



REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Omaavalitsuste rahastamine – kas ja mida on vaja muuta?

Andrus Jõgi

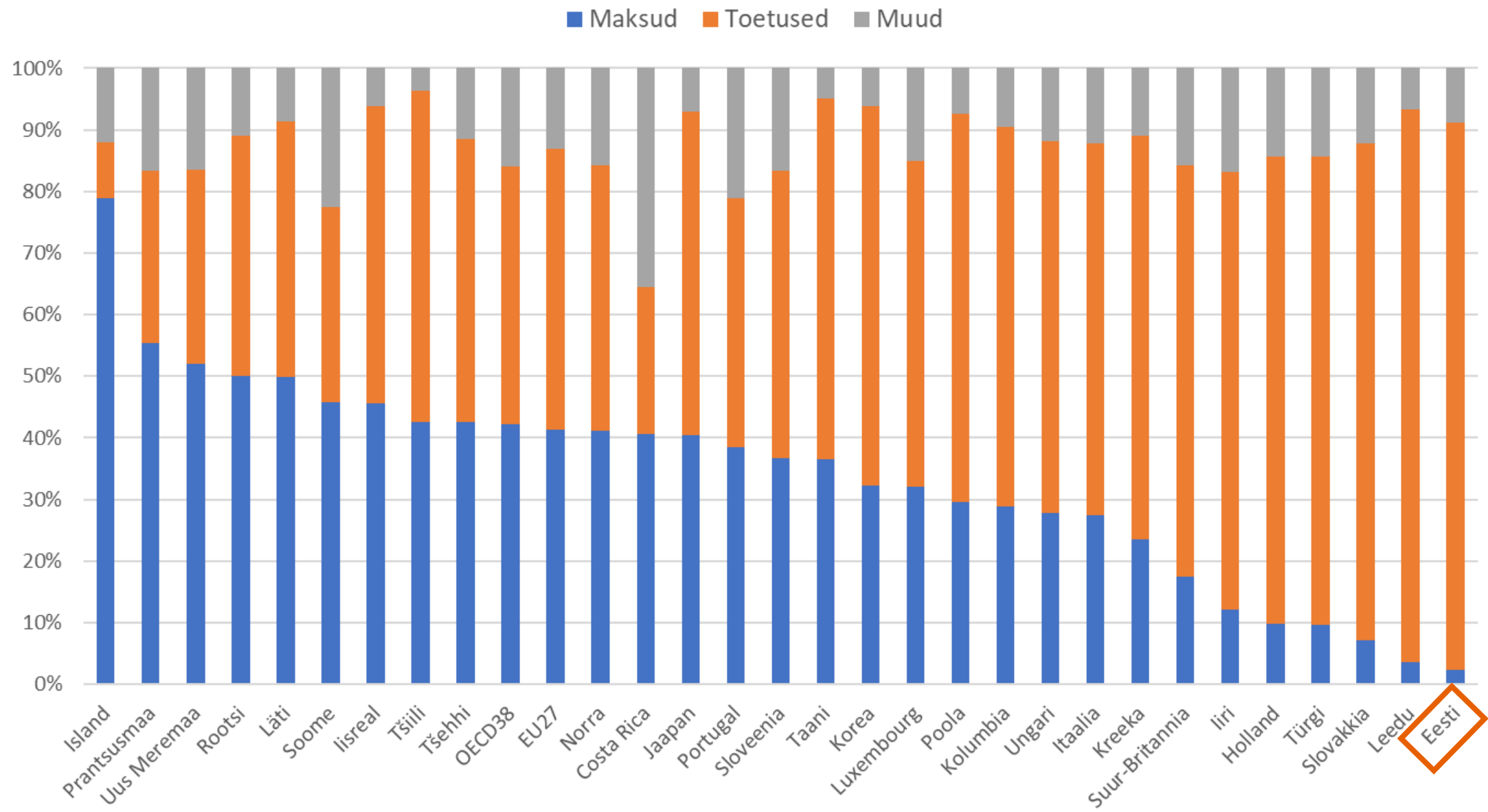
Mis on kohalike omavalitsuste
rahastamissüsteemi peamine
probleem?

Süsteemne risk

Omavalitsuste finantsautonoomia puudumine on ilmselt Eesti omavalitsuste rahandussüsteemi üks probleemsemaid elemente, mis mõjutab otseselt omavalitsuste finantssuutlikkust ja seeläbi avalike teenuste osutamist.

Tundub kummaline, et kuigi Eesti usub tugevalt turumajandusse, ei ole ta valmis kasutama suuremat fiskaalset detsentraliseerimist vahendina kohalike avalike teenuste tõhususe parandamiseks ja säilitamiseks.

