	4 041,1	36,6	323,5	3 275,0	4 372,2	5 512,4	8 736,8	158,5
Pärsti vald	7 700,0	11 707,4	206,4	1 823,3	5 891,0	7 864,6	13 797,4	21 395,3	155,1
Saarepeedi vald	2 350,0	3 489,3	106,1	937,1	2 066,0	2 758,2	4 522,1	7 184,5	158,9
Suure-Jaani linn	2 650,0	3 686,2	72,0	635,9	2 031,0	2 711,4	4 753,0	7 033,5	148,0
Suure-Jaani vald	4 160,0	6 518,0	181,8	1 605,6	3 723,0	4 970,3	8 064,8	13 094,0	162,4
Tarvastu vald	6 300,0	10 514,5	1 082,5	9 561,3	8 625,0	11 514,6	16 007,5	31 590,4	197,3
Vastemõisa vald	1 466,0	2 598,3	129,0	1 139,0	2 049,0	2 735,5	3 644,0	6 472,8	177,6
Viiratsi vald	7 360,0	11 399,5	414,2	3 658,3	5 455,0	7 282,6	13 229,2	22 340,4	168,9
Viljandi linn	61 750,0	84 035,1	611,1	5 397,9	21 205,0	28 309,3	83 566,1	117 742,2	140,9
Võhma linn	3 050,0	4 599,9	68,9	608,4	3 162,0	4 221,4	6 280,9	9 429,7	150,1
Kokku Viljandimaa	124 103,9	182 072,7	4 039,9	35 684,3	86 130,0	114 985,9	214 273,8	332 742,9	155,3
Võru maakond									
Antsla vald	7 415,4	10 741,1	427,6	3 777,2	7 755,0	10 353,1	15 598,0	2 4871,5	159,5
Haanja vald	1 710,0	2 627,9	230,4	2 035,0	2 418,0	3 228,1	4 358,4	7891,0	181,1
Lasva vald	2 247,0	3 941,8	219,7	1 940,9	3 495,0	4 665,9	5 961,7	1 0548,6	176,9
Meremäe vald	1 141,0	1 992,8	299,6	2 646,7	3 179,0	4 244,1	4 619,6	8883,5	192,3

Misso vald	1 332,0	2 029,8	171,3	1 513,5	1 275,0	1 702,2	2 778,3	5245,4	188,8
Mõniste vald	1 300,0	1 941,9	131,0	1 156,7	2 092,0	2 792,9	3 523,0	5891,4	167,2
Rõuge vald	3 085,3	4 945,0	327,0	2 888,5	3 666,0	4 894,2	7 078,3	1 2727,7	179,8
Sõmerpalu vald	3 834,0	5 071,8	267,8	2 365,7	4 183,0	5 584,4	8 284,8	1 3021,9	157,2
Urvaste vald	1 900,0	3 187,7	168,7	1 490,0	4 956,0	6 616,4	7 024,7	1 1294,1	160,8
Varstu vald	1 929,1	3 052,4	197,5	1 744,8	2 424,0	3 236,1	4 550,6	8033,4	176,5
Vastseliina vald	2 942,0	4 755,2	292,5	2 583,3	4 101,0	5 474,9	7 335,5	1 2813,4	174,7
Võru linn	35 500,0	48 812,4	300,4	2 653,2	19 832,0	26 476,3	55 632,4	7 7941,8	140,1
Võru vald	9 312,8	13 467,9	308,7	2 727,1	7 647,0	10 209,0	17 268,5	2 6403,9	152,9
Kokku Võrumaa	73 648,6	106 526,7	3 342,3	29 522,5	67 023,0	89 477,5	144 013,9	22 5526,7	156,6
Vabariik kokku	4 158 089,2	5 650 136,6	60 002,0	530 000,0	1 123 572,5	1 500 000,0	5 341 663,7	768 0136,6	143,8

Allikas: Maksuameti andmed, autorite arvutused.

*Märkus: Jõelähtme vallal vähendamine 4,0 miljonit, Käina vallal suurendamine 1,5 miljonit, Avinurme vallal vähendamine 300 000, Illuka vallal suurendamine 200 000, Kohtla-Nõmme vallal suurendamine 500 000, Koigi vallal vähendamine 300 000, Roosna-Alliku vallal vähendamine 300 000, Risti vallal vähendamine 300 000, Vormsi vallal vähendamine 100 000, Piirissaare vallal suurendamine 20 000.