Tuluautonoomia on puudulik (OECD 2023)



Riigikohtunik Tõnu Anton

„Minu arvates on aga kohalik omavalitsus Põhiseaduse järgi iseseisev avalik võim. Just sellest lähtekohast on päris kahtlused, mida teiega jagan.“

„Oleks üpriski eluvõõras pidada omavalitsust hartas ja Põhiseaduses iseenesest täielikult kokkulangevaks tegeliku omavalitsusega – sellisega, nagu ta praegu just on.“

„Harta sama artikli [9] järgi tuleb vähemalt osa rahalistest vahenditest saada kohalikes maksudest ja lõivudest. Vaevalt, et harta selle nõude täitmisega on tegemist juhtumil, kui kohalikud maksud annavad vaid paar protsenti eelarve tuludest. Minu arvates ei paranda olukorda riiklikest maksudest maamaksu ja osaliselt tulumaksu laekumine vastava valla või linna eelarvesse. Tasudes riigimakse, ei teki valla või linna elanikul tunnet, et selle raha eest peab ta midagi vastu saama just kohalikult omavalitsuselt, mitte riigilt.“

20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. TTÜ 2006

Parim rahastussüsteem

KOVid töötavad kõige paremini siis, kui elanikud rahastavad kohalikke teenuseid kohalike maksude ja tasude kaudu. See suurendab teenust efektiivset korraldust ja KOVide avalikku vastutust (“accountability”) ja motiveerib elanikke hindama kohaliku teenuse osutamise kulusid ja tulusid ning võrdlema seda naaber KOVidega.

Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD 2019

Laialdane kasu

OECD uuringud näitavad laialdast positiivset seost KOV tuluautonoomia ja majanduskasvu vahel, küll on aga vastav seos nõrgem kuluautonoomia puhul.

KOV omatulude osa suurendamine vähendab regionaalseid majanduslike erinevusi (sh inimeste sissetulekutes).

Synthesising Good Practices in Fiscal Federalism. OECD 2020

Mitte-sihtotstarbeliste toetuste eelised

Stiimul omavalitsusele pakkuda teenuseid efektiivsemalt, sest kulu ja kasu mõlemad akumuleeruvad kohalikul tasemel. Sihtotstarbeta lahendused võimaldavad muuhulgas:

- Paindlikkust
- Integreeritud lahendusi
- Selget vastutust
- Kohalike eripäradega ja vajadustega arvestamist

Et sihtotstarbe kaotamisele on olemas vajadus, tõestab nt Norra uuring, kus sihtotstarbe kaotamine toetustelt tõi kaasa olulisi muudatusi omavalitsuste teenuste korralduses.

Sõltuvus riiklikest toetustest

Ülemäärane sõltuvus riiklikest toetustest võib märkimisväärselt nõrgendada omavalitsuste fiskaaldistsipliini - tuues kaasa liigsed kulutused, kohalike maksude kogumise motivatsiooni vähenemise, suure eelarvepuudujäägi ja võlgade kuhjumise.

Lisaks on see seotud "ühise kassa" probleemiga, mis loob nõrga finantsdistsipliini, kuna kulusid rahastatakse väljaspool jurisdiktsiooni kogutud maksudest. See toob kaasa üleliigse eelarvepuudujäägi ja fiskaalse vastutustundetuse.

Tulud ei kata ära meie vajadusi!

Toetuste jaotusprotsess on vastuvõtlik **teiste arvelt elamist otsivale käitumisele***, kus omavalitsused teevad lobitööd endale suurema toetuse saamiseks, olenemata nende tegelikest eelarvevajadustest või suutlikkusest.

Seda käitumist süvendab **kärbsepaberi efekt****, mille kohaselt toetused toovad kaasa kohalike kulutuste ebaproportsionaalse kasvu võrreldes samaväärse rahastamisega kohalikest tuludest, mis viitab sellele, et ülekanded võivad põhjustada ressursside ebatõhusust ja süvendada eelarve tasakaalustamatust.

Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future. OECD 2024

** Enda rikkuse kasvatamine sotsiaalse või poliitilise keskkonnaga manipuleerimise teel ilma uut rikkust loomata. Sellel tegevusel on negatiivne mõju ülejäänud ühiskonnale (rent-seeking behavior, wiki).*

***Kärbsepaberi efekt: riigi rahanduse valdkonda kuuluv kontseptsioon, mis viitab sellele, et toetus tõstab kohalike omavalitsuste kulutuste taset rohkem kui seda teeks kohalike maksude arvelt rahastamine. (flypaper effect, wiki)*

Finantsautonoomiata jääb kohalik omavalitsus düsfunktsionaalseks

Detsentraliseerimine ei ole asi iseeneses, vaid selle väärtus seisneb selles, mis reaalselt kasu see loob. Loodav kasu aga sõltub suuresti sellest, kuidas detsentraliseerimine on kujundatud ja ellu rakendatud.

Osaline/puudulik detsentraliseerimine, nagu näiteks rohkete ülesannete andmine koos rangete normatiivsete piirangutega ning vähese finantsautonoomiaga, loob riski, et kasu pole või on isegi negatiivne.

[Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD 2019](#)

Mida KOV finantsautonoomia ei tähenda

Maksukoormus suureneb

OECD kohaselt – kõrgem kohalik finantsautonoomia tagab efektiivsema avaliku sektori. Uuringud ei näita seost maksukoormuse suurenemisega.

Vaene piirkond ei suuda kohalike maksudega oma teenuseid edaspidi ära katta.

Tasandussüsteem jääb alles ning muudatus ei tooks kaasa omavalitsusele tulude vähenemist või vajadust maksukoormust tõsta tänasel tasemel teenustega jätkamiseks. Finantsautonoomia on lisavõimalus.

Muudatused KOV finantsautonoomia suurendamiseks

- Maamaks
- Kohaliku kasu instrumendid (arendustasu, päikesepargid, tuulikud)
- Toetusfondi toetuste tulubaasi viimine

Kokkuvõtteks

Kohalikus omavalitsuses saab tekkida efektiivne tasakaal elanike ootuste ja pakutavate teenuste vahel üksnes kohalikul tasandil võimaldatud finantsautonoomia korral.